
Rapport

Ansvarsforhold og håndtering ved funn av eksplosive varer



*)



*)



*)

Dato 2012-04-27

**) Bilder på fremsiden er utlevert fra FOH. Bildene er tatt av Forsvarets EOD personell.*

Magnus Bydal
Seniorrådgiver
Forsvarssektoren
(FD)

Jørgen Petersen
Major
FOH/Land

Jørn Hammarbeck
Orlogskaptein
FOH/Sjø

Gina Mikarlsen
Seniorrådgiver
KLIF

Ragnar Sandbæk
Seksjonssjef
Fiskeridirektoratet

Hans Petter Laahne Mortensholm
Seksjonssjef
Kystverket

Ernst Høier
Politimester
POD

Axel Proet-Høst
(sekretær)
seniorrådgiver
DSB

Odd Arne Grøvo
(leder)
senioringeniør
DSB

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	10
1.1 BAKGRUNN	10
1.2 ORGANISERING	10
1.2.1 Arbeidsgruppen	10
1.2.2 Arbeidsform	11
1.2.3 Økonomi	11
1.2.4 Inndeling av rapport	11
1.3 MANDAT - OMFANG OG AVGRENSNINGER	12
1.4 DEFINISJONER	14
2 Risikobilde	16
2.1 INNLEDENDE DRØFTING	16
2.2 OMFANG OG GEOGRAFISK FORDELING AV EKSPLOSIVE KRIGSETTERLATENSKAPER	16
2.2.1 Innledning	16
2.2.2 Mengder	17
2.2.3 Typer	17
2.2.4 Geografisk fordeling	17
2.2.5 Tilintetgjøring	19
2.2.6 Oppsummering	19
2.3 SKADER PÅ LIV OG HELSE ELLER MATERIELLE SKADER	20
2.3.1 Uhell på funn/dumpestedet	20
2.3.2 Uhell ved rydding, dumping og tilintetgjøring	20
2.4 NEDBRYTING AV SPRENGSTOFF FRA ANNEN VERDENSKRIG	21
2.5 ANDRE FORHOLD I RELASJON TIL RISIKO	21
2.5.1 Risikokommunikasjon	21
2.5.2 Trygghet	22
2.5.3 Sikring (security).....	22
2.6 OPPSUMMERING - RISIKO OG FARE FOR BEFOLKNINGEN	22
3 Kartlegging og oversikt over eksplosive krigsetterlatenskaper	24
3.1 DATABASEN GRUNNFORURENSNING	24
3.2 EKSISTERENDE OVERSIKTER / UTFØRTE KARTLEGGINGER	26
3.2.1 Klifs kartlegging av forurenset grunn på 1990-tallet	26
3.2.2 Forsvarets egne oversikter.....	27
3.2.3 Andre oversikter - regionalt og lokalt	27
3.3 ANBEFALING OM SAMLING AV OVERSIKTER I EN DATABASE	27
3.3.1 Tilpasninger av databasen Grunnforurensning	27
3.3.2 Samling og foredling av informasjon og oversikter	28
3.3.3 Fremtidig oppdatering av oversikt	28
3.3.4 Skille mellom innmarks- og utmarksområde?	28
3.4 PROBLEMSTILLINGER KNYTTET TIL KARTLEGGING OG OVERSIKT	29
3.4.1 Kunnskap forsvinner	29
3.4.2 Ryddede områder	29
3.4.3 Påliteligheten til søkeverktøy	29
3.5 SKJERMING AV INFORMASJON	29
3.6 KOST/NYTTE AV ANBEFALTE TILTAK – OVERSIKT EKSPLOSIVE KRIGSETTERLATENSKAPER	30
3.7 OPPSUMMERT ANBEFALING OM KARTLEGGING OG OVERSIKT	30
4 Gjeldende ansvarsforhold og håndtering av eksplosive krigsetterlatenskaper	32
4.1 JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET (JD) MED UNDERLIGGENDE ETATER OG REGELVERK	32
4.1.1 Justis- og beredskapsdepartementet (JD)	32
4.1.2 Politidirektoratet (POD)	32
4.1.3 Politi- og lensmannsetaten	33
4.1.4 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)	35
4.2 FORSVARSDEPARTEMENTET MED UNDERLIGGENDE ETATER OG REGELVERK	37

4.2.1 Forsvarsdepartementet (FD) og Forsvaret	37
4.2.2 Forsvarsstaben (FST)	38
4.2.3 Forsvarets operative hovedkvarter (FOH)	38
4.2.4 Forsvarsbygg.....	39
4.2.5 Forsvarets Ammunisjons- og EOD skole (FAES)	39
4.2.6 Forsvarets logistikkorganisasjon/Felleskapasitet	39
4.2.7 Forsvarets forskningsinstitutt (FFI).....	40
4.2.8 Forsvarets eksplosivrydderåd (FERR).....	40
4.2.9 FOs retningslinjer for eksplosivryddetjenesten i Forsvaret i fred	40
4.2.10 Bistandsinstruksen	41
4.3 FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENTET (FKD) MED UNDERLIGGENDE ETATER OG REGELVERK	42
4.3.1 Departementet.....	42
4.3.2 Fiskeridirektoratet.....	42
4.3.3 Kystverket.....	44
4.4 MILJØVERNDEPARTEMENTET (MD) MED UNDERLIGGENDE ETATER OG REGELVERK	44
4.4.1 Departementet.....	44
4.4.2 Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif).....	44
4.5 KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET (KRD)	45
4.5.1 Departementet.....	45
4.6 KOMMUNENE MED RELEVANT REGELVERK	45
4.6.2 Kommunenes alminnelige plikt til å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser	45
4.6.3 Plan- og bygningsloven	46
4.6.4 Brann- og eksplosjonsvernloven	48
4.6.5 Forurensningsforskriften	49
4.6.6 Nasjonale retningslinjer	49
4.7 FYLKESMANNEN	50
4.8 TILTAKSHAVER.....	51
4.9 GRUNNEIER OG TREDJEPERSON - GJELDENE ERSTATNINGSRETT	52
4.9.1 Generell drøftelse.....	52
4.9.2 Nærmere om grunneiers rettigheter	53
4.9.3 Grunneiers krav på erstatning	53
4.9.4 Tredjepersoners krav på erstatning	54
4.9.5 Adressat for erstatningskrav	55
4.10 NÅVÆRENDE RUTINER VED FUNN	55
4.10.1 Innledning.....	55
4.10.2 Gjeldende prosedyrer ved rydding av eksplosive krigsetterlatenskaper.....	56
4.10.3 Bistandsinstruksen – ulike syn	57
5 Fremtidig ansvarsforhold og håndtering av eksplosive krigsetterlatenskaper.....	59
5.1 INNLEDENDE DRØFTINGER	59
5.1.1 Avveining mellom det offentlige og den private grunneiers ansvar.....	59
5.1.2 Betydningen av hvem som avdekker eksplosivene og i hvilken forbindelse	60
5.1.3 Erstatning for grunneiers tap.....	60
5.1.4 Forurenser betaler-prinsippet.....	61
5.1.5 Eksplosive krigsetterlatenskaper med uavklart eierskap	61
5.1.6 Akutt – som kriterium for innsats.....	63
5.1.7 Skille på håndtering av enkeltfunn og viten om, avdekking av, eller mistanke om, større mengder.....	63
5.1.8 Varsling eller anmodning om bistand til Forsvaret?	64
5.1.9 Mistanke om eksplosiver i grunnen.....	65
5.1.10 Kriterier for Forsvarets prioritering av ryddeområder	65
5.1.11 Beslutning om rydding.....	67
5.1.12 Klageorgan	68
5.1.13 Økonomiske konsekvenser - kostnadsdekning.....	69
5.2 ANBEFALING OM ULIKE AKTØRER OG ETATERS ANSVAR OG ROLLER.....	70
5.2.1 Enhver	70
5.2.2 Tiltakshaver - grunneier	70
5.2.3 Kommunen	72
5.2.4 Fylkeskommunen	73

5.2.5 Fylkesmannen	74
5.2.6 Klif	74
5.2.7 DSB	75
5.2.8 Politiet.....	75
5.2.9 Forsvaret	75
5.3 FREMTIDIGE RUTINER.....	76
5.3.1 Funn	76
5.3.2 Forekomst	77
5.4 REGULATORISK MODELL	78
5.5 ANDRE DRØFTINGER	78
5.5.1 Skipsvrak.....	78
5.5.2 Sjøminer og torpedoer	80
5.5.3 Dumpfelt	81
6 Sivile eksplosive varer – Gjeldende og fremtidig ansvarsforhold og håndtering	82
6.1 NÅSITUASJON OG HISTORIKK	82
6.1.1 Regelverk	82
6.1.2 Forvaltningspraksis	84
6.1.3 Importører, tilvirkere og forhandlere.....	85
6.1.4 Brukere.....	85
6.1.5 Eksplosive varer - utviklingen.....	86
6.1.6 Sikring av eksplosive varer (security)	86
6.1.7 Risiko og omfang.....	86
6.2 PROBLEMSTILLINGER, DRØFTELSE OG NOEN ANBEFALINGER	87
6.2.1 Eksplosivforskriften – Tillatelser	87
6.2.2 Terskel for å varsle.....	88
6.2.3 Eierskap	88
6.2.4 Begrenset tilintetgjøringskapasitet – satser for gjennomføring av tilintetgjøring	88
6.2.5 Beslaglagte sivile eksplosive varer – kostnader	89
6.3 FORSLAG TIL FREMTIDIG ANSVARFORHOLD OG HÅNTERING.....	89
6.3.1 Tillatelser og administrasjon.....	89
6.3.2 Finansiering.....	90
6.3.3 Fremtidige rutiner	91
6.4 SIVILE EKSPLOSIVE VARER – SAMMENDRAG	92
7 Referanser / kilder	94
8 Forkortelser.....	97
9 Vedlegg:.....	98
9.1 VEDLEGG 1 - MANDAT	98
9.2 VEDLEGG 2 - UTTALELSE FRA FFI.....	102

Sammendrag

I enkelte tilfeller har oppdukkende eksplosive krigsetterlatenskaper skapt uklarheter med hensyn til hvilken etat som har ansvar for hva, og hvem som skal dekke kostnadene de eksplosive krigsetterlatenskapene medfører. Også private økonomiske interesser kan bli berørt, og det er et spørsmål om hvem som må bære disse kostnadene.

Med bakgrunn i dette opprettet Justis- og beredskapsdepartementet en arbeidsgruppe med oppgave å utrede gjeldende og anbefale fremtidige ansvarsforhold, og rutiner for håndtering av eksplosive krigsetterlatenskaper. Det lå også i mandatet å utrede kostnadsfordelingen mellom de ulike etater, og prinsippene for en økonomisk kompensasjon for berørte private parter. Arbeidsgruppen har bestått av representanter fra justissektoren, forsvarssektoren, miljøsektoren, og fiskeri- og kystsektoren.

Kapittel 2 gir en vurdering av omfang og hvor stor fare eksplosivene representerer for befolkningen i tiden fremover. Kilder viser at det ble dumpet over 200.000 tonn eksplosive krigsetterlatenskaper. Det aller meste ble dumpet i havet. Det tar lang tid før eksplosivene brytes ned. Faren de representerer, vil vedvare i lang tid. Det har vært få uhell med eksplosive krigsetterlatenskaper hvor allmennheten har blitt skadet eller drept. Noen uhell har skjedd i forbindelse med tilintetgjøring. Faren for befolkningen er generelt lav.

Kapittel 3 beskriver hvilke kartlegginger som er gjort av eksplosive krigsetterlatenskaper og hvor kunnskap og oversikter finnes. Det foreligger ingen nasjonal oversikt over eksplosive krigsetterlatenskaper. Arbeidsgruppen anbefaler bruk av Klima- og forurensningsdirektoratets database Grunnforurensning til å registrere lokasjoner med eksplosive krigsetterlatenskaper. Arbeidsgruppen foreslår tiltak for å samle informasjon og legge dette inn i Grunnforurensning. Forsvaret skal samle og registrere informasjon. Oppgaven i Forsvaret er anslått til å kreve to årsverk. Vannregionmyndighetene skal få registrert sin kjennskap til dumpede eksplosive krigsetterlatenskaper gjennom pågående kartlegging av vannressursene. Kommunen og andre myndigheter skal så i tillegg registrere de lokasjoner de er kjent med. Enhver får mulighet til å foreslå lokasjoner registrert.

Kapittel 4 og 5 gir en fremstilling og vurdering av nåværende og fremtidig ansvarsforhold og håndtering av eksplosive krigsetterlatenskaper. I korthet går denne ut på at gjeldende ordning og regelverk videreføres, med enkelte presiseringer og tilpasninger. Arbeidsgruppen har funnet det hensiktsmessig å skille mellom funn (enkeltgjenstander) og forekomst (større ansamlinger). Fungerende praksis, i samarbeidet mellom politiet og Forsvaret, med å tilintetgjøre funn, anbefales videreført.

Det nye i arbeidsgruppens forslag er at er at kommunens og Fylkesmannens involvering i forbindelse med forekomster, nedfelles eksplisitt i et regelverk. Kommunen skal koordinere arbeidet med å få forekomsten fjernet, hvor også Fylkesmannen involveres. Bidragsytende etater dekker i utgangspunktet egne kostnader. Arbeidsgruppen anbefaler i tillegg en ordning der staten via Fylkesmannen dekker direkte kostnader ved rydding av en forekomst. Det må da stilles midler, spesielt for formålet, tilgjengelig for Fylkesmennene.

Ansvar, roller, rutiner og kostnader, er fordelt etter den enkelte etats forvaltnings- og samfunnsansvar.

Ingen etat kan sies å ha et primæransvar for de eksplosive krigsetterlatenskapene, men alle etater skal bidra med sine ressurser til beste for allmennheten.

Oppsummert kan ansvarsforholdene beskrives slik:

- Enhver skal gi melding om eksplosive krigsetterlatenskaper til politiet
- Politiet har et primæransvar for tilintetgjøring av eksplosiver som kan knyttes til kriminalitet. Politiet har videre ved oppdukkende eksplosive krigsetterlatenskaper, et ansvar for vakthold og sikringstiltak etter gjeldende politilovgivning og instruksverk. Dette ansvaret gjelder inntil de eksplosive krigsetterlatenskapene er tilintetgjort eller fjernet.
- Forsvaret er ansvarlig for de krigsetterlatenskaper som ble overtatt etter krigen. Forsvaret yter videre støtte til det sivile samfunn ved tilintetgjøring av eksplosive krigsetterlatenskaper, uavhengig av eierskap. Denne støtten er imidlertid begrenset av Forsvarets prioritering av egne ressurser. Forsvaret har ingen plikt til å stille slike ressurser til rådighet når risikoen ikke er akutt.
- Kommunene har et grunnleggende ansvar for planarbeid og byggetiltak innenfor kommunens område. De skal, når det er nødvendig, påse at planlegging, byggetiltak og gravearbeid, blir utført etter en forutgående risiko- og sårbarhetsanalyse. De skal benytte plan- og bygningsloven regler mer aktivt med hensyn til f. eks. å regulere områder til fareområder, nedlegge byggeforbud mv. Kommunene skal, når det er relevant, inngå utbyggingsavtaler som regulerer kostnadsfordelingen ved forekomster av eksplosive krigsetterlatenskaper. Arbeidsgruppen foreslår at kommunene skal koordinere rydding av forekomster av eksplosive krigsetterlatenskaper i egen kommune. Rollen som koordinerende myndighet innebærer at kommunen bl.a. skal avklare om de økonomiske og praktiske forutsetningene for en tilintetgjøring av de eksplosive krigsetterlatenskapene, er oppfylt. Kommunene skal få en tilsvarende myndighet som i saker som gjelder forurenset grunn. Forekomster av eksplosive krigsetterlatenskaper i kommunen tilintetgjøres i samarbeid med politiet, Forsvaret, Fylkesmannen, øvrige myndigheter og eventuelt tiltakshaver. Kommunene skal påse at data om funn og forekomster og rydding av eksplosive krigsetterlatenskaper blir registrert i databasen Grunnforurensning.
- Tiltakshaver, den som står ansvarlig for et bygge- eller gravearbeid, skal ved mistanke eller konstaterte forekomster av eksplosive krigsetterlatenskaper, utarbeide en tiltaksplan etter mønster av reglene i forurensningslovgivningen. Arbeidsgruppen anbefaler at det utarbeides et nytt regelverk for dette organisatoriske ansvaret for tiltakshaver. Tiltaksplanen skal godkjennes av kommunen.
- Staten, ved Fylkesmannen, skal forvalte en ny ordning for dekning av direkte utgifter, som følge av eksplosive krigsetterlatenskaper. Avgjørelser om utbetalinger av slik støtte skal kunne påklages til Justis- og beredskapsdepartementet, som koordinerende departement innen samfunnssikkerhetsområdet.
- Øvrige myndigheter kan måtte bidra med fagkompetanse innen sitt forvaltningsområde.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at den fremtidige løsning for ansvarsforhold og håndtering av eksplosive krigsetterlatenskaper, i så stor grad som mulig bør bygge på eksisterende ordninger og lovverk, som forurensningsloven, plan- og bygningsloven, brann- og eksplosjonsvernloven, sivilbeskyttelsesloven, politiloven mv, og utfyllende forskrifter og instruksjer.

Arbeidsgruppen anbefaler at det gis en kongelig resolusjon som klargjør og stadfester, i tråd med drøftelsene i rapporten, justissektorens, forsvarssektorens, miljøsektorens, og fiskeri- og kystsektorens ansvar, roller, og samhandling i forbindelse med eksplosive krigsetterlatenskaper.

Kapittel 6 beskriver reglene som gjelder de sivile eksplosivene og foreslår hvordan ordningen med tilintetgjøring av slike eksplosiver, kan videreføres og utvikles. Arbeidsgruppen anbefaler i hovedsak videreføring av gjeldende ordning. Arbeidsgruppen anbefaler at sprengstoffavgiften økes for å dekke deler eller hele kostnaden med å få eierløse sivile eksplosiver tilintetgjort.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Justis- og politidepartementet (JD) og Forsvarsdepartementet (FD) opprettet våren 2010 en arbeidsgruppe med oppgave å vurdere ansvarsforhold og håndtering av eksplosive krigsetterlatenskaper.

Følgende er hentet fra arbeidsgruppens mandat:

”Under og etter den annen verdenskrig ble det kassert, dumpet og gravd ned ammunisjon og eksplosiver på ulike steder i landet. Slike krigsetterlatenskaper, i tillegg til blindgjengere, blir med jevne mellomrom avdekket i forbindelse med gravearbeid og lignende, og da særlig i landets nordligste fylker. Blant annet ble det avdekket eksplosive krigsetterlatenskaper i Porsanger og Tromsø i 2008. Slike funn utgjør en uønsket risiko og bekymring for lokalbefolkningen. Selv om det foreligger etablerte rutiner ved funn av eksplosiver, er det behov for ytterligere å klargjøre de eksisterende ansvarsforhold når det gjelder håndtering og kartlegging av krigsetterlatenskaper.

Regjeringen besluttet i St.meld. nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Forsvaret skulle kartlegge hvilke problemer som kunne oppstå rundt ansvarsforhold og håndtering av nedgravde eksplosiver. Videre uttalte regjeringen i St.meld. nr. 35 (2008-2009) Brannsikkerhet at Forsvarsdepartementet (FD) og Justis- og politidepartementet (JD) vil nedsette en arbeidsgruppe som skal følge opp dette arbeidet.”

Ifølge mandatet skulle arbeidsgruppen ferdigstille sitt arbeid og presentere sin anbefaling i et offisielt dokument innen 31. desember 2011. I samråd med JD ble overleveringstidspunktet utsatt til 30. april 2012.

1.2 Organisering

1.2.1 Arbeidsgruppen.

FD og JD sier i sin invitasjon, vedrørende deltakelse i arbeidsgruppen, at problemstillingene i stor grad ligger innenfor ansvarsområdene til FD og JD. Departementene antok imidlertid at enkelte problemstillinger knyttet til slike eksplosiver fra annen verdenskrig, også kunne falle inn under ansvarsområdet til Fiskeri og kystdepartementet (FKD), Kommunal- og regiondepartementet (KRD), og Miljøverndepartementet (MD). JD og FD inviterte derfor FKD, KRD og MD til å utpeke 1-2 deltakere fra sine underliggende etater til å delta i arbeidsgruppen. KRD ønsket ikke å stille med representanter i arbeidsgruppen.

Ansvar for å lede arbeidsgruppen, samt sekretariatsfunksjonen, ble lagt til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Arbeidsgruppen har bestått av:

- Odd Arne Grøvo, senioringeniør, (leder) DSB
- Axel Proet-Høst, seniorrådgiver, (sekretær) DSB
- Ragnar Sandbæk, Seksjonssjef, Fiskeridirektoratet
- Magnus Bydal, Seniorrådgiver, Forsvarssektoren (FD)
- Jørgen Petersen, Major, FOH/Land
- Håvar Øie, Orkapt, FOH/Sjø. Senere erstattet av Jørn Hammarbeck, Orkapt, FOH/Sjø
- Gina Mikarlsen, Seniorrådgiver, Klif
- Hans Petter Laahne Mortensholm, Seksjonssjef, Kystverket

- Ernst Høier, Politimester, POD

1.2.2 Arbeidsform

Drøftinger, vurderinger av alternativer og fremming av problemstillinger har skjedd i arbeidsmøter. For å få oversikt over nåsituasjon og få frem relevante problemstillinger fikk arbeidsgruppen møte med noen aktører med relevant kunnskap om og erfaring med tilintetgjøring av eksplosiver. Disse var Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Orica Mining Services, Forsvarets ammunisjons og EOD skole (FAES) og Golder Associates.

Arbeidet har vært delt i følgende hovedfaser:

- Analyse og operasjonalisering av mandat
- Beskrivelse av nåsituasjon, inkl. historisk grunnlag for denne
- Identifisering av ulike problemstillinger
- Drøfting av løsninger, enkeltelementer og helheten
- Ferdigstilling av anbefaling/rapport

1.2.3 Økonomi

Mandatet forutsatte at arbeidsgruppen utførte sitt arbeid innenfor deltakende etaters budsjetter. Ingen av etatene, med representanter utplukket til arbeidsgruppen, har hatt avsatte midler for arbeidet. Kostnader er dekket over etatenes driftsbudsjett og gjelder reiser til og fra møter etter statens reiseregulativ.

1.2.4 Inndeling av rapport

Innledningsvis inneholder rapporten arbeidsgruppens forståelse av mandatet. Deretter vurderes den risikoen krigsetterlatenskapene faktisk representerer.

Arbeidsgruppen har funnet det hensiktsmessig å drøfte i et eget kapittel hvordan kartlegging og oversikter over hvor de eksplosive varene er nedgravd, kan samles. Kapitlet inneholder noe historikk, hva som finnes av kartlegginger og oversikter, og anbefalinger om å holde og ajourføre oversikt tilgjengelig for relevante aktører i fremtiden.

Før drøftinger av fremtidige løsninger har arbeidsgruppen redegjort for dagens situasjon; ansvarsforhold og hvordan funn håndteres rent praktisk.

Arbeidsgruppen har valgt å skille ut og drøfte sivile eksplosive varer i et eget kapittel.

De forhold og spørsmål som mandatet ga arbeidsgruppen i oppgave å vurdere og besvare, er å finne igjen som tema i anbefalingens innholdsfortegnelse, med mindre svaret ligger i den helhetlige anbefalte løsning.

1.3 Mandat - omfang og avgrensninger

Deler av arbeidsgruppen fikk overlevert mandatet på innledende møte i JD den 21. mai 2010 (se vedlegg 1).

Arbeidsgruppen har analysert mandatet for å definere oppdraget, finne de problemstillinger og spørsmål oppdragsgiver ønsket besvart, og for å avgrense gruppens drøftinger og anbefalinger.

Redusert kan teksten i mandatet forkortes til:

Arbeidsgruppen skal kartlegge hvilke problemer som [eksisterer eller] kan oppstå rundt ansvarsforhold og håndtering av nedgravde eksplosiver ... og innen 31/12 2011 levere [JD] en anbefaling på hvordan ethvert funn av eksplosiver, både til havs, langs kysten, i elver, innsjøer og på land, og uansett opphav (det vel si både militære og sivile), skal håndteres, herunder ansvaret for håndtering/destruksjon av eksplosivene.

Arbeidsgruppen har definert dette som et overordnet mål for sitt arbeid.

Mandatet begrenser seg innledningsvis til å nevne eksplosive krigsetterlatenskaper etter andre verdenskrig, og omhandler gjennomgående disse, men mandatet utvides avslutningsvis til å omfatte alle typer eksplosiv vare uansett opprinnelse eller alder. Arbeidsgruppen har allikevel gjort noen avgrensninger:

Enighet

Det foreligger en utstrakt kommunikasjon mellom JD og FD forut for etableringen av arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen omtaler i liten grad de forhold det foreligger enighet om.

Det er enighet om følgende, jf arbeidsgruppens mandat:

- Funn av eksplosiver meldes til politiet, som ber Forsvaret om å bistå med å rydde eksplosivene slik at de ikke lenger utgjør en fare. Merkostnadene ved Forsvarets bidrag til det sivile samfunn for å ivareta akutte samfunnsbehov, herunder også Forsvarets bistand til politiet ved fjerning av eksplosiver i henhold til bistandsinstruksen, skal som hovedregel dekkes av Forsvaret med mindre annet blir fastsatt eller særskilt avtalt i det enkelte tilfelle. Dersom Forsvaret yter bistand ut over akuttfasen, skal merkostnadene kompenseres av anmodende instans, jf. også St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet.
- FD er håndterings- og økonomisk ansvarlig for fjerning av krigsetterlatenskaper som ble overtatt av Forsvaret i henhold til lov 15. desember 1950 nr. 4 om fiendegods (fiendegodsloven) og krigsbytteretten, men som senere ble kassert eller dumpet, jf. prinsippet om eiers og forurensers ansvar. Krigsetterlatenskaper som ikke ble overtatt av Forsvaret er eierløse. Forsvarets rolle og kapasitet er i disse situasjonene begrenset til å rydde opp, og som hovedregel være økonomisk ansvarlig for merkostnadene forbundet med ryddingen av oppdukkende eksplosiver som utgjør en akutt fare. Den ovenfor skisserte ansvarsfordeling er også tydeliggjort i St.meld. nr. 35 (2008-2009) Brannsikkerhet.
- Preventive søk etter eksplosiver over hele Norges territorium er ikke aktuelt.

Nødrett

Arbeidsgruppen har, jf mandatet, vurdert om det ved funn av eksplosive krigsetterlatenskaper vil være aktuelt å bruke nødrett som grunnlag for tiltak. Arbeidsgruppen vurderer det slik at de respektive etaters rett til å gripe inn, følger av hvordan ansvar og roller er fordelt, innenfor

gjeldende lovgivning og instruksverk og at nødrett for øvrig ikke anses som et relevant grunnlag for inngripen med hensyn til eksplosive krigsetterlatenskaper.

Håndvåpenammunisjon

Arbeidsgruppen drøfter ikke nye løsninger for funn eller retur av håndvåpenammunisjon annet enn her å nevne at slike varer skal leveres til politiet. Politiet har rutiner for håndtering. Politiets data og materielltjeneste (PDMT) har avtale om å levere ammunisjonen til Forsvaret som tilintetgjør denne ammunisjon i spesialanlegg. Arbeidsgruppen er ikke kjent med noen behov for endringer i denne håndtering og ansvarsfordeling.

Pyroteknisk vare

Arbeidsgruppen drøfter ingen nye rutiner for funn eller retur at pyroteknisk vare slik som fyrverkeri, nødbluss og lignende. Importør av fyrverkeri har plikt til å ta feilvarer i retur etter § 5-5 i forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff. Etter forskriftens § 16-2 plikter produsenter, importører og forhandlere av eksplosiv vare eller produkter som inneholder eksplosiv vare, å ta tilsvarende vare i retur.

Rydding av improviserte sprengladninger (IEDD)

Arbeidsgruppen drøfter ikke håndteringen eller nye rutiner for tilintetgjøring av improviserte sprengladninger (IEDD). Dette er, etter det arbeidsgruppen kjenner til, tilfredsstillende regulert i dag i samarbeid mellom politiet og Forsvaret. Politiet benytter forskrift 28. februar 2003 nr. 220 instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen) for å anmode om bistand fra Forsvarets spesialutdannede personell på dette fagområdet.

Geografisk avgrensning

Arbeidsgruppens anbefaling omfatter funn innenfor hele Norges territorium. Gruppen fant det allikevel naturlig å skille på de eksplosive varer som befinner seg utenfor og innenfor 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen, jf lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) sitt alminnelige virkeområde i § 1-2. Arbeidsgruppens generelle anbefaling har følgelig virkeområde ut til 1 nautisk mil av grunnlinjen. Se for øvrig egne redegjørelser om militære skytefelt, dumpfelt i sjøen, skipsvrak, sjøminer og torpedoer.

Militære skytefelt, dumpfelt i sjøen, skipsvrak, sjøminer og torpedoer

Arbeidsgruppen holder militære skytefelt og Forsvarets dumpfelt utenfor rapporten. Disse områdene er avgrenset geografisk, og faller klart innenfor Forsvarets eget ansvarsområde. Skipsvrak og dumpfelt brukt rett etter krigen er ikke en del av den generelle anbefaling, men er tatt inn som egne redegjørelser. Det samme gjelder for sjøminer og torpedoer.

Militære eksplosive varer annet enn krigsetterlatenskaper

Arbeidsgruppens anbefaling omhandler ikke forhold knyttet til militære eksplosive varer som ikke er krigsetterlatenskaper. Det legges til grunn at dette er Forsvarets ansvar og anliggende.

Miljø/forurensning

Arbeidsgruppens hovedfokus er den fare for liv, helse og materielle verdier de eksplosive varene representerer gjennom sin fare for å eksplodere eller antenne. I mindre grad drøftes den miljø-/forurensningsfare nedgravde eller dumpede eksplosive varer representerer.

Forslag til nye lov- eller forskriftsbestemmelser

Mandatet avsluttes med at arbeidsgruppen bør vurdere om det er behov for nye lov- eller forskriftsbestemmelser. Arbeidsgruppen skal i så fall utarbeide forslag til nye regler. Arbeidsgruppens forslag begrenser seg til å beskrive innhold og forankring i et slikt eventuelt fremtidig regelverk.

Hendelsene 22. juli 2011

Arbeidsgruppen er i sin avsluttende fase ikke gitt noen føringer eller innspill etter hendelsen i regjeringskvartalet den 22. juli.

1.4 Definisjoner

Noen av definisjonene er hentet fra relevant regelverk, andre er tatt med, ikke som noe forslag om fremtidig bruk, men for å vise hva arbeidsgruppen legger i en del begreper brukt i denne rapporten:

Akutt

Situasjon hvor det foreligger en overhengende fare for tap av liv, helse eller vesentlige materielle verdier.

Ammunisjon¹

Ett av fem hovedslag av eksplosiv vare, jf. forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff.

Eksplosiver

Brukes i meningen eksplosiv vare.

Eksplosiv vare

Eksplosiv vare (jf forskrift om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff) defineres som eksplosjonsfarlig stoff som helt eller delvis består av eller inneholder slikt emne at varen kan eksplodere eller forbrenne på eksplosjonsartet måte, inndelt i følgende hovedslag:

- a) *sprengstoff*, slik som nitroglyserin, nitriocellulose, trinitrotoluen, hexogen, dynamitt og nitratsprengstoff,
- b) *krutt*, slik som røksvakt krutt og svartkrutt,
- c) *tennmidler* av enhver art som brukes i samband med andre eksplosiver unntatt tennmidler som faller inn under hovedslaget ammunisjon,
- d) *ammunisjon*, slik som patroner bestående av prosjektil, hylse, drivladning og tennmiddel, hylser av enhver art forsynt med ladning eller tennmiddel, prosjektiler forsynt med ladning, sporlys eller tennmiddel, håndgranater, bomber, raketter og miner samt lys-, brann- og røkbokser,
- e) *pyroteknisk vare*, slik som fyrverkeri, fyrstikker og lys-, røk- og brannsatser eller andre pyrotekniske satser.

Eksplosive krigsetterlatenskaper

Ethvert objekt fra krig, med militært formål, som kan inneholde eksplosjonsfarlig stoff og som er dumpet, skutt, senket, etterlatt, kassert, brent eller gravd ned.

EOD

Explosive Ordnance Disposal. Tilintetgjøring av eksplosive varer.

Fare

Brukes i samme betydning som risiko og relateres til en uønsket hendelse ved at en eksplosiv vare antennes eller eksploderer.

Forekomst

Større mengder eksplosive krigsetterlatenskaper på et begrenset område.

¹ Definisjon etter eksplosivforskriften. Forsvaret benytter en annen definisjon for ammunisjon: ”En felles betegnelse som omfatter alle slags våpen som kan sendes i en ballistisk, eller styrt bane, så som prosjektiler, raketter, granater, torpedoer, bomber og styrte våpen med nødvendige drivladninger, tennmidler, brannrør, detonatorer og ladninger, kjemiske ladninger, eller ladninger av andre stoffer. I sin videste betydning, er betegnelsen ikke begrenset til våpen som nevnt ovenfor, men inkluderer i tillegg alle eksplosiver og pyrotekniske innretninger som kan anvendes til belysning, saluttering, minering, utsprengning, hastighetsøkning, retarderende atskillelse, utskytning av personell, materielloperering, eller stopping av mekanismer, demolering, narring, øvelse, trening, bevoktning, jakt eller sport.”

Funn

Funnet gjenstand eller stoff som er, eller mistenkes å være, eksplosiv vare.

IEDD

Improvised Explosive Device Disposal. Tilintetgjøring av improvisert eksplosive varer slik som terrorbomber.

Militære eksplosive varer

Eksplosive varer beregnet for væpnede styrker og militære våpen.

Risiko

Uttrykk for den fare som uønskede hendelser representerer for mennesker, miljø eller materielle verdier. Risiko uttrykkes ved sannsynlighet for og konsekvens av en uønsket hendelse.

Sivile eksplosive varer

Eksplosive varer beregnet for sivile virksomheter.

Tiltakshaver

Den person eller foretak som terrenginngrepet utføres på vegne av og som er ansvarlig for at tiltaket blir utført i samsvar med myndighetskrav.

2 Risikobilde

Som et utgangspunkt og grunnlag for sitt arbeid har arbeidsgruppen, jf mandat, skaffet seg et inntrykk av hvor stor fare eksplosiver fra annen verdenskrig faktisk vil utgjøre for befolkningen i tiden fremover.

Arbeidsgruppen ble også gitt i oppdrag å skaffe oss en viss overordnet oversikt over hvor mye ammunisjon/sprengstoff som er kassert, dumpet med videre og hvor dette er skjedd.

I tillegg til arbeidsgruppens egne kildestudier og vurderinger har arbeidsgruppen, for å besvare dette, innhentet uttalelse fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), se vedlegg 2.

2.1 Innledende drøfting

For å si noe om faren, må både sannsynligheten for om noe uønsket med disse varene skal kunne skje, og konsekvensene av ulike tenkte hendelser, vurderes.

I en sannsynlighetsvurdering må en legge til grunn blant annet hvilke mengder som finnes, hvor slike etterlatenskaper er å finne, og hva bakgrunnen for at de ligger der er. En skutt granat som ble blindgjenger, med montert og intakt tennkjede, vil med større sannsynlighet kunne gå av enn en granat som har blitt dumpet uten påmontert tennkjede.

Konsekvensene av en hendelse, er blant annet avhengig av hvilke typer eksplosive varer det er snakk om, og hvor og i hvilken sammenheng de finnes. Ammunisjonstypene varierer fra helt ufarlige kalde prosjektiler/granater/bøssinger via relativt ufarlig håndvåpenammunisjon mv. til granater eller miner hvor ukyndig håndtering kan være livsfarlig. De fleste funn er i skog og mark, men det gjøres også funn i tettbebygde strøk. Hvor tungt og kraftig utstyr som brukes, ved for eksempel graving, vil kunne påvirke sannsynligheten for om noe vil kunne skje med ammunisjonen. Avstand til ammunisjonen og hvor skjermet for eksempel en maskinfører er vil ha betydning for konsekvensen av om noe skjer med ammunisjonen.

2.2 Omfang og geografisk fordeling av eksplosive krigsetterlatenskaper

En viss overordnet oversikt over hvor mye ammunisjon/sprengstoff som er kassert, dumpet med videre og hvor dette er skjedd gis i det etterfølgende.

2.2.1 Innledning

Den viktigste kilden arbeidsgruppen har er "Ammunisjonstjenesten i Hæren etter 1945" – Bind 1 utgitt av Hærens forsyningskommando i år 2000, heretter kalt "boken". Det er den samme kilden FFI viser til i sitt svar til arbeidsgruppen. (Ved å lese følgende sider i boken får man et inntrykk av omfang, fordeling og administrasjon: 67, 74, 94-99, 103, 133-136, 143-145, 157, 163-165, 178-181 og 184).

Arbeidsgruppen har også snakket med involverte i kartleggingene på 90-tallet (Golder Associates) uten at det har gitt noe annet bilde enn det som tegnes i ovennevnte kilde.

2.2.2 Mengder

Boken inneholder ingen eksakte oppgaver over de ammunisjonsmengder som ble destruert eller tatt vare på. Det henvises imidlertid flere steder til at totalmengden ammunisjon som skulle samles inn, sorteres, fordeles eller avhendes, var på over 200.000 tonn.

Noe mer spesifikt nevnes det på s. 136 at den 31. august 1945 ble mengden ex-tysk ammunisjon angitt til ca 200.000 tonn. Denne var, ifølge boken, sannsynligvis den ammunisjonen som på det tidspunktet var overtatt av norske myndigheter. Ammunisjon de allierte allerede hadde dumpet eller sprengt vil i så fall komme i tillegg. Boken (s. 143 – 145) viser i oversikter pr 15. september 1945, Finnmark ikke medregnet, at av de over 200.000 tonnene var over 107.000 tonn allerede dumpet og over 101.000 tonn ventet på å bli dumpet. Tallene omfattet både marine-, hær- og flyvåpenammunisjon, hvor hærammunisjonen utgjorde ca. halvparten.

Store mengder av den etterlatte ammunisjonen skulle imidlertid tas vare på og brukes i tyske våpen som det norske forsvaret i mange år fremover var oppsatt med (ref s. 143). Det fantes ex-tysk ammunisjon på lager til slutten på 1980-tallet (ref s.144). Langt fra alt ble altså dumpet eller tilintetgjort, men det finnes i følge boken ingen eksakte oppgaver over hvor mye som ble tatt vare på.

For å beskrive hva som kan eksistere av ulike typer eksplosive krigsetterlatenskaper i skog og mark i dag, må en også ta i betraktning kjente uhell eller sabotasje i ammunisjonslagre hvor ammunisjon er kastet ut og spredd over større områder og hvor det fortsatt kan finnes ueksploderte rester (for eksempel etter uhellet på Moisund i 1942).

Krigshandlingene medførte også blindgjengere og etterlatt ammunisjon som selv i dag kan dukke opp. Forsvaret gjennomfører årlig i størrelsesorden 250 -350 eksplosivryddeoppdrag.

2.2.3 Typer

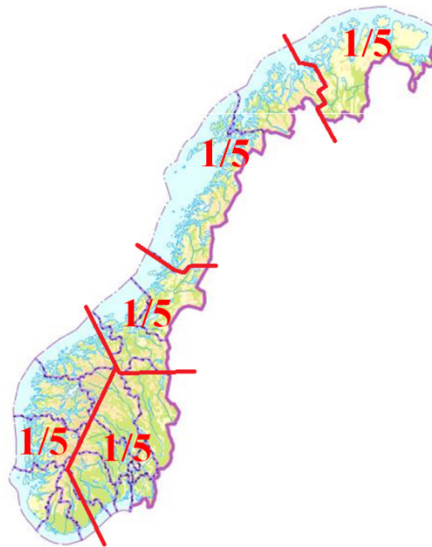
Det var alle typer ammunisjon som ble etterlatt: Landminer, bomber, panserverngranater, bombekastergranater, geværgranater, håndgranater, geværpatroner, krutt, signal- og lysammunisjon mv, samt sjøminer og torpedoer.

Tyskerne hadde ikke bare selvproduserte våpen og ammunisjon, men også ammunisjon av fransk, østerriksk, jugoslavisk, tsjekkisk, polsk og russisk opprinnelse. I tillegg skulle man ta vare på den britiske ammunisjonen, som var kommet som slipp til hjemmestyrkene, eller den som kom med styrkene fra England, samt svensk ammunisjon som fulgte politroppene. Også de sovjetiske styrkene, som krysset grensen i oktober 1944, må ha brakt med ammunisjon. De overtok imidlertid deler av den ex-tyske ammunisjonen.

2.2.4 Geografisk fordeling

Oppgaver over dumpet ammunisjon i ulike landsdeler stemmer, etter det arbeidsgruppen kan lese, rimelig bra med fordelingen av tyske soldater i Norge under krigen (ref s. 144-145). Grovt sett kan man anslå at mengdene fordelte seg med 1/5 på

Østlandet, 1/5 på Sør- og Vestlandet, 1/5 i Trøndelag og 2/5 fordelt i Nordland, Troms og Finnmark. Mengdene redegjort for på s. 181 kan tyde på at i Nord-Norge var fordelingen grovt sett 1/5 i Nordland og Troms og 1/5 i Finnmark.



Figur 1: Omtrentlig geografisk fordeling av eksplosive krigsetterlatenskaper rett etter krigen.

I Finnmark ble, i større grad enn i andre fylker, de tyske ammunisjonsbeholdningene brent, sprengt eller ødelagt av tyskerne ved tilbaketreking etter kapitulasjonen. Det henvises til "den brente jords taktikk". Dette medførte utkast av deler av og hel ueksplodert ammunisjon fra lagre og kanonstillinger.

Krigshandlingene medførte blindgjengere og etterlatt ammunisjon. Bokens s. 103 sier: "I Nord-Norge har det i alle år etter krigen blitt funnet mye etterlatt ammunisjon. Spesielt har dette vært tilfellet i Finnmark og i Narvik-området."

I tillegg til den generelle geografiske fordeling, er det, som tidligere nevnt, også noen konkrete kjente steder hvor det har skjedd uhell eller sabotasje. Ammunisjon er blitt kastet ut og spredd over et større område hvor det fortsatt kan dukke opp ueksploderte rester. Noen av disse er beskrevet i boken.²

Boken nevner, etter det arbeidsgruppen har funnet, ikke noe om at ammunisjon i det hele tatt ble nedgravd.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) spurte i 2005, jf oppdrag i St.meld. nr. 39 (2003-2004), landets fylkesmenn om de kjente til områder hvor det kan være nedgravde eksplosiver. Svarene var generelt at fylkesmennene, og dem fylkesmennene videre hadde spurt, ikke hadde kjennskap til slike områder. I Oppland ble det vist til indikasjoner på noe ved Hovemoen på Lillehammer. I Sør-Trøndelag ble det vist til nedgravde krigsetterlatenskaper i Sjøveien i Trondheim og at det generelt foreligger en sannsynlighet for

² I "Ammunisjonstjenesten i Hæren etter 1945" nevnes Moisund i 1942, Filipstad i Oslo i 1943, Ringebu i 1944 og Bergen havn i 1944.

at det finnes flere steder. I Finnmark ble det generelt vist til at ”Store mengder ammunisjon og eksplosiver ble dumpet på forskjellige plasser både i innsjøer eller nedgravd”.

Arbeidsgruppen er kjent med at det i forbindelse med flyplassutbygginger har blitt avdekket eksplosive krigsetterlatenskaper. Dette i tilknytning til at flyplassene ble brukt av tyskerne under krigen.

Det skal finnes en del detaljer i rapportene fra Minekommandoen på 50-tallet om hvor det ble dumpet eksplosive krigsetterlatenskaper i vann i Finnmark. Disse rapportene er tilgjengelig hos Forsvarets ammunisjons og EOD skole (FAES).

2.2.5 Tilintetgjøring

I boken får man ett visst inntrykk av tilintetgjørings- eller fjerningsmetode.

Hovedmetode var helt klart utskipping og dumping. I følge s. 143 foregikk destruksjonen i hovedsak ved at ammunisjonen ble fraktet til anviste dumpefelt og dumpet i sjøen.

Det nevnes (s. 74) at den allierte militærmisjonens virksomhet, sommeren og høsten 1945, var preget av planløs dumping eller annen ødeleggelse av den tyske ammunisjonen. Alt tysk krigsmateriell skulle i utgangspunktet ødelegges, men det ble snart klart at Norge kunne beholde ammunisjonen til bruk i overtatte våpen.

Det var ikke all eksplosiv vare som kunne tilintetgjøres ved dumping. Mye ble derfor også tilintetgjort ved sprengning eller brenning.

Man kan ut fra boken, for eksempel s. 184, regne seg frem til at ca 92 % ble dumpet og 8 % ble brent eller sprengt (hhv. 6 % brent og 2 % sprengt) jf. også s. 163. I tillegg til dumping til sjøs er det også kjennskap til konkrete tilfeller av dumping i ferskvann for eksempel i Randsfjorden og i tjern ved Hauerseter på Romerike.

2.2.6 Oppsummering

- Det finnes ingen eksakte oppgaver over de ammunisjonsmengder som ble destruert eller tatt vare på etter krigen.
- Kilder tyder på at godt over 200.000 tonn ammunisjon lå igjen etter tyskerne i 1945.
- Grovt sett kan man anslå at mengdene fordelte seg med 1/5 på Østlandet, 1/5 på Sør- og Vestlandet, 1/5 i Trøndelag, 1/5 i Nordland og Troms og 1/5 i Finnmark.
- Det virker som om tyskerne i Finnmark mer enn andre steder tilintetgjorde eller forsøkte å tilintetgjøre sine beholdninger ved tilbaketrekning. Dette resulterte i utkast av ammunisjon i områdene rundt lager og kanonstillinger.
- Det aller meste av kassert ammunisjon ble skipet ut og dumpet til sjøs
- Det er også kjennskap til at det har blitt dumpet i ferskvann
- Noe ble brent og sprengt på land
- En liten andel av ammunisjon har, eller mistenkes å ha, blitt gravd ned
- Ikke all tilintetgjøring var like planmessig gjennomført rett etter krigen
- Store mengder av den etterlatte ammunisjonen ble imidlertid tatt vare på og ble benyttet i tyske våpen som det norske forsvaret helt til ut på 1980 tallet var oppsatt med.

2.3 Skader på liv og helse eller materielle skader

Arbeidsgruppen har forsøkt å danne seg et inntrykk av hvor mange skader på liv og helse og hvor store materielle skader som er forårsaket av nedgravde/dumpede eksplosiver i perioden etter annen verdenskrig. Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) har søkt i sine arkiver, og arbeidsgruppen har undersøkt andre tilgjengelige kilder, se kildeliste. I uttalelsen fra FFI, fremgår at de ikke har dokumentasjon på noen konkrete hendelser.

Det skal generelt sett stor ytre påkjenning til før sprengstoffyllinger vil detonere. Tenkte scenarier for å få til dette vil være at eksplosivene utsetter for tung maskinell håndtering eller høy temperatur i en brann.

2.3.1 Uhell på funn/dumpestedet

Umiddelbart etter fredsslutningen skjedde det en del hendelser som et resultat av ukyndig og uforsiktig omgang med eksplosiver. Arbeidsgruppen har ingen nærmere oversikt over omfanget.

Etter det arbeidsgruppen har funnet, er det noen hendelser i nyere tid som kan relateres til ulykker skjedd med eksplosiver der allmennheten har kommet over slike. Eksempler på dette er:

- På 60-70 tallet en gang kjørte en gravemaskin på en stridsvognt mine ved Pikevann i Kirkenes. Maskinføreren omkom.
- I 1983 mistet et barn livet ved Vibergtjern på Øvre Romerike. Ved krigens slutt hadde tyskerne sprengt et ammunisjonslager. Ammunisjon hadde blitt spredd utover store områder. Barnet hadde funnet og lekt med rester av ammunisjon, som gikk av.
- I 2005 tente noen soldater bål i skogen ved Høybukta i Kirkenes. "Noe" smalt. En fikk mindre ansiktsskader.

2.3.2 Uhell ved rydding, dumping og tilintetgjøring

De aller fleste ulykker har skjedd ved rydding, dumping og tilintetgjøring av eksplosiver.

I "Ammunisjonstjenesten i Hæren etter 1945" er det i kapittel 12 beskrevet 7 ulykker. Alle er relatert til arbeid med dumping eller rydding av eksplosive varer:

- Ulykken på Grønlikaien i 1945: Ulykken skjedde ved lasting av ammunisjon fra jernbanevogn til lekter. Ammunisjonen var samlet inn fra Østlandet og skulle lastes om bord i lekteren for å fraktes ut og dumpes. Hendelsen ble utløst av at en kasse falt ut av en overlesset kranskuff og ned på ammunisjonen på lekteren. To norske kranførere og 39 tyskere ble drept. 108 personer ble alvorlig skadet.
- Ulykken med M/S Thekla utenfor Florø i 1945. En båt fullastet med tysk ammunisjon som skulle dumpes eksploderte. Årsak er ikke funnet. Tjue personer omkom.
- Ulykke i Firkantvann i Sør-Varanger under minekommandoopdrag i 1951. Ulykken skjedde ved dumping av ammunisjon i vannet. Det er antatt at hendelsen skjedde under dumping av ammunisjon ved at større mengder ammunisjon som tidligere var dumpet i vannet detonerte som resultat av at en granat gikk av. Tre personer omkom.
- Sprengningsulykke ved Garnisonen i Sør-Varanger i 1960. Rester av sprengstoff, tennmidler og tjærelunte skulle sprenges. Under klargjøring gikk ladningen av og en person omkom.
- Sprengningsulykke på Setermoen i 1979. Ukyndig håndtering av blindgjenger av en geværgranat.
- Sprengningsulykke på Hjerkin i 1994. Fenghetter beslaglagt av politiet skulle tilintetgjøres. De gikk av under utpakking. To offiserer ble lettere skadet.

- Ulykke på Hjerkins i 1996. Hendelsen skjedde ved klargjøring av ammunisjonsskraper for videre avhending. Del av moderne panservernrakettkikk gikk av og en person ble skadet.

I tillegg kan det nevnes at:

- På 70-tallet fant en amatørdiver noen granater i vraket av et tysk marinefartøy. Disse ble tatt på land og senere kastet i et vann like utenfor en kai. Granatene ble oppdaget i 1976. Mannskaper fra en minedykkergruppe ble tilkalt. Av hensyn til risikoen for skader på kaianlegg, ble granatene før sprengningen flyttet et stykke lengre ut i vannet. Likevel oppsto det skader på kaianlegget. Saken er nærmere omtalt i pkt. 4.9.3.
- I 2010 ble et fiskeoppdrettsanlegg skadd, med påfølgende fiskedød mv, ved rydding av en mine utenfor Sotra.

Arbeidsgruppen kan ikke utelukke at det har skjedd flere hendelser, men må kunne konkludere med at det har skjedd svært få uhell. Hendelser er i all hovedsak knyttet til når de eksplosive varene har blitt dumpet, ryddet eller tilintetgjort; ved planlagt håndtering, ikke ved tilfeldige funn.

2.4 Nedbryting av sprengstoff fra annen verdenskrig

Arbeidsgruppen ble gitt i oppdrag å innhente informasjon om hvor lang tid det vil ta før sprengstoff fra annen verdenskrig vil bli brutt ned naturlig. Uttalelse er innhentet fra FFI.

Nedbrytningstid vil variere med ulike sprengstoffyllinger (TNT, Pikrinsyre, RDX, Amatol, PETN m.v.), hvordan ammunisjonen for øvrig er bygget opp, og videre i hvilket miljø sprengstoffet og ammunisjonen befinner seg i (tørr fylling, fuktig jord, ferskvann, saltvann...). I noen tilfeller vil sprengstoffet i dag være like godt som nytt, i noen tilfeller vil sprengstoffet kunne ha reagert med metaller og blitt mer ustabil og i noen tilfeller vil sprengstoffet kunne være svekket.

FFI viser til at resultater, fra de arbeider FFI og andre har gjennomført på ammunisjon med eksplosiver i sjø og ferskvann, viser at sprengstoff i liten grad er blitt brutt ned eller løst i vannmasser. FFIs uttalelse underbygger arbeidsgruppens vurderinger om at nedbrytningstiden vil *”være sterkt avhengig av i hvilket miljø sprengstoffet ligger i, og hvordan sprengstoffet er omsluttet i ammunisjon, samt hvilke metaller og andre materialer som er benyttet”*. Videre sier FFI at *”Undersøkelser og observasjoner tyder på at det vil ta lang tid før sprengstoffer naturlig brytes ned. Det vil sannsynligvis som et minimum være snakk om mange titalls år før sprengstoffet i ammunisjon brytes ned til ufarlige stoffer”*. FFI viser også til en svensk undersøkelse der beregninger viser at det vil ta mer enn 1000 år før det begynner å lekke eksplosiver fra dumpet ammunisjon i innsjøer. FFIs svar til arbeidsgruppen er vedlagt, se vedlegg 2.

Konklusjonen er at det vil kunne ta svært lang tid før sprengstoff fra annen verdenskrig blir brutt ned naturlig.

2.5 Andre forhold i relasjon til risiko

Til vurderingene av faren forbundet med eksplosive krigsetterlatenskaper finner arbeidsgruppen det hensiktsmessig å trekke frem noen relevante problemstillinger:

2.5.1 Risikokommunikasjon

Det er en utfordring å kommunisere en svært lav risiko, hvor sannsynligheten for en hendelse er minimal, i mange tilfeller neglisjerbar, men der konsekvensen, gitt en eksplosjon, kan være

fatal. Myndighetene ønsker at mistenkelige funn ikke røres, selv om funnet kan være ufarlig ammunisjon eller annen ufarlig gjenstand. Det må tas høyde for at funnet er berøringsfarlig. Den generelle kommunikasjon til allmennheten må være at funn er farlige og ikke skal røres.

2.5.2 Trygghet

Arbeidsgruppen ønsker å trekke frem problemstillinger og spørsmål knyttet til bekymring i, og trygghet for, befolkningen. Noe er den reelle risiko, annet er hva allmennheten eller enkeltpersoner opplever. Opplevd risiko er ikke alltid sammenfallende med reell risiko. Det er her snakk om varer som er produsert for å skade, drepe eller ødelegge. Selv om objektene ikke vil kunne eksplodere der de ligger og eksperter konkluderer med at det sikreste er å la ammunisjonen ligge urørt, så vil allmennheten kunne føle seg ukomfortable med at eksplosiver ligger nedgravd i nabolaget.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at man bør gå langt i å fjerne potensielle farer for befolkningen. Men hvor langt skal man gå for at befolkningen skal føle trygghet når risikoen vurderes å være akseptabel? På den annen side, hvor langt skal man gå i å utsette ryddepersonell og omgivelsene for reell risiko under tilintetgjøringen for at folk etter rydding skal føle seg tryggere? Et annet spørsmål som kan reises er hvor langt skal evt. staten gå i å dekke kostnader knyttet til søk som avkrefter mer eller mindre begrunnet mistanke for, nedgravde eller dumpede eksplosive varer?

Selv om den reelle faren er liten, vil det alltid kunne reises spørsmål om hvor langt man skal gå for å sikre befolkningens trygghet. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at det er den reelle faren som må være retningsgivende for hvilke tiltak som beslutes iverksatt, men det bør også kunne rettferdiggjøres rydding eller andre tiltak, dersom risikovurderinger åpner for det, hvor hovedhensynet er å gi befolkningen økt følelse av trygghet.

2.5.3 Sikring (security)

Selv om eksplosjonsfaren knyttet til dumpede og nedgravde eksplosive varer er svært liten og det i de fleste tilfeller taler for å la de bli liggende, vil selve sprengstoffet kunne være fullt brukbart i lang tid fremover. Det kan tenkes at disse, dersom de kommer i urette hender, vil kunne brukes i en kriminell handling. Det er ikke gitt at en kriminell vil kunne klare å bringe sprengstoffet til detonasjon eller ha dette som hensikt, men en eller flere plasserte granater vil kunne brukes for å oppnå andre mål og representere en forstyrrelse i den alminnelige ro og orden. Tiltak med evakuering og uskadeliggjøring med bruk av både politi- og forsvarsressurser er kostnadsdrivende.

Følgelig ligger det en problemstilling i å, på den ene side bekjentgjøre opplysninger om dumpsteder eller steder der det er nedgravde eksplosive krigsetterlatenskaper for å forebygge uhell, og på den annen side å skjerme slik informasjon for personer og organisasjoner som vil kunne ønske å utnytte informasjonen til å få tak i de eksplosive varene.

I en vurdering av om en forekomst skal ryddes må også tilgjengeligheten til forekomsten for allmennheten vurderes.

2.6 Oppsummering - risiko og fare for befolkningen

Arbeidsgruppens inntrykk er, sammenfallende med uttalelse fra FFI, at faren for befolkningen generelt er lav.

Den generelle sannsynligheten for en eksplosjon er svært liten. Det skal generelt sett stor ytre påkjenning til før sprengstoffyllinger vil detonere. Konsekvensen av en eksplosjon nær et

menneske kan være fatal. For de fleste funn vil muligheten for at granaten eller ammunisjonen skal kunne gå til detonasjon, være svært lav eller ikke tilstede. Tenkte scenarioer for å få til dette vil være at eksplosivene utsetter for tung maskinell håndtering eller høy temperatur i en brann.

Antall uhell underbygger en konklusjon om lav risiko. Størst risiko er knyttet til selve tilintetgjøringen av nedgravde eller dumpede eksplosive varer. Grunnet lang nedbrytningstid, vil imidlertid den fare eller de problemer disse eksplosive varene representerer, vedvare.

FFI påpeker imidlertid i sin uttalelse at det er behov for ytterligere studier for å avklare hvilken risiko som er forbundet med eksplosive krigsetterlatenskaper.

3 Kartlegging og oversikt over eksplosive krigsetterlatenskaper

Arbeidsgruppen legger til grunn føringen i mandatet om at preventive søk etter eksplosiver over hele Norges territorium ikke er aktuelt. Arbeidsgruppen anbefaler imidlertid her tiltak for å samle eksisterende kunnskap.

3.1 Databasen Grunnforurensning

Databasen Grunnforurensning er opprettet for å ha et nasjonalt system for registrering av deponier og forurenset grunn. Databasen ble etablert som nettløsning i 2002, og eies og drives av Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif).

Grunnforurensning inneholder informasjon om ca. 3.000 lokaliteter i Norge og på Svalbard, hvor det er forurensning i grunnen eller mistanke om forurensning. Den brukes av Klif, Fylkesmannen, kommunen, Forsvaret, og allmennheten.

Databasen gir blant annet informasjon til allmennheten om lokaliteter hvor statlig og kommunal forurensningsmyndighet har registrert forurenset grunn eller mistanke om forurenset grunn. Den hjelper forurensningsmyndigheten i sin saksbehandling av lokaliteter med forurenset grunn, og den gir informasjon til selgere og kjøpere av eiendom om tomten er registrert som forurenset eller som mistenkt forurenset. Den inneholder også informasjon som kan brukes av utbyggere og konsulenter i planlegging av undersøkelser og tiltak på den enkelte lokalitet.

Forurensningsmyndigheten på alle nivåer har ansvar for å registrere og oppdatere lokaliteter i databasen.

I Grunnforurensning er det muligheter for å registrere mange detaljer om en lokalitet. Lokalitetene er delt inn i følgende lokalitetstyper:

- deponi
- kommunalt deponi
- forurenset grunn
- krigsetterlatenskaper
- forurenset sjøbunn
- ferskvannssedimenter
- skytebane.

Lokalitetens alvorlighetsgrad angis ved å sette en påvirkningsgrad. Basen har følgende påvirkningsgrader (PG):

- PG 1: Liten/ingen påvirkning, ikke behov for restriksjoner på arealbruk.
- PG 2: Liten/ingen påvirkning med dagens arealbruk/resipientbruk
- PG 3: Påvist påvirkning og behov for fysiske tiltak
- PG X: Mistanke om forurensning

Ryddede områder settes i PG 1, men kan også settes til PG 2 dersom de ikke er fullstendig ryddet. Dersom det har vært mistanke knyttet til et område og mistanken er avkreftet, brukes PG 1.



- ⊕ Utvidet søk
- ⊕ Søk på kart
- ⊕ Informer oss om forurenset grunn
- ⊕ Lenker
- ⊕ Administrasjon
- ⊕ Hovedsiden

- ⊕ Hjelp

1 - 20 21-38

Velg	Lokalitetnavn	Nummer	Gnr/Bnr/Fnr	Kommune	Type	Påvirkningsgrad	Besøksadresse	Matrikkelen
<input type="checkbox"/>	Seterelva 1	1922005	41/1/0/0	Bardu	Ferskvannssedimenter	02	9360 Bardu	Ja
<input type="checkbox"/>	Seterelva 2	1922006	41/1/0/0	Bardu	Ferskvannssedimenter	02	9360 Bardu	Ja
<input type="checkbox"/>	Flatneset	1929003	14/3/0/0	Berg	Krigsetterlatenskap	X	Ukjent	Ja
<input type="checkbox"/>	Kålvatnet	2024003	11/1/0/0	Berlevåg	Ferskvannssedimenter	X	9980 Berlevåg	Ja
<input type="checkbox"/>	Moisund	0937007	24/52/0/0	Evje og Hornnes	Krigsetterlatenskap	02	4737 Hornnes	Ja
<input type="checkbox"/>	Otra mellom Moisund og Klepp	0937006	0/1/0/0	Evje og Hornnes	Ferskvannssedimenter	02	Ukjent	Ja
<input type="checkbox"/>	Halsa fjorden	1571002	0/1/0/0	Halsa	Krigsetterlatenskap	02	Ukjent	Ja
<input type="checkbox"/>	Legetjerna	1119003	89/2/0/0	Hå	Ferskvannssedimenter	02	4364 Sirevåg	Ja
<input type="checkbox"/>	Vedafjell	1119004	89/2/0/0	Hå	Ferskvannssedimenter	02	Ukjent	Ja
<input type="checkbox"/>	AKON, Sølvverkets gruvefelt	0604015	8651/1/0/0	Kongsberg	Krigsetterlatenskap	02	3614 Kongsberg	Ja
<input type="checkbox"/>	Dalaneveien 59	1001073	201/13/0/0	Kristiansand	Forurenset grunn	02	Ukjent	Nei
<input type="checkbox"/>	Kvalvik Fort (sjøen utenfor)	1505015		Kristiansund	Krigsetterlatenskap	01	Ukjent	Nei
<input type="checkbox"/>	Abonbahta	2020024	21/1/0/0	Porsanger Porsångu Porsanki	Krigsetterlatenskap	X	9700 Lakselv	Ja
<input type="checkbox"/>	Banak flystasjon	2020019	16/1/0/0	Porsanger Porsångu Porsanki	Krigsetterlatenskap	X	9700 Lakselv	Ja
<input type="checkbox"/>	Hamnbukt	2020020	21/1/0/0	Porsanger Porsångu Porsanki	Krigsetterlatenskap	X	9700 Lakselv	Ja
<input type="checkbox"/>	Lakselv 1	2020022	21/1/0/0	Porsanger Porsångu Porsanki	Krigsetterlatenskap	X	9700 Lakselv	Ja

Figur 2: Eksempel på søk i Grunnforurensning. Søkekriterie Eksplosiver.

I tillegg kan man registrere stoffgruppe (for eksempel metallforbindelser) og stoffundergruppe (for eksempel bly og sink) knyttet til forurensningen. Dette er felter som lett kan utvides/endres, og nylig ble stoffgruppen eksplosiver med undergrupper for konkrete typer lagt til i databasen. Generelt kan det gjøres tilpasninger i databasen ved behov og der det finnes hensiktsmessig. Andre viktige felt er informasjon om hvem som er forurensningsmyndighet, oversikt over vedtak fattet i saken, datamateriale (rapporter), berørte eiendommer, kart mv.

Forsvaret fikk opprettet en egen innsynsløsning i Grunnforurensning i 2004 hvor dataene er skjermet for allmennheten. Forsvaret har mange eiendommer med forurenset grunn eller mistanke om forurenset grunn. På disse vil det over tid pågå et større oppryddingsarbeid, med Forsvaret som tiltakshaver, og hovedsakelig Klif som forurensningsmyndighet. Forsvaret kan jobbe med og oppdatere egne lokaliteter underveis i oppryddingsprosessen. Ved ferdigstilling av en opprydding vil myndigheten kvalitetssikre dataene i databasen. Ved salg av en eiendom vil lokaliteten overføres til en offentlig innsynsløsning. Systemet er adgangsbegrenset for Forsvarets lokaliteter, med tilgang for Forsvarsbygg og forurensningsmyndighetene. Det er i dag registrert ca. 450 lokaliteter i databasen.

Siden februar 2010 er opplysninger fra Grunnforurensning overført til matrikkelen. Matrikkelen er Norges offisielle register over fast eiendom, og inneholder opplysninger om den enkelte matrikkelenhet (eiendom) som er nødvendig for planlegging, utbygging, bruk og vern av fast eiendom, herunder opplysninger om forurenset grunn.

Data om lokalitetsnummer, lokalitetsnavn, påvirkningsgrad, myndighet og vedtak hentes fra databasen og blir synlige i matrikkelen knyttet til aktuelle matrikkelenheter. I tillegg vil det fra matrikkelen vises til lokaliteten i Grunnforurensning gjennom en nettsadresse.

Det eksisterer en egen løsning (knappen ”Informert oss om forurensning”) der enhver kan rapportere til Grunnforurensning. Denne informasjonen må aksepteres av forurensningsmyndigheten før den blir synlig i databasen.

3.2 Eksisterende oversikter / utførte kartlegginger

3.2.1 Klifs kartlegging av forurenset grunn på 1990-tallet

I perioden 1987- 1990 gjennomførte SFT (dagens Klif) en nasjonal kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn. Bakgrunnen var målet om å rydde opp i de verste tilfellene av grunnforurensning innen år 2000. En svakhet var at Forsvaret var utelatt i kartleggingen, men på initiativ fra SFT gjennomførte Forsvaret egne kartlegginger.

I 1991 ble det gjennomført en nasjonal kartlegging av spesialavfall i deponier på Forsvarets eiendommer. Dette ble gjort for å skaffe oversikt over hvilke typer spesialavfall som har oppstått ved de ulike avdelinger innen Forsvaret, og hvilke deponier Forsvaret har benyttet. Kartleggingen ble basert på eksisterende informasjon og det ble ikke gjennomført grunnundersøkelser. Kartleggingen ble utført på tilsvarende måte som SFTs kartlegging i 1987-1990, og det ble utarbeidet en egen håndbok til formålet.

Etter kartleggingene i 1991 sto man igjen med ca. 140 avfallsfyllinger hvorav ca. 100 med mistanke om eller sikre opplysninger om spesialavfall. Det ble videre registrert 100 områder med forurenset grunn og 30 steder langs kysten med dumpet ammunisjon. Dumpestedene langs kysten er ikke registrert i databasen.

Klif har oversikt over samtlige rapporter i anledning disse kartleggingene. Henvisningene til rapportene er tatt inn i kildelisten til arbeidsgruppens rapport.

I 1993 ble lokalitetene lagt inn i SFTs database over forurenset grunn og deponier (i dag Grunnforurensning). Papirrapportene og søk i databasen viser at det ser ut som det aller meste ble overført til Grunnforurensning, og at de viktigste opplysningene fra rapporten ble ført over i databasen. Opplysninger om ammunisjon/eksplosiver er videreført i et notatfelt. Papirrapportene oppbevares hos Klif.

Undersøkelsen fra 1991 ble fulgt opp med en kartlegging i 1992 med fokus på deponier og forurenset grunn som følge av tysk aktivitet også utenfor Forsvarets eiendommer. Det ble ikke gjennomført grunnundersøkelser. Det ble registrert 131 deponier med krigssetterlatenskaper. Undersøkelsen ble gjennomført som en spørreundersøkelse til kommunene. Klif har oversikt over samtlige rapporter i anledning disse kartleggingene. Henvisningene til rapportene er tatt inn i kildelisten til arbeidsgruppa rapport.

Lokalitetene som ble kartlagt av Forsvaret i perioden 1991-1993, er videreført i databasen Grunnforurensning. På lokaliteter der det ble registrert eksplosiver, er dette omtalt i notatfelt og registrert under stoffgruppe ”eksplosiver”. Klif er positive til at eksplosiver registreres i databasen Grunnforurensning fordi det er grunn til å tro at eksplosiver kan utgjøre en potensiell forurensningsfare.

3.2.2 Forsvarets egne oversikter

Oversikter over områder som er ryddet etter 2. verdenskrig, eksisterer i varierende tilgjengelighet og er noe fragmentert. Rapporter fra Minekommandoen i Finnmark og resten av landet ble oppbevart i de gamle Distriktskommandoene og er overlevert til Riksarkivet. Lite av dette er skannet inn og tilgjengelig på data.

Rapportene fra Distriktskommando Østlandet og Sør/Vestlandet ligger i tillegg oppbevart hos Forsvarets ammunisjons- og EOD skole (FAES) på Sessvollmoen.

I tillegg har flere av EOD-operatørene tatt kopier av egen interesse og for bruk i utøvelse av EOD-oppgaver i sine distrikter. Spesielt kan nevnes at det finnes solid dokumentasjon på rydding i Sør-Varanger. Informasjon fra disse rapportene kan være hentet og brukt i forbindelse utarbeidelse av reglementer og historiske bøker, men det er ikke laget en egen oversikt over de totale ryddearbeider etter krigen.

Etter etablering av Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK), nå Forsvarets hovedkvarter (FOH), er rapporter fra 1999/2000 frem til i dag elektronisk oppbevart hos FOH.

Forsvarsbygg har oversikt over rydding av avhendede skytefelt, og har etablerte planer for fremtidig rydding.

3.2.3 Andre oversikter - regionalt og lokalt

Beskrivelser av krigshandlinger og aktivitet under og etter andre verdenskrig finnes i ulike verk, bygdebøker og beretninger. Lokale historielag vil kunne ha relevant informasjon om steder der det kan ha blitt dumpet eller gravd ned eksplosive krigsetterlatenskaper. Militærhistoriske foreninger kan sitte inne med relevant informasjon.

I flere kommuner er det kjennskap til konkrete områder hvor det er eller mistenkes å være eksplosive krigsetterlatenskaper i grunnen. Disse kan være lagt inn i kommunens arealplaner eller inngår i andre kommunale oversikter og analyser. Fylkesmennene kan også, gjennom deres saksbehandling, kjenne til forekomster.

Det eksisterer fortsatt enkeltpersoner som sitter med kunnskap om lokale hendelser under og etter 2. verdenskrig. Dette kan være kjennskap til krigshandlinger, hendelser ved kapitulasjonen, eller knyttet til oppryddingsarbeidet etter krigen.

3.3 Anbefaling om samling av oversikter i en database

Arbeidsgruppen anbefaler en videreutvikling og bruk av databasen Grunnforurensning for å få på plass gode oversikter av hvor eksplosive krigsetterlatenskaper finnes eller kan tenkes å finnes. Gruppen er kjent med at det internasjonalt er blitt etterlyst systemer/baser for å holde oversikt over områder med eksplosive varer i grunnen. Med implementering av følgende anbefalinger vil Norge kunne bli et foregangsland på å skaffe seg en slik systematisk oversikt.

3.3.1 Tilpasninger av databasen Grunnforurensning

Arbeidsgruppen ser ikke behov for store endringer i Grunnforurensning for at databasen skal kunne brukes til registrering av alle forekomster av dumpede eller nedgravde eksplosive varer. Gruppen er gjort kjent med at det er muligheter for relativt enkelt å legge til flere lokalitetstyper, stoffgrupper og stoffundergrupper.

3.3.2 Samling og foredling av informasjon og oversikter

For å samle og få registrert data i Grunnforurensning, anbefaler arbeidsgruppen følgende tiltak:

Arbeidsgruppen foreslår at det nedsettes en egen gruppe i Forsvaret/forsvarssektoren som får til oppgave å gjennomgå relevant historisk materiale i den hensikt å etablere en samlet oversikt over forekomster, dumpeområder og tidligere skytefelt i Forsvaret. Relevant informasjon fra dette arbeidet må registreres i Grunnforurensning. Arbeidet anslås til to årsverk. Det kan etableres som et eget prosjekt i Forsvaret eller gis til FFI som et oppdrag. Arbeidsgruppen finner det naturlig at FOH gis ansvaret med å koordinere dette arbeidet.

Kommuner må legge inn sin kjennskap til eksplosive forekomster og mistanke om slike i Grunnforurensning basert på ulike kilder. Slike oversikter skal kommunen særlig ha skaffet seg gjennom ROS-analyser i sin arealplanlegging (se også pkt 4.6).

Fylkesmannen må på bakgrunn av utarbeidede ROS-analyser, som kan ha avdekket forekomster eller mistanke om slike, legge inn sin kjennskap. Fylkesmannen har også oppfølging av de enkelte kommunenes arealplaner, hvor det kan være angitt lokasjoner.

Med alternativet i Grunnforurensning ”Informere oss om forurensning”, har enhver mulighet til å legge inn forslag til lokalitet. Dersom det finnes ”entusiaster” eller andre enkeltpersoner som grunneier, tiltakshaver eller medlem av historielag med kunnskap om lokalitet, bør de oppfordres til å registrere dette eller/og varsle kommunen. Denne informasjon må aksepteres av rett myndighet før den blir synlig i databasen.

Arbeidsgruppen anbefaler at vannregionmyndighetene, i forbindelse med kartleggingen av vannforekomster etter forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften), se pkt. 4.3.2.2, pålegges å sørge for at forekomster av eksplosive krigsetterlatenskaper blir registrert i Grunnforurensning. Et slikt pålegg kan gis i vannforskriften. Et mulig kontaktpunkt for dette tiltaket vil være Direktoratet for naturforvaltning eller Direktoratgruppen for vanndirektivet.

3.3.3 Fremtidig oppdatering av oversikt

Ulike aktører bør legge inn nye forekomster, eller mistanker om slike. Ryddede funn legges inn i Grunnforurensning med relevant påvirkningsgrad.

Databasen må ajourføres dersom mistanker om eksplosive krigsetterlatenskaper bekreftes, eller avkreftes, og dersom forekomster er blitt ryddet. Som et bidrag til dette anbefaler arbeidsgruppen at Forsvaret sender kopi av sine rydderapporter til kommunen, som får et ansvar for å oppdatere databasen.

3.3.4 Skille mellom innmarks- og utmarksområde?

Arbeidsgruppen er i mandatet eksplisitt gitt i oppgave å vurdere om det i en kartlegging bør skjelnes mellom innmarks- og utmarksområder. Arbeidsgruppen finner ingen grunn til å begrense oversikten til kun å gjelde innmarksområder. Man må søke å få inn alt av data og holde oversikt både på innmarks- og utmarksområder.

3.4 Problemstillinger knyttet til kartlegging og oversikt

3.4.1 Kunnskap forsvinner

En opplagt utfordring er at enkeltpersoners kunnskap fra krigen og etterkrigstiden, som ikke finnes i andre kilder, kan forsvinne dersom man ikke innhenter denne kunnskapen ganske raskt.

3.4.2 Ryddede områder

Det har verdi å ha eller skaffe oversikt over hvor eksplosiver har blitt dumpet, gravd ned eller hvor det befinner seg blindgjengere. Det er også nødvendig å kjenne til områder hvor eksplosivrydding er gjennomført. Helt siden 2. verdenskrig har Forsvaret forestått rydding av både enkeltfunn og større ansamlinger.

I den grad man får informasjon fra personer som hevder de har kunnskap om eksplosive krigsetterlatenskaper, eller man finner andre historiske kilder som viser til forekomst av slike, er det alltid en mulighet for at stedet er ryddet. Under kartleggingene på 90-tallet, var det tilfeller av at lokalbefolkningen hevdet at man visste om forekomst, men resultatet av nitidig søk og graving var negativ.

3.4.3 Påliteligheten til søkeverktøy

Av søkeverktøy for å lete etter ammunisjon i grunnen, finnes det ulike varianter av metoder som:

- Georadar, nyere versjoner med 3D
- Magnetometer
- Metallsøker

Det er imidlertid heftet en del usikkerhet og feilkilder til ulike søkemetoder. Forsvarets prosjekt Hjerkin PRO har erfaringer med at usikkerhet og feilmargin ved enkeltmetoder er for stor for deres formål, selv med anerkjente leverandører og gode versjoner. Søkeverktøy og metoder tilbudt i markedet er av svært varierende kvalitet. Det er imidlertid leverandører i Norge som hevdes å være verdensledende på sin metode. Erfaringen er at metodene bør brukes i kombinasjon. Først magnetometer for å påvise metall og få en indikasjon på omfang, så radarteologi for å kunne vurdere funnet bedre og mer detaljert.

Størst problem har vært at det ser ut til å være funn eller forekomst, men det er i virkeligheten ikke et funn. En kostbar erfaring med Forsvarets rydding av Hoffstad ammunisjonslager sør for Trondheim, var at anerkjent leverandør av søketjeneste påviste funn, men graving ga ingen funn. Det ligger altså en viss mulighet for at man etter søk kan komme til å iverksette tiltak uten at det er noe å finne.

3.5 Skjerming av informasjon

Dersom arbeidsgruppens anbefalinger gjennomføres, vil Grunnforurensning gi et godt bilde over steder der det er eller mistenkes å være dumpet eller gravd ned eksplosive varer.

Det må vurderes om innsyn i alle lokasjoner med nedgravde eller dumpede eksplosive varer skal begrenses. Informasjon om slike lokasjoner kan tenkes brukt av alt fra nysgjerrige ”guttunger” til mer profesjonelle suvenirsamlerne. Det kan tenkes at noen ønsker å få tak i ammunisjonen eller eksplosivene for bruk i kriminelle handlinger.

Informasjonen bør skjermes for allmennheten. Tiltakshavere må gå til myndighetene for å få informasjon. Kommunene må ha innsyn i forekomster innenfor sin kommune og fylkesmennene innenfor sitt fylke.

3.6 Kost/nytte av anbefalte tiltak – oversikt eksplosive krigsetterlatenskaper

Arbeidsgruppen er bedt om å vurdere hva som er kostnader og nytte ved å igangsette innsamling av lokalkunnskap av hvor deponier, gamle bunkere samt øvrige risikoområder måtte befinne seg. I kost/nytte vurderingen legger arbeidsgruppen til grunn tiltakene anbefalt ovenfor. Beskrevne tiltak vil kunne gi en nasjonal oversikt over dumpede og nedgravde eksplosiver.

Kostnaden knyttet til å legge inn nye variabler i Grunnforensning eller å tydeliggjøre data, er begrenset.

Arbeidet med å foredle Forsvarets oversikter og få lagt disse inn i Grunnforensning, er anslått til å kreve to årsverk.

Kommunale kostnader knyttet til arbeid med innhenting av mer lokalkunnskap, er et resultat av påpekt gjeldende ansvar etter plan- og bygningsloven, og lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapslikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivildforsvaret (sivilbeskyttelsesloven), se pkt. 4.6. Ekstrakostnad med å legge inn dette i Grunnforensning, vil være begrenset og vil berøre et begrenset antall kommuner.

Når basen er oppdatert, vil dette bli et godt verktøy for kommuner, fylkesmenn og myndigheter og for enkeltpersoner, grunneiere og tiltakshavere, evt. via myndighetene, for informasjon.

Data fra Grunnforensning vil kunne brukes generelt i bygge- og tiltakssaker på alle nivå, og ved planlegging av rydding og tiltak på forekomster.

Arbeidsgruppen mener at de kostnadene anbefalte tiltak medfører, oppveies av nytten en god oversikt gir.

3.7 Oppsummert anbefaling om kartlegging og oversikt

Arbeidsgruppen legger til grunn føringen i mandatet om at preventive søk etter eksplosiver over hele Norges territorium ikke er aktuelt.

Arbeidsgruppen anbefaler imidlertid noen tiltak for å samle eksisterende og fremtidig kunnskap ved at:

- Klifs database Grunnforensning videreutvikles og brukes for registrering av eksplosive krigsetterlatenskaper som verktøy for oversikter
- Man vurderer behovet for flere detaljer ved evt. å legge til flere lokalitetstyper, stoffgrupper eller stoffundergrupper
- Det må vurderes om innsyn i alle lokasjoner med nedgravde eller dumpede eksplosive varer skal begrenses. Kommunene må ha innsyn i forekomster innenfor sin kommune og fylkesmennene innenfor sitt fylke.
- Det settes ned et prosjekt i Forsvaret for å samle eksisterende informasjon og legge denne inn i Grunnforensning. Arbeidet er anslått til å kreve to årsverk

- Kommunen legger inn informasjon om forekomster av eksplosive krigsetterlatenskaper eller mistanker om slike i Grunnforurensning, jf. plan og bygningsloven § 4-3 om generelt å kartlegge farer (ROS)
- Fylkesmannen bistår kommunen i dette, evt. med også å legge inn lokaliteter den kjenner
- Enhver benytter anledningen til å registrere i Grunnforurensning (registreringen må bekreftes av en forurensningsmyndighet)
- Vannregionmyndighetene, i forbindelse med kartleggingen etter vannforskiften, også kartlegger eksplosive krigsetterlatenskaper og sørger for at disse blir registrert i Grunnforurensning
- At data i Grunnforurensning om funn og forekomster i de enkelte kommuner oppdateres av kommunen
- Også mistanke om nedgravde eksplosiver registreres i Grunnforurensning med påvirkningsgrad X

Vi anbefaler at nærmere kartlegging uansett skal gjennomføres av tiltakshaver ved mistanker knyttet til konkrete utbyggingsprosjekter, og at kommunene må ivareta sitt ansvar med å kartlegge farer knyttet til sin arealplanlegging.

Ovennevnte tiltak anbefales å gjelde innenfor kommunenes virkeområde; på land og ut i sjøen 1 nautisk mil av Grunnlinjen. Vi har ikke funnet noen praktiske årsaker til at man i ovennevnte arbeid skal skille mellom innmarks- og utmarksområder.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at kostnadene knyttet til våre anbefalte tiltak, for å få en bedre oversikt over hvor det finnes og hvor det kan tenkes å finnes nedgravde eksplosive varer, kan forsvares ut fra den nytten den vil ha.

4 Gjeldende ansvarsforhold og håndtering av eksplosive krigsetterlatenskaper

Flere etaters overordnede ansvarsforhold er beskrevet i St.meld. nr. 39 (2003-2004) om Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid og i St.meld. nr. 22 (2007-2008) om Samfunnssikkerhet og noe i St.meld. nr. 35 (2008-2009) om Brannsikkerhet.

Arbeidsgruppens mandat gjør rede for det ansvar det foreligger enighet om at Forsvaret og Forsvarsdepartementet har. Arbeidsgruppen er bedt om å vurdere ansvars- og rollefordeling for øvrige aktører i saken. Av disse nevnes Justis- og politidepartementet (JD), Fiskeri- og kystdepartementet (FKD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Miljøverndepartementet (MD) og deres underliggende etater, samt kommunene. Arbeidsgruppen velger i tillegg å redegjøre for Fylkesmannens og tiltakshavers/grunneiers nåværende rolle og ansvar. Arbeidsgruppen har valgt å drøfte spørsmålene om gjeldende erstatningsrett i sammenheng med grunneier.

Etter drøftelsen av de ulike aktører har det vist seg nødvendig å trekke ut bistandsinstruksen i en egen drøfting, før vi avslutter kapittelet med en kort redegjørelse av hvordan funn håndteres i dag.

Arbeidsgruppen beskriver også Forsvarets ansvar og rolle, da dette har relevans for de videre drøftinger.

4.1 Justis- og beredskapsdepartementet (JD) med underliggende etater og regelverk

4.1.1 Justis- og beredskapsdepartementet (JD)

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) er tillagt en samordningsrolle for å sikre en helhetlig og koordinert beredskap. Samordningsrollen er forankret i kongelig resolusjon 16. september 1994 om retningslinjer for Justisdepartementets funksjon som samordningsdepartement innen sivil beredskap, jf. Stortingsmelding nr. 22 (2007-2008) s. 11.

Arbeidsgruppen legger til grunn at JD, for å ivareta sikkerheten i det sivile samfunn, har et ansvar for å samordne tilgjengelige ressurser for å ivareta en samfunnsøkonomisk best mulig beredskap og håndtering, også knyttet til eksplosive krigsetterlatenskaper.

4.1.2 Politidirektoratet (POD)

Politidirektoratet ble opprettet i 2001, og tilhører den sentrale politiledelse og er et forvaltningsorgan underlagt JD. Direktoratet har med unntak for Politiets sikkerhetstjeneste, ansvaret for den overordnede faglige ledelsen, styringen og utviklingen av 27 politidistrikter og 6 særorganer; KRIPOS, ØKOKRIM, utrykningspolitiet, politihøgskolen, politiets utlendingsenhet og politiets data og materielltjeneste. I tillegg har Politidirektoratet også ansvaret for Grensekommisærens virke. Politiets sikkerhetstjeneste er direkte underlagt Justisdepartementet. Politidirektoratet har ikke ansvar for etterforskning og behandlingen av straffesakene.

Politidirektoratets ansvar er knyttet til fordeling av ressurser og resultatoppfølging, og skal bidra til å styrke kriminalitetsbekjempelsen, inkludert saker hvor eksplosive varer inngår. Oppgavene omfatter blant annet etatsledelse, metodeutvikling, kriminalitetsanalyser, personal- og organisasjonsutvikling, tilsyn, behandling av forvaltningssaker og beredskap.

I krisehåndteringsapparatet utgjør Politidirektoratet det operasjonelle nivået i politiet. Direktoratet ivaretar, i det daglige, den overordnede faglige ledelsen av politiet, mens politimestrene og sjefene for særorganene ivaretar politiets utførelse av oppgaver på taktisk nivå. I en aktuell hendelse, hvor for eksempel eksplosiver er benyttet i en kriminell handling, kan Politidirektoratet gi operasjonsordrer til taktisk nivå, råd til berørte politimestre og særorgansjefer, og sørge for at personell- og materiellressurser er disponible. Direktoratet koordinerer samarbeidet mellom egne undergitte organ, behandler policyspørsmål, og utpeker ved behov en politimester/særorgansjef som ansvarlig for koordinering på taktisk nivå. Direktoratet innhenter og bearbeider informasjon fra taktisk nivå, koordinerer samarbeidet med andre aktører på operasjonelt nivå, og situasjonsrapporterer til Justisdepartementet på strategisk nivå.

4.1.3 Politi- og lensmannsetaten

Politi- og lensmannsetaten er etter politireformen i år 2000 geografisk inndelt i 27 politidistrikter, som administrativt og faglig ligger under Politidirektoratet. Innenfor hvert politidistrikt er det en eller flere politistasjoner og lensmannsdistrikter. Hvert politidistrikt ledes av en politimester.

Politiets samfunnsansvar, som statens sivile maktapparat, er rettslig regulert gjennom lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven), og politiinstruksen. En hovedoppgave for politietaten er å sørge for størst mulig trygghet for befolkningen, beskytte personer, eiendom og fellesgoder, og forebygge og bekjempe kriminell virksomhet. I tillegg utfører politietaten en rekke sivilrettslige oppgaver innenfor den sivile rettspleien på grunnplanet.

Når det spesielt gjelder håndtering av eksplosiver anser politiet seg ikke å ha et alminnelig ansvar for å ta hånd om, eller destruere, eksplosiver uansett eksplosivens art og opprinnelige opphav. Det tilligger imidlertid politiets ansvar å vurdere sikkerheten ved og iverksette nødvendige sikringstiltak i forbindelse med funn av alle typer eksplosiver.

I beredskapsmessig sammenheng tilligger det politietaten å iverksette og organisere redningsinnsats gjennom lokal redningssentral hvor menneskers liv eller helse er truet, hvis ikke en annen myndighet er pålagt ansvaret.

I ulykkes- og katastrofesituasjoner tilligger det politiet å iverksette de tiltak som er nødvendige for å avverge fare og begrense skade.

Dette innebærer at politiet har et akutt, sektorovergripende ansvar for å håndtere ulykker og katastrofer i fredstid. I akuttfasen er politimesteren gitt myndighet til å organisere og koordinere hjelpeinnsatsen inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet.

4.1.3.1 Oslo politidistrikt / Bombegruppen

Bombegruppen er etablert som en nasjonal bistandsenhet for politiet, lagt til Oslo politidistrikt. Gruppen består av godkjente bombehundekvipasjer og bombeteknikere med teknisk utstyr for å løse politioppgaver knyttet til kriminalitet som for eksempel bombetrusler, mistenkelige gjenstander, og eksplosiver.

Bistandsanmodning fra stedlig politimester skal gå til politimesteren i Oslo. Bombegruppen kan bistå politidistriktene med råd og veiledning i forbindelse med politiets forebyggende sikringstiltak.

Gruppen har tillatelse fra DSB til tilintetgjøring av sivile eksplosive varer. Politiets oppgaver etter politilovgivningen er dimensjonerende for Bombegruppens kapasitet.

Det er Oslo Politidistrikt som dekker utgiftene når Bombegruppen yter bistand med noen unntak knyttet til tilintetgjøring av sivile eksplosiver.

Bombegruppen har ingen spesiell kompetanse til å foreta tilintetgjøring av militære eksplosive varer, og skal normalt ikke befatte seg med dette med mindre man befinner seg i en alvorlig nødssituasjon.

4.1.3.2 Politiets Data- og Materielltjeneste (PDMT).

Politiets data- og materielltjeneste (PDMT) er et nasjonalt særorgan, direkte underlagt Politidirektoratet. PDMT har ansvar for å levere IKT-tjenester og sikre effektive vare- og tjenesteanskaffelser i politiet.

PDMT har avtale med Forsvaret om å få levere innlevert/beslaglagt/kassert håndvåpenammunisjon til destruksjon. Forsvaret forestår tilintetgjøringen i spesialanlegg for dette.

4.1.3.3 Politiloven, generalfullmakten, politiinstruksen

Politiiloven, og forskrift 22. juni 1990 nr. 3963 om alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen), fastlegger politiets ansvar og oppgaver. Etter politiloven § 2 er en av politiets oppgaver å beskytte person, eiendom og fellesgoder, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet.

I politiloven § 7 (generalfullmakten), er politiet gitt en alminnelig myndighet til å gripe inn for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet. Politiet kan i slike tilfeller blant annet regulere ferdsele, forby opphold i bestemte områder, uskadeliggjøre eller ta farlige gjenstander i forvaring, avvise, bortvise, fjerne eller anholde personer, påby virksomhet stanset eller endret, ta seg inn på privat eiendom eller område, eller påby områder evakuert.

Unnlater noen å etterkomme politiets pålegg, kan politiet, for den ansvarliges regning, sørge for at det nødvendige blir gjort for å hindre at forsømmelsen volder skade eller utsetter allmennheten for fare. Politiets sikringsansvar og generalfullmakten, kan ses i sammenheng med bestemmelsen i politiloven § 27 om politiets særskilte ansvar for å koordinere redningsinnsats og avverge fare og begrense skade ved ulykkes- og katastrofesituasjoner. Sikringsansvaret er videre presisert i politiinstruksen § 8-3 om at politiet, dersom det oppstår en fare, skal gripe inn med nødvendige forholdsregler i form av vakt, avsperring e.l. I instruksen § 14-1 heter det videre at politiet kan søke bistand fra Forsvaret for uskadeliggjøring eller fjerning av eksplosiver.

I politisektoren er den rådende oppfatning at politiet i dag ikke har noe alminnelig ansvar for å ta hånd om eller destruere noen typer eksplosiver, uansett eksplosivens art og opprinnelige opphav. Politiets hovedansvar er å avverge, stanse og etterforske kriminelle handlinger. Politiet oppfatter sin rolle ved håndtering av eksplosiver å være varslingsinstans som ved mottatt melding om funn varsler videre til Forsvaret eller annen kompetent virksomhet for fjerning eller destruksjon av eksplosivene, slik at disse ikke utgjør noen fare.

Der funn av eksplosiver innebærer en påregnelig og nærliggende akutt fare for liv og helse, iverksetter politiet i tillegg nødvendige forebyggende sikringstiltak ved funnstedet for beskyttelse av omgivelsene. I ulykkes- og katastrofesituasjoner, som kan oppstå i forbindelse

med funn og håndtering av eksplosive krigsetterlatenskaper, skal politiet iverksette de tiltak som er nødvendige for å avverge fare og begrense skade. Politiets ansvar for sikkerheten på sted hvor eksplosiver er påvist, gjelder inntil dette ansvar er overtatt av annen myndighet, jf. politiloven § 27, tredje ledd.

Politiets ansvar for å ta hånd om og uskadeliggjøre eksplosiver eller det som antas å kunne være eksplosiver, er knyttet til politiets oppgaver etter politilovgivningen for å avverge, stanse og etterforske kriminalitet. Politiets ansvar inntreder ved melding om/funn av mistenkelige gjenstander / mulig bombe, mottatte bombetrusler eller i situasjoner som gjør det nødvendig å klarere objekter for statsbesøk og lignende tilfeller.

Økonomisk tap/skade for tredjeperson ved politiets utførelse av politioppgaver

Dersom politiet under en forsvarlig utøvelse av sine tjenesteplikter, er nødt til å foreta en skadegjørende handling, eller på annen måte en handling som påfører noen et økonomisk tap, oppstår spørsmålet om skadelidte i slike tilfeller har krav på erstatning.

Politiets forsvarlige inngripen i f. eks privat eiendom antas å ligge innenfor politilovgivningens alminnelige regler. Politiet er f. eks nødt til å stanse lovlig virksomhet ved å evakuere et område på grunn av fare for liv og helse. Det kan også tenkes tilfeller hvor politiet er nødt til å rekvirere nødvendig sikringsmateriell, eller ødelegge privat eiendom for å avverge en akutt fare for liv eller helse.

En forsvarlig utøvelse av politiets myndighet og oppgaver etter politilovens regler, kan medføre tap og skade for tredjepersoner. Slikt tap og skade, som ellers ville vært erstatningsmessig etter alminnelige erstatningsrettslige regler, dekkes som en driftsomkostning på lik linje med enhver annen driftsomkostning, innenfor politiets eget driftsbudsjett.

4.1.3.4 Politiets beredskapssystem del I

Politiets beredskapssystem del I (PBS I) ble første gang utgitt av Politidirektoratet (POD) i 2007. Beredskapssystemet består av tre deler. I forordet fremkommer det i 2007- utgaven at formålet med beredskapssystemet, er å presentere politiets beredskapsoppgaver på en anskuelig og effektiv måte, og gi politietaten et oppdatert verktøy for planlegging og håndtering av krevende hendelser.

Bombegruppens rolle og prosedyrer ved bistandsanmodning ble redegjort for i PBS I, pkt 7.3.4. Dersom rådet fra Bombegruppen til politidistriktene var å søke operativ bistand fra Forsvaret, skulle stedlig politimester rette denne anmodningen til Forsvaret etter bistandsinstruksen.

I juli 2011 ga POD ut en revidert PBS I. POD omformulerer Bombegruppens bistandsområder, og har fjernet henvisningen til bistandsinstruksen som grunnlag for å be om operativ bistand.

4.1.4 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

4.1.4.1 Direktoratet

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet og være pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser.

DSB skal sørge for god beredskap og effektiv ulykkes- og krisehåndtering, og skal understøtte JDs samordningsrolle for samfunnssikkerhet og beredskap, jf. St. meld. nr. 22 (2007-2008) pkt 3.3.1.

DSB er fag- og tilsynsmyndighet for lovgivningen knyttet til brann- og eksplosjonsvern, elsikkerhet, farlige stoffer, produktsikkerhet, og Sivilforsvaret.

Direktoratet har etatsstyringsansvaret for fylkesmannen på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet, jf. St. meld. nr. 39 (2003-2004).

4.1.4.2 Brann- og eksplosjonsvernloven

Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) erstattet tre tidligere lover, herunder lov av 14. juni 1974 nr 39 om eksplosiv vare. Denne eldre loven var mer detaljer enn gjeldende brann- og eksplosjonsvernlov, men eksplosiv vare bestemt for eller som tilhører Forsvaret er unntatt i 1974- loven.

DSB er etter brann- og eksplosjonsvernloven fag- og tilsynsmyndighet i Norge på eksplosivområdet, med unntak av i enkelte anlegg i petroleumsindustrien.

Brann- og eksplosjonsvernloven regulerer i hovedsak både publikum og virksomheters plikter til å forebygge og begrense brann- og eksplosjonsulykke, og ulykke med farlig stoff, samt plikter som påligger kommunen med hensyn til etablering og drift av brannvesen.

I lovens § 2 tredje ledd er det gitt hjemmel for Kongen til å fastsette forskrifter for Forsvaret som avviker fra loven, når særlige grunner tilsier det. Slik forskrift er ikke gitt. Eksplosivforskriften er gitt med hjemmel i loven. Denne fastsetter imidlertid at eksplosjonsfarlige stoffer som er bestemt for eller som tilhører Forsvaret er unntatt fra denne forskriften.

Brann- og eksplosjonsvernloven gjelder generelt også for Forsvaret. Plikten til å forebygge og begrense skader, gjelder for enhver og uavhengig av opphavet til faremomentet. Loven inneholder ingen bestemmelser spesielt innrettet på eksplosive krigsetterlatenskaper, ut over de alminnelige plikter for enhver til å opptre aktsomt for slik å forebygge eksplosjonsulykker, jf. § 5 første ledd.

4.1.4.3 Eksplosivforskriften

Forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff (eksplosivforskriften) fastsetter i § 1-2 at eksplosjonsfarlige stoffer som er bestemt for eller som tilhører Forsvaret, er unntatt fra forskriftens virkeområde. Forsvaret har selv detaljert regelverk som regulerer Forsvarets håndtering av eksplosive varer. Eksplosivforskriften regulerer det sivile samfunns behov for og bruk av sivile eksplosive varer. Forskriften gjennomfører direktivet 93/15 /EØF om eksplosive varer for sivil bruk. EU direktivet har ikke anvendelse for eksplosive varer, herunder ammunisjon, beregnet på å bli brukt av de væpnede styrker eller politiet i samsvar med nasjonal lovgivning. Forskriftens kapittel 16 regulerer tilintetgjøring av sivile eksplosive varer, se kapittel 6.

4.1.4.4 Landtransportforskriften med ADR/RID

Forskrift 1. april 2009 nr. 384 om landtransport av farlig gods, består av en rammeforskrift som innlemmer ADR og RID. ADR/RID er et internasjonalt regelverk for transport av farlig gods på hhv. veg og jernbane basert på anbefalinger fra FN.

Forskriften regulerer forberedelse til, gjennomføring og avslutning av enhver landtransport av farlig gods, inkludert eksplosive varer, herunder forflytning til eller fra annen transportmåte, samt kontroll- og opplæringsordninger.

ADR og RID gjelder imidlertid ikke for

- Militær transport av eksplosive stoffer og gjenstander i klasse 1 [eksplosive varer]
- Politiets transport av farlig gods ved kontroll og annen myndighetsutøvelse

Regelverket vil gjelde for alle øvrige aktørers transporter av eksplosive varer, herunder eksplosive krigsetterlatenskaper.

4.1.4.5 Temaveileder "Samfunnssikkerhet i arealplanleggingen – Kartlegging av risiko og sårbarhet".

DSB har utgitt en temaveiledning for kommunenes arbeid med å kartlegge risiko i forbindelse med sin arealplanlegging.

I veilederens innledning heter det: ” *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er fagmyndighet og en pådriver for arbeid innen samfunnssikkerhet. DSB arbeider spesielt med utarbeiding og tilrettelegging av veiledningsmateriell og verktøy som kan lette kommunenes arbeid med bl.a. å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser i arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven.* ” Og videre: ” *Formålet med veilederen er å gi råd om hvordan kommunen, øvrig offentlig forvaltning, tiltakshavere, konsulenter osv. kan gå frem for å skaffe seg en oversikt over farer, risiko og sårbarhet i arealplanleggingen. Kunnskap om farer må ligge til grunn i planleggingen, det være seg kunnskap om virksomhetsfarer, menneskeskapt farer og naturfarer.* ”

I pkt 2.2.2 heter det at ” *Hensikten med kartleggingen er å vurdere om farene har betydning for eksisterende og fremtidig arealbruk.* ”

Temaveilederen er lagt ut på DSBs hjemmesider. Den oppdateres årlig.

4.2 Forsvarsdepartementet med underliggende etater og regelverk

4.2.1 Forsvarsdepartementet (FD) og Forsvaret

Forsvarsdepartementet (FD) er et regjeringskontor med ansvar for utforming og iverksetting av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Departementet er ansvarlig for overordnet styring og kontroll av underlagte etaters virksomhet. Som en del av den utøvende statsmakt, fører Forsvarsdepartementet tilsyn med etatenes virksomhet. De underlagte etatene er Forsvaret, Forsvarsbygg, Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) og Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI).

Forsvarets hovedoppgave er å hevde Norges suverenitet og forsvare landet mot ytre angrep. Samtidig har Forsvaret, som en av sine oppgaver, å bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerheten for eksempel ved ulykker, kriser, naturkatastrofer, og terroranslag. Den kapasitet Forsvaret har til å løse sine primæroppgaver, kan gjennom bistandsinstruksen stilles til rådighet for å løse samfunnsoppgaven med å fjerne eksplosive varer som representerer en

fare. Instruksen forvaltes av Forsvarsdepartementet. Se egen drøfting om bistandsinstruksen også i pkt. 4.10.3.

Forsvarsdepartementet og Forsvaret opplever i visse tilfeller å motta krav om erstatning og utgiftsdekning i forbindelse med bistand gitt til eksplosivrydding. Dette kan relatere seg til at det har oppstått skader ved at man har måttet tilintetgjøre eksplosivene ved å detonere dem på stedet, typisk at vinduer har sprukket/knust på hus i nærheten, at det ikke er gitt tilstrekkelig varsel om detonering slik at berørte ikke har hatt anledning til å innrette seg, eller at det har vært behov å fjerne bygningsmasse for å komme til de aktuelle eksplosivene som skal fjernes. I slike tilfeller blir et av de første spørsmålene å vurdere om det er FD/Forsvaret som er rette adressat for et slikt krav. Imidlertid vil det allerede nå bemerkes at for de tilfellene at FD har utbetalt erstatning, er disse kostnadene normalt belastet posten statens erstatningsansvar. Dette ut fra prinsippet om at fjerning av eksplosiver er en felles samfunnsinteresse. Nærmere vurdering av disse forhold fremkommer i pkt. 4.9.5.

4.2.2 Forsvarsstaben (FST)

Hovedoppgaven til Forsvarsstaben (FST) er å støtte forsvarssjefen som øverste sjef i Forsvaret.

I korthet betyr dette å planlegge, styre, og følge opp hele Forsvarets virksomhet; styrkeproduksjon, operasjoner og støttevirksomhet.

Sjefen for FST har på vegne av forsvarssjefen utøvende myndighet for virksomhetsstyringen av Forsvaret. Han skal sørge for at det blir gitt helhetlige oppdrag til underlagte sjefer, og at mål og resultater blir fulgt opp.

FST har på vegne av forsvarssjefen ansvaret for å implementere og følge planverk og budsjett fra Forsvarsdepartementet.

FST vil saksbehandle og pålegge underavdelinger ansvar og oppgaver i forbindelse med saker som omhandler rydding av eksplosive krigsetterlatenskaper, som ikke defineres under bistandsinstruksen.

4.2.3 Forsvarets operative hovedkvarter (FOH)

Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) har ansvaret for å ivareta norske interesser gjennom planlegging og utførelse av militære operasjoner. FOH samarbeider med sivile og andre militære. Sjefen for FOH er forsvarssjefens fremste rådgiver innen operative spørsmål.

Avdelingen er bemannet døgnet rundt, og har overordnet kommando og kontroll over militære aktiviteter i inn- og utland. Dette inkluderer Forsvarets eksplosivrydderressurser (EOD-ressurser). FOHs ansvarsområder inkluderer å gi støtte til det sivile samfunnet som blant annet reguleres gjennom bistandsinstruksen.

Anmodninger om operativ bistand fra politiet rettes til FOH. Vaktsjef i FOH fordeler oppdrag til EOD stabsoffiserer, som ivaretar beordring og oppfølging av det enkelte oppdrag. Alle oppdrag beordres fortløpende og løses så snart som mulig. Fra anmodning er mottatt til oppdraget er løst, går det normalt 1-2 dager.

Det skilles stabsmessig innad i FOH på om funn er over eller under flomålet. Alle oppdrag som ligger under flomålet, eller gjelder typisk sjøammunisjon, løses av minedykkere. Årsaken

er at det er en rekke hensyn å ta, både militært, prosedyre - og miljømessig. Øvrige oppdrag kan fordeles ut i fra en mer geografisk hensiktsmessig vurdering.

Normalt beordres to operatører til hvert oppdrag. Etter mottatt oppdrag kontakter EOD-operatør politiet og melder for å koordinere tid og sted for løsning. Politiet ivaretar vakthold og sikring, og andre stiller støtteressurser, (for eksempel brannmannskaper og ambulanse), der dette er påkrevd. Mange oppdrag er derimot av en slik art at politiet ikke er til stede under oppdragsløsning, men holdes orientert og kan møte ved behov.

FOH stiller nødvendige militære ressurser i form av for eksempel transportstøtte og følger status underveis på det enkelte oppdrag. Etter endt oppdrag, skriver operatøren en rapport iht. en fastlagt mal. Denne rapporten sendes til FOH med kopi til støttet politidistrikt og FAES.

4.2.4 Forsvarsbygg

Forsvarsbygg er en profesjonell, offentlig eiendomsaktør, som bygger, drifter og selger eiendom for Forsvaret. Forsvarsbygg er ansvarlig for rydding av områder der Forsvaret har brukt ammunisjon og eksplosiver, i hovedsak skytefelt.

Ved avvikling av skytefelt, vil Forsvarsbygg sørge for at områdene ryddes på en slik måte at allmennheten kan ferdes trygt. Ressurser til fjerning av eksplosiver, bistås normalt innenfor Forsvarets egen struktur.

Prosjektene varierer avhenging av prioritet og områdenes størrelse. I sjøen forestår Forsvarsbygg rydding av blant annet nedslagsfeltet til gamle Rakke skytefelt ved Stavern i Vestfold. Et spesielt nytt og banebrytende prosjekt er ”Hjerkinn PRO” hvor hele Hjerkinn skytefelt skal ryddes etter en omfattende plan for utvidet vern av Dovrefjell. De arealene som skal innlemmes i de framtidige verneområdene, skal tilbakeføres til en mest mulig opprinnelig naturtilstand.

Det er medarbeidere i Forsvarsbygg Futura avdeling Miljø, som har ansvaret med å drifte og oppdatere forsvarets innsynsløsning i databasen Grunnforurensning.

4.2.5 Forsvarets Ammunisjons- og EOD skole (FAES)

Forsvarets Ammunisjons- og EOD skole (FAES) er fagansvarlig for Forsvarets ammunisjonstjeneste og er ansvarlig for utdanning innenfor ammunisjon og EOD-tjeneste i Forsvaret. Avdelingen har et eget kursprogram som gjennomføres hvert år basert på Generalinspektørens behov for kompetanse.

FAES sertifiserer, resertifiserer og holder oversikt over sprengningssertifikater i Forsvaret. I tillegg har FAES underlagt en operativ EOD-tropp, som løser oppdrag nasjonalt og i operasjoner i utlandet.

4.2.6 Forsvarets logistikkorganisasjon/Felleskapasitet

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)/Felleskapasitet er med sine underenheter Ammunisjonssikkerhet og Ammunisjonsforvaltning, fagmyndighet innenfor ammunisjonstjenesten og er den instans som er ansvarlig for å ivareta all sikkerhet forbundet med ammunisjonstjeneste. Utarbeidelse av grunnleggende og stående operasjonsprosedyrer for eksplosivrydding, er eksempel på en av oppgavene. FLO har også utarbeidet risikoanalyser knyttet til tiltak i områder med potensielt skjulte eksplosive krigsetterlatenskaper.

4.2.7 Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) skal bidra til et effektivt og relevant forsvar. FFI skal møte Forsvarets framtidige behov for forskning og utvikling. Det gjøres gjennom solid fagkompetanse og bred forståelse for teknologiske og militærfaglige trender. FFIs strategiske råd til Forsvarets øverste ledelse, skal bidra til at de tar viktige og riktige beslutninger. Instituttet skal bidra til samfunnets totale sikkerhet. FFI skal levere helhetlige råd om hvordan samfunnets totale sikkerhet best kan ivaretas, og være en attraktiv samarbeidspartner innenfor samfunnssikkerhet, for andre aktører i Norge og Europa, ref www.ffi.no. Innledningsvis i uttalelsen til arbeidsgruppen, uttaler instituttet at det har ”... *betydelig virksomhet knyttet til eksplosiver og ammunisjon. Det gjøres forskning og utvikling på virkning, sammensetning av eksplosiver, på risiko knyttet til eksplosjonsfare og effekter på miljøet.*”

4.2.8 Forsvarets eksplosivrydderåd (FERR)

Forsvarets eksplosivrydderåd (FERR) er en gruppe som møtes for å diskutere og behandle EOD fagsaker. Rådet ledes av FAES. Det har faste medlemmer fra de enkelte forsvarsgrenene, FOH og FLO. Rådet møtes en til to ganger i året og ved behov.

Rådets hovedoppgaver er å behandle NATO saker om eksplosivrydding. Dette inkluderer koordinering og saksbehandling av relevante standarder og aktuelle publikasjoner innen ryddetjenesten, fremsendelse av ratifikasjonsanbefalinger og å bidra med implementeringen av standardene og publikasjonene. Videre koordinerer rådet utøvelsen av sjef for Forsvarets Kompetansesenter Logistikk EOD fagansvar. Rådet bidrar med faglige innspill til FD og FLO i forbindelse med materialanskaffelser til eksplosivryddetjenesten. Det koordinerer felles utdanning innen eksplosivrydding og behandler oppdukkende saker innen fagfeltet.

4.2.9 FOs retningslinjer for eksplosivryddetjenesten i Forsvaret i fred

Forsvarets overkommandos tilleggsdokument nr 1/2001 - ”Forsvarets overkommandos retningslinjer for eksplosivryddetjenesten i Forsvaret i fred” gir en ryddig oppsummering av Forsvarets ansvar og rolle knyttet til tilintetgjøring av militære eksplosive varer.

Retningslinjene sier at:

”Forsvaret ble etter siste verdenskrig pålagt rydding av ueksploderte granater, bomber, miner og andre typer sprenglegemer etterlatt og funnet på militære så vel som sivile områder, både til lands og til vanns. Fra 1978 ble ansvaret utvidet til også å gjelde ekspertbistand til politiet for fjerning og uskadeliggjøring av plasserte eksplosiver (improviserte eksplosive innretninger/terrorbomber).

Fra midten av femtiårene ble bestemmelser om eksplosivryddeansvaret i fred, tatt inn i Kunngjøring til Forsvaret (KtF). Etter en justering i 1969 [Forsvarsdepartementets regler av 30. juni 1969 om fjerning av sprenglegemer] og et tillegg i 1978, har bestemmelsene vært uforandret frem til 1998, da de ble satt ut av kraft ved fastsetting (Kgl. Res. 13 feb 1998) av Instruks for Forsvarets bistand til politiet i fred (”bistandsinstruksen”).”

Retningslinjenes punkt 1.1 Bakgrunn sier videre:

”Forsvaret har ansvaret for at industrielt fremstilt ammunisjon / eksplosiver som er eller har vært i Forsvarets eie, eller stammer fra krigshandlinger på norsk jord eller i norske farvann, og improviserte eksplosive innretninger, ryddes på en effektiv og forsvarlig måte”.

Videre sies det i punkt 2.1 om målsetning:

”Forsvarets eksplosivryddetjeneste skal representere Totalforsvarets høyeste kompetanse innen uskadeliggjøring og tilintetgjøring av ammunisjon/eksplosiver, av såvel militær som sivil opprinnelse.

Forsvarets eksplosivryddetjeneste skal sikre forsvarlig uskadeliggjøring og tilintetgjøring av militær ammunisjon og improviserte eksplosive innretninger som utgjør en risiko for skade på liv, helse og materielle verdier. Denne målsettingen gjelder både innenfor Forsvarets egne områder, og for øvrig der ammunisjon/eksplosiver utgjør en trussel mot den allmenne ferdsel og virksomhet.”

4.2.10 Bistandsinstruksen

Instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen), er fastsatt ved kongelig resolusjon av 28. februar 2003 nr 220. Den forvaltes av Forsvarsdepartementet (FD) og har hjemmel i Kongens instruksjonsmyndighet.

Formålet med instruksen er etter § 1 å fastsette bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet og gi aktuelle sjefer i Forsvaret og politiet, generelle og praktiske retningslinjer for rask og sikker vurdering og handling.

Instruksen gjelder generelt for Forsvarets bistand til politiet i fred, krise og krig. Bistand er definert som enhver form for personell- og/eller materiellmessig støtte. Bistand fra Forsvaret, som ikke omfattes av instruksen, kan bare ytes etter beslutning av Forsvarsdepartementet.

For at Forsvaret skal kunne bistå politiet, er det en forutsetning at det er forenlig med Forsvarets primære oppgaver, og at politiets egne personell- og/eller materiellressurser ikke strekker til.

Det er den politimester som mottar bistand fra Forsvaret, som har den overordnede ledelsen av operasjonen.

I instruksens § 9 fremkommer det at Forsvarsdepartementet, i samråd med Justisdepartementet, kan gi utfyllende bestemmelser til bistandsinstruksen.

Forsvarets bistand i forbindelse med uskadeliggjøring eller fjerning av eksplosiver, fastslås i § 13 til å være en type operativ bistand.

Bistandsinstruksen sier ingen ting om fordeling av kostnader. I foredraget til den kongelige resolusjonen fremkommer det imidlertid at *”Gjeldende hovedregel om at Forsvarets utgifter knyttet til bistandsoppdrag kompenseres av anmodende politimyndighet, videreføres”*.

For å forstå gjeldende bistandsinstruks innen uskadeliggjøring eller fjerning av eksplosiver, jf. vår redegjørelse i pkt. 4.10, kan det ha verdi å se på historikken bak gjeldende versjon. Instruksen erstatter tidligere bistandsinstruks av 13. februar 1998 nr. 177. Hva angår uskadeliggjøring eller fjerning av eksplosiver, er det ikke gjort andre endringer enn at det tidligere gikk inn under begrepet alminnelig bistand. Versjonen i 1998 opphevet blant annet Justisdepartementets rundskriv G-151 av 28. januar 1978 om *”Eksplosiver – Ekspertbistand fra Forsvarer”*. Rundskrivet omtaler Forsvarets ekspertbistand til politiet, særlig i relasjon til plasserte eksplosiver. Rundskrivet stadfester imidlertid at Justisdepartementets rundskriv, jnr. 7923/69 av 28.1.1970 om bestemmelser som skal følges ved funn og fjerning av militære sprenglegemer, fortsatt skal følges.

Rundskriv 7923/69 sier i pkt. 5 at ”Alle utgifter i forbindelse med tiltak Forsvaret setter i verk for å fjerne og uskadeliggjøre sprenglegemer bæres av Forsvaret. ... Politiet dekker sine egne utgifter til vakthold”.

Daværende forsvarsminister (2009) har redegjort for regjeringens syn i spørsmål nr. 765/2009 i Stortinget:

”I forbindelse med behandlingen av Innst. S. nr. 85 (2007-2008) til Justis- og politidepartementets Stortingsmelding nr. 22 (2007-2008), sluttet Stortinget seg til at merkostnader ved Forsvarets bidrag til det sivile samfunn for å ivareta akutte samfunnssikkerhetsbehov, herunder også Forsvarets bistand til politiet i henhold til bistandsinstruksen, som hovedregel skal dekkes av Forsvaret med mindre annet blir fastsatt eller særskilt avtalt i det enkelte tilfelle.”

Arbeidsgruppen er avslutningsvis, i sitt arbeid med rapporten, gjort kjent med at bistandsinstruksen pr mars 2012 er under revisjon og at fordeling av kostnader der blir beskrevet. Forslaget til ny bistandsinstruks vil bli sendt på høring.

4.3 Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) med underliggende etater og regelverk

4.3.1 Departementet

Fiskeri- og kystdepartementet har ansvar for fiskeri- og havbruksnæringa, fiskehelse og fiskevevferd, sjømattrygghet og -kvalitet, havner, infrastruktur for sjøtransport og beredskap mot akutt forurensing.

4.3.2 Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet er rådgivende og utøvende organ for Fiskeri- og kystdepartementet innen fiskeri- og havbruksforvaltning, samt marin arealforvaltning, som kan inkludere områder der eksplosive krigsetterlatenskaper er dumpet. Hovedoppgavene er knyttet til regulering, rådgivning, rettleiding, analyser, statistikk, planarbeid, tilsyn og kontroll. Fiskeridirektoratet forvalter bl.a. Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av villlevande marine ressursar (havressurslova) og lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).

Fiskeridirektoratets hovedkontor ligger i Bergen, men mange av forvaltnings- og tilsynsoppgavene utføres ved direktoratets syv regioner med hovedseter i Vadsø, Tromsø, Bodø, Trondheim, Ålesund, Måløy og Egersund. Utover disse har regionene også 22 lokalkontor til rådighet.

4.3.2.1 Havressursloven

Havressurslova, avløste i 2009 den gamle loven om saltvannfiske av 1983. Formålet med den nye loven er mye videre enn formålet til den gamle. Først skal den sikre en bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsom forvaltning av de villlevande marine ressursene og det tilhørende genetiske materialet. Loven skal også medvirke til å sikre sysselsetting og bosetting i kystsamfunnene. Dette viser at loven både er en næringslov og en miljølov. Loven gjelder på norske fartøy og i alle norske farvann helt ut i Norges økonomiske sone.

Den eneste bestemmelsen i havressursloven som kan få betydning for eksplosive krigsetterlatenskaper er § 21, som handler om forbud mot fangst i områder som er påvirket av forurensning. I slike områder kan departementet forby eller begrense fangst. Dersom det skal være aktuelt å bruke denne bestemmelsen i forbindelse med eksplosive krigsetterlatenskaper, må det stort sett dreie seg om restriksjoner på fiskeriaktiviteter i et område med lekkasjer og utslipp fra slike objekter.

4.3.2.2 Vannrammedirektivet

En viktig informasjonskilde om vannrammedirektivet er www.vannportalen.no.

Vannrammedirektivet ble vedtatt av EU-parlamentet i 2000 og skal være gjennomført i norsk rett i løpet av 2015. EUs vannrammedirektiv innebærer en stor endring av prinsippene for vannforvaltning i Europa og vil sette rammen for arbeidet med norsk vannforvaltning i mange år fremover. Vannrammedirektivet er et sektorovergripende miljødirektiv som er sammenfallende med virkeområdet til plan- og bygningsloven (1 nautisk mil av grunnlinjen). Målet er å ivareta alle vannkilder – både ferske, brakke og salte.

Direktivet krever etablering av økologisk baserte miljømål for vassdragene, tilhørende fjorder og kystfarvann, noe som blir en stor utfordring for norsk vannforvaltning. Direktivet tar utgangspunkt i vassdragenes nedbørfelt og tilhørende kystvann på tvers av administrative grenser. For å oppnå miljømålene om god økologisk og kjemisk status i vannforekomstene, må det gjennomføres karakterisering av vannforekomster, overvåkning og tiltak. Det må lages forvaltningsplaner med tiltaksprogram. Dette forutsetter omfattende tilpasning og sterkere samordning av oppgavene til offentlige etater med ansvar for vannforvaltning både på nasjonalt nivå og på nedbørfeltnivå. Forekomster av eksplosive krigsetterlatenskaper kan påvirke karakteriseringen av vannforekomsten.

Vannrammedirektivet er implementert i norsk forvaltning i vannforskriften. Forskriften er hjemlet i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven), plan- og bygningsloven og lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).

Formålsparagrafen i vannforskriften lyder:

”Formålet med denne forskriften er å gi rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en best mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene”.

Med vannforekomst menes her en avgrenset vannmasse med relativt lik miljøstatus, dvs. en homogen vannmasse. Ett vassdrag kan deles inn i flere vannforekomster. Vannforekomsten ved Glommas utspring i Aursundsjøen er f. eks annerledes enn ved utløpet i Fredrikstad. Miljøverndepartementet er overordnet myndighet med Direktoratet for naturforvaltning som gjennomførende myndighet. Målet er å få til en systematisk vannressursforvaltning med plan- og bygningsloven som prosesslov. Alle vannressurser skal kartlegges, klassifiseres og overvåkes med rullering hvert sjette år. Vannforekomster mindre enn 500 kvm kan unntas fra behandling etter disse prinsippene – for eksempel tjern mindre enn 500 kvm.

Per i dag er 20 % av vannforekomstene kartlagt. De resterende 80 % skal kartlegges og innarbeides i forvaltningsplaner innen utgangen av 2015.

Norge er inndelt i 11 vannregioner med tilhørende vannregionmyndigheter. Den samordnede vannforvaltningen består av alle relevante statlige myndigheter og kommuner og ledes av fylkeskommunen.

Arbeidsgruppen antar at forvaltningen av vannforskriften, spesielt i forbindelse med kartlegging og beskyttelse av vannressurser, har en viss betydning i forbindelse med kartlegging av dumpede eksplosive krigsetterlatenskaper, jf. kapittel 3.

4.3.3 Kystverket

Kystverket er rådgivende og utøvende organ for Fiskeri- og kystdepartementet i havne- og farvannsforvaltningen og ved akutt forurensning. Kystverkets hovedkontor ligger i Ålesund, men består i tillegg av en beredskapsavdeling, som ligger i Horten. Kystverket er organisert i fem regioner med regionkontor i Arendal, Haugesund, Ålesund, Kabelvåg og Honningsvåg.

Kystverket arbeider aktivt for en effektiv og sikker sjøtransport gjennom å ivareta transportnæringens behov for framkommelighet og effektive havner. Kystverket forebygger og begrenser skadeeffektene ved akutt forurensning, og medvirker til en bærekraftig utvikling av kystsonen.

Kystverket berøres av krigsetterlatenskaper hovedsakelig gjennom sin utbygging av fiskerihavner og utdyping av seilingsleder, samt gjennom tiltak for å forebygge og håndtere akutt forurensning fra skipsvrak.

Kystverket kan få bistand fra Forsvaret med risikovurderinger knyttet til tiltak på vrak som inneholder eksplosive krigsetterlatenskaper. Se for øvrig egen redegjørelse om vrak i pkt. 5.5.1.

4.4 Miljøverndepartementet (MD) med underliggende etater og regelverk

4.4.1 Departementet

Miljøverndepartementet (MD) har hovedansvaret for å ivareta helheten i regjeringens miljø- og klimapolitikk.

Miljøverndepartementets ansvarsområder er delt inn i følgende miljøpolitiske områder: Bevaring av naturens mangfold og friluftsliv, bevaring og bruk av kulturminner, rent hav og vann og et giftfritt samfunn, et stabilt klima og ren luft. I tillegg har departementet ansvar for internasjonalt samarbeid og miljø i nord- og polarområdene, planlegging for en bærekraftig utvikling, samt tverrgående virkemidler og oppgaver.

Departementet har fem etater; Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif), Statens kartverk, Direktoratet for naturforvaltning, Norsk polarinstitutt, og Riksantikvaren.

Departementet er fagdepartement etter plan- og bygningsloven - plandelen.

4.4.2 Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif)

Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) er et direktorat under MD. Klif skal ha oversikt over tilstanden og utviklingen i miljøet, og sammen med andre kunnskapsmiljø, bygger det opp og formidler miljøkunnskap. Hovedkanalen for dette er [Miljøstatus i Norge](#).

Klif forvalter og håndhever forurensningsloven, produktkontrollloven og klimakvotelova. Det gir tillatelser, stiller krav og setter grenser for utslipp, og fører tilsyn med at kravene blir overholdt.

Klif styrer fylkesmennene sitt arbeid på forurensningsområdet, samordner tilsynsarbeidet til fylkesmennene, og tilrettelegger for felles tilsynsaksjoner. Det veileder fylkesmennene, og er også klageinstans for Fylkesmannens vedtak etter forurensningsloven.

Klif er rådgiver og pådriver for økt miljøinnsats, og sier fra dersom miljøtilstanden utvikler seg feil i forhold til miljømålene i Norge eller internasjonale forpliktelser. Klif deltar i en rekke internasjonale prosesser. Der arbeides det for at regionale og globale avtaler skal redusere alvorlige miljøproblemer.

I den utstrekning eksplosive krigsetterlatenskaper representerer et forurensningsproblem, gjelder forurensningslovens regler fullt ut. Arbeidsgruppen påpeker at eksplosive krigsetterlatenskaper i visse tilfeller kan medføre grunnforurensning.

Databasen Grunnforurensning har en viktig rolle i arbeidsgruppens anbefaling, se kp. 3. Klif drifter og kvalitetssikrer denne.

4.5 Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)

4.5.1 Departementet

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har ansvaret for spørsmål som gjelder bolig- og bygningspolitikk, regional- og distriktpolitikk, lokalforvaltning, kommuneøkonomi og gjennomføring av valg.

4.6 Kommunene med relevant regelverk

Landets kommuner har etter dagens regelverk en rekke plikter, ansvar og roller av betydning i forbindelse med risiko knyttet til eksplosive krigsetterlatenskaper.

4.6.1.1 Kommunenes håndtering av krigsetterlatenskaper på 50-70-tallet

Kommunene fikk midler til håndtering av krigsetterlatenskaper siste gang på 70-tallet. Pengene ble bevilget av MD, som konkluderte at dette var siste gang kommunene fikk slike midler. Den gang var krigsetterlatenskaper altomfattende – lenge før farlig avfall var noe tema. Fokuset var heller på å forhindre at mennesker kunne falle ned i usikrede hull og ruiner og skade seg, og at dyr kunne gå seg fast i piggråd og annet skrot i utmark.

Det er ukjent for arbeidsgruppen i hvor stor grad kommuner den gang fikk kartlagt og ryddet eksplosive krigsetterlatenskaper.

4.6.2 Kommunenes alminnelige plikt til å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser

Kommunene har etter lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven), et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder. Kommunene utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen.

Sivilbeskyttelsesloven § 14 pålegger kommunene å gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Den enkelte kommune må etter bestemmelsen kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at slike hendelser kan inntreffe, og analysere hvordan slike hendelser vil kunne påvirke lokalsamfunnet. Som en oppfølging av ROS-analysen, skal det etter § 15 utarbeides en beredskapsplan for kommunen.

ROS-analysen må bygge på kjennskap til lokale forhold, erfaringer, statistikk og annen relevant informasjon, og skal omfatte hele risikobildet innenfor kommunens geografiske område. Den er således ikke begrenset til ansvarsområder tillagt kommunen etter annen lovgivning; plikten er sektorovergripende. ROS-analysen må dermed utarbeides i tett samarbeid med fagpersonell og ansvarlige aktører på ulike fagfelter.

Kommunenes plikt til å gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, innbefatter etter arbeidsgruppen sin oppfatning også en plikt til, i de kommuner der dette er relevant, å vurdere hvorvidt det kan inntreffe farlige situasjoner forbundet med eksplosive varer og eksplosive krigsetterlatenskaper. Bestemmelsen oppstiller neppe en alminnelig søk- og

undersøkelsesplikt med hensyn til å kartlegge slike farer innenfor kommunens område, men kommunen må til enhver tid forholde seg til tilgjengelige kilder og informasjon om slike farer, f. eks databasen Grunnforurensning og lokalhistorisk kunnskap.

4.6.3 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven skal etter sitt formål bidra til å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner, og er et viktig verktøy for å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver.

Kommunene har både formell planleggingsmyndighet og et selvstendig planleggingsansvar. Utgangspunktet for slik samfunns- og arealplanlegging er plan- og bygningsloven § 11-1 første ledd: *”Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel”*. Videre heter det i andre ledd at: *”Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn”*. I tredje ledd blir det slått fast at *”Det skal utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder”*.

Alle hensyn som er relevante i forbindelse med utvikling og bruk av kommunens arealer, skal etter plan- og bygningsloven vurderes av planleggingsmyndigheten. En av kommunenes oppgaver som lokal planleggingsmyndighet etter lovens § 3-1 bokstav f, er å fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.

Henvisningen til kommunenes ansvar som planleggingsmyndighet, for å fremme samfunnssikkerhet i sin alminnelighet, ved bl.a. å forebygge risiko for tap av liv, er et naturlig utgangspunkt ved vurderingen av kommunenes ansvar og rolle i forbindelse med eksplosive krigsetterlatenskaper.

Etter plan- og bygningsloven § 2-1 skal kommunen sørge for at det foreligger et oppdatert offentlig kartgrunnlag for de formål som omhandles i loven. Staten skal stille til rådighet nasjonale kartdata for alle kommuner. Statlige, regionale og kommunale organer skal legge stedfestet informasjon til rette slik at informasjonen er lett tilgjengelig for bruk i plan- og byggesaksbehandlingen.

Hvilke temadata, som alle kommuner skal ha tilgjengelig for prosesser etter plan- og bygningsloven, vil være avhengig av hvilke data som er relevante og til enhver tid er tilgjengelige. Eksempler på temakart som, etter forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften) til plan- og bygningsloven, trolig blir definert som del av det offentlige kartgrunnlaget, er data om skredfare, flom, fredete kulturminner, naturvernområder, biologisk mangfold og befolkning.

Det foreligger pr. i dag ingen fullstendig nasjonal oversikt over eksplosive krigsetterlatenskaper, men Klifs database Grunnforurensninger kan utvikles videre til dette formål. Dersom denne databasen utvides til også å omfatte en bedret oversikt over eksplosive krigsetterlatenskaper, vil det kunne få betydning for hva som inkluderes i kartgrunnlaget etter kart- og planforskriften.

Kommunen har ansvar etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven for å sikre en forsvarlig bruk og vern av arealer og bygninger innen kommunens grenser. Kommunen har videre en selvstendig undersøkelsesplikt med hensyn til farer både ved utarbeidelse av arealplaner og ved vurdering av dele- og byggetillatelse. Kommuner med spesiell historisk erfaring eller erfaring fra tidligere tilfeller, må være særlig oppmerksomme på eksplosive krigsetterlatenskaper når de tar stilling til arealbruken.

Risikoområder eller potensielle fareområder må undergis en spesiell vurdering i arealplanleggingen. Er det foranledning til å tro at et område kan være utsatt for en fare, må kommunen påse at det er innhentet tilstrekkelig fagkyndige uttalelser om faren før plan vedtas eller byggetillatelse gis. Eventuelt må det foretas ekspertundersøkelse av faren.

Kommunen er ansvarlig for å foreta de nødvendige forundersøkelser, og for at resultatet av disse blir lagt til grunn i den videre planlegging. Skulle det oppstå skader som kunne vært unngått gjennom en bedre planprosess, vil kommunen kunne få et økonomisk ansvar.

Plan- og bygningsloven § 4-3 om samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyser gjelder ved utarbeidelse av planer for utbygging. Dette er en viktig begrensning av bestemmelsens virkeområde, da områder som ikke omfattes av planer for utbygging, heller ikke vil omfattes av denne plikten til å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser.

Kommunene skal enten selv foreta slik analyse, eller påse at dette blir gjort. I forbindelse med større utbyggingsprosjekter, vil en risiko- og sårbarhetsanalyse være en naturlig del av beslutningsgrunlaget for prosjektet. I slike tilfeller vil det mest praktiske være at kommunen forutsetter, som en del av planprosessen, at utbygger gjennomfører og bekoster en risiko- og sårbarhetsanalyse. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal stå i forhold til prosjektets omfang, og skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging.

Eventuelle eksplosive krigsetterlatenskaper vil klart være av betydning for om området er egnet til utbyggingsformål, og dermed relevant å utrede i en risikoanalyse. For kommunens vedkommende, vil spørsmålet dermed være i hvilken utstrekning det foreligger en plikt til å foreta søk og undersøkelse med sikte på å avdekke om det foreligger eksplosive krigsetterlatenskaper i grunnen, og eventuelt hvor sterk grad av mistanke som skal til for å utløse en slik plikt.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at det foreligger en slik kartleggingsplikt dersom det kan være grunn til å tro at det befinner seg eksplosive krigsetterlatenskaper i grunnen, jf. også til sammenligning prinsippene i bestemmelsene i forurensningsloven § 51 og forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) § 2-4.

Områder med fare, risiko eller sårbarhet, skal avmerkes i planen som hensynssone, jf. bestemmelsene i plan- og bygningsloven §§ 11-8 og 12-6. Planmyndigheten skal i arealplaner vedta slike bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap. Kommunen har dermed etter de nevnte bestemmelsene en viktig rolle ved å stanse utbyggingsplaner i tide, slik at de ulike aktørene i prosjekteringsfasen kan iverksette nødvendige tiltak for å fjerne eller kompensere for avdekket risiko. En slik stans i planleggingsprosessen vil være naturlig å vurdere etter de nevnte bestemmelsene ved avdekking av eksplosive krigsetterlatenskaper.

Bestemmelsene om etablering av hensynssoner etter plan- og bygningsloven §§ 11-8 og 12-6, gir kommunene et effektivt verktøy for å forhindre og regulere videre planlegging og utbygging i områder som av ulike grunner ikke bør bebygges.

I kommuneplanens arealdel etter lovens § 11-8 skal det i nødvendig utstrekning angis hvilke bestemmelser og retningslinjer som gjelder for å ivareta det hensynet sonen viser. Etter annet ledd bokstav a) kan det fastsettes som hensynssone bl.a. sikrings- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko. Arbeidsgruppen anser at områder med nedgravde eller dumpede eksplosive krigsetterlatenskaper, klart ligger innenfor bestemmelsens virkeområde med en mulighet for kommunen til å gi bestemmelser om utbygging, derunder en forutsetning om praktisk og økonomisk ansvar for en eventuell utbygger, jf. også bestemmelsens siste ledd om at det kan gis bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter, jf. § 1-6, innenfor sonen. Med tiltak etter loven menes oppføring, riving, endring, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom.

Tilsvarende gir plan- og bygningsloven § 12-6 om hensynssoner i reguleringsplan, kommunen anledning til å la de hensyn og restriksjoner, som er fastsatt gjennom hensynssoner til kommuneplanens arealdel, gjelde for utarbeiding av reguleringsplan. Hensynssoner kan videreføres i reguleringsplan eller innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen.

Dersom kommunen finner at et område bør undergis ny planlegging kan den etter § 13-1 første ledd bestemme at oppretting og endring av eiendom eller tiltak etter lovens § 1-6, og andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet, ikke kan settes i gang før planspørsmålet er endelig avgjort. Denne bestemmelsen vil være aktuell for kommunen å benytte i de tilfeller hvor tiltaket ikke nødvendigvis er i strid med planen, men hvor det viser seg å være nødvendig med en ny planvurdering, f. eks i form av etablering av hensynssoner i forbindelse med avdekking av eksplosive krigsetterlatenskaper. I disse tilfellene har kommunen fire år på seg til å avgjøre planspørsmålet.

Etter plan- og bygningsloven § 28-1 kan grunn bare bebygges, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. For grunn som ikke er tilstrekkelig sikker, skal kommunen om nødvendig nedlegge forbud mot bygging, eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse mv. Bestemmelsen tar nok først og fremst sikte på å gi kommunen mulighet til å avslå eller stanse utbygging i områder hvor byggegrunnen av naturgitte årsaker ikke bør bebygges, f. eks ved forekomster av kvikkleire, rasfare mv. Det vil imidlertid også være aktuelt for kommunen å benytte bestemmelsen i konkrete utbyggingssaker der det er avdekket eksplosive krigsetterlatenskaper, særlig der disse også kan utgjøre miljø-/forurensningsfare.

4.6.4 Brann- og eksplosjonsvernloven

Brann- og eksplosjonsvernloven § 9 annet ledd pålegger kommunen å gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse slik at brannvesenet blir best mulig tilpasset de oppgaver det kan bli stilt overfor.

Loven med forskrifter regulerer brannvesenets forebyggende og beredskapsmessige oppgaver. Brannvesenet er en vesentlig ressurs på samfunnssikkerhetsområdet, og er også å betrakte som en innsatsstyrke i forbindelse med andre ulykkessituasjoner enn brann. Angivelse av hvilke ulykkessituasjoner dette vil omfatte, følger av § 11, og kommunenes risiko- og sårbarhetsanalyse.

Risiko- og sårbarhetsanalysen bør være koordinert med kommunens analyser på andre områder, for eksempel som følge av krav i forurensningslovgivningen eller etter kravene i sivilbeskyttelsesloven med forskrifter. Kommunens brannvesen skal tilfredsstillende en del grunnleggende krav, og dimensjoneres og utstyres ut fra risikobildet i den enkelte kommune, men arbeidsgruppen kan vanskelig se at eksplosive krigsetterlatenskaper skal påvirke dette i særlig grad. Brannvesenets innsatsplikt gjelder uansett ved alle typer hendelser eller truende situasjoner, så lenge dette er forsvarlig ut fra kompetanse og utstyr.

4.6.5 Forurensningsforskriften

I 2004 ble kapittel 2 i forurensningsforskriften vedtatt. Forskriften håndheves av kommunene. Formålet med forskriften er at forurenset grunn ikke skal medføre uakseptabel helse- og miljørisiko. Forskriften gir den person eller det foretak, som terrenginngrepet utføres på vegne av (tiltakshaver), en plikt til å vurdere om det er forurenset grunn i området der et terrenginngrep er planlagt gjennomført. Ved behov har tiltakshaver videre plikt til å gjøre undersøkelser og eventuelt lage en plan for tiltaket. Alle disse sakene skal registreres i databasen Grunnforurensning for overføring til matrikkelen.

Å identifisere den ansvarlige for en grunnforurensning kan være problematisk, særlig når det gjelder gamle forhold som for eksempel et gammelt deponi eller nedgravde tønner. Her kan man tenke seg flere ansvarlige, for eksempel den som har produsert avfallet, den som avfallet ble solgt til før det ble deponert, grunneieren for tomten der avfallet ligger, eller tidligere eier av tomten. Som hovedregel gjelder prinsippet om at ”forurenseren betaler”. Dermed er det vanlig å se på grunneieransvaret. Momenter som ses på i slike saker kan være tilknytning (interesse i opprydding) og betalingssevne. Det kan også være aktuelt å se på flere aktører som ansvarlige i samme sak. I noen tilfeller kan staten, etter nærmere retningslinjer, bidra med økonomisk støtte dersom ingen kan gjøres ansvarlig for grunnforurensningen.

Som det er gjort rede for i kapittel 5.4, mener arbeidsgruppen at forurensningsforskriften regulatorisk kan benyttes som en modell for saksbehandlingen ved forekomst eller mistanke om eksplosive krigsetterlatenskaper, dersom de ikke medfører grunnforurensning. Dersom de eksplosive krigsetterlatenskapene representerer fare for grunnforurensning, gjelder forurensningsforskriftens regler fullt ut.

4.6.6 Nasjonale retningslinjer

I tillegg til DSBs veileder for risikokartlegging i kommunene, har også arbeidsgruppen sett på del II i plan- og bygningsloven, som omhandler nasjonale planoppgaver. Her har gruppen særlig merket seg § 6-2 om statlige planretningslinjer (tidligere: rikspolitiske retningslinjer) og § 6-3 om statlige planbestemmelser.

Kongen kan gi statlige planretningslinjer for hele landet som helhet eller for bestemte områder. Hvorvidt samlet håndtering av eksplosive krigsetterlatenskaper og nedgravde eksplosiver skal underlegges et slikt statlig plan- og kartleggingsregime har ikke blitt konkretisert i arbeidsgruppen.

Når det er nødvendig for å ivareta nasjonale og regionale interesser, kan Kongen etter samråd med de berørte kommuner og regionale planmyndigheter, for et tidsrom på ti år, nedlegge forbud mot at det innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller i hele landet, blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke fra departementet, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med bindende

arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan. Et slikt forbud kan forlenges med fem år av gangen. Hvorvidt slike statlige planbestemmelser er relevante for arbeidsgruppens oppdrag, har ikke blitt vurdert ytterligere av gruppen. Arbeidsgruppen vil kun peke på at staten kan gripe inn i kommunens planlegging etter plan- og bygningsloven.

4.7 Fylkesmannen

Fylkesmannen har en fremtredende stilling i den regionale og lokale forvaltning gjennom å være Regjeringens fremste representant i fylket. Fylkesmannen skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp. Rent generelt utfører fylkesmannen forvaltningsoppgaver, og er klage- og tilsynsmyndighet med oppdrag fra flere departementer.

Det er 18 fylkesmannsembeter i Norge (Oslo og Akershus har felles fylkesmann). I tillegg kommer Sysselmannen på Svalbard, som er regjeringens øverste representant på øygruppen med samme myndighet som en fylkesmann.

Fylkesmannens viktigste funksjoner kan deles i fire:

- Fylkesmannen er sektormyndighet innenfor miljøvern, barne- og familiesaker, sosial omsorg, plan- og byggesaker, sivil beredskap, justissektoren og landbruk. Gjennom funksjonen som sektormyndighet forventes fylkesmannen å dekke rollen som formidler av sektorpolitikk mellom fagdepartementene og kommunene. Det innebærer å følge opp og gjennomføre statlige politiske vedtak innenfor de nevnte områder, samt å forvalte lover og regler som gjelder for sektorene.
- Fylkesmannen er samordningsmyndighet. Den rollen har fylkesmannen i kraft av å være leder av flere statlige etater på fylkesnivå, og som statens representant i fylket. Samordningsansvaret omfatter både de sektoroppgavene som ligger innenfor fylkesmannens egen administrasjon, og de sektoroppgavene som hører inn under andre statlige regionale etater. Fylkesmannen har et særlig ansvar for samordning av statlig politikk overfor kommunene slik at den i størst mulig grad fremstår som konsistent.
- Fylkesmannen er tilsynsmyndighet. Noe av kjernen i fylkesmannens oppgaver kan sammenfattes til aktivt å formidle Stortingets og Regjeringens politikk på de ulike fagområdene til kommunene og i etterkant føre tilsyn med at den blir gjennomført innenfor de rammer som er fastsatt. Fylkesmannen har også tilsyn med kommunenes økonomi og forvaltning.
- Fylkesmannen skal være en rettssikkerhetsinstans for befolkning og næringsliv. Oppgaven som klagemyndighet for kommunale vedtak og oppgaven som tilsynsmyndighet, utgjør hovedelementene i fylkesmannens rolle på dette området. Dette gjelder i forholdet mellom kommunene, som offentlig utøvende myndighetsorgan, og innbyggerne, som mottakere av kommunale tjenester og vedtak.

Under utøvelsen av forvaltningsoppgavene for fagdepartementene, står fylkesmannen under direkte faglig instruksjonsmyndighet fra de respektive departementer eller direktorater. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet er administrativt overordnet fylkesmennene og skal i samråd med berørte fagdepartementer legge til rette for et godt fungerende fylkesmannsembete.

Fylkesmannen skal arbeide for at det er et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og den lokale statsforvaltning. Oppstår det tvil i forbindelse med

samordnings spørsmål og hvorledes de ulike statsoppgaver bør utføres og prioriteres, kan fylkesmannen forelegge saken for vedkommende sentrale fagmyndighet. Fylkesmannen skal også medvirke til at den øvrige statsforvaltning i fylket gir kommunene og fylkeskommunen nødvendig veiledning og bistand med de samfunnsoppgaver de er pålagt.

Fylkesmannen har et koordinerende ansvar for sivil beredskap i fylket både i freds- og krigstid, og skal føre tilsyn, gi råd og rettlede i aktuelle beredskapsspørsmål. De siste ti årene er det lagt stor vekt på forberedelse og planer for å møte katastrofer og større ulykker i fredstid.

Fylkesberedskapsrådet (og Atomberedskapsutvalget) er fylkesmannens viktigste samordningsorgan både i arbeidet med kriseforebygging og under krisehåndtering. Bistand til kommunene står sentralt i fylkesmannens beredskapsarbeid. Dette blir gjort gjennom rettleiding, kurs, øvelser og tilsyn. Det å samordne ekstra ressurser til kommunene, er en sentral oppgave i en krise i fredstid. I en krigssituasjon vil hjelp til Forsvaret stå sentralt.

Fylkesmannen skal medvirke til gjennomføring av den nasjonale miljøvernpolitikken. Arbeidet er forankret i lover, forskrifter og retningslinjer. Miljøverndepartementet, Klif og Direktoratet for naturforvaltning er oppdragsgivere i dette arbeidet.

Kommunene står sentralt i miljøvernarbeidet. Rettleiding og oppfølging av kommunene er en viktig oppgave for fylkesmannen.

Miljøtilstanden og -utviklingen i det enkelte fylke kan sjekkes ut gjennom Miljøstatus, som gjerne har følgende temaer; arealbruk, avfall, dyr og planter, friluftsliv, klima, kulturlandskap, naturområder, miljøgifter og forurensning, støy og vann.

Fylkesmannens rolle er også beskrevet i St. meld. nr. 22 (2007-2008) om Samfunnssikkerhet pkt. 3.5.2.

Arbeidsgruppen vil fremheve at fylkesmannen er en velegnet og naturlig samordningsmyndighet for å løse viktige forvaltnings- og administrative oppgaver på fylkesnivå i forbindelse med problemstillinger tatt opp i arbeidsgruppens mandat. Dette begrunnes med at fylkesmannsembetet har kompetanse og sektormyndighet innen miljøvern, forurensningsproblematikk, beredskap og krisehåndtering, samt i plan- og byggesaker.

4.8 Tiltakshaver

Etter forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften) § 12-1, har tiltakshaver bl.a. ansvar for at søknad, prosjektering og utførelse er i samsvar med krav gitt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven. Ansvaret omfatter ansvar for å varsle naboer, motta og redegjøre for nabomerknader, og for søknadens innhold for øvrig, samt ansvar for plassering, eventuell utarbeidelse og oppdatering av gjennomføringsplan, jf. § 5-3, og for søknad om ferdigattest.

Øvrig ansvar for tiltakshaver, i relasjon til eksplosive krigsetterlatenskaper, kan i første rekke tenkes ved at kommunen pålegger denne å gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse etter plan- og bygningsloven § 4-3, jf. pkt. 4.6.

Tiltakshaver skal etter forurensningsforskriften vurdere om det kan være forurenset grunn i området der et terrenginngrep planlegges. Der det er sannsynlig å anta at det er forurenset

grunn, skal tiltakshaver sørge for at det blir utført nødvendige undersøkelser for å få klarlagt omfanget og betydningen av en eventuell forurensning. Dersom grunnen er forurenset, skal tiltakshaver utføre undersøkelser etter Norsk Standard [NS-ISO 10381-5](#) og veiledere som er knyttet til den.

Kommunen kan kreve at undersøkelser og risikovurdering gjøres av foretak med særlig faglig kompetanse. Tiltakshaver bør derfor rådføre seg med kommunen. Dersom grunnen er forurenset, plikter tiltakshaver også å utarbeide tiltaksplan. Planen skal sikre at:

- det oppnås ønsket miljøkvalitet i forhold til planlagt bruk av eiendommen
- det ikke oppstår skadelig forurensning i forbindelse med anleggsarbeidet

Tiltaksplanen for terrenginngrepet skal være godkjent av kommunen før tiltaket kan gjennomføres. Kommunen vurderer om tiltaksplanen er tilstrekkelig dekkende og i samsvar med kravene i forskriften. Hvis ikke skal kommunen påpeke mangler overfor tiltakshaver, slik at tiltaksplanen kan rettes opp. Kommunen kan også kreve at det foretas ytterligere undersøkelser og kan stille konkrete krav til innholdet i tiltaksplanen. Tiltakshaver har i utgangspunktet selv ansvaret for at tiltaksplanen har en tilfredsstillende kvalitet. Kommunens godkjenning av tiltaksplanen fratrukker heller ikke tiltakshaver ansvaret for at tiltakene er tilstrekkelige for å sikre miljøkvalitet under og etter gjennomføring av tiltaket. Kommunens saksbehandling av tiltaksplanen skal så langt det er mulig samordnes med behandling av saken etter plan- og bygningsloven.

Arbeidsgruppen vil, etter drøftelsen i kapittel 5, anbefale at det etableres en egen ordning for eksplosive krigsetterlatenskaper, etter mønster av reglene i forurensningsforskriften.

4.9 Grunneier og tredjeperson - gjeldende erstatningsrett

4.9.1 Generell drøftelse

Det bærende punkt i erstatningsretten er at skadelidte skal stilles som om skaden ikke har skjedd. De alminnelige vilkår som da må være oppfylt forutsetter at det foreligger tap/skade, ansvarsgrunnlag, årsakssammenheng mellom den skadevoldende handling og tapet/skaden, og denne må falle innenfor det som anses som en adekvat følge av handlingen. Skaden/tapet må som hovedregel kunne måles økonomisk; altså er det slik at affeksjonsverdier normalt ikke dekkes. Ansvarsgrunnlag kan være lovfestede og ulovfestede, de kan være objektive, subjektive, eller også sammensatte. I de tilfeller hvor man typisk driver en særlig farlig virksomhet vil ansvarsgrunnlaget gjerne være objektivt; det vil si at man ikke trenger å dokumentere at skadevolder har utvist skyld. Eksempler på felt hvor ansvarsgrunnlaget er objektivt, finner man innenfor bilansvaret, produktansvaret, forurensning, pasientskader, yrkesskade, luftfart, jernbane og sjøfartsforhold. Eksempel på subjektivt ansvar, hvor noen er å bebreide for skaden/tapet (culpa-ansvaret), finner man i lov 13. juni 1969 om skadeserstatning (skadeserstatningsloven) § 1-1. Arbeidsgiveransvaret i skadeserstatningsloven § 2-1 er eksempel på et sammensatt ansvarsgrunnlag. Skadetyper kan både være personskader og materielle skader.

Erfaringer fra ulike aktører, som er involvert i arbeidet tilknyttet fjerning og uskadeliggjøring av eksplosiver, er at det er omgang med eksplosivene i etterkant som har medført ulykker, jf pkt. 2.3. Operativt personell som blir skadd i slike situasjoner vil normalt være dekket av folketrygdlovgivningen og yrkesskadeforsikringsloven i kraft av at skaden oppstår i forbindelse med utføringen av deres arbeid. Denne gruppen vil ikke bli nærmere omtalt.

Det eksisterer ikke noe eget lov- og regelverk rettet helt spesifikt opp mot erstatning for skade/tap som oppstår i tilknytning til fjerning av eksplosiver. Således må man falle tilbake på gjeldende erstatningsrettslige regler.

4.9.2 Nærmere om grunneiers rettigheter

Eiendomsretten innebærer retten til å eie og ha eksklusiv rådighet over sin eiendom, og kan defineres som den rett som hjemler eieren all den rådighet over eiendommen, som ikke er særlig unntatt i lov eller andre rettsregler, for eksempel en privat avtale. Retten til å bruke, utnytte og høste fruktene av egen eiendom, er dypt grunnfestet. Denne faktiske råderetten er en viktig konsekvens av eiendomsretten.

Eiendomsretten gjelder ikke bare i overflaten av eiendommen, men også nedover i grunnen. Eieren kan altså i utgangspunktet utnytte hele eiendommen nedover i jorda, med mindre det finnes rettsgrunnlag som hindrer ham i det, f. eks lov eller avtale. Et unntak er at retten til petroleumforekomster i undergrunnen er tillagt staten etter lov 4. mai 1973 nr. 21 om undersøkelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landområde § 1.

Privat eiendomsrett i sjø går ut til 2 meter dyp ved lavvann, eller til marbakken.

I praksis er det antatt at grunneiers rett går så langt ned som det er rimelig at han vil utnytte undergrunnen, eller så langt ned som han har en interesse av å ta undergrunnen i bruk. Verdien av eierens faktiske råderett kan tenkes begrenset på flere ulike måter. Uten et særlig rettsgrunnlag, er det ikke like selvsagt at grunneieren må hefte for alle mulige slags ulemper som måtte følge med en eiendom. Rent faktiske ulemper, som at grunnen ikke er særlig fruktbar eller ikke egner seg for bebyggelse på grunn av naturgitte omstendigheter, er det enkelt å akseptere at grunneier selv må ta de økonomiske konsekvensene av.

Andre ulemper og begrensninger i form av f. eks nedgravde eksplosiver, vil kunne få betydelige konsekvenser for grunneiers mulighet til faktisk utnyttelse av eiendommen. De økonomiske konsekvensene av dette, er prinsipielt sett i en egen kategori, da disse kan tilbakeføres til en eller annen menneskelig aktivitet, som f. eks industrivirksomhet eller krigføring, og som dermed bør bæres av de ansvarlige i tråd med prinsippene i forurensningsloven § 2 nr. 5 og § 55. Bortsett fra de alminnelige aktsomhetspliktene i brann- og eksplosjonsvernloven § 5 første ledd, antas ikke grunneier i dag å ha særskilte plikter i relasjon til eksplosive krigsetterlatenskaper. Arbeidsgruppen antar at aktsomhetsplikten etter den nevnte bestemmelsen i brann- og eksplosjonsvernloven også bør omfatte plikten til å varsle politiet ved funn.

4.9.3 Grunneiers krav på erstatning

Eieren av den eiendom hvor eksplosivene avdekkes, vil være å anse som en tredjepart overfor politiet, Forsvaret og andre involverte etater. En slik grunneier har imidlertid en viss særegen status da denne ofte selv har en egeninteresse i at eksplosivene fjernes. Således vil man dermed kunne si at det ikke er oppstått en skade, men derimot at en negativ effekt på en eiendom blir fjernet til gunst for grunneier selv. Med andre ord en bistandshandling overfor grunneier eller også andre berørte. Dette elementet av egeninteresse for grunneier selv ble belyst i den såkalte Granatdommen. Etter arbeidsgruppens erfaringer er dette den eneste saken som har vært rettslig prøvet hva gjelder spørsmålet om staten kunne bli erstatningsansvarlig på grunnlag av uaktsomhet eller på grunnlag av objektivt ansvar. Fra Rt. 1983 side 858 hitsettes:

«En amatørdiver fant noen granater i vraket av et tysk marinefartøy, fjernet messinghylsene og kastet senere granatene i et vann like utenfor A's kai. Granatene ble oppdaget, og mannskaper fra en minedykkertropp ble tilkalt. Av hensyn til risikoen for skader på A's anlegg ble granatene før sprengningen flyttet et stykke lenger ut i vannet. Allikevel oppsto det skader på kaianlegget, og A krevet at staten ved Forsvarsdepartementet skulle erstatte reparasjonsarbeidene som kostet vel kr. 460000. Høyesterett var enig med byretten og lagmannsretten i at det ikke forelå erstatningsansvar på grunnlag av uaktsomhet, og at ansvar ikke kunne gjøres gjeldende på grunnlag av Forsvarsdepartementets regler av 30. juni 1969 om fjerning av sprenglegemer. Men i motsetning til de tidligere instanser fant Høyesterett at det heller ikke var grunnlag for objektivt ansvar. I det foreliggende tilfelle representerte granatene en risiko for A, og fjerningen måtte sees som en bistandshandling i forhold til A, selv om den også var nødvendig for å vareta allmennhetens interesser. Det ble holdt åpent om det kunne tenkes tilfelle hvor staten hensett til skadeforløpet og de skadede interesser har objektivt ansvar for skader voldt under Forsvarets fjerning av sprenglegemer.»

Erfaringer fra de få erstatningsaker som har blitt behandlet av Forsvarsdepartementet/Forsvaret, er at det skal svært mye til før man kan si at det foreligger noe uaktsomhet fra det personell som har bistått politiet i forbindelse med eksplosivrydding. Personellet som gjennomfører denne type oppdrag, er svært godt utdannet og profesjonelle. Det må videre has i minne at gjennomføring av EOD-oppdrag, innebærer en ikke ubetydelig risiko. Dette særlig fordi man ikke nødvendigvis fullt ut kan forutse hvordan eksplosiver, som har ligget nedgravd over lang tid, vil reagere når de flyttes, samt ved faktisk destruksjon. Av den grunn er det fra Forsvaret opplyst at det blir gjort solide vurderinger av hvordan oppdraget kan løses best mulig med minst mulig risiko for tingskader, og ikke minst for personskader. Når det foreligger slike faglige vurderinger skal det mye til for å konkludere med at det foreligger noen uaktsom opptreden.

Imidlertid har Forsvarsdepartementet i en konkret sak fra 2011, erkjent erstatningsansvar for skader oppstått i forbindelse med eksplosivfjerning i sjøen. Saken er fra 2009 og situasjonen var i korte trekk den at politiet anmodet Forsvaret om bistand til å fjerne en mine utenfor Telavåg. Av miljømessige hensyn ble denne flyttet på før den ble detonert. Imidlertid ble ikke iverksettelsen av denne detonasjonen varslet tilstrekkelig etter den dagjeldende § 3 i forskrift 1992 nr. 426 om bruk av farvann utenom havnedistrikt og innskrenking i havnestyrets myndighet i hovedled og viktige bileder. Helt konkret kom varselet først etter at detonasjonen hadde skjedd. Dette medførte at et nærliggende oppdrettsanlegg ikke fikk anledning til å iverksette beskyttende tiltak mv, slik at store deler av oppdrettsfisken døde eller ble skadd. I denne saken ble arbeidsgiveransvaret lagt til grunn.

Arbeidsgruppen har ikke behandlet spørsmål om erstatning for rådhetsinnskrenkninger.

4.9.4 Tredjepersoners krav på erstatning

Skadelidte, jf drøftingene ovenfor i pkt. 4.9, kan også være andre utenforstående, ofte omtalt som tredjepersoner. Hvem som anses som tredjepersoner, kan være mangeartet. Helt forenklet kan det sies å være enhver som er påført et tap/skade som en konsekvens av eksplosivryddingen. Personskader er det verst tenkelige, men i praksis har dette ikke skjedd etter det arbeidsgruppen erfarer. Mer typiske eksempler relaterer seg til materielle skader som oppstår ved detonasjon og eliminering av de eksplosivene som blir funnet. Eksempelvis skader på naboeiendommer, biler eller andre gjenstander (knuste vinduer etc) eller en bedrift eller butikk mister omsetning fordi den må stenges over en periode, eller at utbyggere og tiltakshavere opplever at de ikke får utnyttet et areal mv.

4.9.5 Adressat for erstatningskrav

Et spørsmål som kan synes noe uklart er hvem som er rette adressat for et krav om erstatning. Etter gjeldende rett skal krav fremmes overfor skadevolder. I situasjoner tilknyttet fjerning av eksplosiver vil det gjerne anføres at årsaken til skaden/tapet er uaktsom opptreden fra noen av de som deltok i forbindelse med eksplosivryddingen. Det aktuelle ansvarsgrunnlaget vil da typisk være arbeidsgiveransvaret, jf skadeerstatningsloven § 2-1, ved at arbeidsgiver er ansvarlig for at skaden oppstod da den kan tilbakeføres til uaktsomhet hos noen av dens arbeidstakere. Typisk vil dette være personell fra politiet eller Forsvaret, men også ansatte i andre virksomheter som bidrar. Praksis har vært at for de tilfeller det dreier seg om kritikk mot selve eksplosivryddingen, dvs. mot Forsvarets bistand, er det naturlig at dette vurderes av FD/Forsvaret som dette personellets arbeidsgiver. På lik linje er det politiet som må vurdere saken for det tilfellet at det dreier seg om kritikk mot politiet. For det tilfellet at det er kritikk mot kommunen eller andre aktører som bidrar, er det disse som må vurdere deres egne ansattes opptreden. Som nevnt tidligere er det registrert et fåtall av hendelser hvor den tilfeldige turgåer er rammet av skader som en konsekvens av ren tilfeldighet. Eksempelvis ved tur i skog og mark. Skulle slike hendelser likevel oppstå vil det være naturlig at disse håndteres av justissektoren som ansvarlig for den generelle samfunnssikkerheten og i kraft av den tillagte samordningsrollen. Utbetaling av erstatning vil normalt belastes postens statens erstatningsansvar iht. gjeldende rundskriv fra JD (rundskriv G-03/2006 (09.02.2006): *Behandling av erstatningskrav mot staten*. Justis- og politidepartementet).

Det kan også oppstå situasjoner hvor det for så vidt ikke oppstår noen typisk skade/tap, men derimot at det påløper kostnader i forhold til selve ryddingen. Eksempelvis at det er nødvendig å leie inn gravemaskiner, vaktmannskaper, eller det påløper kostnader til riving og gjenoppbygging mv. Disse kan dekkes av de involverte etater med utgangspunkt i prinsippene for den enighet som forligger mht. slik kostnadsdekning, jf mandatet og St. melding nr. 22 (2007-2008). Når det gjelder en nærmere vurdering av en fremtidig løsning relatert til denne type kostnadsdekning, vises det til drøftingene i pkt. 5.1.3.

4.10 Nåværende rutiner ved funn

I det følgende redegjør arbeidsgruppen for hvordan funn av eksplosive krigsetterlatenskaper blir håndtert i pr. 2011.

4.10.1 Innledning

Arbeidet med å fjerne eller uskadeliggjøre krigseksploder ble påbegynt umiddelbart etter fredsslutningen i 1945. Det Kgl. Justis og Politidepartement utstedte 20. mars 1951 et rundskriv som klargjorde hvordan ansvar og utgifter i forbindelse med demolering av miner, granater, eller andre sprenglegemer som blir funnet i marken, skulle håndteres. Dette rundskrivet ble senere avløst av et nytt rundskriv 16. nov. 1954, og deretter et nytt rundskriv 28. jan. 1970 om samme tema. Se også Forsvarets regler beskrevet i pkt 4.2. Rundskrivene er erstattet av bistandsinstruksen, se redegjørelse i pkt. 4.2.10.

De vanlige funnene er enkeltgranater som potensielt representerer en akutt risiko. De håndteres etter etablerte prosedyrer og rutiner, og utgjør ikke noe stort problem med hensyn til verken håndtering eller økonomisk ansvar.

Større forekomster av eksplosiver i grunnen har imidlertid utløst problemstillinger i forholdet mellom de ulike myndigheter, både med hensyn til ansvar for håndtering og økonomiske konsekvenser, særlig dersom risikoen ikke kan defineres som akutt.

Forsvaret vil normalt kun tilintetgjøre de eksplosive krigsetterlatenskapene som tilfeldig er kommet for dagen, da det som regel kun er disse som utgjør en akutt risiko. Forsvaret har ikke villet foreta generelle søk etter eksplosiver i grunnen, med mindre det er grunn til å tro at noen av disse vil kunne utgjøre en akutt risiko i området eller det er på Forsvarets egen eiendom.

Den situasjonen som i praksis skaper uklarhet er hvor det foreligger en begrunnet mistanke om krigseksploder i grunnen, men hvor disse ikke vil utgjøre noen akutt risiko. Arbeidsgruppen drøfter og anbefaler hvordan dette kan håndteres i kapittel 5.

4.10.2 Gjeldende prosedyrer ved rydding av eksplosive krigsetterlatenskaper

Arbeidsgruppen skiller mellom funn og forekomst, jf pkt. 5.1.7.

4.10.2.1 Funn

Regelverk og instruksjoner regulerer hvordan funn skal håndteres, jf. redegjørelser om regelverket tidligere, bl.a. i:

- politiets beredskapssystem nr. 1 (PBS 1)
- politiinstruksen
- bistandsinstruksen
- FOs retningslinjer for eksplosivryddetjenesten i Forsvaret i fred

Funn av eksplosive varer skal varsles politiet lokalt, jf. PBS1. Varene skal ikke flyttes, men bli liggende på funnstedet i påvente av kyndig vurdering og håndtering.

Faglige spørsmål politidistriktene har om eksplosiver og eksplosivrydding, kan rettes til deres egen spesialenhet for dette; Bombegruppen i Oslo politidistrikt, jf. PBS1 pkt 4.4.4.

Det er stedlig politimester som skal anmode om støtte fra Forsvaret, jf. politiinstruksen § 14 og bistandsinstruksen § 11. Anmodning om bistand fra Forsvaret skal gå til Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH) i Bodø, jf PBS 1 pkt 4.4.4, bistandsinstruksen § 14 første ledd, og FO's retningslinjer pkt. 4.3.

FOH har autorisasjonslister over hvilket disponibelt personell som kan utføre tilintetgjøringsoppdrag. FOH foretar risikovurderinger i samarbeid med politiet. Vurderingen danner grunnlag for utførelsen av oppdraget.

FOH beordrer personell, som rykker ut til funnstedet. De bedømmer funnet og nødvendige tiltak. Politiet lokalt varsles om tiltaket og gir sitt samtykke til anbefalt løsning. Politiet forestår evt. varsling, sperring eller evakuering, og skal kunne besvare spørsmål fra allmennheten.

Etter tilintetgjøring gjøres en vurdering av Forsvaret av om det kan være ytterligere eksplosiver i grunnen. EOD-personellet skriver rapport. Rapporten sendes til FOH med kopi til støttet politidistrikt og Forsvarets Ammunisjons og EOD Skole (FAES).

Politiets kostnader knyttet til håndtering av meldinger, anmodning om bistand og eventuelle rekognoseringer, varsling, sikring eller evakuering, samt øvrige kostnader som følge av de ordinære politioppdrag, dekkes over politiets egne driftsbudsjetter. Bombegruppens nasjonale støtte til politidistriktene dekkes generelt over budsjettet til Oslo politidistrikt.

Merkostnadene ved Forsvarets bidrag til det sivile samfunn for å ivareta akutte samfunnsbehov, herunder også Forsvarets bistand til politiet ved fjerning av eksplosiver i henhold til bistandsinstruksen, skal som hovedregel dekkes av Forsvaret, med mindre annet blir fastsatt eller særskilt avtalt i det enkelte tilfelle. Dersom Forsvaret yter bistand utover akuttfasen, skal merkostnadene kompenseres av anmodende instans, jf. også St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet. Arbeidsgruppen er ikke kjent med annet enn at Forsvaret selv har dekket sine kostnader, uavhengig av hvor akutt tilfellet har vært.

4.10.2.2 Forekomst

Det foreligger ikke klare rutiner for hvordan rydding av forekomster skal skje. De tilfeller som har blitt håndtert, har vært basert på overnevnte rutiner, men har i tillegg involvert kommune, Fylkesmann og andre myndigheter på en uensartet måte.

4.10.3 Bistandsinstruksen – ulike syn

Arbeidsgruppen viser til redegjørelse om bistandsinstruksen i pkt 4.2.10.

For å komme frem til og ta beslutninger om fremtidige ansvarsforhold og rutiner, har arbeidsgruppen funnet det nødvendig å redegjøre for ulik forståelse av bistandsinstruksen.

4.10.3.1 PODs forståelse av og kommentarer til bistandsinstruksen

Det har i arbeidsgruppen vist seg nødvendig å synliggjøre POD sitt syn på at forvaltningspraksis er et avvik fra det formelt korrekte. Disse syn har POD også implementert i sin 2011- utgave av PBS I, se pkt 4.1.3.4.

PODs forståelse er at formålet med instruksen er å fastsette nærmere bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet for å sikre rask og sikker håndtering av politiets polisiære oppgaver. Målsettingen er å styrke politiets evne til å forhindre og bekjempe kriminell virksomhet.

Bistandsinstruksen pålegger ikke politiet noe alminnelig ansvar for å håndtere eller uskadeliggjøre eksplosiver uavhengig av type og opphav. Politiets ansvar inntreer først når eksplosivene kan knyttes opp mot kriminell virksomhet, f.eks. tilknyttet terrortrussel, eksplosiver rettet mot flyplasser eller sikringsobjekter. I slike situasjoner kan politiet med hjemmel i politiinstruksen § 14-1 anmode Forsvaret om bistand til fjerning eller uskadeliggjøring av eksplosivene. Forsvaret har imidlertid ingen plikt til å yte bistand til politiet idet bestemmelsen i bistandsinstruksen § 13 er skjønnsmessig.

Hovedregelen er at Forsvaret dekker sine egne kostnader ved fjerning eller uskadeliggjøring av eksplosiver som omfattes av bistandsinstruksen, med mindre noe annet er særskilt avtalt i det konkrete tilfellet. Denne løsning har sitt grunnlag i det grunnsyn at slik bistand fra Forsvaret må anses å være en del av det samfunnssikkerhetsmessige totalansvar som også Forsvaret er satt til å ivareta. Det foreligger i dag også enighet mellom departementene om at Forsvarsdepartementet er håndterings- og som hovedregel økonomisk ansvarlig for fjerning av eksplosiver som utgjør en akutt risiko. POD har merket seg at Forsvarsministeren i tilknytning til 22. juli-redegjørelsen til Stortinget, har bebudet at det i samarbeid med JD vil bli gjennomført en vurdering av bistandsinstruksen med fokus på anvendelsesområde, prosedyrer og kommandoforhold.

4.10.3.2 Forsvarets forståelse av og kommentarer til bistandsinstruksen

Forsvaret har generelt meget god erfaring med hensyn til hvordan bistandsinstruksen fungerer.

Reglene og praksis om fjerning av funn av eksplosiver er klare på at dette er politiets ansvar, og at Forsvaret er en sentral bistandsressurs i så henseende. Paragraf 13 i gjeldende instruks, som bygger på tilsvarende bestemmelse i forrige bistandsinstruks fra 1998 § 7, lyder ”Forsvaret kan yte bistand til politiet for uskadeliggjøring eller fjerning av eksplosiver”. En helt naturlig forståelse av dette er at det er politiet (justissektoren), som har det overordnede ansvaret, og ikke Forsvaret. I så fall hadde det ikke vært nødvendig å ta med bestemmelsen i en instruks om bistand til politiet. Det vil videre bemerkes at det ikke skilles mellom typer eller art av eksplosiver eller dens opphav og tilblivelse, og Forsvaret har derfor alltid, så lenge man har hatt ressurser, bistått med å fjerne alle typer eksplosiver, sivile og militære. Erfaringen viser at dette også har skjedd utover akuttfasen, og uten at refusjon fra annen etat er krevet, og at eierforholdet i praksis er mer eller mindre irrelevant.

4.10.3.3 Oppsummering av diskusjoner om ulike syn

Totalforsvarskonseptet er beskrevet som en praktisk ordning hvor både den sivile og den militære delen av samfunnet skal bistå hverandre ved behov og slik sikre samfunnets interesser. I arbeidsgruppen er spørsmålet om totalforsvarskonseptet kan ses på som et eget grunnlag, for tilintetgjøring av eksplosiver, som går ut over bistandsinstruksen, blitt reist.

POD er av den oppfatning at bistandsinstruksen formelt sett kun gjelder i forbindelse med Forsvarets bistand til politiet ved utførelsen av politiets oppgaver etter politilovgivningen, med å stoppe og forfølge kriminell aktivitet.

Forsvaret anser at fjerning av eksplosiver er hjemlet i bistandsinstruksen. Det finnes ikke annet formelt grunnlag for å forestå eksplosivrydding på sivilt område.

Politiets oppfatning er at bistand etter bistandsinstruksen normalt oppfattes å utløse et overordnet kostnadsansvar for politiet, da slik bistand indikerer at det egentlige ansvaret for oppgaven som sådan ligger hos politiet. Politiet ønsker ikke å sitte med et uforutsigbart kostnadsansvar også for Forsvaret ved tilintetgjøring av eksplosive varer. De opplever imidlertid at det har etablert seg et alminnelig fritak fra dette ansvar, med mindre annet er avtalt i det enkelte tilfelle, men at dette ikke er klart nok regulert.

5 Fremtidig ansvarsforhold og håndtering av eksplosive krigsetterlatenskaper

Arbeidsgruppen legger til grunn at de forhold det foreligger enighet om, mellom JD og FD, videreføres i fremtidig ordning om håndtering og ansvarsfordeling.

En rekke forhold i dagens praksis og ansvarsforhold, redegjort for i kapittel 4, bør videreføres. Vi klargjør her hvilke, og trekker frem forhold hvor det er behov for presiseringer og hvor ansvarsforhold må konkretiseres for eksplosive krigsetterlatenskaper.

Vi har funnet det nødvendig i dette kapittel også å anbefale nye løsninger for at problemområdet eksplosive krigsetterlatenskaper i fremtiden skal kunne håndteres og reguleres klarere, mer enhetlig og helhetlig.

Kartlegging av nedgravde og dumpede eksplosive varer og hva som må til for å skaffe og holde oversikt, med det ansvar og roller arbeidsgruppen mener bør knyttes til det, er helhetlig drøftet i kapittel 3. Sivile eksplosive varer drøftes i kapittel 6.

5.1 Innledende drøftinger

5.1.1 Avveining mellom det offentliges og den private grunneiers ansvar

I følge mandatet er ”*Det sentrale spørsmål som arbeidsgruppen må ta stilling til er avveiningen mellom det offentliges og den private grunneiers ansvar.*”. Arbeidsgruppen er videre bedt om å vurdere hensynet til grunneiers økonomiske bæreevne.

Nedgravde eller dumpede eksplosive varer kan sette begrensninger på utnyttelsen av en eiendom, f. eks ved at denne blir båndlagt for utbygging, eller ikke kan bebygges videre før eksplosivene er fjernet.

De eksplosive krigsetterlatenskapene er et resultat av en væpnet konflikt mellom stater, altså et folkerettslig forhold. Allerede her kunne man hevde at de økonomiske konsekvensene av krigføringen og myndighetenes etterarbeid, er private rettssubjekter uvedkommende. At mennesker og eiendom som ikke bidrar til krigføringen skal beskyttes mot unødige ødeleggelse og lidelse, er et viktig prinsipp i krigens folkerett.

At private rettsssubjekter som grunneiere og utbyggere alltid, og uten nærmere vurdering, skal holdes økonomisk skadesløse, kan allikevel virke noe unyansert ut fra den tid som er passert siden 2. verdenskrig, og det faktum at Norge var under okkupasjon i 5 år uten noen legitim politisk styring eller ordensmakt i landet. Eksplosive krigsetterlatenskaper kan også etter fredsslutningen ha blitt tatt hånd om, flyttet og senere dumpet av privatpersoner.

I hvilken grad grunneieren eller en utbygger/tiltakshaver bør være økonomisk ansvarlig for å fjerne de eksplosive krigsetterlatenskapene i disse tilfellene, kan teoretisk sett gjøres avhengig av i hvilken sammenheng funnet gjøres, og også grunneiers økonomiske bæreevne.

Prinsipielt er det stor forskjell på om en privatperson tilfeldig kommer over en sprengladning på sin egen tomt f. eks. i forbindelse med mindre grunnarbeid, og på den annen side om en større kommersiell utbygger, som har inngått en utbyggingsavtale med kommunen, og utvikler større områder i henhold til vedtatte reguleringsplaner, kommer over større eller mindre forekomster av eksplosive krigsetterlatenskaper.

For folk flest vil det føles urimelig at en privatperson får en økonomisk belastning i et slikt tilfelle. Det vil være lettere å akseptere at en kommersiell utbygger må ta hele eller deler av denne belastningen. En utbygger eller grunneier vil i sistnevnte tilfelle dessuten kunne kalkulere inn de ekstra kostnadene forbundet med tilintetgjøringen, og slik sett kunne fordele en del av kostnadene videre til for eksempel kjøpere av eiendommer i området.

Dersom et område planlegges til utbygging, og det foreligger en mistanke om eksplosive krigsetterlatenskaper i grunnen, mener arbeidsgruppa at det vil kunne inngås utbyggingsavtale mellom tiltakshaver og kommunen som innebærer at utbygger tar helt eller delvis ansvar for kostnader til kartlegging og håndtering av eventuelle funn. Økonomisk bæreevne vil i et slikt tilfelle, i alle fall indirekte gjennom tiltakets omfang, kunne sies å ha betydning.

Arbeidsgruppens generelle syn er at staten må ta et økonomisk hovedansvar for de eksplosive krigsetterlatenskapene, med mindre det konkrete forhold skulle tilsi noe annet, og at grunneiers økonomiske bæreevne generelt ikke bør tillegges betydning.

Vi åpner imidlertid for at det i enkelttilfeller kan inngås avtaler om annet, kanskje særlig der myndighetene ut fra risikovurderinger og kostnyttevurderinger mener etterlatenskaper bør bli liggende, og en grunneier eller tiltakshaver allikevel ønsker tiltak gjennomført. Slike avtaler, som omtales som utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven, kan gjelde hele eller bare deler av kostnadene knyttet til kartlegging, søk, sikring, fremgraving, tilintetgjøring og/eller etterarbeid.

5.1.2 Betydningen av hvem som avdekker eksplosivene og i hvilken forbindelse

Arbeidsgruppen blir i mandatet bedt eksplisitt om å vurdere betydningen av hvem som avdekker eksplosivene, og i hvilken forbindelse eksplosivene avdekkes.

Det kan vurderes om det bør skilles på om det er en privatperson eller en profesjonell utbygger som avdekker noe som er, eller mistenkes å være, en eksplosiv vare. Noen funn kan gjøres ved grunnarbeid rundt en privatbolig, andre ved kommersiell utbygging av et nytt område.

Arbeidsgruppens viser igjen til sitt generelle syn om at staten må ta et hovedansvar for de eksplosive krigsetterlatenskapene, med mindre de konkrete forhold skulle tilsi noe annet og mener derfor at hvem som avdekker de eksplosive krigsetterlatenskapene, ikke skal tillegges avgjørende betydning for plassering av ansvar, med mindre annet er særskilt avtalt.

Heller ikke i hvilken forbindelse eksplosivene avdekkes, ser arbeidsgruppen at skal ha direkte betydning for hvordan ansvar fordeles. Arbeidsgruppen viser imidlertid til drøftinger om tiltakshavers plikter.

5.1.3 Erstatning for grunneiers tap

Arbeidsgruppen blir i mandatet bedt om å *”vurdere hvorvidt det i enkelte tilfeller bør gis erstatning for grunneiers tap i anledning håndtering og fjerning av avdekkede eksplosiver, eksempelvis fordi deler av grunneiers eiendom må rives for at Forsvarets sprengstoffekspertes skal få tilgang til eksplosivene”*.

Gruppen viser til redegjørelse i pkt 4.9. Det eksisterer ikke særskilt regelverk for erstatning eller kompensasjon ved funn og rydding av eksplosive krigsetterlatenskaper. Således må man i dag falle tilbake på gjeldende generelle erstatningsrettslige regler.

Arbeidsgruppen anbefaler imidlertid etablert en ordning der direkte kostnader forbundet med kartlegging, søk, forarbeid, tilintetgjøring og etterarbeid, kan kompenseres. Arbeidsgruppens utgangspunkt er at myndighetene (politiet, Forsvaret, kommunen mv.) selv dekker sine driftskostnader. Andre kostnader, knyttet til de tiltak kommunen har koordinert, kan kompenseres av staten ved Fylkesmannen. Midler må gjøres tilgjengelig for fylkesmennene. Arbeidsgruppen har begrenset anbefalingen til å gjelde direkte kostnader. Ordningen vil kunne inkludere for eksempel gjenoppbygging av en konstruksjon, som har blitt revet for å komme til de eksplosive krigsetterlatenskapene.

5.1.4 Forurensner betaler-prinsippet

I miljørettslig sammenheng innebærer prinsippet at den som slipper ut eller har sluppet ut miljøskadelige stoffer til jord, luft eller vann er pålagt å betale kostnadene ved rensing eller tilbakeføring til opprinnelig tilstand. Forurensningsloven § 2 nr. 5, om retningslinjer for gjennomføring av loven, er et utslag av nevnte prinsipp. Bestemmelsen sier at kostnadene ved å hindre eller begrense forurensning og avfallsproblemer, skal dekkes av den ansvarlige for forurensningen eller avfallet.

Arbeidsgruppen er enig i prinsippet om at den ansvarlige skal dekke kostnadene ved å rydde opp, men dette vil i noen tilfeller ikke gi fullgode løsninger på problemene med hvem som skal dekke kostnadene i forbindelse med opprydding av eksplosive krigsetterlatenskaper. Det vil f. eks. gjelde blindgjengere fra ammunisjon som er skutt av tyske styrker eller eksplosiver som er dumpet av tyske styrker. Det vil kunne hevdes at deres ansvar ble overtatt av den norske stat gjennom krigserstatningsoppkjøret. I mange tilfeller vil det ikke være mulig å slå fast med en tilstrekkelig grad av sikkerhet hvem som er ansvarlig.

Arbeidsgruppen er på denne bakgrunn kommet til at prinsippet om at forurensner betaler, ikke passer fullt ut som det retningsgivende prinsipp ved innføring av en ny ordning som klargjør ansvarsforhold, roller og økonomisk ansvar.

Arbeidsgruppen anbefaler imidlertid et visst organisatorisk ansvar for tiltakshaver / eier av fast eiendom etter mønster av reglene i forurensningsloven, jf. også prinsippene i forurensningsloven § 55 første ledd, men at dette ansvaret blir svært begrenset, se pkt. 5.2.2.

5.1.5 Eksplosive krigsetterlatenskaper med uavklart eierskap

I mandatet gjøres det et skille vedrørende ansvar for eksplosive varer Forsvaret faktisk har overtatt etter 2.verdenskrig, og de Forsvaret ikke har overtatt. Bakgrunnen for dette skillet har sammenheng med det tingsrettslige utgangspunkt at en eier har plikt til å fjerne sine eksplosiver fra andres eiendom, og dekke utgiftene som oppstår i den sammenheng. Forsvaret sto ansvarlig for dumping av store mengder eksplosiver etter krigen, og anses som eier av disse. Diskusjonen om hvem som i dag må anses som eier av krigsetterlatenskapene, og følgelig har hovedansvaret for dem, har hittil vært fremtredende, og har skapt betydelige uklarheter på overordnet nivå mellom ulike departementer.

I korthet har diskusjonene dreiet seg om hvorvidt også fiendegods med et militært formål, i medhold av fiendegodsloven, gikk over til Norge ved tyskernes kapitulasjon i 1945, og om disse i så fall skulle administreres av Forsvarsdepartementet. Det har lenge vært hevdet at så er tilfellet, altså at eiendomsretten til de tyske krigsetterlatenskapene gikk over til den norske stat ved tyskernes kapitulasjon i 1945, og dermed var i Forsvarets eie fra det tidspunktet.

Det har også vært argumentert med at Forsvarsdepartementet er å anse som eier ut fra de faktiske okkupasjons handlinger Forsvaret foretok som følge av at Tyskland ble ansett for å ha gitt avkall på sin rett til krigsmateriellet. I følge boken *"Ammunisjonstjenesten i Hæren etter 1945"* overtok det norske Forsvaret store mengder ammunisjon og eksplosiver etter tyskernes kapitulasjon i 1945. Dette har vært omtalt som okkupasjons handlinger foretatt i kraft av krigsbytteretten.

På den annen side har det også vært hevdet at Forsvaret anså seg som naturlige eiere og brukere av militært materiell, herunder ammunisjonslagre og lignende, som fortsatt kunne benyttes for militære formål, men at man ikke overtok eller hadde noe ønske om å overta krigsmateriell uten militær verdi, og at heller ikke okkupasjonsrettslige regler tilsier at Forsvaret overtok disse krigsetterlatenskapene. Dette kan forstås som at Forsvaret ikke uten videre vil akseptere eierskap til krigseksploder som ble dumpet fordi det ikke hadde noen militær verdi.

Uansett har det blitt hevdet at spørsmålet om eiendomsrett er mindre relevant i dag, og at hvilke tiltak som må treffes i relasjon til krigsetterlatenskaper, må følge de normale oppgave- og ansvarsfordelinger mellom de ulike etater, som er nedfelt i gjeldende instruksverk. Men det er samtidig fremholdt som selvsagt at Forsvaret, som den organisasjon som har ressurser og kompetanse til å ta seg av ammunisjon av militær opprinnelse, også må ha til oppgave å tilintetgjøre disse, men at det ikke innebærer at man har tatt stilling til hvem som i utgangspunktet er den ansvarlige etat.

Hvis en militær eksplosiv vare kommer til overflaten enten gjennom oppfrost, at vann har gravd den frem, at den er fremgravd under maskinelt arbeid eller på annen måte er funnet, forestår Forsvaret tilintetgjøringen uten videre vurderinger av om den har vært i Forsvarets eie. Ved funn gjøres det altså ikke noe skille mellom eierskap eller eierløst.

Arbeidsgruppen har i kapittel 2 vist til at store mengder eksplosive krigsetterlatenskaper ble overtatt av Forsvaret, men at det ikke finnes noen klare oversikter over hva som ble overtatt.

Uansett hvilke analyser man forsøker å gjøre om et funn eller en forekomst, kan en og samme type ammunisjon ha blitt:

- skutt under krigen og dukker nå opp som en blindgjenger
- kastet ut i fm eksplosjonsulykke i tysk ammunisjonsbeholdning
- med i skipsforlis under krigen
- dumpet av tyskerne under tilbaketrekning
- forsøkt tilintetgjort ved sprengning av tyskerne under tilbaketrekning
- tatt hånd om av norsk befolkning før Forsvaret fikk tatt hånd om det, senere dumpet av innehaver eller finnes nå i kjeller/stabbur/loft.
- tatt hånd om av den allierte kommandoen i 1945, og så dumpet/gravd ned
- overtatt og dumpet av Forsvaret rett etter krigen
- overtatt av Forsvaret og har inngått i deres beholdninger, brukt og skutt under øvelse der det i dag kan bli gjort funn av blindgjengere i eller nær gamle skytefelt
- overtatt av Forsvaret og har inngått i deres beholdninger, men er senere kassert og dumpet

Disse eksemplene viser at oppdukkende eksplosive krigsetterlatenskaper, av en og samme type, kan ha svært ulike eierforhold. Med unntak av i helt spesielle tilfeller, anser arbeidsgruppen det som uhensiktsmessig å forsøke å avdekke og spekulere i hvorvidt andre

enn Forsvaret kan anses som eier. Alternative eierforhold vil i de fleste tilfeller være svært vanskelig å avklare. Staten bør ta ansvar, uavhengig av eierskap, og ulike etater bidrar innenfor sine kompetanse- og ansvarsområder, slik beskrevet i rapporten forøvrig. Dette er imidlertid ikke ment å gjøre noe inngrep i det alminnelige tingsrettslige prinsipp om at en eier, i den grad denne klart kan identifiseres, har plikt til å fjerne sine eksplosiver fra andres eiendom og dekke utgiftene som oppstår i den sammenheng.

Det er etter arbeidsgruppens oppfatning den aktuelle faren krigsetterlatenskapene representerer, som bør være retningsgivende for hvordan funn og forekomst håndteres.

5.1.6 Akutt – som kriterium for innsats

Om en fare knyttet til eksplosive krigsetterlatenskaper er akutt eller ikke, har vært knyttet til hvorvidt Forsvaret etter dagens ordning, er ansvarlig for å tilintetgjøre. Forsvaret bistår med å tilintetgjøre eksplosive krigsetterlatenskaper som utgjør en akutt fare.

Graden av risiko, vil etter arbeidsgruppens syn fortsatt være relevant, jf pkt 5.1.10, og må styre hvorvidt Forsvaret skal ha til oppgave å tilintetgjøre straks eller ikke. Det vil være Forsvarets eksperter som i utgangspunktet har kompetanse til å avgjøre graden av risiko.

Arbeidsgruppens syn er at dersom risikoen er akutt, skal Forsvaret straks fjerne og uskadeliggjøre eksplosive krigsetterlatenskaper. I andre tilfeller, skal Forsvaret fjerne og uskadeliggjøre slike eksplosiver snarest mulig etter avtale med politi (ved funn) eller koordinerende kommune (ved forekomst), når dette er forenlig med Forsvarets bruk av ressurser.

5.1.7 Skille på håndtering av enkeltfunn og viten om, avdekking av, eller mistanke om, større mengder

Arbeidsgruppen har funnet det hensiktsmessig å etablere begrepet forekomst for større mengder nedgravde eller dumpede eksplosive varer. Dette har sammenheng med at det er for disse det er knyttet størst ukklarheter og uensartet håndtering. Det er også for disse det potensielt vil være behov for mest omfattende tiltak. Kostnadsnivået vil kunne skille seg vesentlig fra tilfeller der et begrenset antall eksplosive varer tilintetgjøres.

Arbeidsgruppens oppfatning er at håndtering av enkeltfunn i de aller fleste tilfeller, ikke har medført problemer av betydning for ansvarsforhold og roller forbundet med eksplosive krigsetterlatenskaper. De prosedyrer som er etablert, og den måte funn har blitt håndtert på, har fungert godt. Rutinene er relativt enkle, kun med involvering av de operative ressursene politi og Forsvar. Tilintetgjøring kan skje raskt med begrenset ressursbruk.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at det er behov for andre rutiner og involvering av andre aktører i forbindelse med forekomst eller mistanke om forekomst. Det vesentlige nye i arbeidsgruppens anbefalinger i denne rapport, er hvordan en forekomst bør håndteres.

En svakhet med en slik inndeling, vil kunne hevdes å være at det vil kunne oppstå ukklarheter om hvordan et konkret tilfelle skal defineres.

- Et typisk funn er der en enkeltgranat blir funnet i utmark eller under opprydding i for eksempel et dødsbo. Tilfellet håndteres uten betydelig for- og etterarbeid.
- En forekomst er typisk der det er kjent, eller mistenkes å være, dumpet eller nedgravd større mengder eksplosive krigsetterlatenskaper. Her anbefaler arbeidsgruppen at flere aktører må involveres. Arbeidet med forberedelser og gjennomføring av eventuell rydding, vil kunne være langt mer omfattende og kostbart.

Det kan tenkes situasjoner der det hele begynner med et funn, og håndteres deretter, men hvor det avdekkes et langt større omfang, som så må håndteres etter ordningen for forekomst.

Man kan allikevel tenke seg tilfeller der større mengder allerede er avdekket, og hvor det vil ta tid å få tilintetgjort de avdekkede eksplosive varene. Selv om dette vil kreve mer ressurser enn tilintetgjøring av ett eller få objekter, er det naturlig at dette i utgangspunktet håndteres som et funn uten kommunen som koordinerende instans. I tilfeller der tilintetgjøringen krever mer omfattende planlegging og dersom det vil kunne påløpe kostnader, som ikke kan dekkes av de operative ressursene, må kommune og fylkesmann involveres.

Arbeidsgruppen skiller, i anbefalingen om en ny ordning for eksplosive krigsetterlatenskaper, mellom funn og forekomster.

5.1.8 Varsling eller anmodning om bistand til Forsvaret?

I pkt. 4.10.3 redegjorde arbeidsgruppen for ulike syn på politiets rolle i forbindelse med funn av eksplosive krigsetterlatenskaper og spørsmålet om bistandsinstruksen regulerer dette. Arbeidsgruppen anbefaler et nytt regelverk som skal klargjøre roller og etablere rutiner for alle tilfeller av eksplosive krigsetterlatenskaper, både funn og forekomster. Ulike syn gjenspeiles på hvilke begreper som ønskes brukt i nytt regelverk når Forsvaret skal involveres for å forestå tilintetgjøring av eksplosive krigsetterlatenskaper. POD mener Forsvaret skal varsles, jf. revidert PBS 1, mens Forsvaret mener de skal yte bistand etter anmodning slik forvaltningspraksis har vært.

Sentralt her er de ulike synene på ansvar (primæransvar). Arbeidsgruppen mener at staten må ta ansvar, hvor ulike etater må bidra med sin kompetanse og gis ulike oppgaver og roller. Gjenstående synes å være en avklaring eller beslutning om i hvilken grad Forsvaret, i forbindelse med tilintetgjøring av eksplosive krigsetterlatenskaper på sivilt område, skal operere selvstendig eller under ledelse av en sivil myndighet.

Ved vurderinger av og håndtering av forekomster, anbefaler arbeidsgruppen at kommunen må ha det koordinerende ansvaret, se pkt. 5.2.3. Koordineringen vil kunne inkludere avklaringer med politiet lokalt. Forsvaret vil måtte bidra med vurderinger av risiko, og i siste omgang eventuelt forestå tilintetgjøring. I forbindelse med arealplanlegging har Fylkesmannen en rolle, og i den grad det fremkommer behov for å få dekket direkte kostnader, legger anbefalt ordning opp til å gi Fylkesmannen en oppgave. Etter nærmere vurderinger, har arbeidsgruppen kommet frem til at bruk av Forsvarets rydderressurser, ved forekomster, bør gå via Fylkesmannen, ikke direkte fra kommunen. Det er flere hensyn som taler for dette, bl.a. antallet kommuner Forsvaret ved FOH kan måtte forholde seg til, at utfordringene bør sees på som en helhet i regionen, og at Fylkesmannen vurderes som rette instans å bruke dersom involveringen av Forsvaret skal baseres på en bistandsanmodning fra en sivil myndighet.

Dersom nytt regelverk for både funn og forekomst ikke blir besluttet innført samlet, men at bistandsinstruksen skal brukes som hjemmel og regulering ved funn, eventuelt også forekomst, må den usikkerheten det er redegjort for i pkt 4.10.3, avklares.

Det må avklares om Forsvarets ulike oppdrag med tilintetgjøring av eksplosive krigsetterlatenskaper skal være basert på et varsel fra politiet (ved funn) og fra fylkesmann (ved forekomst), eller om dette skal gjøres etter en bistandsanmodning der det etableres et nytt regelverk som regulerer både funn og forekomst. Dersom funn avklares regulert etter gjeldende bistandsinstruks, må det klargjøres at denne også skal brukes ved funn som ikke har

tilknytning til kriminell aktivitet, og at Forsvarets kostnader ved bistand, som hovedregel skal dekkes av Forsvaret, med mindre annet blir fastsatt eller særskilt avtalt i det enkelte tilfelle.

Arbeidsgruppen anbefaler at kommunen er koordinerende myndighet ved forekomst, men involveringen av Forsvaret bør skje via Fylkesmannen

5.1.9 Mistanke om eksplosiver i grunnen

Arbeidsgruppen er i mandatet bedt om å komme med en konkret anbefaling av hvordan mistanker om eksplosiver i grunnen skal håndteres.

Problemstillingen rundt mistanke er knyttet til de tilfeller hvor det er eller oppstår mistanke om en forekomst, om flere enkeltgranater eller om en enkelt granat/bombe i et område.

Arbeidsgruppen har i kapittel 3 redegjort for og anbefalt bruken av databasen Grunnforurensning. Når det oppstår mistanke om eksplosive varer i grunnen vil, dersom arbeidsgruppens anbefaling følges, Grunnforurensning i fremtiden være kilden for registrering og verifikasjon. Dersom ikke tidligere registreringer bekrefter eller styrker mistanken, kan man ikke uten videre avskrive denne. Man må søke andre kilder for å bekrefte eller avkrefte mistanken.

Videre tiltak i områder med mistanke om eksplosive krigsetterlatenskaper må baseres på risikovurderinger. Arbeidsgruppen anbefaler at en nærmere kartlegging skal gjennomføres i regi av tiltakshaver ved mistanker knyttet til konkrete utbyggingsprosjekter. Kommunene har et selvstendig ansvar for å kartlegge farer i sin arealplanlegging, se pkt. 4.6.

Påvirkningsgrad må ajourføres på registreringen i Grunnforurensning dersom undersøkelser avkrefte eller bekrefter mistanken.

Arbeidsgruppen anbefaler at

- Mistanke sjekkes mot tidligere registreringer i Grunnforurensning
- Mistanken registreres i Grunnforurensning
- Mistanken søkes bekreftet eller avkrefte ved bruk av andre kilder
- Videre tiltak i områder med mistanke må baseres på risikovurderinger

5.1.10 Kriterier for Forsvarets prioritering av ryddeområder

Arbeidsgruppen er i mandatet bedt om å utarbeide forslag til kriterier for Forsvarets prioritering av relevante ryddeområder, ut i fra tilgjengelige ressurser i Forsvaret.

5.1.10.1 Forsvarets EOD-kapasiteter

Forsvarets operative avdelinger med kapasiteter til å rydde eksplosive krigsetterlatenskaper, er som beskrevet under. Avdelingene er de eneste som har personell med EOD som primær oppgave.

- | | |
|-----------------------|----------------|
| - MDK | Bergen/Ramsund |
| - EOD Tropp/FAES/FKL | Sessvollmoen |
| - 138 LV/ Basesett I | Ørlandet |
| - 137 LV/ Basesett II | Rygge |
| - 132 LV | Bodø |
| - FSK/HJK | Rena |

Kvalifisert personell i Forsvaret, som ikke tilhører operativ EOD-avdeling, kan beordres av FOH ut fra en operatørliste. Personell på denne listen, er autorisert av FAES. Pr. oktober 2011, består denne listen av 56 personer som innehar forskjellige stillinger i Hær, Sjø, Luft, FLO og HV avdelinger rundt om i landet. Personellet har ikke EOD som primæroppgave, og vil være avhengig av å løse pålagte oppdrag i tillegg til egen jobb. Oppdrag som ikke haster, blir derfor ofte løst på kveldstid. Personellets interesse for fagfeltet og avdelingssjefenes velvilje er en faktor som muliggjør en slik løsning. Grunnet stor geografisk spredning, kan EOD-oppdrag løses på en rask og sikker måte.

I tillegg til listen, finnes det et antall personell på ca 160-170 som har sertifikat til å forestå eksplosivrydding/uskadeliggjøring av alle typer eksplosiver og blindgjengere (klasse III-sertifikat). Slikt sertifikat skal fornyes hvert 5 år, og det vil være et kontinuerlig etterslep på reautorisering grunnet begrensede utdanningsressurser. Av personellet som har klasse III, er det 60-70 som ikke har gyldig autorisasjon. Det innebærer at de ikke er tilgjengelig for EOD-oppdrag før reautorisering er gjennomført ved FAES.

5.1.10.2 Eksplosivryddekommando Kirkenes

FOH har påtatt seg ansvaret for gjennomføring av eksplosivryddekommando (ERK) i Kirkenes hvert år siden 2000. En bistandsanmodning fra Øst-Finnmark politidistrikt ligger til grunn for ERK, og er et resultat av at det under krigen ble lagret og sprengt store mengder ammunisjon i bynære områder. I tillegg ble Kirkenes utsatt for massiv bombing, med tilhørende blindgjengere. ERK gjennomføres over en 2-3 ukers periode, normalt i juni.

Fokusområde de siste år er ved Tangenområdet mellom Kirkenes og Hesseng. I snitt ryddes det 2-3000 objekter hvert år. En god del av funnene er fra dumpeområder i sjø/fjorder i Sør-Varanger. Arbeidet forventes å pågå i mange år fremover med dagens modell for rydding. Forsvaret bruker ca. 1 million kroner årlig på ERK Kirkenes.

5.1.10.3 Andre typer eksplosivrydding

FOH løser normalt EOD-oppdrag som er av en akutt art, dvs. funn av eksplosiver, granater av militær opprinnelse, samt improviserte objekter, som er meldt inn til politiet. Noen ganger har det vist seg at funn av ett objekt har ført til avdekking av større funn. I de tilfellene skal det planlegges en egen eksplosivryddekommando, som gjennomfører rydding i samråd med sivile instanser. FOH har ikke budsjettert for ryddeoppdrag av dette omfang. Derfor må FD/FST avklare hvem som skal ta oppdraget og hvem som skal dekke kostnadene. Prinsippet om kostnadsdekning etter St.meld. nr. 22 (2007-2008) har blitt lagt til grunn.

Rydding av større områder, er kostnadskrevende og må behandles i FST. FST vil gi oppdrag i samråd med relevante underavdelinger. FOH vil kunne ha en støttende rolle. Pr i dag er det et fåtall slike områder igjen på land. I sjø er det mange kjente dumpeområder, og behovet for rydding av disse må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Forsvarsbygg er ansvarlig for rydding før avhending av skytefelt, og det er etablert en prioritetsliste opp mot FAES for EOD-støtte i tiden fremover. Dette arbeidet vil pågå i mange år fremover og legger beslag på knappe EOD-ressurser.

Forsvaret er pålagt å rydde egne skytefelt hvert år. Konsekvensen ved ikke å rydde skytefelt, er at de blir stengt og utilgjengelig for brukerne. Det blir derfor en prioritert aktivitet som legger beslag på EOD-ressurser.

5.1.10.4 Drøfting med problemstillinger

Forsvaret er pålagt rydding i egne skytefelt og på egne eiendommer, inkludert de som skal avhendes. Arbeidsgruppen finner ikke grunnlag for å anbefale endringer i dette. Vi foreslår ingen kriterier for prioritering mellom rydding på egen eiendom og på sivilt område, annet enn at det grunnleggende kriterium for Forsvarets prioritering må være risiko.

Ethvert funn representerer en potensiell fare, og må i mange sammenhenger anses som akutt hvor Forsvaret håndterer funnet snarest. Forekomster vil kunne representere varierende grad av risiko.

Dersom man på et tidspunkt ser at man ikke vil kunne klare å håndtere flere ryddeområder, må det utarbeides en risikoanalyse for det enkelte område, som vurderer både sannsynlighet for at noe skal kunne skje, og konsekvensene av en tenkt hendelse med de nedgravde eller dumpede eksplosive varene.

I tillegg til å vurdere faren et område representerer for allmennheten, bør det også gjøres betraktninger av faren og kompleksiteten ved å gjennomføre selve ryddingen.

Arbeidsgruppen ser ikke bort fra at kostnadsvurderinger mot effekten av risikoreducerende tiltak, må kunne legges til grunn for prioriteringer av ryddeområder.

Ut i fra det generelle bildet av omfang og de særlige forhold i Finnmark, finner arbeidsgruppen at Forsvarets årlige eksplosivryddekommando Kirkenes bør fortsette.

Arbeidsgruppen anbefaler at

- det grunnleggende kriterium for Forsvarets prioritering mellom relevante ryddeområder må være vurdering av risiko
- det utarbeides risikovurderinger for relevante ryddeområder det må prioriteres mellom
- kost/nytte vurderinger må kunne tas hensyn til
- eksplosivryddekommando Kirkenes videreføres

5.1.11 Beslutning om rydding

Arbeidsgruppen anbefaler videreføring av gjeldende aktivitet med rydding av funn og også noen tilfeller av større ansamlinger, jf den årlige eksplosivryddekommando Kirkenes.

Rapporten beskriver forhold som bør legges til grunn for om, evt. når, forekomster ryddes:

- Risikovurderinger
- Kost/nytte
- Ryddekapasitet

Ulike etater vil, etter arbeidsgruppens anbefaling, kunne bli involvert i vurderingene:

- Forsvaret
- Politiet
- Kommunen
- Fylkesmannen
- Evt. andre myndigheter

Etatene vil kunne ha ulike syn og interesser. Arbeidsgruppen finner det derfor relevant å si noe om dette som en problemstilling. Den kan vanskelig se annet enn at Fylkesmannen, i en beslutningsprosess om rydding, må gis en sentral rolle. Fylkesmannen har imidlertid ikke,

eller anbefales ikke, å gis instruksjonsmyndighet over Forsvarets eksplosivrydderressurser. FOH og Forsvarets eksplosivrydderåd (FERR), jf. pkt. 4.2.8, kan bidra i vurderingen. Forsvarets beslutning om rydding og foretas av forsvarsstaben (FST). Endelig avklaring kan måtte løftes til politisk nivå.

Politiske beslutninger må ulike etater forholde seg til. Gjennomføringen av rydding, basert på politisk beslutning, kan skje etter de rutiner arbeidsgruppen for øvrig anbefaler for rydding av forekomst.

5.1.12 Klageorgan

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres en ordning der kommunen koordinerer håndteringen av forekomster eller mistanke om slike. Direkte kostnader dekkes, etter forutgående dialog med Fylkesmannen, av staten via Fylkesmannen. Beslutninger tatt av kommunen vedrørende forekomster, eller mistanker om slike, mener arbeidsgruppen skal kunne påklages til Fylkesmannen. Det vil også kunne være behov for å peke på en instans som skal behandle klage på eventuelle beslutninger tatt av Fylkesmannen. Arbeidsgruppen har diskutert ulike instanser, og trekker i det etterfølgende frem noen argumenter for å plassere dette ansvaret i ett av de nevnte departementer:

- Miljøverndepartementet (MD): MD er klageinstans etter plan- og bygningsloven, plandelen, som er et sentralt element i arbeidsgruppens anbefaling om kommunen og Fylkesmannens rolle. Eksplosive krigsetterlatenskaper må kunne sees på som et miljøproblem. Forekomster kan i flere tilfeller sies å representere, eller over tid gå i retning av å representere, en større forurensningsfare enn en eksplosjonsfare. Arbeidsgruppen har derfor vurdert forurensningsregelverket nøye for å komme med en anbefaling som sikrer en mest mulig enhetlig håndtering av forekomsten, uavhengig av om den representerer den ene eller den andre av de to nevnt farer. Arbeidsgruppen vil presisere at eksplosive varer aldri skal betraktes som avfall, men som eksplosive varer med mindre eller større grad av forurensende egenskaper. MD styrer Klif, som anbefales gitt en viktig rolle i å drifte Grunnforurensning, som arbeidsgruppen anbefaler å være database for registrering og oversikter over nedgravde eller dumpede eksplosive krigsetterlatenskaper.
- Kommunal- og regional departementet (KRD): Kommunene anbefales gitt en sentral rolle i håndteringen av forekomster. Fylkesmannen anbefales også å få en rolle. KRD har bl.a. ansvaret for spørsmål som gjelder bolig- og bygningspolitikk, regional- og distriktpolitikk, lokalforvaltning og kommuneøkonomi. Nedgravde eller dumpede eksplosive krigsetterlatenskaper representerer problemstillinger knyttet til alle disse spørsmål.
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD): Arbeidsgruppen peker på Fylkesmannen som en sentral aktør i håndteringen av eksplosive krigsetterlatenskaper, bl.a. ved å stille midler til rådighet på vegne av staten, for å dekke direkte kostnader knyttet til håndteringen. FAD er administrativt overordnet fylkesmennene og skal i samråd med berørte fagdepartementer legge til rette for et godt fungerende fylkesmannsembete.
- Forsvarsdepartementet (FD): Det er FD som er overordnet myndighet for de enheter og det personell som forestår selve tilintetgjøringen. Det er forsvarsektorens ressurser som blir bruk til utførelsen av tilintetgjøringen av eksplosivene. Deler av de dumpede

eksplosive krigsetterlatenskapene, har vært i Forsvarets eie. FD er det departement som representerer fagkompetansen innen håndtering av de eksplosive krigsetterlatenskapene. FD har erfaring med håndtering av erstatningssaker knyttet til tilintetgjøring av eksplosive krigsetterlatenskaper. Forsvaret vil også i fremtiden være den viktigste ressurs i håndteringen av disse eksplosive varene. Arbeidsgruppen ser det imidlertid som lite aktuelt at FD skal gis rollen som klageinstans på vedtak fattet av Fylkesmannen.

- Justis- og beredskapsdepartementet (JD): JD er gitt et koordineringsansvar innen samfunnssikkerhetsområdet. JD har POD som underliggende etat, med sin oppfølging av politi- og lensmannsetaten. Politiet har også en rolle, dog begrenset, innen problemstillinger knyttet til forekomst av eksplosive krigsetterlatenskaper. DSB forvalter brann- og eksplosjonsvernloven. Selv om DSBs forvaltning er rettet mot sivile eksplosive varer, har det også noe innsikt i problemstillinger knyttet til eksplosive krigsetterlatenskaper. DSB fører tilsyn med Fylkesmennene.

Overnevnte argumentasjon viser at det kan være usikkert hvilken etat som i dag skal håndtere spørsmål vedrørende eksplosive krigsetterlatenskaper. En beslutning om hvilket departement som bør bli klageinstans, vil kunne oppfattes som det departementet som skal ta hovedansvar for sakskomplekset. Ulike departementer vil kunne ha ansvar, men arbeidsgruppen peker på JD med sitt samordningsansvar innen samfunnssikkerheten, og ser med det JD som den mest naturlige klageinstans. Vi utelukker ikke at en klagesak er av en slik faglig karakter at JD må innhente uttalelse fra andre departementer eller dets underliggende etater.

Arbeidsgruppen anbefaler at:

- beslutninger tatt av kommunen vedrørende eksplosive krigsetterlatenskaper, skal kunne påklages til Fylkesmannen
- beslutninger om økonomisk kompensasjon, tatt av Fylkesmannen, skal kunne påklages til Justis- og beredskapsdepartementet

5.1.13 Økonomiske konsekvenser - kostnadsdekning

Arbeidsgruppen finner det naturlig å presentere en kort drøfting om hvilke ekstrakostnader innføring av en ordning hvor staten dekker direkte kostnader ved rydding av forekomster, vil kunne medføre.

Rydding har blitt gjort av Forsvaret helt siden 2. verdenskrig. Pr i dag er det et fåtall kjente områder igjen med eksplosive krigsetterlatenskaper på land. Arbeidsgruppen anbefaler videreføring av gjeldende praksis og kostnadsdekning ved funn. Den anbefaler også videreføring av Forsvarets årlige eksplosivryddekommando Kirkenes. Arbeidsgruppen anbefaler at involverte etater dekker egne kostnader, dersom annet ikke er avtalt. Fremtidige direkte kostnader, ut over dette, antas å være relativt begrenset.

Risikovurderinger av bekreftede forekomster, er sentralt i beslutninger om forekomsten skal ryddes. Prioriteringer om bruk av Forsvarets EOD-ressurser, vil også være begrensende.

Kostnader knyttet til rydding av ulike forekomster vil avhenge av mengder og hvilke type eksplosive varer det er, for eksempel granater, håndvåpenammunisjon, miner, etc, under hvilke forhold varene ligger, for eksempel i sjø, myr, dypt nedgravd, grunt nedgravd, og i hvilke omgivelser varene ligger.

Uklare fremtidige ekstrakostnader vil kunne tale imot innføring av en slik ordning. Det er imidlertid viktig å iverksette tiltak og definere roller for å få på plass en klarere og mer helhetlig regulering av sakskomplekset eksplosive krigsetterlatenskaper.

Innføring av arbeidsgruppens anbefaling kan sees på som en systematisering og klargjøring. Den muliggjør undersøkelser og rydding etter avklarte rutiner, roller og ansvar. Arbeidsgruppen kan ikke se bort fra at klarere ansvars- og rollefordeling og tydeliggjøring av et system for planlegging, gjennomføring og kostnadsdekning, øker muligheten til å få konkrete forekomster ryddet. I første omgang kan det tenkes at det fremkommer ønsker om å få dekket kostnader knyttet til søk og grunnundersøkelser i områder der det foreligger konkret mistanke. Etatsstyring av Fylkesmannes involvering i slike saker kunne være ett verktøy for å ha kontroll på kostnader.

Enhver ryddet forekomst er en reduksjon i restomfang og i mulige fremtidige kostnader.

Det finnes ulike modeller for hvordan midler kan bli gjort tilgjengelig via Fylkesmannen. Arbeidsgruppen har vist til gjeldende praksis i erstatningsaker knyttet til eksplosiver og delegert myndighet til Forsvaret om å kunne belaste posten statens erstatningsansvar (kap 471, post 71) iht. gjeldende rundskriv G-03/2006 fra JD. Klif har myndighet til å trekke på kap. 1441, post 39 i statsbudsjettet til oppryddingstiltak i forurenset grunn og sedimenter etter fastsatte kriterier (2012: Ramme, kr. 64.760.000,-).

5.2 Anbefaling om ulike aktører og etaters ansvar og roller

I dette kapittelet drøfter vi de ulike aktørenes anbefalte fremtidige ansvar og rolle. Disse fratras ikke aktørene deres gjeldende ansvar redegjort for i kapittel 4. Arbeidsgruppen ser ikke behov for å anbefale vesentlige endringer i hvordan funn håndteres i dag. Vi anbefaler imidlertid innført nye regler og rutiner for hvordan forekomster skal håndteres, og hvem som skal ha ansvar og en rolle i å håndtere en forekomst eller mistanke om en forekomst.

5.2.1 Enhver

Enhver har mulighet til å registrere nedgravde eller dumpede eksplosive krigsetterlatenskaper eller mistanker om slike i Grunnforurensning, jf pkt. 3.1, eller melde om slikt til kommunen.

Arbeidsgruppen anbefaler at det innarbeides i nytt regelverk at den som er i besittelse av, eller finner eksplosive krigsetterlatenskaper, skal gi melding om dette til politiet, slik at varen kan bli tatt hånd om av kvalifisert personell.

5.2.2 Tiltakshaver - grunneier

Tiltakshaver er den person eller foretak som terrenginngrepet utføres på vegne av, og som er ansvarlig for at tiltaket blir utført i samsvar med myndighetskrav. Grunneier er ofte tiltakshaver. Tiltakshaver kan også være kommunen eller staten.

Forekomster av eksplosive krigsetterlatenskaper blir typisk avdekket i forbindelse med planlagte eller pågående grave/byggearbeider. Den som forestår slike arbeider, er i plan- og bygningsloven og forurensningsloven benevnt som tiltakshaver.

I forbindelse med utbyggingssaker, har tiltakshaver i dag et definert ansvar etter bestemmelsene i både forurensningsforskriften og i plan- og bygningsloven. De relevante bestemmelsene handler i det vesentlige om at forutsetningene for at utbygging skal kunne skje på en sikker og samfunnsøkonomisk forsvarlig måte, er tilstede.

Arbeidsgruppens anbefaling er derfor utarbeidet etter mønster av reglene i bygge- og graveforskriftens kapittel om grunnforurensninger.

Tiltakshaver vil som regel ha en økonomisk interesse i å utnytte grunnen, og det kan derfor være rimelig å plassere et visst økonomisk ansvar på denne, særlig der tiltakshaver er en virksomhet som driver med kommersiell utbygging. Denne plasseringen av ansvar samsvarer med ansvaret for opprydding i forbindelse med grunnforurensninger. Problemstillingene i forbindelse med bygge- og gravearbeider i grunnforurensningssaker, har likhetstrekk med oppdukkende eksplosive krigsetterlatenskaper. Et relevant forhold i denne sammenheng vil være der myndighetene anbefaler at forekomsten bør ligge urørt, men tiltakshaver likevel har en interesse av å bygge ut området.

Tiltakshaver er også den som står nærmest til å ha et ansvar i forbindelse med utbyggingsaker, på lik linje med annet ansvar som følger av tiltakshaverrollen. Dette er den viktigste begrunnelsen for å pålegge tiltakshaver et organisatorisk ansvar.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at tiltakshavers ansvar for eksplosive krigsetterlatenskaper, ikke bør være like omfattende som etter forurensningsforskriften. Dette henger sammen med at tiltakshaver som regel ikke vil være ansvarlig for kostnadene til opprydding av eksplosive krigsetterlatenskaper etter verken alminnelige erstatningsrettslige regler, eller de prinsippene som ligger til grunn for ansvaret etter forurensningsforskriften. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at staten som hovedregel bør ta det økonomiske ansvaret for eksplosive krigsetterlatenskaper, men at tiltakshaver skal ha en aktiv, organisatorisk rolle i denne forbindelse.

Arbeidsgruppen finner at tiltakshaver skal ha et visst ansvar, men at de direkte kostnadene forbundet med de eksplosive krigsetterlatenskapene, kan dekkes av staten/v Fylkesmannen, med mindre det er inngått en utbyggingsavtale etter plan- og bygningsloven kapittel 17 som regulerer dette forholdet.

I første rekke anser arbeidsgruppen at det vil være rimelig at kommunen i forbindelse med større utbyggingsprosjekter, inngår utbyggingsavtaler med tiltakshaver etter nevnte kapittel i plan- og bygningsloven, om fordeling av kostnader forbundet med forekomst eller mistanke om forekomst av eksplosive krigsetterlatenskaper. I arbeidsgruppens forslag innebærer dette en oppfordring til kommunen, dersom det er relevant, om å sørge for at slike avtaler blir inngått i forbindelse med utbygging av områder hvor det er mistanke om eller konstatert eksplosive krigsetterlatenskaper. I disse tilfellene må altså tiltakshaver være forberedt på å dekke kostnader til kartlegging, utredning, søk og graving.

Uansett utbyggingsavtale eller ikke, anbefaler arbeidsgruppen at tiltakshaver får et selvstendig ansvar for å vurdere om det er eksplosive krigsetterlatenskaper i grunnen. Dersom det kan være grunn til å tro at det foreligger eksplosive krigsetterlatenskaper, skal tiltakshaver sørge for at det blir utført nødvendige undersøkelser for å få klarlagt dette.

Dersom undersøkelsene viser at det er krigsetterlatenskaper i grunnen, kreves det ytterligere undersøkelser og vurderinger og utarbeidelse av en tiltaksplan med redegjørelse for hvilke tiltak som skal gjennomføres, samt tidsplan for gjennomføring.

Arbeidsgruppen anbefaler også at kommunen kan bestemme at tiltakshaver ved gjennomføring av undersøkelser og utarbeidelse av tiltaksplan etter forslaget, benytter foretak med særlig faglig kompetanse.

Tiltaksplanen, sammen med resultatene av undersøkelsene, skal oversendes til kommunen for godkjenning.

Arbeidsgruppen anbefaler også at tiltakshaver plikter å stanse alt arbeid straks dersom eksplosive krigsetterlatenskaper blir oppdaget, eller mistanke oppstår først etter at terrenginngrepet er foretatt, og at tiltakshavers utredningsplikt mv. etter forslaget da inntreer på vanlig måte.

Arbeidsgruppen antar at de utgifter som oppstår for tiltakshaver i forbindelse med kartlegging, utredninger, tiltaksplan, søk og graving med videre, vil kunne dekkes etter arbeidsgruppens forslag, under forutsetning av at det ikke er inngått en utbyggingsavtale som regulerer dette forholdet.

5.2.3 Kommunen

Kommunen er, etter arbeidsgruppens syn, den viktigste aktøren for registrering av og koordinering av håndteringen av eksplosive krigsetterlatenskaper. Det er her kunnskapen om lokalhistorien finnes, og kommunenes rolle som lokal grunnforurensnings-, byggesaks- og planleggingsmyndighet, er helt sentral.

Momenter som lokal kompetanse, geografisk nærhet, kunnskap om ressurspersoner og kilder, oversikt over gårds- og bruksnumre/GAB, samt detaljkunnskap om regulerings- og bebyggelsesplaner, er også viktige fortrinn.

Kommunene har et stort spekter av reguleringsmuligheter knyttet til utnytting av grunn, både på planleggingsnivå, og i den enkelte bygge- eller gravesak. Se redegjørelsen i pkt. 4.6. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at det vil være riktig å utnytte kommunens posisjon i forbindelse med eksplosive krigsetterlatenskaper, ved å gi kommunen rollen som lokal koordinator. Etter arbeidsgruppens oppfatning er denne rollen i stor grad en presisering av eksisterende ansvar.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at kommunene aktivt må ta i bruk myndigheten etter plan- og bygningsloven, for på den måten å få kontroll over risiko og sårbarhet i forbindelse med utbyggingssaker innenfor kommunens areal og som involverer eksplosive krigsetterlatenskaper.

Det viktigste nye, er en presisering og klargjøring av at kommunen skal fungere som en koordinerende myndighet i forbindelse med forekomster av eksplosive krigsetterlatenskaper. Rollen som koordinerende myndighet, vil i praksis innebære at det vil være kommunen som skal holde oversikt over forekomsten og sørge for at tiltakshaver oppfyller sine plikter, samt at politiet, Forsvaret, Klif, DSB og fylkesmannen, fortløpende får den informasjon som er nødvendig for at disse skal kunne fylle sin rolle.

Kommunen skal etter arbeidsgruppens forslag behandle og godkjenne tiltaksplaner som omhandler forekomster av eksplosive krigsetterlatenskaper.

Foruten den eksisterende generelle rollen som allerede tilligger kommunen som lokal plan- og bygningsmyndighet, anbefaler arbeidsgruppens en presisering på at kommunen ved forekomst eller mistanke om forekomst av eksplosive krigsetterlatenskaper, i samarbeid med tiltakshaver, Fylkesmannen, andre berørte myndigheter, virksomheter og privatpersoner, skal påse at rydding av forekomst skjer i samsvar med tiltaksplan. Denne plikten, er etter arbeidsgruppens oppfatning, en viktig del av kommunens rolle som koordinerende myndighet.

Kommunen skal videre, etter arbeidsgruppens forslag, sørge for at funn, forekomst og mistanke om forekomst og enhver rydding av eksplosive krigsetterlatenskaper, blir registrert og oppdatert i databasen Grunnforurensning. Da basen er koblet til kommunenes matrikelnummer/gårds- og bruksnummer og kommunen selv kan legge inn lokalitetene i kart (GAB) og arealplaner, samt at fylkesmennene har direkte interaktiv adgang til basen, bygger dette opp til et samarbeid som kan sikre registreringsarbeidet.

Arbeidsgruppen er også av den oppfatning at kommunen, for det tilfelle at noen ønsker å søke om økonomisk kompensasjon for direkte utgifter etter den anbefalte ordningen, skal forberede saken før behandling hos Fylkesmannen. Dette vil innebære innhenting av nødvendige uttalelser fra berørte parter og ellers sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst og dokumentert, samt at det medfølger et kort sakssammendrag og en innstilling fra kommunen.

I tilfeller der søk eller rydding planlegges og det forventes å påløpe kostnader, som kan dekkes av ordningen, skal kommunen på forhånd konsultere Fylkesmannen og presentere en kostnadsvurdering.

Arbeidsgruppen vil presisere at kommunen er planmyndighet ut til 1 nautisk mil av grunnlinjen.

5.2.4 Fylkeskommunen

Fylkeskommunen omtales her i rollen som regional vannmyndighet, jf pkt. 4.3.2. Arbeidsgruppen har vurdert om det etter vannforskriften kan bli aktuelt med tiltak for eksplosive krigsetterlatenskaper. Arbeidsgruppens erfaring er at den største delen av de eksplosive krigsetterlatenskapene befinner seg i sjø, i elver, tjern eller innsjøer, jf kapittel 2.

I praksis må det skilles mellom objekter i bunnens (mudderets) biologisk produktive sone (de øverste 20 cm av bunnen) og objekter under den biologiske produktive sone (fra 20 cm og nedover). Det førstnevnte tilfelle er mer alvorlig enn det sistnevnte.

Dersom det er fare for utslipp av miljøfarlige stoffer, som kan endre vannforekomstens miljøstatus og klasse, så må det iverksettes tiltak, særlig i område a). Her er vannmyndighetens policy at en vannforekomst ikke skal endre klasse nedover i miljøhierarkiet. Altså fra svært god til god, fra god til moderat, fra moderat til dårlig og fra dårlig til svært dårlig. Grensen for bærekraftig bruk ligger i området ned mot moderat. I dag konsentrerer vannmyndighetene seg om å overføre vannforekomster fra moderat og opp til god.

Dersom det kan dokumenteres at sprenglegemer i god stand kan ligge urørt i svært lang tid, og således ikke vil være farlig i uoverskuelig fremtid, skulle forholdet til vannforskrift og vannrammedirektiv være under kontroll.

Arbeidsgruppen presiserer at gjeldende forpliktelser etter forurensningsregelverket uansett gjelder.

Arbeidsgruppen anbefaler at:

- dersom det er fare for lekkasjer eller det oppdages lekkasjer fra eksplosive krigsetterlatenskaper som påvirker vannforekomster, vil vannforskriften regulere forholdet.
- dersom forekomster av eksplosive krigsetterlatenskaper skal fjernes fra en vannforekomst, må aktuell vannregionmyndighet informeres og inviteres til å delta i et slikt fjerningsarbeid (anbefales til ikke å gjelde ved funn)
- det gjøres en endring i vannrammeforskriften som pålegger vannregionmyndigheten å informere kommunen ved funn / forekomst eller mistanke om eksplosive krigsetterlatenskaper i vannressurser, slik at dette kan bli registrert i Grunnforurensning.

5.2.5 Fylkesmannen

Fylkesmannen som regional statlig representant, har etter arbeidsgruppens oppfatning gode forutsetninger for å avveie kommunenes behov og interesser opp mot de sentrale statlige interesser på området eksplosive krigsetterlatenskaper. Fylkesmannen har god oversikt over kommunene innenfor fylket, og vil også i kraft av sin miljø- og beredskapskompetanse, være vel egnet til å ha visse oppgaver innenfor forvaltningen av saker som omhandler eksplosive krigsetterlatenskaper. Arbeidsgruppen vil fremheve at fylkesmannen er en velegnet samordningsmyndighet for å løse viktige forvaltnings- og administrative oppgaver på fylkesnivå i forbindelse med problemstillinger knyttet til eksplosive krigsetterlatenskaper. Dette begrunnes med at fylkesmannsembetet innehar både kompetanse og sektormyndighet innen miljøvern, forurensningsproblematikk, beredskap og krisehåndtering, samt plan- og byggesaker.

Arbeidsgruppen ser for seg at fylkesmannen i det aktuelle fylket kan ha en sentral rolle i å holde oversikt over og gjøre tilsyn med kommunenes innsats i forbindelse med eksplosive krigsetterlatenskaper, og sammen med andre statlige myndigheter fungere som en faglig rådgiver i forbindelse med kommunenes plan- byggesak- og miljøarbeid, dersom det er mistanke om eller er avdekket eksplosive krigsetterlatenskaper i et område.

Fylkesmannen skal etter arbeidsgruppens forslag fungere som den instans som etter et nytt regelverk, skal behandle søknader om dekning av direkte utgifter, i forbindelse med forekomst eller mistanke om forekomst av eksplosive krigsetterlatenskaper.

Fylkesmannen anbefales å være den instans, som i forbindelse med rydding av forekomst, involverer Forsvaret, enten det bare skjer gjennom dialog eller i siste omgang skal skje gjennom en bistandsanmodning, jf. pkt. 5.1.8. (Arbeidsgruppen er pr. april 2012 blitt gjort kjent med at et en instruks, som skal omhandle Forsvarets bistand til andre sivile myndigheter enn politiet, er under utarbeidelse).

5.2.6 Klif

Klif skal, i relasjon til eksplosive krigsetterlatenskaper, som i dag fungere som en faglig myndighet og rådgiver innenfor sitt fagområde. Eksplosive varer kan ha ulike grader av forurensende egenskaper. Klif drifter databasen Grunnforurensning. Arbeidsgruppen anbefaler at denne skal brukes til å forbedre og holde oversikter over lokasjoner hvor det

finnes, har vært, eller mistenkes å være, eksplosive krigsetterlatenskaper, jf. anbefalingene i kapittel 3.

5.2.7 DSB

DSB skal, som i dag, fungere som en faglig rådgiver innenfor sitt fagområde.

I tilsyn med Fylkesmennene, vil eksplosive krigsetterlatenskaper og hvordan de følges opp, kunne være et deltema.

Arbeidsgruppen har redegjort for temaveileder til kommunene ”Samfunnssikkerhet i arealplanleggingen – Kartlegging av risiko og sårbarhet”, utgitt av DSB. Arbeidsgruppen anbefaler at DSB innarbeider forekomster av eksplosive krigsetterlatenskaper som et risikoforhold i temaveilederen.

5.2.8 Politiet

Politiets gjeldende ansvar og oppgaver er det redegjort for i pkt. 4.1.3.

Politiets oppgaver og ansvar i forbindelse med eksplosive krigsetterlatenskaper, har vært gjenstad for omfattende diskusjoner i arbeidsgruppa. Arbeidsgruppen anser at det er nødvendig å presisere politiets oppgaver og ansvar i denne sammenheng.

Politiet skal ved melding om funn eller mistanke om funn, straks iverksette de nødvendige politioppgaver etter politilovgivningen, som sikring, vakt hold, varsling og evakuering av befolkningen. Politiet skal, etter arbeidsgruppens oppfatning, videre anmode om bistand fra Forsvaret, eventuelt varsle Forsvaret, jf. pkt. 5.1.8, om funn. Mistanker om forekomst av eksplosive krigsetterlatenskaper skal varsles til kommunen.

Forsvarets ryddepersonell må formidle planen for tilintetgjøringen til politiet. Denne skal inneholde vurdering av mulige effekter av tilintetgjøringen, som smell, røyk, trykkbølger, splinter med videre.

Tilintetgjøringen kan ikke skje før politiet, i samråd med Forsvaret, har vurdert og eventuelt iverksatt varsling, evakuering eller andre nødvendige tiltak.

Politiet må være kjent med tid og sted for tilintetgjøringen, for å kunne håndtere henvendelser fra allmennheten, slik at melding om observerte effekter av tilintetgjøringen ikke utløser unødige utrykninger.

5.2.9 Forsvaret

Forsvarets gjeldende ansvar og oppgaver er det redegjort for i pkt. 4.2 og også noe i pkt. 5.1.10.

Forsvaret er en sentral bidragsyter hva gjelder tilintetgjøring av eksplosiver. Imidlertid er det klart at Forsvaret ikke har noen plikt til å ha ressurser for eksplosivrydding tilgjengelig.

Forsvaret har kompetanse og erfaring i risikovurdering, håndtering og uskadeliggjøring av eksplosiver. Forsvaret er også den eneste instans som har tilgang på nødvendige operative, både nasjonale og NATO, instruksverk og støtteverktøy for å vurdere fare og fremgangsmåte ved tilintetgjøring av militære eksplosive varer.

St.meld. nr. 35 (2008-2009) påpeker i pkt 5.2.3 om ansvarsforhold og håndtering av nedgravde eksplosiver at ”Forsvaret har en unik kompetanse når det gjelder håndtering av militære eksplosiver, som kommer samfunnet for øvrig til nytte i slike situasjoner”. Erfaringer med rydding av eksplosive krigsetterlatenskaper kan gi ryddepersonellet erfaringer tilbake, som kan ha verdi for Forsvarets rydding i egne skytefelt, i internasjonale operasjoner og for nasjonal beredskap. Det fremstår derfor som rimelig at Forsvaret er den instans som må stå ansvarlig for selve ryddingen av eksplosive krigsetterlatenskaper, uansett opphav, også når risikoen ikke er akutt, men der det foreligger et velgrunnet behov for rydding, f. eks i forbindelse med utbygging av infrastruktur.

Arbeidsgruppens generelle anbefaling er at myndighetene, også Forsvaret, dekker egne kostnader i forbindelse med håndteringen av funn og forekomst. Hvorvidt Forsvaret i alle tilfeller skal stå økonomisk ansvarlig for egne ryddekostnader, er diskutert. Arbeidsgruppa er av den oppfatning at den i sin anbefaling har tatt et rimelig hensyn til Forsvarets behov for å kontrollere sine utgifter i forbindelse med rydding av eksplosive krigsetterlatenskaper, ved at det kan inngås avtaler om kostnadsdekning med tiltakshaver, jf. pkt. 5.2.2.

Forsvaret må bidra med risikovurderinger knyttet til kjente eller mulige forekomster av eksplosive krigsetterlatenskaper. Arbeidsgruppen anbefaler at Forsvaret straks skal vurdere risikoen ved melding om funn eller avdekket forekomst av eksplosive krigsetterlatenskaper. Dersom risikoen er akutt, skal Forsvaret uskadeliggjøre og fjerne forekomst og funn straks. Dette er en videreføring av gjeldende praksis.

Dersom risikoen ikke er akutt, anbefaler arbeidsgruppen at Forsvaret skal fjerne og uskadeliggjøre funn snarest mulig etter avtale. Når en forekomst skal ryddes, fjerner og uskadeliggjør Forsvaret denne, i samarbeid med koordinerende kommune og Fylkesmannen. I arbeidsgruppens formulering om at forekomst skal uskadeliggjøres snarest mulig, ligger det en begrensning. Forsvarets kapasitet og prioritering av tilgjengelige ressurser er avgjørende for om forekomster skal ryddes, jf. pkt. 5.1.10. Hvorvidt og når Forsvaret har tilgjengelige ressurser til å uskadeliggjøre en forekomst, bør derfor avklares i forbindelse med kommunens behandling av tiltaksplanen. Enkelte forekomster vil, basert på kriterier for prioritering, ikke bli ryddet.

Etter gjennomført rydding, skal eksplosivrydder rapport, etter arbeidsgruppens anbefaling, sendes til politiet og kommunen, både ved funn og forekomst. Rapporten er grunnlaget for kommunens registrering/oppdatering i databasen Grunnforurensning.

5.3 Fremtidige rutiner

I dette avsnitt lister arbeidsgruppen opp de rutiner som følger av våre drøftinger om plassering av ansvar og roller.

5.3.1 Funn

Anbefalte prosedyre ved funn er en videreføring og presisering av gjeldende rutiner. Følgende rutine anbefales fulgt ved funn:

- Funnet varsles lokalt politi
- Politiet iverksetter sperring, sikring eller evakuering ved behov
- Politiet kan søke råd og bistand hos bombegruppen i Oslo politidistrikt
- Politiet anmoder om bistand fra (evt. varsler) Forsvaret, jf. pkt. 5.1.8.
- Forsvaret vurderer henvendelsen

- Forsvaret beordrer ryddepersonell
- Ryddepersonell vurderer fare og tilintetgjøringsprosedyre
- Ryddepersonellets plan formidles politiet
- Tilintetgjøring gjennomføres
- Ryddepersonellet vurderer om det kan være flere gjenstander
- Ryddepersonellet skriver rapport
- Rapport sendes FOH, politiet og kommunen der funnet ble ryddet
- Kommunen registrerer dette i Grunnforurensning

I utgangspunktet ser ikke arbeidsgruppen at det ved funn vil påløpe direkte kostnader ut over det politiet og Forsvaret selv dekker. Skulle det allikevel være tilfellet, anbefaler arbeidsgruppen at reglene for utgiftsdekning knyttet til forekomster brukes.

5.3.2 Forekomst

Nytt er arbeidsgruppens anbefalinger om en formalisering av å håndtere forekomst annerledes enn et funn. Følgende rutine anbefales fulgt ved forekomst:

- Kjennskap til forekomst eller mistanke om forekomst, formidles til kommunen, eventuelt via politiet
- Kommunen registrerer dette i Grunnforurensning
- Kommunen gjennomfører nødvendige ROS analyser
- Kommunen iverksetter nødvendige tiltak etter plan- og bygningsloven, for eksempel arealmessige begrensninger eller innarbeider forekomsten i reguleringsplaner
- Kommunen kan konsultere Forsvaret for å få hjelp til verifikasjon av mistanker og risikovurderinger på konkret forekomst

Dersom kommunen, eventuelt annen tiltakshaver, ønsker å gjennomføre grunnundersøkelser, som vil avstedkomme direkte kostnader som faller inn under arbeidsgruppens anbefalte ordning:

- Eventuell tiltaksplan godkjennes av kommunen
- Kommunen kontakter Fylkesmannen, og forelegger planene med en kostnadsvurdering
- Fylkesmannen gir tilsagn på dekning av kostnader for ønskede tiltak
- Grunnundersøkelser gjennomføres
- Krav om dekning av direkte kostnader sendes Fylkesmannen via kommunen
- Fylkesmannen forestår utbetaling

Dersom forekomst ønskes ryddet:

- Kommunen kontakter Fylkesmannen for å formidle behov for ryddekapasitet
- Fylkesmannen avklarer Forsvarets muligheter for involvering
- Kommunen forhører seg med andre relevante aktører
- Kommunen forelegger Fylkesmannen plan med en kostnadsvurdering av direkte kostnader

Dersom forekomst avtales ryddet:

- Fylkesmannen anmoder om bistand fra (evt. varsler) Forsvaret, jf. pkt. 5.1.8
- Kommunen koordinerer involveringen av ulike aktører

- Politiet forestår sikring, evakuering og lignende
- Forsvaret forestår tilintetgjøring
- Ryddepersonellet vurderer om det kan være flere gjenstander
- Ryddepersonellet skriver rapport
- Rapport sendes FOH, Fylkesmannen, politiet og kommunen der funnet ble ryddet
- Kommunen registrerer dette i Grunnforurensning
- Krav om dekning av direkte kostnader sendes Fylkesmannen via kommunen
- Fylkesmannen forestår utbetaling

5.4 Regulatorisk modell

Arbeidsgruppen erfaring er at det i lovgivningen eksisterer ulike regelverk, forvaltet av en hel rekke aktører, som har relevans for og kan benyttes også for nedgravde eksplosiver, selv om det ikke nødvendigvis er disse problemstillingene regelverket primært er utviklet for.

Arbeidsgruppen er derfor av den oppfatning at den fremtidige løsning for ansvarsforhold og håndtering av eksplosive krigsetterlatenskaper, i så stor grad som mulig bør bygge på eksisterende ordninger og lovverk, som forurensningsloven, plan- og bygningsloven, brann- og eksplosjonsvernloven, sivilbeskyttelsesloven, politiloven, vannressursloven mv, og utfyllende forskrifter og instruksjoner.

Arbeidsgruppen ser det som hensiktsmessig at det etableres et helt nytt regelverk som skal gjelde for tiltakshavers organisatoriske ansvar og kommunens myndighet ved godkjenning av tiltaksplaner i forbindelse med eksplosive krigsetterlatenskaper. Kommunens rolle som koordinerende myndighet bør fastlegges i et slikt regelverk, og bør kunne utarbeides etter mønster av de tilsvarende reglene i forurensningsforskriften. Regelverket bør forankres i plan- og bygningsloven.

Videre må det innføres retningslinjer eller regelverk for Fylkesmannens behandling av søknader om økonomisk støtte til den foreslåtte ordning for dekning av direkte utgifter som følge av eksplosive krigsetterlatenskaper.

En fullstendig og enhetlig regulatorisk modell for fordelingen av ansvar for eksplosive krigsetterlatenskaper, kunne tenkes bygget opp som en helt ny lov, eller en fellesforskrift forankret i de aktuelle lovverk som nevnt.

Arbeidsgruppen anbefaler ingen slik ny helhetlig regulering av ansvar, da dette etter drøftelsene foran er delt, og ved behov kan forankres i de aktuelle lovverk og instruksjoner fordelt etter sektor.

Arbeidsgruppen anbefaler imidlertid at det gis en kongelig resolusjon i tråd med arbeidsgruppens anbefaling, som klargjør og stadfester justissektorens, forsvarssektorens, miljøsektorens, og fiskeri- og kystsektorens ansvar, roller, og samhandling i forbindelse med eksplosive krigsetterlatenskaper.

5.5 Andre drøftinger

5.5.1 Skipsvrak

Kystverket har utarbeidet en oversikt over skipsvrak som har sunket i norsk farvann etter 1914 og som er større enn 100 brutto registertonn. I denne vrakdatabasen er ca 2.100

skipsvrak registrert og kategorisert etter hvilken skade et akutt oljeutslipp fra vraket kan påføre miljøet. Kystverkets registrering av skipsvrak, er basert på etatens ansvar i henhold til forurensingsloven.



Figur 3. Oversikt over prioriterte skipsvrak med hensyn til akutt utslipp av olje

Kystverket kan gi pålegg til eier av skipsvrak om å iverksette tiltak, slik at det ikke utgjør en risiko for sjøsikkerheten eller fare for akutt forurensning. Dersom eier selv ikke er i stand til å gjøre tiltak, kan Kystverket på eierens vegne og kostnad treffe tiltak for å redusere risikoen. Tiltaket, hjemlet i forurensningsloven, skal stå i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås.

Av den totale mengde registrerte vrakoppføringer i Kystverkets vrakdatabase, er 137 skipsvrak oppgitt med bestykning i form av artillerikanoner eller andre militære innretninger. Under fysiske inspeksjoner av prioriterte skipsvrak (30 stk) i perioden mellom 1993 og 2000, ble det identifisert ammunisjon og sprengstoff på 4 av skipsvrakene mens Kystverket vurderer som egenskap av krigsfartøy, at 16 av de prioriterte skipsvrakene kan inneholde ammunisjon eller eksplosiver.

Siden 1994, er tre skipsvrak tømt for olje der tilstedeværelse av ammunisjon har vært en risikofaktor. Under tømningen av Blücher i 1994 ble bunkerstanker nær ammunisjonsmagasiner utelatt etter anbefaling fra Forsvaret. I de andre oljetømmingsoperasjonene, har Kystverket mottatt vurdering fra Forsvaret om opptrreden dersom ammunisjon eller eksplosiver skulle identifiseres.

Den mest omfattende utredning om risiko fra ammunisjon fra skipsvrak, ble gjennomført som en egen tilleggsstudie til U-864 studien i 2008. I denne utredningen vurderte Forsvaret, sammen med Det Norske Veritas, hvilken risiko torpedoer og annen artilleriammunisjon kunne utgjøre for en heving av vrakdelene, eller ved en tildekking av vraket. Konklusjonen var at eksplosivene var vurdert til ikke å kunne selvdetonere i forbindelse med heving eller en tildekkingsoperasjon. Sannsynligheten for at disse eksplosivene vil detonere, er vurdert til kun å være teoretisk mulig.

Det er mulig for offentligheten å kunne komme i befatning med skipsvrak der det er stor sannsynlighet for at det fortsatt kan finnes ammunisjon eller eksplosiver. De fleste skipsvrak ligger på dyp som krever spesiell dykkerutrustning eller fjernstyrte miniubåter, men enkelte er tilgjengelig med vanlig sportsdykkerutrustning.

Kystverket er ikke kjent med at ammunisjon er fjernet av uvedkommende fra tilgjengelig skipsvrak.

Kystverket vil fortsette sin registrering av skipsvrak, og vil anbefale at arbeidet med å samordne informasjon og risikovurderinger rundt en sikker håndtering av skipsvrak, videreføres. I dette arbeidet vil informasjonsdeling mellom offentlige etater som Kystverket, Forsvaret og Statens Kartverk, være sentral.

Oversikt over skipsvrak legges ikke inn i Klifs grunnforurensingsdatabase.

Arbeidsgruppen anbefaler at:

- Kystverket beholder oppgaven med å holde oversikt over skipsvrak som inneholder eksplosiver
- disse oversikter ikke legges inn i Grunnforurensning
- Kystverket viderefører sin håndtering av vraksaker
- Kystverket viderefører sin koordinering med Forsvaret

5.5.2 Sjøminer og torpedoer

Dagens håndtering av eksplosive sjøvåpen blir hovedsaklig håndtert av Forsvaret på anmodning om bistand fra politiet.

Det er estimert at ca 130 000 sjøminer ble lagt ut i norske farvann under 2. verdenskrig. Man antar at det ligger igjen ca 50 000 sjøminer. Dumping foregikk også utenfor havner der man hadde lagret denne ammunisjonen. Et eksempel er Marvika, der man i 1986 fant flere torpedoer som ble dumpet av tyskerne før de norske hjemmefrontstyrkene og de allierte satte foten på norsk jord i 1945. Et annet er i områdene nord for Karljohansvern ved Horten.

Det man har erfart er at britiskproduserte sjøvåpen med tiden har fått reduksjon av opprinnelig effekt. Dette skyldes blandingsforhold med nedbrytbare stoffer som bl.a. aluminium i hovedladninger. Tyske miner er derimot veldig godt holdt og har tilnærmet lik effekt som de hadde under krigen.

De senere år er det meget sjelden at man har forankrede sjøminer som er tette og intakte. De ligger på bunnen ofte med store hull, eller med bare sprengladningen igjen av våpensystemet. Batterikretser og andre avfyrimekanismer er meget sjelden operative.

Det har forekommet at bunnminer droppet fra fly under andre verdenskrig, har truffet landjorden og sunket ned i leire. Disse kan ha systemene inntakt og kan være en risiko. Dette har bl.a. skjedd på Kråkerøy med et funn i 1997.

Fiskere får av og til miner i trålen når de bunntråler. Dette skjedde også i 2011. I forbindelse med havbruksnæringens ekspansjon forekommer det at sjøminer oppdages nær anleggene.

Sportsdykkere finner en også stor andel av eksplosiver langs norskekysten.

I forbindelse med olje- og gassindustrien, er det miner som kommer i konflikt med bl.a. gassrørledninger til Europa. Våren 2011 ble en tysk bunnmine med 600 kg TNT oppdaget på britisk sektor i Nordsjøen. Den lå helt inntil en gassledning som går mellom norsk og britisk sektor. Tilsvarende forekommer også på norsk side. Denne typen hendelser skjer fordi noen minetyper ruller langs bunnen på grunn av strøm, eller at fartøy som bunntåler flytter minene vekk fra opprinnelig leggeposisjon. En detonasjon av en slik mine kan punktere gassforsendelsen til Europa. Forsvarets egne mineryddingskapasiteter, utgjør en stor del av ressursene som lokaliserer eksplosiver.

5.5.3 Dumpefelt

Etter 2. verdenskrig ble hovedmengden av de eksplosive krigsetterlatenskapene dumpet i sjøen. Der man hadde ressurser tilgjengelig fraktet man dette ut på fjorder og havområder. I hovedsak ved store dyp og steder der man var kjent med små forekomster av fiskeriaktivitet.

Dumpestedene ble avmerket i sjøkart som ”dumpingsfelt” og varslet til berørte brukere. Noen steder ved kysten og i innsjøer/vann i innlandet, ble det dumpet mindre mengder ved utsiden av kaianlegg og brygger. Eksempler på dette er tyske stridsvognsminer ved Isnestofen nordvest for Alta.

Det er liten kunnskap om hva slags ammunisjon og eksplosiver som ble dumpet på det enkelte sted. Man hadde en viss grad av kontroll på fartøy som, før senking, var eller ble lastet med kjemiske våpen, i hovedsak stridsgasser produsert frem til krigens slutt. For norske interesser, er dette begrenset til vrak i Skagerrak i Norskerenna, syd for Sørlandskysten.

De eksplosive krigsetterlatenskapene representerer generelt ingen fare der de ligger, så lenge man ikke fysisk kommer i kontakt med ammunisjonen. Over tid vil noen av materialene forringes og kunne ha en viss grad av forurensning, jf. FFI sin uttalelse.

Mesteparten av dumpefeltene er vanskelig tilgjengelig for sivile aktører. Med utvikling av dykkerutstyr er dyp ned mot 100 meter nå aktuelle dykkerdybder for sivile dykkere. Dog er det meget få aktører med slik kapasitet.

Man har også erfart at det forekommer noe fiske over dumpefeltene.

En eventuell kostnad med å fjerne ammunisjon fra dumpningsfeltene, vil være meget høy, og Forsvarets ressurser er ikke dimensjonert for slik aktivitet.

6 Sivile eksplosive varer – Gjeldende og fremtidig ansvarsforhold og håndtering

Arbeidsgruppen har valgt å behandle håndtering og ansvar vedrørende sivile eksplosive varer i et eget kapittel. Arbeidsgruppen har begrenset seg til å drøfte hovedslagene sprengstoff, krutt og tennere, jf avgrensningene i pkt 1.3.3.

Disse varene er typisk patronert sprengstoff (dynamitter), og ulike typer tennere (fenghetter), eventuelt også noe detonerende lunte, for bruk i entreprenørvirksomhet eller også tidligere for bruk av bønder og skogeiere, med grunnlag i den tidligere gjeldende ordningen for sprengningssertifikat klasse C.



Groftedynamitt, tennere og kruttlunte. Bilde utlevert fra FOH, tatt av EOD operatør

6.1 Nåsituasjon og historikk

Arbeidsgruppen redegjør her for hvordan sivile eksplosive varer reguleres og blir håndtert.

6.1.1 Regelverk

Følgende regelverk er relevant:

6.1.1.1 Eksplosivforskriften

Arbeidsgruppen viser til redegjørelse om eksplosivforskriften i pkt 4.1.4.3. Det har relevans først å vise til den tidligere forskrift for bruk av eksplosive varer av 22. mars 1977 som regulerte hvordan enhver skytebas, etter nærmere bestemmelser, kunne foreta tilintetgjøring av eksplosive varer. Denne forskriften ble i 2002 avløst av eksplosivforskriften. Ny forskrift innførte krav til tillatelse for å forestå tilintetgjøring av eksplosive varer, jf. kapittel 16 i forskriften.

Gjeldende eksplosivforskrift § 5-5 gir importør av eksplosive varer plikt til å ta tilbake feilvarer og til å gjennomføre revisjon/tilintetgjøring av disse. Enhver feilvare fra kjent importør, skal altså etter bestemmelsen kunne tilintetgjøres på en betryggende måte av importøren.

Dersom eksplosivene er skadet på grunn av alder, fuktighet, forurensning eller lignende, skal de ikke brukes, men tilintetgjøres etter forskriften § 16-1. Forskriftens § 16-2 sier at den som produserer, importerer eller forhandler eksplosiv vare eller produkter som inneholder eksplosiv vare, plikter å ta tilsvarende varer i retur når de skal tas ut av bruk og kasseres.

Disse virksomhetene kan ta betalt for omkostningene forbundet med denne plikten. Det vil være eier av eksplosivene som da vil måtte stå ansvarlig for kostnadene.

Ved funn av eksplosiv vare, skal man etter forskriften § 16-3 varsle nærmeste politimyndighet. Dersom det ikke eksisterer noen eier av eksplosivene, eller de ikke faller inn under produsent, importør eller forhandlers plikter, skal det offentlige etter bestemmelsen i forskriftens § 16-3 dekke omkostningene forbundet med tilintetgjøringen. Tilintetgjøring av sivile sprengstoffer skjer, av virksomhet med tillatelse gitt av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), enten ved sprengning, brenning eller nøytralisering. Tillatelsen til tilintetgjøring etter eksplosivforskriften, ble tidligere gitt til enkeltpersoner i en virksomhet. I dag gis disse til virksomheten, under forutsetning av at denne har personer med nødvendig kompetanse.

DSB har ikke hjemmel til å gi tilintetgjøringstillatelser til Forsvaret. Som nevnt i pkt. 4.1.4.3, er Forsvarets eksplosive varer og aktiviteter, unntatt fra eksplosivforskriften.

6.1.1.2 Avgiftsforskriften

Forskrift 10. juli 1995 nr. 684 om avgift på enkelte farlige stoffer, anlegg og innretninger som omfattes av lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (avgiftsforskriften), kapittel 1, regulerer avgift for tilsyn m.v. som foretas av DSB. Forskriften inneholder en egen bestemmelse om avgift for tilvirkning og omsetning av sprengstoff og krutt. Avgiften beregnes på grunnlag av de mengder som den enkelte virksomhet tilvirker for bruk eller omsetter innenlands i løpet av et år. Avgiftsplikten gjelder det første leddet i omsetningskjeden.

Avgiftssatsen er, pr 2011, kr. 98,- pr. tonn, med en minimumsavgift på kr. 39.800,-. Årlig omsetning av sprengstoff varierer, men er i størrelsesorden 40-50.000 tonn.

6.1.1.3 EU direktiv om id-merking og sporing

Som ledd i EUs handlingsplan for å sikre eksplosive varer og forebygge terror, ble det iverksatt et tiltak med å etablere et system for identifikasjon og sporing av eksplosiver for sivilt bruk. Tiltaket resulterte i kommisjonsdirektiv 2008/43/EF av 4. april 2008 om opprettelse i henhold til rådsdirektiv 93/15/EØF av et system for id-merkning og sporing av eksplosive produkter til sivilt bruk. I Norge er direktivet gjennomført i eksplosivforskriften kapittel 15. Bestemmelsene innebærer i korthet at eksplosiver skal påføres et unikt id-merke. Innehaver av sivile eksplosive varer, skal holde oversikt over hvilke artikler med id-nummer de har. Dersom varen omsettes, skal også artikkel-id overføres til mottakers beholdningsoversikter. Slik skal varen kunne spores nedover i logistikkjeden helt til en bruker har erklærer varen forbrukt. Oversiktene skal, i alle ledd, beholdes i 10 år.

Kommisjonen besluttet 22. februar 2012 at kravet om id-merking trer i kraft 5. april 2013. Kravet om et system for sporing trer i kraft 5. april 2015. Etter ikrafttredelse skal man, ved funn av id-merkede sivile eksplosiver, kunne spore varen til siste lovlige innehaver. Dette vil for eksempel kunne føre til reaksjoner mot en virksomhet som uriktig har erklært varen forbrukt, eller som ikke har meldt om innbrudd.

6.1.2 Forvaltningspraksis

6.1.2.1 Varsling, rekvirering og tilintetgjøring

DSB er kjent med at både varsling og tilintetgjøring er blitt gjort på ulik måte og ikke alltid etter gjeldende regelverk. Noen eksempler på dette er:

- Ingen varsling. Varene leveres direkte til politiet.
- Ingen varsling. Varene leveres direkte til en som driver sprengningsarbeid.
- Privatperson kontakter sprengningsbaser lokalt som tar hånd om og tilintetgjør varene.
- Politiet får varene tilintetgjort av en lokal sprengningsbas.
- DSB varsles og innringer må veiledes.

Tilintetgjøring av sivile eksplosiver skal skje, og har i hovedsak skjedd ved at lokal politimyndighet videreformidler oppdraget til virksomhet med tillatelse fra DSB. I mange tilfeller ringer politiet først til DSB for å forhøre seg om hvem de kan kontakte.

Forsvaret har med sin kompetanse og utdanning, bidratt med tilintetgjøring også av sivile eksplosive. Dette er helst ved at de sivile eksplosive varene har vært samlet med militære eksplosive varer, og det har vært naturlig også å ta hånd om og tilintetgjøre disse. Forsvarets aktiviteter er unntatt fra eksplosivforskriften og følgelig gis ikke Forsvaret tilintetgjøringstillatelser av DSB. Forsvaret har sitt eget utdannings og autorisasjonssystem for å sikre nødvendig kompetanse og trygg håndtering.



Mer eller mindre svettende dynamitter. Den ene også med tennere. Bilder fra Bombegruppen /Oslo Politidistrikt

6.1.2.2 Dekning av kostnader

DSB har innført satser for tilintetgjøring og retningslinjer for hva som dekkes av kostnader knyttet til gjennomføringen. DSB dekker ikke andre oppdrag enn de som er initiert via politiet.

Etter eksplosivforskriften er det kun tilintetgjøring av eierløse eksplosiver, det offentlige ved DSB bærer kostnadene med. Direktoratet har imidlertid, helt til utgangen av 2010, fulgt en liberal praksis med hensyn til hva som defineres som eierløst, f. eks ved også å dekke kostnader for tilintetgjøring av eksplosive varer i dødsbo, der det kan hevdes å være et eierskap. Bakgrunnen har vært at direktoratet frykter at en del av disse eksplosivene ellers ville kunne havne på avveie. I 2010 så DSB seg nødt til å innskjerpe denne liberale praksisen, grunnet budsjettsituasjon, og dekker kun kostnadene til tilintetgjøring for de varene som er eierløse.

DSB har de siste år satt av i sitt driftsbudsjett på enhetsnivå, og utbetalt omtrentlig følgende beløp til tilintetgjøring av sivile eksplosiver:

År	Avsatt	Utbetalt
2008	500.000,-	900.000,-
2009	500.000,-	700.000,-
2010	300.000,-	600.000,-
2011	1.000.000,-*	1.700.000,-

*) Det ble tildelt 300.000,-, men man fikk i tillegg omfordelt 700.000,- til en aksjon (se pkt 6.1.6).

Forsvaret utfører 250-350 tilintetgjøringsoppdrag hvert år. Ca. 50 av disse er eller inkluderer sivile eksplosiver. Forsvaret har imidlertid, med et par unntak, ikke fremmet krav om dekning av sine kostnader; det foreligger altså ingen nevneverdige utbetalinger til Forsvaret. Oslo Politidistrikt/Bombegruppen har de tre siste årene fått dekket tilintetgjøringsoppdrag med utbetaling av kr. 184.500,- i 2008, kr. 353.551 i 2009, og kr. 36.000,- i 2010. De resterende utbetalinger er til andre virksomheter med tillatelse til tilintetgjøring.

6.1.3 Importører, tilvirkere og forhandlere

På 60-70 tallet var det to aktører i markedet i Norge. Fra midten av 70-tallet og frem til begynnelsen av 90-tallet, var det en produsent/importør av sivile sprengstoffer og tennmidler i Norge. På 90-tallet ble det etablert noen flere leverandører i markedet.

Pr. desember 2011 eksisterte det fem ulike selskaper som driver med salg av sprengstoff og tennere til bergsprengning. De er svært forskjellige i størrelse, markedsandel og struktur. Det er kun en av disse virksomhetene som har tillatelse til å forestå tilintetgjøring av sivile eksplosiver. En annen har kompetanse, men personellet er gitt tillatelse til tilintetgjøring i annen virksomhet.

6.1.4 Brukere

Muligheten for bønder og skogeiere til å få C-sertifikat og så kunne erverve eksplosive varer for mindre sprengningsarbeid på egen jord- eller skogbrukseiendom, ble fjernet i 2010. Hovedmengden av funn av gamle dynamitter og tennere, er nettopp knyttet til disse sertifikatene. Funnene blir ofte gjort og rapportert når ny generasjon overtar driften.

Kravene til sprengningsbransjen er de siste år skjerpet. Omfanget av hvem som kan erverve eksplosive varer er redusert og kontrollen i forbindelse med behandlingen av søknader om ervervstillatelser er skjerpet.

For å kunne beholde bergsprengningssertifikat, er det nå innført krav til oppdateringskurs med bestått prøve hvert 5 år.

Kravene til sikring av eksplosiver ved oppbevaring, samt kravene til sikringsavstander, begrenser hvem som ser seg tjent med å etablere egne oppbevaringssteder.

Med dette må sprengningsarbeid i de siste år sies i større grad å ha blitt spesialisert og profesjonalisert. Virksomheter som en sjelden gang har behov for å foreta sprengningsarbeid, kjøper nå i større grad disse tjenestene.

Oppsummert:

- Hovedkilden av tilførselen av sprengstoff til "låver og loft" bør være fjernet
- Bedre kontroll med ervervstillatelser skal frata personer og virksomheter som ikke driver forskriftsmessig, muligheten til å få kjøpt eksplosive varer lovlig
- Antall brukere som ikke regelmessig sprenger, er redusert

6.1.5 Eksplosive varer - utviklingen

Bergsprengningsentreprenørene har i økende grad gått over fra patronert sprengstoff til bulksprengstoff i form av ANFO og AN-emulsjoner/-løsning/-gel. Det anslås nå at bare ca 10 % av den nasjonale omsetningen er patronert sprengstoff. Ca. 10-15 % er ANFO i bulk og i størrelsesorden 75-80% er emulsjoner som gjøres til sprengstoff på sprengningsstedet. Årlig total omsetning av sprengstoff i Norge varierer fra år til år, men ligger nå i størrelsesorden 40-50.000 tonn.

Tidligere ble patronerte sprengstoffer også produsert i Norge. All slik produksjon er nå avvirket i Norge. Alt patronert sprengstoff, som nå tilbys i markedet, er importert.

Nytt regelverk om id-merking og sporing av sprengstoff og tennere, vil når det trer i kraft, bidra til en bedre kontroll med flyten av varene i hele omsetningskjeden, jf. pkt. 6.1.1.3. Terskelen for at en entreprenør vil gi fra seg eller selge sprengstoff ulovlig, bør være hevet.

En vil følgelig kunne forvente at andelen patronert sprengstoff i markedet, som typisk er det som dukker opp som eierløst, minker og at strengere krav til kontroll med eksplosivene forventes å redusere mengden sprengstoff på avveie.

6.1.6 Sikring av eksplosive varer (security)

Det har de siste 6-7 år vært et økt fokus på å sikre at varene ikke kommer på avveie eller i urette hender for å kunne brukes til kriminelle handlinger eller terror. Kravene til sikring av eksplosive varer har blitt skjerpet.

Etter hendelser nasjonalt og internasjonalt stilles spørsmålet om eksplosive varer i Norge sikres tilfredsstillende. Selv om hendelsen 22. juli 2011 ikke var med kommersielle eksplosiver, så ble det også etter denne stilt spørsmål om håndteringen av eksplosive varer er tilstrekkelig regulert. Arbeidsgruppen har ingen indikasjoner på annet enn at regelverket er tilfredsstillende. Det vil allikevel alltid være nødvendig å vurdere sikring av eksplosive varer i forbindelse med regelverksutvikling og iverksetting av andre tiltak.

6.1.7 Risiko og omfang

Det er vanskelig å anslå mengde, men det er mye som tyder på at det fortsatt ligger en god del sprengstoff, krutt og tennere rundt på gårdsbruk. Erfaring viser også at en del rester finnes hos tidligere aktører i sprengningsbransjen, og aktører i bygg- og anleggsbransjen. Fra tid til annen avdekkes det også mindre beholdninger av pikrinsyre. Dette er gjerne i tilknytning til universitets- og sykehuslaboratorier. Det er grunn til å tro at slike eksplosiver også vil dukke opp i fremtiden.

Det er en utfordring å få tak i eksplosive varer som ligger uforsvarlig oppbevart. DSB iverksatte i siste halvdel av 2011 en aksjon/kampanje/amnesti for å få ryddet opp. Informasjon om kampanjen ble offentliggjort i 120 av landets aviser. Kampanjen ga en pekepinn på hvor mye som eksisterer av ulovlig oppbevart sprengstoff. Seks virksomheter, med tillatelse fra DSB, destruerte ca 2,2 tonn sprengstoff, flere tusen meter lunte og flere tusen tennere fra ca. 250 lokasjoner. Slike kampanjer bidrar med å redusere omfanget.

Risikoen forbundet med disse varene, er svært varierende. Det dreier seg om alt fra kurant vare som ikke krever noen annen håndtering enn som eksplosiv vare, til svettende nitroglyserinbaserte dynamitter, som er svært støtfølsomme og som må nøytraliseres på stedet. Elektriske tennere der for eksempel ledningene er klippet, vil kunne eksplodere ved for eksempel utladning av statisk elektrisitet ved berøring.

6.2 Problemstillinger, drøftelser og noen anbefalinger

Arbeidsgruppen legger til grunn at en ordning for tilintetgjøring av sivile eksplosive varer må opprettholdes, og drøfter her noen problemstillinger. Den enkelte drøfting leder frem til en anbefaling.

6.2.1 Eksplosivforskriften – Tillatelser

Arbeidsgruppen har vurdert om systemet med tillatelser for å kunne drive tilintetgjøring av eksplosive varer, skal videreføres. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at det er nødvendig å holde oversikt over og kunne følge opp virksomheter som håndterer eksplosive varer.

DSBs seneste forvaltningspraksis med at det er virksomheter og ikke personer som gis tillatelse til tilintetgjøring, bør videreføres. Tilintetgjøringen skal skje forankret i virksomhetenes internkontrollsystem. Virksomhetstilnærmingen kan presiseres, gjennom forestående revidering av eksplosivforskriften, sammen med hvilke minimumskrav som stilles til slike virksomheter og til det personellet som skal foreta tilintetgjøring.

Eksplosivforskriften skiller på innsamling og mottak, og tilintetgjøring. Når det gjelder eierløse sprengstoffer og tennere, som man ikke kjenner opphav eller status til, bør ikke disse transporteres eller samles. Tilintetgjøring bør i størst mulig grad skje på eller nær funnsted.

Arbeidsgruppen ser det som naturlig at dagens regelverk, der Forsvarets aktivitet ikke er underlagt eksplosivforskriften, videreføres, jf eksplosivforskriften § 1-2. Forsvaret utdanner og autoriserer selv sitt personell.

Enhver virksomhet som driver med bergsprengning, skal ha kompetent og sertifisert personell for å planlegge, styre og gjennomføre sprengning. Personell som ellers håndterer eksplosive varer, skal ha nødvendig kompetanse til å gjøre dette sikkert.

Som nevnt i pkt 6.1.1.1, regulerte en nå opphevet forskrift hvordan enhver skytebas, etter nærmere bestemmelser, kunne foreta tilintetgjøring av eksplosive varer. Det er kjent at innehavere av sprengningssertifikater også i senere tid, har tatt hånd om og tilintetgjort eksplosive varer. Det kan være gjort forsvarlig selv om gjeldende regelverk ikke tillater dette.

Arbeidsgruppen mener det bør vurderes om virksomhet som driver med bergsprengningsaktivitet, også skal gis anledning til å foreta noe tilintetgjøring av eksplosive varer etter nærmere angitte kriterier og rutiner.

Ikrafttredelse av direktivet om id-merking og sporing, jf. pkt. 6.1.1.3, kan tale imot innføring av en slik mulighet for å sikre at myndighetene beholder oversikt. Dersom muligheten innføres, gir direktivet føringer for hvordan funnet eller beholdningen må følges opp før de eksplosive varene blir tilintetgjort.

I en beslutningsprosess bør det også vurderes om denne typen tilintetgjøring, typisk lokal og i liten målestokk, skal omfattes av ordningen med å få kostnader dekket av det offentlige. Hvis ikke må det vurderes om en slik mulighet skal baseres på velvillighet og ikke på plikt til å ta slike oppdrag. Situasjoner arbeidsgruppen ser for seg er der politiet lokalt, eventuelt andre via melding til politiet, kan få tilintetgjort vare hos en lokal sprengningsentreprenør der tilintetgjøringen kan skje som en naturlig del av virksomhetens aktivitet, og på en slik måte at det ikke er behov for eller anledning til å be om å få kostnader dekket av det offentlige.

Arbeidsgruppen anbefaler at gjeldende ordning med tilintetgjøringstillatelser videreføres, men at det vurderes om virksomhet som har de nødvendige sertifikater til å drive bergsprengning, også i noen grad skal kunne forestå noe tilintetgjøring av sprengstoff, lunter og tennere.

6.2.2 Terskel for å varsle

Oppbevaring av sivile eksplosive varer krever tillatelse, og det stilles strenge krav til oppbevaringsstedet. Ulovlig oppbevaring av eksplosiv vare, kan straffeforfølges. Av denne, eller andre grunner, kan det være en terskel å varsle politiet om en beholdning man ønsker å få tilintetgjort.

I de fleste tilfeller er dette eksplosive varer innehaveren en gang hadde lovlig rett til å inneha, hvor regelverket siden har blitt endret.

Arbeidsgruppen anbefaler at det legges til grunn et generelt amnesti for dem som har oppbevart eksplosive varer ulovlig, og som melder dette til politiet for å få varene tilintetgjort.

6.2.3 Eierskap

Det er i utgangspunktet kun de eierløse eksplosivene det offentlige bærer kostnadene med tilintetgjøringen av. En streng praksis på dette kan medføre at en som ønsker å kvitte seg med eksplosive varer, velger å gjøre dette på en annen måte enn å følge regelverket, fordi de da risikerer å måtte betale for tilintetgjøringen. Varene kan i stedet bli hensatt eller dumpet, og komme i urette hender.

Da DSB i 2010 så seg nødt til å innskjerpe hva man kunne se på som eierløst, registrerte man et økende antall tilfeller av at sprengstoff ble funnet hensatt. Et eksempel var funn av sprengstoff i en plastpose i Birkebeinerløypa og et annet i en pose ved en søppelkasse på et kjøpesenter. DSB har opplysninger om, både fra politiet og fra innehavere av tilintetgjøringstillatelser, at enkelte, som har hatt eksplosiver de har ønsket å kvitte seg med, som så får vite at de må bekoste tilintetgjøringen, har uttalt at ”da finner vi en annen måte”.

Etter arbeidsgruppens vurdering, må det være en lav terskel for en innehaver å få tilintetgjort sprengstoff og tennere kostnadsfritt, for å sikre at denne ikke kvitter seg med varene på en uforsvarlig og risikabel måte.

Arbeidsgruppen anbefaler at det legges en liberal praksis til grunn med hensyn til hva som sees på som eierløse eksplosiver, hvor kostnadene med tilintetgjøring bæres av det offentlige.

6.2.4 Begrenset tilintetgjøringskapasitet – satser for gjennomføring av tilintetgjøring

Antall virksomheter med tillatelse til å drive tilintetgjøring av sivile eksplosive varer, er begrenset. Det ligger få økonomiske insitamenter i å påta seg tilintetgjøringsaktivitet. Tillatelsesinnehavere er ikke jevnt geografiske fordelt. Enkelte oppdrag krever lang reise hvor reisekostnadene overgår det som er satt som maksimale satser for kostnadsdekning. Kompensasjonen for å ta et potensielt risikofyllt oppdrag, er begrenset. Kompensasjonen bør være på et slikt nivå at virksomhetene som et minimum får dekket sine kostnader og på et slikt nivå at man også i fremtiden får kompetent personell i bransjen til å forestå tilintetgjøring.

Arbeidsgruppen anbefaler at satsene for gjennomføring av tilintetgjøringsoppdrag vurderes.

6.2.5 Beslaglagte sivile eksplosive varer – kostnader

En problemstilling er hvorvidt det offentlige skal dekke kostnadene til tilintetgjøring av sivile eksplosive varer som politiet skal ha tilintetgjort som kan knyttes til kriminalitet.

Når politiet skal tilintetgjøre slike varer, vil det enten være Bombegruppen, Forsvaret eller en sivil virksomhet med tillatelse, som forestår tilintetgjøringen. Dersom situasjonen faller inn under politiets hovedoppgaver knyttet til bekjempelse, forebygging eller forfølgning av kriminalitet, legger arbeidsgruppen til grunn at politiet selv må bære kostnadene til tilintetgjøringen, selv om ingen konkret eier kan utpekes. Så vidt arbeidsgruppen kjenner til, har dette ikke vært noe problem i praksis.

6.3 Forslag til fremtidig ansvarsforhold og håndtering

Arbeidsgruppen antar at behovet for tilintetgjøring av eierløse sivile eksplosiver avtar, jf pkt 6.1. Store endringer i dagens regler for håndtering og ansvar anbefales derfor ikke. Allikevel vil problemet i noe grad vedvare, slik at det er viktig med klare ansvarsforhold, gode rutiner og forutsigbarhet med hensyn til dekning av kostnader.

6.3.1 Tillatelser og administrasjon

Arbeidsgruppen drøfter her hvem som i fremtiden bør ha administrasjonsansvar for en ordning med å få tilintetgjort eierløse sivile sprengstoffer og tennere. Dette dreier seg både om å forvalte et tillatelsesregime, om vurderinger av hvilke type oppdrag det offentlige bærer kostnadene med, og om å administrere tilgjengelige midler etter regelverket, inkludert å forestå utbetalingene etter utført tilintetgjøring.

Arbeidsgruppen ser det ikke som hensiktsmessig å delegere forvaltningen av tillatelser til tilintetgjøring. Denne oppgaven anbefales videreført av DSB.

Vi drøfter to alternativer for den øvrige administrasjonen:

- Bransjen overtar ansvaret
- DSB fortsetter som i dag

Det er ikke unaturlig å drøfte om bransjen fullt ut selv må ta ansvar og stå for administrasjon av en retur og tilintetgjøringsordning for de eksplosive varene uten bidrag fra det offentlige. Dette vil imøtekomme et ”forurensar betaler prinsipp”. Virksomhetene som leverer sivile eksplosive varer til det norske markedet, kan pålegges å etablere, organisere, finansiere og drifte en obligatorisk returordning for sivile eksplosiver. Det eksisterer en rekke ulike returordninger for ulike produkter. Disse er finansiert og organisert på forskjellige måter. Retur- og produsentansvarsordninger for enkelte avfallstyper legger til rette for innsamling, forsvarlig behandling og gjenvinning av avfall. Produsentansvarsordningene er basert på forskjellig grunnlag, fra rene bransjeavtaler til forskriftsbaserte ordninger, avgiftsbaserte ordninger og kombinasjoner av disse. Noen produsenter (produsent, importør, forhandler) oppfyller sitt produsentansvar gjennom medlemskap i returselskap.

Imidlertid skiller de varene det her er snakk om, seg vesentlig fra andre typer varer underlagt returordning. Eksplosive varer man ikke kjenner opprinnelse eller tilstanden til må tilintetgjøres der eller nær der de ligger. Håndtering må gjøres av kompetent fagpersonell. Sprengstoff og tennere har en potensiell fare og er ikke vanlig forbruksartikkel.

De eksplosive varene man finner er ofte av eldre årgang. Dagens virksomheter i det norske markedet er etablert eller har endret eierskap i senere tid. Det vil kunne hevdes at det ville være urimelig at en relativt nyetablert virksomhet blir pålagt å ta økonomisk ansvar og rydde

tidligere virksomheters omsatte eksplosive varer. På den annen side ligger langt på veg denne plikten i eksplosivforskriften § 16-2.

Det er grunn til å anta at det med grunnlag i ulik egenart og markedsandel, ligger en utfordring i bransjen med å få på plass et rettferdig og fungerende administrasjon. DSB er en nøytral part uten interesser i noen av virksomhetene.

Arbeidsgruppens antagelse om at behovet for tilintetgjøring av eierløse sivile eksplosiver vil avta, taler for at DSB viderefører dagens administrasjon av tilintetjøringsordningen. Det at organisasjoner som Forsvaret og politiet også har en viktig rolle i arbeidet med å få varene tilintetgjort, taler også for at administrasjonen bør ligge hos det offentlige.

Ut fra en kost/nytte vurdering, vurdering av utviklingen i varene og bransjen, anbefaler arbeidsgruppen at det offentlige med DSB, viderefører:

- forvaltningen av tillatelser til tilintetgjøring
- administrasjon av tilintetjøringsordningen

6.3.2 Finansiering

Arbeidsgruppen drøfter her hvordan ordningen med å få tilintetgjort eierløse sivile sprengstoffer og tennere, i fremtiden skal finansieres. Vi knytter denne primært til vår anbefaling om at DSB fortsetter sitt ansvar for administrasjonen, men anbefalingene i dette avsnittet kan også gjelde om annen løsning med en annen administrator velges.

Av tidligere nevnte grunner anbefaler arbeidsgruppen at den som har funnet eller har i sin besittelse eksplosive varer som ønskes tilintetgjort, i minst mulig grad skal måtte betale for tilintetgjøringen.

Dersom man skal legge dette til grunn og også oppnå hensikten og samfunnsinteressen med å få tilintetgjort mest mulig av de eksplosive varene, er det viktig at det er forutsigbarhet i tilgjengelige midler til å dekke kostnadene knyttet til å få tilintetgjort varene på forsvarlig måte uten fare for liv, helse eller materielle verdier.

Økende trend i utbetalinger kan være resultat av økt fokus, strengere regler og ny sprengningssertifikatorrdning. Som nevnt forventes omfanget redusert over noe tid. Dette kan være et moment i vurdering av finansieringsordning.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at kostnadene forbundet med en tilintetjøringsordning, prinsipielt sett bør belastes bransjen selv. Bransjen får selv et ansvar for å etablere en ordning for finansiering uten innblanding av det offentlige. Begrunnelsen for dette må være at sprengstoff som kommer på avveie, er et resultat av at bransjen driver virksomhet med omsetning og bruk av sprengstoff.

Argumentet om at bransjen består av nyere organisasjoner, brukt i drøftingen om hvem som skal administrere en slik ordning, kan brukes mot at dagens virksomheter skal måtte ta kostnader for eksplosiver omsatt av tidligere eiere eller av andre virksomheter.

Det er en utfordring å fordele kostnaden rettferdig i bransjen. Innføring av et tillegg i sprengstoffavgiften for å dekke kostnader med tilintetgjøring, gjør at bransjen selv tar et økonomisk ansvar det er urimelig at andre skal måtte ta. Avgiften står i forhold til omsatt mengde. Kostnaden spres i hele bransjen. Argumenter om at bransjen allerede betaler avgift,

vil kunne brukes for å hevde at det offentlige gjennom den må dekke kostnader knyttet også til tilintetgjøring. Det vil imidlertid kunne påpekes at gjeldende avgift skal dekke tilsyn og ikke tar høyde for kostnader med tilintetgjøring av eksplosiver.

Det vil kunne hevdes at bare en liten del av avgiften kommer inn etter omsetning av patronerte sprengstoffer og tennere. Det meste er betalt på grunnlag av tilvirket vare som går rett i borehull, eller varer som er utypisk for det som er av funn eller som privatpersoner vil ha tilintetgjort. En svakhet med en slik innretning, er at den er avhengig av hvor mye sprengstoff som omsettes hvert år. En helhetsvurdering taler imidlertid for at sprengstoffavgiften bør kunne brukes.

I og med at de eksplosive varene det er snakk om representerer et samfunnsproblem, vil det kunne hevdes at det offentlige må finne inndekning til kostnadene for å løse problemet. Det vil også kunne hevdes at det offentlige har påtatt seg kostnadene i henhold til gjeldende eksplosivforskrift. På den annen side, er det ikke lagt noen begrensninger i hvordan det offentlige finner inndekning.

Dersom DSB må finne inndekning i sine driftsbudsjetter, må DSB, prioritere innenfor en rekke tiltak og aktiviteter innen samfunnsikkerhetsområdet. Dette gir ikke den forutsigbarhet og kontinuitet arbeidsgruppen mener aktiviteten bør ha.

Øremerkede midler, vil i større grad gi forutsigbare økonomiske rammer. Størrelsen av tildelingen, vil kunne tilpasses i de årlige budsjettdialoger i lys av trender i de siste års utbetalinger og andre relevante forhold.

En alternativ måte å dekke kostnader, vil kunne være å trekke på den samme, eller tilsvarende, kap. 471, post 71 om statens erstatningsansvar eller som for kap. 1441, post 39 i statsbudsjettet etter forurensningsregelverket, se pkt. 5.1.13. En slik hjemmel vil sikre tilgjengelige midler til det til enhver tid eksisterende tilintetgjøringsbehov, og vil følge direkte et forventet nedadgående omfang.

Arbeidsgruppen har etter en helhetsvurdering valgt å anbefale en delt løsning:

- Det etableres en grunnfinansiering ved at sprengstoffavgiften økes med i størrelsesorden kr. 15,- pr 1.000 kg omsatt sprengstoff (+15%). Årlig omsetning av 50.000 tonn gir da kr. 750.000,- i innbetalt avgift.
- Uavhengig av årlige variasjoner i betalt avgift, gis DSB en årlig øremerket tildeling på i størrelsesorden kr. 750.000,-
- Dersom årlige kostnader overskrider dette beløp eller DSB gjennomfører informasjonskampanjer eller aksjoner, må dette dekkes inn over DSBs egne driftsbudsjetter. DSBs kostnader med administrasjon av ordningen dekkes også over DSBs eget driftsbudsjett.
- Som et alternativ, vil arbeidsgruppen anbefale at alternativet med å kunne trekke på en konkret post i statsforvaltningen vurderes nærmere. Dette kan gjøres i kombinasjon med alternativet om økning i sprengstoffavgiften.

6.3.3 Fremtidige rutiner

Arbeidsgruppen mener det ikke er nødvendig å endre rutiner for hvordan få tilintetgjort en sivil eksplosiv vare. Det er imidlertid i enkelte sammenhenger nødvendig å presisere fremgangsmåte.

Den som kommer over eksplosive varer, skal la de bli liggende til kompetent personell håndterer funnet. Enkelte sprengstoff blir svært ustabile og håndteringsfarlige over tid.

Varsel om funn, eller besittelse av eksplosive varer som ønskes tilintetgjort, skal gå til nærmeste politimyndighet. Eksplosive varer skal ikke leveres direkte til politiet eller annet sted slik som avfallsmottak. Dette samsvarer med rutinen for melding om funn av militære eksplosive varer.

Tilintetgjøring av sivile eksplosive varer skal kun skje av virksomhet med nødvendig kompetanse, og etter kravene i eksplosivforskriften.

Politiet kontakter virksomhet som lovlig kan forestå tilintetgjøring. Administrator av tillatelsesordningen må følgelig holde politiet oppdatert på hvilke virksomheter som er gitt tilintetgjøringstillatelse. Ved håndtering av eksplosive varer relatert til kriminalitet, kan politiet søke råd, evt. bistand, hos Bombegruppen i Oslo Politidistrikt. Politiet kan også innhente råd og informasjon fra DSB vedrørende tilintetjøringsordningen.

Arbeidsgruppen mener at Bombegruppens kompetanse, knyttet til håndtering av eksplosive varer brukt i kriminelle handlinger, også bør kunne utnyttes på å håndtere samfunnsproblemet med eierløse eksplosive varer, når dette er forenlig med politiets ressursutnyttelser og polisiære oppgaver.

Den ordning arbeidsgruppen anbefaler videreført, kan måtte justeres eller nyanseres når direktivet for id-merking og sporing trer fullt ut i kraft i 2015, jf. redegjørelsen i pkt. 6.1.1.3. For å oppnå intensjonen med direktivet, bør ikke sivil eksplosiv vare tilintetgjøres før det er gjort forsøk på å spore id-merket vare til siste lovlige eier.

Arbeidsgruppen anbefaler videreføring av gjeldende ordning:

- Den som er eller kommer i besittelse av eksplosiv vare som skal kasseres, skal varsle lokalt politi.
- Politiet kan koordinere med egen fagenhet; Bombegruppen eller innhente informasjon av DSB.
- Politiet formidler oppdraget til virksomhet som lovlig kan forestå tilintetgjøring.
- Virksomheten forestår tilintetgjøringen.
- I de tilfeller kostnadene bæres av det offentlige, utbetaler DSB.

6.4 Sivile eksplosive varer – sammendrag

Arbeidsgruppen anbefaler at gjeldende ordning med tilintetgjøringstillatelser, videreføres hos DSB, men åpner for at det gjøres en vurdering av i hvilken grad virksomhet, som har de nødvendige sertifikater til å drive bergsprengning, også skal kunne forestå noe tilintetgjøring av sprengstoff, lunter og tennere.

Til det pågående arbeidet i DSB med å revidere eksplosivforskriften, har arbeidsgruppen påpekt noen forhold som kan tas med i arbeidet.

For å sikre at eksplosiv vare, som typisk ikke har blitt oppbevart forskriftsmessig, blir rapportert til politiet og tatt hånd om av kvalifisert personell, anbefaler arbeidsgruppen at

forholdet ikke straffeforfølges, og at det legges en liberal praksis til grunn for hva som defineres som eierløst hvor det offentlige bærer kostnadene med tilintetgjøringen.

Arbeidsgruppen har vurdert om bransjen i større grad bør involveres i administrasjonen av tilintetjøringsordningen, men anbefaler at dette videreføres av DSB.

En svakhet og hovedutfordring i dagens ordning, er for lite midler til drift. Arbeidsgruppen anbefaler en viss deling i kostnader, men at bransjen gis et hovedansvar ved at sprengstoffavgiften økes med kr. 15,- pr. tonn omsatt eller produsert eksplosiv vare. Dette gir et bidrag på opp mot kr. 750.000,- (omsetning i 2010 var på ca. 44.000 tonn). Uavhengig av svingninger i årlig omsetning, anbefaler arbeidsgruppen at DSB gis en øremerket tildeling på 750.000,- pr. år for å dekke kostnader tillatelsesinnehavere har med tilintetgjøring av eierløse eksplosiver. Dersom årlige utbetalinger overskrider 750.000,- anbefaler arbeidsgruppen at DSB må finne dekning for dette i sine driftbudsjetter. DSBs egne driftskostnader dekkes tilsvarende. Arbeidsgruppen anbefaler også at kampanjer eller aksjoner, iverksatt av DSB, må baseres på prioriteringer innenfor samfunnssikkerhetsområdet og disponering av egne driftsmidler.

Arbeidsgruppen anbefaler at etablerte satser for gjennomføring av tilintetgjøring vurderes.

Arbeidsgruppen har ingen prinsipielle anbefalinger til endringer i dagens rutiner for varsling, koordinering og gjennomføring, men ser at rutinene kan presiseres for å sikre enhetlig håndtering.

7 Referanser / kilder

Stortingsmeldinger og -proposisjoner

[St. prp. Nr. 82 \(1997-98\) Et historisk og moralsk oppgjør med behandlingen i Norge av den økonomiske likvidasjon av den jødiske minoritet under den 2. verdenskrig](#)

[St. meld. nr. 39 \(2003-2004\) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid](#)

[St. prp. nr. 42 \(2003-2004\) Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008](#)

[St. prp nr. 40 \(2004-2005\) om samtykke til godkjenning av protokoll av 28. november 2003 om eksplosive krigsleivninger til FN-konvensjonen om forbud mot eller restriksjoner på bruk av visse konvensjonelle våpen som kan skade i utrensmål eller som kan skade i utrensmål eller som kan ramme vilkårlig](#)

[St. meld. nr. 22 \(2007-2008\) Samfunnssikkerhet.](#)

[St. meld. nr. 35 \(2008-2009\) Brannssikkerhet](#)

Lover

[Lov 15. desember 1950 nr. 4 om fiendegods \(fiendegodsloven\)](#)

[Lov 4. mai 1973 nr. 21 om undersøkelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landområde](#)

[Lov av 14. juni 1974 nr 39 om eksplosiv vare \(opphevet\)](#)

[Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning \(skadeserstatningsloven\)](#)

[Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall \(forurensningsloven\)](#)

[Lov 24. april 1994 nr. 36 om sjøfarten](#)

[Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet \(politiloven\)](#)

[Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann \(vannressursloven\)](#)

[Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver \(brann- og eksplosjonsvernloven\).](#)

[Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur](#)

[Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling \(plan- og bygningsloven\)](#)

[Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av villlevande marine ressursar \(havressurslova\)](#)

[Lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann](#)

[Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold \(naturmangfoldloven\)](#)

[Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser \(mineralloven\)](#)

[Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapslikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret \(sivilbeskyttelsesloven\)](#)

Forskrifter

[Forskrift 10. juli 1995 nr. 684 om avgift på enkelte farlige stoffer, anlegg og innretninger som omfattes av lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver \(avgiftsforskriften\)](#)

[Forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff \(eksplosivforskriften\)](#)

[Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning \(forurensningsforskriften\)](#)

[Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen](#)

[Forskrift 1. april 2009 nr. 384 om landtransport av farlig gods](#)

[Forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister \(kart- og planforskriften\)](#)

[Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak \(byggesaksforskriften\)](#)

EU-rettsakter

[Rådskdirektiv 93/15/EØF av 5. april 1993 om harmonisering av bestemmelsene om markedsføring av og kontroll med eksplosive varer til sivil bruk](#)

[Kommisjonsdirektiv 2008/43/EF av 4. april 2008 om opprettelse i henhold til rådskdirektiv 93/15/EØF av et system til id-merkning og sporing av eksplosive produkter til sivil bruk](#)

Instrukser / rundskriv

Kommandoordre til Forsvaret (KtF) 7/69 (30.06.69): *Fjerning av sprenglegemer.* Forsvarsdepartementet.

Rundskriv 7923/69 (28.01.78): *Bestemmelser som skal følges ved funn og fjerning av militære sprenglegemer.* Justis- og politidepartementet. (opphevet)

Rundskriv G-151 (28.01.78): *Eksplosiver – Ekspertbistand fra Forsvaret.* Justis- og politidepartementet.

[Instruks \(22.06.90\): Alminnelig tjenesteinstruks for politiet \(politiinstruksen\).](#) Justis- og politidepartementet.

Retningslinjer for eksplosivryddetjenesten i Forsvaret i fred (05.02.01) Forsvarets overkommando.

[Instruks \(28.02.2003\): Forsvarets bistand til politiet. Forsvarsdepartementet](#)

[Rundskriv G-03/2006 \(09.02.2006\): Behandling av erstatningskrav mot staten. Justis- og politidepartementet](#)

[Politiets beredskapssystem del I \(PBS I\) Håndbok i krisehåndtering](#)

Veiledninger

[Samfunnssikkerhet i arealplanlegging. 2010.](#) Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Litteratur/annet

Øversveen, Forsmo og Steinbakken. 1999. *Ammunisjonstjenesten i Hæren etter 1945*. Hærens forsyningskommando, bind I og II

Hefte *Eierskap uten ansvar*, Bergen sjøfartsmuseum

Utredninger/Rapporter

Kartlegging av spesialavfall i deponier og forurenset grunn på Forsvarets områder. 1991. Forsvarets bygningstjeneste.

Kartlegging av spesialavfall i krigsetterlatenskaper. 1992. Forsvarets bygningstjeneste og Statens forurensningstilsyn

Brev/Notater

Opprydding av krigsetterlatenskaper, ansvarsforhold – arkivstudie. 18. desember 1992. Statens forurensningstilsyn.

8 Forkortelser

AN - ammoniumnitrat
ANFO - ammoniumnitrate/fuel oil
DSB - Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
ERK - eksplosivryddekommando
EOD - Explosive Ordnance Disposal
FAES - Forsvarets ammunisjons og EOD skole
FAD - Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
FERR - Forsvarets eksplosivrydderåd
FFI - Forsvarets forskningsinstitutt
FKD - Fiskeri og kystdepartementet
FLO - Forsvarets logistikkorganisasjon
FOH - Forsvarets operative hovedkvarter
FD - Forsvarsdepartementet
FKL - Forsvarets kompetansesenter for logistikk og operativ støtte
FSK/HJK - Forsvarets Spesialkommando - Hærens Jegerkommando
FST - Forsvarsstaben
GAB - grunneiendommer, adresser og bygninger
HV - Heimevernet
IEDD - Improvised Explosive Device Disposal
JD - Justis- og beredskapsdepartementet
Klif - Klima- og forurensningsdirektoratet
KRD - Kommunal- og regiondepartementet
LV - Luftving
MDK - Minedykkerkommandoen
MJK - Marinejegerkommandoen
KtF - Kunngjøring til Forsvaret
MD - Miljøverndepartementet
NSM - Nasjonal Sikkerhetsmyndighet
NS-ISO - Norsk standard - International Organization for Standardization
PBS - Politiets beredskapssystem
PDMT - Politiets data og materielltjeneste
PETN - pentaerythritol tetranitrate
PG - påvirkningsgrad
POD - Politidirektoratet
RDX - Research Department Explosive
ROS-analyse - risiko- og sårbarhetsanalyse
SFT - Statens forurensningstilsyn
STANAG - Standardization Agreement
TNT - Trinitrotoluene

9 Vedlegg:

9.1 Vedlegg 1 - Mandat

Ansvarsforhold og håndtering av eksplosive krigsetterlatenskaper - Arbeidsgruppens sammensetning og mandat

1. Bakgrunn

Under og etter den annen verdenskrig ble det kassert, dumpet og gravd ned ammunisjon og eksplosiver på ulike steder i landet. Slike krigsetterlatenskaper, i tillegg til blindgjengere, blir med jevne mellomrom avdekket i forbindelse med gravearbeid og lignende, og da særlig i landets nordligste fylker. Blant annet ble det avdekket eksplosive krigsetterlatenskaper i Porsanger og Tromsø i 2008. Slike funn utgjør en uønsket risiko og bekymring for lokalbefolkningen. Selv om det foreligger etablerte rutiner ved funn av eksplosiver, er det behov for ytterligere å klargjøre de eksisterende ansvarsforhold når det gjelder håndtering og kartlegging av krigsetterlatenskaper.

Regjeringen besluttet i St.meld. nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Forsvaret skulle kartlegge hvilke problemer som kunne oppstå rundt ansvarsforhold og håndtering av nedgravde eksplosiver. Videre uttalte regjeringen i St.meld. nr. 35 (2008-2009) Brannsikkerhet at Forsvarsdepartementet (FD) og Justis- og politidepartementet (JD) vil nedsette en arbeidsgruppe som skal følge opp dette arbeidet.

Det sentrale spørsmål som arbeidsgruppen må ta stilling til er avveiningen mellom det offentliges og den private grunneiers ansvar. Dette innebærer både hensynet til å forebygge utilsiktede sprengstoffulykker (safety) og behovet for å hindre forsettlig kriminell bruk av sprengstoff (security). I tillegg må arbeidsgruppen se på om hensynet til grunneierens økonomiske bæreevne bør være et moment ved vurderingen.

2. Arbeidsgruppens mandat

2.1 De overordnede ansvarsforhold

2.1.1 *Det offentliges ansvar*

Funn av eksplosiver meldes til politiet, som ber Forsvaret om å bistå med å få ryddet eksplosivene slik at de ikke lenger utgjør en fare. Merkostnadene ved Forsvarets bidrag til det sivile samfunn for å ivareta akutte samfunnsbehov, herunder også Forsvarets bistand til politiet ved fjerning av eksplosiver i henhold til bistandsinstruksen, skal som hovedregel dekkes av Forsvaret med mindre annet blir fastsatt eller særskilt avtalt i det enkelte tilfelle. Dersom Forsvaret yter bistand utover akuttfasen, skal merkostnadene kompenseres av anmodende instans, jf. også St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet.

Det foreligger også enighet om at FD er håndterings- og økonomisk ansvarlig for fjerning av krigsetterlatenskaper som ble overtatt av Forsvaret i henhold til lov 15. desember 1950 nr. 4 om fiendegods og krigsbytteretten, men som senere ble kassert eller dumpet, jf. prinsippet om eiers og forurensers ansvar. Krigsetterlatenskaper som ikke ble tatt hånd om av Forsvaret er eierløse, og Forsvarets rolle og kapasitet er i disse situasjonene begrenset til å rydde opp, og som hovedregel være økonomisk ansvarlig for merkostnader forbundet med rydding av, oppdukkede eksplosiver som utgjør

en akutt fare. Den ovenfor skisserte ansvarsfordeling er også tydeliggjort i St.meld. nr. 35 (2008-2009) Brannsikkerhet.

Hvilken rolle og ansvar de øvrige relevante aktører har når det gjelder håndtering og kartlegging av eksplosive krigsetterlatenskaper er imidlertid fortsatt gjenstand for en viss uklarhet.

Arbeidsgruppen skal:

- Vurdere ansvars- og rollefordelingen for de øvrige aktørene i saken, nærmere bestemt Justis- og politidepartementet (JD), Fiskeri- og kystdepartementet (FKD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Miljøverndepartementet (MD) og deres underliggende etater samt kommunene, i anledning håndtering og kartlegging av eksplosive krigsetterlatenskaper.

2.1.2 Grunneiers ansvar

Arbeidsgruppen skal:

- Foreta en vurdering av den juridiske og praktiske ansvarsfordelingen mellom Staten og kommersielle, profesjonelle og private eiere ved utbygging av områder hvor det befinner seg eksplosiver som *ikke* utgjør en akutt risiko eller som *ikke* ble overtatt av Forsvaret i henhold til lov 15. desember 1950 nr. 4 om fiendegods og krigsbytteretten og som senere ble dumpet eller kassert, jf. prinsippet om eiers og forurensers ansvar,
- vurdere om – og i så fall hvilken – betydning det har hvem som avdekker eksplosivene (privatpersoner contra profesjonelle utbyggere) og i hvilken forbindelse eksplosivene avdekkes (i forbindelse med grunnarbeid rundt en privatbolig eller ved kommersiell utbygging av et nytt område hvor det foreligger eller oppstår mistanke om at slike eksplosiver befinner seg i grunnen).

2.2 Håndtering og kartlegging av eksplosiver

Som et utgangspunkt og grunnlag for sitt arbeid skal arbeidsgruppen skaffe seg et inntrykk av hvor stor fare eksplosiver fra annen verdenskrig faktisk vil utgjøre for befolkningen i tiden fremover. Herunder skal gruppen prøve å danne seg et inntrykk av hvor mange skader på liv og legeme og hvor store materielle skader som er forårsaket av nedgravde/dumpede eksplosiver i perioden etter annen verdenskrig. Likeledes skal gruppen innhente informasjon om hvor lang tid det vil ta før sprengstoff fra annen verdenskrig vil bli brutt ned naturlig.

Arbeidsgruppen skal videre:

- Vurdere hvordan ethvert funn av eksplosiver, uansett opphav (det vil si både militært og sivilt), skal håndteres, herunder ansvaret for håndtering/destruering av eksplosivene,
- vurdere hvorvidt det i enkelte tilfeller bør gis erstatning for grunneiers tap i anledning håndtering og fjerning av avdekkede eksplosiver, eksempelvis fordi deler av grunneiers eiendom må rives for at Forsvarets sprengstoffekspertes skal få tilgang til eksplosivene. Arbeidsgruppen bør først gjøre rede for gjeldende rett, herunder alminnelig erstatningsrett, nødrett, politilovgivning, generalfullmakt med videre, og deretter eventuelt foreslå nye regler,
- vurdere om funn kun skal håndteres når de tilfeldig avdekkes, eller om og i

hvilke tilfelle det skal foretas en nærmere kartlegging av hvor det kan tenkes å være eksplosiver i grunnen,

- foreta en kost-/nyttevurdering av om det bør igangsettes innsamling av lokalkunnskap om hvor deponier, gamle bunkere samt øvrige risikoområder måtte befinne seg, og eventuelt deretter vurdere hvordan slik lokalkunnskap skal samles inn og hvem som har ansvaret for det,
- vurdere omfanget av eventuell kartlegging, herunder om det bør skjelnes mellom innmarks- og utmarksområder,
- komme med en konkret anbefaling om hvordan mistanker om eksplosiver i grunnen skal håndteres, herunder hvordan kommunene skal få informasjon om potensielle fareområder i tide før behandling av reguleringsplaner,
- utarbeide forslag til kriterier for Forsvarets prioritering av relevante ryddeområder ut i fra tilgjengelige ressurser i Forsvaret.

Det faller innenfor arbeidsgruppens mandat å vurdere områder til havs, langs kysten, i elver, innsjøer og på land. FD og JD er enige om at preventive søk etter eksplosiver over hele Norges territorium ikke er aktuelt.

3. Nye bestemmelser

Arbeidsgruppen bør vurdere om det er behov for nye lovbestemmelser eller forskriftsbestemmelser og hvorvidt slike bestemmelser kan innplasseres i nåværende lovgivning. Arbeidsgruppen skal i så fall også utarbeide forslag til nye regler.

4. Arbeidsgruppens sammensetning

DSB: Senioringeniør Odd Arne Grøvo

DSB: Seniorrådgiver Axel Proet-Høst

POD: Representant for politiet

POD: Representant (*jurist*)

Forsvaret: *Representant FOH (EOD/land)*

Forsvaret: *Representant FOH (EOD/sjø)*

Forsvarssektoren: *Representant utnevnes av FD (jurist)*

FKD: *Representant utnevnes av FKD fra underliggende etat*

KRD: *Representant utnevnes av KRD fra underliggende etat*

MD: *Representant utnevnes av MD fra underliggende etat*

Ansvar for å lede arbeidsgruppen samt sekretariatsfunksjonen er tagt til DSB.

Senioringeniør Odd Arne Grøvo er utpekt som leder av arbeidsgruppen mens seniorrådgiver Axel Proet-Høst blir arbeidsgruppens sekretær.

5. Budsjet

Arbeidsgruppen forutsettes å utføre sitt arbeid innenfor gjeldende budsjettammer.

6. Tidsfrist

Arbeidsgruppen skal ferdigstille sitt arbeid og presentere sine anbefalinger i et offisielt dokument **innen 31. desember 2011**.

9.2 Vedlegg 2 - Uttalelse fra FFI



Dato:
16. november 2011

Vår referanse:
2011/00812-2/FFI/629

Deres referanse:
2011/1815/GROD

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
Postboks 2014
3103 Tønsberg

Uttalelse ang ansvarsforhold og håndtering av krigsetterlatenskaper

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) viser til brev av 8. april 2011, der DSB som leder av "arbeidsgruppe som vurderer ansvarsforhold og håndtering av eksplosive krigsetterlatenskaper" etterspør bidrag for å besvare deler av mandatet som er gitt til arbeidsgruppen. FFI har innledningsvis gjort noen generelle betraktninger som bakgrunnsinformasjon for besvarelsen av de konkrete spørsmål arbeidsgruppen stiller. Vedlagt er referanseliste. I teksten er referansehenvisninger gitt i klammeparantes.

Innledning

FFI har betydelig virksomhet knyttet til eksplosiver og ammunisjon. Det gjøres forskning og utvikling på virkning, sammensetning av eksplosiver, på risiko knyttet til eksplosjonsfare og effekter på miljøet. Både eksplosjonsfare og risiko for miljøet vil være avhengig av tilstanden på eksplosivene og på ammunisjonen som omslutter eksplosivene. Ved all type lagring vil eksplosiver degraderes og/eller brytes ned. Ammunisjon som er dumpet, eller som av andre årsaker har lang oppholdstid i naturmiljøet, vil ofte ha ugunstige lagringsforhold, noe som gjør at degradering/nedbrytning vil skje raskere enn under gunstige forhold. Degradering av eksplosiver kan skje ved biologiske og kjemiske prosesser. Faktorer som har betydning for hastigheten og omfanget av degraderingene/nedbrytning er temperatur; fuktighet; lysforhold og kjemiske forhold (pH, oksidasjonsforhold etc).

Når det gjelder risiko knyttet til eksplosjonsfare vil den påvirkes av i hvilken grad følsomheten til eksplosivene endres som et resultat av degraderingen. I denne sammenheng vil det være viktig å betrakte følsomheten til eksplosivene som inngår i alle deler av tennkjeden. Følsomheten til ammunisjonen vil også påvirkes av tilstanden på mekaniske deler i tennmekanismen. FFI har gjort studier som er relevant i forhold til denne typen problemstillinger, men ikke tilstrekkelig til at det er mulig å gi enkle generelle betraktninger om endringer i risiko for eksplosjonsfare som følge av alder og lagringsforhold for dumpet/nedgravd ammunisjon. De prosedyrer som i dag følges av Forsvarets EOD-personell tar høyde for potensielt økt følsomhet. Dette er

Vedlegg: 1

Saksbehandler:
Kjetil Longva

Postboks 25, 2027 Kjeller
Besøksadresse:
Instituttveien 20, 2007 Kjeller

Mil retn nr: 505
Sentralbord: 63 80 70 00

Dir: 63807886
Faks: 63 80 71 15

Org.nr: NO 970 963 340 MVA
e-post: ffi@ffi.no

prosedyrer som har vist seg hensiktsmessige. I spesielle tilfeller vil FFI imidlertid kunne gjøre spesifikke vurderinger av ammunisjonen med hensyn på aldring av eksplosiver eller mekaniske komponenter.

FFI har gjennom flere år vært arbeidet med miljøkonsekvenser fra ammunisjon, og det er foretatt undersøkelser og risikovurdering av mange aktuelle problemstillinger. FFI har blant annet utarbeidet ”Veileder for undersøkelse, risikovurdering, opprydning og avhending av skytebaner og øvingsfelt” [1]. I denne veilederen fremkommer mye informasjon som er relevant i forhold til å vurdere risiko forbundet med ammunisjonsrelaterte forurensninger. Når det gjelder miljørelaterte problemstillinger spesifikt knyttet til dumpet/nedgravd ammunisjon, er det et område som vi har studert i et mer begrenset omfang. FFI har imidlertid blant annet foretatt undersøkelser av dumpet ammunisjon som inneholder kjemiske våpen i Skagerrak [2] i samarbeid med Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif). I andre land er det også gjort relativt få studier av nedgravd og dumpet ammunisjon, men det uttrykkes behov for mer kunnskap, og det er blant annet gjennom OSPAR kommisjonen uttrykt en ambisjon om å gjennomføre vurderinger av risiko knyttet til dumpet ammunisjon.

I forbindelse med helse- og miljørisikovurderinger av ammunisjon er det viktig å vurdere alle helse- og miljøfarlige stoffer som inngår i ammunisjonen. Ammunisjon inneholder en rekke forskjellige kjemiske stoffer som er helse- og/eller miljøfarlige. De viktigste gruppene av stoffer er eksplosiver, metaller, organiske stoffer som gummi/plast og uorganiske stoffer som oksider, karbonater, sulfater og klorider. FFI har gjennomgått i underkant av 200 ammunisjonsartikler. Disse inneholder til sammen mer enn 400 ulike kjemiske stoffer [3]. Omkring 75 % av disse stoffene kan potensielt ha en negativ effekt på helse og/eller miljø.

Resultater fra de arbeidene som FFI og andre har gjennomført på ammunisjon med eksplosiver i sjø og ferskvann tyder på at eksplosivene i ammunisjon i liten grad er blitt brutt ned eller løst ut i vannmasser [4]. Dette betyr at eksplosivene vil ha lang varighet i miljøet og at spredning skjer i et begrenset omfang. Som regel er eksplosivene i ammunisjon innesluttet i et skall av metall. Det må derfor korrodere hull i dette skallet før eksplosivene kan løses ut i vannmassene eller lekke ut i grunnen. Alle eksplosiver har en viss løselighet i vann, og eksplosiver som havner i vann eller i grunnen, vil etter hvert kunne løses ut i vannmassene eller med sigevann/grunnvann. Forsøk som FFI har gjennomført viser at eksplosivklumper som havner i vann, over tid vil løses i vannmassene og forsvinne [5]. Hvor raskt slike eksplosivklumper løses ut i vann er blant annet avhengig av faktorer som vannløselighet, størrelsen på klumpene, temperatur, strøm og sedimentering. Standardiserte utlekkings tester som FFI har utført på eksplosivforurenset jord, viser at eksplosiver lekker ut i et betydelig omfang [6]. Eksplosiver er ingen ensartet gruppe kjemikalier. Det er store forskjeller i deres kjemiske og fysikalske egenskaper. Det vil derfor være store forskjeller i hvordan skjebnen til eksplosiver vil være i miljøet. ”Forurensning av eksplosiver og tungmetaller fra ammunisjon i akvatiske miljø og på kystfort - innledene undersøkelser” [4]. Nedenfor gjengir vi noe av det som fremkommer i litteraturen.

I Mjøsa er det dumpet betydelig mengder med ammunisjon. Det er foretatt undersøkelser av det området en mener det er dumpet mest ammunisjon. Det ble kun funnet nedbrytningsprodukter fra pikrinsyre [7]. I nedslagsfeltet fra Fjellhaug standplass ble det funnet sporbare mengder av TNT og 1,3-dinitrobenzen (DNB) i vannprøver. Det Norske Veritas konkluderte med at ammunisjonen ikke utgjør noen umiddelbar miljørisiko forutsatt at den får ligge i ro. Etter det FFI kjenner til har ikke KLIF konkludert i saken enda. På to dumpeplasser for ammunisjon i Randsfjorden er det også foretatt undersøkelser [8]. Det ble heller ikke her påvist noen eksplosiver i sedimentene og metallkonsentrasjonene var lave. Det ble konkludert med at ammunisjonen ikke utgjør noen fare for drikkevannet når den får ligge i ro.

Totalforsvarets forskningsinstitutt (FOI) i Sverige har undersøkt svenske innsjøer der det er dumpet ammunisjon [9]. Konklusjonen fra disse undersøkelsene er at ammunisjonen enda ikke har begynt å lekke ut kjemiske stoffer i miljøet, og at den dumpede ammunisjonen derfor ikke vurderes som en miljørisiko. Det er beregnet at det vil ta

mer enn 1000 år før det begynner å lekke eksplosiver fra dumpet ammunisjon i innsjøer, og innen den tid vil sedimentasjonen ha ført til en betydelig overdekning av den dumpede ammunisjonen. FOI har også foretatt en vurdering av miljøfarlige stoffer i ammunisjon [10]. Her konstateres det at faktorer som pH, salinitet, temperatur, næringsstatus i innsjøer samt typen av bunn, vannmassenes turbulens og oksygeninnhold vil kunne være av stor betydning for spredning og nedbrytning av eksplosiver i innsjøer. Undersøkelser som FOI har gjort viser at TNT og dets nedbrytningsprodukter bindes hardt til aerobe sedimenter, men noe dårligere til anaerobe sedimenter [11]. Dette betyr at spredning av slik forurensning i mindre grad vil forekomme, da det raskt bindes til sedimenter.

Sveits har foretatt undersøkelser av mulig lekkasje av eksplosiver fra dumpet ammunisjon i deres innsjøer [12]. Det viste seg at ammunisjonen var dekket av sedimenter, og nærmere undersøkelser avdekket at ammunisjonen var intakt uten noen form for rustdannelse. Det ble kun påvist spormengder av eksplosiver i vannmassene, og det ble derfor konkludert med at ammunisjonen ikke utgjør noen fare for miljøet der den ligger.

I Tyskland viste undersøkelser av en dumpeplass ved Kolberger Heide i Schleswig-Holstein at det kun ble funnet rester i en sediment prøve av 18. Det var ingen sporbare mengder i vannet.

I sjøvann er det rapportert om lekkasje av eksplosiver fra ulike type ammunisjon både til sediment og vann i undersøkelser foretatt i Halifax Harbour av både Sandia National Laboratories and Naval Surface Warfare Center og Defence Research and Development Canada (DRDC)- Valcartier.

Fra en større undersøkelse i Puerto Rico utført av Underwater Ordnance Recovery Inc, Norfolk og University of Georgia, Athens GA i 2004 ble det for første gang i 2010 rapportert om opptak av ulike eksplosiver i marine organismer.

Det er viktig å presisere at det i de forskjellige undersøkelsene kun er analysert for et ulikt utvalg av sprengstoffer og nedbrytningsprodukter. Analysemetodene som brukes i dag mer omfattende i antall eksplosiver enn flere av disse eksemplene og deteksjonsgrensene er ofte lavere. Dette gjenspeiler seg nok også i at det nå er mulig å måle i marine organismer og at det er funnet opptak i disse.

Når det gjelder normverdier for f eks sedimenter er den i dag så lav at den allerede er overskredet for flere av eksplosivene og nedbrytningsproduktene ved at de i det hele tatt detekteres. Dette kan skyldes et meget begrenset bakgrunnsmateriale å sette grenseverdiene ut i fra, som ofte kan medføre store sikkerhetsfaktorer. FFI har foretatt kjemiske målinger som viser innhold av eksplosiver i biologisk materiale tatt fra områder i nærheten av ammunisjon, enten dumpet ammunisjon eller at det er en viss avrenning fra omkringliggende områder [4;13-15]. Dette viser at eksplosivene er biotilgjengelige, og at det sannsynligvis er en viss utlekking av eksplosiver i flere områder som er undersøkt. FFI mener at det er gjort for lite omfattende undersøkelser til å kunne konkludere i hvilken grad dumpet ammunisjon kan utgjøre en helse- og eller miljørisiko. FFI har foreslått ytterligere studier, men Forsvaret ikke har kunnet finne finansiering til dette.

Uttalelser til konkrete spørsmål fra arbeidsgruppen

Hvor lang tid tar det før sprengstoff fra 2. verdenskrig vil bli brutt naturlig ned?

Det er ikke mulig å gi et konkret og presist svar på dette. Dette skyldes som nevnt ovenfor at sprengstoff er mange forskjellige stoffer med ulike kjemiske og fysiske egenskaper. I tillegg vil nedbrytningstiden være sterkt avhengig av i hvilket miljø sprengstoffet ligger i, og hvordan sprengstoffet er omsluttet i ammunisjon, samt hvilke metaller og andre materialer som er benyttet. Ammunisjon som er ment for bruk i sjø vil som oftest ha en større bestandighet mot korrosjon, men også slik ammunisjon blir etter vært ødelagt slik at eksplosivene blir tilgjengelig for lekkasje til miljøet. Undersøkelser og observasjoner tyder på at det vil ta lang tid før

sprengstoffer naturlig brytes ned. Det vil sannsynligvis som et minimum være snakk om mange titalls år før sprengstoff i ammunisjon brytes ned til stoffer som er ufarlige med hensyn på giftighet og eksplosjonsfare.

Hvor stor fare vil eksplosiver fra 2. verdenskrig faktisk utgjøre for befolkningen i tiden fremover?

Dumpet ammunisjon i innsjøer og havet vil være lite tilgjengelig for befolkningen. Noe ammunisjon vil ligge på så grunt vann at den er tilgjengelig for sportsdykkere. Det kan derfor være en viss fare for disse om de håndterer ammunisjonen. Undersøkelser gjort i Nederland tyder på at tennkjeden sannsynligvis er brutt etter noen år i vann, noe som fører til at det skal relativt stor ytre påkjenning til før sprengstoffet vil detonere.

Nedgravd ammunisjon eller blindgjengere fra 2. verdenskrig vil normalt også være lite tilgjengelig for befolkningen. Her vil den største risikoen være knyttet til graving. I jord vil tennkjeden fortsatt kunne være intakt, og dermed utgjøre en risiko om for eksempel ammunisjonen blir truffet av en gravemaskin. Det er likevel få rapporter om ulykker som skyldes slike forhold.

Så langt ser det ut til at eksplosiver i ammunisjon fra 2. verdenskrig i liten grad lekker ut i miljøet. Det er likevel påvist små mengder i sedimenter, sjøvann og biologisk materiale, noe som indikerer en viss utlekking og opptak i biota. De fleste eksplosivene vil nedbrytes og omdannes til andre stoffer når de først lekker ut i vann. Disse nedbrytningsstoffene vil også kunne være skadelige eventuelt skadeligere for miljøet (ref). Den nedbrytningen som finner sted, vil derfor nødvendigvis i første omgang ikke føre til en mindre risiko. Det er mulig at en vil kunne observere større lekkasje med tiden når ammunisjonen er korrodert tilstrekkelig, slik at eksplosivene blir direkte eksponert for vann. Samtidig vil sedimentering over tid kunne føre til en lavere utlekking og spredning avhengig av hvordan ammunisjonen ligger på sjøbunnen.

Det vurderes at eksplosiver fra 2. verdenskrig utgjør en liten fare for befolkningen generelt i tiden fremover (forutsatt fortsatt håndtering av funn i hht gjeldende prosedyrer).

Hvor mange skader på liv og legeme og hvor store materielle skader er forårsaket av nedgravde/dumpede eksplosiver i perioden etter annen verdenskrig?

FFI har ikke dokumentasjon om konkrete hendelser som har ført til skade på liv og legeme eller materielle skader som er forårsaket av nedgravd/dumpede eksplosiver i Norge. Det er imidlertid i flere land vært et betydelig omfang av skader som følge av rester/blindgjengere fra ammunisjon i krigssoner, samt personell/kjøretøyminer. FFI har ikke foretatt noen systematisk gjennomgang av dette tallmaterialet. I boken "Ammunisjonstjenesten i Hæren etter 1945" bind 1 [16] er det beskrevet tilfeller av tap av liv i forbindelse med håndtering av eksplosive krigsetterlatenskaper.

Hvor mye ammunisjon/sprengstoff er kassert, dumpet med videre og hvor har det skjedd?

Etter det FFI kjenner til er den mest komplette oversikten over dumpet ammunisjon bekjentgjort i boken "Ammunisjonstjenesten i Hæren etter 1945" bind 1 [16]. Her er det nevnt at 208 383 tonn er dumpet eller skal dumpes, og da er ikke Finnmark regnet med, hvor dumpingene sannsynligvis var mest intens. I tillegg utgjør et stort antall skipsvrak med ammunisjon ombord, tusenvis av sjøminer og deponering av ammunisjon i Forsvarets skytefelt til havs langs kysten en del av den totale mengden ammunisjon som er "dumpet". Det er derfor grunn til å tro at mengden ammunisjon som er "dumpet" er en god del høyere enn de 208 383 tonn som er nevnt i "Ammunisjonstjenesten i Hæren etter 1945".

Ut fra det som fremkommer av dokumentasjon er det stor grunn til å tro at mesteparten av den kasserte ammunisjonen er blitt dumpet i havet. Det er registret noen titalls dumpeområder i sjøkartet langs norskekysten, og mye av ammunisjonen som var tiltenkt dumpet, er nok havnet i disse områdene. Det er imidlertid kjent at det i tillegg til dette, også finnes andre områder langs kysten der det er påvist dumpet ammunisjon. Nærmere

informasjon om dette vil kunne finnes hos Minedykkerkommandoen. De fleste vrak som inneholder ammunisjon er sannsynligvis lokalisert, og minekart fra 2. verdenskrig vil gi informasjon om hvor sjøminer kan være deponert. Skytefeltene til Forsvaret kjenner en også lokalisering til. Som tidligere nevnt er det påvist dumpeplasser for ammunisjon både i Mjøsa og Randsfjorden. I tillegg er det kjent at det er dumpet ammunisjon i vann på Hauer seter og i vann i Finnmark.

Anbefaling/konklusjon


FFI mener det er behov for ytterligere studier for å avklare hvilken risiko som er forbundet med eksplosive krigsetterlatenskaper. Dette gjelder både eksplosjonsfare og helse-/og miljørisiko forbundet med giftigheten til de kjemiske stoffene. Det er spesielt behov for iverksettelse av studie av effekter på akvatiske organismer og studier av omfang og utbredelse. Når det gjelder eksplosjonsfare er det behov for mer kunnskap om betydningen av aldring og miljøpåvirkning på tennkjeden.

Det bør utarbeides en veileder for risikovurdering og håndtering av eksplosive krigsetterlatenskaper som inkluderer risiko og håndtering av eksplosiver mhp eksplosjonsfare og miljørisiko.

FFI har anbefalt en mer omfattende undersøkelse for å vurdere virkningen på det akvatiske miljøet ved ulike valg av metode og lokalitet.

Det etableres et sentralt register over kjente forekomster og funn av ammunisjon som inneholder informasjon om blant annet posisjon, mengde, type, tilstand. Innenfor Forsvarets områder (eide og leide eiendommer) har og bør Forsvaret ha ansvaret for å holde en slik oversikt.

Med hilsen



Kjetil S Longva
prosjektleder

Vedlegg 1

Litteratur

- [1] Voie Ø., Strømseng A., Johnsen A., Rosslund H.K., Karsrud T.E., and Longva K., "Veileder for undersøkelse, risikovurdering, opprydding og avhending av skytebaner og øvingsfelt. FFI-rapport 2010/00116,"2010.
- [2] Tørnes J.A., Voie Ø.A., Ljønes M., Opstad Aa.M., Bjerkeseth L.H., and Hussain F: "Investigation and risk assessment of ships loaded with chemical ammunition scuttled in Skagerrak. FFI/RAPPORT 2002/04951," 2002.
- [3] Johnsen A., "Vurdering av kjemiske stoffer i ammunisjon. FFI-rapport 2009/02048,"2009.
- [4] Rosslund H.K., Johnsen A., Karsrud T.E., Larsen A., and Myran A., "Forurensning av eksplosiver og tungmetaller fra ammunisjon i akvatisk miljø og på kystfort- innledene undersøkelser. FFI rapport 2010/00239,"2010.
- [5] Karsrud T.E., Johnsen A., Strømseng A., Rosslund H.K., Parmer M.P., and Mariussen E., "Transport av eksplosiver – Utlekking av eksplosiver under episode. FFI-rapport 2010/00431,"2010.
- [6] Johnsen A., Strømseng A.E., Karsrud T.E., Ljønes M., Parmer M.P., John S., Lunder H., Larsen A., and Myran A., "Bestemmelse av utlekkingspotensialet i masser fra Haukberget I og II i Hjerkinnskyte- og øvingsfelt,"FFI/RAPPORT 2008/00110, 2008.
- [7] Jensen T., Laugesen J., and Ness L.M., "Dumpet ammunisjon i Mjøsa. Sedimentundersøkelser og vurdering av spredning av dumpet ammunisjon i Mjøsa," Det Norske Veritas,Rapport nr. 2001-0478, 2001.
- [8] Ellefsen V., "Statsbygg - prosjekt 10647 oppfølging av deponier og forurenset grunn med spesialavfall etter siste krig. Lok. nr 0532 010 Randsfjorden Jevnaker kommune i Oppland. Revidert rapport fra innledende kartlegging (erstatte notat av 11.11.2003)," Promitek as,2004.
- [9] Sjöström J., Liljedahl B., and Forsman M., "Miljøriskbedømming av dumpad ammunition i svenska insjøar.," FOA: 1999.
- [10] Berglund R. and Liljedahl B., "Miljøfarlige ämnen i dumpad ammunition. FOA-R--96-00299-864--SE," FOA: 1998.
- [11] Andersson A-C., Eriksson J., Hägglund L., Nygren Y., Johansson T., and Forsman M., "Simulering av TNT-läkage i havsmiljö.," FOI,FOI-R--0304--SE, 2001.
- [12] Poiger T., Mathieu J., and Ochsenbein U., "Gewasserbelastung durch Sprengstoffe im Thunersee," Armasuisse,2008.
- [13] Dahl-Hansen G.A. and Engelstad F., "Kartlegging av hvitt fosfor, sprengstoff og metaller i fisk og sediment i Hengsvann skyte- og øvingsfelt, Kongsberg kommune. Akvaplan-niva AS Rapport: 4685-01," 2010.
- [14] Dahl-Hansen G.A., "Kartlegging av hvitt fosfor, sprengstoff og metaller i fisk og sediment i Porsangmoen/Halkavarre skyte- og øvingsfelt, Finnmarks 2008 og 2009.," Akvaplan-niva,Rapport nr 4328-02, 2010.
- [15] Johnsen A., Voie Ø., Strømseng A., Rosslund H.K., Parmer M.P., Larsen A., and Myran A., "Undersøkelse av ammunisjonsrelatert forurensning i Hengsvann skyte- og øvingsfelt," Forsvarets forskningsinstitutt,FFI-rapport 2011/00758, 2011.

- [16] Steinbakken S.Myran O.K., Kristoffersen L.A., and Flaten O.P., "Ammunisjonstjenesten i Hæren etter 1945. Bind 1," Hærens forsyningskommando,2000.