

Miljødirektoratet  
Postboks 5672 Torgarden  
7485 Trondheim

Att: juridisk avdeling

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato: 24.01.2020

### Avklaring på om nedgravde kabler mv. er å anse som avfall

---

Det har vært en tilbakevendende og en økende aktuell problemstilling om hvorvidt nedgravde kabler og rørledninger som er tatt ut av bruk er å anse som avfall i forurensningsloven § 27 sin forstand.

Denne problemstillingen er tidligere forsøkt avklart med Miljødirektoratet, hvor man har mottatt noe som må karakteriseres som en uformell tilbakemelding på problemstillingen som har følgende ordlyd:

*«Praksis har vært at nedgravde kabler og rør ikke er definert som avfall når de ligger i bakken, fordi de ikke er kasserte løse gjenstander (de er fast forbundet med grunnen). Dette er likevel ikke til hinder for at F-loven slår inn. Hvis kabler kan lekke olje eller andre miljøskadelige stoffer, kan det være nødvendig å grave dem opp for å hindre forurensning. Dette er ikke til hinder for å undersøke hva nedgravde kabler inneholder, og om det utgjør en forurensningsfare å la dem ligge. Dessuten er kablene selvfølgelig avfall i det de graves opp».*

NFFA mener at denne vurderingen ikke er i samsvar med forurensningsloven § 27 og praksis fra EU-domstolen, og vi vil i korte trekk redegjøre for vårt syn nedenfor.

Forurensningsloven § 27 har følgende definisjon av avfall:

*Med avfall menes løse gjenstander eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere.*

Det følger av ordlyden at avfallsdefinisjonen består av to hovedelementer:

- Det må dreie seg om et *stoff* eller en *gjenstand*
- Stoffet eller gjenstanden må være *kassert*

Det legges uten videre til grunn at Miljødirektoratet er enig i at avfallsdefinisjonen skal undergis en vid fortolkning, jf. blant annet EU-domstolens avgjørelse i de forende saker C-241/12 og 242/12 (Shell) avsnitt 38.

Etter vår vurdering synes det relativt klart at en gjenstand som er tatt ut av bruk, f.eks. en kabel eller rørledning, i utgangspunktet må anses som *kassert* i forurensningslovens § 27 forstand, med mindre avfallsbesitter kan påvise at kabelen likevel vil bli brukt i nær fremtid og at dette ikke bare er en mulighet, men at det med sikkerhet vil skje, jf. blant annet EU-domstolens avgjørelse i sak 9/00 (Palin Granit).

Det sentrale spørsmålet er følgelig om en kassert kabel som er nedgravd i bakken må anses som en *løsøregjenstand*, jf. forurensningsloven § 27. Det synes rimelig klart at det ikke er avgjørende for begrepet *løsøregjenstand* om en gjenstand er nedgravd eller ikke, slik Miljødirektoratet synes å hevde. Dersom man graver ned et kassert kjøleskap så synes det rimelig klart at kjøleskapet ikke opphører å være en *løsøregjenstand* og dermed faller utenfor avfallsdefinisjonen. Det avgjørende for tolkningen av begrepet *løsøregjenstand* er ikke at *de er fast forbundet med grunnen*, slik Miljødirektoratet uttrykker det.

Når man skal fastlegge det nærmere innholdet av avfallsdefinisjonen vil rettskilder fra EU ha en helt sentral betydning, jf. Prop.89 L (2015-2016) pkt. 3.1. Avfallsdefinisjonen i rammedirektivet (2008/98/EF) art. 3 nr. 1 benytter imidlertid begrepet "object". Dette er ordlydsmessig et videre begrepet enn begrepet *løsøregjenstand* som benyttes i forurensningsloven § 27.

Det kan således ikke uten videre legges til grunn at begrepet "object" i rammedirektivet for avfall og begrepet *løsøregjenstand* har samme avgrensning ut fra en ren ordlydsfortolkning. I og med at den norske avfallsdefinisjonen bygger på rammedirektivet for avfall er vi av den oppfatning at ordlydsfortolkningen må ta utgangspunkt i begrepet "object", jf. EØS-loven § 2.

EU-kommisjonens *Guidelines on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EF on waste* pkt. 1.1.2 synes å trekke i retning av en relativt vid forståelse av hva som utgjør "substance" eller "object" i rammedirektivet for avfall. Av nevnte punkt i retningslinjene fremkommer følgende:

*The terms "substance" and "object" are not to be understood in the sense of EU chemicals legislation, but as autonomous terms of waste legislation which are to be read broadly.*

Det legges således til grunn at begrepet *løsøregjenstand* skal tolkes vidt innenfor EUs avfallsrett, noe som dermed også må legges til grunn for Miljødirektoratets forståelse av avfallsdefinisjonen i forurensningsloven § 27.

Av de tidligere forarbeidene til forurensningsloven, i Ot.prp.nr.11 (1979-1980) s. 133, fremgår det at oljerørledninger på sokkelen ikke ble ansett for å være avfall. Begrunnelsen er imidlertid knyttet til at dette var en fast installasjon. Det er ikke noe i forarbeidene at nedgravde objekter eller rørledninger generelt var ment å falle utenfor begrepet "*løsøregjenstand*".

Dette underbygges ved at avfallsdefinisjonen i forurensningsloven ble endret ved endringslov av 9. desember 2016 nr. 89 for å harmoniseres med avfallsdefinisjonen i rammedirektivet. Disse forarbeidene synes å være relativt klare på at det lovgiver har ment å avgrense begrepet *løsøregjenstand* mot, er fast eiendom, jf. Prop.89 L (2015-2016) under gjennomgangen av gjeldende rett.

Spørsmålet blir følgelig om en nedgravd kabel eller rørledning kan anses som fast eiendom eller løseobjekt?

Etter vår vurdering kan dette vanskelig sies å være tilfellet. Det er riktig nok slik at en kabel eller teknisk installasjon i direkte tilknytning til fast eiendom vil kunne sies å falle utenfor begrepet, men når tilknytning blir mer avledet er det vanskelig å se at en kassert kabel eller rørledning vil kunne anses som en løseobjekt i forurensningslovens § 27 sin forstand.

Det er imidlertid begrenset med rettskilder på området som kan klargjøre problemstillingen.

Vi påpeker imidlertid at departementet i forbindelse med avgrensningen av definisjonen av husholdnings- og næringsavfall la til grunn i Ot.prp. 87 (2001-2002) i pkt. 2.6.2 at det;

*"i tvilstilfeller kunne legges vekt på hvordan aktiviteten betraktes i andre sammenhenger, for eksempel skatterettslig".*

I den grad begrepet løseobjekt reiser tvil i forhold til definisjonen av avfall, må det således antas at praksis på andre områder vil kunne ha en viss vekt. Det er derfor relevant å se hen til ligningspraksis i forhold til hva som regnes som fast anlegg, jf. blant annet Skatte-ABC 2019 under overskriften "skattested" pkt. 3.5. Av ligningspraksis følger det blant annet at flyttbare innretninger ikke er å anse som fast anlegg, heller ikke nedgravde oljetanker med pumpe er å anse som anlegg mv.

Etter vår vurdering er det da vanskelig å se at en nedgravd kassert kabel eller rørledning kan anses som fast eiendom og dermed ikke en løseobjekt, jf. forurensningsloven § 27. Dette synspunktet underbygges ytterligere av føre var- og forurenseren skal betale - prinsippet som forurensningsloven bygger på.

Konsekvensen av vårt syn er at kabeleier vil ha en plikt til å enten levere kabelen til godkjent avfallsanlegg eller å gjenvinne den, jf. forurensningsloven § 32 første ledd. Alternativt må han søke godkjenning fra Miljødirektoratet om å ha den liggende, jf. bestemmelsens annet ledd. Dette vil sikre at en i det minste får gjort en miljøforsvarlig vurdering av om den aktuelle kabelen kan utgjøre en forurensningsfare eller på annen måte innebære en ulempe for helse- og miljø, jf. forurensningsloven § 7.

Vi er derfor av den oppfatning at nedgravde kabler og rørledninger som er tatt ut av bruk er å anse som løseobjekter og dermed avfall i forurensningsloven § 27 første ledd sin forstand, jf. rammedirektivets art. 3 nr. 1.

Vi er imidlertid inneforstått med at vårt standpunkt vil innebære en endring av praksis og vil derfor kunne innebære en ikke uvesentlig økt arbeidsbyrde for Miljødirektoratet. Dette er i såfall en utfordring som må løses i forskrift eller på annen hensiktsmessig måte.

Det bes om en avklaring på problemstillingen fra Miljødirektoratet og en tilbakemelding på når svar kan forventes.

Vennlig hilsen  
Norsk forening for farlig avfall (NFFA)

  
Einar Bratteng  
Juridisk rådgiver