

Advokatfirmaet Steenstrup Stordrange DA
v/advokat Halfdan Mellbye
Postboks 1150 Sentrum
5811 BERGEN

Statens forurensningstilsyn
Postboks 8100 Dep, 0032 Oslo
Besøksadresse: Strømsveien 96

Telefon: 22 57 34 00
Telefaks: 22 67 67 06
E-post: postmottak@sft.no
Internett: www.sft.no

Dato: 26.03.2009
Vår ref.: 2008/223 508/2001-047
Deres ref.:
Saksbehandler: Tonje Johnsen, telefon: 22 57 37 48
Egil Strøm, telefon: 22 57 35 70

Klage på pålegg om tømning av tanker og vedtak om tvangsmulkt – Vedtak om omgjøring

SFT har vurdert klagen og ser ingen grunn til å oppheve vårt vedtak av 4. desember 2008.

Alexela har hatt rikelig med tid på seg til å få tømt tankene og de burde derfor nå ha vært tømt for avfall. Primært ønsker derfor ikke SFT å utsette oppryddings- og tvangsmulktfristen. Alexela har ikke svart SFT på spørsmålet om hva som er en realistisk frist for å få levert avfallet som står igjen på tankene. SFT har derfor innhentet informasjon fra avfallsbehandler i Danmark direkte, og har på bakgrunn av tilbakemeldingen konkludert med at vi dessverre er nødt til å endre vårt vedtak. Ny frist for når pålegget om tømning av tankene og viderelevering av avfall til forsvarlig behandling må være gjennomført settes til 20. august 2009, og ny frist for når tvangsmulkten på kr 500 000 påløper settes til 20. august 2009.

Vedtaket er fattet i medhold av forurensningsloven § 33, jf forurensningsloven §§ 7 fjerde ledd og 73.

Statens forurensningstilsyn (SFT) viser til klage av 19. desember 2008 fra advokat Halfdan Mellbye på vegne av Alexela Sløvåg AS (Alexela) over SFTs vedtak av 4. desember 2008. SFT viser også til brev av 9. januar 2009, 23. januar 2009 og 18. februar 2009 fra advokat Halfdan Mellbye hvor begrunnelsen for klagen utdypes.

Bakgrunn for saken

Alexela kjøpte selskapet Vest Tank AS (Vest Tank) våren 2007. Vest Tank har drevet med mottak og behandling av farlig avfall i Sløvåg i Gulen kommune. Den 24. mai 2007 hadde Alexela en stor eksplosjon på anlegget. Eksplosjonen førte til at store mengder farlig avfall ble spredd utover området og medførte blant annet sterke luktplager for befolkningen i området.

Alexela kjøpte opp selskapet med sikte på å omdanne virksomheten til et tankanlegg for lagring av oljeprodukter. Det har derfor ikke vært tatt imot farlig avfall ved anlegget etter eksplosjonen våren 2007. Tankanlegget inneholder imidlertid store mengder farlig avfall fra tiden før eksplosjonen. Alexela har tillatelse til å behandle farlig avfall, men på grunn av avfallsets sammensetning klarer de ikke å behandle dette avfallet i sitt eget behandlingsanlegg. Tillatelsen punkt 1.2 tredje ledd krever at avfall som er tatt imot skal behandles eller videresendes innen 1 år. Avfallet på anlegget har nå snart stått lagret i minimum to år, og det foreligger dermed et brudd på tillatelsen.

Faren for forurensning øker jo lengre det farlige avfallet står lagret som følge av mulig korrosjon på tankene. Korrosjon kan føre til hull og sprekkdannelser. SFT vurderte det på bakgrunn av dette som påkrevd med en snarlig opprydding og påla Alexela å rapportere om fremdriftsplanene for tømning av tankanlegget den 24. september 2008, herunder å levere en tidsplan for når anlegget skulle være tømt for avfall. Det ble også opplyst i dette brevet at opplysningene ville danne grunnlag for vedtak med endelig frist for når anlegget skulle være tømt for avfall.

I brev av 8. oktober 2008 fra advokat Mellbye på vegne av Alexela fremgår det at avfallet skulle leveres til et dansk behandlingsanlegg for farlig avfall (Rescandi AS/Vandrens – Stignæs Industripark AS), og at tømningen av tankanlegget etter planen skulle være ferdig i slutten av februar. SFT forhåndsvarslet i brev av 29. oktober 2008 at man tok sikte på å fatte vedtak om opprydding med tilhørende tvangsmulkt på kr. 500.000. Etter at Alexela hadde fått de nødvendige tillatelsene til eksport av avfallet fra Norge og import til Danmark, påla SFT den 4. desember 2008 Alexela å tømme tankene og levere det farlige avfallet videre til forsvarlig behandling innen 31. mars 2009. SFT vedtok samtidig en tvangsmulkt på kr 500 000 som ville påløpe dersom ikke dette arbeidet var gjennomført innen samme dato.

I brev av 19. desember 2008 klager advokat Halfdan Mellbye på vegne av Alexela på både pålegget om tømning av tankene og vedtaket om tvangsmulkt. Klagegrunnene utdypes nærmere i brev av 9. januar 2009, 23. januar 2009 og 18. februar 2009.

Klagen

Alexela mener at SFTs pålegg om å tømme anlegget i Gulen for farlig avfall og levere videre avfallet til forsvarlig behandling innen 31. mars 2009 må oppheves. Alexela mener også at SFTs vedtak om tvangsmulkt på kr. 500 000 som påløper dersom ikke tankene er tømt innen den samme datoen må oppheves. Subsidiært hevder Alexela at begge vedtakene må endres slik at Alexela får utsatt frist med å gjennomføre tømningen av tankene.

Som begrunnelse for sine påstander anfører Alexela for det første at pålegget om tømning av tankene og vedtaket om tvangsmulkt er urimelige. Som grunnlag for at vedtakene må anses urimelige hevder klager at SFT ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til de faktiske forholdene i saken. De trekker i den forbindelse blant annet frem at det er tidligere eier som er skyld i problemene ved anlegget, at Alexela har brukt betydelige beløp på opprydding så langt og dermed spart det offentlige for store utgifter, at det ikke er noe vesentlig å kritisere Alexela for med hensyn til fremdrift i oppryddingsarbeidet, og at Alexela allerede har en sterkt økonomisk motivasjon til å tømme anlegget slik at vedtakene må anses som unødvendige.

Alexela hevder videre at begge vedtakene er ugyldige som følge av myndighetsmisbruk og på grunn av alvorlige mangler i saksbehandlingen. I forhold til påstanden om myndighetsmisbruk hevder Alexela at vedtaket er grovt urimelig, jf anførselene ovenfor. Alexela mener også at det foreligger saksbehandlingsfeil ettersom begrunnelsen for vedtakene ikke oppfyller forvaltningsloven § 25. Alexela mener SFT har oversett vesentlige sider av saken og har unnlatt å vurdere om tvangsmulkt kan ha en positiv effekt i denne saken.

Alexela anfører videre at vedtaket om tvangsmulkt er rettstridig på grunn av at det ikke har funksjon som et pressmiddel overfor dem. Etter Alexelas syn må tvangsmulkten derfor oppfattes som en ren straff overfor selskapet, og dermed i strid med grunnlovens § 96.

Alexela anfører også at tvangsmulkten er satt langt høyere enn rimelig og at oppryddings- og tvangsmulktfristen er satt alt for knapp. Det fremheves i den forbindelse at forsinkelsene i prosjektet alene skyldes forholdene rundt behandlingen i Danmark. Både mottakskapasiteten på behandlingsanlegget og utfyllende krav til analyser av avfallet fra miljømyndigheten i Danmark har ført til at leveringen av avfallet har blitt forsinket.

SFTs vurdering

Forurensningsloven § 7 fjerde ledd, jf andre ledd, gir forurensningsmyndigheten hjemmel til å pålegge den ansvarlige å treffe tiltak innen en nærmere angitt frist dersom det er fare for forurensning i strid med loven eller vedtak i medhold av loven. Videre gir forurensningsloven § 73 hjemmel til å fatte vedtak om tvangsmulkt til staten for å sikre at bestemmelser i medhold av loven eller vedtak i medhold av loven blir gjennomført.

Krav om at SFTs vedtak må oppheves

Alexela mener at det var urimelig av SFT å fatte vedtak i medhold av disse bestemmelsene i denne saken. Bakgrunnen for at Alexela mener at vedtakene er urimelige er at SFT etter Alexelas syn ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til de faktiske forholdene i saken.

Alexela har store mengder farlig avfall lagret på sitt tankanlegg. Dette avfallet har stått lagret på tankene i flere år og skulle i henhold til tillatelsen vært levert til forsvarlig behandling for lenge siden. SFT er også bekymret for tankenes tilstand som følge av at det

har vært lagret væske med korrosive egenskaper på dem i flere år. Det er derfor viktig at tankene tømmes for avfall så snart som mulig. Som eier av tankene "har" Alexela en fare for forurensning som gjør dem til en ansvarlig etter forurensningsloven § 7 første ledd. På bakgrunn av denne faren for forurensning vurderte SFT det som påkrevd å pålegge Alexela å tømme tankene for avfall og benytte tvangsmulkt som et virkemiddel for å forsikre seg om at tømmingen blir gjennomført innen fristen. SFT har i den forbindelse tatt hensyn til alle relevante faktiske omstendigheter i saken, og har herunder vært oppmerksom på de utfordringer som Alexela står overfor i forhold til håndteringen av avfallet. SFT har også gitt tydelig uttrykk for dette i sitt vedtak av 4. desember 2008. På bakgrunn av de faktiske forholdene i saken har også Alexela fått rikelig anledning til å uttale seg i saken og SFT har vært spesielt opptatt av å gi Alexela en rimelig frist for når tømmingen av tankene skal være avsluttet. SFT mener derfor at det ikke er grunnlag for å hevde at SFTs vedtak av 4. desember 2008 er urimelige. Ettersom vedtakene ikke er urimelige er det heller ikke grunnlag for å si at vedtakene er ugyldige som følge av grov urimelighet. Det er heller ikke grunnlag for å hevde at vedtakene er ugyldige som følge av saksbehandlingsfeil da SFT har tatt hensyn til alle sider av saken og gitt en begrunnelse for vedtakene i tråd med forvaltningsloven § 25.

Klager anfører videre at SFTs vedtak om tvangsmulkt er rettstridig som følge av at det ikke har funksjon som pressmiddel og dermed må anses som en ren straff i strid med grunnlovens § 96. SFT forstår Alexela slik at så lenge forurensere har en selvstendig økonomisk interesse i å rette seg etter regelverket så mener de at det er utelukket for forurensningsmyndigheten å bruke tvangsmulkt som virkemiddel. Dette rettslige standpunktet er åpenbart ikke holdbart. SFT vil også bemerke at de rettskildene som Advokat Mellbye viser til som støtte for sitt syn er tatt helt ut av sin sammenheng. Advokat Mellbye viser til følgende sitat fra forarbeidene til forurensningsloven som er inntatt i Rt 2002 s. 1298: *"Men tvangsmulkt fastsatt av forurensningsmyndigheten lar seg trolig bare forene med grunnloven § 96 når den kan virke som et reelt pressmiddel."* Når man leser sammenhengen i forarbeidene ser man at poenget her er å få frem at tvangsmulkt alltid må knyttes til en tidsfrist som gir forurensere en reell mulighet til å rette det ulovlige forholdet. Det er her grensen mellom forurensningsloven § 73 og grunnlovens § 96 kommer på spissen. Dersom det ikke vil være mulig for forurensere å rette det ulovlige forholdet innen tidsfristen vil tvangsmulkten i realiteten måtte anses som en straff. Det er også denne problemstillingen som er tema i Rt 2002 s. 1298. I denne saken fastsatte SFT tidsfristen i tvangsmulktvedtaket i tråd med Alexelas egen plan for når tankene skulle være tømt for avfall, slik at det må være klart at Alexela i utgangspunktet hadde en reell mulighet til å oppfylle SFTs pålegg. Det er dermed ikke grunn for å hevde at SFTs tvangsmulktvedtak er i strid med grunnlovens § 96.

SFT ser på bakgrunn av dette ikke grunn til å oppheve vedtakene av 4. desember 2008.

Krav om at SFTs vedtak må endres

Alexela anfører at tvangsmulkten er satt langt høyere enn rimelig og at oppryddings- og tvangsmulktfristen er satt alt for knapp. Etter SFTs syn er ikke tvangsmulktbeløpet satt for høyt. SFT anser det som nødvendig med et så stort beløp for å forsikre seg om at de store mengdene med farlig avfall blir levert videre til forsvarlig behandling så raskt som mulig.

Alexela har hatt rikelig med tid på seg til å få tømt tankene og de burde derfor nå ha vært tømt for avfall. SFT ønsker derfor primært ingen utsettelse av oppryddings- og tvangsmulktfristen. SFT har bedt om men ikke mottatt en tilbakemelding fra Alexela på når de anser det som mulig å få levert det avfallet som står igjen på tankene. SFT er misfornøyd med at bedriften ikke har klart å komme opp med en konkret frist som de anser som gjennomførbar. Alexela har frem til nå tømt over halvparten av tankene for avfall, og Danske myndigheters krav til analyser skal nå være innfridd. Alexela har videre fått to konkrete leveringstidspunkt fra behandlingsanlegg i Danmark, en i uke 16 (8000 tonn) og en i uke 19, (3000 tonn) Videre er det avtalt en siste leveranse i løpet av juni/juli (8000 tonn). Noe nærmere tidspunkt for den siste leveransen kunne ikke gis. Dette er opplysninger som SFT har fått ved henvendelse til Slagelse kommune og Vandrens – Stignæs Industripark A/S, som tar i mot avfallsvannet til behandling.

SFT ser at slik situasjonen ligger an vil det ikke være mulig for Alexela å overholde fristen 31. mars 2009 for tømning av avfallet på tankene. Behandlingsanlegget i Danmark har ikke hatt kapasitet til å ta imot avfallsvannet i henhold til opprinnelig leveringsplan og utfyllende krav til analyser fra Danske myndigheter har forsinket leveringen ytterligere. SFT ser seg derfor nødt til å endre sitt vedtak av 4. desember 2008 og fastsette ny frist for når pålegget om tømning av tankene og viderelevering av avfallsvannet til forsvarlig behandling må være gjennomført, og tilsvarende en ny frist for når tvangsmulkten på kr 500 000 påløper.

SFT anser det som svært uheldig dersom det igjen skulle oppstå en situasjon der fristen av praktiske grunner ikke kan overholdes. Vi har derfor lagt vekt på at det settes en realistisk frist for levering av avfallet. SFT anser det på bakgrunn av dette som mulig for Alexela å få tømt tankene for avfall i løpet av den tidsrammen avfallsmottaket opplyser om og setter derfor ny frist til 20. august 2009. Vi har ved fastsettelse av ny tidsfrist også tatt hensyn til de usikkerheter som anses som rimelig knyttet til levering til mottaket i Danmark. SFT minner om at tvangsmulkten påløper dersom ikke SFT innen 20. august 2009 har mottatt dokumentasjon på at alle tankene er tømt for avfallsvann og at avfallsvannet er levert videre til forsvarlig sluttbehandling. Etter at tankene er tømt for avfallsvann vil det være rester av slam igjen på tankene. Disse restene skal være levert til forsvarlig behandling senest en måned etter at siste skipning med avfallsvann er gått til Danmark.

Vedtak

SFT omgjør sitt vedtak av 4. desember 2008 slik at:

- ny frist for når pålegget om tømning av tankene og viderelevering av avfall til forsvarlig behandling må være gjennomført settes til 20. august 2009, og
- ny frist for når tvangsmulkten på kr 500 000 påløper settes til 20. august 2009
- rester av slam etter at tankene er tømt for avfallsvann skal være fjernet fra området og levert til forsvarlig behandling senest 1 måned etter siste skipning med avfallsvann.

Vedtaket er fattet i medhold av forurensningsloven § 33, jf forurensningsloven §§ 7 fjerde ledd og 73.

Klageadgang

Vedtaket kan påklages til Miljøverndepartementet innen tre uker fra underretning om vedtaket er kommet fram eller fra vedkommende fikk eller burde skaffet seg kjennskap til vedtaket. En eventuell klage skal angi hva det klages over og den eller de endringer som ønskes. Klagen bør begrunnes og skal sendes SFT.

Med hilsen

Harald Sørby
seksjonssjef

Egil Strøm
senioringeniør

Vedlegg:

*Kopi til: Gulen kommune, 5966 Eivindvik
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, Njøsavegen 2, 6863 Leikanger
Masfjorden kommune, Sandnes, 5981 Masfjordnes*