

Umhverfisstofnun
b.t. Sigrúnar Ágústsdóttur, sviðsstjóra
Suðurlandsbraut 24
108 Reykjavík

Reykjavík, 5. júní 2015

Efni: Athugasemdir vegna áforma Umhverfisstofnunar um álagningu dagsekta og kröfu um úrbætur vegna starfsstöðvar Ísfélags Vestmannaeyja hf. á Þórshöfn.

1. Ísfélag Vestmanneyja hf. („Ísfélagið“), hefur falið undirrituðum lögmanni að svara bréfi Umhverfisstofnunar, dags. 5. maí sl., nr. UST201504-051/E.D.K. þar sem boðuð er álagning dagsekta á Ísfélagið að fjárhæð 25.000 kr. á dag. Með bréfinu var Ísfélaginu veittur frestur til 20. maí sl. til þess að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Með tölvubréfi, dags. 21. maí sl., var sá frestur framlengdur til 6. júní 2015.
2. Í fyrri samskiptum við Umhverfisstofnun vegna máls þessa hefur Ísfélagið ítarlega reifað efnisleg andmæli vegna þeirrar áminningar sem Umhverfisstofnun veitti félaginu þann 13. janúar 2014 og vísast til þegar framkominna sjónarmiða Ísfélagsins hér að lútandi.
3. Í umræddu bréfi Umhverfisstofnunar kemur fram að „Umhverfisstofnun áformar að leggja dagsektir, að upphæð 25.000 kr. á dag, á Ísfélag Vestmannaeyja hf. vegna brennslu úrgangsolíu í starfsstöð rekstraraðila á Þórshöfn, sbr. 1. mgr. 27. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Áætlað er að dagsektirnar verði lagðar á frá og með 27. maí nk. og þar til staðfesting á fullnægjandi úrbótum hefur borist stofnuninni.“
4. Í nefndu ákvæði 27. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998, kemur fram að „þegar aðili sinnir ekki fyrir mælum innan tiltekins frests getur heilbrigðisnefnd ákveðið honum dagsektir þar til úr er bætt.“ Ísfélagið telur að lagaskilyrði framangreinds ákvæðis séu ekki fyrir hendi í máli þessu, sbr. hér síðar.

Lagaskilyrði fyrir ákvörðun dagsekta ekki uppfyllt

5. Ísfélagið mótmælir því að hafa ekki sinnt fyrirmælum Umhverfisstofnunar, enda er um þau fyrirmæli efnislegur ágreiningur, svo sem þegar er kunnugt. Þess ber og að geta að Ísfélaginu hafa aldrei borist eiginleg fyrirmæli um hvers kyns „úrbóta“ er krafist, heldur liggja einungis fyrir óljós tilmæli þess efnis að umrædd brennsla „úrgangsolíu“ sé óheimil og hana beri að stöðva. Sú sérstaða er jafnframt uppi í máli þessu að réttaróvissa ríkir um þann lagagrundvöll sem Umhverfisstofnun byggir ákvörðun sína á, þ.e. hvað telst til „úrgangsolíu“ í lagalegum skilningi. Á Ísfélagið því örðugt um vik að staðfesta að brennslu slíkrar olíu hafi verið hætt, enda telur Ísfélagið sig ekki hafa brennt úrgangsolíu heldur endurunna olíu, og þar af leiðandi ekki forsendur til neinna „úrbóta“.
6. Framangreindur efnislegur ágreiningur milli Ísfélagsins og Umhverfisstofnunar er til meðferðar hjá Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, sbr. kæru Ísfélagsins þess efnis, dags. 11. febrúar 2014, og er niðurstöðu þess máls vonandi að vænta innan skamms.
7. Frá því málinu var skotið til Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, hafa verið samþykkt á Alþingi lög nr. 63/2014, um breytingu á lögum nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, með síðari breytingum (innleiðing tilskipunar 2008/98/EB, rafhlöður og rafgeymar, raf- og rafeindatæki). Með lögnum voru lagðar til lagabreytingar vegna innleiðingar á framangreindri tilskipun. Unnið er að nánari innleiðingu tilskipunarinnar í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu með setningu nýs regluverks, m.a. um hugtakið „úrgangsfasa“, sem er nýtt í íslenskri löggjöf, og skilgreiningu á því hvenær úrgangur hefur farið í gegnum endurnýtingar- aðgerð og „*uppfyllir þær sértæku viðmiðanir sem ráðherra setur í reglugerð um lok úrgangsfasa*“, sbr. 10. gr. fyrrnefndra breytingarlaga nr. 63/2014.
8. Reglugerð þessi hefur enn ekki verið sett en samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum er hún í smíðum í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Því liggja ekki fyrir lögbundnar sértækar viðmiðanir um það hvaða hreinsunarferli olían þarf að ganga í gegnum til þess að uppfylla skilyrði laga nr. 55/2003, sbr. lög nr. 63/2014. Af því leiðir að Ísfélagið telur sig ekki geta brotið gegn fyrirmælum Umhverfisstofnunar þar að lútandi.

9. Samkvæmt upplýsingum Ísfélagsins eru drög að reglugerð nokkuð langt á veg komin, og hafa þegar verið send Umhverfisstofnun. Af þessum upplýsingum er *annars vegar* ljóst að engin þörf er á því fyrir Umhverfisstofnun að leggja dagsektir á Ísfélagið vegna meintra réttarbrota þar sem reglugerð hér að lútandi, sem mun að öllum líkindum skýra hið óljósa lagaumhverfi, lítur dagsins ljós innan skamms tíma. *Hins vegar* er ljóst að töluverður aðstöðumunur er fyrir hendi í máli þessu þar sem Umhverfisstofnun hefur þegar undir höndum, og til skoðunar, drög að fyrirbyggjandi reglum, meðan Ísfélagið hefur engar upplýsingar um efnislegt innihald þeirra. Ætti þessi staða enn frekar að vera til þess fallin að hamla íþyngjandi aðgerðum m.a. á grundvelli sjónarmiða um meðalhóf gagnvart Ísfélaginu meðan reglugerð hér að lútandi hefur ekki tekið gildi, svo sem nánar verður rakið hér í framhaldinu.

Eðli dagsekta

10. Líkt og fyrr greinir þá fyrirhugar Umhverfisstofnun að leggja dagsektir á Ísfélagið, geri Ísfélagið ekki „úrbætur“ á starfsemi sinni að Þórshöfn, jafnvel þótt stofnunin viti í *raun* ekki hvað felist í slíkum úrbótum. Álagning dagsekta er íþyngjandi þvingunarúrræði sem getur, séu dagsektirnar innheimtar, falið í sér refsingu í skilningi 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.
11. Frumforsenda þess að heimilt sé að beita ákvæðum laga um dagsektir er sú að hinn „sektaði“ aðili *geti orðið við* fyrir mælum stjórnvalda en skirrist hins vegar við. Í fyrirbyggjandi máli, og svo sem ítrekað hefur komið fram, er Ísfélaginu ókleift að verða við kröfum Umhverfisstofnunar um „úrbætur“ þar sem inntak slíkra úrbóta er óljóst auk þess sem reglur þar að lútandi hafa enn ekki verið settar. Visast í þessu samhengi til Páls Hreinssonar: *Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð*, bls. 907, þar sem segir orðrétt um dagsektir: „*Ef málsaðila er ómögulegt að gegna skyldunni verður dagsektum ekki beitt.*“ Telur Ísfélagið ljóst að skilyrði fyrir dagsektum eru ekki fyrir hendi samkvæmt framansögðu.

Brot gegn meginreglum stjórnsýsluréttarins

12. Umhverfisstofnun hefur þegar tekið efnislega ákvörðun um meint réttarbrot Ísfélagsins vegna brennslu olíu á starfsstöð þess að Þórshöfn, sem sætir nú stjórnsýslukæru til úrskurðarnefndar, og svo sem fyrr er rakið. Samtímis því að stofnunin fyrirhugar nú álagningu dagsekta vegna þessa hefur hún jafnframt til skoðunar drög að reglugerð um það með hvaða hætti megi nýta endurunna olíu,

en Ísfélaginu hefur ekki við þetta tímamark verið boðinn sams konar réttur. Hér óttast Ísfélagið að Umhverfisstofnun taki ekki hlutlæga afstöðu til fyrirbyggjandi reglugerðardragna þar sem hún virðist, af fyrirbyggjandi gögnum, vera þeirrar skoðunar að notkun Ísfélagsins á endurunninni olíu sé óheimil.

13. Auk framangreinds, og það sem skiptir raunar meira máli í fyrirbyggjandi samhengi, er að samkvæmt lögum er ekki gert ráð fyrir því að gera megi aðilum refsingu vegna verknaðar sem ekki er lengur refsinaemur samkvæmt gildandi löggjöf, sbr. til hliðsjónar 2. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Setji ráðuneytið reglugerð sem kveður upp úr um það að fyrirbyggjandi háttsemi Ísfélagsins sé lögmæt, svo sem Ísfélagið telur raunar þegar vera raunin, þá væru allar forsendur fyrir viðbrögðum Umhverfisstofnunar brostnar. Telur Ísfélagið því ótækt að Umhverfisstofnun geti við meðferð máls þessa haft áhrif á samningu reglugerðardragna, sem geta skýrt réttarstöðu Ísfélagsins, án þess að drögin séu samtímis send Ísfélaginu til skoðunar áður en ákvörðun er tekin í þessum þætti málsins. Skoðast það og sérstaklega með hliðsjón af eðli dagsekta sem refsikenndra viðurlaga, sem fyrr greinir. Samrýmist þessi tilhögun ekki reglunni um andmælarétt, sbr. og 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.
14. Þá er og ljóst að Umhverfisstofnun ber, við úrlausn máls þessa, að velja vægustu leið sem völ er á. Ákvörðun um beitingu dagsekta er íþyngjandi og á Ísfélagið mikilla hagsmuna að gæta. Ísfélagið telur því að falla beri frá, eða í það minnst fresta, fyrirhuguðum áformum um íþyngjandi úrræði, þar til framangreindar sértækar viðmiðanir hafa verið lögfestar og/eða úrskurðarnefnd hefur kveðið efnislega úr um lagalegan grundvöll ákvörðunar Umhverfisstofnunar. Ísfélagið telur, samkvæmt framansögðu, þá leið sem Umhverfisstofnun boðar við meðferð máls þessa, fela í sér brot gegn meðalhöfsreglu stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 sem og reglunni um misbeitingu valds við val á leiðum til úrlausnar stjórnarsýslumáls (d. procedurmagtfordrejning).
15. Þá telur Ísfélagið að leiðbeiningarskyldu hafi ekki verið fylgt síðan mál þetta hófst, enda engar upplýsingar verið veittar af hálfu stofnunarinnar um blöndunarhlutföll eða aðrar nauðsynlegar forsendur til þess að unnt sé að framfylgja fyrirmælum Umhverfisstofnunar um „fullnægjandi úrbætur“. Þá hefur rannsóknarskyldu stofnunarinnar verið ábótavant enda hafa aldrei verið tekin sýni af þeirri olíu sem um ræðir og hún efnagreind eða nánari grein gerð fyrir því með hvaða hætti Ísfélaginu eigi að vera gert kleift að bæta úr þeirri meintu ólögmætu brennslu sem um ræðir.

Niðurlag

16. Ísfélagið telur, á grundvelli alls sem að framan greinir, að Umhverfisstofnun sé óheimilt að leggja á dagsektir vegna krafna um úrbætur, á þeim grunni sem ámalgað er í bréfi stofnunarinnar, dags. 5. maí 2015. Ísfélagið áskilur sér allan rétt vegna máls þessa.

Virðingarfyllt,

F.h. Ísfélags Vestmannaeyja hf.



Finnur Magnússon hdl.