



VEILEDER

M-832 | 2017

Bruk av tvangsmulkt etter forurensningsloven og produktkontrollloven

Veileder for miljøforvaltningen



KOLOFON

Utførende institusjon

Miljødirektoratet

Kontaktperson i Miljødirektoratet

Benedikte Strøm

M-nummer

832

År

2017

Sidetall

21

Utgiver

Miljødirektoratet

Forfattere

Øystein Wang og Benedikte Strøm

Tittel

Bruk av tvangsmulkt etter forurensningsloven og produktkontrollloven - Veileder for miljøforvaltningen

Sammendrag

Tvangsmulkt har lenge vært anvendt som et effektivt virkemiddel for myndighetene for å oppnå etterlevelse av plikter fastsatt i eller i medhold av lov. Denne veilederen er ment som et praktisk hjelpemiddel for fylkesmannen og kommunen ved bruk av tvangsmulkt etter forurensningsloven og produktkontrollloven. Målet er at den både skal bidra til at tvangsmulkt blir anvendt på de områder det er ønskelig og på en mest mulig likeartet og hensiktsmessig måte. Veilederen erstatter TA-2759/2011, som ble utgitt av Klima- og forurensningsdirektoratet i 2011. Bakgrunnen for revisjonen er for det første at forvaltningsloven har fått en egen bestemmelse - § 51 - som regulerer visse spørsmål knyttet til vedtakelse og ileggelse av tvangsmulkt. For det andre er bakgrunnen at rutinene for innkreving av tvangsmulkt endres. Fremover skal krav som gjelder påløpt tvangsmulkt registreres i Statens innkrevingssentral nettbaserte oppdragsgiverportal.

4 emneord

tvangsmulkt, forurensningsloven, produktkontrollloven, Statens innkrevingsentral

Innhold

1. Bruk av tvangsmulkt.....	3
1.1 Tvangsmulkt er et virkemiddel for å oppnå lovlig tilstand	3
1.2 Tvangsmulkt er ikke straff	3
1.3 Hjemmel for tvangsmulkt	3
2. Hvem kan fastsette tvangsmulkt?.....	5
3. Ulike former for tvangsmulkt og tidspunkt for fastsettelse	6
3.1 Engangsmulkt	6
3.2 Løpende tvangsmulkt	7
3.3 Fastsatt i ettertid når overtredelsen er oppdaget.....	8
3.4 Fastsatt på forhånd før overtredelsen er skjedd	8
4. Når kan og bør tvangsmulkt brukes?.....	10
4.1 Ved brudd på alle slags plikter.....	10
4.2 Kravet må angis klart og kunne oppfylles	10
4.3 Når er tvangsmulkt et egnet virkemiddel?	11
4.4 Bruk av tvangsmulkt når det klages over forvaltningsvedtak.....	11
5. Saksbehandling, utforming av vedtak og ileggelse	13
5.1 Forhåndsvarsling.....	13
5.2 Vedtak om tvangsmulkt	14
5.3 Klage på vedtak om tvangsmulkt	14
5.4 Ileggelse av tvangsmulkt	15
5.5 Klage ved ileggelse av tvangsmulkt	15
6. Tvangsmulktens størrelse	17
7. Omgjøring av vedtak om tvangsmulkt og frafall av påløpt mulkt.....	18
7.1 Endring av vedtak om tvangsmulkt som ennå ikke har påløpt	18
7.2 Frafall av påløpt tvangsmulkt og foreldelse	18
8. Innkreving av tvangsmulkt	20
8.1 Overføring av krav til Statens innkrevingssentral (SI).....	20
8.2 Bruk av SI sin nettbaserte løsning	20
8.3 Om innkreving av tvangsmulkt hos SI	21

1. Bruk av tvangsmulkt

1.1 Tvangsmulkt er et virkemiddel for å oppnå lovlig tilstand

Tvangsmulkt er et enkeltvedtak med trussel om plikt til å betale penger til det offentlige for å sikre at plikter som følger av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, blir etterlevd. Formålet med tvangsmulkten er at den ansvarlige skal få en økonomisk motivasjon for å etterleve de kravene som er fastsatt.

1.2 Tvangsmulkt er ikke straff

Tvangsmulkt kjennetegnes ved at den virker fremover i tid og retter en individualisert trussel mot den ansvarlige. Plikten til å betale tvangsmulkt utløses normalt når en frist for å rette et ulovlig forhold ikke blir overholdt. Det skal alltid være mulig for den ansvarlige å unngå tvangsmulkten. Tvangsmulkten har virket etter sin hensikt om den ansvarlige innretter seg slik at han ikke må betale.

Dette skiller tvangsmulkt fra straff og administrative sanksjoner (herunder overtredelsesgebyr), som idømmes/ilegges i etterkant av en overtredelse, på bakgrunn av en generell norm som er vedtatt på forhånd og der et vesentlig formål er å straffe.

Ved tvangsmulkt er det ikke noe vilkår at den ansvarlige kan klandres eller at han har utvist subjektiv skyld.

1.3 Hjemmel for tvangsmulkt

Forurensningsloven

§73. (tvangsmulkt ved forhold i strid med loven)

For å sikre at bestemmelsene i denne lov eller vedtak i medhold av loven blir gjennomført, kan forurensningsmyndigheten fatte vedtak om tvangsmulkt til staten.

Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som forurensningsmyndigheten har fastsatt. Tvangsmulkt kan også fastsettes på forhånd og løper da fra eventuell overtredelse tar til. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, eller at det forfaller for hver overtredelse. Tvangsmulkt fastsettes som løpende mulkt eller engangsmulkt.

Tvangsmulkt ilegges den ansvarlige for overtredelsen. Er overtredelsen skjedd på vegne av et selskap eller en annen sammenslutning, en stiftelse, en kommune, fylkeskommune eller annen offentlig innretning, skal tvangsmulkten vanligvis pålegges virksomheten som sådan.

Er overtredelsen skjedd på vegne av en beredkapsorganisasjon opprettet etter § 42, kan tvangsmulkten pålegges de deltagende selskaper.

Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Forurensningsmyndigheten kan frafalle påløpt tvangsmulkt.

Produktkontrollloven

§13. Tvangsmulkt

Ved overtredelse av vilkår, påbud eller forbud gitt med hjemmel i denne lov, kan Kongen ilegge tvangsmulkt. Pålegg om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Kongen kan frafalle ilagt tvangsmulkt hvor dette finnes rimelig.

Mens tvangsmulkt etter forurensningsloven kan brukes som virkemiddel for å sikre at reglene i loven selv eller forskrifter eller enkeltvedtak fastsatt i medhold av forurensningsloven blir gjennomført, kan tvangsmulkt etter produktkontrollloven bare brukes for å sikre etterlevelse av forskrifter eller enkeltvedtak fastsatt i medhold av loven. Det er ikke noe vilkår at den aktuelle forskriften eller enkeltvedtaket selv har med en bestemmelse om tvangsmulkt, selv om dette ofte blir gjort av pedagogiske grunner.

2. Hvem kan fastsette tvangsmulkt?

Forurensningsloven

- kommunen
- fylkesmannen
- Miljødirektoratet
- Kystverket
- Statens strålevern

Produktkontrollloven

- fylkesmannen
- Miljødirektoratet
- andre produktkontrollmyndigheter, som for eksempel Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Det enkelte forvaltningsorgan kan fastsette tvangsmulkt innenfor det myndighetsområdet vedkommende er tildelt etter forurensningsloven og produktkontrollloven. En oversikt over myndighet som er delegert til fylkesmannen etter forurensningsloven og produktkontrollloven, finnes i rundskriv T-3/12 "Fylkesmannens myndighet etter forurensningsloven og produktkontrollloven". En oversikt over kommunens myndighet finnes på nettstedet www.miljokommune.no.

3. Ulike former for tvangsmulkt og tidspunkt for fastsettelse

Tvangsmulkt kan fastsettes som et **engangsbeløp** som påløper når fristen i tvangsmulktvedtaket er oversittet, eller som en **løpende mulkt** med et beløp som påløper per dag, uke eller måned fra fristen i tvangsmulktvedtaket er oversittet og frem til den ansvarlige oppfyller plikten som mulkten er knyttet til (normalt retting av avvik).

Det er også mulig å kombinere de to tvangsmulktformene. For eksempel ved at det først fastsettes en engangsmulkt, som så går over til en løpende mulkt dersom fristen for engangsmulkten ikke overholdes.

Det vil være et skjønnsspørsmål i hvert enkelt tilfelle om man bør anvende engangsmulkt eller løpende mulkt.

3.1 Engangsmulkt

Engangsmulkt er enklest å administrere, og er klart best egnet når det er særlig viktig at det settes press bak gjennomføringen av et tiltak innen en bestemt frist. En ulempe er at tvangsmulkten mister sin effekt dersom fristen først er oversittet.

Eksempel på vedtak om engangsmulkt

(Redegjørelse for relevant regelverk og historikk/tidligere saksgang, inkludert henvisning til forhåndsvarselet, begrunnelsen for bruk av tvangsmulkt, beskrivelse av tiltaket den ansvarlige plikter å gjennomføre og hvorvidt plikten følger direkte av lovgivningen eller av tidligere vedtak. Dersom virksomheten allerede er i brudd, for eksempel fordi den har oversittet en frist som er satt i et tidligere vedtak, bør det påpekes at virksomheten omgående plikter å rette det ulovlige forholdet.)

Dersom (tiltaket/pålegget) som er nevnt ovenfor ikke gjennomføres innen (klar frist) påløper en tvangsmulkt på kr (beløp). Pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdsloven § 7-2, og tvangsmulkten kan inndrives umiddelbart av Statens innkrevingsentral (SI).

Vedtaket om tvangsmulkt er truffet med hjemmel i (forurensningsloven § 73/produktkontrollloven § 13).

Dersom det viser seg umulig å gjennomføre (det pålagte) tiltaket innen utløpet av den fristen som er satt, skal det gis melding til (fylkesmannen/kommunen) i god tid før fristen utløper. Det skal gis melding til (fylkesmannen/kommunen) når (det pålagte) tiltaket er gjennomført.

Dette vedtaket kan påklages til (klageinstansen) innen tre uker etter at dette brevet er mottatt. Klagen bør begrunnes og skal sendes til (fylkesmannen/kommunen).

Eksempel på vedtak om engangsmulkt som går over til løpende mulkt

Se eksemplet ovenfor. Annet avsnitt byttes ut med følgende:

"Dersom (tiltaket/pålegget) som er nevnt ovenfor ikke gjennomføres innen (klar frist) påløper en tvangsmulkt på kr (beløp). Deretter løper det en tvangsmulkt på kr (beløp) pr. (dag/uke) inntil (tiltaket/pålegget) er gjennomført. Pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2, og tvangsmulkten kan inndrives umiddelbart av Statens innkrevingsentral (SI)."

3.2 Løpende tvangsmulkt

En løpende mulkt legger ikke like sterkt press på den ansvarlige til å gjennomføre et tiltak innen en bestemt frist. Til gjengjeld mister den ikke sin effekt dersom fristen oversittes. En annen fordel er at det kan oppleves som mer rimelig at beløpet den ansvarlige må betale står i forhold til fristoversittelsen. Forvaltningsorganet må etablere rutiner for å revurdere løpende tvangsmulkt som har løpt en tid, slik at den ikke løper så lenge at beløpet blir urimelig stort i forhold til tiltaket/plikten.

Det er ikke noe i veien for å omgjøre et vedtak om løpende tvangsmulkt og fastsette en engangsmulkt dersom dette underveis fremstår mer hensiktsmessig.

Eksempel på vedtak om løpende tvangsmulkt

(Redegjørelse for relevant regelverk og historikk/tidligere saksgang, inkludert henvisning til forhåndsvarselet, begrunnelsen for bruk av tvangsmulkt, beskrivelse av tiltaket den ansvarlige plikter å gjennomføre og hvorvidt plikten følger direkte av lovgivningen eller av tidligere vedtak. Dersom virksomheten allerede er i brudd, for eksempel fordi den har oversittet en frist som er satt i et tidligere vedtak, bør det påpekes at virksomheten omgående plikter å rette det ulovlige forholdet.)

Dersom (tiltaket/pålegget) som er nevnt ovenfor ikke gjennomføres innen (klar frist med dato) påløper en tvangsmulkt på kr (beløp) pr. dag/uke inntil (tiltaket/pålegget) er gjennomført. Pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2, og tvangsmulkten kan inndrives umiddelbart av Statens innkrevingsentral (SI).

Vedtaket om tvangsmulkt er truffet med hjemmel i (forurensningsloven § 73/produktkontrollloven § 13).

Dersom det viser seg umulig å gjennomføre (det pålagte) tiltaket innen utløpet av den fristen som er satt, skal det gis melding til (fylkesmannen/kommunen) i god tid før fristen utløper. Det skal gis melding til (fylkesmannen/kommunen) når (det pålagte) tiltaket er gjennomført.

Dette vedtaket kan påklages til (klageinstansen) innen tre uker etter at dette brevet er mottatt. Klagen bør begrunnes og skal sendes til (fylkesmannen/kommunen).

3.3 Fastsatt i ettertid når overtredelsen er oppdaget

Forurensningslovens § 73 annet ledd første og annet punktum:

"Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som forurensningsmyndigheten har fastsatt."

Hovedregelen er at tvangsmulkten skal fastsettes i **ettertid**, det vil si at det vedtas en tvangsmulkt etter at en overtredelse er oppdaget. Det settes da en frist for når den ansvarlige må rette avviket dersom han skal unngå tvangsmulkt. Det er vanlig å be den ansvarlige sende en skriftlig bekreftelse med dokumentasjon som viser at det ulovlige forholdet er rettet innen fristen. Det er normalt grunn til å påpeke at den ansvarlige plikter å rette avviket omgående, for å informere om at vedtaket om tvangsmulkt ikke innebærer at det ulovlige forholdet er lovliggjort midlertidig, frem til fristen i tvangsmulktvedtaket inntreffer.

Vedtaket om tvangsmulkt må klart angi hva som må foretas for at kravet skal anses oppfylt, innen hvilken frist det må gjennomføres og hvilken mulkt som påløper dersom fristen oversittes.

3.4 Fastsatt på forhånd før overtredelsen er skjedd

Forurensningslovens § 73 annet ledd tredje punktum:

"Tvangsmulkt kan også fastsettes på forhånd og løper da fra eventuell overtredelse tar til."

Loven gir her en hjemmel til å fastsette tvangsmulkt **på forhånd**, altså før en overtredelse har skjedd.

Selv om det ikke fremgår klart av ordlyden skal denne hjemmelen brukes med varsomhet. Den store hovedregelen er at tvangsmulkt skal fastsettes i ettertid, etter at en overtredelse er avdekket. Dette følger av lovens forarbeider hvor det fremgår at forhåndsfastsatt tvangsmulkt bør være unntaket og bare nyttes når særlige grunner tilsier det. Som eksempel nevnes tilfeller hvor det er av inngripende betydning at pålegget blir gjennomført, eller at det er grunn til å frykte at pålegget ellers ikke vil bli etterkommet. Et annet eksempel som nevnes i forarbeidene er at en bedrift får utsatt en frist for å gjennomføre rensiltak for å kunne nyttiggjøre seg ny teknologi. Det kan da være rimelig å knytte tvangsmulkt til overtredelse av den nye fristen på forhånd.

Uttalelsene i forarbeidene viser at det er meningen at forurensningsmyndigheten bare skal bruke forhåndsfastsatt tvangsmulkt etter å ha foretatt en konkret vurdering av situasjonen. Det er ikke ønskelig at forurensningsmyndigheten regelmessig bruker forhåndsfastsatt

tvangsmulkt for enkelte typer brudd. Det bemerkes også at ønske om en snarlig gjennomføring av tiltaket vanligvis ikke er tilstrekkelig begrunnelse for å ilegge forhåndsfastsett tvangsmulkt.

Bestemmelsen om tvangsmulkt i produktkontrollloven § 13 har en annen formulering enn forurensningsloven § 73, men skal i praksis brukes etter de samme retningslinjer som beskrevet her.

Det er helt nødvendig at tvangsmulktvedtaket utformes slik at det på forhånd er klart for den ansvarlig at en bestemt handling eller unnlattelse automatisk vil føre til at tvangsmulkten påløper. Beløpets størrelse må også være fastsett på forhånd. Dette skiller tvangsmulkt fra administrative sanksjoner (inkludert overtredelsesgebyr), som vedtas etter at et avvik er oppdaget.

4. Når kan og bør tvangsmulkt brukes?

4.1 Ved brudd på alle slags plikter

Tvangsmulkt kan brukes til å fremtvinge oppfyllelse av alle slags plikter som følger direkte av forurensningsloven eller av forskrift eller enkeltvedtak fastsatt i medhold av forurensningsloven eller produktkontrollloven. Tvangsmulkt kan brukes for å gi den ansvarlige et incentiv til

- å foreta seg noe aktivt, for eksempel gjennomføre et rensetiltak eller sende inn opplysninger (påbudstvangsmulker)
- å avstå fra å gjøre noe eller stanse noe, for eksempel stanse en ulovlig virksomhet (forbudstvangsmulker)

Hvis saken er alvorlig nok, kan myndighetene både bruke tvangsmulkt og politianmelde forholdet.

4.2 Kravet må angis klart og kunne oppfylles

Tvangsmulkten påløper hvis plikten ikke overholdes innen den fristen som settes i vedtaket om tvangsmulkt. Vedtaket om tvangsmulkt må være konkret og individualisert og **klart angis** hva den ansvarlige må gjøre for å unngå at mulkten påløper. Dette er avgjørende for at tvangsmulkt virker forebyggende, som et reelt pressmiddel for å sikre overholdelse av plikter gitt i eller i medhold av loven. Tvangsmulkt kan ikke brukes ved brudd på generelle plikter som følger direkte av produktkontrollloven, for eksempel aktsomhetsplikten og substitusjonsplikten, men bare ved overtredelse av "vilkår, påbud eller forbud gitt med hjemmel i denne lov", jf. produktkontrollloven § 13. Myndighetene bør også ellers være tilbakeholdne med å bruke tvangsmulkt for å fremtvinge etterlevelse av påbuds- og forbudsbestemmelser i lov eller forskrift som er skjønnsmessig formulert.

Dersom det er tvil om det i det hele tatt er mulig å overholde plikten, for eksempel på grunn av mangelfull teknologi eller andre forhold utenfor den ansvarliges herredømme, bør ikke tvangsmulkt anvendes.

Fristen i tvangsmulktvedtaket må settes slik at det objektivt sett lar seg gjøre å overholde den. Hvis det på forhånd er åpenbart at den ansvarlige ikke har mulighet til å unngå mulkten ved å oppfylle plikten innen utløpet av fristen, endrer tvangsmulkten karakter og får preg av en administrativ sanksjon. Vedtaket må da settes til side som ugyldig. Det er imidlertid anledning til å sette fristen slik at det kreves ekstra arbeid og kostnader for at den ansvarlige skal klare å overholde den.

Tvangsmulkt påløper ikke dersom etterlevelse blir umulig og årsaken til dette ikke ligger hos den ansvarlig, jf. forvaltningsloven § 51 annet ledd annet punktum. Bestemmelsen er myntet på forhold som kommer til etter at vedtaket om tvangsmulkt er truffet. Vilkåret om

umulighet kan for eksempel være oppfylt dersom det er pålagt opprydningstiltak som ikke lar seg gjennomføre på grunn av ekstreme værforhold.

4.3 Når er tvangsmulkt et egnet virkemiddel?

Tvangsmulktordningen gir myndighetene et sterkt virkemiddel. For at tvangsmulkt skal virke etter sin hensikt må vedtaket (inkludert fristens lengde og beløpets størrelse) tilpasses godt den konkrete situasjonen man står overfor.

Tvangsmulkt bør ikke brukes i utrensmål, og myndighetene bør alltid gjøre en avveining av om tvangsmulkt er et hensiktsmessig virkemiddel for å oppnå etterlevelse av gjeldende krav i det enkelte tilfelle.

Tvangsmulkt bør brukes når det etter myndighetenes skjønn er viktig og nødvendig å bruke et ekstra pressmiddel for å få den ansvarlige til å rette avvik fra fastsatte krav eller forebygge framtidige overtredelser. Se nærmere om tvangsmulkt fastsatt før en overtredelse har funnet sted i punkt 3.4.

Normalt er det naturlig å gå i dialog med den ansvarlige for å oppnå frivillig samarbeid før det blir aktuelt å benytte tvangsmulkt.

Sentrale momenter i vurderingen om det bør brukes tvangsmulkt kan blant annet være:

- hvor viktig er det å få gjennomført kravene sett hen til risikoen for helse- eller miljøskade
- allmennpreventive forhold
- om det er særlig grunn til å frykte at kravene ikke vil bli gjennomført uten varsel om tvangsmulkt
 - ut fra tidligere erfaring
 - fordi den ansvarlige tilkjenner at kravet ikke vil bli etterkommet
 - fordi det allerede er gitt en utsettelse av en frist.

Dersom manglende gjennomføring skyldes dårlig økonomi hos en ellers seriøs virksomhet, bør man som regel være varsom med å bruke tvangsmulkt. Utilsiktede og urimelige utslag av tvangsmulkt kan for øvrig rettes opp ved at forvaltningsorganet benytter seg av adgangen til å redusere eller frafalle tvangsmulkten, se nærmere om dette i punkt 7.2 nedenfor.

4.4 Bruk av tvangsmulkt når det klages over forvaltningsvedtak

Dersom det forvaltningsvedtaket som det er aktuelt å knytte tvangsmulkt til påklages og denne klagen gis oppsettende virkning, jf. forvaltningslovens § 42, bør det ikke fastsettes tvangsmulkt før klagen er avgjort. Er det allerede fastsatt tvangsmulkt, taler mye for at tvangsmulktvedtaket bør oppheves.

Dersom klagen ikke gis oppsettende virkning er det normalt ingenting i veien for å bruke tvangsmulkt som virkemiddel. Påløpt tvangsmulkt skal overføres til Statens innkrevingsentral

(SI) selv om klagesaken ikke er avgjort. SI skal gjøres oppmerksom på at det foreligger en klage.

Knyttes det løpende mulkt til et forvaltningsvedtak som er påklaget, og klager lar være å innrette seg etter vedtaket til tross for at klagen ikke er gitt oppsettende virkning, må forvaltningsorganet jevnlig revurdere tvangsmulkten for å unngå at den akkumulerte mulkten blir uforholdsmessig høy.

5. Saksbehandling, utforming av vedtak og ileggelse

5.1 Forhåndsvarsling

Vedtak om tvangsmulkt er et enkeltvedtak, og reglene i forvaltningsloven om saksbehandling kommer til anvendelse. Enkeltvedtak skal som hovedregel varsles for motparten før forvaltningsorganet treffer vedtaket, jf. forvaltningslovens § 16. Ofte vil et slikt varsel være tilstrekkelig til å få den ansvarlige til å gjennomføre tiltaket.

Forvaltningslovens § 16 tredje ledd har bestemmelser om unntak fra kravet om forhåndsvarsling. Det skal normalt mye til før disse bestemmelsene kommer til anvendelse i en ordinær tvangsmulktssak.

Det er ikke gitt noen tidsfrister for forhåndsvarsling i forvaltningsloven. Med mindre saken haster, anbefales det likevel at parten gis en frist på minst 2 uker til å komme med merknader før det endelige vedtaket eventuelt treffes.

Forhåndsvarslet skal gjøre rede for hva saken gjelder. Det må derfor i varslet klart angis hva den ansvarlige plikter å gjøre for å unngå at tvangsmulkt påløper. Fristen forvaltningsorganet har tenkt å sette for å rette et ulovlig forhold må angis. I stedet for å oppgi en dato, kan fristen angis som et bestemt antall dager eller uker regnet fra tidspunktet vedtaket om tvangsmulkt treffes. Tvangsmulktens størrelse må også spesifiseres i varslet.

Det kan ofte være hensiktsmessig når det treffes vedtak om å gjennomføre plikter å samtidig gjøre oppmerksom på den adgangen myndighetene har til å treffe vedtak om tvangsmulkt dersom pålegg eller forbud ikke etterleves. Ofte vil en slik "trussel" i seg selv være tilstrekkelig til at pålagte plikter gjennomføres. En slik opplysning tilfredsstiller imidlertid ikke kravene til forhåndsvarsel.

Eksempel på forhåndsvarsel om tvangsmulkt:

"Fylkesmannen i (fylke) viser til kontroll ved (virksomhetens navn) den (dato).

Vedlagt følger inspeksjonsrapport. Som det fremgår av rapporten ble det under inspeksjonen oppdaget at (virksomhetens navn) har brutt avfallsforskriften § 11-8 som gjelder innlevering av farlig avfall minst en gang per år. Dere plikter omgående å rette det ulovlige forholdet.

Vi varslar herved at vi vil fatte vedtak om tvangsmulkt for å sikre at det ulovlige forholdet blir rettet, jf. forurensningsloven § 73. Vedtaket vil gå ut på at en tvangsmulkt på kr 50 000.- påløper dersom vi ikke har mottatt dokumentasjon innen tre uker etter at vedtaket om tvangsmulkt er fattet som viser at det farlige avfallet som ble registrert under inspeksjonen og som er spesifisert i rapporten, er innlevert til lovlig mottak eller behandlingsanlegg for farlig avfall.

Dere har anledning til å kommentere inspeksjonsrapporten og varselet om tvangsmulkt. Eventuelle kommentarer må sendes til fylkesmannen innen (dato)".

5.2 Vedtak om tvangsmulkt

Dersom kravet fortsatt ikke er gjennomført ved utløpet av kommentarfristen, og det ikke er kommet inn merknader eller andre opplysninger som gjør at forvaltningsorganet ser annerledes på saken, kan vedtaket om tvangsmulkt treffes.

Vedtaket om tvangsmulkt må inneholde en klar angivelse av hva parten må gjøre for å unngå at tvangsmulkt påløper. Vedtaket må i tillegg angi tvangsmulktens størrelse og fristen for å oppfylle forpliktelsen. Benyttes det forhåndsfastsatt tvangsmulkt og plikten består i at den ansvarlige skal avstå fra å gjøre noe (f.eks. avstå fra å bryte et bestemt forbud som han tidligere har brutt), kan det ikke settes en frist. I slike tilfeller bør det i vedtaket om tvangsmulkt settes en grense for hvor lenge vedtaket står ved lag.

Vedtaket må inneholde en begrunnelse, som kan gjøres kort dersom saksforholdet som ligger bak vedtaket om tvangsmulkt ellers er klart beskrevet. Det må videre opplyses om adgangen til å påklage avgjørelsen.

Eksempel på vedtak om tvangsmulkt med utgangspunkt i saken som nevnt ovenfor:

"Fylkesmannen i (fylke) viser til brev av (dato) vedlagt inspeksjonsrapport og varsel om tvangsmulkt for brudd på avfallsforskriften § 11-8 som gjelder innlevering av farlig avfall minst en gang per år. Det ble satt frist for tilbakemelding innen (dato). Vi har ikke mottatt tilbakemelding fra dere innen fristen.

Dersom vi ikke innen (dato tre uker frem i tid) har mottatt dokumentasjon som viser at det farlige avfallet som ble registrert ved (virksomhetens navn) under inspeksjonen (dato) og som er spesifisert i inspeksjonsrapporten av (dato) er innlevert til lovlig mottak eller behandlingsanlegg for farlig avfall, påløper en tvangsmulkt på kr 50 000,-. Pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2. Påløpt tvangsmulkt inndrives av Statens innkrevingssentral (SI).

Vedtaket om tvangsmulkt er truffet med hjemmel i forurensningsloven § 73. Begrunnelsen for vedtaket om tvangsmulkt er [fyll inn]. Tvangsmulktens størrelse er fastsatt bl.a. på bakgrunn av kostnadene knyttet til å levere det farlige avfallet til godkjent mottak.

Denne avgjørelsen kan påklages til Miljødirektoratet innen tre uker etter at dette brevet er mottatt. En eventuell klage skal angi hva det klages over og de endringer som ønskes. Klagen bør begrunnes. Klagen skal sendes til Fylkesmannen."

5.3 Klage på vedtak om tvangsmulkt

Vedtaket om tvangsmulkt kan påklages etter reglene i forvaltningsloven. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak truffet av kommunen og Miljødirektoratet er klageinstans for vedtak truffet av fylkesmannen.

En klage på et tvangsmulktvedtak bør normalt ikke gis oppsettende virkning. Oppsettende virkning innebærer at mulkten fortsetter å løpe, men ikke forfaller til betaling før klagen er avgjort.

Så fremt klagen ikke er gitt oppsettende virkning, skal påløpt tvangsmulkt overføres til Statens innkrevingsentral (SI) selv om klagesaken ikke er avgjort. SI skal gjøres oppmerksom på at det foreligger en klage.

5.4 Ileggelse av tvangsmulkt

Med "ileggelse" menes at forvaltningen tilkjenner overfor den ansvarlige at mulkten skal betales.

Når fylkesmannen eller kommunen konstaterer at parten ikke har overholdt plikten tvangsmulkten er knyttet til, bør parten informeres om dette før kravet sendes Statens innkrevingsentral (SI) for inndrivelse.

Eksempel på ileggelse av tvangsmulkt med utgangspunkt i saken som nevnt i punkt 5.1 og 5.2 ovenfor

"Fylkesmannen i (fylke) viser til brev av (dato) med vedtak om at en tvangsmulkt på kr 50 000,- påløper dersom Fylkesmannen ikke innen (dato) har mottatt dokumentasjon som viser at det farlige avfallet som ble registrert ved (virksomhetens navn) under inspeksjonen (dato) og som er spesifisert i inspeksjonsrapporten av (dato) er innlevert til lovlig mottak eller behandlingsanlegg for farlig avfall.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon som nevnt ovenfor. Tvangsmulkten har derfor påløpt. (Virksomhetens navn) vil motta en faktura fra Statens innkrevingsentral, som innkrever tvangsmulkt etter forurensningsloven § 73.

5.5 Klage ved ileggelse av tvangsmulkt

Ileggelse vil normalt i seg selv ikke utgjøre noe enkeltvedtak. At forvaltningen konstaterer at den underliggende plikten som tvangsmulkten er knyttet til ikke er oppfylt og starter inndrivelsen, endrer ikke rettsstillingen til parten. I forvaltningsloven § 51 femte ledd er det likevel bestemt at parten har en viss klagerett ved ileggelse av tvangsmulkt. Klageretten er begrenset til "forhold knyttet til ileggelsen av tvangsmulkten", dvs. forhold som inntreffer i etterkant av vedtaket om tvangsmulkt. Forvaltningsloven § 51 femte ledd åpner altså ikke for omkamper knyttet til avgjørelsen om å benytte tvangsmulkt som virkemiddel og det nærmere innholdet i tvangsmulktvedtaket.

En klage på ileggelse av tvangsmulkt kan begrunnes med at parten mener at plikten tvangsmulkten er knyttet til er oppfylt. Dette er først og fremst praktisk dersom plikten ikke er helt klart beskrevet i tvangsmulktvedtaket. Hvis forurensningsmyndigheten for eksempel har pålagt en virksomhet som har lagret avfall utendørs å rydde opp og knyttet tvangsmulkt

til pålegget, kan det oppstå en situasjon der forurensningsmyndigheten og parten er uenige om opprydding er gjennomført som fastsatt i pålegget.

En klage på ileggelse av tvangsmulkt kan også begrunnes med at parten mener at uforutsette forhold har gjort det umulig å oppfylle pålegget innenfor den fastsatte fristen.

6. Tvangsmulktenes størrelse

Tvangsmulksatsen fastsettes av myndighetene. Verken ordlyden i forurensningsloven § 73 eller produktkontrollloven § 13 eller forarbeidene til disse bestemmelsene sier noe nærmere om hvordan tvangsmulktenes størrelse skal beregnes.

Det vil derfor måtte bero på en skjønnsmessig helhetsvurdering i det enkelte tilfellet hva som er et rimelig tvangsmulktbeløp.

Formålet med tvangsmulkt er å gi den ansvarlige et økonomisk insitament til å følge de krav som er stilt. Tvangsmulkt må altså være så stor at den eliminerer de fordeler som den ansvarlige kan ha av en overtredelse. I tillegg må det legges på et rimelig økonomisk påslag for at tvangsmulkt skal utgjøre et reelt oppfylleelsespress for den ansvarlige. Mulkten må samtidig ikke være så stor at den får urimelige utslag i forhold til viktigheten av det kravet som skal gjennomføres.

Dersom man kjenner til kostnadene ved å etterleve kravet er det naturlig å ta utgangspunkt i dette beløpet ved fastsettelsen av tvangsmulktbeløpet, og så legge på et rimelig økonomisk påslag. Det vil imidlertid ofte være vanskelig å få tilstrekkelig informasjon til å kunne beregne disse kostnadene. Ved administrative plikter, f.eks. pålegg om å gi opplysninger eller rapporteringer er kostnadene ved etterlevelse heller ikke noe godt utgangspunkt. I praksis må forvaltningsorganet derfor som regel fastsette tvangsmulktbeløpet etter en ren skjønnsmessig vurdering.

I en helhetsvurdering vil det være rom for å ta hensyn til alvorligheten i den konkrete saken og hvor viktig det er å få gjennomført tiltaket. I forhold til hva som regnes som et rimelig tvangsmulktbeløp vil det også kunne tas hensyn til den ansvarliges økonomiske situasjon. Tvangsmulktbeløpet bør beregnes forskjellig dersom ellers like krav rettes mot for eksempel et enkeltmannsforetak og et stort konsern.

Så vidt mulig bør det i tvangsmulktvedtaket angis hvilke momenter det er lagt vekt på ved fastsettelsen av tvangsmulktenes størrelse.

Dersom fylkesmannen eller kommunen ønsker å bruke tvangsmulkt for å fremtvinge retting av flere avvik som er avdekket hos den ansvarlige, kan det være hensiktsmessig å sette ett beløp per avvik. På den måten unngår en at rettsstillingen blir uklar hvis ikke alle avvikene er rettet innen fristen.

Et vedtak om tvangsmulkt må følges opp. Dersom myndighetene vedtar en engangsmulkt og tiltaket ikke gjennomføres innen fristen, kan det skyldes at tvangsmulkt har vært for lav. Myndighetene bør da vurdere om det er grunn til å fatte et nytt tvangsmulktvedtak med en ny frist og et høyere tvangsmulktbeløp eller ev. å vedta en løpende mulkt. Nye vedtak må forhåndsvarsles på vanlig måte.

7. Omgjøring av vedtak om tvangsmulkt og frafall av påløpt mulkt

7.1 Endring av vedtak om tvangsmulkt som ennå ikke har påløpt

Et vedtak om tvangsmulkt kan omgjøres, jf. forvaltningsloven § 35. Hvis tvangsmulkten ikke har påløpt ennå, kan omgjøring innebære at mulkten blir endret fra engangsmulkt til løpende mulkt, eller motsatt, at den blir satt til et høyere eller lavere beløp eller sløyfet helt, eller at fristen endres. Omgjøring kan særlig være aktuelt hvis myndighetene får nye opplysninger.

7.2 Frafall av påløpt tvangsmulkt og foreldelse

Påløpt tvangsmulkt kan frafalles etter forurensningsloven § 73 fjerde ledd eller produktkontrollloven § 13. Adgangen til å frafalle tvangsmulkt gjelder selv om det er tatt utlegg for beløpet.

Frafall kan skje helt eller delvis.

Det fremgår av lovforarbeidene at frafall bare skal skje når særlige grunner tilsier det. Dette fordi en liberal praksis her lett kan svekke det virkemiddel som tvangsmulkt er ment å være.

Det må skilles mellom ettergivelse av påløpt mulkt og omgjøring av det tidligere trufne enkeltvedtaket om tvangsmulkt. Ettergivelse vil normalt skje ut fra hensynet til den ansvarlige. Eksempler på momenter det kan være aktuelt å legge vekt på er om den ansvarlige har hatt fortjeneste ved ikke å oppfylle plikten, den ansvarliges økonomiske situasjon (for eksempel om det økonomiske grunnlaget for virksomheten står på spill) og om overtredelsen er unnskyldelige, for eksempel på grunn av alvorlig sykdom hos den ansvarlige.

Det kan også være aktuelt å bruke hjemmelen til å ettergi påløpt tvangsmulkt der det i vedtaket ikke er satt noen grense for hvor lenge en løpende mulkt skal løpe og heller ikke er fastsatt et maksimumsbeløp. I slike tilfeller kan mulkten komme til å utgjøre svært høye beløp som ikke står i et rimelig forhold til overtredelsen.

Hjemmelen til å frafalle påløpt mulkt skal ikke brukes dersom etterlevelse blir umulig og årsaken til dette ikke ligger hos den ansvarlige. Hvis det inntreffer forhold, som den ansvarlige ikke kan lastes for, som gjør det umulig å etterleve kravet, følger det av forvaltningsloven § 51 annet ledd at tvangsmulkt ikke påløper.

Avgjørelse av søknad om å frafalle/ettergi påløpt tvangsmulkt er å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven enten søknaden innvilges eller avslås.

Påløpt tvangsmulkt foreldes etter tre år, jf. foreldelseslovens § 2. Foreldelsesfristen begynner å løpe suksessivt etter hvert som tvangsmulkten påløper, jf. foreldelseslovens § 3 nr.1.

8. Innkreving av tvangsmulkt

8.1 Overføring av krav til Statens innkrevingssentral (SI)

Statens innkrevingssentral (SI) krever inn påløpt tvangsmulkt etter forurensningsloven og produktkontrollloven på statens vegne, jf. SI-loven § 1 og SI-forskriften § 1 første ledd bokstav f. Når det forvaltningsorganet som har fattet vedtak om tvangsmulkt har orientert den ansvarlige om at tvangsmulkt er ilagt (se punkt 5.4 ovenfor), skal tvangsmulktkravet oversendes til SI. Dette skjer ved bruk av oppdragsgiverportalen som finnes på nettsidene til SI (se punkt 8.2 nedenfor).

Myndighetene kan oversende krav til SI selv om tvangsmulktvedtaket, beslutning om å illegge tvangsmulkt eller et underliggende forvaltningsvedtak som tvangsmulkten er knyttet til er påklaget, så sant klagen ikke er gitt oppsettende virkning. SI skal gjøres oppmerksom på at det foreligger en klage samtidig som kravet registreres i SI sin oppdragsgiverportal. SI vil da starte innkreving på vanlig måte, men vil avstå fra å iverksette tvangsrealisasjon av formuesgoder som SI har tatt utlegg i inntil klagen er avgjort. Førsteininstansen skal straks informere SI om resultatet av klagebehandlingen ved hjelp av oppdragsgiverportalen.

Dersom forvaltningen omgjør tvangsmulktvedtaket, f.eks. ved å bestemme at løpende mulkt skal stanses, eller treffer vedtak om reduksjon/fracfall av påløpt mulkt, skal dette straks meddeles SI ved hjelp av oppdragsgiverportalen. SI skal også ha beskjed dersom plikten som en løpende mulkt er knyttet til blir oppfylt.

8.2 Bruk av SI sin nettbaserte løsning

Brukertilgang og innlogging

For å få tilgang til SI sin nettbaserte løsning, må den enkelte saksbehandler være registrert som bruker. Brukertilgang gis av lokale administratorer i det enkelte forvaltningsorgan.

Dersom saksbehandler hos fylkesmannen eller kommunen ikke er kjent med at det er oppnevnt en lokal administrator, kan vedkommende henvende seg direkte til SI for å få brukertilgang. Henvendelser om brukertilgang kan rettes til Mari Diseree Rølvåg på telefon 75 14 94 29 eller e-post: MariDesiree.Rolvag@sismo.no eller Hege Voldsund på telefon 75 14 92 07 eller e-post: Hege.Voldsund@sismo.no.

Saksbehandlere hos kommunene må legge frem en signert bekreftelse fra rådmannen på at de er ansatt i kommunen for å få brukertilgang.

Alle med brukertilgang kan logge seg inn via www.sismo.no/oppdragsgiverportal ved hjelp av personlig elektronisk ID (f.eks. BankID eller BankID på Mobil).

Funksjonene i oppdragsgiverportalen

I oppdragsgiverportalen kan den enkelte saksbehandler blant annet

- registrere nye krav som skal inndrives av SI
- få oversikt over hvilke krav forvaltningsorganet har sendt SI
- få nærmere informasjon om de enkelte kravene
- sjekke om SI har tatt utleggspant
- motta brev fra SI om enkeltkrav
- sende henvendelser til SI eller endre på krav. Dette er blant annet nødvendig dersom:

- en klagesak som gjelder selve tvangsmulktvedtaket, ileggelsen av tvangsmulkt eller det underliggende forvaltningsvedtaket blir avgjort
- vedtaket om tvangsmulkt blir omgjort
- påløpt tvangsmulkt blir helt eller delvis frafalt
- en plikt som det er knyttet løpende mulkt til blir oppfylt

Mottakskvitteringene, som bekrefter at kravet er registrert hos SI, skal arkiveres i innsendende forvaltningsorgans eget arkiv. Det samme gjelder annen korrespondanse med SI.

SI har laget en brukerveiledning som beskriver de ulike funksjonene i oppdragsgiverportalen. Det er også mulig å få hjelp ved å trykke på spørsmålsikonene i oppdragsgiverportalen. Enkeltspørsmål som gjelder bruken av oppdragsgiverportalen, kan dessuten rettes til SIs servicesenter på tlf. 75 14 90 02.

8.3 Om innkreving av tvangsmulkt hos SI

Etter at et krav er registrert i oppdragsgiverportalen, sender SI ut faktura til den ansvarlige. Dersom den ansvarlige ikke betaler innen fristen, sender SI vedkommende varsel om tvangsfullbyrdelse, jf. tvangsfullbyrdsloven § 4-18. Dersom den ansvarlige fortsatt ikke betaler kan SI tvangsinndrive tvangsmulkten.

Et vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Dette fremgår av forurensningsloven § 73 siste ledd og produktkontrollloven § 13, jf. tvangsfullbyrdsloven § 7-2 bokstav d. Dette betyr at det ikke er nødvendig med dom for å få innkrevd beløpet.

SI kan innkreve tvangsmulkt ved å avholde utleggsforretning hvor det blir besluttet å ta utleggspant i den ansvarliges eiendeler til sikring av kravet. Denne adgangen til å beslutte utleggspant forutsetter at panteretten kan gis rettsvern ved registrering i et register eller ved underretning til en tredjeperson, jf. panteloven kap. 5. Dersom den ansvarlige fortsatt ikke betaler tvangsmulkten, kan SI sende begjæring om tvangssalg av formuesgodet. Inntektene fra tvangssalget vil gå til dekning av kravet.

Hvis tvangsmulkten er rettet mot en privatperson, kan SI også avholde utleggsforretning hvor det besluttes utleggstrekk, slik at den ansvarlige skal trekkes for et bestemt beløp hver måned i lønn eller lignende ytelser etter reglene i dekningsloven § 2-7.

SI kan be skattemyndigheten om å motregne tvangsmulkten i eventuell tilgodehavende skatt som vedkommende skulle fått utbetalt.

Miljødirektoratet

Telefon: 03400/73 58 05 00 | **Faks:** 73 58 05 01

E-post: post@miljodir.no

Nett: www.miljødirektoratet.no

Post: Postboks 5672 Torgarden, 7485 Trondheim

Besøksadresse Trondheim: Brattørkaia 15, 7010 Trondheim

Besøksadresse Oslo: Grensesvingen 7, 0661 Oslo

Miljødirektoratet jobber for et rent og rikt miljø. Våre hovedoppgaver er å redusere klimagassutslipp, forvalte norsk natur og hindre forurensning.

Vi er et statlig forvaltningsorgan underlagt Klima- og miljødepartementet og har mer enn 700 ansatte ved våre to kontorer i Trondheim og Oslo, og ved Statens naturoppsyn (SNO) sine mer enn 60 lokalkontor.

Vi gjennomfører og gir råd om utvikling av klima- og miljøpolitikken. Vi er faglig uavhengig. Det innebærer at vi opptre selvstendig i enkeltsaker vi avgjør, når vi formidler kunnskap eller gir råd. Samtidig er vi underlagt politisk styring. Våre viktigste funksjoner er at vi skaffer og formidler miljøinformasjon, utøver og iverksetter forvaltningsmyndighet, styrer og veileder regionalt og kommunalt nivå, gir faglige råd og deltar i internasjonalt miljøarbeid.