



BÆRUM KOMMUNE
Postboks 700
1304 SANDVIKA

Saksbehandler, innvalgstelefon
Anine Eitrem Landmark, 69247514

Fylkesmannens vedtak i klagesak - nedgravd oljetank i Østeråskroken 5 - Bærum kommune

Kommunens vedtak av 18.10.2018 om avslag på søknad om tillatelse til å la nedgravd oljetank bli liggende, opprettholdes. Det foreligger ikke et «særlig tilfelle» som kan begrunne at nedgravd oljetank tilhørende Østeråskroken 5 kan bli liggende. Eier er forpliktet til å sørge for at oljetanken graves opp og fjernes. Fylkesmannens vedtak er endelig, og kan ikke påklages.

Vi viser til oversendelse av klage fra Bærum kommune, datert 03.05.2019. Vi beklager den lange saksbehandlingstiden.

Bakgrunnen for saken

Den 25.09.2018 søkte Christoffer Beyer, eier av Østeråskroken 5 i Bærum kommune (heretter «klager»), om tillatelse til å gjenfylle eiendommens nedgravde oljetank i forbindelse med overgang til bergvarmeløsning. Oljetanken ligger under helstøpt trapp oppført av tidligere eier. Tanken er angitt å være 3000 liter.

Oppgraving av tanken krever at trappens granittheller fjernes. I henhold til innhentet pristilbud vil kostnadene komme på ca. kroner 124 000,- inkl. mva. Pristilbudet omfatter oppgraving, fjerning av steinheller, påfylling, bortkjøring av tanken, støp av ny trapp, opprydningsarbeid og gjenoppretting av hage til dagens standard. I tillegg kommer kostnader til rensing etc. Ved eventuell skade på hageplenen som skyldes tilkomst med gravemaskin, mellomlagring av masser, nye steinheller eller steingjerde, tilkommer ekstra kostnader. Ifølge klager vil de totale kostnadene komme på opptil kroner 150 000,-. Vi viser til bilde av overbygget terrasse vedlagt søknaden, og etterfølgende e-post av 04.12.2019 med vedlagt pristilbud fra Energiinnovasjon AS.

Bærum kommunes oppfatning var at oppgraving og fjerning av oljetanken ikke ville medføre store vanskeligheter eller kostnader. På denne bakgrunn avsto kommunen søknaden i vedtak av 18.10.2018. Vedtaket ble fattet med hjemmel i kommunes lokale forskrift «*forskrift om tiltak for å motvirke fare for forurensning fra nedgravde oljetanker*» av 08.02.1999.



Vedtaket ble påklaget 09.11.2018. Kommunen tok ikke klagen til følge, og oversendte saken til Fylkesmannen for endelig avgjørelse.

Klagen

Klagen er begrunnet i at oppgraving av oljetanken og istandsetting vil medføre betydelige kostnader. De totale kostnadene inkludert potensielle tilleggs kostnader, vil ifølge klager kunne komme på opptil kroner 150 000,-. I tillegg vil arbeidene føre til betydelig skade på tomten inkludert busker og trær, som det vil ta lang tid å gjenopprette til dagens standard. Klager hevder at dette et «særlig tilfelle» som kan begrunne at eiendommens oljetank kan bli liggende i bakken.

Videre fremgår det av klagen at Bærum kommunes forskrift ikke gjaldt oljetanker under 3200 liter. Endring i forskriftens tankstørrelse trådte i kraft først den 24.10.2018, etter søknadstidspunktet. Forskriften gir derfor ikke grunnlag for å avslå søknaden.

Kommunens vurdering

Kommunen har i sin vurdering av klagen lagt vekt på at årsaken til kostnadene er tiltak som tidligere eier har oppført, og som har fordyret og vanskeliggjort oppgraving og fjerning av tanken.

Kommunen viser til at eier av oljetank er forpliktet til å sørge for at tanken er tilgjengelig for service, vedlikehold og om nødvendig oppgraving. Kostnader som er en konsekvens av at tanken er overbygget eller at tilgang på annen måte er vanskeliggjort, bør derfor ikke nødvendigvis kunne medregnes i vurderingen. Dersom enhver slik kostnad skal medregnes vil plikten til å fjerne oljetanken i stor grad være forbeholdt de som har sørget for at oljetanken er tilgjengelig.

Kommunen har bedt Fylkesmannen ta stilling til hva som anses som «stor kostnad» i denne saken, og fremhever at dersom beløpsgrensen settes for lavt vil hovedregelen i praksis ikke lenger være at tanken skal fjernes.

Kommunen har ikke tatt stilling til klagers anførsel om at kommunes lokale forskrift for tanker under 3200 liter ikke kommer til anvendelse på denne saken.

Lovgrunnlaget

Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensnig av forurensning (forurensningsforskriften) kapittel 1, vedtatt med hjemmel i forurensningsloven § 9 første ledd nr. 3, omhandler tiltak for å motvirke forurensning fra nedgravde oljetanker. I henhold til forurensningsforskriften § 1-8 er hovedregelen at tanker som permanent tas ut av bruk, skal tømmes og graves opp. Forskriften gjelder for nedgravde oljetanker med kapasitet til å oppbevare mer enn 3200 liter olje. Kommunen kan i «særlige tilfeller» gi tillatelse til at tanken kan bli liggende i bakken. Dersom det foreligger et særlig tilfelle, skal tanken rengjøres og fylles med sand, grus o.l.

Kommunen er gitt myndighet til å bestemme at forurensningsforskriften kapittel 1 også skal gjelde for tanker med kapasitet til å oppbevare 3200 liter olje eller mindre, jf. § 1-2. Formannskapet i Bærum kommune har gjennom «*forskrift om tiltak for å motvirke fare for forurensning fra nedgravde oljetanker*» av 08.02.1999 bestemt at reglene skal gjelde for alle nedgravde oljetanker i kommunen, uten hensyn til størrelse. Etter behandling av klagers søknad vedtok kommunen ny og i hovedsak innholdsmessig lik forskrift; «*forskrift om nedgravde oljetanker, Bærum kommune, Akershus*», som trådte i kraft den 25.10.2018.

Fylkesmannens vurdering av kommunens hjemmelsgrunnlag



Klager har anført at søknaden ikke kunne avslås med hjemmel i kommunens lokale forskrift «*forskrift om tiltak for å motvirke fare for forurensning fra nedgravde oljetanker*» av 08.02.1999. Klager viser til at forskriften ikke gjaldt oljetanker under 3200 liter, og at endring i forskriftens tankstørrelse trådte i kraft først den 24.10.2018, etter søknadstidspunktet. Vi vil presisere at det fremgår direkte av forskriften at den gjelder for oljetanker under 3200 liter. Vi er derfor ikke enig i at forskriften ikke kommer til anvendelse på dette tilfelle. Forskriften oppfylte imidlertid ikke kravet til form og kunngjøring i forvaltningsloven § 38. I henhold til forvaltningsloven § 39 kan forskriften likevel gjøres gjeldende, dersom den på annen forsvarlig måte er gjort kjent for offentligheten eller den forskriften påberopes overfor, eller vedkommende har fått kjennskap til forskriften. Regelen er begrunnet i at de hensyn som legalitetsprinsippet og tilbakevirkningsforbudet skal beskytte er tilstrekkelig ivaretatt i disse tilfellene.

Kommunen har opplyst at informasjon om kommunens forskrift fra 1999 lå tilgjengelig for offentligheten på kommunens nettsider på søknadstidspunktet. Uansett har klager søkt om tillatelse til å la eiendommens oljetank under 3200 liter bli liggende, noe som taler for at klager har vært kjent med denne muligheten. På denne bakgrunn vurderer vi at klager var kjent med reglene for oljetanker under 3200 liter, på søknadstidspunktet. Dermed kunne forskriften fra 1999 gjøres gjeldende overfor klager - til tross for manglende kunngjøring. Vi viser til at kommunens nye forskrift er innholdsmessig lik forskriften av 1999, og at Fylkesmannen har adgang til å legge til grunn kommunens gjeldende forskrift ved behandling av klagen, jf. forvaltningsloven § 34 tredje ledd. Vi vil fremheve at alternativet er at vi opphever kommunens vedtak, og sender saken tilbake til ny behandling i kommunen. I så fall vil dagens forskrift ligge til grunn for behandlingen av søknaden. Av hensyn til lang saksbehandlingstid og klagers behov for en endelig avgjørelse i saken, vurderer vi at det er hensiktsmessig for alle parter at vi tar klagen til behandling.

Fylkesmannens vurdering av saken

Eiendommens oljetank ligger nedgravd under helstøpt trapp. Oppgraving av oljetanken krever at trappens steinheller fjernes. For å få tilgang med gravemaskin må noe beplantning fjernes og skade på hageplenen må påregnes. Spørsmålet i saken er om dette er et «særlig tilfelle» som tilsier at oljetanken kan bli liggende i bakken mot at den rengjøres og fylles.

Forurensningsforskriften utdyper ikke nærmere hva som er å anse som et «særlig tilfelle». En naturlig forståelse av ordlyden er at det er tale om forhold utover det som er normalt å forvente ved oppgraving av nedgravde oljetanker. Ordlyden må forstås i lys av bestemmelsens formål som kommer til uttrykk i forurensningsforskriften § 1-1. Her fremgår det at «oljetanken til enhver tid skal være i slik tilstand at risiko for forurensning er minst mulig». Nedgravde oljetanker utgjør en risiko for forurensning. Det kan være oljesøl innunder tanken som følge av allerede oppståtte lekkasjer, tidligere overfyllinger og liknende, og oljen kan spre seg over tid. Dette gjelder også glassfibertank som er rengjort og tømt. Det er kun ved å tømme tanken, rense den, for så å grave den opp at forurensning sikkert kan unngås. Vi er derfor ikke enig i at tanken ikke innebærer en risiko for forurensning. Vurderingen av om det foreligger et «særlig tilfelle» må ta hensyn til at nedgravde oljetanker i seg selv utgjør en fare for forurensning, uten hensyn til den enkelte tankens kvalitet.

Hovedregelen om at nedgravde oljetanker, som permanent er tatt ut av bruk, skal graves opp og fjernes er begrunnet i at behovet for å forebygge forurensning er vurdert å veie tyngre enn kostnadene eller ulempene for den enkelte tankeier. Imidlertid kan store vanskeligheter ved å grave opp og fjerne tanken samt kostnadene ved dette arbeidet, etter en konkret vurdering tale for at det foreligger et «særlig tilfelle». Dette fremgår av veilederen 97:05 fra Statens forurensningstilsyn TA-1480, utarbeidet som hjelpemiddel overfor kommunene:



«Normalt skal nedgravde oljetanker som permanent tas ut av bruk fjernes fra grunnen. I spesielle situasjoner hvor oppgraving medfører store vanskeligheter eller kostnader, f.eks. på grunn av bygningsmessige forhold, kan kommunen gi tillatelse til at tanken alternativt fylles med grus, sant o.l.»

I henhold til pristilbud fra Energiinnovasjon AS vil oppgraving, påfylling, transport av tanken og istandsetting av trapp, planter og hageplen komme på totalt ca. 144 000 kroner. Ved eventuell skade på steinheller og/eller steingjerde tilkommer ekstra kostnader. Vurderingen av kostandene må ta hensyn til at eier alternativt må dekke kostnadene ved å tømme, returnere væske, rengjøre, fylle og kontrollere tanken. Videre må vurderingen ta hensyn til i at oppgraving av oljetanker normalt påfører eier betydelige utgifter. Det er først når tankens plassering eller spesielle forhold på stedet fører til at kostnadene overstiger normale og forventede utgifter, at det kan være tale om et «særlig tilfelle».

Kostnadene som skyldes graving av masser, levering av tanken til mottak og tilbakefylling av masse, er normale kostnader som enhver tankeier må dekke. Slike kostnader kan derfor ikke vektlegges i vurderingen av om det foreligger et «særlig tilfelle». Vi finner også grunn til å understreke at gravemaskin normalt er nødvendig for å grave opp en oljetank. Det er heller ikke uvanlig at eneste tilkomst med graver er over boligens hageplen. Kostnader som skyldes tilkomst med graver, herunder fjerning av planter, skade på hageplen og istandsetting til dagens standard er derfor noe enhver tankeier må forvente. Som veilederen fremhever, kan derimot store kostnader eller vanskeligheter som følge av «bygningmessige forhold» tale for at det foreligger et «særlig tilfelle». Vi er enig i kommunens vurdering at dette typisk vil være tilfeller der det er betydelig risiko for setninger og skader, enten som følge av at oljetanken ligger under boligens grunnmur eller i tilfeller hvor det er svært dårlig grunnforhold. Som kommunen fremhever kan slike forhold gjøre at oppgraving av tanken er teknisk krevende eller det er risiko for å mislykkes med betydelige konsekvenser dersom det går galt. I slike tilfeller vil vanskelighetene og risikoen ved å grave opp tanken overstige det tankeier i alminnelighet må kunne regne med.

Basert på beskrivelsen av tankens plassering og mottatt foto av helstøpt trapp, vurderer vi at oppgraving av tanken fremstår som ordinære bygg- og anleggsarbeider kvalifisert entreprenør bør kunne utføre, uten betydelig risiko for skade på boligens grunnmur. Vår oppfatning er at vanskelighetene og risikoen for skade begrenser seg til arbeidet med å fjerne steinhellene og istandsette trappen til dagens standard. Vi kan ikke se at dette er et «særlig tilfelle». Vi viser til at kommunen har vektlagt at det ikke er uvanlig i tettbygde strøk med små tomter og relativt høy utnyttelsesgrad. Derfor er det også relativt normalt at trapper, platting, støttemurer, uteboder og andre konstruksjoner plasseres over eller inntil nedgravde oljetanker. Etter Fylkesmannens syn er dette et relevant hensyn i vurderingen av om det foreligger et «særlig tilfelle». Behovet for å ta hensyn til lokale forhold, i dette tilfelle utfordringen med tett bebyggelse og høy utnyttelsesgrad, er også bakgrunnen for at kommunen er tildelt myndighet til å vedta egen forskrift på dette området.

Det er også relevant å ta i betraktning at eier plikter å iverksette periodisk tilstandskontroll, utbedring og om nødvendig oppgraving, jf. blant annet forurensningsforskriften § 1-5, jf. § 1-6 og § 1-8. Tanken skal derfor være tilgjengelig til enhver tid. Dette taler for at det er klager som i utgangspunktet må ha risikoen for vanskelighetene og kostnadene som skyldes at det er oppført helstøpt trapp over oljetanken. På denne bakgrunn vurderer vi at det er uheldig å legge til rette for en praksis der vanskeligheter eller kostnader som skyldes at trapp, støttemur og liknende er oppført over eller inntil oljetanken, gir grunn til å unnlate å grave opp og fjerne tanken. I så fall vil regelen i praksis bli at nedgravde oljetanker kan bli liggende i bakken, med mindre eier har sørget for at



tanken er lett tilgjengelig. Dermed vil boligeiere som vanskeliggjør tilkomst til tanken gis en uberettiget «fordel», fremfor eiere som sørger for at tanken er tilgjengelig. Det er vanskelig å se at dette har vært hensikten med lovens unntaksregel. En slik praksis vil også være i strid med lovens formål og de hensyn som begrunner at oljetanken skal være tilgjengelig for regelmessig tilsyn.

Fylkesmannen har vurdert oljetankens plassering og vanskelighetene ved å grave opp tanken, opp mot normal og forventet kostnad og risiko, samt hensynet til å sikre en praksis som er i tråd med lovens formål. Etter dette kan vi ikke se at det foreligger et «særlig tilfelle» i denne saken.

Kommunen har bedt Fylkesmannen ta stilling til hva som er å regne som «store kostnader» i denne saken. Vi har imidlertid kommet frem til at forholdene i denne saken ikke kan begrunne at det foreligger et «særlig tilfelle». Dermed har det ikke vært nødvendig for vår avgjørelse i saken å ta stilling til hva som i tilfelle kunne vært å regne som «store kostnader». Vi understreker at kostnadene må vurderes konkret i hver enkelt sak, ut ifra oljetankens plassering og bygningsmessige forhold på stedet. Dermed er det vanskelig, og heller ikke hensiktsmessig for Fylkesmannen å angi et generelt kostnadstak.

På generelt grunnlag finner vi grunn til å fremheve at dersom kommunen i en konkret sak kommer til at det foreligger et «særlig tilfelle», ligger det til kommunens frie skjønn å avgjøre om tillatelse skal gis. Dette fremgår av lovens ordlyd som sier at kommunen «kan» gi tillatelse når lovens vilkår er oppfylt, jf. forurensningsforskriften § 1-8. Så fremt Fylkesmannen finner at kommunens begrunnelse bygger på saklig og relevante hensyn, er vi forpliktet til å legge stor vekt på kommunens vurdering, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum.

Konklusjon

Fylkesmannen har kommet frem til at kostnadene og vanskelighetene som følge av at oljetanken ligger nedgravd under helstøpt trapp, ikke er å anse som et «særlig tilfelle» som kan begrunne at oljetanken kan bli liggende i bakken.

Vedtak

Eier av Østeråskroken 5 er forpliktet til å sørge for at nedgravd oljetank tilhørende eiendommen graves opp og fjernes. Hjemmel for vedtaket er lokal forskrift av 24.10.2018 *Forskrift om nedgravde oljetanker, Bærum kommune, Akershus* vedtatt med hjemmel i forurensningsforskriften § 1-8. Vedtaket i klagesaken er endelig. Det er ikke adgang til å klage over vedtaket, jf. forvaltningsloven § 28, jf. § 29.

Med hilsen

Gunhild Dalaker Tuseth
avdelingsdirektør
Klima- og miljøvernavdelingen

Kari Skogen
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Christoffer Beyer Østeråskroken 5 1361 Østerås