

REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr
5183-1994

①
17 sid.

meddelad i Stockholm den 15 juni 1998

SÖKANDE

B.A.

Örebro

Ombud

Advokaten J.M.

J.M.

Örebro

KLANDRAT AVGÖRANDE

Koncessionsnämndens för miljöskydd beslut den 21 juni 1994,
nr B 129/94, dnr 292-446-93, angående skyldighet att utföra undersökning
(bilaga)

SAKEN

Rättsprövning

YRKANDE M.M.

B.A. ansöker om rättsprövning och yrkar att Regeringsrätten undanröjer Koncessionsnämndens beslut. Han anför bl.a. följande. Koncessionsnämndens beslut strider mot reglerna i 1 och 5 §§ samt 43 § andra stycket miljöskyddslagen (1969:387). Det är inte möjligt att ålägga honom någon undersökningsskyldighet eftersom han

Postadress

Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress

Birger Jarls torg 5
Stockholm

Expeditionstid

09.00 - 12.00
13.00 - 15.00

Telefon

08/617 62 00

Telefax

08/617 62 58

inte bedriver någon miljöfarlig verksamhet i miljöskyddslagens mening och inte heller bedriver någon verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig. För det fall själva den påstådda förvaringen av drivmedelsrester i tankarna skulle vara att betrakta som miljöfarlig verksamhet, är det självfallet en del av den bensinförsäljningsverksamhet som Norsk Hydro bedrivit. Norsk Hydros bensinförsäljningsverksamhet har således aldrig upphört. Utövaren av verksamheten är uppenbarligen Norsk Hydro. Eftersom Norsk Hydro såsom verksamhetsutövare går att nå, skall bolaget och inte han föreläggas att verkställa i målet aktuella undersökningar.

Koncessionsnämnden har avgivit yttrande i målet. Nämnden anför i sitt yttrande följande.

Grunden för föreläggandet om undersökning är osäkerheten om huruvida drivmedelstankarna i marken innehåller drivmedelsrester och om dessa genom otäthet i tank och/eller kassun kan läcka ut i omgivande mark. Den situation som är aktuell brukar betecknas som "förvaringsfallet" dvs. att förvaringen - i detta fall av tankarna och kassunen - kan utgöra en risk för skada på miljön om innehållet skulle läcka ut. I praxis - bl.a. Koncessionsnämndens beslut nr B 249/94 som rättsprövats av Regeringsrätten i mål nr 857-1995 (RÅ 1997 ref 12 I) - har 1 § miljöskyddslagen ansetts tillämplig i en sådan situation. Förvaringen, som är en form av markanvändning, utgör en pågående miljöfarlig verksamhet genom att den kan medföra förorening av mark eller grundvatten. Koncessionsnämnden har avgränsat föreläggandet så att det endast omfattar undersökning av förorening som härrör från "förvaring".

Enligt 43 § miljöskyddslagen får en tillsynsmyndighet förelägga den som utövar miljöfarlig verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet från sådan verksamhet att utföra för tillsynen behövliga undersökningar av verksamheten och dess verkningar. Tillsynsmyndigheten har således även i förvaringsfallet möjlighet att meddela ett föreläggande enligt 43 § miljöskyddslagen. En förutsättning för att meddela ett föreläggande är att skyldigheten att avhjälpa olägenheten är klarlagd (se specialmotiveringen beträffande 43 § andra stycket miljöskyddslagen, prop. 1987/88:85). Skyldighet att avhjälpa olägenhet i förvaringsfallet åvilar ytterst fastighetsägaren. Koncessionsnämnden och tidigare regeringen har i ett flertal ärenden fastslagit fastighetsägarens skyldighet i en "förvaringssituation", vilket även framgår av ovan åberopade avgörande av Regeringsrätten. Däremot är praxis vad gäller förorenad jord orsakad av tidigare verksamhetsutövare, i detta fall drivmedelsförsäljning med markskada orsakad av spill, inte entydig. Koncessionsnämnden anser att sökanden i detta fall är rätt adressat för ett föreläggande om undersökning såvitt avser de föroreningar som kan uppkomma till följd av förvaringen. Koncessionsnämnden hade i det klandrade avgörandet inte att pröva frågan om Norsk Hydro AB, som påstås tidigare ha utövat drivmedelsförsäljning, kan vara adressat i ett föreläggande. I den frågan kan Koncessionsnämnden nu endast anföra att den miljöfarliga verksamhet som bolaget eventuellt utövat synes ha avslutats före miljöskyddslagens ikraftträdande 1969 och att bolaget därför inte torde kunna åläggas att avhjälpa olägenheter av verksamheten.

Sökanden anser att Koncessionsnämnden borde ha berett sökanden tillfälle att yttra sig över Miljö- och hälsoskyddsnämndens slutskrift som Koncessionsnämnden översände utan missiv. Koncessionsnämnden anser dock att skriften inte innehöll någon uppgift av betydelse för ärendet.

SKÄLEN FÖR REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Enligt 1 § lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut i den lydelse som skall tillämpas i målet skall Regeringsrätten på ansökan av enskild part i ett sådant förvaltningsärende hos regeringen eller en förvaltningsmyndighet som rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen pröva om avgörandet i ärendet strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden angivit eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet.

Av handlingarna i ärendet framgår bl.a. följande. På fastigheten Lokföraren 12 i Örebro kommun fanns tidigare en drivmedelsstation där drivmedelsförsäljning bedrevs mellan åren 1956 och 1966. På fastigheten finns drivmedelstankar kvar, förlagda i en betongkassun. Bengt B.A. förvärvade fastigheten genom tre skilda fäng åren 1970, 1985 och 1987. Vid förvärvet kände han till att bensinförsäljning tidigare ägt rum på platsen, men han säger sig också ha vetat att några drivmedelsrester inte förekom i marken.

Koncessionsnämndens beslut innebär att B.A. är skyldig att undersöka om det finns kvar drivmedel i tankarna och betongkassunen samt eventuella läckage från tankarna och kassunen. Som stöd för beslutet har åberopats 43 § andra stycket miljöskyddslagen. Koncessionsnämnden överlämnade åt miljö- och hälsoskyddsnämnden att utforma föreläggandet med avseende på undersökningens omfattning, utförande, tidpunkt för redovisning och eventuellt vite.

Av 1 § första stycket 2 miljöskyddslagen framgår att lagen är tillämplig på bl.a. användning av mark, byggnad eller anläggning på ett sätt som kan medföra förorening av mark, av vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller av grundvatten. Sådan användning ryms inom det som enligt 1 § tredje stycket kallas för miljöfarlig verksamhet. I 5 § första stycket föreskrivs att den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet skall vidtaga de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iakttaga de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Enligt 43 § andra stycket gäller bl.a. att tillsynsmyndigheten får förelägga den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig att utföra för tillsynens

fullgörande behövliga undersökningar av verksamheten och dess verkningar.

Regeringsrätten gör följande bedömning.

Koncessionsnämndens beslut om undersökningsskyldighet har fattats med stöd av 43 § andra stycket miljöskyddslagen. Av det föregående framgår att ett föreläggande avseende sådan undersökning kan riktas mot den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet från sådan verksamhet. Den verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig behöver inte vara kopplad till någon form av pågående kommersiell aktivitet utan kan vara begränsad exempelvis till att en anläggning används för förvaring av ämnen som vid utsläpp kan skada miljön. Regeringsrätten har i ett avgörande (RÅ 1997 ref. 12 I) funnit att förvaring av olja i en urinbrunn på en fastighet, med hänsyn bl.a. till rådande osäkerhet om brunnens täthet och hållfasthet, i sig utgjorde en miljöfarlig verksamhet och att den som - utan kännedom om förekomsten av oljan - förvärvat fastigheten skulle anses bedriva den miljöfarliga verksamheten.

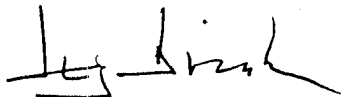
En första förutsättning för att ett föreläggande enligt 43 § andra stycket första meningen miljöskyddslagen skall få meddelas är att det kan riktas mot någon som utövar en verksamhet. I förvaringsfallen utgörs verksamheten endast av själva förvaringen. Om det är ovisst om någon förvaring förekommer kan inte heller konstateras att någon verksamhet utövas. Något föreläggande enligt den nämnda bestämmelsen kan i det fallet inte utfärdas.

I förevarande mål är ostridigt att det på fastigheten finns drivmedelstankar förlagda i en betongkassun. Av handlingarna framgår att det är ovisst om det finns drivmedel i tankarna eller kassunen.

Regeringsrätten finner med hänsyn till det anförda att Koncessionsnämndens klandrade beslut strider mot 43 § andra stycket miljöskyddslagen. Beslutet skall därför upphävas.

REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

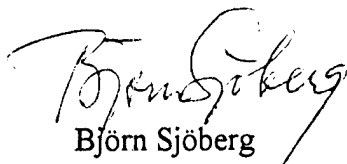
Regeringsrätten upphäver Koncessionsnämndens beslut.



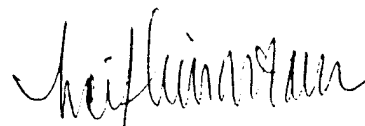
Stig Brink
Skiljaktig mening se
protokoll



Lars Tottie
Skiljaktig mening se
protokoll



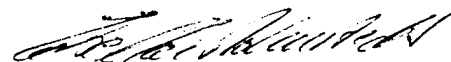
Björn Sjöberg



Leif Lindstam



Bodil Hulgaard



Else-Marie Holmstedt
Föredragande regeringsrätts-
sekreterare

Avd II
Föredraget 1998-03-31

KLAGANDE

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Örebro kommun, Box 307 00, 701 35 ÖREBRO

MOTPART

B.A. ÖREBRO
Ombud: jur.kand. J.M.
ÖREBRO

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Örebro län beslut 1993-11-16 ang föreläggande om undersökning av rester i mark av drivmedel (branschkod 92.04) i Örebro kommun

SAKEN

Skyldighet att utföra undersökning

INLEDNING

På fastigheten Lokföraren 12 i Örebro kommun fanns tidigare en drivmedelsstation. Verksamheten med drivmedelsförsäljning bedrevs mellan åren 1956 och 1966.

____ B.A. förvärvade fastigheten genom tre skilda fäng åren 1970, 1985 och 1987.

Genom ett beslut den 18 mars 1993 förelade Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Örebro kommun, med stöd av 40 och 43 §§ miljöskyddslagen (1969:387), markägaren för fastigheten Lokföraren 12, _____ B.A.

Örebro, vid vite av 10 000 kr per åtgärds punkt 1, 2 och 3, att senast den 1 juli 1993 till nämnden redovisa och utföra följande:

1. - dels undersöka förekomsten och omfattningen av drivmedelsrester i marken inom fastigheten enligt följande:
 - * Inventering
 - * Besiktning
 - * Provtagningsplan
 - * Provtagning
 - * Analysplan
 - * Analyser
 - * Förslag till åtgärdsplan, enligt "Saneringspolicy för bensinstationer".
2. - dels ha sanerat nedgrävda drivmedelstankar och betongkassun från drivmedel och - rester inom fastigheten av behörigt saneringsföretag.

3. - ha borttransporterat sanerade drivmedelstankar från fastigheten till behörigt företag för omhändertagande.

B.A. överklagade miljö- och hälsoskydds nämndens beslut till Länsstyrelsen i Örebro län, som i ett beslut den 16 november 1993 upphävde beslutet.

I sin motivering till beslutet anförde länsstyrelsen följande.

Enligt 1 § första stycket p 2 miljöskyddslagen är lagen tillämplig på användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som kan medföra förorening av mark, av vattendrag, sjö eller annat vattenområde eller av grundvatten. Enligt tredje stycket kallas sådan användning miljöfarlig verksamhet.

I det överklagade beslutet får p 1 anses meddelad enligt 43 § andra stycket miljöskyddslagen och p 2 och 3 enligt 40 § samma lag.

Enligt 43 § andra stycket får en tillsynsmyndighet förelägga den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet från sådan verksamhet att utföra för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar av verksamheten och dess verkningar. De i p. 1 angivna åtgärderna avser eventuella verkningar av den tidigare bedrivna drivmedelsförsäljningen. Denna kan bedömas som en miljöfarlig verksamhet enligt definitionen i 1 § miljöskyddslagen. Däremot kan inte de ev. verkningarna av denna verksamhet i sin tur hänföras till miljöfarlig verksamhet. B.A. har inte bedrivit någon drivmedelsförsäljning på fastigheten. Eftersom ev. befintliga föroreningar inte kan hänföras till miljöfarlig verksamhet, kan ett föreläggande inte heller riktas mot honom i egenskap av fastighetsägare. Beslutet skall därför upphävas i denna del.

I praxis har förvaring av miljöfarliga varor, t.ex. i tankar, bedömts som miljöfarlig verksamhet och föreläggande riktats mot en fastighetsägare, även om denne inte utövat den verksamhet som gett upphov till förvaringen. För att ett föreläggande skall kunna meddelas enligt 40 § miljöskyddslagen måste det dock krävas att utredningen utvisar att förhållandena är sådana att det åtminstone föreligger risk för förorening enligt vad som anges i 1 § första stycket miljöskyddslagen. I det nu föreliggande ärendet kan det inte anses visat att så är fallet. På grund härav skall beslutet upphävas även i denna del.

ÖVERKLAGANDE

Miljö- och hälsoskydds nämnden i Örebro kommun har överklagat länsstyrelsens beslut vad gäller punkt 1 och får anses yrka att Koncessionsnämnden fastställer miljö- och hälsoskydds nämndens beslut i denna del.

Miljö- och hälsoskydds nämnden (nedan kallad MHN) anför som grund för överklagandet följande. MHN har till dags datum erfarenheter från sex st markundersökningar efter nedlagda drivmedelsstationer i Örebro kommun (Pripps i Bista, Servus i

Garphyttan, UNO-X vid Svampen, Shell i Stora Mellösa, Konsum på Aspholmen samt BP Baronbackarna). Samtliga dessa har visat att marken runt drivmedelsplattan i större eller mindre grad varit förorenad av drivmedel. Det är därför mycket sannolikt att marken runt drivmedelsstationen på Södermalmsplan är förorenad av drivmedel.

I "Miljöskyddslagen - handbok i miljörett" (U Bjällås m fl, Publica 1991) anges att förvaring av tidigare deponerade avfallsmassor och varphögar är exempel på pågående markanvändning som kan ge upphov till förorening av mark och vatten. Miljöskyddslagen är således tillämplig. Ansvarvilar i första hand på den som driver själva tippverksamheten. I andra hand på fastighetsägaren om verksamhetsutövaren inte kan nås av krav.

MHN anser att det inte kan vara någon avgörande skillnad om avfallet eller föroreningen ligger på eller i marken. Ansvarsförhållandet bör enligt MHNs uppfattning vara likartat, dvs ansvaret för att undersöka förekomsten av föroreningarnas spridning och påverkan på miljön torde i första hand vila på verksamhetsutövaren, i andra hand på markägaren.

I det aktuella fallet med Södermalmsplan finns enligt MHNs bedömning ingen ansvarig verksamhetsutövare att nå. Däremot finns en fastighetsägare (B.A.). Genom köp och gåva har B.A. förvärvat fastigheten. Bengt Andersson var väl medveten om att det bedrivits drivmedelsförsäljning på fastigheten. Risk för förekomst av föroreningar i marken torde då också vara uppenbara för B.A.

MHN noterar särskilt att B.A. fått delar av fastigheten som gåva, vilket enligt MHNs uppfattning bör kunna öka ansvarskravet på undersökning- och saneringsåtgärder.

MHN delar inte Länsstyrelsens uppfattning att B.A. inte får åläggas undersökningsplikt enligt miljöskyddslagen då verkningarna av den tidigare verksamheten inte kan hänföras till miljöfarlig verksamhet.

MHN har anonymt erhållit uppgift om att ett antal bränsletankar i mark i kommunen inte har blivit sanerade efter det att verksamheten har upphört. I samtliga de fall där saken blivit undersökt har den anonyma uppgiftslämnarens påstående visat sig riktiga.

Enligt den anonyme uppgiftslämnaren har heller inte tankarna på Södermalmsplan blivit sanerade. B.A. har ombetts redovisa om så är fallet men hitintills inte redovisat någon sådan uppgift att påståendet visat sig felaktigt.

B.A. gör vidare bl a gällande att befintliga bränsletankar är placerade i en betongkassun från 1956, således snart 40 år gammal konstruktion och att detta är någon typ av garanti för att läckage till omgivningen inte kunnat eller kan uppstå.

Som framgår av byggnadsritningen är kassunen inte försedd med tak men den har en inspektionsbrunn. Det skulle således vara mycket enkelt att konstatera om kassunen är tät eller ej. Om kassunen är tät borde vattennivån i inspektionsröret vara i höjd med överkant på kassunväggen och befintliga bränsletankar till den nivån ligga i nederbördsvatten, eller om den inte är tät inget vatten hittas i inspektionsbrunnen.

I det första fallet skulle ett läckage i bränsletankarna innebära utläckage av drivmedel som, då densiteten för drivmedel är lägre än för vatten, rinner över kassunkanten och ner i marken runt omkring. I det senare fallet, med otät betongkassun, skulle antingen löskommen olja dräneras ur kassunen via otätheter eller om grundvattnet är högt rinna över kanten även i detta fall. Den enda chansen för att ev löskommen olja skulle kunna stanna kvar i betongkassunen är om grundvattennivån pendlar mellan botten i kassunen och dess högsta väggkant. En nivåfluktuation på grundvattenytan med enbart 1,35 m under året är mycket ovanlig.

Möjligheten för att denna betongkassun, med den utformning den har och dess tid i marken (snart 40 år), skall vara till någon större "nytta" ur miljöskyddssynpunkt bedöms inte föreligga från MHNs sida.

B.A. gör vidare gällande att eventuella oljeföreningar borde ha försvunnit på den tid som förflutit sedan stationen varit i drift. Detta påstående är helt gripet ur luften och har inte belagts med någon undersökning.

Samtidigt påstår B.A. att marken runt kasunen består av pinnmo och av den anledningen förhindrar att olja sprider sig vidare. MHNs erfarenheter visar att det förekommer grövre material i pinnmon rent generellt som har högre permeabilitet, t ex grus- och sandlinser. I området finns också ledningsgravar för vatten, avlopp, värme och el. Ledningsgravarna består av grus som således utgör effektiva dräneringskanaler i marken. Dessutom kan lågviskösa vätskor transporteras snabbare i marken än vad vatten kan göra. Till detta skall läggas t ex tungmetaller som bly och komplexa organiska föreningar som finns mer eller mindre hårt knutna till småpartiklar.

Föreningsspridningen kan sammantaget få ett svårgripbart och utdraget förlopp. Detta kan endast beskrivas genom omfattande undersökningar. MHNs erfarenheter, har så som beskrivits ovan, visat att verksamheter av denna typ (drivmedelsförsäljning) leder till spill och läckage.

MHN gjorde den bedömningen i beslutet i mars 1993 att det torde vara billigast att lyfta bort tankarna och på plats konstatera om det behövdes någon ytterligare sanering av intilliggande och underliggande jordmassor än att genomföra jordprovtagning på sidorna och under kasunen. Länsstyrelsens beslut innebär att undersökning först skall genomföras och därefter sanering. MHN böjer sig för detta resonemang och kommer att återkomma till B.A. med krav enligt 43 § miljöskyddslagen på omfattande undersökningar för att kontrollera läckage runt och under kasunen.

YTTRANDEN

Länsstyrelsen

Som miljö- och hälsoskyddsnämnden anført är förvaring av tidigare deponerade avfallsmassor och varphögar exempel på pågående markanvändning som kan ge upphov till förorening av mark och vatten. Sådan förvaring har i praxis bedömts som miljöfarlig verksamhet enligt definitionen i 1 § miljöskyddslagen. I nu föreliggande fall är förhållandet annorlunda. Den verksamhet som kunnat medföra förorening var drivmedelsförsäljning. Detta var då den miljöfarliga verksamheten. Som länsstyrelsen anført i det överklagade beslutet kan däremot de ev. verkningarna av denna verksamhet inte i sin tur hänföras till miljöfarlig verksamhet. I detta fall förekommer det inte någon form av upplag, som kan medföra förorening. Den ev. förorenade marken kan inte jämföras med ett upplag. Man kan rimligen inte heller påstå att marken utnyttjas för "förvaring" av ev. föroreningar. Länsstyrelsen avstyrker därför överklagandet.

Bengt Andersson

Yrkandet i överklagandet bestrids. Koncessionsnämnden bör bifalla B.A. talan och fastställa länsstyrelsens beslut. Utöver vad han framfört tidigare i ärendet vill han anföra följande.

På aktuellt ställe inom nuvarande fastigheten Örebro Lokföraren 12 har Norsk Hydro under åren 1956 - 1966 försålt bensen och biltillbehör. B.A. vill återigen särskilt poängtera att Norsk Hydro inte sålde dieselolja. Eftersom bensinförsäljningsverksamheten avslutades 21 år före det miljöskyddslagen kunde blivit tillämplig på verksamheten kan man enligt principen om förbud mot retroaktiv rättstillämpning inte göra gällande att verksamheten skulle betraktas som miljöfarlig enligt den nuvarande 1 § miljöskyddslagen. Nämnden har påstått - vilket B.A. bestrider - att det skulle finnas drivmedelsrester kvar i marken där bensinförsäljningsverksamheten ägde rum. Om resterna skulle förekomma där är de enligt 5 § miljöskyddslagen att betrakta som olägenheter av den nedlagda bensinförsäljningsverksamheten. Eftersom miljöskyddslagen endast är tillämplig på miljöfarlig verksamhet, kan ett föreläggande enligt 43 § 2 st. miljöskyddslagen således rättsenligt inte meddelas. (Se Lars Delin, Om ansvar för återställningsåtgärder enligt miljöskyddslagen, Förvaltningsrättslig tidskrift 1989:1, 1-19, särskilt sid 8 f.)

B.A. har aldrig på något sätt varit inblandad i Norsk Hydros bensinförsäljningsverksamhet. MHN har påstått att B.A. nu skulle utöva miljöfarlig verksamhet genom att använda marken till att förvara avfall efter Norsk Hydros bensinförsäljningsverksamhet. Påståendet är felaktigt.

B.A. har påstått att det inte finns några bensenrester på platsen. Nämnden har inte vederlagt det påståendet. Nämnden påstår i sin överklagandeskrift att resultatet av markundersökningar vid sex nedlagda drivmedelsförsäljningsställen inom Örebro kommun visat att på dessa platser förelåg föroreningar i

"större eller mindre grad" (klagandens understrykning). Som B.A. uppfattat saken skulle detta enligt nämnden vara ett bevis för att det skulle föreligga drivmedelsrester inom B.A. fastighet Örebro Lokföraren 12. B.A. noterar att nämnden inte närmare angivit resultaten av undersökningarna, än mindre givit in utlåtandena över undersökningarna till Koncessionsnämnden. Man har inte på något sätt visat vari eller i vilken omfattning de påstådda föroreningarna skulle bestå. Ett löst påstående om förhållandena på dessa platser är inget bevis för att det föreligger drivmedelsrester på B.A. fastighet. Nämnden har exempelvis inte uppgivit när verksamheterna på de sex platserna pågått, hur länge de pågått, när den upphört eller ens hur stora volymer drivmedel som sålts på respektive plats. B.A. gör gällande att verksamhetsidkarna på de sex platserna - till skillnad mot Norsk Hydro - försålt diesel. Nämnden har inte heller angivit vem som utfört undersökningarna, när de utförts eller på vems uppdrag de verkstälts. Nämndens uppgifter i denna del förtjänar inte att beaktas.

För B.A. är detta nya uppgifter och nämnden har inte tidigare kommunicerat honom med uppgifterna enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223).

MHN har inte vederlagt B.A. påstående att det inte föreligger några petroleumrester i mark, kassuner eller cisterner på aktuell plats. Som framgår av de av Norsk Hydro till byggnadsnämnden ingivna och av byggnadsnämnden godkända ritningarna till kassuner och cisterner, vilka bilagts B.A. inlaga av den 19 augusti 1993, är kassunerna byggda i vattentät betong. MHN blottar här sin byggnadstekniska okunskap när man påstår att kassunerna inte skulle hålla för överskådlig tid.

Som B.A. tidigare påpekat i sin inlaga av den 19 augusti sid 3, består marken av pinnmo. I pinnmon finns inte grus- och sandlinser. Inom fastigheten finns inga ledningsgravar som nämnden påstår i sin överklagandeskrift. Även om det skulle förekomma rester av bensin i marken kan dessa således omöjligt förflytta sig. MHN har av naturliga skäl inte vederlagt det påståendet.

B.A. vill för övrigt påpeka för nämnden att ansvaret för att ett ärende blir tillräckligt utrett åvilar nämnden.

Sammantaget föreligger ingen risk för förorening p.g.a. påstådda drivmedelsrester i marken. Av den anledningen kan man konstatera att det enligt miljöskyddslagen inte utövas någon miljöfarlig verksamhet inom fastigheten. Eftersom någon miljöfarlig verksamhet inte utövas är miljöskyddslagen inte tillämplig och B.A. kan inte meddelas något föreläggande enligt miljöskyddslagen.

MHN har anfört att B.A. skulle utöva miljöfarlig verksamhet genom att påstå att han skulle förvara drivmedelsrester i marken inom sin fastighet. Påståendet är felaktigt. Nämnden har i sammanhanget jämfört den påstådda

förekomsten av drivmedelsrester med förvaring av avfallsmassor och varphögar. Det är inte möjligt att göra den jämförelsen och resonemanget är därför ohållbart. Nämnden blandar ihop de rättsliga begreppen i miljöskyddslagen. Avfallsmassor och varphögar är restprodukter som måste tas om hand för kortare eller längre förvaring, eller tas om hand för slutförvaring alternativt destruktion. De drivmedelsrester som nämnden påstår skulle finnas på aktuellt ställe är - i det fall de skulle finnas där - olägenheter av Norsk Hydros nedlagda besinförsäljningsverksamhet. Som B.A. uppfattar saken påstår nämnden å ena sidan att B.A. har skyldighet att avhjälpa olägenheter av Norsk Hydros besinförsäljningsverksamhet enligt 5 § miljöskyddslagen och att man därför skulle kunna förelägga honom att utföra undersökning av verkningarna inom aktuell fastighet av Norsk Hydros besinförsäljningsverksamhet enligt 43 § 2 st miljöskyddslagen, och å andra sidan att dessa påstådda olägenheter av besinförsäljningsverksamheten samtidigt skulle vara att betrakta som en hos B.A. av honom förvarad avfallsprodukt från Norsk Hydros besinförsäljningsverksamhet, och att B.A. som en slutledning därav genom att förvara olägenheterna av besinförsäljningsverksamheten/avfallet från besinförsäljningsverksamheten skulle utöva miljöfarlig verksamhet enligt 1 § miljöskyddslagen. Och eftersom nämnden med detta anser att B.A. skulle bedriva miljöfarlig verksamhet enligt 1 § miljöskyddslagen, han därför skulle äga skyldighet att avhjälpa olägenheterna av den av honom bedrivna miljöfarliga verksamheten enligt 5 § miljöskyddslagen. Nämnden anser sig därmed äga möjlighet att förelägga honom att undersöka sin förvaring av olägenheterna av besinförsäljningsverksamheten /avfallet från besinförsäljningsverksamheten och olägenheterna av den förvaringen enligt 43 § 2 st miljöskyddslagen.

Man kan inte utan att göra fullständigt våld på miljöskyddslagens regelsystem och innehåll acceptera att olägenheterna av (en redan år 1966 nedlagd) verksamhet skulle vara att anse som miljöfarlig verksamhet.

Om Koncessionsnämnden ändå mot förmodan skulle finna att miljöskyddslagen skulle vara tillämplig och B.A., generellt sett, skulle vara skyldig att avhjälpa olägenheter efter Norsk Hydros besinförsäljningsverksamhet, trots att besinförsäljningsverksamheten upphört 21 år innan miljöskyddslagen blev tillämplig på markanvändning som kan medföra förorening av mark och grundvattnen, får B.A. anföra följande.

B.A. har visat att han inte på något sätt varit delaktig i Norsk Hydros besinförsäljningsverksamhet. Norsk Hydro är ensam ansvarig för de olägenheter som nämnden påstår skulle föreligga av besinförsäljningsverksamheten.

B.A. delar avdelningschefens M.A. och miljöskyddsingenjören

O.E. uppfattning som de givit tillkänna i ett förslag till beslut i ärendet upprättat den 15 december 1992, nämligen att Norsk Hydro ensamt har ansvar för att avhjälpa de påstådda olägenheterna av deras besinförsäljningsverksamhet.

Anser Koncessionsnämnden generellt sett trots detta att B.A. , i hans egenskap av ägare till marken, och inte Norsk Hydro i deras egenskap av verksamhetsidkare, skulle vara skyldig avhjälpa de påstådda olägenheterna saknas ändå rättslig grund för att ålägga B.A. undersökningsskyldighet enligt 43 § 2 st miljöskyddslagen. Det vore inte skäligt. Skäligheten skall bedömas utifrån B.A. förhållanden. B.A. har inte på något sätt deltagit i den verksamhet som haft betydelse för uppkomsten av den påstådda risken för mark- och grundvattenförorening. B.A. har inte förvärvat marken av den tidigare ägaren av marken inom nuvarande fastigheten Örebro Lokföraren 12, som lämnat Norsk Hydro tillstånd att bedriva bensinförsäljningsverksamheten. Den markägaren hade inte heller på något sätt deltagit i Norsk Hydros bensinförsäljningsverksamhet eller haft någon annan ekonomisk anknytning till Norsk Hydro. När B.A. förvärvade marken kände han visserligen till att bensinförsäljningsverksamhet långt tidigare ägt rum på platsen, men visste också att några drivmedelsrester inte förekom i marken. På den tiden besinförsäljningsverksamhet bedrevs fanns färre bilar i Sverige än nu och aktuell försäljning var t.o.m. i dåtidens mått mätt liten. Det var av den anledningen Norsk Hydro upphörde med bensinförsäljningsverksamheten på platsen. Varken den markägare som lämnade Norsk Hydro tillstånd att sälja bensin eller senare markägare fram t.o.m. B.A. har någonsin tagit befattning med vare sig kassuner eller cisterner.

SLUTSKRIFT FRÅN KLAGANDEN

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att B.A. inte tillfört ärendet något nytt i sak eller något sådant nytt i övrigt som inte tidigare funnits med i nämndens bedömning.

Enbart som förtydligande av vissa påstående från B.A. sida önskar Miljö- och hälsoskyddsnämnden anföra:

Generellt gäller och som miljö- och hälsoskyddsnämnden också konstaterat i praktiken så förekommer alltid spill, i större eller mindre omfattning, vid påfyllnad av drivmedel. Att just Mobile Oil:s drivmedelsstation på Södermalmsplan skulle vara något undantag i detta avseende synes helt osannolikt. Vid spill av drivmedel, såväl bensin som diesel, avleds detta till marken och grundvattnet med nederbörden och kan uppträda i form av toxiska och potentiellt bioackumulerbara organiska ämnen. Just denna kunskap har lett till att alla större drivmedelsbolag i dag avsätter medel i en fond för att kunna sanera marken och grundvattnet vid nedläggelse av en drivmedelsstation.

De lokala förhållandet vid denna station med närheten till kommunens reservvattentäkt (södra vattentornet), uppumpning av grundvatten till Gustaviksbadet, en betongkassun för drivmedelstankar som saknar tak samt risken för att grövre material, t ex grus- och sandlinser, finns i pinnmon där stationen låg innebär att drivmedelsföroreningarna kan spridas vidare. Förhållandena är sådana att försiktighetsprincipen enligt miljöskyddslagen bör tillämpas.

Som ett exempel på vad ett läckage av drivmedel kan innebära för skada på miljön även om drivmedelstankarna är förlagda i en betongkassun kan för närvarande studerad vid den pågående saneringen av den f d Shellstationen, Änggatan, i Örebro. Just det förhållandet att betongkassunen inte var försedd med något tak har gjort att utrymmet mellan drivmedelstankarna och kassunen har fyllts med nederbördsvattnen. Det läckage av drivmedel som därefter förekommit har inneburit att drivmedlet, i detta fall bensin, flutit ovanpå vattnet och över betongkassunens kant och ner i omgivande mark och ner till grundvattnet. Någon större avdunstning av bensin har heller inte förekommit. Händelsen på Änggatan i Örebro visar att en betongkassun snarare förvärrade än förbättrade oljeskadan. B.A. påstående att en betongkassun av den typ som finns på B.A. fastighet skulle utgöra en säkerhet vid läckage av drivmedelstankarna saknar grund.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att den formella delen av ärendet är mycket viktig, men att Koncessionsnämnden själv är bäst lämpad att bedöma lagens tillämplighet i detta ärende.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden önskar här bara upprepa vad som tidigare framförts om risken för miljöskador och att B.A. på intet sätt visat att denna risk inte föreligger.

KONCESSIONSNÄMNDENS ÖVERVÄGANDEN

Koncessionsnämnden konstaterar att B.A. på sin fastighet förvarar drivmedelstankar, förlagda i en betongkassun. I den mån en sådan förvaring innebär risk för förorening av mark, ytvattenområde eller grundvatten, är den att anse som miljöfarlig verksamhet enligt 1 § första stycket 2 miljöskyddslagen.

Som förutsättning för ett föreläggande om undersökning enligt 43 § andra stycket miljöskyddslagen krävs emellertid inte att det har konstaterats att det verkligen är fråga om en miljöfarlig verksamhet. Det räcker med ett konstaterande av att verksamheten kan befaras vara miljöfarlig, för att ett undersökningsföreläggande skall kunna utfärdas mot verksamhetsutövaren.

Koncessionsnämnden finner för sin del att B.A. förvaring av drivmedelstankarna är en verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig. Ett föreläggande om undersökning kan alltså på denna grund riktas mot honom. Frågan är emellertid hur omfattande undersökningsplikten skall vara.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens föreläggande om undersökning i punkt 1 avser förekomsten och omfattningen av drivmedelsrester i marken inom fastigheten. Enligt Koncessionsnämndens mening kan B.A. eventuella framtida återställningsansvar emellertid endast avse verkningar av eventuellt läckage från drivmedelstankarna. Verkningarna från själva drivmedelshanteringen i övrigt ligger utanför hans ansvar. På grund härav bör undersökningsförelägandet begränsas. Koncessionsnämnden finner för sin del att undersökningen i ett första skede bör avse förekomsten av

drivmedel i drivmedelstankarna och betongkassunen samt eventuella läckage från tankarna och kassunen. På grundval av resultatet av dessa undersökningar får miljö- och hälsoskyddsnämnden därefter ta ställning till om ytterligare undersökningar av den omgivande marken bör göras.

Koncessionsnämnden anser det lämpligast att miljö- och hälsoskyddsnämnden utformar ifrågavarande undersökningsföreläggande. Ärendet bör därför överlämnas till miljö- och hälsoskyddsnämnden för fortsatt handläggning.

KONCESSIONSNÄMNDENS BESLUT

Med ändring av länsstyrelsens och miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut rörande punkt 1 i miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut förklarar Koncessionsnämnden att Andersson enligt 43 § andra stycket miljöskyddslagen är skyldig att undersöka förekomsten av drivmedel i drivmedelstankarna och betongkassunen samt eventuella läckage från tankarna och kassunen. Koncessionsnämnden överlämnar åt miljö- och hälsoskyddsnämnden att utforma föreläggandet med avseende på undersökningens omfattning, utförande, tidpunkt för redovisning och eventuellt vite.

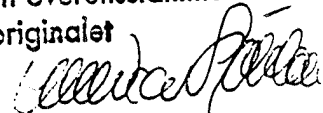
Detta beslut får enligt 48 § andra stycket miljöskyddslagen inte överklagas.

I detta beslut, som har fattats efter föredragning av handlingarna, har deltagit ledamöterna Rolf Strömberg, ordförande, Margaretha Bengtsson, Bengt-Erik Olsson och Åke Zachrisson. Föredragande har varit Agneta Ödegaard Herlin.


Rolf Strömberg


Agneta Ödegaard Herlin

Kopian överensstämmer
med originalet



REGERINGSRÄTTEN
Avd. II

PROTOKOLL
1998-03-31
Stockholm

Mål nr 5183-1994
Aktbilaga

NÄRVARANDE REGERINGSRÅD

Brink, Tottie, Sjöberg, Lindstam och Hulgaard
 ✓ ✓ ✓

FÖREDRAGANDE och PROTOKOLLFÖRARE

Regeringsrättssekreteraren Holmstedt

SÖKANDE

B.A.

Örebro

Ombud

Advokaten Jesper Mattsson,

Örebro

KLANDRAT AVGÖRANDE

Koncessionsnämndens för miljöskydd beslut den 21 juni 1994, nr B 129/94, dnr 292-446-93, angående skyldighet att utföra undersökning

SAKEN

Rättsprövning

Målet föredras.

Regeringsrätten beslutar dom.

Regeringsråden Brink och Tottie har skiljaktig mening och anför. Koncessionsnämndens beslut om undersökningsskyldighet har fattats med stöd av 43 § miljöskyddslagen. Föreläggande avseende sådan undersökning kan riktas mot den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet från sådan verksamhet.

Regleringen i miljöskyddslagen syftar till att skydda miljön mot utsläpp, föroreningar och störningar av olika slag. Även om reglerna i första hand tar sikte på industriell och liknande verksamhet har de ett vidare tillämpningsområde än så. Den verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig behöver inte vara kopplad till någon form av pågående kommersiell aktivitet utan kan vara begränsad exempelvis till

Postadress

Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress

Birger Jarls torg 5
Stockholm

Expeditionstid

09.00 - 12.00
13.00 - 15.00

Telefon

08/617 62 00

Telefax

08/617 62 58

förvaring av anläggning som kan innehålla ämnen som vid utsläpp kan skada miljön. Med hänsyn bl.a. till vad som i målet upplysts om den osäkerhet som rått beträffande såväl tidigare företagen sanering av drivmedelstankarna som betongkassunens täthet står det klart att förvaringen av tankarna utgör en verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig.

Syftet med bestämmelsen i 43 § andra stycket miljöskyddslagen om undersökningsplikt är bl.a. att tillsynsmyndigheten skall kunna kräva undersökning för att klarlägga om en verksamhet är miljöfarlig eller inte (se prop. 1973:141 s. 32).

Frågan är då om B.A. kan betraktas som utövare av angivna verksamhet. Hade han själv nyttjat anläggningen, skulle ett jakande svar vara givet. Enligt vår mening kan bedömningen inte ändras av att anläggningen fanns redan då B.A. förvärvade fastigheten. I och med att han genom fastighetsförvärvet blev ägare även till den anläggning i vilken drivmedelstankarna förvaras får han anses i miljöskyddslagens mening utöva den befarade miljöfarliga verksamhet som förvaringen enligt det nyss sagda utgör.

Mot bakgrund av vad som nu sagts konstaterar vi att Koncessionsnämndens beslut inte strider mot någon rättsregel på det sätt B.A. angett. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i ärendet att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Vi förklarar därför att Koncessionsnämndens beslut skall stå fast.



Uppvisat och lämnat för
expediering 1998-06-10

