

REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr

3665-1994

⑧ 20 sid.

meddelad i Stockholm den 31 maj 1996

SÖKANDE

Aktiebolaget Klippans Finpappersbruk, 556360-1821
Västergatan 1, 352 30 Växjö

Ombud

Advokaten C.W.

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljö- och naturresursdepartementet) beslut
den 14 april 1994, M92/3755/8, angående åläggande att
genomföra saneringsåtgärder enligt miljöskyddslagen
(bilaga)

SAKEN

Rättsprövning

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

BAKGRUND

Aktiebolaget Klippans Finpappersbruk (Klippanbolaget) bedrev under tiden 1965-1975 tillverkning av papper och pappersmassa vid Nyboholms bruk, som ligger vid Järnsjön i Emåns vattensystem. Genom beslut den 17 april 1973 (nr 28/73) lämnade Koncessionsnämnden för miljöskydd Klippanbolaget tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387), ML, till verksamheten vid bruket. För tillståndet föreskrevs villkor avseende bl.a. utsläpp av processavloppsvatten. År 1975 överläts verksamheten till MoDo Aktieföretag (MoDo).

Nämnda vattendrag förorenades genom utsläpp av PCB-haltiga fibrer. Statens naturvårdsverk gjorde i oktober 1991 hos Koncessionsnämnden för miljöskydd gällande att Klippanbolaget hade ett ansvar enligt ML för att komma till rätta med de olägenheter som utsläppen hade förorsakat under tiden från den 1 juli 1969 och till dess verksamheten överläts till MoDo år 1975. Naturvårdsverket ansåg det skäligt att Klippanbolaget skulle svara för viss andel av kostnaderna för saneringsarbetet. Verket yrkade därför med stöd av 24 § ML åläggande för Klippanbolaget att i samråd med verket och MoDo genomföra saneringsåtgärder inom vattenområdet.

Koncessionsnämnden avvisade enligt beslut den 8 oktober 1992 Naturvårdsverkets talan med hänvisning till att verksamheten nu bedrevs av annat företag.

Regeringen fann enligt beslut den 14 april 1994, efter överklagande av Naturvårdsverket, att Klippanbolagets skyldighet att avhjälpa olägenheten från bolagets tidigare verksamhet kvarstod och att bolaget med stöd av 5 och 24 §§ ML kunde åläggas att vidta återställningsåtgärder. Regeringen återförvisade emellertid ärendet till Koncessionsnämnden för en skälighetsprövning av bolagets återställningsansvar.

YRKANDEN M.M.

Klippanbolaget yrkar i ansökan om rättsprövning att regeringens beslut upphävs dels på den grunden att Naturvårdsverkets talan i ärendet inte lagligen kan riktas mot bolaget som part, dels därför att det skadeståndskrav som det här är fråga om i vart fall är preskriberat. Bolaget yrkar även att Regeringsrätten förordnar om inhibition av regeringens beslut.

Till stöd för sin talan anför Klippanbolaget, som i sina inlagor redovisar en genomgång av miljöskyddslagstiftningen rörande de i målet aktuella frågorna, bl.a. följande. Då bolaget år 1975 överlät verksamheten vid Nyboholms bruk till MoDo hade bolaget välgrundad anledning att ta fasta på då gällande lagregler, som inte över huvud taget innefattade några bestämmelser om en efter överlåtelsen kvarvarande skyldighet om återställning. Inte förrän genom tillägget i 5 § ML den 1 juli 1989 aktualiserades denna skyldighet och tog därvid sikte på det fall då verksamheten upphört. Att, såsom regeringen gjort, beteckna detta tillägg som ett "förtydligande" må vara en lagteknisk finess. För den enskilde företagaren har det dock dessförinnan inte varit möjligt att av lagtexten läsa ut att denne vare sig vid överlåtelse eller nedläggning av verksamheten skulle kunna drabbas av kostnader för återställning i annat fall än då en sådan skyldighet ingått som villkor för tillståndet enligt ML. Att dessutom sätta likhetstecken mellan att verksamheten har upphört och att den överlåtits är att tänja begreppen på ett från rättssäkerhetssynpunkt betänkligt sätt. Med tillämpning av gängse språkbruk har en verksamhet antingen upphört eller överlåtits. Med orden "verksamheten har upphört" kan inte åsyftas annat än "företagsnedläggelse", vilket också är det begrepp som har använts bl.a. av Miljöskadeförsäkringsutredningen (SOU 1992:135, s. 9 m.fl.). - Inte heller är 24 § andra stycket ML tillämplig, då det i

förevarande fall rör sig om en alltjämt pågående verksamhet. Detta framgår av specialmotiveringen till 1988 års ändringar av bl.a. 24 § (prop. 1987/88:85, s. 305).

I frågan om preskription anför Klippanbolaget bl.a.: Naturvårdsverkets talan går ut på att bolaget skall deltaga med viss andel - beräknad till i vart fall 6 miljoner kr - av kostnaderna för att sanera Järnsjön, alltså ett skadeståndskrav enligt ML. För fordringar, oavsett om de avser pengar eller annan prestation, gäller en tioårig preskription. I detta fall räknas fristen från varje tidpunkt då den påstådda fortlöpande skadan har uppkommit, dvs. för bolagets del under perioden den 1 juli 1969 till den 1 november 1975, då verksamheten övertogs av MoDo. Naturvårdsverket har ostridigt inte gjort kravet gällande inom preskriptionsfristen, alltså före den 1 november 1985. I och med att ML inte innehåller några särbestämmelser på denna punkt är det den allmänna preskriptionslagen som skall tillämpas. Krav från det allmänna på grund av miljöskador är inte undantagna från preskriptionslagens huvudregel om att en skadeståndsfordran preskriberas tio år efter tillkomsten, vilket framgår bl.a. av SOU 1983:7, s. 88. Om preskriptionslagen inte skulle vara tillämplig på krav från det allmänna på grund av miljöskada av förevarande slag skulle detta innebära ett förgripande på en för rättsordningen och för det ekonomiska livet grundläggande förutsättning, nämligen att den enskilde företagaren inte skall kunna drabbas av oförutsedda skadeståndskrav från det allmänna, vilka i princip kan avse handlingar som ligger hur långt som helst tillbaka i tiden.

Regeringen och Naturvårdsverket har avgivit yttrande i målet.

Koncessionsnämnden för miljöskydd har i skrivelse till Regeringsrätten uppgivit att ärendet hos nämnden är vilandeförklarat i avvaktan på Regeringsrättens prövning.

SKÅLEN FÖR REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Av 1 § lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut framgår att Regeringsrätten skall pröva om regeringens avgörande i ärendet strider mot någon rättsregel på det sätt som Klippanbolaget angivit eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet. Den grundläggande frågan är härvid om bolaget med stöd av 5 och 24 §§ ML kan åläggas att medverka till att saneringsåtgärder vidtas i Järnsjön.

Enligt 5 § första stycket första meningen ML skall den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet vidtaga de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iakttaga de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Vidare föreskrivs i andra meningen att skyldigheten att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att verksamheten har upphört.

Andra meningen i 5 § första stycket ML lades till genom lagstiftning år 1988 (SFS 1988:924). Samtidigt erhöll 24 § ML delvis ny lydelse. Med stöd av 24 § ML får Koncessionsnämnden, efter vad som är skäligt, ändra eller upphäva gällande villkor för en miljöfarlig verksamhet eller meddela nya villkor för den, bl.a. om det genom verksamheten uppkommit någon olägenhet som inte förutsågs när verksamheten tilläts och ett förbud framstår som en alltför ingripande åtgärd (första stycket fjärde punkten). Vidare får Koncessionsnämnden, i fall som avses i första stycket fjärde punkten, också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheten för framtiden (samma paragrafs andra stycke). I övergångsbestämmelserna föreskrevs, såvitt nu är av intresse, att de nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 1989 och att äldre före-

skrifter fortfarande skulle gälla i fråga om överklagande av beslut, som har meddelats före ikraftträdandet.

I det till Lagrådet remitterade förslaget till ändringen i 5 § ML föreslog regeringen att en bestämmelse skulle tas in i paragrafens andra stycke om att den skyldighet att avhjälpa olägenheter som kan föreligga enligt första stycket kvarstår till dess behövliga åtgärder har vidtagits eller befrielse från dem har medgivits. Lagrådet föreslog i anledning härav att andra stycket i paragrafen skulle lämnas oförändrat och att första stycket i stället skulle förses med en andra mening av följande innehåll: "Skyldighet att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att verksamheten har upphört."

Lagrådet anförde vidare (prop. 1987/88:85, s. 339 f.):

Som har anmärkts i remissprotokollet gäller paragrafens bestämmelser - däribland skyldigheten att vidta återställningsåtgärder - alla som utövar en miljöfarlig verksamhet, vare sig verksamheten är tillståndspliktig eller ej. För det fall att behövliga åtgärder inte vidtas blir emellertid skilda regler att tillämpa, beroende på verksamhetens art. Är det fråga om en tillståndsprövad verksamhet, torde nya villkor om återställningsåtgärder kunna meddelas med stöd av 24 § första stycket i det remitterade förslaget. Har verksamheten upphört, torde beslut om åtgärder kunna meddelas med stöd av den angivna paragrafens andra stycke.

När det gäller icke tillståndsprövade verksamheter finns det möjlighet att meddela föreläggande enligt 40 eller 41 §. Paragrafernas ordalydelse medför att föreläggande kan meddelas, oavsett om den miljöfarliga verksamheten fortfarande pågår eller ej.

Pågår den verksamhet som medför behov av återställningsåtgärder, skall förelägganden och andra beslut självfallet riktas mot den som driver verksamheten. Och har verksamheten upphört eller övertagits av någon annan, bör i princip den som bedrev verksamheten när olägenheterna uppkom träffas av myndigheternas åtgärder. Som framhålls i remissprotokollet hindrar de nyss berörda paragraferna inte en sådan ordning. Praktiska problem kan emellertid uppstå när en myndighet vill vända sig mot den som tidigare har bedrivit en miljöfarlig verksamhet. Svårigheter kan uppkomma inte bara när verksamheten har övertagits av någon annan utan också när verksamheten har upphört och den fastighet där den bedrevs har bytt ägare. Lagrådet saknar underlag för en närmare

diskussion av hur myndigheterna bör handla i dessa fall. Det är emellertid önskvärt att hithörande spörsmål, bl.a. frågan om till vem ett föreläggande bör rikta sig i olika situationer, blir föremål för ytterligare överväganden.

I de allmänna motiveringarna till ändringarna i bl.a. 5 och 24 §§ ML uttalade föredragande departementschefen bl.a. följande (a. prop. s. 218).

Om den ifrågavarande miljöfarliga verksamheten inte längre bedrivs eller om återställningsanspråket av annan anledning riktas mot någon som inte längre bedriver verksamheten, anser miljöskyddsutredningen att det får anses oklart i vad mån 24, 25 och 41 §§ i den lydelse paragraferna då hade var tillämpliga. Jag har i denna fråga följande uppfattning. Enligt 5 § ML åligger det den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet bl.a. att vidta skäliga återställningsåtgärder. Denna skyldighet kan enligt min mening inte anses upphöra därför att verksamheten inte längre utövas utan kvarstår till dess att den har fullgjorts. Jag anser dock, med hänsyn till den oklarhet som ansetts råda i rättspraxis, att lagen bör förtydligas på denna punkt.

Vad gäller icke tillståndsprövad verksamhet finns det inte i ordalydelsen i 40 eller 41 § något som utsäger att förelägganden enligt dessa paragrafer inte skulle kunna meddelas även mot den som inte längre utövar den miljöfarliga verksamheten. Inte heller i praxis finns det något avgörande med den innebörden. Har skyldigheten att vidta återställningsåtgärder enligt 5 § inte fullgjorts, bör därför behövliga föreskrifter kunna meddelas med stöd av 40 eller 41 § även mot den som har slutat med verksamheten. Av samma skäl anser jag att det inte heller finns något hinder mot att, i fråga om tillståndsprövad verksamhet, tillämpa 24 § efter de ändringar av paragrafen som jag föreslår i avsnitt 10.5. Pågår ingen verksamhet längre, kan den nya mot-svarigheten till 25 §, som av redaktionella skäl bör utgöra ett nytt andra stycke i 24 §, tillämpas.

Med den ordning som jag nu har föreslagit görs det klart att all miljöfarlig verksamhet som har pågått och upphört sedan ML trädde i kraft också är förenad med återställningsskyldighet.

Med anledning av Lagrådets uttalanden i fråga om förslaget till ändringar i 5 § ML anförde departementschefen i specialmotiveringen bl.a. (a. prop. s. 302 f.):

Lagtexten har utformats i enlighet med lagrådets förslag. Jag kan även i övrigt i allt väsentligt instämma i vad lagrådet har anfört. När det gäller de

eventuella praktiska problem som lagrådet har pekat på är det enligt min mening i de flesta fall naturligt för den som äger en fastighet där återställningsåtgärder behövs att ställa fastigheten till förfogande för sådana åtgärder även om någon annan har utövat den miljöfarliga verksamheten i fråga. Mot denna bakgrund anser jag att det finns skäl att avvakta vunna erfarenheter innan den av lagrådet uppmärksamade frågan görs till föremål för utredning.

Regeringsrätten gör följande bedömning.

Som framgått ovan upphörde Klippanbolagets befattning med verksamheten vid Nyboholms bruk år 1975 genom att verksamheten överläts på MoDo. Verksamheten hade då sedan 1973 bedrivits med Koncessionsnämndens tillstånd. Detta var inte förenat med några villkor om framtida saneringsåtgärder. Lagändringarna i bl.a. 5 och 24 §§ ML trädde i kraft den 1 juli 1989 och ansökningsfrågan från Naturvårdsverket om åläggande för bolaget att utföra saneringsåtgärder i fråga om Järnsjön inkom till Koncessionsnämnden i oktober 1991.

Regeringsrätten finner att 5 § ML i dess lydelse före den 1 juli 1989 inte kan tilläggas den innebörden att en skyldighet att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att en miljöfarlig verksamhet upphört. Inte heller framgår av 24 och 25 §§ ML i deras dåvarande lydelse att åläggande kunde riktas mot en förutvarande verksamhetsutövare.

Före den 1 juli 1989 saknades sålunda lagstöd för att ålägga Klippanbolaget att, efter överlåtelsen av verksamheten, medverka vid genomförande av saneringsarbetet i Järnsjön. Fråga är om nu gällande bestämmelser, som tillkommit genom lagändringen 1988, kan tillämpas på ett företag som överlätit sin verksamhet före den 1 juli 1989.

Denna frågeställning får ses mot bakgrund av de principer i fråga om tillämplig lagstiftning som anses gälla.

på det förvaltningsrättsliga området. Här kan erinras om de uttalanden som Regeringsrätten har gjort i avgörandet RÅ 1988 ref. 132. Regeringsrätten anförde där bl.a. följande.

Av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser har ansetts följa att bestämmande för vilka förvaltningsrättsliga föreskrifter - avseende både förfarandet och prövningen i sak - som skall tillämpas i ett mål eller ärende som regel är vilka föreskrifter som är i kraft när prövningen sker. Det anförda har ansetts gälla även vid prövning av besvär över beslut som fattats före ikraftträdandet av de föreskrifter som gällde vid besvärsprövningen. Undantag från dessa grundsatser kan dock vara uttryckligen föreskrivna i övergångsbestämmelser eller följa av uttalanden i motiven till lagstiftningen. Fall kan också tänkas där av omständigheterna framgår att lagstiftaren inte avsett att de nya bestämmelserna skall tillämpas helt enligt de angivna grundsatserna i ett övergångsskede.

En tillämpning av den ovan angivna huvudprincipen, nämligen att till grund för prövningen av ett mål eller ärende skall ligga de föreskrifter som är i kraft vid tidpunkten för prövningen, skulle leda till att frågan om Klippanbolagets skyldighet att medverka vid saneringen av Järnsjön skall bedömas med ledning av bl.a. 5 och 24 §§ ML i deras lydelse fr.o.m. den 1 juli 1989.

Den beskrivna principen angående valet av tillämplig lagstiftning är emellertid inte undantagslös. Härvid är först att märka att en retroaktiv tillämpning i vissa fall är direkt förbjuden i grundlag (se 2 kap. 10 § regeringsformen). Vidare har inom EG-rätten - som hämtar sitt mönster i medlemsstaternas gemensamma rättstraditioner - med hänvisning till proportionalitetsprincipen och till principerna om rättssäkerhet (legal certainty or security) och skyddet av berättigade förväntningar (protection of legitimate expectations) ansetts att, till skillnad från ändringar i processuella regler, ändringar i materiellrättsliga regler normalt inte träffar förhållanden som ligger före ikraftträdandet annat än då det på olika sätt, såsom av bestämmelsens ordalydelse, klart framgår att en retroaktiv tillämpning

har varit åsyftad. Även i sådant fall krävs att de berörda berättigade förväntningar har behörigen respekterats.

I sammanhanget bör framhållas att ett mycket stort antal normer i Sverige faller inom området förvaltningsrättsliga föreskrifter. Att på ett entydigt sätt avgränsa sådana föreskrifter mot föreskrifter av annat slag låter sig inte göra. Den förvaltningsrättsliga lagstiftning som myndigheter och domstolar har att tillämpa aktualiseras i mål och ärenden av skiftande slag. Åtskilliga förvaltningsrättsliga föreskrifter gäller förhållanden som i princip i första hand regleras av civilrättslig lagstiftning. För sådan lagstiftning är utgångspunkten som regel att ny lagstiftning inte träffar rättshandlingar som utförts innan lagstiftningen trätt i kraft. Flertalet förvaltningsrättsliga föreskrifter är emellertid av sådant slag att skälen att ge reglerna snabbt genomslag är starka. Med hänsyn till nu anförda omständigheter bör försiktighet iakttas då det gäller att ställa upp en generell princip för hur man skall tillämpa författningsändringar, som utan särskilda övergångsbestämmelser träder i kraft någon gång mellan tidpunkten för de händelser som skall prövas eller den ansökan som har gjorts och tidpunkten för själva prövningen.

Enligt Regeringsrättens mening bör - i enlighet med vad som uttrycks i RÅ 1988 ref. 132 - en allmän utgångspunkt vara att till grund för prövningen av ett mål eller ärende skall ligga de föreskrifter som är i kraft vid tidpunkten för denna prövning. Det framstår emellertid inte som rimligt att till den enskildes nackdel tillämpa en lagstiftning av det i målet aktuella slaget retroaktivt, i vart fall inte om inte detta är föreskrivet i särskilda övergångsbestämmelser eller det av regelsystemet i övrigt tydligt kan utläsas att en sådan tillämpning är åsyftad.

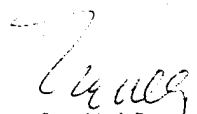
Såvitt gäller det nu aktuella fallet kan framhållas att de år 1988 beslutade ändringarna i ML inte innehåller någon övergångsbestämmelse av innebörd att ML i dess lydelse fr.o.m. den 1 juli 1989 skall tillämpas även på företag som - i likhet med Klippanbolaget - överlåtit sin verksamhet långt innan de nya reglerna trädde i kraft. Lagstiftningens utformning i övrigt kan inte heller anses ge stöd för en retroaktiv tillämpning i ett sådant fall. Med hänsyn till dessa förhållanden och då en sådan tillämpning uppenbarligen skulle kunna leda till en tidigare oförutsebar ekonomisk belastning för berörda företag, finner Regeringsrätten att frågan om skyldigheten för Klippanbolaget att medverka vid saneringen av Järnsjön skall prövas på grundval av ML:s lydelse före den 1 juli 1989. Någon möjlighet att med stöd av den lagstiftningen ålägga bolaget att medverka vid saneringsåtgärder föreligger, som framgår av vad tidigare anförts, inte.

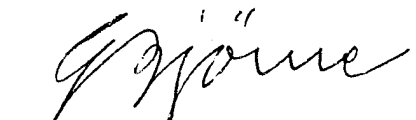
Av vad som nu sagts följer att regeringens beslut saknar stöd i lag. Det skall därför upphävas.

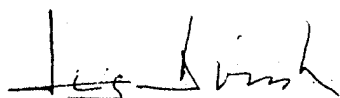
Med denna utgång saknas anledning att gå in på frågan om preskription har inträtt.

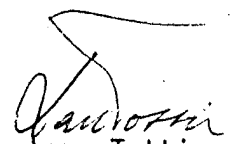
REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Regeringsrätten upphäver regeringens beslut.


G. Wahlgrén


G. Björne


Stig Brink
Skiljaktig mening se
protokoll


Lars Tottie
Skiljaktig mening se
protokoll



Per Dahlman



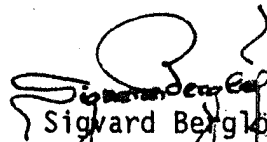
Elisabeth Palm

Skiljaktig mening se
protokoll



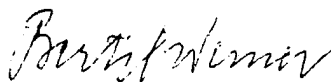
Ulla Wadell

Skiljaktig mening se
protokoll

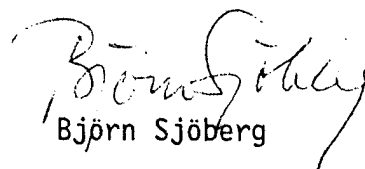


Sigvard Berglöf

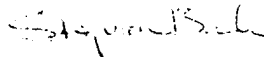
Skiljaktig mening se
protokoll



Bertil Werner



Björn Sjöberg




Stig von Bahr



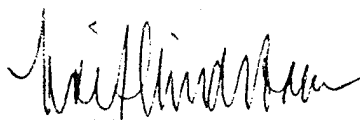
Anders Swartling



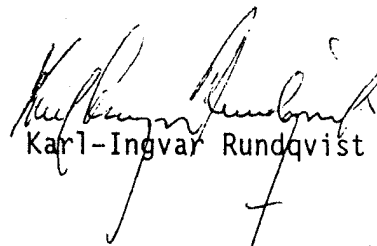
Sigvard Holstad



Arne Bækkevold



Leif Lindstam



Karl-Ingvar Rundqvist



Kjerstin Nordborg



Evalotta Grip

Föredragande regerings-
rättssekreterare

Plenum

Föredraget 1996-03-13



1994-04-14

M92/3755/8

Statens naturvårdsverk
171 85 SOLNA

Överklagande i fråga om åläggande för Aktiebolaget Klippans Finpappersbruk att genomföra saneringsåtgärder i Järnsjön i Hultsfreds kommun, Kalmar län

Bakgrund

Naturvårdsverket har i ärendet uppgivit bl.a. följande.

Järnsjön i Emån har förorenats av PCB-haltiga fibrer från Nyboholms bruk. Ett principbeslut om sanering har fattats vid sammanträde den 5 juni 1991 med den projektstyrelse som bildats för att leda projektet. Naturvårdsverket har sökt nå en uppgörelse med de företag som bidragit till föroreningen, AB Klippans Finpappersbruk - Klippanbolaget - och MoDo AB, om lämplig fördelning av ansvaret för återställning. En preliminär principuppgörelse har träffats med MoDo AB men inte kunnat nås med Klippanbolaget. Länsstyrelsen i Kalmar län och Hultsfreds kommun deltar i projektet. Naturvårdsverket kan dessutom i den mån ansvar inte skäligen kan utkrävas från förorenarna använda tilldelade anslag för återställningen.

Klippanbolaget bedrev verksamhet vid bruket under tiden 1965 till 1975. Därefter överläts verksamheten till MoDo AB. Verksamheten tillståndsprövades enligt miljöskyddslagen år 1973.

Det överklagade beslutet

Statens naturvårdsverk har gjort gällande att återställningsansvar åligger Klippanbolaget för olägenheter på grund av de utsläpp av fiberhaltigt avloppsvatten som skett från den 1 juli 1969 till dess verksamheten år 1975 övertogs av MoDo AB och fört talan mot Klippanbolaget med anledning därav. Verket har bedömt det skäligt att Klippanbolaget svarar för 20 % av restaureringskostnaderna upp till 30 Mkr och 10 % av kostnaderna mellan 30 och 40 Mkr.

Koncessionsnämnden avvisade i det överklagade beslutet Naturvårdsverkets hemställan om att Klippanbolaget med stöd av 24 § miljöskyddslagen åläggs att i samråd och samarbete med Naturvårdsverket och MoDo AB genomföra saneringsåtgärder i Järnsjön i Hultsfreds kommun.

Två av nämndens ledamöter fann att Klippanbolaget inte är rätt adressat för Naturvårdsverkets talan mot bakgrund av att verksamheten nu bedrivs av annan och att talan därför skulle avvisas. Två skiljaktiga ledamöter fann att en tidigare verksamhetsutövare har ett ansvar för återställning som hänför sig till den tid varunder han bedrev verksamheten även om verksamheten nu bedrivs av annan. En av dessa har velat ålägga Klippanbolaget att delta i saneringen av Järnsjön. Den andre ledamoten har vid en skälighetsavvägning funnit att det vore oskäligt att nu utkräva ett sådant deltagande.

Överklagandet

Naturvårdsverket har överklagat beslutet med yrkande om i första hand bifall till verkets i Koncessionsnämnden förda talan och i andra hand att regeringen med ändring av nämndens beslut förklarar att hinder mot att ta upp verkets talan till prövning i sak inte föreligger och återförvisar ärendet till nämnden för sådan prövning. Andrahandsyrkandet har framställts för det fall regeringen skulle finna att omröstningsreglerna inte tillämpats rätt av Koncessionsnämnden.

Naturvårdsverket har upplyst att MoDo AB i en preliminär principöverenskommelse med Naturvårdsverket åtagit sig att i viss omfattning svara för kostnaderna för saneringsarbetet. MoDo AB är inte part i detta ärende. Ett beslut i ärendet kan därför inte omfatta MoDo AB:s deltagande i saneringen av Järnsjön. Regeringens prövning avser endast Klippanbolagets återställningsansvar.

Yttranden m.m.

Yttrande över överklagandet har avgivits av Koncessionsnämnden, Länsstyrelsen i Kalmar län, Hultsfreds kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Hultsfreds kommun samt Klippanbolaget. Koncessionsnämnden avstyrker bifall till överklagandet med undantag för en skiljaktig ledamot som tillstyrker. Länsstyrelsen i Kalmar län, Hultsfreds kommun och Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Hultsfreds kommun tillstyrker bifall. Länsstyrelsen anför dock att skyldigheten att delta i saneringen bör anpassas till Klippanbolagets ekonomiska möjligheter av samhällsekonomiska skäl. Bolaget bestrider ändring.

Naturvårdsverket och Klippanbolaget har ingivit ytterligare skrifter.

Regeringens bedömning

Naturvårdsverket har i Koncessionsnämnden yrkat åläggande för Klippanbolaget att delta i saneringen av Järnsjön.

Koncessionsnämndens majoritet har i det överklagade beslutet funnit att Klippanbolaget inte kan åläggas att delta i saneringen av Järnsjön eftersom Klippanbolaget överlåtitt verksamheten till ett annat bolag. Detta ställningstagande innebär en prövning av själva sakfrågan oavsett att Koncessionsnämnden formulerat beslutsmeningen som ett beslut om avvisning. Någon särskild omröstning enligt 15 § miljöskyddslagen har därför inte behövt ske. Omröstningen i Koncessionsnämnden har skett på rätt sätt. Det föreligger därmed inget hinder för regeringen att pröva ärendet i sak.

Av 5 § miljöskyddslagen framgår att den som bedriver miljöfarlig verksamhet är skyldig att vidta skäligen åtgärder för att förebygga eller avhjälpa olägenheter som orsakas av verksamheten. Detta innebär bl.a. att den som utövar miljöfarlig verksamhet är skyldig att vid behov vidta skäligen återställningssåtgärder. Att denna skyldighet kvarstår även efter det att verksamheten har upphört framgår numera uttryckligen av lagtexten efter ett tillägg i paragrafen genom lagändring den 1 juli 1989.

I fråga om tillståndsprövad verksamhet ges möjlighet att ändra, upphäva eller meddela nya villkor i 24 § miljöskyddslagen. Koncessionsnämnden får enligt paragrafens andra stycke dessutom föreskriva andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheten för framtiden om det genom verksamheten uppkommit någon olägenhet som inte förutsågs när verksamheten tilläts. I förarbetena anförs att i de fall verksamheten upphört finns möjlighet att meddela föreläggande om t.ex. återställningssåtgärder (prop. 1987/88:85 s. 305). Vidare anges bestämmelsen motsvara 25 § i dess tidigare lydelse. Några undantag från paragrafens tillämplighet görs inte i övergångsbestämmelserna.

En skyldighet att vidta åtgärder enligt 24 § andra stycket kan inte bli föremål för preskription. Regeringen vill understryka att den tid som har förflutit mellan det att någon inte längre driver verksamheten som förorsakat återställningsbehovet och tidpunkten då återställningsanspråk framställs dock bör ha betydelse för vad som skäligen kan åläggas verksamhetsutövaren. I princip bör återställningsskyldigheten vid en sådan skälighetsbedömning helt kunna bortfalla.

Beträffande frågan om vem som kan åläggas återställningsskyldighet anförde departementschefen i förarbetena till ändringen av 5 § bl.a. (prop. 1987/88:85, sid. 218).

--- "Enligt 5 § ML åligger det den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet bl.a. att vidta skäliga återställningsåtgärder. Denna skyldighet kan enligt min mening inte anses upphöra därför att verksamheten inte längre utövas utan kvarstår till dess att den har fullgjorts. Jag anser dock, med hänsyn till den oklarhet som har ansetts råda i rättspraxis, att lagen bör förtydligas på denna punkt.

Vad gäller icke tillståndsprövad verksamhet finns det inte i ordalydelsen i 40 eller 41 § något som utsäger att förelägganden enligt dessa paragrafer inte skulle kunna meddelas även mot den som inte längre utövar den miljöfarliga verksamheten. Inte heller i praxis finns det något avgörande med den innebörden. Har skyldigheten att vidta återställningsåtgärder enligt 5 § inte fullgjorts, bör därför behövliga föreskrifter kunna meddelas med stöd av 40 eller 41 § även mot den som har slutat med verksamheten. Av samma skäl anser jag att det inte heller finns något hinder mot att, i fråga om tillståndsprövad verksamhet tillämpa 24 § efter de ändringar av paragrafen som jag föreslår i avsnitt 10.5. Pågår inte verksamheten längre, kan den nya motsvarigheten till 25 §, som av redaktionella skäl bör utgöra ett nytt andra stycke i 24 § tillämpas."

I förslaget som remitterades till lagrådet föreslogs ett tillägg i 5 § av följande lydelse.

--- "Skyldigheten att avhjälpa olägenheter kvarstår till dess de åtgärder som behövs har vidtagits eller befrielse från dem har medgivits."

Lagrådet uttalade i anledning av lagrådsremissen bl.a. följande (prop. 1987/88:85, sid. 340).

--- "Pågår den verksamhet som medför behov av återställningsåtgärder, skall förelägganden och andra beslut självfallet riktas mot den som driver verksamheten. Och har verksamheten upphört eller övertagits av någon annan, bör i princip den som bedrev verksamheten när olägenheterna uppkom träffas av myndigheternas åtgärder. Som framhålls i remissprotokollet hindrar de nyss berörda paragraferna inte en sådan ordning. Praktiska problem kan emellertid uppstå när en myndighet vill vända sig mot den som tidigare har bedrivit en miljöfarlig verksamhet. Svårigheter kan uppkomma inte bara när verksamheten har övertagits av någon annan utan också när verksam

heten har upphört och den fastighet där den bedrevs har bytt ägare. Lagrådet saknar underlag för en närmare diskussion av hur myndigheterna bör handla i dessa fall. Det är emellertid önskvärt att hit-hörande spörsmål, bl.a. frågan om till vem ett föreläggande bör rikta sig i olika situationer, blir föremål för ytterligare överväganden."

Departementschefen yttrade med anledning härav (prop. 1987/88:85, sid. 302).

--- "Lagtexten har utformats i enlighet med lagrådets förslag. Jag kan även i övrigt i allt väsentligt instämma i vad lagrådet har anfört. När det gäller de eventuella praktiska problem som lagrådet har pekat på, är det enligt min mening i de flesta fall naturligt för den som äger en fastighet där återställningsåtgärder behövs att ställa fastigheten till förfogande för sådana åtgärder även om någon annan har utövat den miljöfarliga verksamheten i fråga. Mot denna bakgrund anser jag att det finns skäl att avvakta vunna erfarenheter innan den av lagrådet uppmärksammade frågan görs till föremål för utredning."

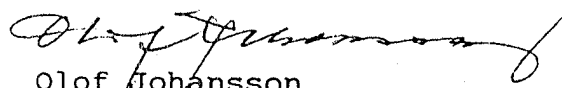
Regeringen konstaterar att några sådana praktiska problem som omtalas inte föreligger i detta fall.


En verksamhetsutövare kan avsluta sin verksamhet genom att lägga ned verksamheten eller genom att överlåta den på en annan verksamhetsutövare. I båda fallen har verksamhetsutövaren upphört med sin verksamhet. Regeringen finner att förarbetena till såväl 5 § som 24 § andra stycket miljöskyddslagen ger stöd för uppfattningen att paragraferna är tillämpliga på verksamhet som avslutats oavsett om detta skett genom att verksamheten lagts ned eller överlåtits. Regeringen finner således att Klippanbolagets skyldighet att avhjälpa olägenhet från bolagets tidigare verksamhet i och för sig kvarstår och att Klippanbolaget kan åläggas att vidta återställningsåtgärder. Härefter återstår att göra en skälighetsbedömning av Klippanbolagets ansvar för återställning med hänsyn till omständigheterna i förevarande fall.

Koncessionsnämnden har, vid den utgång den kommit till, inte haft anledning att göra någon sådan bedömning i det överklagade beslutet. Regeringen finner, med hänsyn till tvåinstansprincipen, att ärendet därför bör överlämnas till Koncessionsnämnden för sådan prövning.

Regeringen undanröjer Koncessionsnämndens beslut och överlämnar ärendet till Koncessionsnämnden för erforderlig behandling.

På regeringens vägnar


Olof Johansson


Kerstin Cederlöf

**Ådragets överensstämmelse
med originalet intygas**



Kopia till

Advokaten C.W. såsom ombud för AB
Klippans Finpappersbruk
Länsstyrelsen i Kalmar län
Hultsfreds kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Hultsfreds kommun
Koncessionsnämnden för miljöskydd

REGERINGSRÄTTEN

Avd.
Plenum

PROTOKOLL

1996-03-13
Stockholm

Mål nr 3665-1994
Aktbilaga

NÄRVARANDE REGERINGSRÅD

Wahlgren, Björne, Brink, Tottie, Dahlman,
Palm, Wadell, Berglöf, Werner, Sjöberg,
von Bahr, Swartling, Holstad, Bækkevold,
Lindstam, Rundqvist och Nordborg

FÖREDRAGANDE och PROTOKOLLFÖRARE

Regeringsrättssekreteraren Grip

SÖKANDE

Aktiebolaget Klippans Finpappersbruk, 556360-1821
Västergatan 1, 352 30 Växjö

Ombud

Advokaten C.W.

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljö- och naturresursdepartementet) beslut den 14 april 1994,
M92/3755/8, angående åläggande att genomföra saneringsåtgärder enligt
miljöskyddslagen

SAKEN

Rättsprövning

Målet föredras.

Regeringsrätten meddelar dom.

Regeringsråden Brink, Tottie, Palm, Wadell och Berglöf har skiljaktig mening om hur skälen för Regeringsrättens avgörande bör utformas och anför: Vi är ense med majoriteten om innehållet i domskälen till och med citatet under "Regeringsrätten gör följande bedömning" som avslutas med

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 5
Stockholm

Expeditionstid
09.00 -12.00
13.00 - 15.00

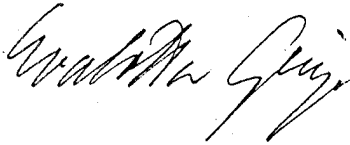
Telefon
08/617 62 00
Telefax
08/617 62 58

orden "grundsatserna i ett övergångsskede". Därefter bör skälen ha följande utformning:

Detta rättsfall, som rörde fastställandet av en arbetsplan för ett vägbygge, innebär alltså att Regeringsrätten prövat förutsättningarna för fastställelsen - och därmed för det tillstånd att ta mark i anspråk m.m. som en arbetsplan ger vägens anläggare - mot den lagstiftning härför som gällde vid tidpunkten för prövningen i högre instans. Detta är någonting helt annat än att i efterhand ålägga en tillståndshavare skyldigheter som inte hade stöd i lag vare sig när tillståndet meddelades eller när det för hans del upphörde att gälla. Om den princip som angivits i rättsfallet skulle tillämpas på fall som det nu aktuella skulle detta öppna för all slags retroaktiv lagtillämpning. En sådan lagtillämpning skulle strida mot allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser.

Det bör tilläggas att en retroaktiv lagtillämpning inte är obegränsat möjlig ens med direkt stöd i lag. Såvitt gäller skatt eller statlig avgift är retroaktivitet uttryckligen förbjuden i 2 kap. 10 § regeringsformen och därutöver är det nyligen vidgade egendomsskyddet i 18 § att beakta. Även EG-rätten kan medföra särskilda restriktioner.

Av vad som nu sagts följer att regeringens beslut saknar stöd i lag. Det skall därför upphävas.



Uppvisat och lämnat för
expediering 1996-05-

