

REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr
857-1995

(50)

11 sid

meddelad i Stockholm den 16 januari 1997

SÖKANDE

1. B.B.
2. J.B.

Ombud

Advokat N.G.

KLANDRAT AVGÖRANDE

Koncessionsnämndens för miljöskydd beslut den 14 december 1994, nr B 249/94, dnr 292-278-94, angående skyldighet att borttransportera olja m.m. (bilaga)

SAKEN

Rättsprövning

YRKANDE

Makarna B. ansöker om rättsprövning av koncessionsnämndens beslut och yrkar att beslutet upphävs.

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

SKÅLEN 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.

Koncessionsnämndens beslut innebär att makarna B. vid vite förelagts att inom viss tid och i viss ordning dels ha forslat bort olja från en urinbrunn på fastigheten Staffanstorp Flackarp 13:1 i Staffanstorps kommun, dels ha sanerat och rengjort urinbrunnen. Som stöd för beslutet i denna del har åberopats 5 och 40 §§ miljöskyddslagen (1969:387). Beslutet innefattar också ett föreläggande för makarna med stöd av 43 § samma lag att bl.a. inom viss tid lämna in ett intyg om urinbrunnens hållfasthet.

Av 1 § första stycket 2 miljöskyddslagen framgår att lagen är tillämplig på bl.a. användning av mark, byggnad eller anläggning på 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. Vidare sägs i samma stycke att skyldigheten att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att verksamheten upphört. I 40 § första stycket föreskrivs för det fall att tillstånd enligt lagen inte givits, att en tillsynsmyndighet får meddela ett föreläggande om sådana försiktighetsmått eller förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Enligt 43 § andra stycket gäller bl.a. att tillsynsmyndigheten får 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.

Av handlingarna i målet framgår bl.a. följande. Makarna B. förvärvade den ifrågavarande fastigheten av ett konkursbo med tillträde den 20 oktober 1993. Vid tillträdet hade fastigheten sedan 5-6 år använts av olika företag för bilreparationsverksamhet. Denna verksamhet upphörde den 1 november 1993. Någon dag efter tillträdet upptäckte

makarna B. urinbrunnen och att den var fylld med olja. De tog då kontakt med miljö- och hälsoskyddskontoret. På uppmaning av företrädare för kontoret gjorde de också polisanmälan. Makarnas kontakt med miljö- och hälsoskyddskontoret föranledde att fastigheten inspekterades den 27 oktober 1993. Efter viss ytterligare utredning beslöt miljö- och hälsoskyddsnämnden den 13 december 1993 att förelägga makarna att bl.a. forsla bort oljan.

Makarna B. har anfört bl.a. följande. De har inte upplåtit fastigheten till den eller dem som gjort depositionen. De äger inte oljan, de har inte haft något ekonomiskt utbyte av den och de avser inte att fortsätta den verksamhet som bedrivits på fastigheten. De har ingen annan anknytning till oljedepositionen än att de efter det att oljan blivit avstjälpd förvärvat äganderätten till fastigheten. Ett föreläggande enligt miljöskyddslagen förutsätter att adressaten utövar miljöfarlig verksamhet. Makarna utövar inte någon sådan verksamhet. Koncessionsnämndens avgörande innebär att redan fastighetsägandet som sådant ansetts utgöra tillräcklig grund för ett föreläggande. Detta synsätt saknar emellertid stöd i lag. Det är riktigare att förelägga säljaren av fastigheten, konkursboet, att utföra saneringen.

Regeringsrätten gör följande bedömning.

Föreläggandena vid vite att bl.a. forsla bort olja från fastigheten har utfärdats med hänvisning till 5 och 40 §§ miljöskyddslagen. Av det föregående framgår att sådana förelägganden kan riktas, såvitt nu är av intresse, endast mot den som utövar eller har utövat miljöfarlig 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 likartad verksamhet har de ett vidare tillämpningsområde än så. Den miljöfarliga verksamheten behöver inte vara kopplad till någon form av kommersiell aktivitet utan kan vara begränsad exempelvis till att en anläggning används för förvaring av ämnen som vid utsläpp kan skada miljön. Med hänsyn till bl.a. vad som i målet upplysts om den osäkerhet som rått beträffande urinbrunnens täthet och hållfasthet står det klart att förvaringen av olja i brunnen i sig utgör en miljöfarlig verksamhet.

Frågan är då om makarna B. kan betraktas som utövare av denna verksamhet. Hade de själva fyllt i oljan, skulle ett jakande svar vara givet. Enligt Regeringsrättens mening kan bedömningen inte ändras av att depositionen gjorts av någon annan än makarna och att de förvärvat

fastigheten utan vetskap om depositionen. I och med att de genom fastighetsförvärvet blivit ägare till den anläggning i vilken oljan förvaras får de anses i miljöskyddslagens mening utöva den miljöfarliga verksamhet som förvaringen enligt det nyss sagda utgör.

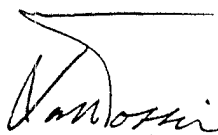
Makarna B. skall således anses utöva miljöfarlig verksamhet. Vad de uppgett om att de inte själva deltagit i den verksamhet i vilken oljeavfallet uppstått och att de vid fastighetsförvärvet var ovetande om förvaringen av olja har av koncessionsnämnden beaktats vid prövningen av om förelägganden skäligen kunde riktas mot dem. Det kan inte anses att koncessionsnämnden vid denna prövning gått utanför det utrymme för beslutsfattandet som bestämmelserna i miljöskyddslagen ger.

Mot bakgrund av vad nu sagts konstaterar Regeringsrätten att makarna

B. inte har anfört några omständigheter som innebär att koncessionsnämnden vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som myndigheterna har i ärenden av det aktuella slaget eller att det vid handläggningen har förekommit något fel. Inte heller i övrigt framgår klart av omständigheterna i ärendet att koncessionsnämndens beslut strider mot någon rättsregel. Beslutet skall därför stå fast.

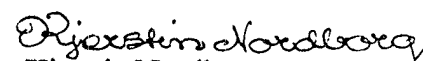
REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

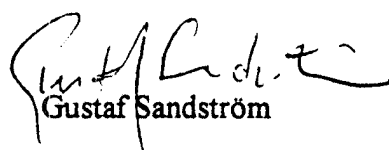
Regeringsrätten förklarar att koncessionsnämndens beslut skall stå fast.

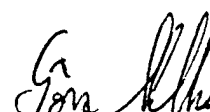

Lars Tottie


Anders Swartling


Sigvard Holstad
Skiljaktig mening se protokoll


Kjerstin Nordborg


Gustaf Sandström


Göran Mattsson
Föredragande regeringsrätts-
sekreterare

857-1995:31

KLAGANDE

_____ B.B. och J.B.
Ombud: advokaten N.G.

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Malmöhus län beslut 1994-06-10 angående åtgärder mot förorening av mark m.m. (branschkod 92.04) på en fastighet i Staffanstorps kommun

SAKEN

Skyldighet att svara för borttransport av olja m.m.

BAKGRUND

Av handlingarna i ärendet framgår att _____ B.B. och J.B. den 20 oktober 1993 köpte fastigheten Staffanstorp Flackarp 13:1 i Staffanstorps kommun av Lunnapågar-na Aktiebolag i konkurs. På fastigheten hade under de senaste fem-sex åren bedrivits bilreparationsverksamhet av minst tre olika företag, det sista, Lunds Bilverkstad Aktiebolag, till drygt en vecka efter tillträdesdagen den 20 oktober 1993.

Några dagar efter tillträdesdagen fann _____ B.B. och J.B. att det fanns olja i en urinbrunn på fastigheten. De tog kontakt med miljö- och hälsoskyddskontoret i Staffanstorps kommun. De uppmanades att polisanmäla förhållandet och kontakta konkursförvaltaren. Vid besök av företrädare för miljö- och hälsoskyddskontoret den 27 oktober 1993 kunde konstateras att urinbrunnen, som är ca. 4,5 x 4,5 m, var fylld med olja till ca 1,5 - 1,6 m. Uppskattningsvis innehöll den 25-30 m³ olja. Vid inspektionen konstaterades dessutom att ett antal oljefat med oljeinnehåll samt diverse skrot förvarades på fastigheten.

I ett beslut den 13 december 1993 förelade Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Staffanstorps kommun _____ B.B. och J.B. med stöd av 40 § miljöskyddslagen (1969:387)

envar vid vite av 20 000 kronor, att senast fyra veckor efter delfåendet av beslutet med godkänd entreprenör till godkänd destruktionsanläggning, ha forslat bort oljan från urinbrunnen på Staffanstorp Flackarp 13:1

envar vid vite av 5 000 kronor, att senast fem veckor efter delfåendet av beslutet ha sanerat och rengjort urinbrunnen på Staffanstorp Flackarp 13:1 avseende oljeförekomst

med stöd av 43 § miljöskyddslagen

envar vid vite av 5 000 kronor, att senast sju veckor efter delfåendet av beslutet till miljö- och hälsoskyddsnämnden ha redovisat slutförd undersökning avseende oljeförekomst i mark och grundvatten i anslutning till urinbrunnen på Staffantorp Flackarp 13:1.

Nämnden uttalade vidare.

Vad avser omfattningen av undersökningen är det på nuvarande stadium omöjligt att ange antal jord- och vattenprover. Detta skall slutligt bestämmas i samråd med miljöchefen under arbetets gång.

I miljö- och hälsoskyddsnämndens redogörelse i det överklagade beslutet anförs bl.a. följande.

I samband med inspektionen kontaktades även innehavaren till Lunds Bilverkstad AB. Innehavaren förnekade att han tömt olja i brunnen och menade att oljan förts dit av de upphörda firmorna. Enligt innehavaren uppsamlades all olja från hans verksamhet i en oljetank placerad intill verkstaden. Oljan togs om hand av SYSAV/Kemiavfall. Vid inspektion fanns en mindre mängd olja i tanken. Vid senare kontroll med Kemiavfall har det visat sig att företaget inte lämnat avfallsolja dit.

ÖVERKLAGADE BESLUTET

B.B. och J.B. överklagade miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut till Länsstyrelsen i Malmöhus län som i ett beslut den 10 juni 1994 avslog överklagandet avseende föreläggandena enligt 40 § miljöskyddslagen men biföll överklagandet avseende föreläggandet enligt 43 § miljöskyddslagen på så sätt att länsstyrelsen förelade

B.B. och J.B. att i samband med tömning och rengöring av urinbrunnen låta besiktiga denna. Intyg om urinbrunnens hållfasthet skall senast två veckor efter besiktningen lämnas in till miljö- och hälsoskyddsnämnden.

ÖVERKLAGANDE

B.B. och J.B. har överklagat länsstyrelsens beslut till Koncessionsnämnden och yrkar att bli befriade från skyldighet att vid vite vidta de åtgärder länsstyrelsen förplikat till.

B.B. och J.B. har som grund för sitt överklagande åberopat bl.a. följande.

De anser det med hänsyn till förhållandena inte skäligt att de, som varken äger det miljöfarliga avfallet eller haft kunskap om att det fanns på fastigheten, skall förpliktas till åtgärderna.

De förvärvade nyligen fastigheten av konkursförvaltaren, advokaten N-O.H., som företrädde konkursboet Lunnapågar AB i konkurs. Polisen i Lund utreder

nu vem som är ägare till oljan eller vem som är ansvarig för depositionen. När den ansvarige är funnen bör denne föreläggas att forsla bort oljan.

Den deponerade oljan liksom olja i fat förvarade på mark torde inte utgöra fast egendom utan tillhör annan än fastighetsägaren. B.B. och J.B. kan därmed inte sägas ha blivit ägare av oljan genom fastighetsköpet. I brist på utredning måste äganderätten anses tillkomma säljaren, d.v.s. konkursboet. Därför är det riktigare att förelägga konkursboet att omhänderta oljan och sanera brunnen än att ålägga B.B. och J.B. detsamma.

De har således inget personligt ansvar för föroreningen som de dessutom själva anmält till kommunen. Förhållandet är närmast att likna vid det fall där avstjälpning skett i smyg. B.B. och J.B. har dessutom ingen ekonomisk möjlighet att av egna medel bekosta saneringen. Det finns ingen möjlighet att sedan föroreningen upptäckts erhålla kredit med fastigheten som säkerhet. Inget saneringsföretag är berett att utföra arbetet på deras uppdrag utan att erhålla rimlig säkerhet för arbetets betalning.

INHIBITION

Koncessionsnämnden har genom delbeslut den 4 juli 1994, nr B 144/94, förordnat att miljö- och hälsoskyddsnämndens och länsstyrelsens beslut om föreläggande enligt 40 § miljöskyddslagen tills vidare inte skall gälla.

YTTRANDEN

Länsstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att överklagandet bör avslås då klagandena inte har anfört något nytt i ärendet.

SLUTSKRIFT FRÅN KLAGANDENA

Den fråga som Koncessionsnämnden bör pröva är huruvida ^{BB och JB} som nya fastighetsägare i god tro skäligen kan kan förpliktas att vidta de aktuella åtgärderna i anledning av att annan på fastigheten avstjälpt/deponerat den aktuella oljan trots att B.B. och J.B. inte har någon anknytning till den eller de som vidtagit de miljöfarliga åtgärderna. B.B. och J.B. har inte haft någon vinning av åtgärden. De bestrider att de på grund av fastighetens skick skulle haft anledning räkna med att olja deponerats i den f.d. urinbrunnen. De är inte ägare av oljan. De har inte förvärvat fastigheten i syfte att fortsätta den näring som tidigare bedrivits där.

Eftersom konkursboet som sålde fastigheten friskrivit sig från ansvar för dolda fel torde fastighetsägarna inte, som länsstyrelsen anvisat, i ett civilmål mot säljaren jämlikt regler i jordabalken kunna erhålla nedsättning av köpeskillingen eller skadestånd.

INHÄMTADE UPPGIFTER

Från länsstyrelsen har Koncessionsnämnden inhämtat att priset för att ta hand om olje-blandat vatten, rengöring av brunnen och kontroll av densamma uppgår till 575 kr/ton. Från klagandenas ombud har inhämtats att djurhållning inte förekommit på fastigheten på många år även om byggnader som ladugård, lada och urinbrunn finns kvar. Klagandena har inte haft för avsikt att bedriva djurhållning eller industriell verksamhet på gården.

Utav av klagandena ingivna fotografier av urinbrunnen och dennas placering framgår att brunnen som är helt täckt ligger i direkt anslutning till ladugården och ca 5-6 m från bilverkstadsbyggnaden. Brunnen sticker upp ca 50 cm ovanför omgivande mark. På ovansidan finns en öppning, ca 50 x 50 cm, som täcks av en flyttbar järnskiva.

KONCESSIONSNÄMNDENS ÖVERVÄGANDEN

Koncessionsnämnden konstaterar liksom länsstyrelsen att klagandena på sin fastighet förvarar olja i en urinbrunn. På sikt kan detta innebära att mark, ytvatten eller grundvatten förorenas. Enligt 1 § första stycket 2 miljöskyddslagen är klagandenas användning av marken att anse som miljöfarlig verksamhet, varför miljöskyddslagen är tillämplig på denna. I fråga om miljöfarlig verksamhet gäller enligt 5 § miljöskyddslagen att den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet skall vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet.

Med hänsyn till föroreningsrisken bör skyddsåtgärder mot denna vidtas. De av miljö- och hälsoskyddsnämnden och länsstyrelsen föreskrivna åtgärderna synes vara såväl tekniskt och miljömässigt motiverade som ekonomiskt rimliga för att förebygga framtida skador. Klagandena har visserligen inte deltagit i den verksamhet i vilken oljeavfallet har uppstått. De borde dock med vetskap om fastighetens tidigare användning och skick och med iakttagande av den undersökningsplikt som åvilat dem enligt jordabalken rimligen ha upptäckt oljan i urinbrunnen i samband med köpet av fastigheten. Som tidigare anförts utövar klagandena miljöfarlig verksamhet genom själva förvaringen av oljan. Koncessionsnämnden finner därför att nu ifrågavarande förelägganden enligt miljöskyddslagen, som avser skyddsåtgärder för att förebygga framtida skador, skäligen kan riktas mot dem.

På grund av det anförda finner Koncessionsnämnden att överklagandet bör avslås. Med hänsyn till omständigheterna finner dock Koncessionsnämnden skäl att flytta fram tidpunkten för när åtgärderna senast skall ha vidtagits till den 1 februari 1995 (bortforslingen av oljan) respektive till den 8 februari 1995 (sanering, besiktning).

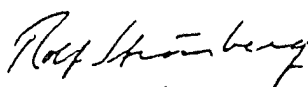
KONCESSIONSNÄMNDENS BESLUT

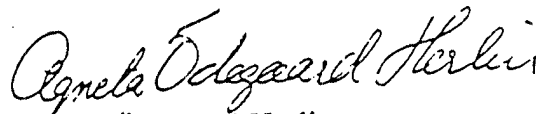
Koncessionsnämnden ändrar det överklagade beslutet endast på så sätt att den senaste tidpunkten för borttagande av oljan flyttas fram till den 1 februari 1995 och för sanering och besiktning till den 8 februari 1995.

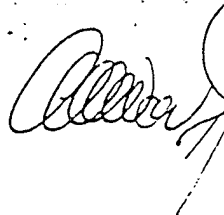
Koncessionsnämnden upphäver sitt beslut den 4 juli 1994 om inhibition.

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

I detta beslut, som har fattats efter föredragning av handlingarna i ärendet, har deltagit ledamöterna Rolf Strömberg, Margaretha Bengtsson, Ingvar Hallberg och Jan Ekermann. Föredragande har varit Agneta Ödegaard Herlin.


Rolf Strömberg


Agneta Ödegaard Herlin



REGERINGSRÄTTEN

Avd. I

PROTOKOLL

1996-11-13

Stockholm

Mål nr 857-1995

Aktbilaga 6

NÄRVARANDE REGERINGSRÅD

Tottie, Swartling, Holstad, Nordborg och Sandström

FÖREDRAGANDE och PROTOKOLLFÖRARE

Regeringsrättssekreteraren G. Mattsson

SÖKANDE

1. B.B.

2. J.B.

Ombud

Advokat N.G.

KLANDRAT AVGÖRANDE

Koncessionsnämndens för miljöskydd beslut den 14 december 1994, nr B 249/94, dnr 292-278-94, angående skyldighet att borttransportera olja m.m.

SAKEN

Rättsprövning

Målet föredras.

Regeringsrätten beslutar dom.

Regeringsrådet Holstad är av skiljaktig mening och anser att makarna J. talan skall bifallas. De fem sista styckena av domskälen bör enligt hans mening ersättas av följande: Föreläggandena vid vite att bl.a. forsla bort olja från fastigheten har utfärdats med hänvisning till 5 och 40 §§ miljöskyddslagen. Av det föregående framgår att ett sådant föreläggande kan, såvitt nu är av intresse, riktas endast mot den som utövar eller har utövat miljöfarlig verksamhet. Till skillnad mot vad som gäller enligt hälsoskyddslagen kan sålunda ett föreläggande enligt miljöskyddslagen inte utfärdas mot någon enbart på den grunden att han är ägare av berörd fastighet. Den avgränsning som i 5 § gjorts till "den som utövar" miljöfarlig verksamhet har inte kommenterats närmare i förarbetena till lagstiftningen. Av

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

visst intresse är emellertid ett uttalande av föredragande departementschefen vid tillkomsten av miljöskadelagen. I propositionen berördes bl.a. det fallet att någon i smyg tippas avfall på annans mark och därigenom tar den i anspråk för miljöfarlig verksamhet. Enligt departementschefen kunde fastighetsägaren i ett sådant fall inte göras ansvarig för de skador som inträffat på det sättet, eftersom han varken bedrivit eller låtit bedriva verksamheten (prop 1985/86:83 s. 53).

Den deposition och förvaring av olja i urinbrunnen som förekommit före makarna B. förvärv av fastigheten får i och för sig anses ha utgjort miljöfarlig verksamhet. Frågan är emellertid om makarna genom vad som förekommit efter förvärvet kan anses ha utövat sådan verksamhet. Såvitt framkommit har makarna vid förvärvet inte känt till förekomsten av olja på fastigheten. Vidare får antas att de så snart de upptäckt oljan gjort anmälan till miljö- och hälsoskyddsnämnden och polismyndigheten och att de i övrigt inte tagit någon som helst beaktning med oljan.

Mot den nu angivna bakgrunden kan makarna B. inte anses ha utövat någon miljöfarlig verksamhet. Vitesföreläggandena strider sålunda mot bestämmelserna i 5 och 40 §§ miljöskyddslagen. De skall därför upphävas.

Vad därefter beträffar de förelägganden som utfärdats med hänvisning till 43 § miljöskyddslagen gäller att ett föreläggande enligt den bestämmelsen kan riktas endast mot den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet från sådan verksamhet. Inte heller i fråga om dessa förelägganden kan det anses visat att makarna B. har haft en sådan beaktning med oljedepositionen att de kunnat åläggas vidta förelagda åtgärder. Nu berörda förelägganden strider alltså mot 43 § miljöskyddslagen. Även dessa förelägganden skall därför upphävas.

Uppvisat och lämnat för
expediering 1997- 01 - 14

Vallrosni