

RegV

KLAGANDE

WMI Sellbergs Aktiebolag
Ombud: advokaten PM , Mannheimer Swartling Advokatbyrå, Box 1650,
111 86 STOCKHOLM

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Värmlands län beslut 1995-06-22 angående mellanlagring av
miljöfarligt avfall (branschkod 92.07)

SAKEN

Föreläggande om sanering

Länsstyrelsen har genom det överklagade beslutet under åberopande av 5 § och 24 §
andra stycket miljöskyddslagen förelagt WMI Sellbergs AB att senast den 30
november 1995 ha sanerat område 11 i Yttre hamnen i Karlstads kommun i enlighet
med det förslag som bolaget redovisat i en rapport till länsstyrelsen den 14 februari
1995. Länsstyrelsen föreskrev vidare att eventuellt ytterligare under saneringsarbetet
påträffade förorenade massor, utöver vad som angivits i rapporten, skulle omhän-
dertas.

WMI Sellbergs AB har överklagat beslutet och yrkat i första hand att beslutet
undanröjs och i andra hand att omfattningen av de åtgärder som bolaget ålagts att
utföra begränsas.

Till stöd för sin talan har bolaget anfört bl a följande.

Länsstyrelsens beslut är inte lagligen grundat då länsstyrelsen tillämpat 24 § andra
stycket miljöskyddslagen trots att den tidigare bedrivna miljöfarliga verksamheten
saknade tillstånd enligt miljöskyddslagen. Rättsverkningarna av beslut enligt 24 §
respektive 40 § samma lag, som rätteligen borde ha tillämpats, skiljer sig från var-
andra, bl a vad avser sanktioner. Den felaktiga tillämpningen kan antas ha inverkat

på utgången i sakfrågan. För det fall länsstyrelsen ändå skulle anses ha tillämpat 40 §, anser bolaget att föreläggandet inte är tillräckligt preciserat. Bolaget anser sig inte heller vara skyldigt att vidta några efterbehandlingsåtgärder då bolaget själv inte bedrivit någon miljöfarlig verksamhet inom området.

Område 11 omfattar ca 2.500 m² och är beläget inom Yttre Hamnen i Karlstad. Det yttre hamnområdet har sedan lång tid tillbaka använts för åtskilliga industriella ändamål liksom för hamnändamål. Såvitt bolaget har kunnat utröna har följande verksamheter bedrivits inom område 11.

- Fram till början av 1950-talet fanns där ett asfaltverk, sannolikt även ett impregneringsverk.
- Från 1951 till 1963/64 bedrev Ahlmarks Olja oljedepå inom området.
- Därefter fanns där en depå för specialoljor för Hagfors järnverk (sannolikt olja för gjutformar).
- År 1969 övertog Svensk Petroservice området. Sistnämnda företag påbörjade 1974 verksamhet kopplad till cisternrengöring och oljeskadesanering.
- Mellan år 1976 och 1984 drev Frakt Återvinning i Värmland AB (FÅVAB) mellanlagring av miljöfarligt avfall inom området.
- Från 1984 innehades mellanlagret av Karlstad Renhållning/LBC fram till dess verksamheten lades ned. Verksamheten var helt avvecklad den 30 september 1991. Ett nytt mellanlager hade då anlagts på annan plats inom kommunen.
- Bolaget saknar kännedom om det därefter bedrivits någon miljöfarlig verksamhet inom området.
- I yttre hamnen, i närheten av område 11, har tidigare även funnits ett gasverk.

FÅVAB ansökte 1976 om undantag från skyldigheten att söka tillstånd enligt miljöskyddslagen för mottagning och mellanlagring av miljöfarligt avfall inom området. Den 9 mars 1977 meddelade länsstyrelsen begärd dispens. För dispensen meddelades 17 st villkor, bl a ett (nr 4) som anger att det vid anläggningen samtidigt får lagras högst 2.000 m³ avfallsolja, 100 m³ oljeemulsioner, 50 m³ motoroljerester, 75 m³ lösningsmedel, 20 m³ fatlager och 2 m³ kemikalierester.

Kommunen äger marken inom Yttre Hamnen. Området förvaltas av kommunens hamnförvaltning. För mellanlagret inom område 11 har funnits ett arrendeavtal med kommunen. I samband med avvecklingen har avtalet sagts upp. Den

9 januari 1992 bekräftade kommunens representant - genom påskrift på arrendeavtalet - att avflyttningen var genomförd och att området var "besiktat och godkänt". Det har i ärendet inte gjorts gällande att avfall fortfarande förvaras inom området.

Bolaget förvärvade den 28 december 1989 delar av aktierna i Karlstad Renhållning. Den 3 november 1992 förvärvades resterande aktier. Den 1 januari 1994 fusionerades Karlstad Renhållning in i Sellbergskoncernen.

Av bakgrundsbeskrivningen ovan framgår att bolaget självt inte bedrivit någon miljöfarlig verksamhet inom området. Länsstyrelsens uppfattning att bolaget är "siste utövaren" är således felaktig.

Skälighetsprövningen

Om Koncessionsnämnden anser att bolaget kan anses som verksamhetsutövare (och således kan träffas av åtgärdsföreläggande) hävdar bolaget att det inte är skäligt att ålägga bolaget något ansvar alls för aktuella efterbehandlingsåtgärder. Bolaget skall i vart fall inte åläggas det fulla ansvaret för sådana åtgärder.

Enligt 5 § 1 st. ML är var och en som utövar miljöfarlig verksamhet skyldig att vidta de skyddsåtgärder som skäligen kan fordras för att avhjälpa olägenhet. År 1989 försågs bestämmelsen med tillägget att nämnda skyldighet kvarstår även efter det verksamheten har upphört. Tillägget utgjorde inte någon nyhet i ansvarsfrågan utan endast en kodifiering av gällande rätt. 5 § ML ger tydligt uttryck för principen att "förorenaren betalar".

Rättstillämpningen i fråga om ansvaret för efterbehandlingsåtgärder inom ett område där flera företag utövat miljöfarlig verksamhet efter varandra är långt ifrån entydig. I SNV Rapport 4354, "Vem har ansvaret? Rättsläget idag och förslag för framtiden" ges en utförlig redovisning av doktrin och praxis i frågan. Som anges i rapporten har två olika synsätt utkristalliserats (jfr sid 153 ff). Det ena, i rapporten kallad proportionalisering, innebär att var och en som utövat verksamhet åläggs att bidra till efterbehandlingsåtgärderna efter vad som är skäligt i det enskilda fallet. Det andra synsättet, kanalisering, innebär att hela ansvaret för efterbehandlingsåtgärderna placeras hos den siste verksamhetsutövaren. Länsstyrelsens beslut innebär en kanalisering av allt efterbehandlingsansvar till bolaget.

I Rapporten hävdas att det i fråga om kanalisering föreligger en viktig skillnad mellan verksamheter som omfattas av tillstånd enligt ML och sådana som inte omfattas (s.k. fria verksamheter): "Koncessionsnämnden har genomgående motiverat sitt ställningstagande för kanalisering med att förvärvaren har övertagit tillståndet med alla dess rättigheter och skyldigheter. Detta argument finns inte när det gäller de fria verksamheterna" (sid 157). I detta sammanhang bör

noteras att länsstyrelsen felaktigt jämställt dispensbeslutet med ett tillstånd till verksamheten. Mot bakgrund av vad som anförts ovan är det uppenbart att länsstyrelsens felsyn vad gäller dispensbeslutets rättsliga status kan ha påverkat utgången i sakfrågan. Även av detta skäl kan ett undanröjande av länsstyrelsens beslut inte underlåtas.

I Rapporten anges dessutom att kanalisering måste begränsas till tillståndets omfattning, dvs att ett kanaliserat ansvar endast skall ta sikte på den verksamhet som tillståndsbeslutet avser (sid 191). Samma synsätt skall givetvis anläggas beträffande fria verksamheter, vilket i förevarande fall skulle innebära att den siste verksamhetsutövaren vid mellanlagret inte skall hållas ansvarig för efterbehandlingsåtgärder som hänför sig till tidigare asfalts- eller impregneringsverk, tidigare oljedepåer eller till det tidigare näraliggande gasverket. I anslutning till detta bör noteras att det tekniska utredningsunderlaget i ärendet ger vid handen att föroreningarna i området sannolikt består av övervägande "gamla synder", att området i stort förefaller vara förorenat av PAH och fenoler som kan antas härstamma från f d gasverket, att kraftigt förhöjda blyhalter kan tänkas härstamma från blytätad ledning i områdesgränsen och att verksamheten vid mellanlagret endast i ringa grad förefaller ha påverkat jorden i dess närområde. Redan härav framgår att bolaget inte rimligen kan åläggas det fulla ansvaret för aktuella efterbehandlingsåtgärder.

I skälighetsbedömningen bör även beaktas att mellanlagret enligt vad som framgår av villkor 4 i dispensbeslutet varit av begränsad omfattning, att den siste verksamhetsutövaren vid mellanlagret avflyttat från området och därigenom förlorat rådigheten över det och att markägaren - kommunen - godtagit det sätt på vilket verksamheten vid mellanlagret avvecklades och därefter tagit över rådigheten över området. Även på grund av vad nu anförts skall bolaget inte åläggas ansvar för aktuella efterbehandlingsåtgärder.

I vart fall skall bolagets ansvar för efterbehandlingsåtgärder begränsas till föroreningar som härrör från mellanlagret.

Om Koncessionsnämnden finner att bolaget ensamt ska svara för efterbehandlingsåtgärder inom området, vitsordar bolaget de av länsstyrelsen beslutade åtgärderna som skäligen i och för sig. Dock bör tidpunkten för åtgärdernas fullgörande ändras till sex månader efter Koncessionsnämndens beslut.

Yttranden har avgivits av länsstyrelsen och Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Karlstads kommun. Av yttrandena framgår följande.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen har grundat det överklagade beslutet om föreläggande på 5 § och 24 § andra stycket miljöskyddslagen. Eftersom något tillstånd till verksamheten

aldrig lämnats borde länsstyrelsen rätteligen ha meddelat föreläggandet med stöd av 40 § miljöskyddslagen. Det förhållandet att länsstyrelsen felaktigt jämställt ett dispensbeslut med ett tillstånd till verksamheten har emellertid inte påverkat utgången i sakfrågan. I fråga om miljöfarlig verksamhet som bedrivs med stöd av ett dispensbeslut måste enligt länsstyrelsens uppfattning i ett fall som detta kunna anläggas samma synpunkter som om verksamheten tillståndsprövats.

Länsstyrelsen anser vidare att föreläggandet har getts en tillräckligt tydlig utformning.

Uppgiften att WMI Sellbergs AB inte bedrivit någon verksamhet på platsen har tidigare inte framförts. Företrädare för bolaget har tidigare medgivit att bolaget var den "siste utövaren".

Mot bakgrund av vad sålunda anförts och med åberopande av de skäl det överklagade beslutet innehåller anser länsstyrelsen att överklagandet skall avslås.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddskontoret anser, till skillnad från vad som framgår i överklagandet, att bolaget var den siste verksamhetsutövaren från 1990 och fram till dess att verksamheten avvecklades. Detta framgår bl a i bolagets undersökningsmaterial för den aktuella tomten. Vi stöder därför länsstyrelsens uppfattning i ärendet och att ansvaret för återställningsåtgärderna för åvila WMI Sellbergs AB. Företaget har dessutom tagit på sig de krav på undersökningar som ställts tidigare, vilket pekar på ansvar.

Vi delar dessutom inte bolagets åsikt att föroreningarna i området sannolikt består av övervägande "gamla synder" och att företaget därigenom inte skall hållas ansvarigt för efterbehandlingsåtgärder som hänför sig till tidigare verksamheter i området. Även om utredningarna till viss del visar att marken runt omkring områdets förorenats av många olika verksamheter går det inte att bortse från att marken där mellanlagret varit beläget är mest förorenad. Framför allt gäller detta olja och metaller som kan hänföras till den verksamhet som bedrivits vid mellanlagret. Förekomsten av föroreningar från ett f d gasverk har i undersökningen ej påvisats i någon större omfattning inom området i fråga.

Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet anser vi att det är skäligt att bolaget åläggs att utföra sanering och utgrävning av området.

Beträffande beslutets lagliga grundande är vår uppfattning att detta inte torde spela någon roll i sak eftersom bedömningen hade blivit densamma som vid ett 40 § - föreläggande.

WMI Sellbergs AB har i ytterligare en skrivelse anfört följande.

Bolaget vidhåller till alla delar sitt överklagande.

Länsstyrelsen synes numera vara införstådd med att det överklagade beslutet saknar rättslig grund. Felet är av sådan karaktär att beslutet bör undanröjas oberoende av om felet kan antas ha inverkat på utgången i materiellt hänseende eller inte.

Bolaget har inte vid något tillfälle medgivit att bolaget är den siste utövaren på platsen. Bolaget medger att bolaget från den 28 december 1989 haft ett ägarintresse i den verksamhetsutövare (Karlstad Renhållning) som avslutade verksamheten på platsen den 30 september 1991.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har antytt att bolaget bör vara ansvarigt att utföra aktuella efterbehandlingsåtgärder eftersom bolaget tidigare tagit på sig att utföra undersökningar inom området.

Bolaget anser att efterbehandlingsansvar inte kan utkrävas på denna grund. Vid muntliga underhandskontakter med de lokala miljömyndigheterna har bolaget gått med på att genom undersökningar ta reda på eventuell förekomst av föroreningar inom området och orsaken till dessa. Utredningarna skulle även klargöra ansvarsförutsättningarna. När sedan utredningen visat att föroreningarna inom området sannolikt består av övervägande gamla synder (jfr VBB Viak:s konsekvensanalys 1992 - 11 - 05 sid 6) för vilka den sista verksamhetsutövaren inte bör lastas, vore det närmast förmätet att inte tillåta bolaget göra invändning härom.

Bolaget anför avslutningsvis att förekomsten av olja och metaller inom området lika väl kan hänföras till andra verksamheter än mellanlagret, t ex från asfaltverket, impregneringsverket, de olika oljedepåerna och oljeskadesaneringen.

KONCESSIONSNÄMNDENS ÖVERVÄGANDEN

I ärendet är utrett att miljöfarligt avfall har hanterats på det aktuella området. Genom beslut år 1977 medgav länsstyrelsen FÅVAB undantag från skyldigheten att söka tillstånd hos Koncessionsnämnden i fråga om mottagning och mellanlagring av miljöfarligt avfall på det aktuella området. Beslutet avsåg avfall av sådant slag som kan ge upphov till de föroreningar som länsstyrelsens föreläggande avser. I beslutet reglerades den miljöfarliga verksamheten utförligt. År 1984 övertog Karlstad Renhållning verksamheten och drev den vidare med stöd av samma dispens till år 1991. Övertagandet får anses innefatta de skyldigheter som utövandet av verksamheten medför enligt miljöskyddslagen. Av handlingarna framgår inte annat än att det efter

år 1991 inte har bedrivits någon motsvarande verksamhet inom området. Karlstad Renhållning hade därmed återställningsansvaret enligt 5 § miljöskyddslagen.

Karlstad Renhållning har genom fusion övertagits av Sellbergskoncernen. Vid en fusion övertas enligt 14 kap 1 § aktiebolagslagen (1975:1385) ett bolags samtliga tillgångar och skulder av det övertagande bolaget. Koncessionsnämnden anser att detta även gäller skyldigheten enligt 5 § miljöskyddslagen att vidta återställningsåtgärder. Såsom WMI Sellbergs Aktiebolag medgivit, är de åtgärder som bolaget föreslagit i den rapport som länsstyrelsen hänvisat till i sitt beslut, skäliga.

På grund av det anförda finner Koncessionsnämnden att länsstyrelsens beslut är rättsligen grundat såvitt avser föreläggandet för bolaget att vidta åtgärder i enlighet med ovan nämnda rapport. Det förhållandet att länsstyrelsen till stöd för sitt beslut åberopat 5 och 24 §§ miljöskyddslagen och inte såsom rätteligen bort göras, 5 och 40 §§, saknar betydelse. I föreläggandet bör förtydligas att fråga är om det åtgärdsalternativ som i rapporten benämns sanering/utgrävning. Tidpunkten när åtgärderna senast skall vara vidtagna bör flyttas fram.

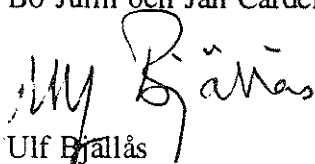
I föreläggandet anges att eventuellt ytterligare påträffade föreningar skall omhändertas. Koncessionsnämnden finner att föreläggandet i denna del inte är så preciserat att det går att utläsa vilket slag av föreningar och vilka åtgärder som avses. Länsstyrelsens beslut bör därför upphävas i denna del.


BESLUT

Koncessionsnämnden upphäver länsstyrelsens beslut såvitt avser eventuellt ytterligare påträffade föreningar. Beslutet i övrigt fastställs, dock med tillämpning av 5 och 40 §§ miljöskyddslagen, med endast den ändringen att åtgärderna avser sanering/utgrävning och att dessa skall vara vidtagna senast den 31 januari 1997.

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

I beslutet har deltagit ledamöterna Ulf Bjällås, ordförande, Anna-Lena Rosengården, Bo Julin och Jan Cardelius. Föredragande har varit Lena Flodin.


Ulf Bjällås


Lena Flodin

