

NYKÖPINGS KOMMUN Miljönämnden
2005-10-19
Dnr 2004-342 420

Fröberg & Lundholm Advokatbyrå

ADVOKATBYRÅN FÖR MARK- OCH MILJÖRÄTT

Nyköpings Kommun Tekniska Divisionen	
2005-09-23	
Dnr TE05/775	Dplan 247

Nyköpings kommun
Kommunfastigheter
611 83 Nyköping

Stockholm
2005-09-22

Er ref Thomas Lund
Vår ref Mikael Lundholm

Miljörättslig ansvarsutredning avseende Shell och BP:s f.d. oljedepåer i Nyköpings kommun

Inledning

På uppdrag av Nyköpings kommun har jag gjort en översiktlig juridisk analys av ansvarssituationen rörande två före detta oljedepåer i centrala Nyköping. Bedömningen grundas i huvudsak på det material som kommunen tillställt mig och som tagits fram i samband med MIFO-inventeringar av de två tidigare depåerna. Vidare den korrespondens som förevarit i de tillsynsärenden som Bygg och Miljö i Nyköpings kommun initierat med anledning av utredningarna av depåerna. Jag har vidare tagit del av två rapporter avseende översiktliga miljötekniska markprovtagningar upprättade av WSP Environmental AB, daterade 2003-12-18 respektive 2003-11-25 (nedan refererade till som "WSP-rapporterna"). Undersökningarna utfördes på uppdrag av Jernhusen AB i samband med en tänkt försäljning av fastigheterna. Slutligen har även muntlig information inhämtats från en tidigare anställd på Svenska BP.

Nedan ges en översiktlig beskrivning av de relevanta lagbestämmelser i miljöbalken som reglerar ansvaret för undersökning och efterbehandling av förorenade områden. Därefter beskrivs de förhållanden som framkommit beträffande de bägge numera nedlagda depåerna och som är av särskilt intresse för en ansvarsbedömning. Inledningsvis ges en sammanfattande bedömning utifrån nuvarande underlag samt ges vissa rekommendationer för hur ansvarsutredningen kan föras vidare.

FRÖBERG & LUNDHOLM ADVOKATBYRÅ AB

STRANDVÄGEN 7 B
114 56 Stockholm

Telefon: (46-8) 662 79 40
Telefax: (46-8) 662 79 41

E-post: info@froberg-lundholm.se Org. nr: 556678-0945
Bankgiro: 5458-7233

1	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	3
2	Ansvaret för förorenade områden enligt miljöbalken.....	4
3	Shells före detta oljedepå	8
4	BP:s före detta oljedepå	13
5	Saneringsförsäkringen.....	16

1 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Denna utredning ger vid handen att det ännu är för tidigt att slutligt fastslå om det finns ansvariga verksamhetsutövare för de båda nedlagda depåerna eller inte. I dagsläget pekar kända fakta mot att ansvariga verksamhetsutövare faktiskt finns kvar som kan göras till adressat för krav enligt miljöbalken.

Avgörande för frågan om Shell kan hållas ansvarigt för den nedlagda depån är de tidsmässiga omständigheterna kring nedläggningen. Kända fakta talar närmast för att den faktiska driften av depån pågått efter den 30 juni 1969; eller i vart fall att olika "mänskliga aktiviteter" med anknytning till anläggningen och de cisterner som använts i densamma pågått efter sagda datum. För att ett föreläggande om undersökning riktat mot Shell skall stå fast vid en domstolsprövning behöver detta dock bekräftas ytterligare.

Genom en sökning i lokala arkiv, tidningsarkiv, intervjuer med tidigare anställda etc. bör det gå att få fram uppgifter som fastställer när i tiden verksamheten upphörde. Bedrevs verksamheten efter den 30 juni 1969 får det anses skäligt att Shell åläggs att undersöka depån. Beroende på utredningsresultatet får därefter behovet och omfattningen av ett eventuellt saneringsansvar bedömas.

Beträffande BP-depån framstår den avgörande frågan vara vad som hände med bolaget Svenska BP Aktiebolag i samband med att Svenska Statoil köpte delar av BP:s verksamhet. Enligt vad som framkommit i utredningen var det detta bolag som bedrev depåverksamheten fram till nedläggningen varför ett eventuellt miljörättsligt efterbehandlingsansvar också uppkom i detta bolag. Har bolaget genom fusion gått upp i Svenska Statoil AB, vilket uppgifter gör gällande, torde ansvaret numera ligga i detta senare bolag.

Frågan är emellertid inte helt enkel att utreda för en utomstående utan insyn i relevanta bolags- och överlåtelsehandlingar. Därför bör Bygg och Miljö lämpligen rikta frågan direkt Svenska Statoil AB som ett led i tillsynen.

Skulle den fortsatta utredningen trots vad som sägs ovan visa att några ansvariga verksamhetsutövare inte står att finna, kan det konstateras att de fastigheter där depåerna tidigare låg har varit föremål för fastighetsförvärv efter miljöbalkens ikraftträdande. Kan det utredas att de förvärvande bolagen vid sina förvärv inte fullgjort undersökningsplikten enligt miljöbalkens bestämmelser är fastighetsägarna subsidiärt ansvariga för efterbehandlingen.

Sammanfattningsvis kan det således konstateras att ansvariga adressater för efterbehandling av depåerna förefaller finnas i båda ansvarsretsarna, dvs. både i verksamhetsutövarledet och i fastighetsägarledet.

Ett första steg i det fortsatta utredningsarbetet kan vara att bereda berörda parter tillfälle att yttra sig över innehållet i denna rapport.

2 Ansvar för förorenade områden enligt miljöbalken

2.1 Verksamhetsutövarens ansvar för föroreningar

Enligt de regler om efterbehandlingsansvar som infördes med miljöbalken 1999 är det i första hand den som genom sin verksamhet orsakat en förorening som också är ansvarig för att undersöka och efterbehandla mark- och vattenområden samt byggnader och anläggningar som förorenats genom verksamheten (Polluter Pays Principle). Se 2 kap 8 § samt 10 kap 1-2 §§ miljöbalken. Detta offentlighetsrättsliga ansvar gäller oberoende av vem som äger fastigheten där föroreningen påträffas. En verksamhetsutövare har således i lika hög grad ansvar för eventuella föroreningar som verksamheten orsakat vid anläggningar som hyrs eller innehas med annan nyttjanderätt som i de fall där verksamhetsutövaren äger fastigheten. (Se dock nedan under 2.5 om fastighetsägarens subsidiära ansvar). Verksamhetsutövarens ansvar upphör inte genom att verksamheten läggs ner eller att fastigheten där verksamheten bedrevs säljs till någon annan. Den kommunala miljömyndigheten är oförhindrad att framställa krav mot den tidigare verksamhetsutövaren. Ansvaret preskriberas inte, dvs. krav måste inte framställas inom en viss tid efter det att föroreningsskadan inträffat.

Ansvaret ligger hos den som bedrivit verksamheten. Detta innebär att ett bolag som tidigare bedrev depåverksamheten men som nu bedriver verksamhet på annan plats (kanske en helt annan typ av verksamhet) fortfarande kan ha ett latent efterbehandlingsansvar för föroreningar som uppkommit i bolagets tidigare verksamhet.

Det kan också inträffa att ett bolag som i sin verksamhet ådragit sig ett efterbehandlingsansvar går upp i ett annat bolag genom fusion. Följden av detta är sannolikt att även "miljöskulden" följer med i fusionen och därefter ligger kvar i det övertagande bolaget. Dessa frågeställningar är av särskild betydelse med avseende på den före detta BP-depån, se nedan under 4.2.

2.2 Begränsning bakåt i tiden

En förutsättning för ansvar är att den verksamhet som orsakade föroreningen inte lades ner eller upphörde före den 1 juli 1969. Detta framgår av 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Pågick verksamheten efter detta datum bör dock även tidigare uppkomna föroreningsskador omfattas av efterbehandlingsansvaret. Skälighetsavvägningen kan dock komma att medföra att kraven jämkas.

Denna fråga är av särskild betydelse rörande den nedlagda Shell-depån, se nedan under 3.2.

2.3 Flera verksamhetsutövare solidariskt ansvariga

Enligt miljöbalken är flera verksamhetsutövare som bidragit till en förorening solidariskt ansvariga för efterbehandlingen. Har en verksamhet tagits över vid en rörelseöverlåtelse eller vid ett köp av inkräm så har den siste verksamhetsutövaren ett gemensamt ansvar med tidigare bolag för föroreningar som härrör från verksamheten. Se 10 kap 7 § miljöbalken. Tanken är att miljömyndigheterna i ett sådant fall kan vända sig mot vem som helst i raden av verksamhetsutövare och utkräva det fulla ansvaret för efterbehandlingen. Den som fått stå för kostnaderna kan därefter utkräva övriga verksamhetsutövare på deras del av efterbehandlingskostnaden enligt särskilda regler i miljöbalken.

Är det frågan om en pågående verksamhet ligger det närmast till hands att krav riktas mot den nuvarande verksamhetsutövaren. Detta gäller särskilt om verksamheten är tillståndsprövad då villkoren kan behöva omprövas för att fastställa efterbehandlingskyldigheten. Rättsreglerna är dock till viss del oklara rörande omfattningen av det solidariska ansvaret och vägledande praxis saknas. För en tillämpning av bestämmelserna måste det vidare anses vara frågan om en fortsättning av samma "verksamhet". Exempelvis en tryckeriverksamhet eller bilverkstad som fortsätter i samma lokaler fast i ny regi. Har en verksamhet på en viss fastighet avslutats och därefter startas en helt ny och från miljösynpunkt väsensskild verksamhet på platsen har den nye verksamhetsutövaren inte något ansvar för de föroreningar som den tidigare verksamheten orsakat. Vad gäller de båda depåerna framstår det som om de verksamheter som idag bedrivs på fastigheterna och i de aktuella lokalerna inte kan ses som en fortsättning på de tidigare oljedepåverksamheterna.

En verksamhetsutövare som kan visa att hans eller hennes bidrag till föroreningen är så obetydligt att det inte ensamt motiverar efterbehandling ansvarar endast för sitt eget bidrag och kan därmed inte avkrävas ett solidariskt ansvar för tidigare verksamhetsutövares föroreningar. Man kan t.ex. tänka sig att en ny utövare av verksamheten installerar ny reningsutrustning eller använder ny processteknik som inte medför föroreningar av det slag som orsakat ett saneringsbehov.

2.4 Skälighetsavvägningen, ansvarets omfattning

Även om en förorening påträffas och en verksamhetsutövare kan utpekas som ansvarig enligt miljöbalken är det inte säkert att det skulle bedömas som skäligt att bolaget behöver stå för hela efterbehandlingskostnaden eller åläggas att återställa området i helt oskadat skick. Enligt miljöbalken skall det i varje enskilt fall göras en skälig skälighetsbedömning för att fastställa ansvarets omfattning. Hur lång tid som gått sedan skadan inträffade, efterlevnaden av dåtidens krav och omständigheterna i övrigt kan leda till fullt jämkat eller inget ansvar. Se 10 kap 4 § miljöbalken.

De skälighetsavvägningar som skall göras enligt miljöbalkens 10 kap 4 § kan indelas i två steg; de som är relaterade till den förorenade miljön och andra som mer gäller de bakomliggande omständigheterna som ledde till skadorna. Inledningsvis görs en bedömning av det miljömässigt motiverade i åtgärderna. Visar undersökningarna att det föreligger ett efterbehandlingsbehov blir nästa steg att identifiera och bedöma efterbehandlingsansvaret hos den eller de verksamhetsutövare eller fastighetsägare som kan omfattas av miljöbalkens ansvarsregler.

I det första steget av skälighetsavvägningen är frågor som farlighet, spridningsrisk, känslighet etc. centrala faktorer. Ju större det miljömässiga behovet bedöms vara desto mer långtgående krav kan anses som skäliga.

För närvarande saknas i stort sett rättspraxis eller annan vägledning för en uppskattning av vad en skälighetsbedömning av adressatens andel enligt miljöbalken kan förväntas leda till. Tidsaspekten torde dock vara av stor betydelse. Har föroreningen inträffat före 1969, då krav på skyddsåtgärder infördes enligt miljöskyddslagen, har det ansetts att utrymmet för att rikta krav på verksamhetsutövaren är begränsat. Har en föroreningsskada inträffat under 1990-talet eller senare torde det ofta vara motiverat att kräva att föroreningen avlägsnas i sin helhet. Vad gäller de nu aktuella depåerna kan det förmodas att föroreningarna i hög grad uppkommit före 1969.

Verksamhetsutövarens ansvar sträcker sig lika långt som föreningen. Ansvaret kan således omfatta föreningar på omkringliggande fastigheter. En verksamhetsutövare har däremot inte något ansvar för föreningar på fastigheten som orsakats av andra verksamheter på omkringliggande fastigheter (jfr nedan angående fastighetsägarens ansvar).

2.5 Fastighetsägarens ansvar

Den som köper en fastighet kan ådra sig ett ansvar för efterbehandling i vissa fall. Detta gäller t.ex. om den ansvarige föreningen inte längre finns kvar och under förutsättning att den nye fastighetsägaren kände till eller borde ha upptäckt föreningen vid förvärvet. Detta gäller endast förvärv fr.o.m. den 1 januari 1999, dvs. den dag miljöbalken trädde ikraft. Se 10 kap 3 § miljöbalken och 15 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

För att undgå ansvar måste förvärvaren således utföra undersökningar av fastigheten som visar att fastigheten sannolikt inte är förorenad. Påträffas föroreningar har ägaren eller brukaren en straffsanktionerad skyldighet att upplysa miljömyndigheten om detta enligt 10 kap 9 § miljöbalken.

I ansvarsutredningen är det således av intresse att utreda vilka fastigheter som förvärvats fr.o.m. den 1 januari 1999. I detta fall förefaller det som om i vart fall delar av de fastigheter som förorenats av depåverksamheterna förvärvats efter miljöbalkens ikraftträdande.

Visar det sig av något skäl att ansvar inte kan utkrävas av verksamhetsutövaren finns det således skäl att titta närmare på fastighetsägaren. Det skulle t.ex. kunna röra sig om en verksamhet som upphört före den 30 juni 1969. Rent formellt gäller inte någon tidsbegränsning bakåt för fastighetsägaransvaret. Har denne förvärvat fastigheten efter den 31 december 1998 och kan han inte visa att han undersökt om det fanns föroreningar på fastigheten så kan efterbehandlingskrav riktas mot denne. Skulle det t.ex. visa sig att den faktiska driften av Shells depåverksamhet faktiskt upphörde före den 30 juni 1969 kan följden bli att den nuvarande fastighetsägaren blir ansvarig för föroreningarna orsakade av Shells depåverksamhet.

Här bör det dock noteras att fastighetsägaransvaret endast gäller föroreningar på den egna fastigheten. Har en verksamhet på fastigheten orsakat föroreningar i omgivningen kan fastighetsägaren således inte hållas ansvarig för saneringsåtgärder utanför den egna fastigheten. Däremot omfattar fastighetsägaransvaret föroreningar på den egna fastigheten som orsakats av verksamheter på omkringliggande fastigheter, dvs. under förutsättning att den ansvarige verksamhetsutövaren inte finns kvar eller kan hållas ansvarig.

Även ifråga om fastighetsägare skall ansvarets omfattning bestämmas efter en skälighetsavvägning enligt 10 kap 4 §. Vilka faktorer som är avgörande för fastighetsägarens ansvar är dock ännu så länge tämligen osäkert.

Har fastigheten förvärvats före 1999 och finns det inte någon ansvarig verksamhetsutövare finns det inte heller någon som myndigheten kan rikta krav mot. I sådana fall kan förutsättningarna för att söka bidrag från Naturvårdsverket vara uppfyllda.

2.6 Det s.k. förvaringsfallet samt ansvar vid exploatering

Det finns ytterligare situationer där en fastighetsägare kan komma att hållas ansvariga för efterbehandlingsåtgärder på grund av föroreningar som denne inte själv orsakat.

Den första situationen avser det s.k. förvaringsfallet. Ägaren av en fastighet där det förvaras avfall eller andra miljöfarliga ämnen kan enligt den praxis som utvecklats hållas ansvarig för att vidta nödvändiga skydds- eller saneringsåtgärder för att undanröja miljörisken. Detta kan bli aktuellt om det tippats förorenade massor någonstans på en fastighet eller t.ex. påträffas nedgrävda tunnor med innehåll som kan utgöra en risk för omgivningen.

En förutsättning för detta ansvar är att den förvaring som sker på fastigheten skall ses som en pågående miljöfarlig verksamhet. Dvs. det sker en förvaring som innebär en föroreningsrisk. Bara den omständighet att marken är förorenad anses inte utgöra ett förvaringsfall. Detta har i vart fall hittills inte som att fastighetsägaren förvarar en förorening i marken. Genom ett relativt nytt rättsfall från EG-domstolen (Van der Valle, ECJ, 7 september 2004), som fastställer att föroreningar i mark och den mark som förorenats juridiskt är att betrakta som avfall redan när den ligger orörd i marken, kan rättsläget möjligen ha kommit att förändras. Detta är dock högst oklart i dagsläget.

Det bör slutligen nämnas att den fastighetsägare som exploaterar en fastighet eller utför byggnationer på denna kan ådra sig ett ansvar för efterbehandling av fastigheten om åtgärder utförs som medför att förorenande ämnen riskerar att spridas på eller från fastigheten, t.ex. i samband med markarbeten.

Både ifråga om förvaringsfallet och exploateringsfallet handlar det i hög grad om att ställa krav på förebyggande försiktighetsmått och skyddsåtgärder enligt 2 kap 3 § miljöbalken. Den som utför grävningsarbeten på en fastighet kan således åläggas att ta om hand uppgrävda förorenade massor och vidta skyddsåtgärder mot vidare spridning. Visar det sig att fastigheten även i övrigt är förorenad så måste myndigheten hitta någon ansvarig enligt 10 kap miljöbalken för att ställa ytterligare krav på sanering.

2.7 Ansvar för undersökningar

Enligt 10 kap 8 § miljöbalken kan krav på utredningar riktas mot samma krets som är ansvariga för efterbehandlingen, dvs. verksamhetsutövare och fastighetsägare enligt ovan. I vissa fall kan till och med en fastighetsägare som inte har något efterbehandlingsansvar, t.ex. därför att han köpt fastigheten före 1999, åläggas ett ansvar att bekosta undersökningar av fastigheten. Detta framgår av 10 kap 8 § andra stycket miljöbalken. Detta förutsätter dock att undersökningen är till nytta för fastighetsägaren och att kostnaden framstår som skälig.

För att en miljömyndighet skall kunna åberopa och tillämpa bestämmelserna i 10 kap miljöbalken måste det ha konstaterats att området verkligen är förorenat. Det räcker således inte med en misstanke om förorening för att krav på undersökningar skall kunna utfärdas med stöd av 10 kap 8 §.

I de fall där det endast föreligger en misstanke om förorening men där detta inte har konstaterats genom markundersökningar får miljömyndigheten i stället använda sig av de allmänna tillsynsbestämmelserna om utredningsansvar i 26 kap miljöbalken.

Enligt 26 kap 21 och 22 §§ miljöbalken är den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet från sådan verksamhet skyldig att lämna de uppgifter och handlingar respektive utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Med stöd av denna bestämmelse anses miljömyndigheten kunna få till stånd undersökningar i ett område för att utreda om det eventuellt är förorenat. Men även andra uppgifter som behövs för att utreda saken kan inhämtas med stöd av bestämmelsen.

Kraven kan inte endast riktas mot den som bedriver en verksamhet utan bör kunna riktas mot hela kretsen ansvariga enligt 10 kap, dvs. både nuvarande och tidigare verksamhetsutövare liksom mot subsidiärt ansvariga fastighetsägare. Det anses följa av orden "eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet" i paragraferna.

När en förorening konstaterats och sakförhållandena klarlagts kan ytterligare krav på undersökningar och utredningar krävas med stöd av bestämmelserna i 10 kap.

2.7.1 Utredning av sakförhållanden

I detta fall har föroreningar konstaterats genom fastighetsägarens egna undersökningar inför en tänkt försäljning. De oklarheter som råder i ansvarshänseende beträffande de båda depåerna gäller närmast vissa drifts- och sakförhållanden. I fråga om Shell-depån den mer exakta tidpunkten för när verksamheten upphörde. I fråga om BP-depån är det de mer bolagshistoriska förhållandena som behöver utredas.

Bygg och Miljö har redan infordrat uppgifter från Shell och Statoil i ärendet. Med stöd av slutsatserna i denna rapport bör dock mer riktad information kunna inhämtas för att slutligt avgöra ansvarsfrågorna.

3 Shells före detta oljedepå

Shells före detta oljedepå ligger mellan Södra Bangårdsgatan och spårområdet i öster gränsande mot Brunnsgatan. Idag har fastigheten beteckningen Väster 1:42 (se CFD-utdrag, [bilaga 1](#)). Fastigheten ägs av Järnhusen Stationer AB, se vidare nedan under Fastighetsägarens ansvar.

Enligt utredningsmaterialet anlades depån antingen i slutet av 1930-talet eller på 1940-talet. Verksamheten bedrevs av Svensk-Engelska Mineral Aktiebolaget, numera AB Svenska Shell (nedan "Shell ") Inom depån fanns ett stort antal cisterner både ovan jord och markförlagda i kassun. I oktober 1971 överläts anläggningen till Expressbyrån i Nyköping AB ("Expressbyrån") som enligt uppgift fram till helt nyligen bedrivit verksamhet på platsen i form av flyttning, transport, magasinering m.m.

3.1 Föroreningssituationen

Vid de översiktliga markundersökningar som utfördes under 2003 påträffades föroreningar av alifater och aromater med halter över riktvärdena för mindre känslig markanvändning (MKM) i jorden kring den före detta Shell-depån. Enligt WSP-rapporten förekommer höga halter av kolväten i två av fyra analyserade prov. Föroreningarna bör enligt WSP ha sitt ursprung från läckande ledningskopplingar,

ledningarna med självfall, spill, påfyllningsplatser och eventuellt okända olyckor. Föroreningarna bedöms utgöra en måttlig till hög risk.

Föroreningssituationen bör enligt WSP utredas vidare bl.a. för att avgränsa förorening i plan och profil men också för att fastställa om grundvattnet är förorenat.

3.2 Förhållanden relevanta för ansvarsbedömningen

De utredningar som utförts beträffande Shells före detta depå får anses utvisa att området är förorenat på ett sådant sätt att 10 kap miljöbalken blir tillämpligt. Det måste vidare anses utrett att det sannolikt är den av Shell bedrivna depåverksamheten som orsakat, eller i vart fall bidragit till föroreningen. Enligt Shells egna uppgifter är AB Svenska Shell samma bolag som det som bedrev depåverksamheten till dess verksamheten lades ner (tidigare dock under firman/namnet Svensk-Engelska Mineral Aktiebolaget).

Dessa förhållanden borde i princip vara tillräckliga för att med stöd av miljöbalkens 10 kap 8 § rikta krav mot Shell att utreda omfattningen av föroreningssituationen ytterligare. Resultatet av en sådan utredning skulle därefter ligga till grund för att bedöma det miljömässiga åtgärdsbehovet samt för att bedöma huruvida det är skäligt att förelägga Shell att utföra framtida saneringsarbeten enligt 10 kap 4 § miljöbalken.

En första förutsättning för att krav på fördjupade undersökningar skall kunna riktas mot Shell är emellertid att den faktiska driften av verksamheten pågick efter den 30 juni 1969. Detta framstår som mer oklart.

3.2.1 Har faktisk drift av oljedepån pågått efter 30 juni 1969?

Nyköpings kommun Bygg och Miljö, har i en skrivelse till Shell 16 januari 2001 bl.a. ställt frågan när depå-verksamheten startade och under vilken tid den bedrivits.

Shell uppger i sitt svar till Bygg och Miljö den 15 oktober 2001 att man, trots en omfattande utredning, inte lyckats återfinna underlag av intresse för utredningen, och att man därför inte haft möjlighet att fullständigt besvara de ställda frågorna. Av de handlingar Shell fått del av från Bygg och Miljö (vissa tillstånd rörande hantering av brandfarliga varor) drar Shell dock slutsatsen att Shell upphört med all verksamhet på platsen senast den 10 februari 1969.

Efter viss skriftväxling där Bygg och Miljö ifrågasätter Shells slutsatser om när verksamheten upphörde, svarar Shell i en skrivelse 15 januari 2002 att det, för att utredningsansvar skall kunna komma ifråga för Shells vidkommande, krävs att det är utrett att faktisk verksamhet som bidragit till föroreningen bedrivits av Shell efter 30 juni 1969.

3.2.2 Vad säger miljöbalken

I 8 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken regleras efterbehandlingsansvarets utsträckning bakåt i tiden. Bestämmelsen har följande lydelse.

Bestämmelserna i 2 kap 8 § och 10 kap 2 § miljöbalken skall tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift pågått efter den 30 juni 1969, om verkningarna av verksamheten

alltjämt pågår vid tiden för miljöbalkens ikraftträdande enligt 1 §, och det föreligger behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten.

Avgörande för om Shell kan bli adressat för krav på åtgärder är om det pågått en faktisk drift av en miljöfarlig verksamhet på platsen efter den 30 juni 1969. Det råder ingen tvekan om att depåverksamheten utgjort en miljöfarlig verksamhet i drift under den tid oljeprodukter levererats till och från anläggningen. Kan det utredas att den aktiva driften pågick efter den 30 juni 1969 är det klart att Shell har ett ansvar vars omfattning sedan närmare får bedömas.

Även om leveranserna till och från anläggningen upphörde senast den 30 juni 1969 kan en miljöfarlig verksamhet fortsatt ha pågått på fastigheten därefter. Detta t.ex. om kvarvarande oljeprodukter förvarats i cisterner på området (jfr. ovan under 2.6 om det s.k. förvaringsfallet). Detta är dock inte tillräckligt för att Shell skall kunna hållas ansvarigt enligt övergångsbestämmelsen ovan. Det krävs nämligen någon form av mänsklig aktivitet "faktisk drift" efter nämnda datum för att krav på efterbehandlingsåtgärder skall kunna ställas.

Ett möjligt scenario är således att depån "stängdes" före den 1 juli 1969 men att Shell varit kvar på området och på olika sätt fortsatt haft befattning med kvarvarande cisterner under tiden därefter, t.ex. under en avvecklingsfas. Vilken typ av åtgärder som skulle krävas för att det skulle röra sig om en "faktisk drift" är i dagsläget svårt att uttala sig om. Rättpraxis är ännu under utveckling (se dock Miljööverdomstolens dom 2005-05-23 i mål M 5338-04, AB Klosters fabriker, bilaga 2, men också dom 2005-07-13 i mål M 8552-03).

3.2.3 Vad utredningen visar

Enligt vad som framgår ovan säger sig Shell inte ha något underlag som kan beskriva de närmare omständigheterna kring nedläggningen av oljedepån i Nyköping.

Vissa handlingar har Bygg och Miljö dock återfunnit i sina arkiv.

Genom beslut den 10 februari 1969 förlängs Shells tillstånd till förvaring av brandfarlig vara i underjordscistern vid anläggningen t.o.m. den 1 januari 1972. Beslutet kvitteras av AB Svenska Shell genom mottagningsbevis den 20 februari 1969 (se bilaga 3-4).

Genom avtal mellan AB Svenska Shell och Expressbyrån i Nyköping AB, undertecknat den 20 respektive 25 oktober 1971, upplät och sålde Shell till Expressbyrån den Shell tillhöriga egendom som fanns uppförd på markområdet som Shell arrenderade av SJ, inkluderande byggnader, lagringsanordningar, rörledningar i jord och cisterner i och ovan jord med vissa angivna undantag (bl.a. två cisterner ovan jord som skulle borttransporteras), se bilaga 5.

I två s.k. slopintyg från maj och september 1972 intygas att vissa cisterner och tankar bortforslats eller rengjorts och sandfyllts. Detta har skett på uppdrag av Expressbyrån (se bilaga 6).

Av överlåtelseavtalet framgår att Expressbyrån tillträdde anläggningen i oktober 1971. Även om flertalet cisterner ovan och under jord liksom annan utrustning har ingått i köpet finns det inte något som tyder på att Expressbyrån skulle ha fortsatt bedriva depåverksamheten efter övertagandet. Det är dock möjligt att Expressbyrån fortsatt använda någon del av depåanläggningen efter övertagandet.

Enligt WSP-rapporten har i princip samtliga tidigare cisterner vid Shells depå numera sandfyllts eller rivits.

Vad gäller Shell kan konstateras att bolaget kvitterade ut ett tillstånd till fortsatt förvaring av brandfarliga varor i februari 1969 och därefter var innehavare av anläggningen fram till överlåtelsen i oktober 1971. Några närmare upplysningar rörande tidpunkten för avvecklingen av verksamheten kan dock inte utläsas av detta. Det går inte att sluta sig till om någon mänsklig aktivitet i form av faktisk drift av anläggningen skett efter den 30 juni 1969.

3.3 Ansvarsbedömning, adressatfrågan

Avgörande för om Shell kan göras till adressat för ett föreläggande om fördjupade undersökningar av den före detta oljedepån är om någon form av mänsklig aktivitet "faktisk drift" har pågått i anslutning till depån eller de där befintliga cisternerna efter den 30 juni 1969.

Det tillgängliga utredningsmaterialet ger inte något entydigt svar på frågan. Den omständighet att Shell hade tillstånd att förvara brandfarliga varor vid anläggningen till 1 januari 1972 och dessutom var innehavare av anläggningen fram till oktober 1971 talar med viss styrka för viss mänsklig aktivitet i form av olika åtgärder med anknytning till cisternerna borde ha pågått även efter 30 juni 1969. Vad dessa åtgärder i sådana fall bestod i och om de kan jämföras med begreppet "faktisk drift" av den miljöfarliga verksamheten är dock oklart. Möjligen kan även Expressbyråns befattning med cisternerna efter övertagandet ha innefattat sådana åtgärder att den miljöfarliga verksamheten kan anses ha fortsatt.

3.3.1 Frågan om bevisbörda

Den fråga som uppkommer blir därför om det är tillsynsmyndigheten som har att visa att en faktisk drift pågått efter den 30 juni 1969 eller om det snarare är Shell i egenskap av verksamhetsutövare som skall visa att verksamheten upphörde dessförinnan.

Enligt 2 kap 1 § miljöbalken åligger det verksamhetsutövaren att visa att de förpliktelser som följer av balkens andra kapitel iakttas (hänsynsreglerna). Denna omvända bevisbörda gäller även för den som tidigare bedrivit en verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön. Bland de allmänna hänsynsreglerna bör här särskilt nämnas 2 kap 8 § som hänvisar till efterbehandlingsansvaret i 10 kap miljöbalken. Principen om omvänd bevisbörda gäller även i tillsynsärenden.

När det gäller förelägganden om efterbehandling enligt 10 kap miljöbalken anses det dock, i enlighet med vad som redogjorts för ovan under 2.7, att det måste vara konstaterats att området verkligen är förorenat för att myndigheten skall kunna åberopa och tillämpa bestämmelserna i 10 kap miljöbalken, dvs. det måste vara utrett att förutsättningarna i 10 kap 1 § är uppfyllda.

En misstanke om förorening räcker inte. I ett sådant fall kan i och för sig myndigheten förelägga verksamhetsutövaren med stöd av miljöbalkens tillsynsbestämmelser att utföra erforderliga undersökningar för att klarlägga förhållandena (se 26 kap 22 § miljöbalken).

På motsvarande sätt kan det argumenteras för att det i detta fall måste ha konstaterats att en faktisk drift av verksamheten har pågått efter den 30 juni 1969 för att tillsynsmyndigheten skall kunna rikta krav mot Shell med stöd av 10 kap miljöbalken. Vid en prövning i domstol blir den avgörande frågan

om det finns tillräcklig utredning i målet som visar att den faktiska driften pågått efter det aktuella datumet. I ett liknande mål i Miljööverdomstolen ledde brister i utredningsunderlaget till att något saneringsansvar inte kunde riktas mot den som förelagts att vidta åtgärder (se ovan nämnda dom 2005-07-13 i mål M 8552-03).

Tillsynsmyndigheten kan förvisso förelägga Shell att lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen enligt 26 kap 21 § miljöbalken. I detta fall påstår sig Shell dock inte ha någon information av betydelse att lämna. Hade Shell haft tillgång till uppgifter som utvisade att verksamheten lades ner före 30 juni 1969 kan det förutsättas att dessa företetts. Shell förefaller således inte heller säkert veta hur och när avvecklingen av depån skedde.

För att ett föreläggande mot Shell med krav på att undersöka fastigheten skall stå fast vid en domstolsprövning bör tillsynsmyndigheten därför införskaffa ytterligare information som talar för att verksamheten faktiskt pågick efter den 30 juni 1969. Det kan här räcka med en uppgift från en tidigare anställd, en tidningsartikel, annons eller andra uppgifter från lokala arkiv.

3.4 Ansvarsbedömning, skälighet

Shell har i skrivelsen till Bygg och Miljö 15 januari 2002 åberopat att ett eventuellt kvardröjande utredningsansvar med tillämpningen av skälighetsregeln i 10 kap 4 § inte skall anses föreligga eller i vart fall jämkas avsevärt. Detta med hänsyn till den tid som förflutit, att då gällande ansvar iakttagits samt övriga omständigheter innefattande överlåtelsen 1972.

Enligt den praxis som utvecklats rörande undersökningsansvar har framkommit att skälighetsprövningen enligt 10 kap 4 § inte får samma betydelse i utredningsskedet som i det senare stadiet när krav på åtgärder skall fastställas. I den bilagda domen från Miljööverdomstolen rörande Klosters fabriker prövade domstolen frågan om det skälige i ställda undersökningskrav. Miljödomstolen konstaterar att undersökningarna syftar till att klargöra vilka åtgärder som i ett senare skede behöver vidtas för att komma tillrätta med föroreningssituationen och att det slutliga ansvaret för efterbehandling kan fastställas först då detta underlag är komplett. Även i det fallet fanns det starka skäl som talade för att det slutliga ansvaret skulle jämkas.

För det fall Shell kan göras till adressat för efterbehandlingskrav är det således troligt att en ganska långtgående undersökningsskyldighet föreligger även om vissa faktorer, särskilt tidsaspekten, talar för att ett eventuellt senare saneringsansvar kommer att jämkas enligt skälighetsregeln. Utredningen kan således både "fria" och "fälla" beroende på resultatet.

3.5 Fastighetsägarens ansvar

Kan inte verksamhetsutövaren utföra eller bekosta efterbehandling av en förorenad fastighet kan den som förvärvat fastigheten och vid förvärvet känt till föroreningen eller då borde ha upptäckt den bli efterbehandlingsansvarig (jfr. ovan under 2.5). Detta gäller vid förvärv efter miljöbalkens ikraftträdande.

Såvitt kan utläsas av bilagda CFD-utdrag ligger Shells före detta oljedepå på fastigheten Väster 1:42, se bilaga 1. Denna fastighet förvärvades den 8 april 2002 av Jernhusen Stationer AB (556616-7366), dvs. efter miljöbalkens ikraftträdande. Enligt WSP-rapporten från 2003 skulle någon tidigare

provtagning av mark, vatten eller luft inte ha utförts. Är denna uppgift riktig kan det ifrågasättas om Jernhusen Stationer AB kan anses ha fullgjort sin undersökningsplikt vid förvärvet.

Om fortsatta utredningar visar att Shell inte kan hållas ansvarig för föroreningen på grund av att den faktiska driften upphörde före den 30 juni 1969, så kan följden därmed bli att det subsidiära fastighetsägaransvaret istället kommer att träda in. Tillsynsmyndigheten har då möjlighet att rikta krav på undersökning och efterbehandling mot fastighetsägaren.

Hur långt fastighetsägarens ansvar sträcker sig i fråga om undersökningsplikt respektive vid en skälighetsavvägning är dock oklart i dagsläget. Noterbart är dock att fastighetsägarens ansvar inte anses sträcka sig längre än till fastighetsgränsen. Skulle depåverksamheten ha orsakat föroreningar utanför fastigheten kan således inte fastighetsägaren hållas ansvarig för att utreda och sanera dessa föroreningar.

4 BP:s före detta oljedepå

BP:s före detta oljedepå ligger norr om spårområdet och gränsar i norr mot Norra Bangårdsgatan och i öster mot Brunngatan. Enligt CFD-utdraget, bilaga 1, ligger den idag på fastigheten Väster 1:43. Fastigheten ägs av Jernhusen fastigheter AB (556596-9558), se nedan under Fastighetsägarens ansvar.

Enligt vad som framgår av MIFO inventeringen anlades depån på 1940-talet och var i drift till omkring 1975. Bolaget Svenska BP Aktiebolag bedrev enligt uppgift verksamheten till dess att verksamheten lades ner. Svenska BP Aktiebolag (nedan även benämnt BP) existerar inte längre som självständigt bolag efter de omfattande strukturförändringar som skett på den svenska oljemarknaden. Enligt vad som framgår av WSP-rapporten från 2003 arrenderas området sedan 1973 av företaget Allkommers Randback AB. Idag finns Nyköpings Bilmarknad på platsen.

4.1 Föroreningssituationen

Inom området har det funnits minst 11 cisterner med volymer mellan 1-50 kubikmeter. De flesta cisterner har sannolikt avlägsnats men det kan inte uteslutas att några finns kvar på fastigheten. Vid WSP:s undersökning påträffades inte några spår av cisternerna. Vid MIFO-inventeringen 2002 bedömdes området vara i riskklass 1 med motiveringen att petroleumprodukter har hanterats i cisterner, markförlagda och i ledningar ovan jord. Ledningarna har både haft självfall och varit trycksatta. Tankbilspåfyllning har förekommit liksom försäljning till lantbrukare. Vid omläggning av dagvatten i näraliggande gata (Brunngatan) har oljekolväten påträffats. Dagvattensystemet mynnar i Nyköpingsån.

Vid de översiktliga markundersökningar som utfördes av WSP under 2003 visade fältanalyser och fältindikationer att föroreningar förekommer kring de flesta potentiella föroreningsskällor som undersökts. Föroreningar förekommer enligt rapporten från ca en meter under markytan ned till borrhopp på tre meter under markytan. De analyser som genomförts visar på halter över riktvärdena för mindre känslig markanvändning (MKM). Den genomförda undersökningen visar enligt WSP-rapporten att potentiella föroreningsskällor som cisterner, ledningar och påfyllningsplatser skapat föroreningen. Pesticiderna klorbensen och hexaklorcyklohexan påträffades också vid undersökningen och kan i värsta fall indikera en relativt omfattande pesticidförorening.

WSP bedömer att föroreningarna i området utgör en stor till mycket stor risk (riskklass 1-2) och rekommendationen blir att föroreningssituationen bör undersökas vidare bl.a. i syfte att utreda källan till påträffade pesticider (lösningsmedel), att avgränsa påträffade föroreningar i plan och profil samt att undersöka grundvattnet inom området.

4.2 Förhållanden relevanta för ansvarsbedömningen

De utredningar som utförts får anses utvisa att området för den före detta BP-depån är förorenad på ett sådant sätt att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, se 10 kap 1 § miljöbalken.

Ansvarig för efterbehandlingen är den som bedriver eller har bedrivit den verksamhet som bidragit till föroreningen (verksamhetsutövaren), se 10 kap 2 § miljöbalken. Utredningen visar att det var Svenska BP Aktiebolag som var verksamhetsutövare och att verksamheten pågick efter den 30 juni 1969. Detta framgår bl.a. av bilagda ansökan om tillstånd att inneha brandfarlig vara från 1971 liksom slopintyget inskickat av BP i juli 1975, se bilaga 7-8.

Slopintyget från 1975 är för BP:s räkning undertecknat av Sven Arne Wennerberg. Sven Arne Wennerberg har muntligen bekräftat att det var BP som skötte anläggningen i Nyköping fram till dess att den lades ner omkring 1975.

4.2.1 Finns det någon adressat för efterbehandlingskraven?

Den ansvarige verksamhetsutövaren, Svenska BP Aktiebolag, finns inte längre kvar som registrerad juridisk person i bolagsregistret. Olika delar av den verksamhet bolaget bedrev har under årens lopp sålts till andra bolag inom ramen för de strukturella förändringar som skett i oljebranschen.

Enligt vad som kunnat utredas i denna del köpte Svenska Statoil AB BP:s bensinstationsnät i två omgångar 1991 och 1993. Efter detta upphörde BP:s stationskedja på den svenska marknaden.

Mot bakgrund av ovan nämnda förhållanden, och efter det att Statoil Detaljhandel AB besvarat Bygg och Miljö's frågor rörande den nedlagda BP-depån, förelade Miljö- och hälsoskyddsnämnden den 13 juli 2001 Svenska Statoil AB att undersöka föroreningssituationen vid den före detta depån i Nyköping. Svenska Statoil AB överklagade beslutet och bestred att Statoil skulle vara att anse som verksamhetsutövare. Statoil ansåg sig ej ha utövat någon verksamhet på fastigheten.

När det efter vissa kontakter klargjorts att Statoils övertagande från BP endast gällde stationsnätet och inte några depåer upphävde Miljö- och hälsoskyddsnämnden sitt föreläggande eftersom det bedömdes vara riktat till fel adressat.

BP:s verksamhet på direktoljeförsäljningssidan köptes 1991 av OK Petroleum, numera Preem Petroleum AB. Bygg och Miljö vände sig därför till Preem med önskemål om att bolaget skulle utföra en undersökning av Nyköpingsdepån. Preem bekräftar i ett svar i november 2001 att bolaget köpt viss verksamhet från BP under 1991 men påpekar att förvärvet inte omfattade aktierna i Svenska BP och enbart rörde sådan verksamhet som bedrevs vid tidpunkten för överlåtelsen. Preem sade sig inte vid något tillfälle ha tagit befattning med eller förvärvat något ansvar för den depåverksamhet som BP bedrev i Nyköping. Bolaget ansåg sig inte ha varit verksamhetsutövare och därmed inte heller skyldigt att undersöka den före detta depån.

4.2.2 Vad som kunnat utredas rörande BP:s bolagshistoria

Enligt muntliga uppgifter från Sven Arne Wennerberg, tidigare ansvarig för bl.a. BP:s depå i Nyköping, drevs Nyköpingsdepån av en särskild avdelning inom Svenska BP AB, tekniska avdelningen. Detta var situationen fram till nedläggningen omkring 1975. Under 1980-talet blev den tekniska avdelningen ett eget bolag, Oljedistribution AB (ODAB) vilket ägde oljedepåer och BP:s tankbilsflotta. ODAB är numera ett dotterbolag till Preem Petroleum AB. Vissa av BP:s oljedepåer utgjorde också så kallade BP-center med självständiga aktörer som arrenderade delar av anläggningar från BP.

Exakt vad som hänt med bolaget Svenska BP AB har inte kunnat fastställas inom ramen för detta utredningsuppdrag och framgår inte av tillgängliga uppgifter bolagsregistret. Enligt de uppgifter som kunnat inhämtas skulle Svenska Statoil AB ha köpt bolaget Svenska BP AB i samband med förvärvet av stationsnätet 1993. Svenska BP AB skall därefter ha nämnändrats och blivit ett dotterbolag till Svenska Statoil AB. Bolaget skall därefter ha fusionerats med Svenska Statoil AB. Denna beskrivning stämmer också överens med Sven Arne Wennerbergs minnesbild av förloppet.

För att slutligt bekräfta att denna beskrivning är riktig krävs dock insyn i de bolags- och överlåtelsehandlingar som upprättats i samband med förvärven. Genom arkivforskning i bolagsregistret skulle delar av förloppet kunna klarläggas. Lämpligast förefaller dock vara att ställa frågan direkt till Svenska Statoil AB och be om en redogörelse i nu berörda hänseenden.

4.2.3 Bedömning av ansvarssituationen

Om den ovan lämnade beskrivningen av Svenska BP ABs bolagshistorik är riktig och bekräftas av Svenska Statoil AB, kan följande slutsatser dras beträffande efterbehandlingsansvaret för den nedlagda depån i Nyköping.

Depån bedrevs av tekniska avdelningen på Svenska BP AB fram till dess verksamheten lades ner. Det miljörättsliga verksamhetsutövaransvaret uppstod därför i bolaget Svenska BP AB. Den omständighet att tekniska avdelningen därefter blev ett eget bolag, ODAB, som numera är ett bolag inom Preem-koncernen, ändrar inte på detta. Bolaget ODAB bildades på 1980-talet och då var Nyköpingsdepån redan nedlagd. Något ansvar för Nyköpingsdepån kan därför inte ligga i ODAB.

Det efterbehandlingsansvar som kan finnas hos Svenska BP AB har dock inte upphört att existera genom att bolaget först sålts och nämnändrats och därefter fusionerats upp i Svenska Statoil AB. En fusion innebär att samtliga tillgångar och skulder i ett bolag övertas av ett annat (totalsuccession). Detta bör medföra att även ett eventuellt efterbehandlingsansvar övergår till det övertagande bolaget, som i detta fall skulle vara Svenska Statoil AB.

Avgörande för ansvarsfrågan är således om det kan bekräftas att Svenska Statoil AB förvärvade aktierna i Svenska BP AB och att Svenska BP AB därefter fusionerats upp i Svenska Statoil AB. I ett sådant fall är Svenska Statoil AB rätt adressat för ett föreläggande om undersökning av den före detta BP-depån i Nyköping. Eftersom ansvaret ligger i själva bolaget saknar det betydelse att Statoil endast tog över stationsverksamheten i BP.

De mer detaljerade omständigheterna kring Statoils förvärv av BP kan förmodligen endast lämnas av Statoil. Det finns därför anledning för Bygg och Miljö att åter vända sig till Statoil med en begäran om

närmare upplysningar i saken. Ett sådant krav kan grunda sig på miljöbalkens 26 kap 21 § enligt vilken bestämmelse bl.a. den som är skyldig att avhjälpa olägenheter från en tidigare verksamhet skall lämna tillsynsmyndigheten de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen.

4.3 Fastighetsägarens ansvar

Enligt bilagda CFD-utdrag förefaller BP:s före detta oljedepå ha legat på den fastigheten som idag har beteckningen Väster 1:43, se bilaga 1. Denna fastighet förvärvades den 1 oktober 2002 av Jernhusen Fastigheter AB (556596-9598), dvs. efter miljöbalkens ikraftträdande.

I den mån Jernhusen Fastigheter AB vid förvärvet kände till att fastigheten var förorenad eller borde ha upptäckt det genom en undersökning är fastighetsägaren således subsidiärt ansvarig för efterbehandlingen enligt 10 kap 3 § miljöbalken, se ovan under 2.5. Denna situation kan inträda om det skulle visa sig att uppgifterna ovan om att BP fusionerats in i Statoil inte skulle stämma och att Statoil därmed inte har något ansvar.

5 Saneringsförsäkringen

Saneringsförsäkringen omfattar inte sanering eller kostnad vars orsak huvudsakligen kan hänföras till tiden före den 1 juli 1989. Saneringsförsäkringen bedöms därför inte kunna tas i anspråk rörande Shells och BP:s nedlagda depåer i Nyköping.

Som ovan,



Mikael Lundholm