



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060202

DOM
2021-11-03
Stockholm

Mål nr
M 7295-20

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2020-06-03 i mål nr M 219-20, se bilaga A

PARTER

Klagande

Befesa ScanDust Aktiebolag, 556348-1943

Ombud: Setterwalls Advokatbyrå AB

Motpart

Länsstyrelsen i Skåne län

SAKEN

Anmälan av åtgärd för avhjälpande av förorenat grundvatten på fastigheten XX i Landskrona kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1748947

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Befesa ScanDust AB har i första hand yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska godkänna den anmälda avhjälpan- åtgärden för förorenat grundvatten. I andra hand har bolaget yrkat att anmälan ska visas åter till länsstyrelsen för meddelande av beslut om godkännande.

Länsstyrelsen i Skåne län har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Befesa ScanDust AB har i huvudsak fört fram detsamma som tidigare men tillagt att kompletterande provtagningar visar att föroreningsituationen har förbättrats.

Länsstyrelsen i Skåne län har i huvudsak fört fram detsamma som tidigare och tillagt att bolagets kompletterande provtagningar ger ännu större anledning att följa Naturvårdsverkets stegvisa metodik och att det fortfarande finns behov av ytterligare provtagning inför beslut om vilka åtgärder som ska vidtas.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Det som har framkommit i Mark- och miljööverdomstolen ger inte anledning till någon annan bedömning än den som mark- och miljödomstolen har gjort. Det har alltså funnits utrymme för länsstyrelsen att förbjuda den anmälda åtgärden. Överklagandet ska därför avslås.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Fredrik Ludwigs, Li Brismo, Katarina Berglund Siegbahn, referent, och tekniska rådet Claes Becker.

Föredragande har varit Richard Bexelius.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen
4:5

DOM
2020-06-03
meddelad i
Växjö

Mål nr M 219-20

PARTER

Klagande

Befesa ScanDust
AB

Ombud: Setterwalls Advokatbyrå

Motpart

Länsstyrelsen i Skåne län

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 20 december 2019 i ärende
nr 575-26385-2019, se bilaga 1

SAKEN

Avhjälpandeåtgärd av förorenat grundvatten på fastigheten XX i
Landskrona kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen) beslutade den 20 december 2019 att förbjuda Befesa ScanDust AB att utföra anmäld avhjälpandeåtgärd på fastigheten XX i Landskrona kommun.

Befesa ScanDust AB har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Befesa ScanDust AB (bolaget) har yrkat att mark- och miljödomstolen, med undanröjande av länsstyrelsens beslut, godkänner bolagets anmälan om pumpning av förorenat grundvatten på fastigheten. Till stöd för sitt yrkande har bolaget anfört i huvudsak följande.

Bolaget bedriver sedan 1984 återvinningsverksamhet av metaller ur filterstoff och glödska från ett antal smältverk som tillverkar rostfritt stål vid sin anläggning på Varvsudden i Landskrona, fastigheterna XX, YY och ZZ samt WW. Inom verksamheten har det uppkommit ett slam som innehåller tungmetaller, främst zink, samt cyanider. Detta slam har lagrats och hanterats på gården inom anläggningen och föroreningar från slammet har troligt läckt till marken under lagringsplatserna och orsakat en mark- och grundvattenförorening.

Området består av fyllnadsmassor, redan förorenade vid utfyllnaden, och har därtill förorenats ytterligare av tidigare varvsverksamhet samt upplag och förbränning av impregnerat virke. De föroreningar som påträffats utöver ovan nämnda är främst bly och koppar, men även barium och kadmium.

I grundvattnet har framförallt tungmetaller och cyanid uppmätts i förhöjda halter, särskilt nedströms slamlagringsytan där höga halter cyanid uppmätts i flera grundvattenrör. Föroreningen sträcker sig delvis in på angränsande fastighet i sydväst, i övriga väderstreck är föroreningen avgränsad till ScanDust område.

Bolaget har utfört en riskbedömning och mot bakgrund av slutsatserna däri kommit fram till att den mest lämpliga saneringsmetoden för den aktuella föroreningen är "Pump & treat", varför man den 2 januari 2019 ingav en anmälan till länsstyrelsen enligt 28 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd om att få utföra en sådan sanering. Genom beslutet har emellertid länsstyrelsen valt att förbjuda anmäld avhjälpandeåtgärd.

ScanDust har även uppdragit åt Golder att i en teknisk PM bemöta motiveringen i beslutet ur ett tekniskt och naturvetenskapligt perspektiv vilket bifogas.

Anläggningens utformning

Bolaget har genom anmälan föreslagit "Pump & treat" som avhjälpandeåtgärd eftersom den åtgärden har bedömts mest lämplig för föroreningen och då den framför allt sprids via grundvattnet. Metoden skapar en artificiell gradient i grundvattnet som medför en svag grundvattenströmning mot pumpbrunnen. Den artificiella gradienten begränsar och minskar successivt utbredningen av föroreningsplymen. Vattnet som pumpas upp tas om hand i bolagets interna reningsanläggning som är utformad att behandla vatten med innehåll av de aktuella föroreningarna.

Metoden innebär också att den pågående återvinningsverksamheten samt omkringliggande verksamheter kan bedrivas utan allvarliga störningar.

Sammanlagt föreslås sju stycken brunnar att installeras med cirka 15-20 meters mellanrum i två linjer, vinkelräta mot varandra. Avsikten med brunnarnas placering är att ha hög driftsäkerhet där uppsugning av grundvatten kan garanteras även om en av pumparna skulle haverera. Samtliga brunnars placering har bedömts lämpliga för att uppnå resultatet med pumpningen, nämligen att skada en gradient som medför att förorenat grundvatten strömmar mot pumparna, kan omhändertas och renas.

Varje pumpgrop kommer att vara utrustad med cyanidmätare som mäter halten kontinuerligt. Total cyanidhalt används som en indikator för föroreningsförekomst i grundvatten. Dessa mätningar rapporteras via den uppringande enheten i realtid. Det kommer även att ske kontrollprovtagning för att verifiera eventuella skillnader mellan cyanidmätare och laboratorieanalyser.

Avsänkning som sker runt pumpbrunnarna kommer att vara ca 1 meter och avtar i en konliknande form. Influensområdet (trycknivåsänkning om <0,1 meter) bedöms bli ca 25 meter runt varje brunn. Detta innebär att anläggningen inte kommer att påverka enskilda intressen då grundvattenavsänkningen huvudsakligen kommer att ske inom fastigheten XX. Den grundvattenpåverkan som sker på grann-fastigheten Skeppsvarvet 3 bedöms som obetydlig och kan varken innebära någon skada för anläggningar eller verksamheter.

Arbetet kommer att ske i enlighet Arbetsmiljöverkets föreskrifter och all personal kommer att använda erforderlig skyddsutrustning. Drivmedel och andra kemikalier hanteras och förvaras så att spill eller läckage inte kan nå recipient, spill- eller dagvattennät. Vid driften av anläggningen kommer flöden och nivåer att kontrolleras av hydrogeolog under första dygnet eller, till dess grundvattennivåerna stabiliserar sig.

Utförd provpumpning och slutrapport

För att undersöka hur de hydrogeologiska förhållandena är har slug-test, korttidsprovpumpning och långtidsprovpumpning utförts. På detta sätt har markens genomsläpplighet analyserats vilket varit nödvändigt för att kunna utvärdera hur effektiv en pump and treat sanering kan tänkas bli. Resultatet av dessa undersökningar visar att fyllnadsmaterialet har varierande konduktivitet, genomsläpplighet, där vissa områden är väldigt genomsläppliga medan andra är relativt täta. Sandlagret är mer homogent. Det är mot bakgrund av de utförda hydrogeologiska undersökningarna som pumpbrunnarnas placering har bestämts och vilken påverkan de kommer att få.

Provpumpningen anmäldes i vederbörlig ordning till länsstyrelsen som godkände anmälan genom beslut den 26 januari 2018. I det beslutet anförde länsstyrelsen att det var angeläget att det förorenade grundvattnet saneras varför bolaget nu finner det anmärkningsvärt att länsstyrelsen motsätter sig en sanering av grundvattnet. Bolaget menar att de utförda utredningarna tydligt visar att den föreslagna avhjälpandeåtgärden är lämplig för sitt ändamål.

Skäl för sanering

Bolaget anser att det är angeläget att påbörja avhjälpandeåtgärder så fort som möjligt. Då de vidtagna utredningarna visar att aktuell avhjälpandemetod, pump and treat, är lämplig och kan ske utan att enskilda intressen riskerar att skadas anser bolaget att åtgärden bör påbörjas omedelbart.

Bolaget menar att det inte föreligger någon risk för att metoden skulle kunna hindra andra saneringsmetoder i framtiden. Tvärtom innebär en sanering av grundvattnet att eventuella andra åtgärder i framtiden möjliggörs eftersom ett förorenat grundvatten i sig innebär en risk för att exempelvis rena schaktmassor som transporteras till platsen förorenas. För att andra eventuella saneringsmetoder ska kunna utföras på ett ändamålsenligt sätt krävs det att grundvattenföroeningen åtgärdas först. Vidare föreligger det ingen risk för att skada kan uppkomma genom den föreslagna åtgärden då reningsprocessen visar på mycket god rening. De farhågor som länsstyrelsen gör gällande föreligger således inte.

Genom att effekterna av pump and treat upphör och gradienten återställs inom ca en vecka om pumparna stängs av, kan reningsmetoden knappast försvåra eller förhindra andra åtgärder eller kontroll som skulle kunna behövas under tiden. Bolaget har vidare besvarat samtliga frågor som länsstyrelsen har haft angående saneringsmetoden innebärande att det inte torde kvarstå några frågetecken för länsstyrelsen angående metodens utförande eller risker.

Länsstyrelsen har i sitt beslut enbart i mycket korta ordalag framhållit att vissa oklarheter föreligger och därmed kommit till slutsatsen att åtgärden inte är lämplig

att påbörja. Bolaget menar med eftertryck att sådana oklarheter inte föreligger och istället kan och bör påbörjas omgående.

Länsstyrelsen har enligt 26 kap. 9 § miljöbalken möjlighet att meddela de förbud som krävs för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Det är dock inte tillåtet att besluta om mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet. Ett förbud är ytterst ingripande mot en enskild, bolaget, i detta fall, särskilt som bolaget har utfört omfattande undersökningar för att komma fram till vilken saneringsmetod som bör utföras. Att då utan vidare motivering förbjuda en åtgärd på grund av vissa opreciserade oklarheter är inte förenligt med de krav miljöbalken ställer upp på ett beslut om förbud.

Länsstyrelsen har möjligen missbedömt situationen rättsligt och är i villfarelsen att genom godkännande av denna åtgärd, andra åtgärder skulle vara uteslutna. Så är givetvis inte fallet. Däremot kommer varje annan åtgärd inklusive grävning att underlättas av att halterna i grundvattnet har begränsats.

Bolaget är av den bestämda uppfattningen att förbudet är alltför ingripande i detta fall och är dessutom direkt kontraproduktivt för miljön. Den föreslagna åtgärden syftar till att åtgärda en allvarlig förorening som bolaget har önskat åtgärda i över ett års tid men har hindrats på grund av länsstyrelsens handläggning och nu genom beslutet.

Det mest anmärkningsvärda är att det i skälen till beslutet framskyntar omsorg om grannfastigheten Skeppsvarvet 3 och verksamheten där. Det är tvärtom särskilt för denna fastighet positivt att föroreningen i grundvattnet minskar, inte minst då de framfört farhågor att utföra arbeten under nuvarande förhållanden.

Att en verksamhetsutövare vägras möjligheten att begränsa såväl sin egen som andras eventuella skada är inte vare sig brukligt eller rimligt. Skulle något subjekt genom detta förbud påverkas i högre grad än om åtgärden hade fått påbörjas,

kommer detta att vara hänförligt till länsstyrelsens agerande och rimligtvis begränsa bolagets ansvar. Detta kan knappast ha varit länsstyrelsens avsikt.

Sammanfattande slutsatser

Bolaget har genomfört omfattande undersökningar inför anmälan om föreslagen avhjälpandeåtgärd. Tillvägagångssätt och avvägningar finns väl beskrivna i de ingivna handlingarna. En provpumpning har utförts för att kunna med större säkerhet bedöma markens konduktivitet för att kunna optimera placering av föreslagna pumpbrunnar. Reningsmetoderna är också bevisat effektiva varför det saknas skäl att ifrågasätta möjligheterna att uppnå önskad reningsgrad.

Länsstyrelsens bedömning att det kvarstår oklarheter i undersökningarna samt att metoden riskerar att hindra eller försvåra andra avhjälpandeåtgärder är felaktig. Förbudet vilar på en mycket svag grund och därmed finns det inga skäl till att förbjuda den föreslagna åtgärden. Endast positiva miljöeffekter kan uppnås genom rening av grundvattnet. Beslutet ska således undanröjas och anmälan godkännas.

Länsstyrelsen har vidhållit sitt beslut och anført i huvudsak följande tillägg.

Det pågår för närvarande två olika ärenden avseende föroreningar på bolagets verksamhetsområde – befintligt överklagningsärende avseende förbud mot grundvattenpumpning och ett ärende som handlar om riskbedömning av en rad olika aspekter, däribland jord och grundvatten och vilka efterbehandlingsåtgärder som kan vara lämpliga på bolagets verksamhetsområde. Ärendena hanteras parallellt. Uppgifter från riskbedömningen ligger till grund för länsstyrelsens ställningstaganden avseende anmäld åtgärd.

Länsstyrelsens övergripande inställning till föroreningsproblemen inne på bolagets verksamhetsområde är att dessa ska riskbedömas och vid behov åtgärdas så skyndsamt som möjligt.

Redan i det överklagade beslutet har länsstyrelsen fört fram att metoden mycket väl kan vara en tänkbar åtgärdsmetod eller metod för delåtgärd inom området. Länsstyrelsen ifrågasätter alltså inte åtgärdsmetoden ur ett tekniskt perspektiv. Förbudet handlar istället om att åtgärden under rådande förutsättningar enligt länsstyrelsens bedömning inte anses lämplig.

Föroreningssituationen

Det är en komplex föroreningssituation med extremt höga halter av metaller och cyanid i mark och grundvatten, en verksamhet som är pågående och där spridning skett in till angränsande fastighet, Skeppsvarvet 3, där verksamhet pågår. Föroreningssituationen var ett av huvudskälen till att länsstyrelsen i slutet av 2016 beslutade att förelägga bolaget om förbud mot att bedriva miljöfarlig verksamhet. Markundersökningar utfördes och en riskbedömning togs fram. Riskbedömningen pekar i sin reviderade version ut ett flertal risker men även osäkerheter och identifierade kunskapsluckor.

Reviderad riskbedömning

En reviderad riskbedömning skickades in till länsstyrelsen den 31 oktober 2019. Länsstyrelsen har granskat riskbedömningen och i mail av den 4 december 2019 listat ett stort antal frågeställningar som ska besvaras av bolaget innan länsstyrelsen slutligt avser besluta om ytterligare undersökningar och/eller åtgärder. Riskbedömningen visar tydligt att det finns flera olika risker som måste hanteras. I mailet av den 4 december 2019 skriver länsstyrelsen bl.a. att länsstyrelsen anser att riskbedömningen visar att det finns anledning att gå vidare med flera olika frågeställningar, bl.a. frågor kopplade till risker med jord, grundvatten, ånga till byggnad, höga pH-värden, sediment, intag av fisk, risker för markentreprenörer, avgränsning av föroreningar i jord och grundvatten, grundvattnets flödesriktning, spridning av föroreningar till kalkberget och hantering av påträffade höga halter av ämnen utanför bolagets verksamhetsområde.”

Naturvårdsverkets metodik för efterbehandling

Vid ett sådant här komplicerat objekt så är det enligt länsstyrelsen extra påkallat att följa den stegvisa metodik som följer av Naturvårdsverkets rapporter om efterbehandling (Naturvårdsverkets rapporter 5976-78). I rapporterna beskrivs de olika stegen i ett efterbehandlingsärende. En riskbedömning följs av en åtgärdsutredning och en riskvärdering. I riskvärderingen slås åtgärdsmålen fast.

Undersökningar och åtgärdsutredning

Verksamhetsområdets komplexa föroreningsproblematik ställer extra höga krav på att utredningar och åtgärder görs på rätt sätt, i rätt ordning och med rätt ambition på kort och lång sikt. Det är därför i detta fall extra viktigt att nödvändiga undersökningar görs klart och att en åtgärdsutredning tas fram inför åtgärder, något som länsstyrelsen påpekat till bolaget upprepade gånger och inte minst i länsstyrelsens kommentarer till den reviderade riskbedömningen (mail av den 4 december 2019).

Delad uppfattning om risker och behov av kompletterande undersökningar

Bolaget har den 21 januari 2020 inkommit med svar på länsstyrelsens frågeställningar daterade 4 december 2019. Det är med andra ord relativt nyligen som länsstyrelsen tagit del av bolagets slutliga inställning i många viktiga frågor som rör föroreningssituationen och som har en direkt koppling till anmäld åtgärd.

Länsstyrelsen avser att granska svaren mer ingående så snart som möjligt men kan redan nu konstatera att bolaget och länsstyrelsen inte delar uppfattning i ett flertal frågor, varav vissa berör det delområde som bolaget vill sanera, vilket utvecklas nedan.

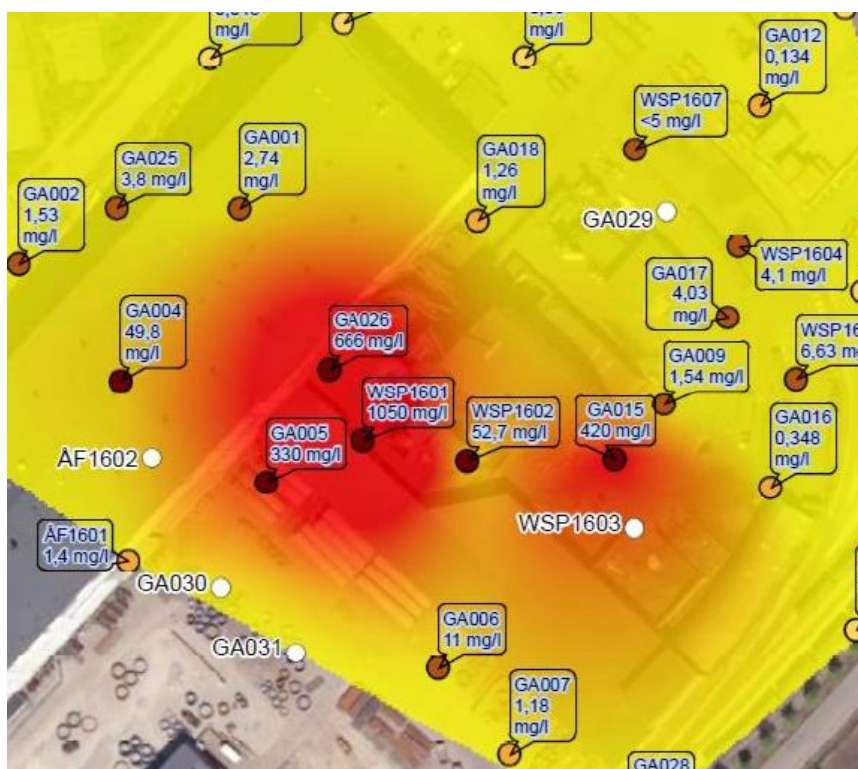
Allmänt gäller att det mycket väl kan finns olika uppfattningar om risker i ett efterbehandlingsärende, men det innebär inte att stegen med åtgärdsutredning och riskvärdering inte behövs, tvärtom kan dessa utredningar hjälpa verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten att ta ändamålsenliga och skäligen beslut i avhjälpandehänseende.

Frågan är om länsstyrelsen trots flera meningsskiljaktigheter avseende riskbedömningen, och trots att det saknas en övergripande åtgärdsutredning och riskvärdering kan finnas skäl att acceptera att en åtgärd påbörjas inom ett delområde.

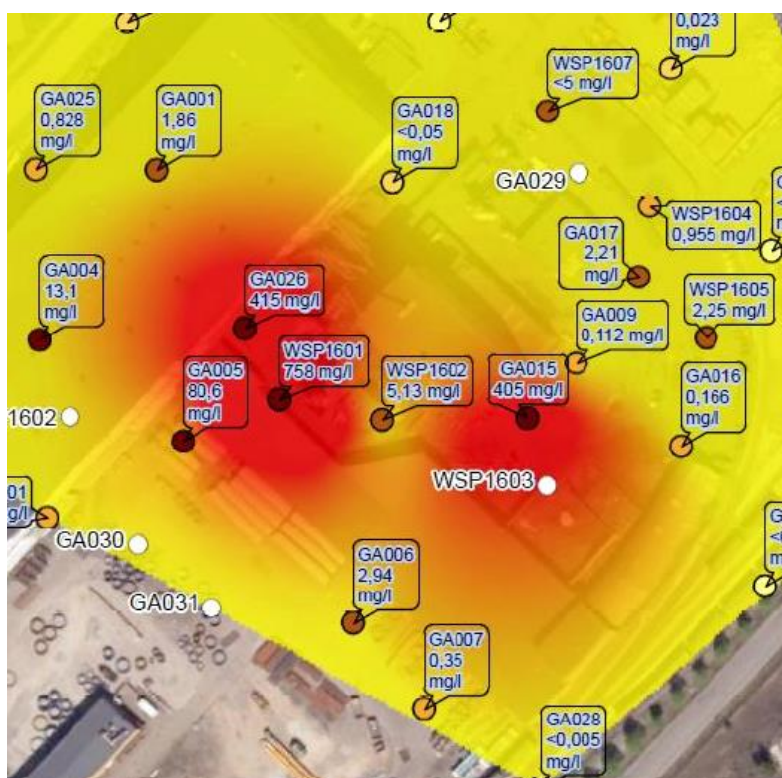
Länsstyrelsen är medveten om att det i vissa fall kan fungera att utföra åtgärder samtidigt som undersökningar eller andra utredningar utförs i andra delar av ett område. Förutsättningarna för detta måste bedömas platsspecifikt. I det aktuella fallet så finns det frågeställningar rörande föroreningssituationen som länsstyrelsen och bolaget har olika uppfattningar om och som har direkt koppling till det delområde som ska saneras. Länsstyrelsen har därför valt att förbjuda den anmälda åtgärden.

I länsstyrelsens pågående ärende avseende bolagets framtagna reviderade riskbedömning har bolaget så sent som den 21 januari 2020 inkommit med svar på länsstyrelsens frågor i mail av den 4 december 2019. Av bolagets svar är det tydligt att bolaget inte anser att marken behöver saneras någonstans inom verksamhetsområdet och såvitt länsstyrelsen förstår, inte heller grundvatten med undantag av aktuellt saneringsområde.

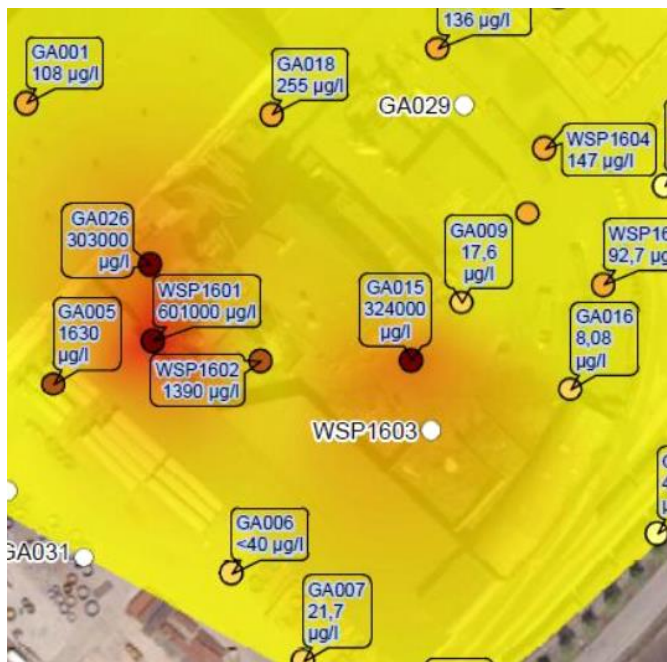
Länsstyrelsen delar inte den uppfattningen. Ett område där det är sannolikt att en grundvattensanering kan vara motiverad är öster om det nu aktuella saneringsområdet, drygt 50 meter bort, se bl.a. punkt GA015 i bilaga L1-1, L2-1 och L4-1 i riskbedömningen (bilder nedan), där det återfinns extremt höga halter av cyanid total, cyanid fri och metaller däribland zink. Notera även att punkten WSP 1603 inte är analyserad. Punkten ligger där det kan förväntas absolut högst halter sett till verksamhetshistoriken.



Bilaga L1-1, riskbedömningen. Halter av cyanid total i grundvatten.

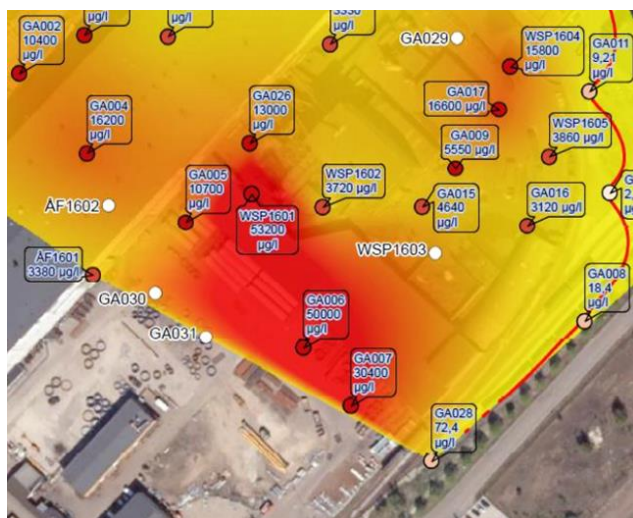


Bilaga L2-1, riskbedömningen. Halter av cyanid fri i grundvatten.



Bilaga L4-1, riskbedömningen. Halter av zink i grundvatten. Intervention value för zink är 800 ug/l.

Ytterligare ett område som sannolikt kan bli föremål för en grundvattensanering är området söder om och i anslutning till nu aktuellt saneringsområde, se bilaga L3-1, där extremt höga halter av molybden återfinns, bl.a. punkterna WSP 1601, GA006 och GA007.



Bilaga L3-1, riskbedömningen. Halter av molybden i grundvatten. Intervention value för molybden är 300 ug/l.

Det bör även påpekas att om bilagorna i riskbedömningen, bilaga L, som visar på föroreningshalter, utgått från tanken om att halter över intervention value (1,5 mg/l), är åtgärdsområde istället för som nu, vid 12 mg/l, så hade kartorna sett helt annorlunda ut, betydligt större delar av verksamhetsområdet hade lyst rött. Det är lätt att förledas i tron att de gulmarkerade områdena är relativt rena. Så är inte fallet, stora delar av de gulfärgade områdena är kraftigt förorenade.

Kommande beslut om undersökningar och åtgärder och om dessa är miljömässigt motiverade och ekonomiskt rimliga

Länsstyrelsen kommer inom kort att fatta beslut om huruvida andra undersökningar och åtgärder är motiverade, bl.a. på vilka platser inom verksamhetsområdet som grundvattnet behöver saneras utöver det nu aktuella saneringsområdet. Då det är uppenbart att det finns fler områden i direkt anslutning till det nu aktuella saneringsområdet som kan bli föremål för sanering så finner länsstyrelsen det även logiskt att åtgärdsområde fastställs för grundvatten först efter att det avgjorts vilka områden som ska saneras.

Länsstyrelsen kan då även göra en bedömning av om åtgärderna är miljömässigt motiverade och ekonomiskt rimliga. Det är svårt att hantera den anmälda åtgärden som en isolerad företeelse.

Åtgärdens utformning och omfattning

I handläggningen av anmälan ingår för länsstyrelsen att bedöma åtgärdens utformning och omfattning i förhållande till föroreningssituationen. Länsstyrelsen anser att det för närvarande är osäkert hur föroreningsplymen ser ut under materialhallen, väster om saneringsområdet. Av bilaga L1-1, framgår att halten total cyanid är i storleksordningen 50 mg/l i punkt GA004. Punkten ligger såvitt länsstyrelsen kan se utanför saneringsområdet. Även punkten GA025 och GA001 innehåller förhöjda halter. Bolaget har i mail den 21 januari 2020 meddelat att de inte anser att någon ytterligare provtagning behövs.

Länsstyrelsen menar att en kompletterande undersökning kan visa på en föroreningssituation som hanteras bättre om den anmälda åtgärden flyttas i sidled, utökas i omfattning eller kanske till och med kompletteras med annan åtgärd. Därav det olämpliga i att starta åtgärden i nuläget.

Bolaget har även själva skrivit om att det finns kulvertar, 1-1,5 meter under grundvattenytan, som fungerar som spridningsvägar under materialhallen på bolagets område som leder in på angränsande fastighet i sydväst där kraftigt förhöjda halter av cyanid påträffats vid en schaktning. Kulverten ligger i nära anslutning till där anmäld åtgärd ska utföras.

Vilken typ av undersökning som kan behövas för att utreda spridning i samband med kulverten ska länsstyrelsen fatta besluta om inom kort. Länsstyrelsen kommer även inom kort att ta ställning till om det krävs mer provtagning för att undersöka utbredningen av föroreningar under byggnaden. En saneringsåtgärd bör rimligtvis inte startas innan länsstyrelsen har tagit ställning i frågan.

Åtgärds mål

Det finns inte några överenskomna åtgärds mål för saneringen. Länsstyrelsen har i mail av den 4 december 2019 fört fram att åtgärds mål för jord och grundvatten kan bestämmas längre fram i efterbehandlingsprocessen. Länsstyrelsen menar att åtgärds målen bör tas fram i samband med upprättandet av en åtgärdsutredning och en riskvärdering.

Länsstyrelsen har först den 21 januari 2020 fått veta att bolaget inte avser att upprätta någon åtgärdsutredning. I en åtgärdsutredning hade bolaget kunnat resonera om vilka åtgärder som kan vara lämpliga på den aktuella platsen och även i övrigt inom verksamhetsområdet. Därefter hade åtgärds målen kunnat slås fast i samband med att en riskvärdering utförs, vilket ligger i linje med hur Naturvårdsverkets metodik för efterbehandling ser ut.

Länsstyrelsen bedömer inte att några av de föreslagna åtgärds målen är lämpliga. En diskussion kring lämpliga åtgärds mål förs rimligen innan en åtgärd sätts igång.

Länsstyrelsen anser att grundvattnet behöver renas i större utsträckning än vad som föreslagits. En fråga som då uppstår är hur ett lägre åtgärds mål inverkar på tiden som pumpningen måste ske. Behöver det pumpas i ytterligare väldigt många år? Är det rimligt? Kan och behöver saneringsåtgärden modifieras?

Då bolagets anmälan inte innehöll några åtgärds mål har länsstyrelsen bett bolaget att inkomma med sådana. Bolaget har svarat att åtgärds målet innebär ”Haltreduktion om ca 85-90 % från dagens haltnivåer i inneslutningen” (mail av den 20 augusti 2019). Av bolagets mail av den 21 januari 2020 framgår även att ”Målsättningen bör vara att markarbeten skall kunna utföras helt riskfritt inom grannfastigheten, dvs maxhalten fri cyanid skall ned till minst 12 000 µg/l. För att kunna bebygga marken med kontor och liknande små byggnader där personal vistas stadigvarande skall halten fri cyanid minskats till minst 19 000 µg/l”, vilket även står i riskbedömningen.

Länsstyrelsen tolkar det som att ett övergripande åtgärds mål är att halterna ska reduceras till 85 % inne på bolagets saneringsområde. Länsstyrelsens tolkning är att det gäller samtliga ämnen, inkl. molybden. Molybden har nämligen visat sig vara svårt att rena i bolagets egen reningsanläggning. Tester visar att reningsgraden är endast 8 %. På grannfastigheten finns preciserade mål om 12 respektive 19 mg/l för fri cyanid. Länsstyrelsen kan inte utläsa huruvida dessa gäller även inne på bolagets saneringsområde. Länsstyrelsen anser att åtgärds målen är otydliga. Länsstyrelsen förstår teorin bakom bolagets riktvärden om 12 respektive 19 mg/l för fri cyanid men det saknas en värdering av åtgärds målen.

Om väldigt höga halter av cyanid i grundvatten renas till 85 % så kan höga halter alltså finnas kvar. Ett exempel: Det har uppmätts ca 1000 mg/l total cyanid i grundvattnet inom det område som ska saneras. Om reduktionsmålet innebär en rening om 85 % så finns det kvar ca 150 mg/l total cyanid i grundvattnet efter att målet uppnåtts. Det ska jämföras med bolagets egen målsättning om 12 mg/l. För att

få perspektiv så kan jämförelse göras mot det holländska riktvärdet (intervention value) för cyanid i grundvatten, vilket är 1,5 mg/l. Det holländska riktvärdet anger när det är en allvarlig påverkan på grundvattnet. Länsstyrelsen har även tidigare ifrågasatt principen med reduktionsmål (mail av den 4 december 2019) som föreslagits av bolaget i samband med saneringen.

Åtgärdens utsträckning i tid

Eftersom det för närvarande är oklart vilka åtgärds mål som saneringen ska uppnå så är det heller inte möjligt för länsstyrelsen att göra en bedömning av hur fort dessa kan uppnås. Om pumpningen måste pågå i tiotalsår, kanske många tiotals år så bör åtgärden ses över. Om länsstyrelsen inte känner till hur länge pumpningen måste pågå innan åtgärds målen uppnås är det ett skäl att förbjuda åtgärden.

Bolaget bör inkomma med förtydliganden avseende åtgärds målen. Om bolaget och länsstyrelsen inte kommer överens om åtgärds målen så kommer länsstyrelsen vid behov att fatta beslut om detta.

Åtgärdens kostnad

När länsstyrelsen bedömer om saneringsåtgärden är lämplig ingår även att titta på kostnader. Kostnaderna går inte att bedöma då åtgärds målen inte är fastställda. Det finns ett samband mellan kostnad och till vilken nivå grundvattnet ska saneras.

Godkännande av provpumpning

Av överklagandet framgår att bolaget finner det anmärkningsvärt att länsstyrelsen har beslutat om att godkänna provpumpningen samtidigt som länsstyrelsen nu motsätter sig att sanera grundvattnet.

Förklaringen till detta är enkel. Länsstyrelsen tog del av riskbedömningen daterad den 16 mars 2017 och kunde direkt se behovet av någon form av grundvatten-sanering. I slutet av december 2017 inkom en anmälan om provpumpning till länsstyrelsen. En provpumpning kunde enligt länsstyrelsen påbörjas så snart som möjligt för att få kunskap om förutsättningarna i marken och om de var sådana att

pumpning av grundvatten så småningom skulle kunna vara ett saneringsalternativ. Ett beslut om att godkänna provpumpningen innebär inte per automatik ett godkännande av saneringsåtgärden. Däremot kan bolaget visa att metoden är tekniskt möjlig.

Länsstyrelsen anser sammanfattningsvis att behovet av ytterligare undersökningar måste ses över och prioriteras före beslut om en enstaka åtgärd, därefter bör en samlad bedömning göras av det totala behovet av åtgärder avseende grundvatten. Detta förstärks givetvis av det faktum att åtgärderna är tänkta att hålla på under mycket lång tid, kanske tiotals år. Det är därför extra viktigt att det inte finns frågetecken eller obesvarade frågor i samband med riskbedömningen.

Bolaget har beretts tillfälle att yttra sig över länsstyrelsens yttrande och anført i huvudsak följande.

Föroreningen och riskbedömningen

Omfattande utredningar har utförts med avseende på den aktuella föroreningen och de risker som föreligger med densamma har utförligt redogjorts för i Golders riskbedömning. Föroreningssituationen består i en kraftig lokal påverkan på grundvattnet, främst avseende tungmetaller och cyanid inom delar av fabriksområdet. Föroreningar i mark förekommer av samma ämnen.

Det är grundvattenföroreningen som bedöms vara i direkt behov av avhjälpande-åtgärder och som därtill kan utföras utan alltför stora ingrepp i den pågående verksamheten. Vidare bedöms det inte lämpligt att påbörja en sanering av jord innan grundvattenföroreningen minskat avsevärt eftersom det i första hand är grundvattnet som bär föroreningarna som påverkar jord och inte tvärtom.

De största riskerna inom verksamheten är associerade med kontakt med grundvatten på olika sätt vilket tydligt framhålls i riskbedömningen. Detta gäller för såväl människor som djur. Sådan kontakt riskerar framför allt att uppkomma vid temporära schakter. I övrigt är såväl mark- som grundvattenförhållandena sådana att det

inte föreligger någon beaktansvärd exponering. Av ovan följer att det naturliga första steget är att reducera föroreningarna i grundvattnet såsom föreslagits. Vilka ytterligare steg som därefter kan bli aktuella har ännu inte fullt ut bedömts men kan inte bli aktuella innan grundvattenföroreningen har sanerats. Den föreslagna avhjälpandeåtgärden medför inte något försvårande eller förhindrande av andra åtgärder i framtiden.

Eftersom man vid upphörande av pumpningen mycket snabbt når stabila förhållanden som situationen före pumpning, kan inte åtgärden försvåra andra åtgärder. Dessutom är det en missuppfattning att bolagets ståndpunkt skulle vara att inget annat än denna åtgärd ska vidtas.

I sammanhanget bör det påpekas att bolaget varit beredda att i väl över ett års tid att påbörja den aktuella saneringen och reducera föroreningen men har förhindrats både av länsstyrelsens tidkrävande handläggning och slutligen beslutet.

Beslutet är oförenligt med förvaltningsrättsliga principer

I motsats till vad länsstyrelsen anger är det lämpligt att påbörja åtgärden omedelbart för att börja reducera grundvattenföroreningen. Utförd riskbedömning, innehållet i saneringsanmälan samt kompletterande PM i detta mål visar tydligt att den första åtgärden som måste vidtas är just den föreslagna.

De skäl som länsstyrelsen därtill anger för att förbjuda åtgärden är såväl oriktiga som bristfälligt motiverade. I fråga om förbud bör ett sådant beslut vara särskilt väl motiverat då det är en ingripande åtgärd mot en verksamhetsutövare. Vidare får aldrig mer ingripande åtgärder än vad som är nödvändigt tillgripas, en grundläggande förvaltningsrättslig princip som även kommer till uttryck i 26 kap. 9 § miljöbalken.

I fråga om förbud brukar generellt skäl som att irreversibla skador skulle uppkomma om en åtgärd får vidtas eller att andra åtgärder avsevärt försvåras vara för handen. I förevarande fall föreligger inga sådana omständigheter. Tvärtom innebär

åtgärden att föroreningen minskar och därmed även riskexponeringen av den samma, därtill möjliggör åtgärden andra eventuella saneringsåtgärder i framtiden.

Beslutet innebär således att den miljönytta som åtgärden innebär går om intet fram till dess att åtgärden kan påbörjas utan att motsvarande nytta uppkommer på något annat sätt. Beslutet är därmed mer ingripande än vad som behövs och oförenlig med grundläggande förvaltningsrättsliga principer.

Att länsstyrelsen inte förmått att ta till sig den informationen som tillställts dem i detta ärende eller vad länsstyrelsen uppfattat vid möten med företrädare för bolaget ändrar inte den bedömningen.

DOMSKÄL

Länsstyrelsens beslut baseras på 26 kap. 9 § miljöbalken samt 27 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och miljöskydd, dvs. dels att tillsynsmyndigheten får meddela de förbud som behövs för att föreskrifter, domar och beslut som har meddelats med stöd av miljöbalken ska följas, dels tillsynsmyndighetens möjlighet att meddela förbud i ett anmälningssärende.

Av underlaget i målet framgår att det på den aktuella fastigheten XX har pågått och pågår miljöfarlig verksamhet som bedrivs av bolaget. Vidare framgår att föroreningssituationen på fastigheten är omfattande och att spridning av föroreningar har skett till angränsande fastigheter.

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning. Vid länsstyrelsen pågår utredning av vilka åtgärder som skäligen bör vidtas för att avhjälpa de skador som spridningen av föroreningar i det aktuella området kan orsaka. Domstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning att föroreningssituationen måste betecknas som komplex. Bolaget har inte visat att det föreligger en sådan akut risk för att skadan ska förvärras att det finns skäl att innan utredningen avslutats frångå Naturvårdsverkets metodik och påbörja en pumpning av grundvatten för rening i internt reningsverk.

Bolaget har heller inte angett några andra skäl till att den anmälda åtgärden nu måste påbörjas. Förbudet kan inte anses vara mer ingripande än nödvändigt. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 24 juni 2020.

Cecilia Giese Hagberg

Bertil Varenius

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Cecilia Giese Hagberg, ordförande, och tekniska rådet Bertil Varenius. Föredragande har varit beredningsjuristen Ewa Svensson.