

KLAGANDE

Bayer AB, 556051-3870, Box 5237, 402 24 Göteborg
Ombud: Advokaten JOO OJOO Advokatbyrå,
Göteborg

MOTPART

Miljönämnden i Malmö Stad, 205 80 Malmö

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Skåne län beslut den 1 juli 2005, dnr 505-2532-03, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande vid vite om undersökning av förorenat område

DOMSLUT

Miljödomstolen ändrar det överklagade beslutet endast på så sätt att föreläggandet skall vara fullgjort senast fem månader efter delfäendet av miljödomstolens dom.

BAKGRUND

Miljöförvaltningen i Malmö har sedan 1993 bedrivit markundersökningsprojekt. Ett av dessa avser undersökning av området Gullvik i sydsydöstra Malmö, som idag är bebyggt med bostäder men som tidigare till största delen har varit ett industriområde. Inom detta område har bl.a. bedrivits plåt- och kemikalieindustrier, bekämpningsmedels- och färgfabriker och ytbehandlingsanläggningar. En undersökning av Gullviks industriområde för miljöförvaltningen har färdigställts under år 2002. Inom ramen för denna har en översiktlig inventering av området gjorts enligt Naturvårdsverkets riktlinjer för fas 1. I undersökningen delas det undersökta området in i sju kvarter. Två av dessa är kvarteren Silvervik och Lövvik. Ett av de företag som bedrev verksamhet inom Gullviksområdet var Gullviks Fabriks AB, som köptes av Bayer AB 1976. Gullviks Fabriks AB bedrev tillverkning av färger och bekämpningsmedel. Miljönämnden har vid vite förelagt Bayer AB att utföra markundersökningar av två angivna delområden inom Gullviksområdet. Föreläggandet avser fastigheterna Silvervik 33-35, kallade det "Södra området" och

fastigheterna Lövvik 22 - 27, kallade det "Östra området". För varje fastighet anges i föreläggandet vilka ämnen som bolaget har förelagts att undersöka. Bolaget har överklagat Miljönämndens föreläggande till länsstyrelsen, som avlog överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Bayer AB yrkar att miljödomstolen befriar Bayer AB från skyldighet att genomföra markundersökningar beträffande förekomst av föroreningar av bekämpningsmedel i mark eller grundvatten inom fastigheterna Lövvik 22-27, Östra området, inom f.d. Gullviks industriområde i Malmö.

Bayer AB yrkar vidare, såsom bolaget slutligt har bestämt sin talan, att miljödomstolen förordnar att tidpunkten i föreläggandet för utförande av markundersökningar m.m. vad avser fastigheterna Silvervik 33-35, Södra området, senareläggs till tre månader efter det att Bayer erhållit tillträde till fastigheterna Silvervik 33 och 34.

Till stöd för sina yrkanden har bolaget anfört bl.a. följande.

Östra området

Inom delområdet som omfattar fastigheterna Lövvik 22-27 (Östra området) har Gullviks Fabriks AB inte bedrivit någon miljöfarlig verksamhet efter år 1950, då verksamheterna flyttades till Heliotropen nr 6. Färgtillverkning bedrevs endast på det södra området och inte alls på det östra området, som länsstyrelsen felaktigt angett i sitt beslut. Fastigheterna såldes år 1974 till ett fastighetsbolag som exploaterade området. Under åren 1950-1974 hyrde Gullviks Fabriks AB ut lokaler i byggnaderna på fastigheterna Lövvik 22-27 till olika företag. Dessa verksamheter framgår av Miljöförvaltningens rapport 28/2002. För de föroreningar som dessa verksamheter kan ha genererat har bolaget inget ansvar.

Miljöförvaltningen har gjort gällande att lagring av en tunna med bekämpningsmedel skulle ha förekommit efter år 1969, vilket bestrids av Bayer AB. Det rör sig dessutom inte om någon faktisk drift av miljöfarlig verksamhet och tunnan innehöll ofarlig tallolja. Tunnan återfanns i en byggnad inom det Södra området.

Av övergångsbestämmelserna i 8 § lagen om införande av miljöbalken följer att verksamhetsutövare inte har ett retroaktivt ansvar enligt miljöbalken för verksamhet vars faktiska drift har upphört före den 1 juli 1969. Länsstyrelsen har i sitt beslut allvarligt åsidosatt denna bestämmelse och har tillåtit sig en tolkning av Miljööverdomstolens avgörande den 23 maj 2005 (Mål nr 5338-04) som saknar stöd. Länsstyrelsens beslut innebär en allvarlig utvidgning av tillämpningen av retroaktiv lagstiftning.

Bolaget kan inte med tillämpning av bestämmelserna i 26 kap 22 § miljöbalken åläggas en längre gående undersökningsskyldighet vad avser efterbehandling än vad som följer av 10 kap miljöbalken. Med hänsyn till omständigheterna är det inte heller skäligt enligt 10 kap 4 och 8 §§ miljöbalken att ålägga Bayer AB ett längre gående ansvar för utförande av markundersökningar än som överenskommits med Miljöförvaltningen samt som godtagits av Bayer AB vad avser Södra området, efter Länsstyrelsens beslut. Det har förflutit mycket lång tid från det att all verksamhet med bekämpningsmedel upphörde inom området och miljöskyddslagen trädde i kraft år 1969. Samtliga de av Gullviks Fabriks AB bedrivna verksamheterna har bedrivits helt i enlighet med gällande regler. Malmö kommun har tillåtit exploatering av Östra området till ett villaområde utan att vidtaga några undersökningar beträffande områdets lämplighet för ändamålet. Exploateringen och Malmö kommuns agerande i samband därmed innebär dessutom att betydande problem och merkostnader uppkommer för Bayer AB vid utförande av markundersökningar. Därtill kan anmärkas att Bayer AB förvärvade Gullviks Fabriks AB år 1976, d.v.s, efter det att fastigheterna hade avyttrats till utomstående.

Södra området

Inom delområdet som omfattar fastigheterna Silvervik 33-35 (Södra området) bedrev Gullviks Fabriks AB hantering av färger fram till år 1974 då det såldes till samma fastighetsbolag som förvärvade det Östra området och, liksom det, exploaterades. Bayer AB har utfört markundersökningar avseende sådana substanser som kan hänföras till denna verksamhet. All verksamhet avseende bekämpningsmedel flyttades åren 1949-1950 från området till fastigheten Heliotropen nr 6 i Malmö. Bayer AB har genom Sweco Viak utfört markundersökningar inom Södra området avseende substanser hänförliga till den av Gullviks Fabriks AB bedrivna färgverksamheten. När ytterligare provtagning

skulle ske i enlighet med träffad överenskommelse med Miljöförvaltningen har Sweco Viak vägrats tillträde av fastighetsägarna.

Miljönämnden har motsatt sig ändring av det överklagade beslutet och anfört bl.a. följande.

Den rättspraxis som länsstyrelsen har åberopat i sitt beslut (Miljööverdomstolens dom den 23 maj 2005, Mål nr M 5338-04) innebär i praktiken att en verksamhetsutövare som bedrivit en del av verksamheten efter den 30 juni 1969 även kan bli ansvarig för föroreningar som uppkommit till följd av sådana delar av verksamheten som upphört före detta datum. Miljöförvaltningen anser att uppdelning av Gullviks AB:s fabriksområde i ett "östra" och ett "södra" område inte bör ske. Delområdena ligger ca 10 m från varandra. Miljönämnden anser att det står helt klart att Bayers ansvar gäller hela fabriksområdet. Gullviks Fabriks AB har bedrivit verksamhet på fabriksområdet efter 1969 vilket innebär att ansvaret också omfattar det "östra området". Dessutom är risken för spridning av föroreningar mellan "områdena" mycket stor med tanke på det ringa avståndet. Föroreningar från det "södra området" kan alltså mycket väl ha spridits till det "Östra". Bayer har utfört begränsade markundersökningar på dels Silvervik 33-35, dels Lövvik 22-27. Resultatet av undersökningarna finns presenterade i tre lägesrapporter, som alla visar på allvarliga markföroreningar. På Silvervik 33-35 har kraftigt förhöjda halter av zink, koppar, bly och kvicksilver påträffats. Särskilt kvicksilverhalterna är allvarliga och kommer med stor sannolikhet att föranleda efterbehandling på området. På Lövvik 22-27 är framförallt halterna av cancerogena polyaromatiska kolväten (PAH-C) och alifatiska och aromatiska kolväten ställvis höga. Området har alltså redan befunnits vara kraftigt förorenat och saneringsbehov finns troligen på både Silvervik 33-35 och Lövvik 22-27. Om det finns allvarliga föroreningar på både Silvervik 33-35 och Lövvik 22-27 finns det anledning att misstänka att föroreningar i form av bland annat bekämpningsmedel finns på båda "områdena".

Det är föga troligt att de verksamheter som bolaget har hyrt ut lokaler till under åren 1950 - 1974 kan ha orsakat markföroreningar. Föroreningarna kan endast härledas från Gullviks (Bayers) verksamhet. Enligt Sweco Viak:s inventeringsrapport den 21 september 2003 rör det sig bl.a. om en tillverkare för belysningsarmaturer, en tillverkare av

kylare, ett åkeri, en firma som handlade med konstgjorda blommor samt eventuellt en ytbehandlas. I Miljöförvaltningens egen inventeringsrapport från 2002 står också omnämnt att det har funnits en annan färgtillverkare på Lövvik 24 efter 1950, men några indikationer på föroreningar från denna verksamhet har Miljöförvaltningen inte kunnat se. På fastigheterna Lövvik 22-27 har Gullviks Fabriks AB fram till ungefär 1950 tillverkat och hanterat DDT, fenoxisyror, kopparsulfat, oljor, stenkolstjära och färger baserade på blypigment, d.v.s. långt farligare kemikalier än vad efterföljande verksamheter har använt. Två upplagsplatser för kemikalier fanns också på fastigheterna.

Det är högst skäligt att Bayer utför markundersökningar. Skäligheten skall bedömas i två steg, varav det första är en markundersökning, vilket detta ärende nu handlar om, och det andra är en eventuell sanering. Skäligheten av att utföra markundersökningar är mycket stor dels med anledning av att kostnaderna för en markundersökning är betydligt lägre än för en eventuell efterföljande sanering, dels för att markundersökningen är helt nödvändig för att Miljöförvaltningen skall kunna bedöma om några saneringsåtgärder krävs. Området utgörs dessutom idag av villabebyggelse varför områdets känslighet är mycket stor.

Miljönämnden har som bilagor till sitt yttrande fogat bl.a. karta över det aktuella området, karta över utbredningen för kvicksilverföroreningen på fastigheterna Silvervik 33-35 samt oljeföroreningen (olja + PAH) på fastigheterna Lövvik 22-21.

Bayer AB har genmält. Av de markundersökningar m.m. som utförts av Sweco Viak har inget framkommit som utvisar att föroreningar från Södra området skulle ha spritt sig till kvarteret Lövvik, d.v.s. Östra området. Avrinningen av ytvattnet sker i nordlig eller sydlig riktning längs Silverviksgatan och inte mot öster. Undersökningar av Södra området visar att förekomsterna av zink, koppar, bly och kvicksilver ligger inom detta område. Miljöförvaltningen har inte kunnat påvisa några omständigheter som talar för att hanteringen av färg på Södra området skulle ha påverkat Östra området. Bayer har begärt att Sweco Viak uttalar sig beträffande den faktiska risken för sådan spridning baserat på de markundersökningar m.m. som utförts på Södra området. Sweco Viaks slutsats är att "Empiriska bevis från den omfattande provtagningen stöder således inte de misstankar som Miljöförvaltningen fört fram."

Det torde vara ostridigt att Gullviks Fabriks AB inte har utövat någon faktisk drift av någon miljöstörande verksamhet på Östra området efter 1950/1951. Den historiska utredning som Sweco Viak har företagit utvisar inte att det finns anledning att misstänka att bekämpningsmedel finns inom Östra området. Paketering av bekämpningsmedel ägde rum på Södra området fram till år 1950/51. Bayer kan inte ha ett miljörättsligt ansvar att företaga undersökningar vad avser bekämpningsmedel (eller andra ämnen) inom Östra området (Lövvik 22-27).

Som bilagor till sitt yttrande har Bayer AB bifogat PM av Sweco Viak den 18 januari 2006, "Fältrapport - analyser av pesticider på Silvervik, Södra området" och PM den 23 januari 2006, "Bedömning av spridning av föroreningar från Södra området på Silvervik".

Miljönämnden har i därefter inkommet yttrande vidhållit sin inställning i målet.

DOMSKÄL

Lagstiftning

Den materiella bestämmelse enligt vilken efterbehandling av förorenade områden kan krävas finns i 2 kap. 8 § miljöbalken. Enligt denna bestämmelse är alla som har bedrivit en verksamhet som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvariga för att avhjälpa skadan eller olägenheten i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. miljöbalken. 10 kap. miljöbalken skall enligt dess 1 § tillämpas på markområden som är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. 110 kap. 2 § miljöbalken regleras vem som skall anses som ansvarig verksamhetsutövare avseende förorenade områden, nämligen den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet som har bidragit till föroreningen.

110 kap. 4 § första stycket miljöbalken regleras omfattningen av efterbehandlingsansvaret. När efterbehandlingsansvaret skall bestämmas skall det enligt denna bestämmelse beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningarna ägt rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i öv-

rikt. Vidare anges att om en verksamhetsutövare visar att han bidragit till föreningen endast i begränsad mån skall även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning. Denna bestämmelse skall enligt 10 kap. 8 § första stycket tillämpas även när det gäller ansvar för kostnader att utreda föreningar.

En tillsynsmyndighet får enligt 26 kap. 22 § första stycket miljöbalken förelägga den som är efterbehandlingsansvarig att utföra de undersökningar av verksamhetens verkningar som behövs för tillsynen.

Efterbehandlingsansvarets retroaktivitet regleras i 8 § lagen om införande av miljöbalken (MP), vari anges att bestämmelserna i 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § miljöbalken skall tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969, om verkningarna av verksamheten alltjämt pågår vid tiden för miljöbalkens ikraftträdande och det föreligger behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten.

Frågor i målet

Vad gäller den förelagda undersökningsskyldigheten har bolaget yrkat att miljödomstolen ändrar det överklagade beslutet så att denna inte skall omfatta föreningar av bekämpningsmedel i det s.k. Östra området, d.v.s, på fastigheterna Lövvik 22 - 27. Bolaget har även yrkat att miljödomstolen ändrar tiden för fullgörande beträffande det s.k. Södra området, d.v.s, på fastigheterna Silvervik 33 - 35.

Ett undersökningsföreläggande kan riktas mot den som har skyldighet att avhjälpa skador. Miljödomstolen har därför först att pröva om Bayer AB skall ses som verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § miljöbalken med avseende på föreningar av bekämpningsmedel inom s.k. Östra området. Om miljödomstolen finner att så är fallet har domstolen att avgöra om övergångsbestämmelsen i 8 § MP utesluter utredningsansvar. Finner miljödomstolen att sådant ansvar föreligger enligt dessa bestämmelser har domstolen att pröva skäligheten av undersökningsföreläggandet enligt 10 kap. 4 § första stycket och 8 § första stycket miljöbalken. Miljödomstolen har även att ta ställning till tiden för fullgörande av undersökningsföreläggandet beträffande det Södra området.

Verksamhetsutövare - Östra området (Lövvik 22 - 27)

Gullviks Fabriks AB, som 1976 köptes av Bayer AB, har bedrivit verksamhet inom Gullviksområdet på ett tiotal fastigheter som ligger i en sammanhållen grupp. Cirka hälften av fastigheterna där verksamhet har bedrivits ligger inom kvarteret Lövvik, öster om Silverviksgatan. Den andra hälften ligger väster om Silverviksgatan, inom kvarteret Silvervik. Inom dessa kvarter har föroreningar från ett flertal ämnen påträffats. Inom båda kvarteren finns det rester av bekämpningsmedel. Gullviks Fabriks AB:s huvudsakliga verksamhet har varit att bedriva tillverkning av färger och av bekämpningsmedel. Inom detta närområde har det, såvitt framkommer, inte funnits någon annan tillverkare av bekämpningsmedel. Det får därmed anses stå klart att den förorening av bekämpningsmedel som finns i kvarteren Silvervik och Lövvik har uppkommit genom verksamhet vid Gullviks Fabriks AB. Eftersom detta bolag har bedrivit den verksamhet som helt eller i vart fall till stor del bidragit till föroreningen är det Bayer AB, som köpt bolaget, som är att anse som verksamhetsutövare både vad avser det s.k. Södra området (Silvervik 33 - 35) och det s.k. Östra området (Lövvik 22 - 27).

Övergångsbestämmelsen i 8 § MP

Vid bedömningen av vad som är en eller flera miljöfarliga verksamheter saknar administrativa indelningar i fastigheter och kvarter betydelse. Den verksamhet som Gullviks Fabriks AB bedrev bör enligt miljödomstolens mening därför bedömas som en sammanhängande miljöfarlig verksamhet. Det är i målet ostridigt att en del av denna miljöfarliga verksamhet, den som avser hantering av färger, har pågått fram till 1974. Det rör sig alltså om miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift delvis har pågått efter den 30 juni 1969. Miljööverdomstolen har i dom den 23 maj 2005 (Mål nr M 5338-04) funnit att krav på utredningar inför efterbehandling kan ställas på ett bolag som har fortsatt drift av miljöfarlig verksamhet efter den 30 juni 1969 trots att den del av verksamheten som har orsakat föroreningen har upphört före detta datum. Vad som anges i 8 § MP utesluter därför inte och utredningsansvar för Bayer AB vad gäller bekämpningsmedelsföroreningar i det s.k. Östra området (Lövvik 22 - 27).

Skälighetsbedömning

Vid den skälighetsavvägning som skall ske enligt 10 kap. 4 § miljöbalken skall även den s.k. skälighetsregeln i miljöbalkens allmänna hänsynsregler tillämpas, d.v.s. 2 kap. 7 §

miljöbalken. Detta innebär att vid bedömningen av om ett utredningsföreläggande är skäligt skall, förutom de omständigheter som omnämns i 10 kap. 4 § miljöbalken, även beaktas nyttan av aktuella skyddsåtgärder jämfört med kostnaderna för dessa (B. Bengtsson m.fl. Miljöbalken, En kommentar, s. 10:14 f.). Eftersom det i detta fall är fråga om ett utredningsföreläggande skall denna avvägning avse nyttan för miljön av att få en utredning utförd i enlighet med föreläggandet jämfört med kostnaderna för en sådan utredning.

Den verksamhet som orsakade bekämpningsmedelsföroreningarna upphörde redan år 1951, vilket innebär att mycket lång tid har förflutit sedan de uppkom. Vid denna tid kan Gullviks Fabriks AB inte anses ha haft några rättsliga skyldigheter att förhindra uppkomsten av föroreningarna. Bolagets verksamhet kan inte anses ha bidragit till föroreningen i begränsad omfattning, utan måste vid en preliminär bedömning anses ha gett upphov till antingen hela föroreningen eller i vart fall till den helt övervägande delen. Det har i målet inte framkommit att det skulle vara förenat med några beaktansvärda kostnader att undersöka förekomst av bekämpningsmedel i det s.k. Östra området (Lövvik 22 - 27) jämfört med den nytta det kan förmodas ha att få en kartläggning av dessa föroreningar. Vid en sammantagen bedömning finner miljödomstolen att det är skäligt att en undersökning enligt Miljönämndens föreläggande sker av detta område för att kunna fastställa föroreningarnas omfattning och för att därefter även kunna fastställa ansvaret för en eventuell efterbehandling.

Tid för fullgörande av undersökningar i Södra området (Silvervik 33 - 35)

I målet har framkommit att det har funnits problem för Bayer AB att erhålla tillträde till två av fastigheterna i det s.k. Södra området, fastigheterna Silvervik 33 och 34. Om en viss tidsfrist bestäms i ett beslut och verksamhetsutövaren inte kan få tillträde för att utföra förelagda åtgärder kan föreläggandet bli verkningsslöst. I sådana fall, där man kan konstatera att det varit faktiskt omöjligt att följa föreläggandet, kan ett vite inte heller dömas ut. Miljödomstolen finner emellertid att det inte är rimligt att ändra föreläggandet vad gäller tidsbestämmelse enligt vad bolaget har yrkat eftersom fullgörandet då skulle bli beroende av en tidpunkt som det förelagda bolaget kan reglera. Därmed skulle det enligt miljödomstolens mening uppstå en brist i precisering av föreläggandet och ett avsevärt försvårande av tillsynen.

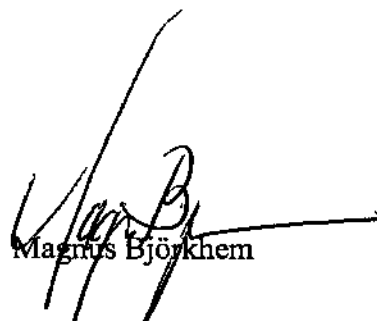
Miljöbalken innehåller i 28 kap. särskilda bestämmelser om tillträde för en tillsynsmyndighet och den som arbetar på uppdrag av en tillsynsmyndighet. Miljönämnden har möjlighet att med stöd av dessa regler utverka att tillträde kan uppnås. Att det hittills varit omöjligt för bolagets uppdragstagare att få tillträde till fastigheterna innebär inte att tillträde är uteslutet i framtiden. Miljödomstolen finner alltså att regleringen av fullgörande i föreläggandet bör kvarstå. Med hänsyn till eventuella svårigheter att få tillträde till fastigheterna Silvervik 33 och 34 bör dock sista dag för fullgörande förlängas till fem månader efter delfåendet av miljödomstolens dom.

Det överklagade beslutet skall alltså ändras endast på det sättet att sista dag för fullgörande flyttas fram till fem månader efter delfåendet av miljödomstolens dom. Miljödomstolen erinrar om att det ankommer på tillsynsmyndigheten att delge bolaget denna dom.

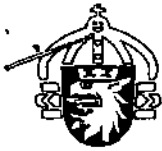
HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (prövningstillstånd krävs)

Överklagande senast den 12 maj 2006.


Marianne Nilsson


Magnus Björkhem

I detta avgörande har deltagit rådmannen Marianne Nilsson, ordförande, och miljørådet Magnus Björkhem. Föredragande har varit beredningsjuristen Henrik Skanert.



LÄNSSTYRELSEN
I SKÅNE LÄN

VÄXJÖ TINGSRÅTT
Ink. 2005 -07- 2 5

Vår referens
Förvaltningsavdelningen
Elsa von Poehl
040/044-252524
040/044-252509/252576 (exp)

Bilagor 1(10)
BESLUT

2005-07-01

delg.kv

VÄXJÖ TINGSRÅTT 05-2532-03
Miljödomstolen

Ink. 2005 -07- 2 5

Akt M 1504 05
Aktbil 2 rot //

Klagande
Bayer AB
Box 5237
402 24 Göteborg

Ombud
J.M.
J.M. advokatbyrå

Göteborg

Överklagande av beslut av Miljönämnden i Malmö

Länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsen ändrar Miljönämndens beslut om föreläggande den 24 maj 2004 endast på så sätt att föreläggandet skall vara fullgjort senast tre månader efter delfäendet av Länsstyrelsens beslut.

Redogörelse för ärendet

Miljönämnden i Malmö beslutade den 2 december 2002 att med stöd av 2 kap 2, 3 och 7 §§ miljöbalken, 10 kap 2 och 8 §§ miljöbalken, 26 kap 9,14 och 22 §§ miljöbalken samt 3 § lagen om viten, vid vite av 200 000 kronor, förelägga Bayer Gullviks AB (org nr 556018-9903) såsom före detta verksamhetsutövare på fastigheterna Silvervik 25 – 35 och Lövvik 22 – 27 på f.d. Gullviks industriområde att senast tre månader efter delfäendet av beslutet ha genomfört miljötekniska markundersökningar beträffande förekomst av förorening i mark eller grundvatten inom nämnda fastigheter. I ärendet fanns ett tjänsteutlåtande. I detta anfördes bl.a. följande. Miljöförvaltningen har som en del av inventeringsarbetet vad gäller förorenad mark inventerat Gullviks industriområde. Av rapporten, som presenterades för Miljönämnden 2002-09-30, framgår att det bedrivits tillverkning och lagring av bekämpningsmedel på den del av Gullviks

Gullvik1

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Postgiro/Bankgiro	E-post	www
205 15 Malmö	Kungsgatan 13	040-25 20 00 vx	040-25 21 10	6 88 11-9	lansstyrelsen@m.lst.se	www.m.lst.se
291 86 Kristianstad	Ö Boulevarden 62 A	044-25 20 00 vx	044-25 21 10	5050-3739		



industriområde där Gullviks Fabriks AB haft verksamhet från 1920-talet och fram till mitten av 1970-talet. Även färgtillverkning och tillverkning av stenkolsstjåra har förekommit. Gullviks Fabriks AB har varit verksam på den del av området som numera motsvaras av fastigheterna Silvervik 25 – 35 och Lövvik 22 – 27. Gullvik Fabriks AB sålde området 1974 till Fastighets AB Bra Bostad. Efter detta började området att etappvis byggas ut med bostäder. Fram till 1977 hade fortfarande Gullviks Fabriks AB viss lagring av olja och bekämpningsmedel i området. Gullviks Fabriks AB köptes 1976 av Bayer AB. Miljöförvaltningen har identifierat många potentiella föroreningskällor inom området. Det rör sig om opolära alifatiska kolväten, bekämpningsmedel, tungmetaller, PAH samt fenoxisyror. Ingen sanering av området gjordes innan området bebyggdes med bostäder. Miljöförvaltningen har riskklassat större delen av området i den högsta riskklassen, d v s riskklass 1. Miljöförvaltningen anser att 10 kapitlet i miljöbalken är tillämpligt eftersom viss lagring av olja och bekämpningsmedel har skett fram till 1977. Dessutom skall färgtillverkning ha ägt rum fram till 1974. Detta sammantaget innebär enligt Miljöförvaltningen att Bayer är ansvarig verksamhetsutövare enligt 10 kap miljöbalken. Miljöförvaltningen gör dessutom bedömningen att ett föreläggande om undersökning kan ges enligt 26 kap 22 § miljöbalken. Detta bygger på att Miljöförvaltningen anser att det är viktigt att det görs en riskbedömning med avseende på de boende i området och att det därför behövs utföras miljötekniska markundersökningar på fastigheterna. Miljöförvaltningen bedömer att det är skäligt att förelägga Bayer dels med hänsyn till att Bayer är ett stort kemiföretag som under sin tid på området troligen orsakat mycket föroreningar dels med hänsyn till att det finns boende i området som riskerar att exponeras för ett flertal svärmedbrytbara och mycket toxiska ämnen.

Ni har överklagat beslutet och yrkat att Länsstyrelsen skall befria Er från skyldighet att genomföra miljötekniska undersökningar. Som grund har Ni anfört i huvudsak följande. Gullviks Fabriks AB har inte bedrivit tillverkning eller motsvarande verksamhet avseende bekämpningsmedel inom de aktuella fastigheterna efter avflyttningen från området under åren 1949/50. Miljöförvaltningen tycks göra gällande att Gullviks Fabriks AB skulle ha förvarat/lagrat fat med olja och bekämpningsmedel på fastigheterna fram till 1977. Miljöförvaltningens påstående synes basera sig på två anmälningar som bifogats Miljönämndens beslut och som daterar sig till 1976-09-20 respektive 1977-09-02. Båda dessa handlingar styrker emellertid Bayers uppgift om att några bekämpningsmedel inte kvarlämnats, lagrats eller hanterats inom fastigheterna



efter avflyttningen 1950. Den återopade bestämmelsen i 26 kap 22 § miljöbalken kan inte innebära en längre gående skyldighet att genomföra miljötekniska undersökningar av nu aktuellt slag än som följer av bestämmelserna i 10 kap 8 § miljöbalken. Av Miljöförvaltningens rapport 28/2002 framgår att rapporten inte bygger på markundersökningar utan baseras på intervjuer och arkivmaterial. Miljönämndens föreläggande avser uppenbarligen att undersöka om området eventuellt är förorenat. Personer som haft ledande befattningar inom Gullviks fabriks AB har lämnat uppgifter som innebär att Miljöförvaltningens rapport måste ifrågasättas i vissa väsentliga avseenden. Efter avflyttningen har Gullviks fabriks AB inte bedrivit någon verksamhet inom fastigheterna Lövvik 22-27 och inte heller på Silvervik 25-30. På fastigheterna Silvervik 33 och 34 har bolaget bedrivit viss färgtillverkning fram till 1974. Färgpigmentet blyvitt har inte använts i vart fall inte efter 1950-talet. I garagebyggnaden på fastigheterna Silvervik 31 och 32 bedrevs fram till 1974 tillverkning av delar av sprutor, vilka transporterades till industriområdet Johanneslust för sammansättning och försäljning. Fastigheterna Silvervik 31 och 32 har inte riskklassats av Miljöförvaltningen. Något ansvar för efterbehandling och utredning föreligger inte eftersom Gullviks Fabriks AB efterlevt gällande bestämmelser och verksamheten avseende bekämpningsmedel upphörde på fastigheterna i och med avflyttningen från området 1950. Efter den 30 juni 1969 och fram till 1974 har Gullviks Fabriks AB endast bedrivit den begränsade färgtillverkningen på Silvervik 33 och 34 samt tillverkningen av delar till sprutor på fastigheterna Silvervik 31 och 32. Föreläggandet att genomföra miljötekniska undersökningar är alltför oprecist för att kunna efterlevas. Frågan om undersökningskyldigheten måste vidare ses mot bakgrund av att Malmö kommun har tillåtit en omfattande exploatering med villabebyggelse dels inom det område inom vilket Gullviks Fabriks AB fram till år 1950 bedrev tillverkning och hantering av bekämpningsmedel dels på Silvervik 25-35. Inom området har exploatören bedrivit omfattande grävnings- och schaktningsarbeten, vidtagit utdikningar, dragit rör för vatten och avlopp m m.

Miljönämnden har yttrat sig över överklagandet den 24 mars 2003. Ni har kommit in med ytterligare skrivelser den 14 maj 2003, den 4 augusti 2003 och den 29 januari 2004. Miljönämnden har avgett ytterligare ytanden den 18 juni 2003 och den 3 november 2003.



Ni har i Era skrivelser anfört bl.a. att Ni beträffande den begränsade färgtillverkningen som Gullviks Fabriks AB bedrev på fastigheterna Silvervik 33 och 34 efter det att verksamheten med bekämpningsmedel hade flyttats är beredd att i samråd med Miljöförvaltningen närmare utreda och om så befinns erforderligt även klarlägga och precisera vilka markundersökningar som rimligen bör genomföras på grund av denna verksamhet. Ni har framhållit att Ni kommer att efterleva Era skyldigheter enligt träffad överenskommelse eller lagakraftvunnet beslut och att Miljöförvaltningen inte har angett några skäl för att föreläggandet skall kombineras med vite. Ni anser att ärendet bör vilandeförklaras i avvaktan på att parterna undersöker möjligheterna att komma fram till en samförstånds lösning. Ni har vidare anfört att Ni uppdragit åt Sweco/Viak, Malmö, att inleda en utredning om förhållandena inom området och också granska den återopade rapporten från Miljöförvaltningen. Om miljönämnden vidhåller att hantering av bekämpningsmedel skulle ha ägt rum i tiden efter juni 1969 vill Ni få möjlighet att återopa den muntliga bevisning som erfordras för att vederlägga påståendet.

Miljönämnden har anfört bl.a. att Sweco Viaks inventering ger vid handen att det sk norra området Silvervik 25-32 inte påverkats av någon miljöfarlig verksamhet, att Miljönämndens föreläggande inte längre skall gälla Silvervik 25-32, att i övrigt det södra och det östra området där miljöfarlig verksamhet bedrivits bör undersökas och att Sweco Viaks slutsatser inte delas av Miljöförvaltningen.

Den 24 maj 2004 beslutade Miljönämnden att undanröja beslutet om föreläggande den 2 december 2002 och att med stöd av 2 kap 2, 3 och 7 § § miljöbalken, 10 kap 2 och 8 §§ miljöbalken 26 kap 9 och 22 §§ miljöbalken förelägga Bayer AB (org.nr. 556051-3870) såsom före detta verksamhetsutövare på fastigheterna Silvervik 33-35 och Lövvik 22-27 på f d Gullviks industriområde att senast tre månader efter delfäendet av beslutet ha genomfört miljötekniska undersökningar på fastigheterna på sätt som framgår av bilaga till beslutet. I tjänsteutlåtande till Miljönämnden anförde Miljöförvaltningen bl.a. följande. Miljöförvaltningen har med stöd av KG M:s rapport konstaterat att fastigheterna Silvervik 33-35 och Lövvik 22-27 på f d Gullviks industriområde är förorenade. År 1996 konstaterades även en petroleumförorening på fastigheten Silverviksgatan 16 A.. Det visade sig vara fråga om polära alifatiska kolväten vilka förekom i höga halter. Föroreningen finns vid dags dato fortfarande kvar. Bayer AB har också uppgett att Gullviks Fabriks AB grävde ned tunnor med olja under andra



världskriget men att dessa grävdes upp igen efter krigets slut. Föroreningar har tidigare också påträffats längre söderut på Silverviksgatan där det enligt uppgift har sanerats för lösningsmedel och metallföroreningar. Miljöförvaltningen anser det vara av mycket stor vikt att området undersöks med avseende på mark och grundvattenföroreningar för att kontrollera om det finns risk för att de boende exponeras för tidigare nämnda föroreningar.

Ni har yttrat Er med anledning av beslutet den 24 maj 2004 och då anfört bl.a. följande. I beslutet den 24 maj 2004 har Miljönämnden som Bayer uppfattar det meddelat ett modifierat föreläggande utan vitessanktion. Miljönämnden har efterkommit Bayers påpekande i överklagandet att det måste åligga Miljöförvaltningen att närmare ange omfattningen och inriktningen på undersökningarna. Ni vidhåller att Ni inte har något ansvar för att utföra markundersökningar avseende bekämpningsmedel varken inom Södra Området eller Östra området. Ni har låtit utföra provtagningar inom det Södra området. Dessa prover är nu föremål för analys. På motsvarande sätt har provtagning skett avseende oljeläckage på fastigheten Lövvik 27 (Östra området) vilket läckage torde ha ägt rum ca 1970-73 från en cistern för uppvärmning av de uthyrda byggnaderna. När det gäller kravet på de markundersökningar som Miljönämnden bifogat sitt beslut är det oklart om nämnden har informerats om och beaktat överenskomna och utförda provtagningar inom södra området och Lövvik 27. Vid genomgång av Miljöförvaltningens förslag framstår det också som om dessa inte har baserats på de bakgrundsfakta bl.a. beträffande hanterade substanser som framlagts i Sweco Viaks rapport. Ni gör gällande följande med anledning av Miljönämndens beslut den 24 maj 2004. 1) Ni frånfäller invändningen att Miljönämnden inte i tillräcklig grad angett omfattningen och inriktningen på de markundersökningar som bör ske. 2) Ni bestrider skyldigheten att utföra prover och analyser vad avser bekämpningsmedel i såväl Södra som Östra området. 3) I Södra området har prover tagits och är föremål för analys i den utsträckning som avtalats med Miljöförvaltningen och som är att hänföra till verksamheten som bedrevs efter den 30 juni 1969. Dessa undersökningar har i vissa avseenden sträckt sig längre än Miljönämndens senaste beslut. 4) Inom Lövvik 27 och angränsande fastigheter är Ni beredd att i samråd med Miljöförvaltningen utvidga provtagningen i den utsträckning som erfordras för att kunna fastställa oljeläckagets omfattning. 5) Vad beträffar grundvatten är Ni beredd att sätta ut 3 grundvattenrör för mätning av strömriktningar inom Östra området samt 1



grundvattenrör inom Södra området. I dessa punkter är Ni beredd att göra provtagningar av jord enligt punkt 3 och 4 ovan ned till 4 m djup.

Miljönämnden har yttrat sig över det Ni anför. Ni har kommit in med en ytterligare skrivelse den 5 november 2004 och då anför bl.a. att Er inställning sammanfattningsvis är följande. Någon verksamhet avseende bekämpningsmedel eller liknande verksamhet har inte bedrivits av Gullviks Fabriks AB på fastigheterna Silvervik 33-35 (Södra området) och Lövvik 22-27 (Östra området) efter det att verksamheten flyttades från fastigheterna till Heliotropen 6 i Malmö år 1950/51. Gullviks Fabriks AB har således inte bedrivit någon verksamhet, som kan ge upphov till efterbehandlingsansvar utöver den verksamhet avseende färgtillverkning, som bedrivits inom fastigheterna Silvervik 33-35 fram till 1974. Vad gäller undersökning av föroreningar sammanhängande med denna verksamhet föreligger enligt Bayer inte några meningsskiljaktigheter i förhållande till de krav som ställts av Miljönämnden. Inom fastigheterna Lövvik 22-27 (Östra området) har Gullviks Fabriks AB inte bedrivit någon miljöstörande verksamhet efter år 1950/1951. I vart fall är det inte skäligt att ålägga Er att nu utreda eventuell förekomst av bekämpningsmedel inom Silvervik 33-35 (Södra området) eller inom Lövvik 22-27 (Östra området) Till stöd för denna uppfattning åberopar Ni bl.a. dom meddelad 9 juni 2004 av Miljödomstolen, Växjö tingsrätt, i mål M 3280-03. Ni har hittills bekostat utredningar och undersökningar samt haft andra kostnader avseende de aktuella områdena som uppgår till ca SEK 2.000.000.

Miljöförvaltningen har därefter den 3 december 2004 meddelat att miljöförvaltningen inte har något ytterligare att tillägga i ärendet. Vidare har Miljöförvaltningen den 24 februari 2005 meddelat att det vid undersökningar på det södra området påträffats kvicksilver, zink, koppar och bly och att Miljöförvaltningen och Bayer inte är överens om omfattningen av de frivilliga undersökningarna.

Miljöförvaltningen har vidare till Länsstyrelsen inlämnat rapporter beträffande undersökningar daterade den 30 augusti, den 6 december och den 17 december 2004 samt den 7 juni 2005.



Skäl för Länsstyrelsens beslut

Av 2 kap 1 § miljöbalken framgår att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd är skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken iakttas. Detta gäller även den som har bedrivit verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön

I 2 kap 8 § miljöbalken föreskrivs att alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar till dess skadan eller olägenheten upphört för att denna avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap miljöbalken.

Av 10 kap 1 § miljöbalken framgår att 10 kap skall tillämpas på mark och vattenområden samt byggnader och anläggningar som är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Av 10 kap 2 § miljöbalken framgår att ansvarig för efterbehandling av sådana områden, byggnader eller anläggningar är den som bedriver eller har bedrivit eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen (verksamhetsutövare).

I 10 kap 4 § miljöbalken föreskrivs att efterbehandlingsansvaret innebär att den ansvarige i skälig omfattning skall utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som på grund av föroreningar behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. När ansvarets omfattning skall bestämmas skall det beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningarna ägt rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att han endast bidragit till föroreningen i begränsad mån skall även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning. Enligt 10 kap 8 § första stycket miljöbalken skall bl.a. 10 kap 2 och 4 §§ miljöbalken tillämpas i frågor om ansvaret för kostnader att utreda föroreningar inom ett sådant mark eller vattenområde eller en sådan byggnad som avses i 10 kap 1 § miljöbalken.

Enligt 8 § lagen om införande av miljöbalken skall 2 kap 8 § liksom 10 kap 2 § tillämpas även beträffande äldre miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift pågått efter den 30 juni 1969 om verkningarna alltjämt pågick vid miljöbalkens ikraftträdande och det finns behov av att avhjälpas skador eller olägenheter orsakade av verksamheten.



Enligt 26 kap 9 § miljöbalken får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken skall efterlevas. Mer ingripande åtgärder än som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Enligt 26 kap 22 § miljöbalken är den som bedriver verksamhet eller vidtar en 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 utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen.

Miljönämnden har i beslutet den 24 maj 2004 upphävt beslutet den 2 december 2002 och ersatt detta med ett nytt beslut där de förelagda åtgärderna preciserats och vitet tagits bort. Av 28 § andra stycket förvaltningslagen följer att överklagandet skall anses omfatta det nya ändrade beslutet.

I ärendet är ostridigt att Gullviks Fabriks AB efter den 30 juni 1969 bedrivit färgtillverkning på del av det tidigare fabriksområdet som nu utgör bl.a. fastigheterna Silvervik 33 - 35 och Lövvik 22 - 27, de fastigheter som anges i föreläggandet. Vidare framgår av utredningen i ärendet att Gullviks Fabriks AB tidigare bedrivit bekämpningsmedelstillverkning inom området för de aktuella fastigheterna och att denna verksamhet 1950/51 flyttat till en annan plats i Malmö. Av rättspraxis (bl.a. Miljööverdomstolens dom 2005-05-23 Mål nr M5338-04, som innebär att den av Er åberopade domen av Miljödomstolen ändrades) framgår att en verksamhetsutövare som bedrivit en del av verksamheten efter den 30 juni 1969 ansetts ansvarig även för föroreningar som uppkommit till följd av sådana delar av verksamheten som upphört före detta datum. Övergångsbestämmelsen i 8 § lagen om införande av miljöbalken bör mot bakgrund härav enligt Länsstyrelsens mening i detta fall inte tolkas så att krav på utredning inte kan avse bekämpningsmedelshanteringen. De motstridiga uppgifterna om att bekämpningsmedel lagrats inom området 1977 saknar betydelse för denna bedömning.

Av handlingarna i ärendet framgår att det påträffats metallföroreningar, bl.a. bly och kvicksilver samt oljeföroreningar inom området. Vidare framgår att det finns misstanke om föroreningar av bekämpningsmedel, som kan befaras medföra



olägenheter för människors hälsa eller miljön. Enligt Länsstyrelsens mening kan en undersökning även av bekämpningsmedelsförekomsten krävas med stöd av den grundläggande allmänna hänsynsregeln i 2 kap 8 § miljöbalken och bestämmelserna i 26 kap 22 § miljöbalken (jfr. dom 2001-10-31 Mål nr 115-01 av Miljödomstolen i Växjö, Varta Batteri AB)

En förutsättning är dock att undersökningsskyldigheten bedöms skälig enligt 10 kap 4 och 8 §§ miljöbalken. Vid en sådan bedömning bör nyttan av undersökningen vägas mot kostnaden för den. Det skall även beaktas att det förflutit lång tid sedan den aktuella verksamheten bedrevs och att omfattande markarbeten därefter utförts i samband med att området exploaterats för villabebyggelse. Vid en samlad bedömning finner Länsstyrelsen dock att det inte kan anses oskäligt att ålägga Er att utföra de undersökningar som angetts i Miljönämndens beslut den 24 maj 2004 för att klargöra föroreningsituationen och få ett underlag för att kunna ta ställning till ansvaret för efterbehandling. Miljönämndens beslut den 24 maj 2004 skall därför inte ändras på annat sätt än att tidpunkten i föreläggandet flyttas fram.

I den slutliga handläggningen av detta ärende har förutom undertecknade Per Almström, beslutande, rättssektionen, och Elsa von Poehl, föredragande, rättssektionen, deltagit Mats Andersson, sektionen för miljöskydd - samhälle.

Detta beslut kan överklagas hos Växjö tingsrätt, miljödomstolen, se nedan.

Per Almström

Elsa von Poehl

Kopia till
Miljönämnden i Malmö

rättssektionen