

**KLAGANDE OCH MOTPART**

1. Miljönämnden i Malmö Stad  
205 80 Malmö

2. Tekniska nämnden i Malmö kommun  
205 80 Malmö

Ombud för 2: Advokaten E.N.  
Advokatfirman Delphi AB  
Stora Nygatan 64  
211 37 Malmö

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 30 juni 2010 i ärende nr 505-18702, 18706-08, se bilaga 1

**SAKEN**

Efterbehandlingsåtgärder

---

**DOMSLUT**

Miljödomstolen ändrar länsstyrelsens beslut endast på så sätt att elfte (11:e) attsatsen ska ha följande lydelse.

**att** de mätbara åtgärdsmålen för gatumark (mindre känslig markanvändning) ska gälla för Magasinsgatan och Barlastgatan.

Miljödomstolen avslår överklagandena i övrigt.

---

### BAKGRUND

Skanska Nya Hem AB (Skanska) har till miljöförvaltningen i Malmö inkommit med en anmälan om efterbehandling enligt 10 kap. miljöbalken. Syftet med efterbehandlingen är att göra det möjligt att bygga bostäder inom det s.k. Glasbruksområdet i Malmö. Av skriftväxling efter ingiven anmälan har det framgått att Skanska fungerade som utförare och att exploatören, tillika den som initierade anmälan, bland andra var tekniska nämnden.

### YRKANDEN M.M.

Miljönämnden i Malmö stad (miljönämnden) har yrkat att miljödomstolen upphäver det överklagade beslutet till förmån för miljönämndens tidigare beslut.

Miljönämnden har till stöd för sitt yrkande anfört i huvudsak följande. Frågan i målet är dels om de aktuella gatorna är s.k. *mindre områden* och dels vilka merkostnader som uppstår om de högre kraven ställs och om sådana merkostnader är skäligen. Den grundläggande skillnaden mellan miljönämnden och tekniska nämnden är vad som kan anses vara rimligt.

Ett sammanhängande område med bostads- och rekreationsområden motsvarar känslig markanvändning (KM) och ska i likhet med vad Naturvårdsverket föreskriver efterbehandlas ner till lika skyddsnivåer. Vaktgatan är ett mindre område i ett större område för KM. Härvidlag ska angränsande områden beaktas även om angränsande mark är aktuell för sanering eller inte. Bredden på området ska styra om det är att anses som mindre eller inte. Det ska i målet finnas ett långsiktigt perspektiv. Vaktgatan är placerad i ett område som genomgår kraftiga förändringar, varför vägen inte kan anses så beständig att den ligger på samma plats ens i 50-100 år. Först sedan det utretts om vägen är ett mindre område eller inte kan hänsyn tas till ekonomisk skälighet. Vid sådan bedömning ska kostnaderna för sanering av vägen bedömas i förhållande till den totala exploateringskostnaden och samhällsnyttan. Om miljödomstolen finner att Vaktgatan är ett mindre område måste skäligheten att ställa högre krav (efterbehandling enligt åtgärds mål för KM) prövas enskilt. Den tekniska rimligheten har inte ifrågasatts i något skede.

Plan- och bygglagens (PBL) definition av *gata* är inte tillämplar i aktuellt mål. Inte heller Naturvårdsverket åsyftar en definiering enligt PBL, utan denna bygger istället på tillgängligheten till det förorenade området och angränsande grönytor till en asfalterad väg. Icke asfalterade ytor intill vägen är i tillgänglighet mer lika med angränsande grönområden än vägen. Med denna utgångspunkt ska samma efterbehandlingskrav gälla för de icke asfalterade ytorna. Vidare bidrar en öppning mellan asfaltsytor till ökad infiltrering. Gatans konstruktion har dock redovisats successivt under målets gång, varför miljönämnden vid sitt beslut inte kunnat beakta och ställa krav på konstruktion eller övervakning av uppkommet vatten. Vidare påverkar inte spridningsrisken den 11:e att-satsen då den i huvudsak är baserad på tillgängligheten i området.

Miljönämnden motsätter sig inte att det uppstår en merkostnad om 1,8 miljoner kr om åtgärdsmålen fastställs till KM. Kostnaden ska dock ställas i ett helhetsperspektiv. Kostnaderna för hela projektet ska vara utgångspunkt eftersom gatorna är nödvändiga för hela projektet. Merkostnaderna bedöms därför som skäliga. Tekniska nämnden har själva valt att ha uppehåll i asfalteringen mellan körbanorna. Genom att istället anlägga vägområde med sammanhängande asfaltering, med gång- och cykeltrafik i direkt anslutning, skulle det istället vara möjligt att innefatta kraven på lägre tillgänglighet inom vägområdet.

Tekniska nämnden i Malmö stad (tekniska nämnden) har yrkat att det överklagade beslutet ska ändras endast på så sätt att 11:e att-satsen i miljönämndens beslut ändras så att Vaktgatan, Magasinsgatan och Barlastgatan i sin helhet ska efterbehandlas i enlighet med åtgärdsmålen för gatumark (mindre känslig markanvändning, MKM).

Tekniska nämnden har till stöd för sitt yrkande anfört i huvudsak följande. Länsstyrelsen har gjort en felaktig bedömning avseende avgränsningen av gatumark. Vaktgatan, Barlastgatan och Magasinsgatan ska betraktas som en helhet och efterbehandlas på samma sätt. Vid definition av *gata* ska definitionen i 5 kap. 3 § PBL användas. Detaljplanen för området styr den kommande markanvändningen och detaljplanen styr i sin tur vilka åtgärdsfall som ska gälla vid en efterbehandling.

Således ska *gata* anses vara det område som detaljplaneläggs som gata, dvs. såväl cykel-/gångbana som mellanliggande plantering och själva körbanan. Tekniska nämnden har också beaktat risken för inträngning av vatten från icke asfalterade ytor då platsspecifika riktvärden och åtgärds mål tagits fram. Vidare är Vaktgatan en matargata till Glasbruket varför VA-ledningar och dylikt läggs i gatan. Att mot denna bakgrund hävda att gatan inte är beständig skulle innebära att det aldrig går att hävda att en gata är beständig.

Kvarteret Glasbruket har delats in i två olika delområden, kvartersmark och gatumark. Detta innebär att det skapas två sammanhängande områden för efterbehandling och på så vis undviker man att området blir ett lapptäcke med olika åtgärds mål. Vid val av åtgärds mål för Vaktgatan ska det angränsande Ribersborgsfältet inte tas med i beaktande eftersom det inte är ett efterbehandlingsområde.

Det finns inte någon egentlig risk för spridning av föroreningar inom aktuella gator. De ämnen som påträffats har vidare förhållandevis låg spridningsbenägenhet. Vid val av åtgärds mål ska exponeringen och spridningsrisken beaktas, i enlighet med vad Naturvårdsverket föreskriver. Vid skälighetsbedömningen ska kostnaderna för åtgärderna ställas i relation till nyttan av desamma. Härvidlag är den totala exploateringskostnaden ointressant. Nyttan enligt vad miljönämnden föreskriver är så begränsad att den inte kan stå i proportion till kostnaderna för åtgärderna. Om Barlastgatan skulle saneras enligt åtgärds mål för gatumark, skulle detta halvera kostanden för saneringen. Om Vaktgatan skulle saneras på sätt som anges i länsstyrelsens beslut skulle det innebära en merkostnad på 1,3 milj. kronor.

### **DOMSKÄL**

Miljödomstolen har i förevarande mål att pröva överklagande från dels miljönämnden och dels tekniska nämnden i dess egenskap av exploatör av Vaktgatan, Magasinsgatan och Barlastgatan. Samtliga frågor i målet rör efterbehandling av nämnda gator, för vilka tekniska nämnden är huvudman, varför prövningen endast berör tekniska nämnden som exploatör.

*Föreläggandets adressat*

Skanska lämnade in en anmälan om efterbehandling till tillsynsmyndigheten och det var även Skanska som adresserades försiktighetsmått i enlighet med miljönämndens föreläggande den 12 februari 2008. Miljönämnden gjorde dock vissa mindre ändringar i detta beslut genom beslut den 18 september 2009. Ändringsbeslutet adresserades däribland till, förutom Skanska, tekniska nämnden i Malmö. Denna förändring av adressater föranleddes av att bl.a. tekniska nämnden upplyste miljönämnden om att de var att anse som exploatörer och att Skanska agerade som uppdragstagare. Med anledning härav uppkommer frågan huruvida tekniska nämnden kan anses som adressat av det ursprungliga föreläggande och om de således är part i målet.

Miljödomstolen konstaterar inledningsvis att det ankommer på exploatören, tillika verksamhetsutövaren att anmäla en efterbehandling till tillsynsmyndigheten. Det är även exploatören som ska stå som adressat för ett ev. föreläggande om försiktighetsmått. Det är således, i motsats till vad miljönämnden anfört i beslut från den 18 september 2009, endast exploatören som är bunden av ett föreläggande om försiktighetsmått och det är de som ansvarar för att deras åtaganden iakttas av en ev. utförare. Mot bakgrund härav har det ursprungliga föreläggandet, i de delar föreläggandet avser efterbehandling på mark som exploateras av tekniska nämnden, adresserats fel. Eftersom det är ostridigt i målet att det är tekniska nämnden som ska anses som adressat av de förelagda försiktighetsmått finner miljödomstolen att adressatsförhållandet, med hänsyn till processekonomi, kan rättas i högre instans. Således ska de i målet aktuella försiktighetsmått, i de delar de avser exploatering av Vaktgatan, Magasinsgatan och Barlastgatan, anses adresserade till tekniska nämnden. Tekniska nämnden har således rätt att klaga på försiktighetsmått och vara part i målet.

*Bedömning av åtgärds mål*

Enligt 10 kap. 4 § miljöbalken ska den som är ansvarig för att avhjälpa en föroreningsskada i skäligen omfattning utföra eller bekosta det avhjälpare som på grund av föroreningen behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön.

Bedömning av vilka efterbehandlingsåtgärder som är miljömässigt motiverade ska vara objektiv, dvs. omständigheter som hänför sig till en viss verksamhetsutövare saknar här betydelse. Bedömningen bör ta sin utgångspunkt i att skador och olägenheter samt risk för skador och olägenheter ska undanröjas. Prövningen bör vidare ske mot bakgrund av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och då särskilt rimlighetsavvägningen i 7 § och ansvaret för skadad miljö i 8 §. Prövningen ska mynna ut i ett ställningstagande om hur omfattande efterbehandlingen bör vara och vilka eventuella kvarvarande föroreningsrisker som kan accepteras. (Se prop. 1997:98:45, del 2, s. 120 f. och MÖD 2010:24.)

Vid bedömningen av vilka efterbehandlingsåtgärder som är miljömässigt motiverade kan även miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö beaktas. Grunden i arbetet för miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö är att förebygga skador på miljön och människors hälsa, vilket bl.a. innebär att den sammanlagda exponeringen i arbetsmiljö, yttre miljö och inomhusmiljö för särskilt farliga ämnen ska vara nära noll och för övriga kemiska ämnen inte skadlig för människor. (prop. 2009:10/155, s. 112 f.). Miljö kvalitetsmålen är inte bindande utan syftar till att ge ett strukturerat miljöarbete och en systematisk uppföljning av miljöpolitiken och samtidigt ge vägledning vid tillämpning av miljöbalken (a.a., s. 11). Av detta följer att miljö kvalitetsmålen kan vägas in i en bedömning av vilka åtgärder som mest sannolikt gynnar hållbar utveckling.

Vidare ska ett långsiktigt tidsperspektiv i storleksordningen 100-tals till 1 000 år iakttas – även om markanvändningen kan vara svår att överblicka. När mark efterbehandlas är därför den förväntade markanvändningen viktig (a.a. s. 122 f.). Kraven bör vara höga för t.ex. framtida bostadsområden och grönområden samtidigt som mark som ska användas till t.ex. industriområden och större vägar inte alltid motiverar lika höga krav (a.st.). Exponeringen och utsläppen från föroreningar som blir kvar får dock inte medföra någon risk för människors hälsa eller för miljön (a.st.). Detta bl.a. för att uppfylla miljöbalkens mål om och främja en hållbar utveckling.

Med utgångspunkt i långsiktighet och hållbarhet bör indelning med olika åtgärds mål på olika djup eller i plan undvikas så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt, eftersom användning av marken i ett område kan ändras och ytterliga-

re efterbehandlingsåtgärder i framtiden ska undvikas. I praktiken är det också svårt att hantera olika restriktioner för mindre volymer eller ytor. Mot bakgrund av det anförda ska således det åtgärds mål väljas som i första hand är motiverat ur miljö- och hälsoskyddssynpunkt. Härvidlag ska långsiktighet beaktas. Därefter ska avvägning göras mellan vad som å ena sidan är miljömässigt motiverat och å andra sidan vad som är tekniskt och ekonomiskt rimligt i det enskilda fallet.

#### *Definition av gata*

I målet har även fråga uppkommit på vilket sätt begreppet *gata* ska definieras i aktuellt sammanhang. Tekniska nämnden har bl.a. anført att det skulle vara orimligt om alla gator teoretiskt skulle kunna efterbehandlas för KM och att fastighetens klassificering som gata i detaljplanen ska vägas in, dvs. att det i skälighetsbedömningen måste vägas in att fastigheten används för det den är avsedd för – vilket skulle resultera i att gator per definition ska efterbehandlas för MKM. Miljödomstolen gör härvidlag följande bedömning.

Utgångspunkten för vad som är att anse som gata måste enligt miljödomstolen var det planeringsunderlag som finns att tillgå, t.ex. en detaljplan. Detta innebär dock inte att ett gatuområde per definition ska efterbehandlas för MKM, men planeringsunderlaget är något som kan beaktas vid bedömningen av hur långt efterbehandlingen ska drivas. Således ska det i varje enskilt fall göras en skälighetsavvägning där gatans faktiska användning och därmed också exponeringsrisken beaktas. Detta innebär således att det för en gata avsedd endast för fordonstrafik kan vara rimligt att acceptera en viss föroreningsgrad medans det för ett kullerstensbelagt gångfartsområde kan vara rimligt att kräva längre gående efterbehandling.

#### *Efterbehandling av Vaktgatan*

Den i målet aktuella Vaktgatan är belägen mellan två områden för känslig markanvändning – på ena sidan ett blivande bostadsområde och på andra sidan grönområdet Ribersborgsfältet. Miljödomstolen konstaterar inledningsvis att även om Ribersborgsfältet inte ingår i det nu aktuella efterbehandlingsområdet ska Ribersborgsfältet beaktas vid val av åtgärds mål för Vaktgatan. Detta eftersom val av åtgärds mål bl.a. måste göras utifrån hur påverkan kan bli på omgivande mark om

vissa föroreningsmängder accepteras. Vidare finner inte miljödomstolen stöd för att, på det sätt tekniska nämnden anfört, begränsa bedömningen till endast det område som är föremål för efterbehandling. En sådan ordning hade istället motverkat miljöbalkens mål om hållbar utveckling.

Med beaktande av långsiktighet och vad som är miljömässigt motiverat bedömer miljödomstolen att områden mellan KM-områden som utgångspunkt ska efterbehandlas ner till åtgärdsmålen för KM – men endast så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Vid denna bedömning ska främst långsiktighet beaktas, men även storleken på det mellanliggande området. Miljödomstolen gör härvidlag följande bedömning. Vaktgatan är i förhållande till de kringliggande KM-områdena ett mindre område och ligger dessutom i ett expansivt storstadsområde där det i ett långsiktigt perspektiv inte med relativt stor säkerhet går att förutse den framtida markanvändningen. Tvärt emot är förändringsbenägenheten i expansiva regioner särskilt stor. Mot bakgrund härav finner miljödomstolen det skäligt att Vaktgatan efterbehandlas enligt åtgärdsmålen för KM.

De tekniska möjligheterna har inte ifrågasatts i målet. Tekniska nämnden har dock anfört att efterbehandling för KM för Vaktgatan skulle innebära en merkostnad på 1,3 miljoner kronor. Tekniska nämnden har dock inte visat att detta skulle vara orimligt betungande. Efter en rimlighetsavvägning finner inte heller miljödomstolen skäl till att göra annan bedömning vid val av åtgärds mål.

#### *Efterbehandling av Magasinsgatan och Barlastgatan*

Förutsättningarna vid Magasinsgatan och Barlastgatan är i princip likartade de vid Vaktgatan, varför det hade varit möjligt att vid val av efterbehandlingsåtgärd även för dessa gator kräva att de skulle efterbehandlas för KM. Eftersom sådan bedömning hade varit strängare än miljönämndens beslut ligger detta utanför miljödomstolens prövningsram. Frågan som härefter uppkommer är huruvida Magasinsgatan och Barlastgatan ska delas upp i enlighet med miljönämnden och länsstyrelsens beslut eller om de i sin helhet ska saneras enligt åtgärds målen för MKM?



Då markanvändningen ska bedömas i ett långsiktigt tidsperspektiv kan det inte anses motiverat att dela in gatan i mindre områden för plantering respektive kör-, cykel- eller gångbana. Vidare kan de miljömässiga vinsterna med en sådan uppdelning starkt ifrågasättas – utgångspunkten ska således vara att hela gatuområdet ska efterbehandlas enligt samma åtgärds mål. Mot bakgrund av det anförda finner miljödomstolen att efterbehandling för MKM således får accepteras avseende Magasinsgatan och Barlastgatan.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 2 (DV 427, prövningstillstånd krävs)  
Överklagande senast den 10 mars 2011.

  
Jonny Boo

  
Magnus Björkhem

---

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Jonny Boo, ordförande, och miljörådet Magnus Björkhem. Föredragande har varit beredningsjuristen Johanna Lindström.



Vår referens

Rättsenheten  
Therese Ortner  
Tel: 040-25 25 07

Se sändlista

delg. kv.

## Överklagande av miljönämnds beslut avseende efterbehandlingsåtgärder

VÄXJÖ TINGSRÄTT  
Miljödomstolen

Ink. 2010-07-28

Akt M 2639-10  
Aktbil. 2/rot. 9

### Länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsen ändrar de överklagade besluten endast på följande sätt:

- 1) Länsstyrelsen upphäver att-satsen nr 10.
- 2) Länsstyrelsen ändrar att-satsen nr 11 till följande lydelse:

**att** de mätbara åtgärdsmålen för gatumark ska gälla för de delar av *Vaktgatan*, *Magasingatan* och *Barlastgatan* som asfalteras för vägtrafik och därmed direkt sammanhängande asfalterad cykelbana eller asfalterad parkering.

Länsstyrelsen avslår överklagandena i övrigt.

### Redogörelse för ärendet

Skanska Nya Hem AB har till miljöförvaltningen inkommit med en anmälan om efterbehandling. Anmäld efterbehandlingsmetod är grävsanering, varvid förorenade massor schaktas bort och återfyllnad sker med rena massor. Syftet med efterbehandlingen är att göra det möjligt att bygga bostäder på platsen.

Miljönämnden i Malmö stad beslutade (delegationsbeslut) den 15 februari 2008, med stöd av 2 kap 2 och 3 §§, 10 kap 2 och 4 §§ samt 26 kap 9 och 21 §§ miljöbalken (MB) att bl a fastställa följande åtgärds mål avseende efterbehandlingsåtgärder på fastigheterna Glasbruket 17, 21, 22, 23 samt delar av Limhamn 156:33, 151:460, 151:278, 151:285, 155:291, 156:10; **att** (nr 10) för



Vaktgatan ska de mätbara åtgärdsmålen för kvartersmark gälla, att (nr 11) för den del av Barlastgatan och Magasingatan som asfalteras för vägtrafik ska de mätbara åtgärdsmålen för övrig mark gälla, dock ska en säkerhetszon om minst 3 meter med de mätbara åtgärdsmålen för kvartersmark skapas mot områden med mätbara åtgärds mål för kvartersmark som åtgärds mål, att (nr 12) för övrig ej specificerad mark ska de mätbara åtgärdsmålen för kvartersmark gälla. Nämnden beslutade dessutom med stöd av 26 kap 26 § MB att beslutet skulle gälla omedelbart även om det överklagas. Av motiveringen till beslutet framgår bl a att det anmälda området har dokumenterats genom ett antal skilda markundersökningar och en god bild på föroreningsituationen har tagits fram. Området är ett utfyllnadsområde sedan senare delen av 1800-talet. På området har höga halter av tungmetaller och polycykliska aromatiska kolväten (PAH) men även alifater och aromater påträffats. Miljöförvaltningen är positiv till att en efterbehandling utförs på berörda fastigheter men finner att de föreslagna mätbara åtgärdsmålen inte är acceptabla varken i djup- eller sidoled.

*Överklagandet:*

Malmö kommun - Fastighetskontoret, JM AB, Skanska Mark Exploatering Nya Hem AB och Skanska Nya Hem AB (nedan kallade Exploatörerna) har i en gemensam skrivelse överklagat nämndens beslut och anført bl a följande. De yrkar att efterbehandlingen ska genomföras i enlighet med vad som anges i anmälan och att meddelat beslut om föreläggande i sin helhet upphävs. Det saknas laglig grund att utfärda föreläggande riktat mot Skanska Nya Hem AB då bolaget endast är verksamhetsutövare på fastigheten Glasbruket 21 och saknar rådighet över de andra fastigheterna. Exploatörerna yrkar dock att Länsstyrelsen prövar ärendet i sak utan föregående återförvisning på grund av de tidsförluster och kostnadsökningar som det skulle innebära. Exploatörerna har uppdragit åt SWECO att utföra en miljökalkyl som visar att skillnaden mellan efterbehandling enligt anmälan och beslutet främst är kopplade till den mängd jordmassor som behöver hanteras samt resursanvändningen kopplat till hanteringen. De positiva effekter som uppnås vid efterbehandling enligt beslutet bedöms vara så små att de saknar betydelse och inte står i proportion till de insatser som krävs. Åtgärder enligt anmälan bedöms reducera risker och miljöbelastning, men att driva åtgärderna längre kan inte motiveras om hänsyn till miljö och hälsa prioriteras. Det finns därför inget skäl till att ställa högre krav än vad som anges i anmälan.

Miljönämnden har i sin skrivelse, daterad den 26 juni 2009, lämnat synpunkter på överklagandet.

2010-06-30

505-18702, 18706-08

Delg

Delg.kv.

Miljönämnden i Malmö stad beslutade den 18 september 2009, att delvis ändra beslutet av den 15 februari 2008 på så sätt att **att-sats nr 11** får följande lydelse: ”att de mätbara åtgärdsmålen för gatumark ska gälla för den del av Barlastgatan och Magasingatan som asfalteras för vägtrafik och därmed direkt sammanhängande asfalterad cykelbana eller asfalterad parkering”. Nämnden tar bort kravet på säkerhetszon efter en omvärdering av kravets skälighet. Dock är det även fortsättningsvis under prövning av överinstansen hur formuleringen ska vara beträffande vilken del av väganläggningarna m.m. som åtgärdsmålen för gatumark ska omfatta. Nämnden har tidigare angett att åtgärds målet för gatumark ska gälla endast för den del som asfalteras för vägtrafik, men utvidgar nu omfattningen till att avse även asfalterad cykelbana eller asfalterad parkering som är direkt sammanhängande med denna. Ändringen innebär dock inte att klagandenas yrkande tillgodoses i sin helhet i denna fråga. För övriga delar av anläggningen (eventuella stenlagda partier, mellanliggande gräsmatta etc.) gäller kravet i att-sats 12 och därmed återstår gränsdragningen för överinstansen att pröva. Tionde och tolfte att-satserna kvarstår enligt tidigare beslut.

I sitt yttrande, daterat den 28 september 2009, anger Exploatörerna bl a följande. Vaktgatan ska efterbehandlas i enlighet med åtgärds målen för gatumark, samt att hela Barlastgatan och hela Magasingatan ska efterbehandlas i enlighet med åtgärds målen för gatumark. De återstående frågorna i ärendet har på grund av nämndens beslut den 18 september 2009 begränsats till **att-sats nr 10**, dvs. vilka åtgärds mål som ska gälla för Vaktgatan, samt **att-satserna nr 11 och 12**, dvs. vilken del av det som definieras som gata enligt plan- och bygglagen som ska omfattas av åtgärds målen för gatumark. I övriga delar återkallar Exploatörerna sitt överklagande. Vidare framgår bl a följande. Exploatörerna har accepterat ett antal avsteg från anmälan om efterbehandling trots att det inte finns någonting som tyder på att det skulle medföra några fördelar ur miljö- eller hälsosynpunkt. Exploatörerna vidhåller att Vaktgatan, Magasingatan och Barlastgatan i sin helhet ska efterbehandlas i enlighet med åtgärds målen för gatumark. Exploatörerna ifrågasätter nämndens resonemang och dess fokus på Vaktgatan som ett mindre område då spridningsrisken inte är avhängig av områdets bredd utan snarare beror på halter (gradienter) och de förorenade ämnenas egenskaper (t ex flyktighet) än på områdets geometri eller storlek. Vid bedömningen av Vaktgatan som ett mindre område ställer nämnden gatans storlek i relation till storleken på intilliggande områden med känslig markanvändning. Detta tillvägagångssätt måste ifrågasättas eftersom det får absurda konsekvenser. Som exempel skulle



samtliga gator belägna mellan två större områden för känslig markanvändning, dvs. huvuddelen av gatorna i Malmö, betraktas som känslig markanvändning. Naturvårdsverkets inställning till vilka områden som typiskt sett utgör exempel på mindre känslig markanvändning delas av nämnden i senare beslut än det som meddelats avseende Glasbruket. Nämnden har inte klargjort på vilket sätt risken för spridning ökar till följd av gatans bredd. Samtliga områden kan anses utgöra mindre områden om de sätts i ett större sammanhang. MB fokuserar på risken för förorening och miljöpåverkan i relation till kostnaden för efterbehandlingen. I förarbetena till MB anges att det är nyttan av en åtgärd för att skydda miljön som ska vägas mot kostnaden för åtgärden, dvs. det ska göras en jämförelse mellan nyttan av att olägenheten avhjälpas och kostnaderna för detta avhjälpande. Det finns inget stöd för att anläggningskostnaderna ska beaktas. Enligt plan- och bygglagen avser gata och väg områden för fordons- och gångtrafik. Begreppet fordon innefattar såväl motordrivna fordon som cyklar, varför även cykelbanor omfattas. Nämnden har inte anfört några skäl för att dela upp Barlastgatan och Magasingatan på ett sätt som innebär att de delar som inte har asfalterats för vägtrafik ska anses utgöra "Övrig ej specificerad mark". Sammanfattningsvis anser Exploatörerna att Vaktgatan, Magasingatan och Barlastgatan ska efterbehandlas i enlighet med åtgärdsmålen för gatumark.

Miljönämnden har i sitt yttrande, daterat den 30 september 2009, gjort en rättelse av felaktigt gjorda beräkningar av totalkostnader för olika åtgärdsalternativ. Kostnadsökningen föranleder dock inte att nämndens bedömning av skäligheten förändras.

Miljönämnden har i sitt yttrande, daterat den 9 november 2009, över exploatörernas skrivelse anfört bl a följande. De vidhåller att beslutet ska stå fast utan ändringar. Nämnden gör fortfarande bedömningen att Vaktgatan är ett mindre område och att det därmed är skäligt att ställa krav på åtgärds mål motsvarande de som ställs för områden med känslig markanvändning. Avseende spridning torde det vara känt att föroreningar har möjlighet att förflyttas. Föroreningar under en väg kan förflyttas in på angränsande mark. Risken att föroreningarna flyttas är stor. Inkomna yttranden från Exploatörerna har inte övertygat nämnden om att risken är så pass liten att det inte är skäligt att ställa krav på åtgärds mål motsvarande mindre känslig mark. Det är högre skälighet att ställa högre krav i gata om en fullständig omläggning sker i gatan, om större ledningsdragningar görs eller om gatan läggs, dras om eller modifieras i samband



De

Delg.kv.

med anläggning av angränsande fastighet. Nämnden ställer vanligtvis inte krav på sanering av alla befintliga gator förrän arbeten i gatan ändå ska utföras. Nämnden har bedömt att medelkostnaden är den mest rimliga att använda. Nämnden har inte funnit något vägledande beslut för hur hög en marginalkostnad i absoluta belopp kan vara för att vara skälig. Det finns således inget som talar emot att nämndens uppfattning angående skäligheten är riktig. Nämnden bedömer att gränsen för när marginalnyttan för miljön inte uppväger kostnaderna som läggs på försiktighetsåtgärder nås inte i detta ärende. Nämnden har efterfrågat men inte erhållit någon fullständig kostnadsberäkning för hela projektet för att kunna beakta merkostnaderna på ett mer korrekt sätt. Nämnden understryker att Vaktgatan i sig inte utgör ett känsligt markområde men att omgivande markområden, gatans bredd, gatans konstruktion och rådande föroreningsituation och exploatörens ansvar för föroreningen gör att det är skäligt att ställa krav på motsvarande platspecifika riktvärden för kvartermark. Enligt nämndens bedömning är gatumark endast körbanan för fordonstrafik. Nämnden har bedömt det som känslig markanvändning med ett mindre område i form av cykelbana. Avseende eventuell uppdelning av Barlastgatan och Magasingatan har nämnden inte möjlighet att bemöta detta då dessa gators exakta utformning inte meddelats. Det är således fullt rimligt att gatorna ska anses utgöra mindre område. Dessa gator ligger dock mot områden som vid tidpunkten för beslutet inte utgjorde känslig markanvändning. Gatorna utgör således inte mindre områden mellan två områden för känslig markanvändning. Det bedömdes av denna anledning inte som skäligt att ställa krav på åtgärdsområde motsvarande känslig markanvändning. Nämnden finner det dock rimligt att ställa krav på den del som vetter mot planerat bostadsområde. Är konstruktionen sådan att "övrig ej specificerad mark" förekommer på båda sidor av asfalterad yta för vägtrafik anser nämnden att det är rimligt att man vid överprövningen förtydligar var respektive åtgärdsområde ska gälla. Nämnden anser att uppdelningen av Barlastgatan och Magasingatan kan ske på sätt som gjorts. Det är av stor vikt att man vid överprövningen fastställer om hela eller delar av gatan enligt klagandenas synsätt ska beaktas vid fastställandet om en gata kan anses vara ett mindre område.

Exploatörerna har i en gemensam skrivelse lämnat synpunkter på kommunens yttrande där de bl a vidhåller sin uppfattning att Vaktgatan ska efterbehandlas i enlighet med åtgärdsområdena för gatumark samt att hela gatubredderna på Vaktgatan, Barlastgatan och Magasingatan ska efterbehandlas i enlighet med åtgärdsområdena för gatumark.



### Skäl för Länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsen konstaterar inledningsvis, på grund av att överklagandet återkallats i övriga delar, att det som återstår för Länsstyrelsen att pröva i ärendet är att-satserna 10, 11 och 12 i nämndens beslut av den 15 februari 2008 (med den ändring av att-satsen nr 11 som gjordes i beslutet den 18 september 2009).

Av 2 kap 1 § MB framgår bl a att vid tillsyn enligt balken är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap MB iakttas.

Enligt 2 kap 3 § MB ska alla som bedriver en verksamhet utföra de åtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Enligt 2 kap 7 § MB gäller hänsynsreglerna i 2 kap 1-6 §§ MB i den utsträckningen det inte kan anses orimligt att utföra dem. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

I 2 kap 8 § MB 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 MB.

Av 10 kap 1 § MB (i dess lydelse före den 1 augusti 2007) framgår att 10 kap ska 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 § MB 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  
f  
f  
u  
v  
s  
v  
6  
m  
se  
fö  
kän  
Va  
ma  
Lär  
I de  
delc  
Exp  
av p  
krav  
förvä  
den t  
stenl  
gatun



D:

Delg.kv.

I 10 kap 4 § MB föreskrivs att efterbehandlingsansvaret innebär att den ansvarige i skäligen omfattning ska utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som på grund av föroreningar som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön.

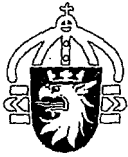
Enligt 26 kap 9 § MB får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av denna balk ska efterlevas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte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

Av handlingarna i ärendet framgår bl a följande. Området är ett utfyllnadsområde från senare delen av 1800-talet. På området har höga halter av tungmetaller och polycykliska aromatiska kolväten (PAH) samt alifater och aromater påträffats. Redovisade åtgärdsåtgärder är att människor som bor och vistas på området inte ska utsättas för exponering av föroreningar som riskerar att ge några hälsoeffekter, växt- och djurliv ska kunna etablera sig i gårds- och parkmark inom området, spridning av föroreningar ska inte ge några väsentliga bidrag till omgivande vattenområden. Vaktgatan kommer att få en total bredd av ca 14 meter eller ca 6500 kvm. Totalt kommer 8,5 meter av gatans bredd att asfalteras, varav 2,5 meter som cykelväg separerad från körbanan med en tre meter bred stensatt sektion. Den tre meter breda sektionen beläggs ställvis med asfalt för att göra rum för parkeringsplatser. Norr om Vaktgatan finns Ribersborgsfältet som räknas som känslig mark och i söder ligger ett bostadsområde. Enligt miljönämnden utgör Vaktgatan mindre än 1,4 procent av de omkringliggande områdena för känslig markanvändning.

Länsstyrelsen gör följande bedömning.

I det berörda fallet avser Exploatörerna efterbehandla genom indelning i delområden. Åtgärdsåtgärder avseende förorenande ämnen är framtagna av Exploatörerna utgående från Naturvårdsverkets beräkningsmodell för framtagande av platsspecifika riktvärden. För målen gäller två skilda delområden med olika kravnivåer, kvartersmark respektive gatemark, som är tänkta att styras efter förväntad markanvändning. Enligt handlingarna är Exploatörernas inställning att den totala bredden av Vaktgatan, Barlastgatan och Magasinsgatan (inklusive stenlagda partier, cykelbana och mellanliggande plantering) ska saneras till nivån gatemark. Miljönämnden har inga invändningar mot åtgärdsåtgärden och deras





generella tillämpning men menar att Vaktgatans begränsade storlek och placering medför en alltför stor risk för spridning av föroreningar för att den lägre kravnivån ska kunna accepteras. Nämnden menar också att det enbart är de asfalterade delarna av Barlastgatan och Magasingsgatan som bör efterbehandlas som gatumark.

Enligt Länsstyrelsens mening är den framtida markanvändningen av ett område ett viktigt motiv till vilka krav som ska gälla vid sanering av området. Länsstyrelsen menar vidare att när en samlad bedömning av riskreducering vid sanering görs ska förutom risken för förorenings-spridning även beaktas mängden av föroreningar. Sistnämnda aspekt är särskilt viktig i fall där föroreningar består av ämnen som kategoriseras som utfasnings- eller riskminskningsämnen, t ex bly eller arsenik.

Av vad som framgår av handlingarna utgör delområdet för kvartersmark ett i stort sett sammanhängande område. Delområdet för kvartersmark omges av Vaktgatan, Barlastgatan och Magasingsgatan som är vägar i exploateringsområdets utkanter och användningen av marken till annat än vägar förväntas inte ändras under lång tid. Vaktgatan omgärdas av områden för känslig mark. Den planerade indelningen av delområden bedömer Länsstyrelsen som relevant i det berörda fallet, åtminstone som utgångspunkt.

Enligt undersökningarna som gjorts i området dominerar föroreningar av metaller, såsom bly, zink, koppar och krom. Även arsenik och PAH finns i förhöjda halter. Enligt riskbedömningen som är gjord i ärendet är det risker för miljö som är styrande för de flesta av föroreningarna i området. Exponeringsrisken och därmed risker för hälsa är enligt samma bedömning underordnad miljöriskerna och föreslagna åtgärds-mål förväntas med säkerhet reducera hälsorisker med avseende på föroreningarna. Av riskbedömningen framgår vidare att spridningsrisken via grundvatten är liten då utlakningsbenägenheten är låg för de dominerande föroreningarna. Utifrån uppgifter i underlagsmaterialet gör Länsstyrelsen bedömningen att gatorna Vaktgatan, Barlastgatan och Magasingsgatan anses kunna utgöra en del av markanvändningstypen gatumark. De huvudsakliga skälen är gatornas storlek och placering i förhållande till det område som ska bebyggas. De överklagade besluten ska därför ändras på så sätt att även för Vaktgatan ska de mätbara åtgärds-målen för gatumark gälla för den del av Vaktgatan som asfalteras för vägtrafik och därmed direkt sammanhängande asfalterad cykelbana eller asfalterad parkering.

80  
18706



LÄNSSTYRELSEN  
I SKÅNE LÄN

BESLUT

9(10)

2010-06-30

505-18702, 18706-08

Delg.

Delg.kv.

Länstyrelsen finner, efter en skälighetsavvägning mellan kostnaden och nyttan, att miljönämnden har haft fog för att kräva att Exploatörerna ska vidta efterbehandlingsåtgärder i enlighet med att-satserna 11 och 12 i föreläggandet eftersom sten- och plattsättningar samt planteringar medför en ökad risk för inträngning av vatten från ytan, vilket ger en ökad risk för spridning av föroreningar. Planteringar, om än i smala remsor, är också mer tillgängliga för människor och djur än asfalterade ytor. Överklagandet ska därför avslås i dessa delar.

Även om risken för föroreningsspridning efter åtgärd är låg kan det, som nämnts ovan, finnas miljömässiga motiv att reducera föroreningsmängder inom området. Ur perspektivet kostnad/nytta kan det enligt Länstyrelsen vara skäligt att i samband med schaktning för t ex ledningsdragnings omhändertagad förorenad jord som sedan ersätts med mindre förorenad jord vid återfyllnad efter schakt.

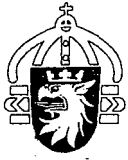
Detta beslut kan överklagas hos Miljödomstolen, Växjö Tingsrätt, se nedan.

I den slutliga handläggningen av detta ärende har Ann Westerdahl, beslutande, rättsenheten, Therese Ortner, föredragande, rättsenheten, samt miljöhandläggare Mats Andersson, enheten för miljöskydd-industri, deltagit.

  
Ann Westerdahl

  
Therese Ortner

MA



LÄNSSTYRELSEN  
I SKÅNE LÄN

BESLUT

2010-06-30

505-18702, 1870



Delg

Sändlista:

Malmö kommun, Fastighetskontoret Ombud: Advokatfirman Delphi, att.  
advokaten E.N. , Stora Nygatan 64, 211 37 MALMÖ

JM AB, att. ; 169 82 STOCKHOLM

Skanska Mark och Exploatering Nya Hem AB och Skanska Nya Hem AB,  
Ombud: Advokaten I.M. , Vinge KB, Box 4255, 203 13 MALMÖ

Miljönämnden i Malmö kommun

## HUR MAN ÖVERKLAGAR

Om ni vill överklaga Länsstyrelsens beslut ska ni skriva till Miljödomstolen,  
Växjö tingsrätt. **Överklagandet ska dock skickas till Länsstyrelsen i Skåne län,  
Rättsenheten, 205 15 MALMÖ.**

Av överklagandet ska framgå vilket beslut ni överklagar (ange diarienummer) och  
hur ni vill att beslutet ska ändras. Ni bör också tala om varför ni anser att beslutet  
ska ändras.

Skrivelsen ska undertecknas. Uppge även namn och telefonnummer. Om ni har  
handlingar eller annat som ni anser stöder er uppfattning bör ni skicka med detta.

Länsstyrelsen måste ha fått ert överklagande **inom tre veckor** från den dag ni fick  
del av beslutet. Annars kan överklagandet inte tas upp till prövning.

Behöver ni veta mer om hur ni ska göra kan ni kontakta Länsstyrelsen,  
tel 040-25 20 00 (växel), eller få information på  
<http://www.lansstyrelsen.se/skane/amnen/Overklaganden/>