



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2012-05-30
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 1818-12

KLAGANDE

Svenska Statoil AB
118 88 Stockholm

Ombud: **C.H.**
Svenska Statoil AB
Real Estate Operation
118 88 Stockholm

MOTPART

Region Gotland, miljö- och hälsoskyddsnämnden
621 81 Visby

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 29 februari 2012 i ärende nr 505-1693-11, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande att inkomma med underlagsmaterial för riskklassning enligt MIFO fas-1 på fastigheten Gotland Bunge Audungs 1:42

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 272533

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 00 E-post: mmd.nacka@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:30-16:00

BAKGRUND

Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Region Gotland (nämnden) beslutade den 27 maj 2011 att förelägga Svenska Statoil AB (bolaget) att inkomma med följande uppgifter avseende verksamheten på fastigheten Gotland Bunge Audungs 1:42.

- Utförligt besvarade frågor enligt bifogat frågeformulär kompletterat med kartmaterial, eller annan redovisning med motsvarande innehåll. En historisk inventering ska ges för hela verksamheten och verksamhetsområdet. Det efterfrågade underlagsmaterialet ska ha inkommit till nämnden senast den 1 september 2011.

Bolaget överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Gotlands län (länsstyrelsen) som avslog överklagandet med endast den ändringen att det efterfrågade underlagsmaterialet ska ha inkommit till nämnden senast fyra månader efter att länsstyrelsens beslut har vunnit laga kraft.

YRKANDEN M.M.

Bolaget har yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, i första hand ska upphäva miljönämndens beslut och i andra hand ska ändra beslutet så att de uppgifter som begärs in anpassas till vad som är relevant för att göra en bedömning av risken för mark- och vattenföroreningar från en bensinstation som är i drift.

Till stöd för sin talan har bolaget i allt väsentligt anfört detsamma som i länsstyrelsen med i huvudsak följande tillägg.

Bolaget uppfyller kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken i och med den egenkontroll som utförs samt den inventering enligt Le Grand som utförts. Den MIFO fas-1 inventering som bolaget blivit förelagda att utföra bidrar inte till att skaffa den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Då bolaget uppfyller miljöbalkens krav på erforderlig kunskap för att skydda hälsa och miljö på platsen och då en inventering enligt MIFO inte tillför

någon relevant information för tillsynen är detta föreläggande en mer ingripande åtgärd än vad som behövs i det enskilda fallet.

Bolaget anser att det är oskäligt att kräva en inventering för att göra en bedömning som redan är utförd dock med en annan metodik som dessutom inte är anpassad för den aktuella typen av verksamhet. Kostnaden och tidsåtgången för en sådan inventering står inte i rimlig proportion till nyttan med densamma.

Bolaget uppfyller även 26 kap. 19 och 20 §§ miljöbalken genom att fortlöpande utföra egenkontroll som rapporteras i en miljörapport årligen samt genom den egna inventeringen som bolaget på eget initiativ och bekostnad utfört. Miljörapporten tillställs årligen nämnden.

I sammanhanget bör även beaktas att bolaget i enlighet med gällande lagar och regler, så snart en förorening upptäcks, vidtar de åtgärder som krävs för att tillse att den inte utgör något hot mot människors hälsa eller miljö. Vanligtvis innebär det att sanera det aktuella området.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen meddelar denna dag även dom beträffande andra drivmedelsanläggningar i mål nr M 3936-11 och M 3934-11 mellan Svenska Statoil AB och Miljönämnden i Falu kommun, mål nr M 3937-11 mellan Statoil Detaljist AB och Miljönämnden i Falu kommun samt mål nr M 1819-12 och M 1821-12 mellan Svenska Statoil AB och Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Region Gotland.

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning.

Inventering och riskklassning enligt Naturvårdsverkets MIFO-metodik fas-1 syftar bl.a. till att utreda vilka föroreningar som sannolikt förekommer på en fastighet och att inhämta kunskap om verksamhetens påverkan på miljön (jfr Naturvårdsverkets rapport 4918, sidan 21 och 67 ff.). Mark- och miljödomstolen anser, i likhet med underinstanserna, att föreläggandet avseende nu aktuell fastighet är miljömässigt

motiverat och att en inventering och riskklassning behövs för att kunna bedriva en effektiv tillsyn.

Bolaget har visserligen under åren 1996 till 2002 utfört en egen riskklassning som omfattat aktuell fastighet. Erfarenheter från denna riskklassning utgör användbara uppgifter vid genomförandet av inventering och riskklassning enligt föreläggandet. MIFO-metodiken har dock utvecklats för att riskbedömningar ska utföras med rimlig säkerhet och för att resultaten från olika inventeringar ska bli jämförbara så att de kan ligga till grund för prioritering av fortsatta åtgärder (jfr Naturvårdsverkets rapport 4918, sidan 5). Vid framtagandet av MIFO-metodiken gjorde Naturvårdsverket även en genomgång av flera befintliga modeller för riskklassning, däribland Le Grand-systemet, och ingen av modellerna ansågs uppfylla de krav som ställs vid inventering och klassning av förorenade områden i Sverige (se Naturvårdsverkets rapport 4918, sidan 58 f.). De resultat som bolaget har gett in till länsstyrelsen kan enligt mark- och miljödomstolens mening inte ersätta en inventering och riskklassning enligt MIFO-metodiken. Mark- och miljödomstolen delar därför även länsstyrelsens bedömning att det är rimligt att uppgifterna sammanställs enligt den metodik som nämnden bestämt (se även Mark- och miljööverdomstolens avgöranden av den 11 januari 2012 i mål nr M 3661-11 och M 3662-11). Den olägenhet som bolaget drabbas av, bland annat i form av ökade kostnader, kan inte anses orimlig i förhållande till nyttan med inventeringen.

Bolaget har i länsstyrelsen även invänt att någon prövning av behovet av ett föreläggande i det enskilda fallet inte har skett utan att föreläggandet utgör en del av en generell kartläggning. En naturlig följd av den aktuella inventeringens syfte är att liknande behov av inventering uppstår beträffande jämförbara verksamheter. Föreläggande med motsvarande innehåll kan därmed komma att riktas mot flera verksamhetsutövare där sådana behov uppstår. Det aktuella föreläggandet utgår dock enligt mark- och miljödomstolens mening i tillräcklig mån från vad som behövs i det enskilda fallet för att miljöbalkens krav ska säkerställas.

På grund av det ovan anförda ska överklagandet avslås. Vad bolaget har anfört i övrigt beträffande egenkontroll och att eventuella föroreningar åtgärdas föranleder inte någon annan bedömning.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 20 juni 2012.

Claes-Göran Sundberg

Jan-Olof Arvidsson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Claes-Göran Sundberg, ordförande, och tekniska rådet Jan-Olof Arvidsson. Föredragande har varit beredningsjuristen Li Axrup.



Länsstyrelsen
GOTLANDS LÄN

BESLUT
Datum
2012-02-29

Dnr
505-1693-11
1(5)

Svenska Statoil AB
118 88 STOCKHOLM

NACKA TINGSRÄTT
Enhet 4

INKOM: 2012-03-28
MÅLNR: M 1818-12
AKTBIL: 3

Angående fastigheten Bunge Audungs 1:42; Statoil Fårösund - begäran om underlagsmaterial för riskklassning enligt MIFO fas 1

Överklagande av miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut, 2011-05-27, diariennr MHN 2011/1705

Parter:

Klagande: Svenska Statoil AB

Motpart: Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Region Gotland

Beslut

Länsstyrelsen avslår överklagandet. Miljö- och hälsoskyddsnämndens, Region Gotland, föreläggande står fast med den ändringen att det efterfrågade underlagsmaterialet ska ha inkommit till Miljö- och hälsoskyddsnämnden senast fyra månader efter detta beslut vunnit laga kraft.

Redogörelse för ärendet

Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Region Gotland (MHN), beslutade den 27 maj 2011 att förelägga Svenska Statoil AB att med stöd 26 kap. 9, 21 och 22 §§ och 2 kap. 2 § miljöbalken (MB) inkomma med uppgifter om verksamheten och verksamhetsområdet på fastigheten Bunge Audungs 1:43 där bolaget bedriver verksamhet. Uppgifterna ska bestå i utförligt besvarade frågor enligt ett bifogat frågeformulär kompletterat med kartmaterial, eller annan redovisning med motsvarande innehåll. En historisk inventering ska vidare ges för hela verksamheten och verksamhetsområdet. Det efterfrågade underlagsmaterialet skulle enligt föreläggandet ha inkommit till MHN senast den 1 september 2011.

Under rubriken ärendebeskrivning i föreläggandet framgår bl.a. att Kalmar och Gotlands kommuner under 2011 deltar i ett tillsynsprojekt genom Miljösamverkan Sydost där fokus kommer att ligga på inventering av kommunala tillsynsobjekt enligt Naturvårdsverkets Metodik för Inventering av Förorenade Områden (MIFO). Målet med inventeringen av förorenade områden är att bygga upp kunskaper om efterbehandlingsbehovet i länet för att kunna prioritera vilka objekt

som ska undersökas och eventuellt saneras. De begärda uppgifterna är ett led i arbetet för att uppnå miljömålet giftfri miljö. Under rubriken bedömning framgår bl.a. att den typ av verksamhet som bolaget bedriver har inom Miljösamverkan Sydosts projekt prioriterats då erfarenheter visar att föroreningar med hög farlighet kan förekomma. I Naturvårdsverkets rapport 4918 presenteras några branschtypiska föroreningar på sidan 139.

Svenska Statoil AB har överklagat MHN:s beslut och yrkar att beslutet ska omprövas i dess helhet. I andra hand yrkas att beslutet ändras så att de uppgifter som begärs in anpassas till vad som är relevant för att göra en riskbedömning av risken för mark- och vattenföroreningar från en bensinstation som är i drift.

Som grund för yrkandet anför bolaget sammanfattningsvis följande. De uppgifter som MHN begärt in baseras på en standardmall (NV Rapport 4918) som främst är utarbetad för att gälla äldre föroreningar i mark och vattenområden. Uppgifterna som begärs in är mycket detaljerade och förutsätter att bolaget använder såväl egna som inköpta resurser för att kunna besvara frågorna. Naturvårdsverkets MIFO metodik baseras på en NV rapport om 147 sidor med 9 bilagor och fordrar att ett flertal blanketter och diagram fylls i. Den sammanlagda kostnaden för detta bedöms av bolaget till 20 000 – 30 000 SEK per inventering som ska genomföras. Bolaget genomförde under åren 1996 till 2002 en frivillig riskklassning av hela sitt stationsnät. Den aktuella stationen bedömdes tillhöra riskklass 3 vilket innebär låg risk. Eftersom risken för förorening, och framför allt konsekvenserna om en förorening skulle uppstå, bedömts som liten på den aktuella stationen har stationen nedprioriterats till förmån för stationer där riskerna och behovet av resurser är betydligt större. Bolaget har inte resurser att genomföra alla åtgärder samtidigt utan prioriterar i dagsläget stationer där föroreningsriskerna är stora samt stationer som läggs ned. Sammanfattningsvis anser bolaget att det väl uppfyller kraven i 2 kap. 2 § MB eftersom den aktuella anläggningen tidigare har undersökts.

För att tillsynsmyndigheten ska kunna ställa krav på undersökningar av en verksamhet får inte mer ingripande åtgärder än vad som krävs i det enskilda fallet tillgripas. Av MHN:s beslut framgår att kravet på inventering inte enbart berör bolagets anläggning på den aktuella fastigheten utan alla de verksamheter som nämnas har tillsyn över. Det framgår dock inte varför just den aktuella anläggningen ska inventeras. Bolaget har fått identiska krav avseende andra anläggningar inom samma län. Motiv till varför just dessa anläggningar har valts ut saknas i samtliga fall. Bolaget uppfattar därför kraven som en del i en generell kartläggning och kraven på inventering är därmed inte, enligt bolagets uppfattning, förenliga med innehållet i 26 kap. 9 § 1 st. MB som är tillämplig i enskilda fall där behov föreligger. Bolaget anser att MHN:s beslut inte är skäligt i enlighet med 2 kap. 7 § MB, dvs. nyttan med att genomföra en inventering på just denna anläggning är inte förenlig med den kostnad som krävs. Vidare anser bolaget att det är orimligt att kräva in uppgifter i enlighet med en generell och oerhört detaljerad mall vilken

ursprungligen är framtagen för annat ändamål och dåligt anpassad för att bedöma eventuella risker från en pågående, branschspecifik verksamhet.

Bolaget har i ett senare yttrande anfört att inventering genom MIFO fas 1 inte är relevant för att bedöma en fastighets föroreningssituation. Statoil anför att den största anledningen till förorening är kopplad till utrustningen på stationen och inte stationens eller verksamhetens ålder vilket efterfråga i MIFO fas 1.

Statoil har utfört egna inventeringar enligt "LeGrand-systemet" och dessa uppgifter har lämnats in till Miljö- och hälsoskyddsnämnden. Sammanfattningsvis anför Statoil att man genom egna inventeringar utfört sådan undersökning av verksamheten och dess verkningar som är nödvändigt för tillsynen och att en ytterligare inventering enligt MIFO fas 1 och den kostnad den för med sig inte står i rimlig proportion till nyttan med inventeringen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har i missiv yttrat sig över överklagandet och därvid anfört följande. Vid nämndens urval av objekt inom verksamhetstypen "fordonsservice och drivmedelshantering" har följande prioriteringar gjorts:

- Verksamheter där farliga kemikalier används som kan ge föroreningar med hög farlighet
- Större, anmälningspliktiga verksamheter som är i drift.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden åberopar vidare domskäl i dom meddelad 2011-06-21 av Mark- och miljödomstolen, Nacka tingsrätt, mål nr M 6399-10 som behandlar samma frågeställning.

Skälen för länsstyrelsens beslut

Tillämplig lagstiftning

Av 2 kap. 2 § MB följer att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Kraven i denna bestämmelse gäller enligt 2 kap. 7 § MB i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Enligt 26 kap. 9 § 1 och 2 st. MB får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och beslut som meddelats med stöd av balken ska efterlevas. Mer ingripande åtgärder än som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Av 26 kap. 19 § MB framgår att den som bedriver en verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka

miljön ska fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar.

Enligt 26 kap. 21 § MB får tillsynsmyndigheten förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i miljöbalken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att tillsynsmyndigheten inte kan göra anspråk på vilka uppgifter och handlingar som helst, utan bara på sådant som är av betydelse för tillsynen. Med detta avses emellertid inte enbart den löpande tillsynen. Tillsynsmyndigheten kan också begära uppgifter som den behöver för övergripande, samordnande och uppföljande strategiskt miljöarbete. Tillsynsmyndigheten kan med stöd av paragrafen endast begära sådana uppgifter och handlingar som inte förutsätter närmare utredning. Det kan vara fråga om driftförhållanden, omfattningen av verksamheten, kemikalieanvändning, råvaruval, bränsleval etc. Bestämmelser om verksamhetsutövarens utredningsplikt finns i 22 § (prop. 1997/98:45 del 2 s. 282).

Den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön är enligt 26 kap. 22 § MB skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen.

Enligt motiven till bestämmelsen ska verksamhetsutövaren själv svara för kostnaderna för undersökningarna. Undersökningen ska syfta till att tillförsäkra tillsynsmyndigheten fakta som underlag för bedömning av den individuella verksamheten eller åtgärden. Undersökningar kan också krävas för att klarlägga om verksamheten eller åtgärden är hälso- eller miljöfarlig. Undersökningspliktens omfattning ska bedömas med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Den begränsar sig dock alltid till vad som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna fullgöra sina skyldigheter. Kraven på utredning får inte vara orimliga (jämför 2 kap. 7 §), och det kan föreligga skillnader i vad som kan anses som rimligt beträffande olika typer av verksamhet (prop. 1997/98:45 del 2 s. 282-283).

Länsstyrelsens bedömning

Av handlingarna i ärendet framgår att det frågeformulär som bolaget förelagts att besvara består av 40 frågor. Syftet med föreläggandet är att göra en inventering av kommunala tillsynsobjekt enligt Naturvårdsverkets Metodik för Inventering av Förorenade Områden (MIFO). Enligt länsstyrelsens mening är syftet av sådan art som enligt förarbetena kan motivera ett föreläggande om lämnande av uppgifter till tillsynsmyndigheten.

Mark- och miljödomstolen, Nacka tingsrätt, har i ett liknande ärende anfört att den omständigheten att ett föreläggande eller förbud ska vara riktat mot viss angiven

adressat, som blir föremål för en individuell bedömning, inte innebär något hinder mot att utfärda liknande förelägganden avseende liknande verksamheter. Det ligger enligt mark- och miljödomstolen i sakens natur att behoven av exempelvis undersökningar för att identifiera förorenade områden överensstämmer när det rör sig om liknande verksamheter. Det bakomliggande syftet med de likartade föreläggandena är att inhämta kunskap om verksamhetens påverkan på miljön (dom 2011-06-21, mål nr M 6399-10). I två nya avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen, MÖD, (2012-01-11, mål nr M 3661-11 och M 3662-11) har det prövats om Svenska Statoil AB har kunnat föreläggas att genomföra en inventering av ett par anläggningar i Ludvika kommun. Anläggningarna hade nyligen inventeringar enligt andra metoder än den Miljö- och byggnadsnämnden krävde. I rättsfallen hade inventeringen gjorts i enlighet med "LeGrand-systemet" och Ludvika kommun begärde att MIFO-metodiken skulle tillämpas. MÖD fann att efterfrågade uppgifterna behövdes för tillsynen samt att det var rimligt att av nämnden begärd metodik tillämpades. MÖD fann att den nytta inventeringen medförde inte var oproportionerlig i förhållande till den olägenhet som uppkommer för bolaget att ta fram begärda uppgifter.

Mot bakgrund av nämnda domar anser Länsstyrelsen inte att det finns skäl att upphäva MHN:s beslut. Vad bolaget i övrigt anfört kan inte heller anses utgöra skäl att upphäva nämndens beslut. Överklagandet ska därför avslås.

Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas hos Mark- och miljödomstolen, se bilaga

Beslutande m.m.

I detta ärende har chef Karin Fager beslutat. Länsjurist Petter W Rimfors har varit föredragande.



Karin Fager



Petter W Rimfors

Sändlista

Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Region Gotland