



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2012-05-30
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 3934-11

KLAGANDE

Svenska Statoil AB, 556000-6834
118 88 Stockholm

MOTPART

Miljönämnden i Falu kommun
Stadskansliet
791 83 Falun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Dalarnas läns beslut den 28 juni 2011 i ärende nr 505-4019-2011, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande om utförande av MIFO fas-1 inventering och riskklassning av fastigheten Falun Herrhagen 1:7

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen ändrar det överklagade beslutet endast på så sätt att tidpunkten för den förelagda åtgärden flyttas fram till sex (6) månader efter att denna dom har vunnit laga kraft.

Dok.Id 261591

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

Miljönämnden i Falu kommun beslutade den 6 maj 2011 att förelägga Svenska Statoil AB (bolaget) att utföra inventering och riskklassning av fastigheten där bolaget bedriver verksamhet (Falun Herrhagen 1:7) motsvarande MIFO fas-1. Uppgifterna skulle enligt föreläggandet vara kommunen tillhanda senast den 30 september 2011. Bolaget överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Dalarnas län som avslog överklagandet.

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.

Någon bedömning av det enskilda fallet har inte gjorts utan kravet på inventering synes utgöra en del av en generell kartläggning. Motiv till varför just denna anläggning har valts ut saknas. Fastigheten har, såvitt bolaget känner till, inte tidigare använts för någon miljöfarlig verksamhet utöver drivmedelsförsäljning. En MIFO-undersökning skulle trots detta kräva att bolaget noggrant undersöker fastigheten efter diverse föroreningar som det inte finns någon som helst anledning att anta att de kan förekomma på fastigheten.

Bolaget äger redan full kännedom om föroreningar på fastigheten. Det finns alltså inget behov att utföra en inventering och riskklassning i det här fallet och inte heller någon direkt nytta med en ny undersökning. En MIFO-undersökning skulle endast bekräfta bolagets befintliga kännedom om fastigheten och ingen ytterligare relevant information om fastigheten skulle kunna erhållas. Av denna anledning är det inte heller rimligt att bolaget ska bekosta en sådan undersökning. Att miljönämnden önskar enhetligt utseende på inhämtad information är inte ett tillräckligt starkt skäl

för att det ska vara rimligt att belasta bolaget med kostnaden för utförande av MIFO-undersökningen.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen meddelar denna dag även dom beträffande andra drivmedelsanläggningar i mål nr M 3936-11 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 1818-12, M 1819-12 och M 1821-12 mellan Svenska Statoil AB och Miljö- och hälsoskydds-nämnden, 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 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 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. Eftersom tidpunkten för föreläggandets fullgörande passerats bestäms dock ny tidpunkt i enlighet med domslutet.

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.

RÄTTSENHETEN
Peter Wencel
Direktnr. 023-810 20
Faxnr. 023-813 86

Klagande

Svenska Statoil AB
Fastigheter
118 88 Stockholm

Deleg kv
NACKA TINGSRÄTT
Enhet 4

INKOM: 2011-07-20
MÅLNR: M 3934-11
AKTBIL: 3

Överklagande av miljönämndens i Falu kommun delegationsbeslut 2011-05-06, MNM0468/11, om föreläggande om utförande av MIFO fas-1 inventering

Beslut

Länsstyrelsen avslår överklagandet.

Redogörelse för ärendet

Miljönämnden i Falu kommun beslutade den 6 maj 2011 att förelägga Svenska Statoil AB att utföra MIFO fas-1 inventering enligt följande:

Miljönämnden i Falu kommun förelägger Svenska Statoil AB att utföra inventering och riskklassning av fastigheten/fastigheterna där bolaget bedriver verksamhet (Herrhagen 1:7) motsvarande MIFO fas-1, dvs. orienterande studie innefattande insamling av tillgängliga data, rekognosering på plats, intervjuer, kart- och arkivstudier med riskbedömning (riskklassningsdiagram) och placering i någon av de fyra riskklasserna.

Inventering och riskklassning ska genomföras i enlighet med följande punkter:

1. Inventering och riskklassning ska utföras i enlighet med Naturvårdsverkets MIFO-metodik, Metod för inventering av förorenade områden, rapport 4918. Rapporten finns att ladda ned från www.naturvardsverket.se webbshoppen eller beställas via Naturvårdsverket hemsida.
2. Inventeringen omfattar blankettema A, B, E och riskklassningsdiagram. Bifogade förifyllda blanketter ska kompletteras och fyllas i och skickas digitalt till handläggaradressen.
3. Har verksamheten tidigare bedrivits på annan/andra fastigheter ska en karta bifogas på vilken verksamhetsplatsen är markerad. Uppgifter om aktuell fastighetsbeteckning ska finnas med.
4. Har det tidigare legat eller finns någon annan verksamhet på platsen som verksamhetsutövaren har kännedom om ska inventeringen även innehålla uppgifter om denna.
5. Uppgifter enligt ovan ska vara miljönämnden i Falu kommun tillhanda senast 2011-09-30.

I miljönämndens beslut anfördes vidare bl.a. följande. Riksdagen har beslutat om ett antal miljö-kvalitetsmål, bland annat Giftfri miljö. Kommunen arbetar med frågor om förorenade områden för att uppfylla dessa mål. Det övergripande målet Giftfri miljö har brutits ner till ett antal delmål som bland annat säger att åtgärdande av förorenade områden ska före 2010 ske i sådan utsträck-

ning att problemen i sin helhet är löst 2050. För att nå dessa mål måste riskområden identifieras och vid behov undersökas närmare. Syftet med det projekt ni nu deltar i är att miljönämnden ska samla in mer kunskap om de verksamheter runt om i länet som möjligen kan ha gett upphov till föroreningar. En inventering av detta slag syftar främst till att göra en historisk utredning av verksamheten, de processer och ämnen som använts osv. samt vilken påverkan dessa kan ha haft eller fortfarande har på omgivningen. Resultatet kommer att utvärderas av miljönämnden och därefter lagras i länsstyrelsens efterbehandlingsdatabas.

Inventering av detta slag är nödvändig inte bara för att identifiera och vid behov undersöka och åtgärda eventuella förorenade områden utan även för att kunna bedriva ordinarie tillsyn gentemot en verksamhet. Det faktum att ett område är förorenat behöver inte betyda att det måste åtgärdas. Däremot kanske vissa försiktighetsmått måste vidtas vid gräv- och schaktarbeten eller undersökningar genomföras i samband med förändrad markanvändning på en fastighet.

Enligt kunskapsregeln i 2:2 miljöbalken är det verksamhetsutövarens ansvar att skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa och miljön. Att verksamhetsutövaren är skyldig att inkomma med denna typ av uppgifter och genomföra kontroller som motverkar eller förebygger en olägenhet för människa och miljö framgår av 26:19 och 26:21 miljöbalken. Miljönämnden i Falu kommun hoppas även att genomförandet av denna inventering ska kunna vara till nytta för verksamhetsutövaren i samband med eventuella exploateringar på fastigheten eller vid en framtida försäljning då denna typ av kunskap om fastighetens beskaffenhet är viktig.

Svenska Statoil AB har överklagat beslutet och har, såsom det får förstås, yrkat att beslutet helt upphävs, och i andra hand att miljönämndens beslut 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.

Statoil har vidare anfört bl.a. följande. Av 26 kap 21 § miljöbalken framgår att verksamhetsutövare skall lämna de uppgifter som krävs för tillsyn. De uppgifter som Miljönämnden 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 och 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 ca 20 000 - 30 000 kr per inventering som skall genomföras. Då bolaget driver verksamhet på flera hundra anläggningar över hela landet fordras att resurserna prioriteras till de anläggningar som har störst behov. Bolaget genomförde under åren 1996 till 2002 en frivillig riskklassning av hela sitt stationsnät. Stationerna delades in i riskklass 1-3 där 1 innebär stor risk och 3 innebär låg risk. På stationer i klass 1 gjordes markundersökningar. För stationer som klassades som klass 2 gjordes en ny undersökning och omklassning för att få stationen klassad som klass 1 eller klass 3. Den aktuella stationen bedömdes först som klass 2 men efter ytterligare undersökning omklassades den som riskklass 1. Vid påföljande markundersökning påträffades en liten förorening. Eftersom föroreningen på den aktuella stationen bedömts vara mycket begränsad och av mindre allvarligt art samt eftersom stationen är förhållandevis nybyggd (tidigt -70 tal) och anläggningen därför är konstruerad och uppförd på ett miljömässigt säkrare vis än tidigare anläggningar har stationen nedprioriterats till förmån för mer förorenade stationer där behovet av resurser är betydligt större. Bolaget

har dock naturligtvis för avsikt att utföra sanering på fastigheten vid sådan tidpunkt då mer akuta prioriteringar har hanterats. Bolaget anser att det väl uppfyller kraven i 2 kap 2 § MB samt 26 kap 19 § MB eftersom den aktuella anläggningen tidigare har undersökts.

För att tillsynsmyndigheten skall kunna ställa krav på undersökningar av en verksamhet får inte mer ingripande åtgärder än vad som krävs i det enskilda fallet tillgripas. Av miljönämndens beslut framgår att kravet på inventering inte enbart berör bolagets anläggning på den aktuella fastigheten utan alla de verksamheter som kommunen har tillsyn över. Av beslutet framgår dock inte varför just den aktuella anläggningen skall inventeras. Bolaget har tidigare fått identiska krav rörande flera anläggningar i Dalarnas 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 vidare att miljönämndens 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 yrkar med grund i det ovan sagda i första hand att miljönämndens beslut omprövas i dess helhet. Bolaget yrkar i andra hand att miljönämndens beslut 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.

Motivering

Enligt 26 kap 9 § miljöbalken (1998:808), MB, får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att MB och bl.a. föreskrifter som har meddelats med stöd av MB ska efterlevas. Vid verksamhet som omfattas av MB ska de allmänna hänsynsreglerna i dess 2 kap tillämpas. Reglerna ställer krav på bl.a. att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska känna till de risker för miljön och människors hälsa som verksamheten kan tänkas orsaka (2 §). Vidare anges att alla som bedriver en verksamhet ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Enligt 1 § är det den som bedriver en verksamhet som är skyldig att kunna visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas. Enligt 7 § gäller kraven i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem.

Enligt 22 kap 19 § MB ska den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön skall fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd skall också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Den som bedriver

sådan verksamhet skall lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det.

Enligt 22 kap 21 § MB får tillsynsmyndigheten förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i denna balk eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller också för den som annars är skyldig att avhjälpa olägenheter från sådan verksamhet.

I 26 kap 22 § MB anges att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön eller den som annars är skyldig att avhjälpa en olägenhet från sådan verksamhet är skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller den som uppläter en byggnad för bostäder eller för allmänna ändamål, om det finns skäl att anta att byggnadens skick medför olägenheter för människors hälsa. Om det är lämpligare, får tillsynsmyndigheten i stället besluta att en sådan undersökning ska utföras av någon annan och utse någon att göra undersökningen.

Länsstyrelsen gör följande bedömning.

Länsstyrelser och kommuner har i egenskap av tillsynsmyndigheter ett ansvar för att bedöma miljörisker, och vid behov ställa krav på avhjälpandeåtgärder, vid verksamheter i drift som faller under deras respektive tillsynsansvar. För att denna bedömning skall ske på ett enhetligt sätt över hela landet tog Naturvårdsverket 1999 fram en metodik för genomförandet av denna bedömning – Metod för Inventering av Föreerade Områden (MIFO). Underlaget behövs för att kunna prioritera objektet i förhållande till andra objekt samt för att kunna bedriva en effektiv tillsyn.

Länsstyrelsen bedömer inte att de frågor som begärs in genom inventeringen skulle vara av sådan art att det kan anses orimligt att bolaget åläggs detta. Tvärtom så har bolaget redan genomfört egna riskklassningar av hela sitt stationsnät och bör därför ha god kännedom om branschspecifika risker och föreningar. Naturvårdsverkets handbok som bolaget hänvisar till i sin överklagan finns tillgänglig digitalt på naturvårdsverkets hemsida och där beskrivs alla frågor och steg mer noggrant om behov av vägledning finns.

I sitt överklagande anför bolaget också att aktuellt objekt enligt deras egen riskklassningsmodell bedömts tillhöra riskklass 1, högsta riskklass. Mot bakgrund av detta är det naturligtvis angeläget för kommunen att erhålla en efterfrågad information. Detta för att kunna göra en samlad bedömning av miljöriskerna och fatta beslut om behovet av ytterligare utredningar och eventuella åtgärder.

Sammanfattningsvis är syftet med kartläggningen av pågående verksamheter att bedöma risker och rangordna dessa och bedöma behövliga nuvarande eller framtida åtgärder. En sådan undersökning är nödvändig. Bolaget har också klassat sin anläggning enligt högsta riskklass. Vidare har bolaget påträffat en förening.

Sammantaget bedömer länsstyrelsen att det saknas skäl att ändra miljönämndens beslut i enlighet med framställda yrkanden. Med hänsyn till vad bolaget anför kan det emellertid anses skäligt att bolaget får en utsträckt tid för att genomföra beslutad undersökning. Tiden för redovisningen bör skäligen ändras till den 1 januari 2012.

Överklagande med mera

Detta beslut kan överklagas till mark- och miljödomstolen (formulär 18).

I den slutliga handläggningen har deltagit rättsenhetschef Inger Svanström, beslutande, miljöhandläggare Stina Petersson och jurist Peter Wencel, föredragande.

Inger Svanström

Peter Wencel

SP:

Kopia till

Miljönämnden i Falu kommun, 791 83 Falun