



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060101

DOM
2016-02-29
Stockholm

Mål nr
M 4053-15

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, slutliga beslut 2015-04-10 i mål nr M 5673-14, se bilaga

KLAGANDE

1. B N
2. P N

MOTPART

Länsstyrelsen i Örebro län, 701 86 Örebro

SAKEN

Avvisat överklagande angående meddelande om riskklassning enligt MIFO-metodiken på fastigheten X i Askersunds kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

B N och P N har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva avvisningsbeslutet och länsstyrelsens beslut om riskklassning.

Länsstyrelsen i Örebro län (länsstyrelsen) har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

B N och P N

Riskklassningen har en negativ påverkan på deras personliga och ekonomiska situation. Den negativa effekten av riskklassningen kan påverka en framtida försäljning och medföra att fastigheten inte kan säljas på grund av det egenansvar som följer av miljöbalken.

Inventering ska ske enligt Naturvårdsverkets riktlinjer i rapporten 4918 från 1999.

Avsikten är att inventeringen ska genomföras på samma sätt i hela landet.

Länsstyrelsen i Kronobergs län inventerade i ett tidigt skede år 2005 med tillämpning av Naturvårdsverkets rapport 4918 och riskklassade inte kvarnar trots att det fanns röda fläckar och ibland även maskiner och glasflaskor kvar på platsen. Eftersom riktlinjerna ändrades mellan åren 2008-2011 har bedömningen inte genomförts på samma sätt som dessförinnan. De inventeringar som gjorts därefter är därför ogiltiga och ska göras om.

Vid inventeringar ska bedömningen utgå från mängden spill, verksamhetens omfattning, mängden avfall, antal år som betning förekommit och antal år som passerat sedan verksamheten upphörde. I Naturvårdsverkets rapport 4918 är detta viktiga faktorer som inventeringen i aktuellt fall inte tagit hänsyn till. De sanerade bort 0,35 g kvicksilver genom att ta bort betonggolvet där betningsmaskinen stått. Volymen av den borttagna betongen var 10 liter eller 0,01 kubikmeter. Den tidigare mjölnaren var mycket medveten om farligheten med betningen och såg till att minimalt spill

förekom. Att verksamheten var liten och välskött styrks av mjölnarens anteckningar och broschyrer. Fastigheten är omgiven av jordbruksmark och norr om fastigheten ligger en högt belägen kyrkogård. Det är branscher som använder stora mängder kvicksilver. Fastighetens djupborrade brunn påverkas av vatten som kommer från dessa marker.

De har bott på fastigheten i mer än 37 år och har inte tagit skada. Inte ens vid kvarnar som klassats med stor risk har det i inventeringar angetts att det finns bevis för skador på människor.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen har i sin inventering utgått från Naturvårdsverkets branschlista (2011-05-17) som säger att alla kvarnar ska inventeras. Vid platsbesök den 4 april 2014 kunde länsstyrelsen konstatera rödfärgade fläckar som var spår av betningsmedlet Panogen. Länsstyrelsen bedömde med vägledning av Naturvårdsverkets rapport 4918 att objektet skulle tilldelas riskklass 3. Tillsynsmyndigheten Sydnärkes miljöförvaltning meddelade den 14 september 2014 att fastighetsägarna tagit bort den rödfärgade betongen och att riskklassen därför kunde sänkas till klass 4. Länsstyrelsen förde in informationen från miljöförvaltningen och meddelade uppdateringen till fastighetsägarna.

Arbetet med förorenad mark har endast pågått under 15 år. Vid undersökningar av objekt erhålls nya lärdomar kontinuerligt. Vid markundersökningar som har genomförts vid kvarnar i Sverige har man på senare år kunnat konstatera kvicksilverhalter över riktvärdet för mindre känslig markanvändning både inne i och utanför kvarnbyggnader. På grund av den nya vetenskapen ändrade Naturvårdsverket sina riktlinjer mellan åren 2008-2011 då kvarnar till att börja med bara skulle identifieras mot att senare även inventeras.

Inventeringen av den aktuella kvarnen har följt Naturvårdsverkets rapport 4918. På grund av mängden objekt har vissa generella meningar använts vid inventeringen av kvarnar i länet. I riskklassningen av objektet har föroreningsnivån, föroreningarnas

farlighet, spridningsförutsättningar, skyddsvärde samt känslighet beaktats och vägts in. Riskklassningen är ett prioriteringsverktyg för länsstyrelsen för att effektivt kunna planera arbetet med förorenad mark. Det är sällan i inventeringsskedet som länsstyrelsen har dataunderlag efter till exempel markundersökningar. Omgivande jordbruksmark eller begravningsplats har inte beaktats då dessa branscher inte ska identifieras eller inventeras enligt Naturvårdsverkets branschlista. En kvarn där det bedrivits betning som ligger på en bostadsfastighet och där den rödfärgade betongen tagits bort får riskklassen 4 i majoriteten av Sveriges län efter inventering enligt rapport 4918.

Det finns två möjligheter att ändra objektets status i databasen. Den första är om objektet kan anses sanerat. Det finns för stora osäkerheter i detta fall om man kan anse att det objekt som kvarnen utgör är sanerat till en för människor och miljön lämplig nivå. Till exempel har inga prover tagits i betong och jord. Den andra möjligheten är om det inte förekommit någon miljöstörande verksamhet på platsen. I detta fall har det konstaterats att betning med Panogen skett.

Frågan om det vid inventeringen ska vägas in att den omkringliggande marken är en betydligt större källa till kvicksilverförorening än kvarnen, bör hänskjutas till Naturvårdsverket om det bedöms nödvändigt med ytterligare utredning.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Prövningens omfattning

Frågan i målet är om länsstyrelsens meddelande om riskklassning av kvarnen är överklagbart inom ramen för miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken.

Tillämpliga bestämmelser

Miljöbalkens 26:e kapitel innehåller bestämmelser om tillsyn. Tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Tillsynsmyndigheten ska dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses (1 §). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att tillsynsmyndigheterna ska lämna sådana uppgifter som behövs för att en regional eller central tillsynsmyndighet ska kunna fullgöra sitt samordnande, kontrollerande och uppföljande ansvar (6 §).

Miljötillsynsförordningen (2011:13) innehåller närmare bestämmelser om hur tillsynen ska bedrivas. Hos en operativ tillsynsmyndighet ska det finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken (1 kap. 6 §). En operativ tillsynsmyndighet ska föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn (1 kap. 7 §). Av bestämmelserna följer också att Naturvårdsverket ska ge allmän tillsynsvägledning till operativa tillsynsmyndigheter i frågor som avser tillämpningen av 26 kap. miljöbalken (3 kap. 2 §).

Naturvårdsverkets rapport 4918 Metodik för inventering av förorenade områden (1999) anger att den innehåller bedömningsgrunder för förorenade områden som ett hjälpmedel för att med ett begränsat underlag kunna göra en samlad bedömning av de risker ett förorenat område ger eller kan ge upphov till. Resultatet är tänkt att ligga till grund för prioriteringar och beslut om vidare undersökningar, saneringar, förklaringar som miljöriskområde eller andra åtgärder. Resultatet medför att objektet inordnas i en av fyra riskklasser (s 16).

Mark- och miljööverdomstolens bedömning

Med tillämpning av de bestämmelser som redovisats ovan finner Mark- och miljööverdomstolen att länsstyrelsens beslut vad avser riskklassningen är meddelat med stöd av miljöbalkens bestämmelser om tillsyn och instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att beslutet inte har sådan rättsverkan att det är överklagbart, såvitt avser den prövning som kan ske enligt miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken.

Länsstyrelsen har uppgett att den fört in information från tillsynsmyndigheten i databasen för EBH-stödet som omfattas av bestämmelserna i lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation. Bestämmelserna i denna lag innebär att det i Sverige ska finnas en infrastruktur med ett sammanhängande system för tillgång till och utbyte av geografisk information i elektronisk form och som är användbar för verksamheter och åtgärder som kan påverka människors hälsa eller miljön. Av 15 § andra stycket följer, att i fråga om behandling av personuppgifter i samband med geografisk miljöinformation, bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204), PUL, gäller. Av 28 § PUL följer att den personuppgiftsansvarige är skyldig att på begäran av den registrerade rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som inte behandlats i enlighet med PUL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. En myndighets beslut enligt PUL får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Klagandena har anfört att länsstyrelsens beslut har en negativ påverkan på deras personliga och ekonomiska situation. Mark- och miljööverdomstolen bedömer att klagandenas intresse av att få frågan prövad kan tillgodoses genom den möjlighet att begära rättelse som finns enligt PUL (jfr Kammarrättens i Jönköping dom 2014-04-24 i mål nr 1132-13).

Mot denna bakgrund finner Mark- och miljööverdomstolen att överklagandet ska avslås och mark- och miljödomstolens avvisningsbeslut stå fast.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Lars Borg, Roger Wikström och Ingrid Åhman samt hovrättsassessorn Anita Seveborg, referent.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

SLUTLIGT BESLUT
2015-04-10
meddelat i Nacka Strand

Mål nr M 5673-14

KLAGANDE

1. P N

2. B N

MOTPART

Länsstyrelsen Örebro län

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Örebro läns meddelande den 26 september 2014; ärendenr 577-5291-2014, bilaga 1

SAKEN

Meddelande om riskklassning enligt MIFO-metodiken på fastigheten X; nu fråga om avvisning

BESLUT

Mark- och miljödomstolen avvisar överklagandet, vilket innebär att det inte prövas i sak.

Dok.Id 400981

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

BAKGRUND

Länsstyrelsen i Örebro län (länsstyrelsen) har på uppdrag av Naturvårdsverket inventerat och riskklassat platser som kan vara förorenade i enlighet med den så kallade MIFO-metodiken (metodik för inventering av förorenade områden). Genom denna inventering har länsstyrelsen bland annat inventerat och riskklassat en kvarn belägen på fastigheten X i Askersunds kommun. Kvarnen har tidigare använts för betning av säd och ett ämne innehållande kvicksilver har använts vid betningen. Tillsynsmyndigheten Sydnärkes miljöförvaltning har i en skrivelse till länsstyrelsen daterad den 15 september 2014 angett att riskklassningen av kvarnen på X bör sänkas till riskklass 4. Vidare framgår av skrivelsen att kvarnen har riskklass 3 enligt MIFO-blanketterna och att det krävs en mer detaljerad efterkontrollsanalys för att helt ta bort klassningen.

Länsstyrelsen har genom en skrivelse daterad den 26 september 2014 informerat ägarna av X om att det har skett en uppdatering av den blankett som används vid inventering och riskklassning. Den aktuella skrivelsen är benämnd som ett meddelande och är underskriven av en miljöhandläggare vid länsstyrelsen. I en bilaga, "Blankett E Samlad riskbedömning" anges riskklass 4 (fas 1). Meddelandet innehåller i huvudsak följande skrivning.

Meddelande angående kommunikering av uppgifter ur EBH-stödet (MIFO-databasen).
Bilaggar i detta brev en uppdaterad MIFO-blankett. Uppgifterna bygger på meddelande daterat 15 september 2014 från Sydnärkes miljöförvaltning.

P och B N, ägare till X, har den 12 oktober 2014 inkommit till länsstyrelsen med en skrivelse rubricerad som överklagan. Skrivelsen har av länsstyrelsen ansetts vara ett överklagande av länsstyrelsens meddelande den 26 september 2014.

YRKANDEN M.M.

P och B N har i den aktuella skrivelsen angett att överklagandet framförallt gäller inventeringen av Snavlunda kvarn. Vidare har de angett att länsstyrelsen inte har hållit sig till Naturvårdsverkets riktlinjer för hur MIFO-klassning ska ske. De får, såsom

deras skrivelser får förstås, anses yrka att riskklassningen av kvarnen på X ska göras om. De har i huvudsak angett följande. Miljöhandläggare vid länsstyrelsen har muntligen uppgett att länsstyrelsen har för avsikt att sänka riskklassningen till riskklass 4. Vidare har miljöhandläggaren informerat dem om att alla kvarnar riskklassas. Detta gjorde dem mycket förvånade eftersom de har läst rapporter från andra län där kvarnar har ansetts sakna riskklass. Det är skrämmande hur länsstyrelserna kan komma fram till så pass olika resultat. På detta sätt blir fastigheter osäljbara trots att det inte finns den minsta bevisning. De har bott på platsen i över 37 år och har aldrig märkt några tecken på förorening. Miljöhandläggaren har besökt kvarnen och sett att det inte finns några föroreningar inne i kvarnen, förutom de små fläckar som nu har tagits bort. Trots det framgår det av riskklassningen att det ändå anses finnas en liten risk för föroreningar.

SKÄL FÖR BESLUTET

Enligt 16 kap. 12 § miljöbalken får överklagbara domar eller beslut överklagas bl.a. av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot. Den första frågan domstolen ska ta ställning till är därför om beslutet i fråga är överklagbart. För denna bedömning behöver karaktären på beslutet om MIFO-klassificering analyseras.

Av utredningen i målet framgår bl.a. följande vad gäller syftet med den s.k. MIFO-klassningen. Områden som är eller misstänks vara förorenade registreras som objekt i en databas hos länsstyrelsen, den s.k. MIFO-databasen. Målet med inventeringen är att göra en prioritering av områden som är viktiga att undersöka, utifrån eventuella risker för människors hälsa och miljön. Inventeringen resulterar i en riskklass, där 1 innebär högsta prioritet för undersökningar och 4 har lägst prioritet. Generellt sett blir undersökningar och åtgärder aktuella endast om objektet riskklassats i klass 1 eller 2. Den aktuella fastigheten har genomgått inventeringsfas 1, som kan sägas vara en första orienterande studie där sannolikheten för föroreningar bedöms.

Länsstyrelsen har efter bl.a. platsbesök och uppgifter från miljönämnden uppdaterat informationen i nämnda databas så att aktuell fastighet har erhållit riskklass 4.

P N och B N har som domstolen uppfattat dem överklagat aktuell klassning och anser att området inte ska betraktas som förorenat alls.

Mark- och miljödomstolen bedömer att beslutet om att placera kvarnen i en viss riskklass inte är verkställbart och att det inte heller kan sägas ha positiv rättskraft, dvs. det kan inte ligga till direkt grund för senare beslut av någon myndighet. Beslutet kan således inte anses få några direkta rättsverkningar för klagandena. Ett sådant beslut är normalt inte överklagbart. Enligt praxis krävs dock inte alltid att ett beslut har självständiga eller direkta rättsverkningar för att kunna överklagas, utan beslut kan vara överklagbara även av det skälet att de ändå är ägnade att faktiskt negativt påverka någons personliga eller ekonomiska situation (jfr. t.ex. Regeringsrättens avgöranden RÅ 1996 ref. 43 och RÅ 2004 ref. 8 samt Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2005:31). Syftet med nu aktuellt beslut är dock i första hand att vara en övergripande prioriteringshjälp för länsstyrelserna i det regionala efterbehandlingsarbetet. Domstolen bedömer att beslutet inte kan anses faktiskt påverka P Ns och B Ns situation på ett sådant sätt att det i sig kan anses vara överklagbart. Överklagandet ska därför avvisas, vilket innebär att det inte prövas i sak av domstolen.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 430)

Överklagande, på grund av mellankommande helg, senast den 4 maj 2015.

Prövningstillstånd krävs.

Erika Ekman

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Erika Ekman. Föredragande har varit beredningsjuristen Charlotte Rehbäck.