Dokumentet har justerats med avseende på personuppgifter.

SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060404

DOM
2025-03-04
Stockholm

Mål nr
M 3150-24

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2024-02-16 i mål nr M 1210-23, se bilaga A

PARTER

Klagande
Sveriges geologiska undersökning
Box 670
751 28 Uppsala

Motpart
Miljö- och byggnadsnämnden i Orusts kommun
473 80 Henån

SAKEN
Föreläggande om avhjälpandeåtgärder avseende en föroreningsskada från en före detta plantskola på fastigheterna X och Y i Orusts kommun

---

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens dom och fastställer Miljö- och byggnadsnämnden i Orusts kommuns beslut den 17 mars 2022 (§ 51, dnr MBN/2007:10652) med de ändringar som följer av Länsstyrelsen i Västra Götalands beslut den 27 februari 2023 (dnr 15672-2022).

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50 **E-post**: svea.avd6@dom.se www.svea.se		måndag – fredag 08:00–16:30

YRKANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har i första hand yrkat att Mark- och miljöverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och fastställa länsstyrelsens beslut. SGU har i andra hand yrkat att, vid återförvisning till nämnden, den fortsatta utredningen ska inriktas på i vissa stycken justerade åtgärdsmål i förhållande till de som mark- och miljödomstolen har utgått från och att SGU:s ansvar ska begränsas enligt 10 kap. 4 § andra stycket miljöbalken med hänsyn till att en stor del av föroreningen uppkommit före 1969. SGU har i allt väsentligt vidhållit vad SGU tidigare anfört. SGU har tillagt att nämndens tolkning av de övergripande åtgärdsmålen enligt beslutet 2013 måste kunna prövas och kan inte få rättslig effekt förrän i samband med att ett föreläggande riktas mot SGU. Vad särskilt gäller vattentäkten Korskällan har SGU vidhållit att utredningsresultaten ger grund för slutsatsen att risken för ytvattenrecipienten inte är oacceptabel. SGU har dock anfört att SGU inte motsätter sig ytterligare utredningar gällande Korskällan för att verifiera de slutsatser som dras i riskbedömningen.

Miljö- och byggnadsnämnden i Orusts kommun har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom och anfört att den står fast vid vad den tidigare har anfört och tillagt att oron för Korskällans vattentäkt kvarstår.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen har i likhet med nämnden bedömt att nämndens beslut den 7 november 2013 om övergripande åtgärdsmål för undersökningsområden på fastigheten X är avgörande för vilka avhjälpandeåtgärder som behövs för att målen ska nås. Mark- och miljööverdomstolen delar inte den bedömningen. Beslutet om övergripande åtgärdsmål anger inriktningen för utredningen och kan på så sätt vara vägledande för efterföljande undersökningar, riskbedömning och åtgärdsutredning men är inte rättsligt bindande vid bedömningen av vilka avhjälpandeåtgärder som är skäliga. Bedömningen av vilka åtgärder som är miljömässigt motiverade och rimliga ur kostnadssynpunkt ska vara objektiv och utgå från den vid tidpunkten för bedömningen tillgängliga utredningen i det enskilda fallet.

Mark- och miljödomstolen har funnit att det underlag som redovisats inte kan anses ha visat att alla relevanta exponeringsvägar är tillräckligt begränsade med den avhjälpandeåtgärd som länsstyrelsen fastställt. Mot bakgrund av de höga skyddsvärden, framför allt grundvattenförekomsten, som ska vägas mot kostnaderna m.m. förknippade med krav på längre gående avhjälpande än vad som krävs genom länsstyrelsens beslut har mark- och miljödomstolen funnit skäl att upphäva länsstyrelsens beslut och återförvisa målet till nämnden. Mark- och miljööverdomstolen delar inte denna bedömning.

SGU har under lång tid utfört omfattande undersökningar och analyserat markmiljön till underlag för sin miljö- och hälsoriskbedömning. Undersökningarna har inte visat några oacceptabla risker för människors hälsa eller miljö inom områden med medelhalter av DDT och dess nedbrytningsprodukter upp till 6 mg/kg TS i mark. Enligt Mark- och miljööverdomstolen är resultaten av undersökningarna tillräckliga för att ligga till grund för prövningen i målet.

När det gäller dricksvattentäkten Korskällan konstaterar Mark- och miljööverdomstolen att utredningen inte ger något stöd för spridning av DDT eller dess nedbrytningsprodukter via yt- eller grundvatten från det förorenade markområdet och att det inte heller har framkommit något som ger skäl att ifrågasätta SGU:s riskbedömning i den delen.

I likhet med länsstyrelsen bedömer Mark- och miljööverdomstolen att nämndens beslutade riktvärden skulle innebära en förädling av marken och att det inte är ett rimligt krav att ställa på en verksamhetsutövare. Mark- och miljööverdomstolen instämmer därför i länsstyrelsens bedömning att det inte är miljömässigt motiverat och rimligt ur kostnadssynpunkt att förelägga SGU att sanera ett större område än det område där medelhalten av DDT och dess nedbrytningsprodukter har uppmätts till 23 mg/kg TS, vilket alltså medför att medelhalten av DDT och dess nedbrytningsprodukter i hela området efter saneringen inte kommer att överstiga 6 mg/kg TS.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer också i länsstyrelsens bedömning att tiden för fullgörande av föreläggandet ska fastställas till 36 månader efter det att föreläggandet fått laga kraft.

Mark- och miljödomstolens dom ska därför ändras och nämndens beslut fastställas med de ändringar som länsstyrelsen beslutat om.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden K.W. och G.I., tekniska rådet C.B. samt hovrättsrådet J.F., referent.

Föredragande har varit J.L.

VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2024-02-16
meddelad i
Vänersborg

Mål nr M 1210-23

PARTER
Klagande
Miljö- och byggnadsnämnden i Orust kommun
473 80 Henån

Motpart
Sveriges geologiska undersökning
Box 670
751 28 Uppsala

ÖVERKLAGAT BESLUT
Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut 2023-02-27 i ärende nr 15672–2022, se bilaga 1

SAKEN
Avhjälpande åtgärder vid före detta plantskola på fastigheterna X och Y i Orusts kommun

_____

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och återförvisar målet till

Miljö- och byggnadsnämnden i Orusts kommun för fortsatt handläggning.

_____

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänersborg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 **E-post**: mmd.vanersborg@dom.se www.domstol.se/vanersborgs-tingsratt/		måndag – fredag 08:00–16:00

BAKGRUND

Miljö- och byggnadsnämnden i Orusts kommun (nedan nämnden) beslutade den 17 mars 2022 (§ 51, dnr MBN/2007:10652) att förelägga Sveriges geologiska undersökning (nedan SGU) så som åtgärdsansvarig för statligt förorenad mark, att senast 12 månader efter det att beslutet vunnit laga kraft vidta avhjälpandeåtgärder vid den f.d. plantskolan på fastigheterna X och Y i Orust kommun. Beslutet förenades med bl.a. följande försiktighetsmått.

1. Av beslutet framgår bland annat följande. Avhjälpandeåtgärderna ska genomföras så att den kvarlämnade jorden, mätt i schaktväggar och schaktbotten, inom hela det rödmarkerade området för den f.d. plantskolan på angivna fastigheter underskrider 0,1 mg/kg TS för DDT och dess nedbrytningsprodukter, i enlighet med Naturvårdsverkets generella riktvärden för känslig markanvändning (KM). Området är markerat med röd kantlinje i bifogad situationsplan.

Nämndens beslut överklagades av SGU till Länsstyrelsen i Västra Götalands län (nedan länsstyrelsen) som den 27 februari 2023 endast ändrade nämndens beslut på följande sätt. Den tid inom vilken föreläggandet ska vara fullgjort bestämdes till senast 36 månader efter att det föreligger lagakraftvunnet avgörande i frågan och punkten 1 gavs följande lydelse.

1. Avhjälpandeåtgärderna ska genomföras så att den kvarlämnade jorden, mätt i schaktväggar och schaktbottnar, inom det område där medelhalt av DDT är 23 mg/kg, är 6 mg/kg TS i medelhalt för DDT och dess nedbrytningsprodukter.

YRKANDEN M.M.

Nämnden yrkar att nämndens beslut ska fastställas i sin helhet. Nämnden vidhåller de bedömningar som gjorts i ärendet och kan inte se att det tillkommit något som förändrar nämndens inställning.

SGU får anses motsätta sig det som nämnden yrkat. Till stöd för sin inställning har myndigheten åberopat vad den tidigare framfört i ärendet och tillagt i huvudsak följande.

Både Naturvårdsverket och SGI har i sina yttranden påpekat att en åtgärdsutredning och riskvärdering inte upprättats under utredningarnas gång. Föreläggandet riktades mot SGU efter att riskbedömningen redovisats och de förankrande diskussionerna

med tillsynsmyndigheten strandat. En åtgärdsutredning och riskvärdering på det sätt Naturvårdsverkets vägledningsmaterial beskriver har därför inte genomförts. En riskvärderingsprocess kräver en fungerande dialog mellan de deltagande parterna.

Riskbedömningen omfattar inte den högförorenade delen av fältet på fastigheten X. Det framstod för SGU som mest angeläget att riskbedöma de stora arealerna måttligt förorenad jord. Att inte inkludera eller separat bedöma den hög-förorenade delen innebär i praktiken ett ställningstagande för ett åtgärdsbehov på den del som utelämnats. SGI har korrekt uppfattat att riskbedömningen har till avsikt att bedöma riskerna på platsen efter att den högförorenade delen av fältet på fastigheten X åtgärdats.

SGU har haft som avsikt att åtgärda den högförorenade delen genom stimulerad biologisk nedbrytning med hjälp av en intensifierad bruksregim. SGU har som ambition att där det är möjligt arbeta med andra åtgärdsmetoder än schakt och deponering. I de förankrande diskussionerna efter att riskbedömningen redovisats har det dock framkommit att kommunen och fastighetsägaren motsätter sig åtgärder som inte innebär ett fullständigt avlägsnande av föroreningen. I överklagandet valde SGU därför att i andra hand yrka på att kommunens beslut skulle ändras till att enbart omfatta den högförorenade delen av fältet på X. Länsstyrelsen ändrade kommunens föreläggande i linje med SGU:s andrahandsyrkande och det är nu det beslutet som är föremål för prövning. Det hade varit önskvärt att inför val av åtgärd presentera och motivera åtgärdsalternativen på ett tydligare sätt i termer av riskreduktion, måluppfyllelse och miljöpåverkan men skäligheten i beslutet måste nu i stället prövas av domstolen.

Även om en fullständig riskvärderingsprocess inte genomförts har SGU ändå värderat åtgärdsalternativen för platsen. I SGU:s överklagande av kommunens beslut förs ett värderande resonemang kring positiva och negativa aspekter med ett fullständigt avlägsnande. SGU konstaterar bland annat, det Naturvårdsverket också pekar på i sitt yttrande, att en schaktåtgärd även har en negativ påverkan på markmiljön. I en situation där riskerna för den större arealen måttligt DDT-förorenad jord på fälten

bedömts som acceptabla anser SGU att de negativa miljöaspekterna med ett fullständigt avlägsnande överväger de positiva.

Mark- och miljödomstolen, som den 9 november 2023 har hållit sammanträde i målet, har inhämtat yttranden från Naturvårdsverket, Statens geotekniska institut (SGI) samt Sveriges geologiska undersökning (enheten för hållbar vattenförsörjning) i fråga om SGU:s slutsatser om risk för påverkan på grundvattenförekomst, om huruvida förutsättningar för att avvika från generella riktvärden för förorenad mark föreligger samt om slutsatserna som SGU dragit till grund för föreslagna platsspecifika riktvärden är korrekta.

SGI anser att generella riktvärden inte är avsedda att användas som åtgärdsmål vid en avhjälpandeåtgärd och att det finns förutsättningar i detta fall att avvika från det generella riktvärdet. SGI anser att riskbedömningen är väl utförd och tydligt redovisar vilka risker som återstår efter förordade åtgärder. SGI påpekar att det inte finns någon riskvärdering som styrker det förordade åtgärdsalternativet och ställer sig tveksam till om det är långsiktigt godtagbart att hantera riskerna på X enbart med olika typer av restriktioner. SGI påpekar också att det saknas underlag för en skälighetsavvägning mellan olika åtgärdsalternativ och ambitionsnivåer.

Sveriges geologiska undersökning (enheten för hållbar vattenförsörjning) noterar att det, förutom vissa analyser i vattentäkten Korskällan, inte finns undersökningar som visar huruvida grundvattenförekomsten under lerlagret är påverkad av förorening i det ytliga grundvattnet. Åtgärdsmålen för området bör ta utgångspunkt i miljökvalitetsnormen för berörd grundvattenförekomst, såvida inte förutsättningar för tillämpning av undantag föreligger. Sveriges geologiska undersökning (enheten för hållbar vattenförsörjning) bedömer att med det åtgärder som beslutats i det överklagade beslutet finns goda möjligheter att undvika negativ påverkan på grundvattenförekomsten.

Naturvårdsverket som granskat huruvida riskbedömningsrapporten från SGU kan anses utgöra en tillräcklig bakgrund för att ta fram mätbara åtgärdsmål och platsspe-

cifika riktvärden, anser att det finns skäl att göra en platsspecifik bedömning av åtgärdsbehov för att kunna avvika från de generella riktvärden som anges i Naturvårdsverkets vägledning. Verket bedömer att den riskbedömning som gjorts håller en tillräcklig kvalitet för att utgöra grund för beslut om åtgärdsbehov och att det är motiverat att i detta fall ta fram platsspecifika riktvärden för bestämmande av åtgärdsmål. Dessa har beaktat andra spridningsvägar än de som utgör grund för de generella riktvärdena. Naturvårdsverket anser att riskbedömningen förefaller väl genomförd, men saknar i det remitterade materialet uppgifter om t.ex. hur delområden avgränsats och hur många prover som tagits inom resp. delområde. När mätbara åtgärdsmål tas fram bör dessutom hänsyn tas till teknik, ekonomi och allmänna och enskilda intressen. Naturvårdsverket pekar på att vid riskvärdering och beslut om åtgärder, bör hänsyn även tas till om markmiljön -verkligen gynnas av att jord med måttligt höga halter avlägsnas, eftersom en sådan jord i övrigt kan vara välfungerande för markmiljön. En avhjälpandeåtgärd kan därför leda till att markmiljön får en sämre funktion än innan åtgärden genomfördes.

DOMSKÄL

Prövningsramen
Mark- och miljödomstolens prövning i målet är begränsad till de frågor som omfattas av underinstansernas beslut och som har överklagats. Det betyder att frågan i målet endast gäller inom vilket område som avhjälpandeåtgärder ska vidtas, vilken nivå som ska nås och när åtgärderna ska vara fullgjorda.

Mark- och miljödomstolen bedömer, liksom länsstyrelsen, att det inte är rimligt att ålägga SGU att vidta åtgärder som inte endast innebär avhjälpande utan även förbättring. Emellertid saknas i målet uppgifter om bakgrundhalten av DDT i det aktuella området före det att plantskoleverksamheten påbörjades år 1957. Mark- och miljödomstolen bedömer att mätningar år 2020 på närliggande områden inte med någon säkerhet kan ge svar på hur hög halten DDT var i den aktuella marken före 1957. Det saknas emellertid skäl att anta att bakgrundshalterna legat på en nivå som har betydelse för bedömningen av åtgärdsbehovet i detta mål.

Föroreningssituation och problembild

Av handlingarna i målet framgår följande i fråga om lokalisering och påträffade halter av DDT-förorening.

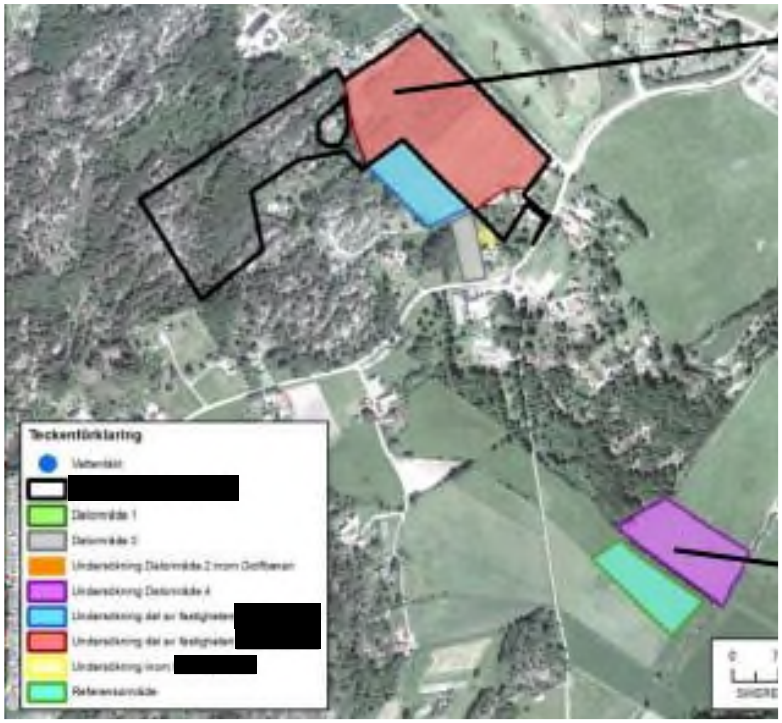

Bild 1. Översikt. Fastigheten X *är inramad med svart kantlinje.*

Inom röd figur på bild 1 ovan har uppmätts tre mindre områden med en genomsnittlig DDT-halt om 1,4 mg/kg (ljusblått), 2,6 mg/kg (vitt) respektive 23 mg/kg (rött) samt ett större område om 5,8 mg/kg (orange), se bild 2 nedan.

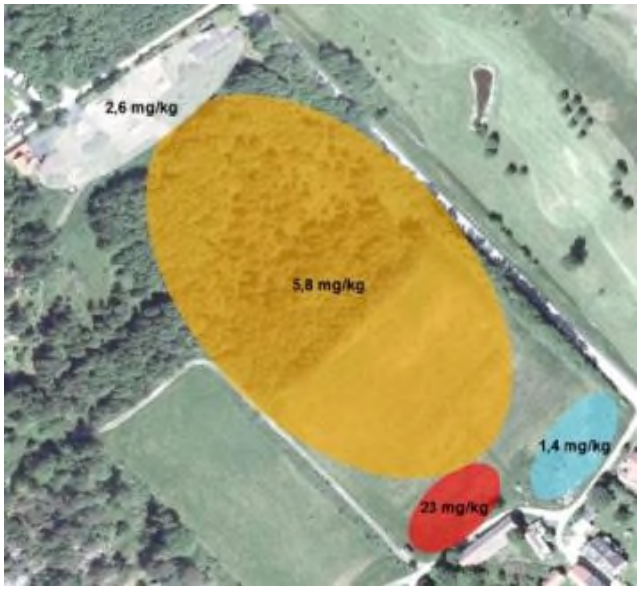

Bild 2. Fastigheten X*, rött område i bild 1.*

Inom ljusblått område på bild 1 ovan, har uppmätts tre områden med en genomsnittlig DDT-halt om 1,99 mg/kg (vitt), 1,45 mg/kg (ljusblått), samt 2,31 mg/kg (orange) – se bild 3.

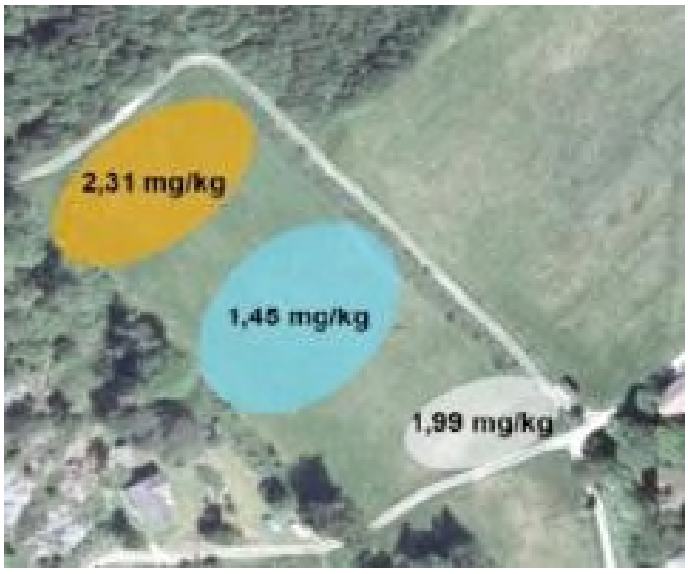

Bild 3. Jämförelseområde, ljusblått i bild 1.

Inom lila område på bild 1 har uppmätts tre mindre områden med en genomsnittlig DDT-halt om 0,08 mg/kg (vitt), 0,14 mg/kg (ljusblått) respektive 2,21 mg/kg (orange) samt ett större område om 4,18 mg/kg (rött). Inom grönt område på bild 1, referensområdet, har uppmätts en genomsnittlig DDT-halt om 0,06 mg/kg – se bild 4 nedan.

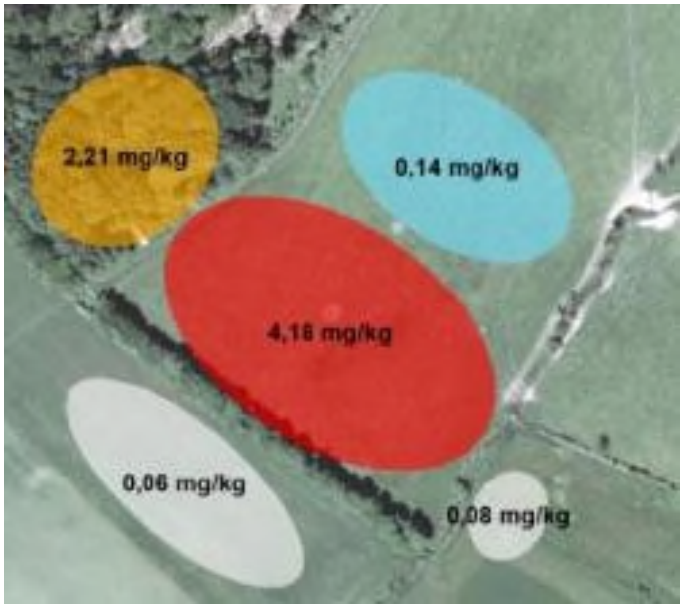

Bild 4. Jämförelseområde, lila och grönt område i bild 1.

Pågående markanvändning inom aktuellt område är numera jordbruk. De förorenade områdena ligger inom och intill ett grundvattenområde samt inom dess tillrinningsområde som utgör en grundvattenförekomst (Morlanda SE646035-124725), inom vilken kommunens vattentäkt, Korskällan, är belägen. De förorenade ytorna ligger inom sekundär respektive tertiär skyddszon för vattentäkten (se bild 5 nedan). Inom dessa råder, enligt skyddsföreskrifter daterade 2018-08-27, förbud att utan tillstånd respektive anmälan yrkesmässigt hantera kemiska bekämpningsmedel. Skyddsbestämmelserna för den sekundära zonen är anpassade till att uppehållstiden för grundvatten från dess yttre gräns till vattentäktszonerna har en beräknad uppehållstid av minst ett år. Den tertiära zonens skyddsföreskrifter har anpassats till längre uppehållstider.

Bild 5. Vattenskyddsområdet.

Kommunfullmäktige beslutade den 9 mars 2023, §23, om nya skyddsföreskrifter för vattenskyddsområdet. Enligt detta råder förbud inom hela det nu aktuella området att utan tillstånd yrkesmässigt hantera kemiska bekämpningsmedel. Beslutet har överklagats och har ännu inte vunnit laga kraft.

Enligt 10 kap. 4 § 1 st. miljöbalken, MB, ska den som är ansvarig för att avhjälpa en föroreningsskada i skälig omfattning utföra eller bekosta det avhjälpande som behövs för att motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Vid bedömningen av behovet av åtgärder enligt ovan ska utgångspunkten vara att alla åtgärder ska vidtas som behövs för att skydda människor och miljön, vilket bl.a. bör innebära att pågående markanvändning ska kunna fortgå utan restriktioner. Hänsyn ska tas till om detta skulle kräva åtgärder utöver vad som kan anses skäligt, innebärande att kostnaden för åtgärden inte står i proportion till dess miljönytta. Därutöver ska, enligt 10 kap. 4 §, 2 st. MB, beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningen ägde rum, vilken skyldighet den ansvarige då hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att den har bidragit till föroreningen endast i begränsad mån, ska även

detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning. I målet har inte anförts att ansvarets omfattning ska begränsas enligt vad som anges i 10 kap. 4 § 2 st.

Den ansvarige, SGU, har anfört att behovet av avhjälpande inte är större än att den begränsade avhjälpandeåtgärd som bestämts genom det överklagade beslutet får anses tillräcklig. SGU menar härvidlag att det är visat att risken för spridning av DDT och dess nedbrytningsprodukter i det närmaste är obefintlig och att längre gående (och kostsamma) åtgärder inte är motiverade.

Av vad som redovisats i målet framkommer att spridning av DDT och dess nedbrytningsprodukter från det förorenade området kan ske genom följande kritiska exponeringsvägar till människa och miljö (utanför området):

A. Till människor

1. Via intag av grödor
2. Via intag av kött- och/eller mjölkprodukter från betande (eller vallätande) tamboskap eller villebråd
3. Via intag av dricksvatten – genom kommunens grundvattentäkt Korskällan.

B. Till miljön

4. Via ytvattendiken till Malö strömmar
5. Via mask- och leddjursätande däggdjur
6. Skada på den organismvärld som stödjer olika jordfunktioner inom det område som förorenats av plantskoleverksamheten.

Genom beslut den 7 november 2013 fastslog miljö- och byggnadsnämnden i § 304 vilka övergripande mål som ska gälla för avhjälpandearbetet i den nedlagda plantskolan. Dessa är:

- De aktuella undersökningsområdena ska kunna användas för jordbruksändamål.
- Människor ska kunna bo, arbeta eller vistas på och i närheten av undersökningsområdena utan att utsättas för oacceptabla risker på grund av markföroreningar.

- Markmiljön i undersökningsområdena ska vara av sådan kvalité att den stödjer nödvändiga markfunktioner i den omfattning som behövs för den aktuella markanvändningen.
- Föroreningssituationen inom området ska inte medföra några oacceptabla hälso- eller miljörisker utanför området. Detta avser särskilt vattentäkten Korskällan.

Beslutet om övergripande mål har inte överklagats, utan har varit vägledande inför nämndens beslut den 17 mars 2022 (§ 51, dnr MBN/2007:10652).

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning.
Mark och miljödomstolen finner att vad som förekommit i målet inte talar för att statens ansvar ska begränsas enligt 10 kap. 4 § 2 st MB.

De tidigare beslutade och lagakraftvunna övergripande målen för avhjälpandearbetet i den nedlagda plantskolan är avgörande för vilka avhjälpandeåtgärder som behövs för att målen ska nås.

Den första frågan som ska besvaras med anledning av kommunens överklagande är därför om det överklagade beslutet leder till avhjälpandeåtgärder som är tillräckliga för att uppfylla de av nämnden beslutade övergripande målen.

SGU:s riskbedömning synes, istället för att utgå från åtgärdsmålen, ha utgått från att saneringen begränsas till jord vars föroreningshalt överstiger viss nivå; åtgärdsnivån (6 mg DDT per kg TS) i det överklagade beslutet. Bedömningen utmynnar i att godtagbar risk uppnås om restriktioner meddelas för intag av kött och mjölkprodukter från området. Nuvarande markanvändning i området är jordbruk, med inriktning på bete och vall. Domstolen bedömer det mycket troligt att så var fallet även under tiden innan föroreningen uppkom. Det är inte klarlagt vilka halter som skulle behöva nås för att undvika markanvändningsrestriktioner. Inte heller är det klarlagt vilka åtgärder som skulle vara nödvändiga eller kostnader för dessa. Avhjälpandeåtgärder som inte leder längre än att restriktioner i pågående markanvändning ändå aktualiseras (intag av mjölk och/eller kött från djur som betat eller ätit foder från området) kan inte anses motsvara det av nämnden beslutade övergripande målet för området.

De kan heller inte anses tillräckliga i den mening att ytterligare åtgärder inte behöver utredas med avseende på miljönytta (i förhållande till åtgärdsmålen) och kostnader.

Den andra frågan är om utredningen i målet ger underlag för en bedömning av vilka åtgärdsmål som fordras för att de övergripande målen ska tillgodoses. Således har domstolen att ta ställning till om SGU har visat:

- att nämnda kvarvarande exponeringsvägar (efter det att avhjälpande enligt beslutet vidtagits) samt effekter på jordfunktioner är så obetydliga att behov inte kan anses föreligga av ytterligare åtgärder för att begränsa spridning utöver vad som anges i det överklagade beslutet;
- att det överklagade beslutet innebär att avhjälpandeåtgärder vidtas i skälig utsträckning där behov av sådana föreligger?

Inledningsvis anmärker domstolen återigen att utredningen tycks ha avsett vilka risker som finns kvar om den i det överklagade beslutet angivna åtgärden vidtas. Utredningen har inte inriktats på att beskriva vilka åtgärder som skulle krävas för att till fullo uppnå de övergripande åtgärdsmålen som beslutades av nämnden 2013 och vilka kostnader och andra olägenheter som skulle kunna vara förknippade med sådana åtgärder. Utredningen kan således inte läggas till grund för den avvägning som ska göras enligt 10 kap. 4 § MB i fråga om vilka avhjälpandeåtgärder som skäligen kan krävas.

Domstolen konstaterar att DDT och dess nedbrytningsprodukter är svårnedbrytbara, bioackumulerbara och högtoxiska ämnen (PBT). All spridning (som inte kan anses obetydlig) ska därför förhindras med åtgärder i skälig utsträckning. Vad som är skäligt ska bedömas med utgångspunkt i den miljömässiga nyttan av åtgärden vägd mot kostnader och andra olägenheter som kan uppkomma till följd av avhjälpandeåtgärd. Ämnesgruppens miljöegenskaper motiverar högt ställda krav på skyddsnivån, liksom på de utredningar som läggs till grund för behovs- och skälighetsbedömningar.

SGU har sammanfattningsvis anfört att det framgår av utredningarna i målet

1. att intag av grödor inte utgör en beaktansvärd exponeringsväg;
2. att endast obetydlig exponering genom konsumtion av dricksvatten kan ske via förorening av grundvattenförekomsten;
3. att spridning via ytvattenströmmar (diken) är obetydlig;
4. att det finns en liten risk för spridning av DDT och dess nedbrytningsprodukter i näringsväven via insekts- och maskätande djur;
5. att mineraliseringsprocesser (N och C) är normala i området, och
6. att abundans och artsammansättning hos maskar är sämre i det förorenade området men att hoppstjärtar och nematoder inte uppvisar samma bild.

Domstolen gör följande bedömning med anledning av SGU:s slutsatser ovan.

1. Av redovisningarna i målet framgår att odlingsförsöken inte är utförda under representativa förhållanden. På grund av torka under tiden för odlingsförsöken kunde inte en representativ skörd av potatis och ingen skörd alls av sallad erhållas. Odlingsförsöken utfördes på jord som var hälften så förorenad som genomsnittsjorden i det förorenade området inom fastigheten X. Valet av försöksgrödor har inte motiverats utifrån risk för upptag av just DDT och dess nedbrytningspro-dukter. Domstolen bedömer att resultaten från försöken inte kan läggas till grund för de slutsatser SGU dragit.

2. Domstolen konstaterar, i enlighet med vad som angetts ovan, att skyddsvärdet av det grundvatten till vilket aktuella föroreningar riskerar att infiltrera är mycket stort. Därför ska den avvägning som ska göras vid bedömning av behovet enligt 10 kap. 4 § 1 st. utmynna i högt ställda krav på den bevisning som SGU har att presentera. Under rådande förhållanden innebär det att bevisningen ska ha grund i förhållanden på platsen, med stöd i slutsatser från andra utredningar och generellt tillgängliga kunskaper om spridningsegenskaper hos DDT och dess nedbrytningsprodukter.

SGU drar slutsatsen att DDT och dess nedbrytningsprodukter inte riskerar att nå grundvattenakviferen eftersom den överlagras av ett lerlager som skiljer ytliga och förorenade jordlager från akviferen. Slutsatsen dras trots att det övre grundvattenmagasinet har påvisats vara förorenat samt att lerlagret inte med säkerhet kan sägas

vara heltäckande inom det förorenade området eller nedströms detta. Någon närmare utredning med provtagning av grundvatten i akviferen under lerlagret till styrkande av antagandet har, såvitt domstolen kunna utröna, inte utförts eller redovisats. Snarare finns det skäl att anta att nedträngning skulle kunna ske i ytterkanten av lerlagret i gränsen mot berg samt att det kan finnas ”fönster” i lerlagret genom vilka infiltration till akviferen kan ske. På grund av egenskaper hos DDT och dess nedbrytningsprodukter finns skäl att anta att förorening ännu inte nått råvattenuttaget i Korskällan, men att spridning från källtermen vid den f.d. plantskolan kan pågå. Endast mycket sparsam provtagning i råvattentäkten med avseende på DDT, tillsammans med presenterad generell kunskap om egenskaperna hos DDT och dess nedbrytningsprodukter, är inte tillräckligt för att styrka slutsatsen att någon nedträngning av betydelse inte sker eller kan ske framgent.

3. SGU har mot bakgrund av undersökningar av diken belägna nedströms det förorenade området dragit slutsatsen att annan än obetydlig spridning med ytvatten inte sker. Förhöjda halter av DDT har emellertid påträffats i provpunkter nära Malö strömmar. Efter provtagning i dikessystem mellan den f.d. plantskolan och Malö strömmar har SGU dragit slutsatsen att orsaken till de förhöjda halterna inte kan antas vara plantskolan. Domstolen noterar dock att det av vad som redovisats i målet finns skäl att ifrågasätta om den undersökning som utförts i dikessystemen och dammen på golfbanan har utförts korrekt och provtagning verkligen skett på sediment som är opåverkade av sentida ingrepp eller blivit störda i samband med provtagningen.

Mot den bakgrunden kan domstolen inte se att SGU visat att spridning med ytvatten skulle vara så obetydlig att den inte riskerar bidra till förorening av ytvatten.

4 - 6. I fråga om påverkan på markekosystem och risk för spridning av DDT via biota noterar domstolen att DDT-halter i daggmask synes vara förhöjda och i samma nivå som de i jorden. Jämförda med kanadensiska vägledande värden till skydd för fåglar och däggdjur i akvatiska miljöer[1] är uppmätta värden mycket höga.

[1] Canadian Tissue Residue Guidelines for the Protection of Wildlife Consumers of Aquatic Biota - DDT (Total) (ccme.ca)

Vidare synes reproduktionsförmågan och artsammansättningen hos daggmask inom de förorenade ytorna vara påverkad, även om sambandet inte med säkerhet kan fastställas. Bl.a. mot bakgrund av att daggmaskar är av avgörande betydelse för ett markekosystems funktioner kan det inte anses klarlagt att uppmätta halter av DDT i jord och i organismer skulle sakna betydelse för markekosystemet. Spridning av DDT genom predation på daggmask har efter ingående modellberäkningar bedömts som mindre betydande, med undantag för näbbmöss och andra insektsätande däggdjur med liten kroppsvikt, som riskerar att få skadliga halter av DDT och dess nedbrytningsprodukter.

Sammanfattningsvis

Sammantaget finner domstolen att det underlag som redovisats i målet inte kan anses ha visat att alla relevanta exponeringsvägar är tillräckligt begränsade med den avhjälpandeåtgärd som beslutet fastställt. Det finns dock skäl att befara att kommunens beslut som baseras på generella riktvärden medför kostnader och andra olägenheter som är oproportionerliga i förhållande till miljönyttan av en åtgärd som skulle medföra att inga markanvändningsrestriktioner behövs. Mot bakgrund av de höga skyddsvärden, framför allt grundvattenförekomsten, som ska vägas mot kostnader m.m. förknippade med krav på längre gående avhjälpande än vad som krävs genom länsstyrelsens beslut finner domstolen skäl att upphäva beslutet och återförvisa målet till nämnden för fortsatt handläggning.

Inriktningen på de fortsatta utredningarna ska vara att nå det övergripande mål som beslutats, särskilt gällande skyddet av grundvattenförekomsten och säkrade möjligheter till fortsatt pågående markanvändning, inbegripande produktion av mjölk- och köttprodukter på marken, utan restriktioner för intag av dessa. De åtgärdsmål som tas fram ska balanseras mot vilka kostnader och andra olägenheter som alltför långtgående åtgärdsmål kan medföra. Åtgärder som ska vidtas kan vara såväl bortgrävning som verkningsfulla in-situ-metoder.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 8 mars 2024.

S.L. J.M.

_____

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen S.L., ordförande, tekniska rådet J.M. samt de särskilda ledamöterna S.H. och H.F.