



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2011-06-21
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 6399-10

KLAGANDE

St1 Energy AB (tidigare AB Svenska Shell), 556011-2111
172 98 Stockholm

Ombud: Advokaten **MF**
Fröberg & Lundholm Advokatbyrå AB, Sveavägen 17, 11 tr, 111 57 Stockholm

MOTPART

Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnd
774 81 Avesta

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Dalarnas län beslut den 10 december 2010 i ärende nr
505-1499-10, se domsbilaga 1

SAKEN

Föreläggande om genomförande av MIFO fas 1 inventering på fastigheten Avesta
Åsbo 9:2

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen ändrar det överklagade beslutet endast på så sätt att
tidpunkten för den förelagda åtgärden flyttas fram till fyra (4) månader efter att
denna dom vunnit laga kraft.

Dok.Id 226239

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: nacka.tingsratt@dom.se		08:30-16:00
		www.nackatingsratt.domstol.se		

BAKGRUND

Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnd (miljönämnden) beslutade den 2 februari 2010 att förelägga AB Svenska Shell (numera St1 Energy AB, nedan benämnt bolaget), med stöd av 26 kap. 19 och 21 §§ och med hänvisning till 2 kap. 2 § miljöbalken, att utföra inventering och riskklassning av fastigheten Avesta Åsbo 9:2 där bolaget bedriver verksamhet. Inventering och riskklassning ska enligt föreläggandet genomföras i enlighet med följande punkter.

1. Inventering och riskklassning ska utföras i enlighet med Naturvårdsverkets MIFO-metodik, Metod för Inventering av Förenade områden. Vägledning för genomförandet av inventering och riskklassning finns att ladda ner eller beställa från Naturvårdsverkets hemsida (rapport 4918).
2. Blanketterna A, B och E samt riskklassningsdiagrammet ska fyllas i. Har undersökningar av något medium (mark, vatten o.s.v.) genomförts på fastigheten ska även C- och D-blanketterna fyllas i.
3. Har verksamheten tidigare bedrivits på annan/andra fastigheter ska en karta bifogas på vilken verksamhetsplatsen är markerad. Uppgift om aktuell fastighetsbeteckning ska finnas med.
4. Har det tidigare legat någon annan verksamhet på platsen som verksamhetsutövaren har kännedom om ska inventeringen även innehålla uppgifter om denna.

Uppgifterna skulle enligt föreläggandet vara kommunen tillhanda senast tre månader efter delgivning av beslutet.

Bolaget överklagade miljönämndens beslut till Länsstyrelsen i Dalarnas län (länsstyrelsen) som den 10 december 2010 ändrade tidpunkten för föreläggandets fullgörande till den 30 april 2011 och avslog överklagandet i övrigt.

YRKANDEN M.M.

Bolaget har överklagat länsstyrelsens beslut och yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, upphäver miljönämndens beslut om föreläggande avseende genomförandet av MIFO fas 1-utredning på fastigheten Avesta Åsbo 9:2.

Till stöd för dess talan har bolaget anfört i huvudsak följande.

Kraven på genomförande av MIFO fas 1-utredning på fastigheten kan inte anses motiverade enligt 2 eller 26 kap. miljöbalken. Föreläggandet är mer ingripande än vad som behövs i det enskilda fallet och måste också anses orimligt jämligt 2 kap. 7 § miljöbalken, eftersom den eventuella nyttan inte kan anses uppväga kostnaderna. Att meddela förelägganden på det sätt som tillsynsmyndigheten har gjort innebär därtill ett otillåtet kringgående av regeringsformens bestämmelser om utfärdande av föreskrifter.

Föreläggandet förutsätter bl.a. att bolaget ska genomföra en inventering enligt Naturvårdsverkets MIFO-metodik, vilken framgår av rapporten 4918, som är på 147 sidor och bl.a. innehåller 9 bilagor. Föreläggandet innebär att tre blanketter (A, B och E) samt ett riskklassningsdiagram ska fyllas i av bolaget. Om någon undersökning har genomförts ska ytterligare blanketter fyllas i (C och D).

Vidare ska bolaget enligt föreläggandet redovisa om verksamheten har bedrivits på annan/andra platser, samt markera platsen på karta med fastighetsbeteckning. Avslutningsvis ska inventeringen även innehålla uppgifter om annan verksamhet som har legat på platsen om verksamhetsutövaren har kännedom om sådan.

Förelägganden att genomföra samma typ av inventering har skickats ut till ett stort antal verksamhetsutövare inom Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnds tillsynsområde. Föreläggandena är helt standardiserade och likalydande. Det enda som ändras i föreläggandena är bolagsnamn och fastighetsbeteckning.

Syftet med föreläggandet är, såsom framgår under rubriken Bakgrund i tillsynsmyndighetens beslut, att ”få en nationellt övergripande bild av misstänkt förorenade områden och åtgärdsbehov”. Vidare anges att “Syftet med projektet ni nu deltar i är just att skaffa sig mer kunskap om de verksamheter runt om i länet som möjligen kan ha gett upphov till föroreningar.”

Det är uppenbart att tillsynsmyndighetens bedömning inte bygger på en bedömning i det enskilda fallet. Det finns inte stöd i några särskilda omständigheter avseende verksamheten som medför att tillsynsmyndigheten har haft grund för att utfärda ett föreläggande mot bolaget. Det finns inte heller några särskilda omständigheter utifrån den plats där verksamheten bedrivs eller någon särskild misstanke om att den nu aktuella fastigheten skulle vara förorenad som gör att det finns skäl att ställa krav enligt föreläggandet. Vidare finns det inte några andra omständigheter, såsom att verksamheten håller på att avslutas eller byggas om, som har utlöst kraven. Dessa krav baseras istället helt och hållet på att tillsynsmyndigheten vill ha allmän information om potentiella föroreningar från ett stort antal verksamhetsutövare. Med denna ambition har följaktligen likalydande förelägganden skickats ut generellt.

De krav på inventering som framförs kan inte anses följa av 26 kap. 21 § miljöbalken, eftersom de inte innebär insamlande av uppgifter eller handlingar som finns tillgängliga utan avser uppgifter som ska utföras, handlingar som ska ifyllas eller utredningar som ska tas fram.

Det föreligger vidare en skyldighet för verksamhetsutövare att hålla sig underrättade om verksamhetens påverkan på miljön (26 kap. 19 § 2 stycket miljöbalken) och att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten får således meddela de förelägganden som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken ska efterlevas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Sammantaget kan bestämmelserna i miljöbalken sägas ge uttryck för följande förutsättningar som ska vara uppfyllda för att krav på undersökningar ska kunna ställas:

- kraven ska grundas på en bedömning i det enskilda fallet,
- undersökningarna ska avse verkningar från verksamheten
- undersökningarna ska behövas för tillsynen
- kraven får inte vara mer ingripande än som behövs i det enskilda fallet (vilket återigen innebär att det måste ske en individuell bedömning)

Inget av dessa grundläggande krav kan anses vara uppfyllt i förevarande fall.

Att som tillsynsmyndighet agera på detta sätt är att jämställa med utfärdandet av en generell föreskrift (jfr Kamrarrättens i Jönköping dom den 5 mars 1997, dnr 308-309-96). Genom att använda bestämmelserna i miljöbalken på nu aktuellt sätt vill tillsynsmyndigheten göra kravet på inventering generellt tillämpligt för verksamhetsutövare i berörda kommuner utan att det görs en individuell bedömning i det enskilda fallet i enlighet med vad som föreskrivs. Det är då inte längre frågan om prövning av ett enskilt fall, utan om normgivning (jfr Kommentaren till miljöbalken, 26:49).

Tillsynsmyndighetens arbetssätt kan vid en första anblick te sig arbetsbesparande ur myndighetssynpunkt och ha fördelar ur miljösynpunkt. Arbetssättet möter däremot allvarliga betänkligheter ur rättsäkerhetssynpunkt och ur såväl samhälls- som företagsekonomisk synpunkt.

Miljöbalken är en ramlagstiftning som kan tillämpas på ett stort antal verksamheter efter en individuell bedömning som görs i det enskilda fallet.

Miljöbalkens regler innehåller också ett antal bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter inom vissa angivna områden. Ett sådant bemyndigande förutsätter alltid lagstöd enligt 8 kap.

3 § miljöbalken. Det saknas emellertid regler som ger möjlighet att meddela generell undersöknings- och utredningsplikt enligt 26 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken.

När generella föreskrifter utfärdas av en myndighet gäller förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt denna förordning ska en myndighet, innan den beslutar om en föreskrift, så tidigt som möjligt utreda föreskriftens kostnadsmässiga och andra konsekvenser. Myndigheten ska även hålla samråd med statliga myndigheter, kommuner, landsting, organisationer, näringslivet och andra som kostnadsmässigt eller på något annat betydande sätt berörs av föreskriften. I samband med detta ska det genomföras en konsekvensutredning som ska uppfylla vissa angivna krav, såsom:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
5. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
6. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten.

Regeringen har haft som mål att företagens administrativa kostnader skulle minska med minst 25 % till 2010 och att det skulle skapas en märkbar förändring i företagens vardag. Regeringen har även tillsatt en statlig kommitté, Regelrådet, som ska arbeta för en regelförenkling för att minska den administrativa bördan på företag. Statliga myndigheter som ska utfärda föreskrifter måste först inhämta ett yttrande från Regelrådet enligt förordning (2008:530) om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet. Även Tillväxtverket har till uppgift att arbeta med regelförenkling (se Regeringens regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Tillväxtverket, nya uppdrag p. 1-2).

Om de föreskrivna kraven om MIFO-inventering skulle få en generell tillämpning, vilket tillsynsmyndighetens utfärdande av massföreläggande antyder, innebär det att bolaget vid sina 594 bensinstationer skulle behöva genomföra MIFO-inventeringar och att blanketter skulle behöva fyllas i för varje bensinstation. Även om kostnaderna för dessa krav är svåra att uppskatta så kan de överslagsmässigt beräknas uppgå till minst 10 000 arbetstimmar, men kan bli väsentligt högre. Enligt bolagets uppfattning kan denna administrativa kostnad inte anses uppfylla den nytta som tillsynsmyndigheten uppger att den skulle få genom sitt tillvägagångssätt.

Samtidigt som statsmakterna aktivt arbetar för att minska de administrativa kostnaderna för företagen så börjar en lokal myndighet tillämpa befintliga regler på ett sätt som väsentligt utökar dessa kostnader. Om samhället vill ställa krav på Sveriges samtliga verksamhetsutövare att genomföra MIFO-inventeringar så bör detta först konsekvensutredas och det krävs också enligt regeringsformen ett uttryckligt bemyndigande i lag att ställa sådana generella krav, vilket för närvarande saknas.

När den aktuella verksamheten avslutas kommer bolaget undersöka marken och eventuellt efterbehandla den i enlighet med de regler som gäller för efterbehandling i 10 kap. miljöbalken.

Undersökningar och efterbehandlingar av förorenade områden sker regelmässigt i bolagets verksamhet i samband med ombyggnationer av anläggningar eller vid avslutande av verksamhet. Om det upptäcks en förorening har bolaget också en rättslig skyldighet att rapportera detta till tillsynsmyndigheten enligt 10 kap. 11 § miljöbalken. Ska sedan en efterbehandling genomföras så får den inte utföras förrän en anmälan har inlämnats till tillsynsmyndigheten. Denna reglering och hantering av frågor om förorenad mark är ändamålsenlig och kostnadseffektiv.

Bolaget har inte kännedom om att det skulle finnas några föroreningar på platsen som för närvarande behöver efterbehandlas. I samband med en eventuell framtida avveckling eller ombyggnation kan det däremot finnas skäl för tillsynsmyndigheten att ställa krav på att det genomförs MIFO-inventeringar och eventuella efterbehand-

lingsåtgärder. Detta om det skulle visa sig att bolaget inte följer miljöbalkens krav. Det kan även finnas behov av att ställa krav på undersökningar och efterbehandling om det upptäcks en förorening och denna inte kan avvakta en efterbehandling till dess att verksamheten avvecklas eller byggs om. Denna bedömning ska då bygga på omständigheterna i det föreliggande fallet och inte grundas på en önskan om att få övergripande information om misstänkt förorenade områden. Om samhället vill ha den typen av information så måste överväganden göras inom ramen för de krav som uppställs när man utfärdar en föreskrift. Begreppet "behövs" i 2 kap. och 26 kap. miljöbalken anses allmänt ge uttryck för att tillsynsmyndigheten inte ska tillgripa mer omfattande tvångsåtgärder än vad som är nödvändigt och att tillsynsbestämmelserna inte kan användas för att meddela generella förelägganden eller förbud av normkaraktär (jfr prop. 1994/95:10 s. 210).

När det gäller punkten 3 och 4 i föreläggandet kan dessa inte på något sätt ha att göra med verksamheten eller dess verkningar. Det faktum att uppgifterna enligt punkten 3 är enkla att ta fram påverkar inte denna bedömning. Tvärtom visar punkten 3 att det är ett standardiserat föreläggande som inte har med den aktuella verksamheten att göra och inte heller har utformats specifikt för denna typ av verksamhet. Detta eftersom bensinstationsverksamheten idag bedrivs av bolaget på ca 600 platser, och historiskt sett har bedrivits på ett hundratal platser som nu har lagts ned och varav de flesta redan är undersökta och vid behov efterbehandlade. Det kan inte heller vara bolagets uppgift att redovisa om det har bedrivits annan verksamhet på platsen och att redovisa uppgifter om den verksamheten. Bolagets skyldigheter är begränsade till bolagets verksamhet och de föroreningar som hänförs till den "verksamheten" (bensinstationsverksamhet).

Det måste i huvudsak anses vara en myndighetsuppgift att inventera och riskklassa fastigheter. Arbetet med att inventera förorenade områden bör utföras av kommunerna eller länsstyrelserna (jfr Naturvårdsverkets hemsida och Naturvårdsverkets rapport 4918 "Metodik för inventering av förorenade områden" s. 63 n). Det innebär att det ankommer på kommunen eller länsstyrelsen att utföra de uppgifter som anges i föreläggandets punkt 1 och 2. Att sedan bolaget kan ha

ansvar för undersökning och eventuell efterbehandling av de områden som de har förorenat är en annan fråga, som också får anses ostridig.

I miljönämndens yttrande till miljödomstolen anges att utgångspunkten för att avgöra vilka företag som ska ingå i tillsynsprojektet inom Dalarna har varit om företagen har hanterat kemikalier/produkter som kan medföra mark- eller vattenföroreningar samt företagets placering utifrån skyddsvärde. Miljönämnden anger vidare att bolagets verksamhet är placerad på Badelundaåsen, som är en rullstensås som sträcker sig från Mälaren och vidare upp till Siljan.

Detta är en motivering/uppgifter som inte tidigare har redovisats. Bolaget efterfrågar närmare uppgifter om de kriterier som miljönämnden nu anger har legat till grund för bedömningen av vilka verksamheter som förelagts att utföra MIFO fas 1-utredning samt hur många verksamheter som har utpekats. Först därefter går det att ta ställning till om det skulle kunna finnas skäl/behov att förelägga bolaget att genomföra den aktuella utredningen. Det måste klarläggas att ett eventuellt spill från den aktuella verksamheten skulle kunna vara av en potentiell betydelse för vattentäkten. För det fall kommunen visar att det finns ett behov i det enskilda fallet kommer inte bolaget att motsätta sig krav på av MIFO fas 1-utredning.

När det gäller grundvatten som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkter finns omfattande möjligheter att skydda områden 7 kap. 21 och 22 § § miljöbalken (vattenskyddsområde). Inom ett vattenskyddsområde antas skyddsföreskrifter för en inre och en yttre skyddszon. Bolaget efterfrågar kommunens redovisning av hur den aktuella verksamheten befinner sig i förhållande till föreskrivna skyddszoner. Det behövs som underlag för att avgöra om det finns behov av att genomföra en av MIFO fas 1-utredning.

När det gäller punkten 3 i föreläggandet har miljönämnden nu angett att det endast rör uppgifter som har med den nu befintliga verksamheten vid fastigheten Avesta Åsbo 9:2 att göra, d.v.s. om bensinstationsverksamheten tidigare har bedrivits även på angränsande fastighet/fastigheter. Föreläggandet har inte den innebörden.

Punkten 4 har inte med bolagets verksamhet att göra. Föreläggande har också innebörden att bolaget skulle vara skyldigt att inventera andra verksamheters eventuella föroreningar, i vart fall om de har kännedom om verksamheten. Redan på den grunden ska föreläggandet i denna del upphävas. Det saknas lagstöd för att förelägga någon att inventera andra verksamheters föroreningar på den grunden att de har kännedom om verksamheterna ifråga.

För det fall miljönämnden visar att det faktiskt skulle kunna finnas ett behov av att genomföra inventering av den aktuella verksamheten utifrån ett skyddsbehov av vattentäkten, kommer inte bolaget att motsätta sig detta. Utifrån de uppgifter som har redovisats i ärendet framstår det dock som att kravet på MIFO-utredning har framställts slentrianmässigt utifrån en föreläggandemall och utan närmare bedömning av om det finns ett behov i det enskilda fallet. Bolaget kan inte se att det standardiserade föreläggandet och de efterfrågade uppgifterna enligt MIFO-mallen ger något egentligt mervärde för tillsynsmyndigheten, men för bolaget medför det ansevärda kostnader att genomföra de aktuella inventeringarna. Flera kommuner i landet har nu börjat skicka ut massförelägganden på samma sätt. Det är därför av stor vikt att de principiella frågorna i detta mål blir prövade.

Miljönämnden, som vidhållit sitt beslut, har i yttrande anfört i huvudsak följande.

Länsstyrelsen inventerar verksamheter som har upphört. När länsstyrelsen och kommunerna utövar tillsyn över miljöfarliga verksamheter som är i drift idag kan de begära att verksamhetsutövarna själva genomför motsvarande inventering på sina fastigheter.

Att ställa krav på verksamhetsutövare att inventera sin verksamhet enligt MIFO är en tillsynsuppgift för den myndighet som har tillsynen över den pågående miljöfarliga verksamheten. Inventeringen bör ses som en naturlig del av verksamhetens egenkontroll men det finns även krav i bolagsrätten på redovisning av miljöskuld. Kraven bör omfatta inventering enligt MIFO fas 1 eller motsvarande inklusive förslag till riskklassning. Själva riskklassningen bör däremot utföras av tillsynsmyndigheten.

Bolaget hävdar att 26 kap. 21 § miljöbalken inte kan användas för att kräva in en MIFO 1-utredning då denna paragraf endast kan användas på uppgifter eller handlingar som finns tillgängliga. Bolaget hävdar att inskickande av MIFO 1-utredningen kräver mer av bolaget än så, uppgifter som ska utföras och handlingar som ska fyllas i och utredningar som ska tas fram. Miljönämnden anser att 26 kap. 21 § miljöbalken är tillämplig då MIFO fas 1-utredningar endast omfattar sådan information som bolagen redan har. Att denna information ska sammanställas till önskat format och sedan skickas in till tillsynsmyndigheten gör inte att 26 kap. 21 § miljöbalken inte kan tillämpas. Det kan inte ha varit lagstiftarens mening att endast utredningar och handlingar i dess befintliga form ska omfattas av 21 § utan meningen måste ha varit att informationen i befintliga utredningar och handlingar ska omfattas.

I specialmotiveringen till 26 kap. 26 § miljöbalken uttalade departementschefen följande (prop. 1997/98:45 del 2 s 285) rörande verkställighet avseende tillsynsmyndighets beslut:

”Tillsynsmyndigheten kan inte göra anspråk på vilka uppgifter eller handlingar som helst, utan bara 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.”

Bolaget hävdar också att det beslut som bolaget överklagat inte grundar sig i någon bedömning i det enskilda fallet och att användandet av en föreläggandemall gör att det rör sig om “massförelägganden” och därför kan jämföras med utfärdande av en generell föreskrift. Miljöenheten har visserligen använt en mall, som tagits fram i samarbete med övriga kommuner och länsstyrelsen i Dalarna, men urvalet som avgjort vilka företag som ska ingå i projektet har varit individuellt och utförts enskilt för alla berörda företag. Utgångspunkten för bedömningen över vilka företag som ska ingå i tillsynsprojektet, med syfte att genomföra MIFO 1-inventeringar av verksamheter i drift under kommunal tillsyn, har varit om företagen hanterat

kemikalier/produkter som kan medföra mark- eller vattenföroreningar samt företagets placering utifrån skyddsvärde.

I detta fall är bolagets verksamhet placerad på Badelundaåsen, som är en rullstensås som sträcker sig från Mälaren och vidare upp till Siljan. Badelundaåsen har en särställning inom Dalarnas län eftersom över hälften av länets befolkning hämtar sitt dricksvatten härifrån. Åsens stora betydelse för dricksvattenförsörjningen i Dalarnas och Västmanlands län har föranlett idéer om ett samlat grepp för att säkerställa framtida dricksvattenuttag. Bolaget har under cirka tjugo år hanterat drivmedelsprodukter på platsen vilket kan ha medfört spill som kan förorena mark och vatten. Badelundaåsen är av stort skyddsvärde ur grundvattensynpunkt. Det finns kommunala dricksvattentäkter både uppströms och nedströms (grundvattnets strömningsriktning) bolagets drivmedelstation. Oaktat detta är det miljöenhetens uppfattning att grundvattenförekomster som Badelundaåsen alltid är skyddsvärda även om inte hela åsen är klassificerad som skyddsområde för vattentäkt. Det är viktigt att hantera sådana naturresurser med försiktighet så att det även finns möjlighet att kunna utvinna ett rent grundvatten på nya platser i åsen i framtiden. Grundvattenförekomster av Badelundaåsens storlek och kvalitet är av riksintresse.

Miljöenheten har därför svårt att se hur ett föreläggande utifrån ovanstående sakskäl samt med stöd av 2 kap. och 26 kap. miljöbalken kan liknas med en generell föreskrift även om en mall används för föreläggandets skrivning.

Bolaget hävdar också att punkterna 3 och 4 i föreläggandet inte på något sätt har att göra med verksamheten eller dess verkningar. Punkt 3 lyder ” Har verksamheten tidigare bedrivits på annan/andra fastigheter skall en karta bifogas på vilken verksamhetsplatsen är markerad. Uppgift om aktuell fastighetsbeteckning skall finnas med.” och visar enligt bolaget att det är ett standardiserat föreläggande som inte utformats specifikt för denna verksamhet. Miljönämnden vill förtydliga att punkten 3 rör uppgifter ifall bolaget i detta fall lagrat drivmedel utanför fastigheten Avesta Åsbo 9:2 och denna verksamhet ska naturligtvis endast redovisas om den har att göra med verksamheten vid Avesta Åsbo 9:2. Detta kan exempelvis ha gällt uppställningar av cisterner för drivmedel.

Punkt 4 lyder "Har det tidigare legat någon annan verksamhet på platsen som verksamhetsutövaren har kännedom om skall inventeringen även innehålla uppgifter om denna". Miljönämnden anser att det är väsentlig information från bolagets sida att redovisa om det tidigare funnits verksamheter på fastigheten som kan ha bidragit till föroreningsbilden då detta kan påverka eventuellt ansvar för avhjälpandeåtgärder. Om bolaget inte har kännedom om någon information rörande punkt 3 eller 4 så behöver man naturligtvis inte redovisa något heller. Det står inte i föreläggandet att bolaget ska utreda dessa punkter utan endast lämna in de uppgifter man redan har, enligt 26 kap. 21 § miljöbalken.

Vad gäller regeringens arbete med att minska företagens administrativa börda, så anser miljönämnden att detta inte ska minska tillsynsmyndigheternas möjlighet att kräva in uppgifter som är av betydelse för tillsynen. MIFO-blanketterna har utformats för att kunna användas som grund för en riskklassning av företag och den eventuella påverkan som skett på mark och vatten av den verksamhet som bedrivits genom åren. Om dessa MIFO-blanketter bör omarbetas för att förenkla för företagen är en sak som inte miljönämnden avser driva. Just nu är dessa blanketter de verktyg som finns i arbetet med riskklassning av verksamheter vilket gör att det är dessa ifyllda blanketter som begärs in av företagen som ska ingå i MIFO-projektet om riskklassning av verksamheter i drift.

Bolaget hävdar också att det är mycket höga kostnader förenade med att låta utföra MIFO 1-inventeringar för bolagets alla 594 bensinstationer om tillsynsmyndigheten så kräver. Miljönämnden kan inte fästa något avseende vid hur många stationer som ingår i bolaget utan har endast att kräva det som behövs för tillsynen av stationen på fastigheten Avesta Åsbo 9:2. Om övriga tillsynsmyndigheter i landet kräver liknande uppgifter för övriga av bolagets anläggningar är en helt annan sak som inte miljönämnden i Avesta kommun rör över.

Bolaget skriver också att undersökningar och efterbehandlings av förorenade områden regelmässigt sker i bolagets verksamhet om det vid ombyggnationer eller avslutande av verksamhet upptäcks behov av detta. Om en förorening upptäcks

finns dessutom krav enligt 10 kap. 11 § miljöbalken att rapportera detta till tillsynsmyndigheten. Miljönämnden menar att kunskapskraven enligt 2 kap. 2 § miljöbalken samt de krav om att verksamhetsutövaren ska, genom egna undersökningar eller på annat sätt, hålla sig underrättad om verksamhetens påverkan på miljön som finns i 26 kap. 19 § miljöbalken gör att verksamhetsutövaren ändå aktivt måste hålla sig informerad om verksamhetens miljöpåverkan, både genom den pågående verksamheten samt eventuella föroreningar som verksamheten kan ha gett upphov till. Att fylla i MIFO 1-blanketterna samt ge förslag till riskklassning av verksamheten kan inte räknas som oskäligen krav enligt 2 kap. 7 § miljöbalken då det endast i detta skede är frågan om att sammanställa uppgifter som bolaget redan förfogar över.

Miljöenheten har valt ut de verksamheter, som ska ingå i projektet MIFO-utredningar fas 1 för verksamheter i drift, genom att titta på kemikaliehantering och lokalisering. Miljöenheten har en god kännedom om de tillsynsobjekt som den har att utöva tillsyn över. De verksamheter som hanterar kemikalier och avfall i flytande form, samt kemikalier/avfall som har en stor miljöpåverkan vid eventuella föroreningar av mark/vatten, och som dessutom är placerade på platser som är intressanta ur en grundvattensaspekt, är prioriterade verksamheter ur miljösynpunkt och har valts ut att ingå i ovanstående projekt. Även om en mall har använts för att skriva föreläggandet så har urvalet skett på ett allt annat än slentrianmässigt sätt.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av det överklagade beslutet. Mark- och miljödomstolen gör följande tillägg.

I 26 kap. 22 § miljöbalken anges bl.a. 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. Om det är lämpligare får tillsynsmyndigheten i stället besluta att en sådan undersökning ska utföras av någon annan och utse någon att göra undersökningen.

Av motiven till bestämmelsen framgår att den som utövar verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenhet för människors hälsa eller påverkan på miljön kan föreläggas att utföra de undersökningar av verksamheten eller åtgärden och dess verkningar som behövs för att tillsynsmyndigheten på ett riktigt sätt ska kunna utföra sina tillsynsuppgifter. Verksamhetsutövaren ska själv svara för kostnaderna för undersökningarna. Undersökningsplikten omfattning ska bedömas med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet, se prop. 1997/98/45 del 2 s. 282 f.

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning.

Bestämmelsen om verksamhetsutövarens egenkontroll i 26 kap. 19 § miljöbalken bygger på antagandet att verksamhetsutövaren själv har den bästa kunskapen om sin verksamhet och dess effekter på miljön. Genom bestämmelsen ges således verksamhetsutövaren själv det primära ansvaret för att miljölagstiftningen efterlevs. Det ankommer därför på verksamhetsutövaren att, enligt de allmänna hänsynsbestämmelserna i 2 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken, aktivt hålla sig informerad om verksamhetens påverkan på miljön genom att exempelvis utföra mätningar och provtagningar. Det är enligt motiven till miljöbalken dock inte fråga om att ersätta den offentliga tillsynen utan bara om att komplettera denna, se prop. 1997/98:45, del 1, s. 513. Bestämmelserna om egenkontroll innebär alltså inte något hinder mot att utfärda t.ex. ett föreläggande om undersökning för att identifiera förorenade områden.

Ett föreläggande får vidare grundas på de allmänna hänsynsbestämmelserna i 2 kap. miljöbalken eftersom dessa är rättsligt bindande. Av motiven till 2 kap. 2 § miljöbalken framgår att kraven på kunskap måste variera med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdernas art. Av betydelse blir då framför allt hur pass sannolikt det är att handlandet får konsekvenser för människors hälsa eller miljön och hur pass allvarliga dessa konsekvenser kan bli, se prop. 1997/98:45 del 1 s. 211 f. Mark- och miljödomstolen anser, med hänsyn tagen till arten av ifrågavarande verksamhet och den potentiella risken för allvarliga miljökonsekvenser, att kraven på kunskap kan ställas relativt högt.

Med stöd av 26 kap. 21 § miljöbalken kan tillsynsmyndigheten förelägga en verksamhetsutövare att lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten kan t.ex. begära uppgifter som den behöver för övergripande, samordnande och uppföljande strategiskt miljöarbete. Tillsynsmyndigheten kan med stöd av denna bestämmelse endast begära sådana uppgifter och handlingar som inte förutsätter närmare utredning, t.ex. dokumentation som redan finns hos verksamhetsutövaren, se prop. 1997/98:45 del 2 s. 282. Bestämmelser om verksamhetsutövares utredningsplikt finns i 26 kap. 22 § miljöbalken. Tillämpningen av dessa bestämmelser grundas på att det finns fog för att kräva undersökningar av visst slag och omfattning. I den bedömningen ingår även att kostnaderna för och olägenheterna med undersökningen ska stå i rimlig proportion till behovet och nyttan med densamma.

Det framgår inte av motiven till miljöbalken hur förhållandet mellan bestämmelserna i 26 kap. miljöbalken och 2 kap. 2 § miljöbalken är tänkt. Av kommentaren till 2 kap. 2 § miljöbalken framgår dock att bestämmelserna i 26 kap. miljöbalken mera tar sikte på miljöriskerna i den speciella verksamheten men att kunskapskraven knappast är strängare i 2 kap. 2 § miljöbalken, se Bertil Bengtsson m.fl., Miljöbalken, En kommentar, del I, supplement 7, juli 2008, sid 2:12.

Att ett föreläggande eller förbud ska vara riktat mot viss angiven adressat som blir föremål för en individuell bedömning innebär enligt miljödomstolen inget hinder mot att utfärda liknande förelägganden avseende liknande verksamheter. Det ligger 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.

Vid en sammantagen bedömning och med hänsyn tagen till arten och omfattningen av den verksamhet bolaget bedriver och utredningen i målet finner mark- och miljödomstolen att miljönämnden haft fog för sitt beslut. Överklagandet ska därför avslås.

Då tidpunkten för föreläggandets fullgörande passerats bestäms ny tidpunkt i enlighet med domslutet.

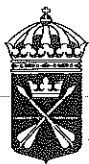
HUR MAN ÖVERKLAGAR, se domsbilaga 2 (DV 427)

Överklagande, ställt till Svea hovrätt, Mark och miljööverdomstolen ska ha inkommit till Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen senast den 12 juli 2011. Prövningstillstånd krävs.

Anders Enroth

Staffan Ljung

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Anders Enroth, ordförande, och miljörådet Staffan Ljung. Enhälligt. Föredragande har varit beredningsjuristen Katrin Strömberg.



RÄTTSENHETEN

Anna-Karin Nilsson

Direktnr. 023 – 811 74

Faxnr. 023 – 813 86

Klagande

Delg.kv.

AB Svenska Shell, 556011-2111

Ombud: ML

AB Svenska Shell, Avdelning Juridik

172 98 Stockholm

NACKA TINGSRÄTT
Enhet 4

INKOM: 2010-12-23
MÅLNR: M 6399-10
AKTBIL: 5

NACKA TINGSRÄTT

Ink 2010-12-23

Akt. M 6399-10

Aktbil. 5

**Överklagande av Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnd
föreläggande 2010-02-02 om genomförande av MIFO-1 inventering
på fastigheten Åsbo 9:2 i Avesta kommun**

Beslut

Länsstyrelsen ändrar beslutet från den 2 februari 2010 endast på så sätt
att tidpunkten för föreläggandets fullgörande bestäms till den 30 april
2011.

Länsstyrelsen avslår överklagandet i övrigt.

Redogörelse för aktuellt ärende

Miljö- och byggnadsnämnden beslutade 2010-02-02 i delegationsbeslut
enligt följande.

Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnd förelägger härmed
Aktiebolaget Svenska Shell (org.nr. 556011-2111) att med stöd av 26
kap. 21 och 19 §§ miljöbalken (1998:808) samt med hänvisning till 2
kap. 2 § miljöbalken (1998:808) utföra inventering och riskklassning av
fastigheten där bolaget bedriver verksamhet, (Åsbo 9:2).

Inventering och riskklassning skall genomföras i enlighet med följande
punkter;

1. Inventering och riskklassning skall utföras i enlighet med Natur-
vårdsverkets Mifo-metodik, Metod för Inventering av Förorenade områ-
den.

Vägledning för genomförandet av inventering och riskklassning finns att
ladda ner eller beställa från Naturvårdsverkets hemsida (rapport 4918).

2. Blanketterna A, B och E samt riskklassningsdiagrammet skall fyllas i.
Har undersökningar av något medium (mark, vatten osv) genomförts på
fastigheten skall även C- och D-blanketterna fyllas i.

3. Har verksamheten tidigare bedrivits på annan/andra fastigheter skall
en karta bifogas på vilken verksamhetsplatsen är markerad. Uppgift om
aktuell fastighetsbeteckning skall finnas med.

4. Har det tidigare legat någon annan verksamhet på platsen som verk-
samhetsutövaren har kännedom om skall inventeringen även innehålla
uppgifter om denna.

5. Uppgifterna enligt ovan skall vara miljöenheten tillhanda senast den 3 månader efter delgivning av detta beslut.

AB Svenska Shell, 556011-2111, har genom ombudet Maria Lindberg överklagat beslutet. Bolaget har därvid anfört i huvudsak följande. Shell yrkar att föreläggandet om genomförande av MIFO-1 inventering på fastigheten Åsbo 9:2 upphäves i sin helhet.

Det är en myndighetsuppgift att inventera och riskklassa fastigheter. Arbetet med att inventera förorenade områden bör således utföras av kommunerna eller länsstyrelserna. Det ankommer således på länsstyrelsen i Dalarna eller Västmanland-Dalarna kommun att utföra de uppgifter som anges i föreläggandet punkten 1 och 2.

Verksamhetsutövaren, dvs Shell är skyldig att hålla sig underrättad om *verksamhetens påverkan* på miljön (26 kap 19 § 2 st miljöbalken).

Vidare är Shell skyldig att utföra sådan undersökning av *verksamheten* som *behövs* för tillsynen (26 kap 22 § 1 st miljöbalken). Dock får inte de krav som ställs på sådana undersökningar vara orimliga.

I punkten 3 i föreläggandet efterfrågas om verksamheten har bedrivits på annan plats. Såvitt Shell känner till har verksamheten inte bedrivits på annan plats. Verksamhetens historik samt eventuella historiska miljöstörande händelser bör finnas tillgängliga i kommunens egna arkiv. Det är alltid till kommunens arkiv Shell vänder sig för att få en anläggnings historiska uppgifter då Shell genomför miljötekniska markundersökningar.

I punkten 4 i föreläggandet efterfrågas om några andra verksamhetsutövare kan ha bedrivit verksamhet på platsen. Shell anser inte att det är Shells uppgift att utreda detta eftersom det inte har med *verksamheten eller dess påverkan* att göra.

När verksamheten avslutas kommer marken att undersökas och eventuellt efterbehandlas i enlighet med de regler som gäller för efterbehandling i 10 kap miljöbalken. Skulle en förorening påträffas dessförinnan har Shell en skyldighet att rapportera detta till tillsynsmyndigheten enligt 10 kap 11 § miljöbalken. Shell har inte kännedom om att det skulle finnas några föroreningar på platsen som för närvarande behöver efterbehandlas.

Även om de förelagda åtgärderna i sig kan förefalla av begränsad omfattning bör det beaktas att Shell har närmare 300 bensinstationer i Sverige. Att utföra de förelagda uppgifterna och att fylla i de blanketter som efterfrågas för samtliga stationer i Sverige skulle kräva en mycket stor administrativ insats från Shells sida. Samtidigt har det i andra sammanhang konstaterats att den administrativa bördan på företag i Sverige redan idag är mycket omfattande och sedan några år tillbaka pågår därför ett förenklingsarbete där ambitionen är att minska den administrativa bördan för verksamhetsutövare. Att nu öka denna börda genom att lägga

över inventerings- och riskklassningsarbetet på Shell kan inte anses vara rimligt.

Avslutningsvis bör det även betonas att för det fall kommunerna i ett län, i egenskap av tillsynsmyndigheter, standardiserar sina förelägganden i syfte att införa ett generellt krav för alla verksamhetsutövare i länet att inkomma med inventering och riskklassning är det att jämställa med meddelandet av en generell föreskrift. Kommunernas tillsynsbefogenheter innefattar inte rätt att meddela sådana generella föreskrifter och i liknande fall har det underkänts vid domstolsprövning (jmf bl.a. Kammarrättens i Jönköping dom den 5 mars 1997, 308-309-96). Vid meddelandet av en generell föreskrift kan fördelar (i tillsynsarbetet) vägas mot nackdelar (i form av ökad administrativ börda för verksamhetsutövaren) på ett sätt som inte kan ske vid individuell tillsyn.

Västmanland-Dalarna miljöenhet har i följebrev yttrat sig i ärendet och har därvid anfört bl.a. följande.

Bolaget hävdar att det är en myndighetsuppgift att inventera och riskklassa fastigheter. Det projekt som miljöenheten driver gällande MIFO-1 inventeringar gäller verksamheter i drift. Det är riktigt att kommun och länsstyrelse har en myndighetsuppgift i att inventera och klara ut vilka fastigheter och objekt som kan innehålla föroreningar i mark och byggnad. Det är utifrån en sådan inventering som kommunen som tillsynsmyndighet ställer krav på AB Svenska Shell att, som pågående verksamhetsutövare, tillse sin skyldighet att hålla sig underrättad om de konsekvenser verksamheter har på miljön enligt 26 kap 19 §. Miljöenheten har också rätt att förelägga verksamhetsutövaren om att inlämna de uppgifter som behövs för tillsynen enligt miljöbalken 26 kap 21 §. Det är inte rimligt att, som verksamhetsutövaren hävdar, myndigheter skall bekosta undersökningar och utredningar vid verksamheter som är i drift och har en ansvarig verksamhetsutövare.

AB Svenska Shell har beretts tillfälle att yttra sig över inkommet yttrande från miljöenheten.

Motivering

Av 2 kap 2 § miljöbalken (1998:808), MB, framgår bl.a. att alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall 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.

Enligt 2 kap 7 § MB skall kraven i 2 kap 2 § MB gälla i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem.

2010-12-10

505-1499-10

Enligt 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 fortlöpande ska planera och kontrollera verksamheten för att motverka och 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.

Tillsynsmyndigheten får, enligt 26 kap 21 § MB, 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. Detsamma gäller också för den som annars är skyldig att avhjälpa olägenheter från sådan verksamhet.

Av specialmotiveringen till 26 kap 21 § MB (prop. 1997/98:45 del 2 sid 282) framgår bl.a. följande.

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 denna paragraf endast begära sådana uppgifter och handlingar som inte förutsätter närmare utredning. Det kan vara fråga om driftsförhållanden, omfattningen av verksamheten, kemikalieanvändning, råvaruval, bränsleval etc. Bestämmelser om verksamhetsutövarens utredningsplikt finns i 22 §.

Länsstyrelsens bedömning

Av handlingarna framgår att föreläggandet avser inventering och riskklassning i enlighet med Naturvårdsverkets Mifo-metodik, Metod för Inventering av Förorenade områden. Detta innebär att ett antal blanketter samt riskklassningsdiagram skall fyllas i. Vidare anges att om verksamheten tidigare bedrivits på annan/andra fastigheter skall en karta bifogas på vilken verksamhetsplatsen är markerad med fastighetsbeteckning samt om verksamhetsutövaren har kännedom om att det tidigare legat någon annan verksamhet på platsen ska uppgifter om denna lämnas.

Länsstyrelsen anser att inventeringen och riskklassningen i förevarande fall bl a är av betydelse för bedrivande av tillsyn. Föreläggandet kan, enligt länsstyrelsens mening, inte anses förutsätta någon närmare utredning av bolaget. Vad AB Svenska Shell i övrigt anför innebär inte heller skäl att upphäva nämndens beslut om föreläggande.



Beslutet skall därför ändras endast på så sätt att begärda uppgifter ska vara miljöenheten tillhanda senast den 30 april 2011.

Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas hos Miljödomstolen (formulär 18).

I den slutliga handläggningen av detta ärende har deltagit rättsenhetschef Inger Svanström, beslutande, och jurist Anna-Karin Nilsson, föredragande.

IS

Inger Svanström

Anna-Karin Nilsson

Anna-Karin Nilsson

Kopia

Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnd,
774 81 Avesta



Hur man överklagar - dom i mål som har överklagats till mark- och miljödomstolen

Den som vill överklaga mark- och miljödomstolens dom ska göra detta skriftligen. Skrivelsen ska skickas eller lämnas till mark- och miljödomstolen. Överklagandet prövas av Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt.

Överklagandet ska ha kommit in till mark- och miljödomstolen inom tre veckor från domens datum. Sista dagen för överklagande finns angiven på sista sidan i domen.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Mark- och miljööverdomstolen fordras att prövningstillstånd meddelas. Mark- och miljööverdomstolen lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rätts-tillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står mark- och miljödomstolens avgörande fast.

Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Mark- och miljööverdomstolen varför klaganden anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla uppgifter om

1. den dom som överklagas med angivande av mark- och miljödomstolens namn, datum för domen samt målnummer,
2. den ändring av mark- och miljödomstolens dom som klaganden vill få till stånd,
3. grunderna (skälen) för överklagandet,
4. de omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas, samt
5. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Skriftliga bevis som inte lagts fram tidigare ska ges in samtidigt med överklagandet.

Till överklagandet ska bifogas lika många kopior av skrivelsen som det finns motparter i målet. Har inte klaganden bifogat tillräckligt antal kopior, framställs de kopior som behövs på klagandens bekostnad.

Ytterligare upplysningar lämnas av mark- och miljödomstolen. Adress och telefonnummer finns på första sidan av domen.