



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Miljödomstolen

DOM
2009-04-16
meddelad i
Vänersborg

Mål nr M 438-08

KLAGANDE

Stora Enso Fine Paper AB

Ombud: **UJ**
Stora Enso Juridik
791 80 Falun

MOTPART

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Göteborg
403 40 Göteborg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut den 7 januari 2008 i ärende nr
575-36265-2005, se bilaga

SAKEN

Föreläggande om saneringsåtgärder på fastigheten Forsåker 1:256 i Mölndals
kommun

DOMSLUT

Miljödomstolen avslår yrkandena och ändrar det överklagade beslutet endast på så
sätt att följande ska gälla utöver vad som framgår av det överklagade beslutet.

Vid syratornet behöver inte förorenade massor som ligger under Mölndalsåns yta
vid lågvattenföring grävas bort om det finns risk för stabilitetsproblem.

Dok.Id 102570

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänersborg	Hamngatan 6	0521-270 200	0521-270 230	måndag – fredag 09:00-16:00
		E-post: miljodomstolen.vanersborg@dom.se		

BAKGRUND

Länsstyrelsen förelade i beslut den 7 januari 2008 Stora Enso Fine Paper AB att genomföra saneringsåtgärder på fastigheten Forsåker 1:256 i Mölndals kommun (nedan fastigheten) enligt viss rapport daterad den 13 december 2005 inom

- underhållsverkstad (byggnad 23),
- oljekällare (sydväst om byggnad 23) och
- tankplats (norr om byggnad 123).

Därutöver ska bolaget ta bort förorenade massor vid syratornet, varvid schaktning ska ske till dess rena massor påträffas alternativt till Mölndalsåns vattenyta vid lågvattenföring. Arbetena ska utföras i enlighet med det som anges under rubrikerna åtgärds mål och åtgärds krav i ovanstående rapport. Detta betyder att den jord som överstiger de generella riktvärdena för mindre känslig markanvändning (MKM) ska grävas bort. Området ska därefter återfyllas med geotekniskt stabila jordmassor där halten föroreningar inte får överstiga de generella riktvärdena för känslig markanvändning (KM). Åtgärderna ska vara utförda senast ett år efter det att beslutet vunnit laga kraft.

Länsstyrelsen erinrade även om att anmälan enligt 28 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska ske senast sex veckor innan arbetena påbörjas.

YRKANDEN M.M.

Stora Enso Fine Paper AB (nedan bolaget) har överklagat länsstyrelsens föreläggande med yrkande att det ska upphävas. I andra hand ska föreläggandet, såvitt det avser det f.d. syratornet, begränsas till att ny asfalt ska anläggas i det området.

Bolaget har till grund för yrkandena anfört *att* föreläggandet inte uppfyller kraven på tydlighet, *att* det saknas beslut om tillträde till den aktuella fastigheten, *att* föreläggandet inte är miljömässigt motiverat med hänsyn till att marken är planlagd för industriändamål, *att* det är orimligt att åtgärderna ska vidtas innan fastighetens framtida markanvändning är avgjord. Fastighetens framtida markanvändning har

betydelse *dels* för att det kan leda till oskäligt dubbelarbete om åtgärder vidtas nu och man senare bestämmer att ytterligare åtgärder måste vidtas, *dels* för att det blir omöjligt att bedöma den faktiska värdeökningen till följd av saneringsåtgärderna. Det är Klippan Mölndal AB i konkurs som bör föreläggas att vidta åtgärden (asfaltering) vid syratornet.

Bolaget har därutöver till utveckling av sin talan anfört bl.a. följande.

Föreläggandet uppfyller inte kraven på tydlighet och bör därför upphävas. Ett anmälningförfarande ska endast tillämpas vid frivilliga åtaganden. Av länsstyrelsens motivering framgår att viktiga frågor avseende genomförandet av åtgärderna inte framgår av föreläggandet utan kommer att beslutas efter det att bolaget anmält att arbetena ska inledas. Som det överklagade beslutet utformats kan beslutet vinna laga kraft innan dess omfattning slutligen avgjorts efter anmälningförfarandet. Det bör inte ankomma på bolaget att ange vad som ska göras utan detta bör framgå direkt av föreläggandet. I fråga om åtgärder vid det *f.d. syratornet* är föreläggandet även otydligt på så sätt att länsstyrelsen endast under skälen för beslutet anger att stabilitetsproblemen ska beaktas. Detta borde ha framgått av själva föreläggandet. Det är även oklart var *tankplatsen* är belägen då olika platser har pekats ut i utredningen och då någon tillräckligt tydlig karta eller bild saknas i utredningen.

Eftersom det saknas beslut om tillträde till fastigheten saknar bolaget möjlighet att utföra åtgärderna. Föreläggandet bör därför upphävas även på denna grund.

Föreläggandet är inte miljömässigt motiverat. För dagens markanvändning behövs ingen sanering. Det rör sig om små avgränsade objekt med förhållandevis låga föroreningsgrader. Spridningsrisken är liten eller obefintlig. Enligt genomförda utredningar föreligger därför inte någon överhängande risk för människors hälsa eller miljön. Vid *underhållsverkstaden* har endast tagits ett prov som visade förhöjda värden av PAH. I *oljekällaren* har markprover inte kunnat tas inne i byggnaden. Det prov som tagits utanför visade inte på några förhöjda värden och

någon spridning utanför byggnaden har inte konstaterats. Bolaget utesluter dock inte att det kan förekomma föroreningar i oljekällaren. Det går dock inte att sanera oljekällaren utan att byggnaden rivs och rivning omfattas inte av föreläggandet. Eftersom bolaget inte äger byggnaden, som är känsligt belägen i vallen mot Villa Papyrus, får man heller inte riva den. När det gäller *tankplatsen* ligger föroreningarna på relativt stort djup och är väl avgränsade. Vad gäller det *f.d. syratornet* så är spridningsrisken för de konstaterade bly- och kopparföroreningarna obefintlig. Konsulten vid ÅF-Process AB har vid förnyad bedömning vidhållit sin uppfattning att det är tillräckligt att täcka området med asfalt för att hindra onödig infiltration av nederbörd genom de förorenade massorna. Proverna har tagits vintertid vid lågvattenföring. Vid hög vattenomsättning är värdena så låga att det motsvarar halterna i dagvatten vid vägar. Till skillnad från dagvattnet ska vattnet här passera genom jord innan det når Mölndalsån. Användningen av syratornet ligger dessutom långt tillbaka i tiden. Det uppfördes 1939 för sulfitmassatillverkningen som lades ner 1947. Det har således inte varit i drift sedan miljöskyddslagen trädde ikraft.

Det är orimligt att kräva saneringsåtgärder innan fastighetens framtida användning är avgjord. Marken har fram till nyligen använts för industriell verksamhet vilket den också är planlagd för. Det är därför rimligt att utgå från mindre känslig markanvändning vid bedömningen av vad som kan krävas av en tidigare verksamhetsutövare. Marken är dock attraktiv och mycket talar för att marken kommer att användas för bostadsändamål vilket kan medföra att ytterligare åtgärder behöver vidtas. Kommunen vill köpa marken men är inte beredd att ändra planen förrän man är ägare till denna. Att tvinga fram dessa åtgärder nu gör det omöjligt att bedöma vilken värdehöjande effekt som efterbehandlingsinsatser kan komma att få på fastigheten. Det försvårar också för bolaget att kräva ersättning för värdehöjande effekter som eventuella saneringsåtgärder medför genom att de nu aktuella åtgärderna kan visa sig onyttiga vid ändrad markanvändning. Så länge detaljplanen inte ändras kan bolaget heller inte tillgodogöra sig någon marknadsvärdeökning.

Den totala kostnaden för saneringen har beräknats till 1-2 miljoner kronor varav 200 000 - 400 000 kr avser underhållsverkstaden, 400 000 - 800 000 kr tankplatsen och 250 000 - 450 000 kr syratornet. I kostnaden för syratornet har inte inräknats eventuella ytterligare åtgärdskrav efter anmälan enligt föreläggandet eller risken för att stensättningen mot Mölndalsån kan påverkas. Jämfört med den enkla åtgärden att asfaltera området på nytt är det inte skäligt att bolaget ska vidta denna åtgärd. Fastighetens värde ökar inte i proportion till kostnaderna för åtgärderna. Kostnaden för en sanering av oljekällaren har inte kunnat beräknas då sanering utan rivning förutsätter grävning för hand. Med hänsyn till arbetsmiljön är det dessutom tveksamt om detta alls är möjligt.

Ansvar för åtgärden vid det f.d. syratornet bör åvila Klippan Mölndal AB i konkurs eftersom det är det bolag som utfört asfalteringen och drivit verksamheten efter åtgärden.

Länsstyrelsen i Västra Götaland har bestritt bifall till överklagandet och har till grund för sin inställning hänvisat till skälen för det överklagade beslutet samt därutöver anfört bl.a. följande.

Länsstyrelsen har förståelse för att bolaget vill samordna insatserna inom området. Några planer för en ändrad markanvändning finns dock inte. Bolagets ansvar påverkas inte av om ytterligare åtgärder behövs i framtiden. Om det finns föroreningar under byggnaderna vet inte länsstyrelsen. Ytterligare krav kan eventuellt komma att ställas den dag byggnaderna rivs. Marken runt byggnaderna är man dock klar med och några ytterligare krav på sanering kommer inte att ställas i detta avseende. Länsstyrelsens föreläggande utgår från riktvärdena för mindre känslig markanvändning. Om föroreningarna skulle vara kvar på platsen skulle det krävas en omfattande kontroll under lång tid. För att kunna hävda att det inte utgör någon risk att låta föroreningarna ligga kvar så skulle det krävas ytterligare undersökningar. Länsstyrelsen har riktat in sig på de allvarligaste föroreningarna och det är fråga om begränsade insatser. Det är inte rimligt att låta föroreningarna ligga kvar i avvaktan på ändrad markanvändning. Hyresgäster har etablerat sig inom

området. Bl.a. bedrivs en omlastningsstation för kartonger och plast, tillverkning av huskomponenter, lagringsverksamhet och uppställning av lastbilar inom området. De nya verksamheterna har inte påverkat föroreningsituationen inom området. Det är dock viktigt att föroreningarna åtgärdas innan allt för många nya aktörer etablerat sig inom området.

Vad gäller det f.d. syratornet så har undersökningar gjorts vid flera tillfällen. År 2000 togs prover på bolagets initiativ med anledning av klassningen enligt MIFO. Det beslutades då att ytan skulle hårdgöras för att begränsa spridningen. I samband med att bolaget skulle läggas ned gjordes en ny undersökning år 2005. Det var mycket torrt det året. Jordprover togs ned till 2 meters djup och det konstaterades att grundvattnet låg på 4 meters djup. De prov som togs på vattnet visade höga halter av föroreningar. År 2006 undersöktes grundvattnet. Grundvattennivån låg då 1,7 meters djup och var i kontakt med utfyllnadsmassorna. Mölndalsån har i aktuellt parti gjuten botten och stensatta kanter. Vatten kan tränga genom stensättning och det finns stor risk för spridning av föroreningarna. Det är enligt länsstyrelsens bedömning bättre att ta bort de förorenade massorna än att utreda ytterligare.

Tankplatsens lokalisering är inte oklar. Georadarutredningen visade en annan plats för tankarna men detta klarades ut under utredningstiden. Platsen är preciserad på sid. 20, sid. 21, fig 4 och i bilaga 1 under punkt 4 i rapporten från den 13 december 2005.

Vad gäller oljekällaren så har ÅF gjort bedömningen att det skulle räcka att gräva ur marken en halv meter. Föreläggandet får anses välgrundat mot bakgrund av den dieseldoft som kan kännas. Föreläggandet omfattar inte rivning av byggnaden.

Enligt 28 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd krävs en anmälan innan saneringen görs. Anmälans syfte är att hantera praktiska frågor såsom var massorna ska läggas upp och vem som ska ta emot dem. Att hantera dessa frågor inom ramen för ett anmälningsförfarande är normalt. Ibland ställs krav

på att en saneringsplan ska ges in direkt i föreläggandet. Kravnivån på saneringen påverkas inte av anmälan utan framgår av den av ÅF gjorda utredningen.

Inget i ärendet tyder på att hinder mot tillträde finns. Konkursförvaltaren för Klippan Mölndal AB bör informeras om behovet av tillträde.

Platserna är väl definierade och insatserna begränsade.

Mölndals stad har yttrat sig i målet och därvid anfört bl.a. att det för närvarande inte finns några beslut om ändrad markanvändning för den aktuella fastigheten.

DOMSKÄL

Föreläggandets utformning

I länsstyrelsens beslut har inte tagits in annat än en erinran om att anmälan ska göras enligt 28 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Att anmälan bl.a. ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter framgår av 25 § jämförd med 28 § tredje stycket i samma förordning. Att anmälan ska göras senast sex veckor innan verksamheten påbörjats framgår vidare av Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2000:14.

Syftet med anmälan är att ge tillsynsmyndigheten möjlighet att ta ställning till vilka skyddsåtgärder som anmälda efterbehandlingsåtgärder kan motivera. Omfattning och ambitionsnivå för efterbehandlingen kan inte prövas inom ramen för ett sådant anmälningsförfarande. Med hänsyn härtill och då länsstyrelsens beslut inte innehåller annat än vad som framgår av ovan nämnda författningar saknas skäl att ha synpunkter på dess utformning i denna del.

När det gäller föreläggandets utformning i övrigt har i praxis accepterats att förelägganden behöver läsas mot bakgrund av rapporter och utredningar som legat till grund för föreläggandet för att utröna vilka åtgärder adressaten har att vidta för att följa föreläggandet. Även förelägganden som utformas genom direkta

hänvisningar till bakomliggande utredning har accepterats. Denna form av förelägganden förutsätter givetvis att utredningen tydligt och noggrant anger vad adressaten ska iaktta. (Jfr Rune Lavin, Offentligrättsligt vite 1, s 89 och RÅ 1990 ref. 39.)

När det gäller det *f.d. syratornet* har länsstyrelsen i skälen för det överklagade beslutet angett att förorenade massor som ligger under Mölndalsåns yta vid lågvattenföring inte behöver grävas bort. Att detta inte tagits in i själva föreläggandet medför enligt miljödomstolens uppfattning inte att föreläggandet är så otydligt att det ska upphävas. För tydlighets skull justerar miljödomstolen emellertid utformningen av själva föreläggandet i enlighet med domslutet. När det gäller *tankplatsen* anser miljödomstolen att denna plats med tillräcklig tydlighet anges i ÅF:s rapport den 13 december 2005 (sid. 20 och 21 samt bil. 1, se punkt 4) och i metalldetektor- och georadarundersökning den 11 november 2005 (se bilaga 1) som omnämns i ÅF:s rapport under rubriken ”Förslag till åtgärder” (sid. 30).

Det saknas således skäl att upphäva det överklagade beslutet på den grunden att det inte är tillräckligt tydligt.

Tillträde till marken

Länsstyrelsen får enligt 28 kap. 5 § miljöbalken besluta om tillträde till fastigheten under viss tid om någon annan än den som äger eller innehar den är skyldig att vidta åtgärder för miljöskada enligt 10 kap. miljöbalken. Av motiven framgår att bestämmelsen är nödvändig för de ovanliga fall då ägaren eller innehavaren av marken motsätter sig efterbehandling (prop. 1997/98:45 del 2, sid. 297). Så länge markägaren inte motsätter sig tillträde är beslut härom således inte en nödvändig förutsättning att utföra åtgärderna. Inget har framkommit som tyder på att hinder mot tillträde finns. Bolagets yrkande kan således inte heller bifallas på denna grund.

Miljönytta m.m.

Liksom länsstyrelsen har även miljödomstolen förståelse för bolagets invändning att det skulle kunna vara mer rationellt att vänta med saneringsåtgärderna till dess att fastighetens framtida markanvändning är avgjord. Det finns emellertid inget redovisat i målet som anger om och i så fall när ett ställningstagande i markanvändningsfrågan kan väntas. Mot den bakgrunden får godtas att efterbehandlingskrav anpassas till nuvarande markanvändning, även om en högre ambitionsnivå kan aktualiseras inom en nu obestämd framtid. De åtgärder som föreläggandet avser motsvarar för aktuell markanvändning gängse ambitionsnivå, är motiverade i varje enskilt fall och kan inte anses alltför omfattande eller kostnadskrävande. Därtill kan framhållas att en snar sanering är motiverad av att nya verksamheter, som redan nu etableras inom området, framgent kan komma att försvåra saneringsinsatser. En eventuell svårighet att bedöma värdeökningen av fastigheten får hanteras inom ramen för vad som gäller för regressrätt vid efterbehandling.

När det särskilt gäller oljekällaren har miljödomstolen vid syn i målet kunnat konstatera bl.a. att denna har karaktären av en jordkällare och att det är möjligt att stå upprätt i den samt att det ligger bräddor på jordgolvet. Mot bakgrund härav är det enligt miljödomstolens bedömning inte förenat med så stora svårigheter eller så höga kostnader att utföra saneringsåtgärder för hand - eller på annat lämpligt sätt - att det finns skäl att upphäva föreläggandet på den grunden att det inte omfattar rivning av källaren.

Beträffande det f.d. syratornet anser miljödomstolen att närheten till Mölndalsån och de varierande hydrologiska förhållandena motiverar bortgrävning av massorna i området och att asfaltering inte är en tillräcklig åtgärd. Miljödomstolen delar vidare länsstyrelsens bedömning att det är bolaget, som varit verksamt på platsen efter 1969, som är ansvarig för åtgärden vid syratornet. Att Klippan Mölndal AB i konkurs i ett långt senare skede utfört asfaltering av området ändrar inte denna bedömning.

Sammanfattningsvis bör således yrkandena avslås och det överklagade beslutet alltjämt gälla, dock med det tillägg som framgår av domslutet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga

Överklagande ska ges in till Vänersborgs tingsrätt, miljödomstolen, senast den 7 maj 2009 och vara ställt till Svea hovrätt, Miljööverdomstolen. Prövningstillstånd krävs.

På miljödomstolens vägnar

Eveline Savik

I domstolens avgörande har deltagit tingsfiskalen Eveline Savik (även föredragande) och miljörådet Joen Morales.