Dokumentet är justerat för att skydda personuppgifter.

SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060303

DOM
2024-10-25
Stockholm

Mål nr
M 11266-23

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2023-08-16 i mål nr M 1365-22, se bilaga A

PARTER

Klagande
Länsstyrelsen i Uppsala län
751 86 Uppsala

Motpart
Tärnsjö Garveri AB, 556474-7797
Garverivägen 6
740 45 Tärnsjö

Ombud: Advokat ANLI
Setterwalls Advokatbyrå AB
Box 4501
203 20 Malmö

Ombud: Advokat TOSK
Setterwalls Advokatbyrå AB
Box 1050
101 39 Stockholm

SAKEN
Föreläggande om åtgärdsutredning för sediment i Tärnsjön i Heby kommun

---

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens dom på så sätt att beslutspunkten 3 i Länsstyrelsen i Uppsala läns föreläggande den 14 februari 2022 (ärendebeteckning 575-2709-2021) om att inkomma med översiktlig åtgärdsutredning fastställs, dock med den justeringen att utredningen ska redovisas senast 10 månader efter att beslutet har fått laga kraft.

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 I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen i Uppsala län har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra mark- och miljödomstolens dom och fastställa beslutspunkten 3 i länsstyrelsens föreläggande den 14 februari 2022 om att inkomma med översiktlig åtgärdsutredning, med den justeringen att utredningen ska redovisas till länsstyrelsen senast 10 månader efter att beslutet har fått laga kraft.

Tärnsjö Garveri AB har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen har anfört sammanfattningsvis följande.

Att ta fram en åtgärdsutredning ingår i huvudstudieskedet, det vill säga utredningsfasen för ett förorenat område, se Naturvårdsverkets rapport Att välja efterbehandlingsåtgärd (NV 5978). Detta är även i enlighet med Naturvårdsverkets kvalitetsmanual för användning och hantering av statlig finansiering till avhjälpande av föroreningsskador. I utredningsfasen är enligt praxis utrymmet för jämkning av ansvaret mycket marginellt. Bolaget har hittills inte redovisat några förslag på åtgärdsalternativ gällande förorenade sediment i Tärnsjön. Bolaget har inte kunnat visa på att det är oskäligt att genomföra åtgärder av Tärnsjöns sediment.

Mark- och miljödomstolen har bedömt att det inte finns underlag som pekar på behov av att ta fram en åtgärdsutredning avseende Tärnsjöns sediment då dessa inte innebär någon risk. Det saknas underlag för att kunna dra de slutsatser som mark- och miljödomstolen gjort avseende risk och att det inte finns ett åtgärdsbehov. Förhöjda halter av krom i grundvattnet har uppmätts. Sedimenten i Tärnsjön är kraftigt förorenade till den grad att det saknas ett funktionellt ekosystem. Det finns en konstaterad spridningsväg från ytvattnet i Tärnsjön till grundvattenförekomsten i Tärnsjöåsen. Det finns därmed en risk för fortsatt spridning av framför allt krom till grundvattnet både på kort och på lång sikt.

Bolaget har anfört sammanfattningsvis följande.

I Mark- och miljööverdomstolens mål nr M 3001-12 har domstolen visserligen bedömt att bolaget kan bli adressat för ett föreläggande och att krav på utredning kan riktas mot alla som ingår i verksamhetsutövarkategorin. Bedömningen av om det är skäligt att ställa krav på den som inte själv bidragit till föroreningen blir väsentligen annorlunda vid krav på åtgärder respektive undersökningar. Bolaget vidhåller att, för det fall länsstyrelsen anses ha presenterat tillräcklig utredning för att det i nuläget finns ett behov av åtgärder, bolagets ansvar ska jämkas till noll enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. Kromgarvningen upphörde 1988, bolaget bildades 1993 och har enbart använt vegetabiliska garvningsmetoder. Bolaget har uppenbarligen inte till någon del bidragit till föroreningen genom sin verksamhet.

Det är tydligt visat att behov av åtgärdsutredningen saknas, inte minst då expertbedömningen är att åtgärder inte behövs. Eftersom åtgärder inte behövs, saknas också behov av en åtgärdsutredning. Mark- och miljödomstolen har resonerat rätt vad avser risken. Länsstyrelsen har i ärendet saknat utredning till stöd för sina påståenden. Bolaget har däremot tagit fram utredningar från ledande experter på området som dessutom har en lång bakgrund med utredningar av Tärnsjön och som entydigt gett svar på bland annat frågan om eventuell risk.

En ordning där icke underbyggda påståenden får företräde framför gedigna utredningar kan inte vara acceptabel. Med stöd av teknisk expertis delar inte bolaget länsstyrelsens uppfattning om att risk för påverkan på dricksvattentäkter och grundvattenförekomsten föreligger. Geosyntec Consultants AB konstaterar i sin promemoria 2023 att det sammantaget i tidigare undersökningar inte finns stöd för den farhåga som länsstyrelsen lyfter fram och därmed inget behov av undersökningar enligt länsstyrelsens föreläggande.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Ansvar och jämkning

Av 10 kap. 2 § första stycket miljöbalken framgår att den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till en föroreningsskada eller allvarlig miljöskada (verksamhetsutövaren) är ansvarig för det avhjälpande som ska ske enligt bestämmelserna i detta kapitel. I domen den 29 juni 2012 i mål nr M 3001-12 fann Mark- och miljööverdomstolen att Tärnsjö Garveri AB, enligt 10 kap. 2 § miljöbalken hade ett ansvar som verksamhetsutövare att genomföra vissa undersökningar och utredningar avseende föroreningar i Tärnsjön. Detta bland annat mot bakgrund av att bolaget efter förvärv av Tärnsjö Ånggarveri AB:s fastighet med lokaler och inkråm fortsatt driften av garveriverksamhet på platsen. Det föreläggande som är föremål för prövning i detta mål är riktat mot samma bolag, avser föroreningar i samma sjö och är i övrigt av likartat slag. Det saknas anledning att nu göra någon annan bedömning än i det tidigare målet, nämligen att bolaget enligt 10 kap. 2 § miljöbalken har ett ansvar som verksamhetsutövare när det gäller föroreningar i Tärnsjön.

Av 10 kap. 4 § första stycket miljöbalken framgår att den som är ansvarig för att avhjälpa en föroreningsskada i skälig omfattning ska utföra eller bekosta det avhjälpande som på grund av föroreningsskada behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. Av andra stycket samma bestämmelse framgår att när ansvarets omfattning bestäms ska det beaktas hur lång tid som förflutit sedan föroreningen ägde rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheter i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att denne bidragit till föroreningen endast i begränsad mån, ska även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning.

I MÖD 2010:18 *Skälighetsavvägning i två steg* klargörs att skälighetsavvägningen enligt 10 kap. 4 § miljöbalken bör ske i två steg. Först bör utredas vilka efterbehandlingsåtgärder som är miljömässigt motiverade och rimliga ur kostnadssynpunkt. Det är

den bedömning som görs enligt första stycket. Därefter bör göras en bedömning av ansvaret omfattning enligt andra stycket. Det föreläggande som är föremål för prövning i detta mål rör en översiktlig åtgärdsutredning som ska kunna fungera som underlag för riskvärdering gällande åtgärder i sjön. Det rör sig således om ett föreläggande om att utreda vilka åtgärder som är miljömässigt motiverade och rimliga ur kostnadssynpunkt. Föreläggandet innebär däremot inte ett åläggande för bolaget att stå för de kostnader som är förknippade med att utföra de eventuella åtgärder som kan komma att föreslås i åtgärdsutredningen. Föreläggandet rör således det undersökande skedet.

Av fast praxis framgår att det sällan är motiverat att i undersökningsskedet jämka ansvaret i förhållande till det allmänna med stöd av 10 kap. 4 § miljöbalken (se främst MÖD 2003:127 *Arvamet* och MÖD 2006:36 *Massafabriken vid Umeälven* samt Mark- och miljööverdomstolens dom den 26 april 2017 i mål nr M 8262-16 och dom den 28 november 2019 i mål nr M 9302-18 samt jämför MÖD 2010:18 *Skälighetsavvägning i två steg*). I undersökningsskedet har den som ansvarar enligt 10 kap. 2 § miljöbalken att utföra den utredning som är nödvändig för att kunna avgöra behovet av och sättet för eventuella vidare avhjälpandeåtgärder (se MÖD 2014:2 *Falkvarv* med där angivna hänvisningar till praxis). Någon absolut gräns mellan utredning/undersökning och åtgärder kan inte dras. Eftersom jämkning kan ske även i undersökningsskedet finns det inte heller något sådant behov. Klart är dock att det endast i undantagsfall bör bli aktuellt med jämkning i undersökningsskedet.

Bolagets verksamhetutövaransvar i detta fall har, såsom anges i den tidigare domen, sin grund i att bolaget efter förvärv av en tidigare garveriverksamhets fastighet med lokaler och inkråm fortsatt driften av garveriverksamheten på samma plats. Denna grund för verksamhetsutövaransvaret skiljer sig från de fall då verksamhetsutövaransvaret grundar sig på att ett subjekt övertar såväl rättigheter som skyldigheter från den tidigare verksamhetsutövaren genom exempelvis fusion (se MÖD 2006:36 *Massafabriken vid Umeälven* och MÖD 2021:28 *Bussverksamheten i Örebro* samt Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 augusti 2017 i mål nr M 1189-17). I en situation där verksamhetsutövaransvaret, såsom i detta fall, har sin grund i att ett subjekt förvärvat verksamheten med inkråm och fortsätter verksamheten på platsen finns det ofta fler subjekt, i en kedja bakåt i tiden, som också kan ha ett verksamhetsutövaransvar. Det

skulle i en sådan situation möjligen vara motiverat att redan under undersökningsskedet jämka ansvaret. Om det står klart att inget kostnadsansvar för avhjälpandeåtgärder ska komma i fråga, genom att ansvaret till största delen ligger på andra subjekt, kan det knappast heller vara motiverat att ålägga adressaten att genomföra en åtgärdsutredning. Mark- och miljööverdomstolen anser emellertid att det i nuläget inte kan uteslutas att bolaget kan komma att bära ett ansvar för avhjälpandekostnaderna. Den slutliga skälighetsavvägningen av ansvarets omfattning enligt 10 kap. 4 § miljöbalken får alltså anstå till dess att det har utretts vilka avhjälpandeåtgärder som är miljömässigt motiverade och rimliga från kostnadssynpunkt (se MÖD 2010:18 *Skälighetsavvägning i två steg*).

Åtgärdsutredningen

Länsstyrelsen har motiverat föreläggandet om framtagande av en översiktlig åtgärdsutredning för Tärnsjön med att det behövs ytterligare information om möjliga åtgärdsalternativ där det utifrån befintligt underlag om objektet översiktligt redogörs för olika åtgärdsalternativ i syfte att uppnå riskreduktion. Länsstyrelsen har bedömt att det i nuläget inte ska behövas några ytterligare provtagningar/projekteringar för detta, men att utredningen ska kunna redogöra för ungefärlig kostnad, tekniskt genomförande och vilken riskreduktion på kort och lång sikt som åtgärdsmetoden bedöms ge.

En åtgärdsutredning är typiskt sett en av de avslutande delarna av undersökningsskedet för ett förorenat område. Enligt Mark- och miljööverdomstolens mening bör det, för att avstå från åtgärdsutredningen, i princip krävas att det står klart att det inte finns någon risk för spridning av föroreningen och att det redan utan en åtgärdsutredning kan konstateras att det inte finns några avhjälpandeåtgärder som är miljömässigt motiverade och rimliga från kostnadssynpunkt. Så är inte fallet här. Mark- och miljööverdomstolen anser därmed att länsstyrelsens föreläggande om åtgärdsutredning är motiverat i detta fall. Det är fråga om en översiktlig utredning med utgångspunkt i det tillgängliga utredningsunderlaget. Vid en samlad bedömning kan föreläggandet i denna del inte anses alltför betungande för bolaget.

Sammanfattningsvis ska länsstyrelsens överklagande därmed bifallas och mark- och miljödomstolens dom ändras såvitt gäller åtgärdsutredningen.

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., referent, tekniska rådet C.B. samt hovrättsrådet H.B.

Föredragande har varit S.S.

NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2023-08-16
meddelad i
Nacka

Mål nr M 1365-22

PARTER

Klagande
Tärnsjö Garveri AB
Garverivägen 6
740 45 Tärnsjö

Ombud: Advokaterna ANLI
Setterwalls Advokatbyrå AB
Box 4501
203 20 Malmö

Ombud: Advokaten TOSK
Setterwalls Advokatbyrå AB
Box 1050
101 39 Stockholm

Motpart
Länsstyrelsen i Uppsala län
751 86 Uppsala

ÖVERKLAGAT BESLUT
Länsstyrelsen i Uppsala läns beslut den 14 februari 2022 i ärende nr 575-2709-2021, se bilaga 1

SAKEN
Föreläggande om utredningar och riskbedömning av föroreningar, kontrollprogram samt underlag för riskvärdering vid Tärnsjö Garveri och Tärnsjön på fastigheterna A, B och C i Heby kommun

---

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsen i Uppsala läns beslut i dess helhet.

Postadress	Besöksadress	Telefon	Expeditionstid
Box 69 131 07 Nacka	Sicklastråket 1	08-561 656 30 **E-post**: mmd.nacka.avdelning3@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	måndag–fredag 08:00–16:30

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

YRKANDEN OCH INSTÄLLNING ... **3**

TÄRNSJÖ GARVERIS GRUNDER ... **3**
Sakomständigheter ... **3**
Garveriverksamheten vid Tärnsjön ... *3*
Kort om Tärnsjö Garveri ... *4*
Ansvarsutredningar, undersökningar och förelägganden ... *5*
Grunder ... **8**
Tärnsjö Garveri har aldrig använt krom i sin verksamhet ... *8*
Ny praxis gällande ansvar vid inkråmsöverlåtelse ... *10*
Området är redan tillräckligt undersökt ... *12*
Polluter Pays Principle ... *13*
Jämkning ... *14*

SAKKUNNIGUTLÅTANDE FRÅN TÄRNSJÖ GARVERI ... **15**

LÄNSSTYRELSENS GRUNDER ... **21**
Övergripande synpunkter ... **21**
Övervakning av haloklinen i Tärnsjön samt kontrollprogram ... **22**
PFAS ... *22*
Skydd av grundvattnet/dricksvattnet ... *23*
Livsmedelsverkets förslag på nya dricksvattenföreskrifter ... *24*
Miljökvalitetsnormer för grundvattenförekomsten ... *24*
Översiktlig åtgärdsutredning för Tärnsjön ... **25**
Nya garveriet (C) ... **27**
Gamla garveriet (A) ... **27**

TÄRNSJÖ GARVERIS BEMÖTANDE ... **28**
Tidigare bedömningar i ansvarsfrågan ... **28**
Teknisk analys av det som framförs i Länsstyrelsens yttrande ... **29**
Övervakning av haloklinen samt kontrollprogram ... **30**
Länsstyrelsen farhågor avseende grundvattnet saknar stöd ... *30*
Livsmedelsverkets förslag på nya dricksvattenkriterier föranleder inte något behov av ytterligare undersökningar ... *30*
Tidigare undersökningar av området har inte beaktats inom ramen för miljökvalitetsnormer för grundvattenförekomsten ... *31*
Det föreligger inte något behov av åtgärdsutredning för Tärnsjö ... *32*
Nya garveriet (A) ... *34*
Gamla garveriet (C) ... *35*
Särskilt om PFAS ... *36*

DOMSKÄL ... **37**
Inledning ... **37**
Är Tärnsjö Garveri rätt adressat? ... **37**
Tärnsjö Garveris ansvar för verksamheten på C (nya garveriet) ... *37*
Tärnsjö Garveris ansvar för verksamheten på A (gamla garveriet) ... *38*
Sammanfattning rörande bolagets ansvar ... *39*
Förelagda åtgärder ... **39**
Tärnsjön, punkterna 1–3 i föreläggandet ... *39*
Nya garveriet (C), punkterna 4–5 i föreläggandet ... *41*
Gamla garveriet (A), punkterna 6–7 i föreläggandet) ... *42*
Slutsats ... **43**

YRKANDEN OCH INSTÄLLNING

Tärnsjö Garveri AB (Tärnsjö Garveri) har överklagat länsstyrelsens beslut och yrkat att mark- och miljödomstolen

- i första hand ska upphäva beslutet i dess helhet.
- i andra hand ska upphäva punkterna 6–7 i beslutet (som avser gamla garveriet) och jämka Tärnsjö Garveris ansvar för de åtgärder som anges i punkterna 1–5 (som avser Tärnsjön och nya garveriet) i beslutet till noll eller till vad som kan anses utgöra skälig omfattning.
- i tredje hand ska jämka Tärnsjö Garveris ansvar för de åtgärder som anges i punkterna 6–7 (som avser gamla garveriet) i beslutet till noll eller till vad som kan anses utgöra skälig omfattning.

Länsstyrelsen i Uppsala län (länsstyrelsen) har angett att myndigheten inte har någon erinran mot att mark- och miljödomstolen begränsar tiden för när provtagning och redovisning enligt punkt 1 i föreläggandet ska ske till årligen under 2023–2025. Länsstyrelsen har motsatt sig ändring av det överklagade beslutet i övrigt.

TÄRNSJÖ GARVERIS GRUNDER

Sakomständigheter

Garveriverksamheten vid Tärnsjön

Vid sjön Tärnsjön i Heby kommun har det bedrivits garveriverksamhet sedan år 1873 då ett garveri grundades på den västra sidan av sjön på fastigheten A, dvs. det som i beslutet beskrivs som ”gamla garveriet”. På denna plats bedrevs inledningsvis vegetabilisk garvning, vilket under 1920-talet kompletterades med garvning med kromsalter. Verksamheten bedrevs till att börja med utan någon formell bolagsform men år 1935 bolagiserades verksamheten genom att bolaget Tärnsjö Ånggarveri AB (”TÅAB”) bildades. Orenat avloppsvatten, främst från sköljning av hudarna, släpptes ut i Tärnsjön under perioden 1873–1946, då verksamheten vid det gamla garveriet lades ner. På denna plats har verksamhet alltså endast bedrivits i obolagiserad form samt under elva års tid av TÅAB. Tärnsjö Garveri har inte bedrivit någon verksamhet vid det gamla garveriet.

I samband med att verksamheten lades ner vid det gamla garveriet år 1946, startade TÅAB ett nytt garveri vid sjöns norra strand på fastigheten C, vilket är den plats som i beslutet benämns som ”nya garveriet”. Vid det nya garveriet renades avloppsvattnet delvis fram till 1959–1960 då TÅAB kopplade sitt processavloppsvatten till det kommunala reningsverket. Inget processavloppsvatten har släppts till Tärnsjön därefter. Vegetabilisk garvning samt garvning med kromsalter pågick vid det nya garveriet fram till 1988, då användningen av krom i verksamheten helt upphörde och bolaget återgick till att endast utöva garvning med vegetabilisk metod. Verksamhetsutövare under denna period var TÅAB. TÅAB bedrev verksamhet på platsen fram till och med år 1993 då bolaget gick i konkurs.

Efter konkursen köpte det nystartade bolaget Tärnsjö Garveri inkråm i konkursboet för den vegetabiliska garvningen. Bolaget bedriver fortfarande verksamhet med produktion av produkter av vegetabiliskt garvat läder. Bolaget har aldrig bedrivit någon garvning med kromsalt, utan detta har alltså endast skett inom ramen för TÅAB:s verksamhet. Bolaget har inte heller tagit över något ansvar relaterat till den krombaserade garvningen.

Kort om Tärnsjö Garveri

Tärnsjö Garveri bildades 1993. I samband med att bolagets verksamhet inleddes förvärvades delar av inkråmet från TÅAB i konkurs. Det rörde sig framför allt om maskiner för vegetabilisk garvning och byggnader. Tärnsjö Garveri anställde även en begränsad del av den personal som tidigare arbetat hos TÅAB. Den verkligen huvudmannen för Tärnsjö Garveri har inte någon koppling till den tidigare verksamheten i TÅAB. Hos Bolagsverket har Tärnsjö Garveris verksamhet angivits som att bolaget ska ”bedriva handels- och fabriksrörelse, företrädesvis inom läderbranschen med inriktning på vegetabilisk garvning av läder”. Redan i bolagets verksamhetsbeskrivning framgår således att bolaget endast ska och har ägnat sig åt vegetabilisk garvning.

Tärnsjö Garveri har en tydlig profil vad gäller miljöfrågor och är ledande inom sin bransch för miljöarbete. Under 2019 byttes energikälla för process- och fastighetsvärme från olja till biobränsle, vilket minskade utsläppet med 93 procent. För detta erhöll bolaget 65 procent av kostnaden i bidrag från Klimatklivet, ett statligt initiativ där bidrag kan sökas för klimatförbättrade åtgärder. Bolaget innehar även certifieringar från TÜV och OCS, vilket betyder att bolaget tillverkar organiskt läder. Bolaget arbetar även med Energinätverket i Mälardalen för energieffektivisering inom hela verksamheten. Därtill arbetar bolaget för ett ökat cirkulärt flöde genom att biprodukter från garveriprocessen används som råvara för gelatintillverkning och genom att avfallet från garveriprocessen i sin helhet används till biogas.

Den utpräglade miljöprofilen och det exklusiva kundsegment som Tärnsjö Garveri vänder sig till accepterar inte att skadliga ämnen används i verksamheten. Det påstås i länsstyrelsens ansvarsutredning den 20 januari 2020 (”den andra ansvarsutredningen”) att PFAS förmodas ha förekommit i verksamheten eftersom denna substans anges vara branschtypisk för textil och läderproduktion. Detta påstående stämmer inte. PFAS förekommer inte i den vegetabiliska garvningen och bolaget känner inte heller till att det skulle ha använts i den tidigare verksamheten. Bolaget har aldrig bedrivit garveriverksamhet medelst kromsalter eller på annat vis befattat sig med krom inom ramen för sin verksamhet. Bolaget har därmed inte bidragit till några kromföroreningar.

Ansvarsutredningar, undersökningar och förelägganden

Den 12 januari 2011 färdigställde länsstyrelsen en översiktlig ansvarsutredning för Tärnsjö Ånggarveri, Nordmyrasjön och Gäddsjö mosse (”den första ansvarsutredningen”) . Utredningen togs fram då länsstyrelsen sökt statliga medel för undersökningarna från Naturvårdsverket men fått besked att det inte kunde beviljas om det inte fanns en ansvarsutredning. I den första ansvarsutredningen konstaterade länsstyrelsen att Tärnsjön förorenats av både verksamheten på A och verksamheten på C. Bedömningen gjordes därefter att Tärnsjö Garveri var en lämplig adressat för krav på undersökningar vad beträffade

fastigheten C. För föroreningar på fastigheten A saknades ansvar, vilket gjorde att utredningskostnader för denna del helt skulle täckas av statliga medel.

Den 1 juli 2011 förelade länsstyrelsen Tärnsjö Garveri att, mot bakgrund av första ansvarsutredningen, bekosta 25 procent, dock max 100 000 kr av undersöknings- och utredningskostnaderna, avseende de förorenade bottensedimenten i Tärnsjön, fastigheterna C och A samt dess påverkansområde motsvarande en förstudie enligt Naturvårdsverkets kvalitetsmanual. Eftersom bolaget varken använt krom i sin verksamhet vid det nya garveriet eller överhuvudtaget släppt ut processavloppsvatten till Tärnsjön, överklagade bolaget föreläggandet. Mark- och miljööverdomstolen fastställde föreläggandet och utsträckte därmed ansvarskretsen på ett sätt som inte lagstiftaren avsett.

Efter att Mark- och miljööverdomstolens dom vunnit laga kraft genomfördes de undersökningar som Tärnsjö Garveri var förelagda att bekosta delar av. Resultatet redovisades den 19 december 2012. Undersökningen bekräftade de höga halter av krom i sedimenten som framgår av Kemaktas rapport från 2011. Även i Tärnsjöns bottenvatten uppmättes halter överstigande riktvärdet för krom, liksom för flera ytterligare metaller. I grundvattnet noterades förhöjda kromhalter endast i en punkt. Även nickel och bly, vars ursprung är oklart, uppmättes i förhöjda halter i grund-vattnet. Därtill vidtogs provtagning av jord och grundvatten i tre punkter på fastigheten C.

Som följd av detta tog länsstyrelsen fram två åtgärdsmål, vilka tar sikte på att den kommunala råvattenbrunnen samt nuvarande och eventuella framtida privata dricksvattenbrunnar ska kunna användas utan risk för människors hälsa samt att föroreningen inte ska bidra till halter i omgivningen som innebär en risk för människor eller miljön. Kostnader för vattenskydd är normalt en kostnad som ska internaliseras i va-verksamheten och bäras av avgiftskollektivet. Det faktum att vattenskydd åberopas visar att fel väg valts för åtgärder som ska syfta till att åstad-komma en viss dricksvattenkvalitet. Med den industriella historia som finns kring

Tärnsjön är det dessutom tveksamt om en lämplig lokalisering valts för en kommunal vattentäkt.

Den 8 mars 2016 förelade länsstyrelsen återigen Tärnsjö Garveri att genomföra en miljöteknisk undersökning motsvarande en förstudie enligt Naturvårdsverkets kvalitetsmanual på industriområdet för C vid nya garveriet. Syftet med denna undersökning var att utreda föroreningssituationen på industriområdet avseende mark och grundvatten. Bolaget inkom med rapport i november 2016. Kromförorenad jord och processavfall påträffades i fyllning längs med strandlinjen. Vidare utförde WSP under 2016–2017 kompletterande utredningar avseende yt- och grundvatten ”i och kring Tärnsjön” på uppdrag av länsstyrelsen, vilka redovisas i rapport daterad den 13 oktober 2017. Bl.a. utreddes sambandet mellan Tärnsjöns vatten och grundvattnet. Av utredningarna framgår att det finns en skiktning av vattnet som föreligger året om och som därmed inte är temperaturberoende. Denna skiktning tros bero på salter i sjövattnet som exempelvis skulle kunna härröra från dumpat garveriavfall och möjligen från avlopp från tidigare garveriverksamhet. Fenomenet kallas för haloklin. En följd av denna haloklin är att det mest förorenade sjövattnet hålls kvar på djupet under haloklinen och blandas alltså inte med det ytligare vattnet.

Efter att WSP genomfört undersökningarna tog länsstyrelsen fram den andra ansvarsutredningen, som avsåg utgöra en uppdatering av den första ansvars-utredningen. Det ska dock noteras att det framgår att någon ytterligare utredning av de historiska förhållandena på platsen inte har genomförts utan att utredningen i överenskommelse med länsstyrelsen endast baseras på tidigare framtaget underlag. Det har t.ex. inte gjort några vidare efterforskningar gällandet den såg- och snickeri-verksamhet som bedrevs i området mellan 1946–1976. I denna utredning ändras det tidigare ställningstagandet om att A, dvs. gamla garveriet, inte ska omfattas av Tärnsjö Garveris ansvar, till att A numera ska omfattas. Skälet för detta anges vara att ny praxis föranlett att verksamheten vid gamla och nya garveriet ska anses utgöra en och samma verksamhet. Med anledning av detta bedömer andra ansvarsutredningen att även ansvar för föroreningar från verksamheten vid det

gamla garveriet får anses ha övertagits av Tärnsjö Garveri vid förvärvet av delar av inkråmet från TÅAB:s konkursbo.

Den andra ansvarsutredningen resulterade i det överklagade beslutet. Utöver att Tärnsjö Garveri inte delar länsstyrelsens juridiska bedömning av ansvaret, delar bolaget inte heller den tekniska bedömningen gällande behovet av de åtgärder som åläggs bolaget i beslutet. Med anledning av det sistnämnda har bolaget anlitat Geosyntec Consultants AB för ett sakkunnigutlåtande.

Grunder

Tärnsjö Garveri har aldrig använt krom i sin verksamhet

Av 10 kap. 2 § miljöbalken framgår att den som har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en handling som orsakat en föroreningsskada (verksamhetsutövaren) ska ansvara för det avhjälpande som ska ske med anledning av föroreningen. I begreppet avhjälpande omfattas samtliga åtgärder i processen, exempelvis undersökningar, faktiska åtgärder och efterkontroller.

Garvning med vegetabilisk metod respektive med krom är tekniskt sett två olika processer. Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr M 3001-12 är i princip det första målet där en verksamhetsutövare förelagts att vidta åtgärder under övertagandet av en verksamhet där det förorenande ämnet inte funnits i verksamheten.

I MÖD 2003:127 hade bolaget Arvamet förelagts att ta fram en undersökningsplan för ett förorenat område i Umeälven. Området hade förorenats med PCB av en tidigare skrotningsverksamhet, som Arvamet förvärvat inkråmet ifrån. Arvamet överklagade föreläggandet med argumentet att den aktivitet som orsakat föroreningarna hade avslutats före Tärnsjö Garveris övertagande av verksamheten. En avgörande skillnad i målet var dock att ett visst utläckage av PCB fortfarande pågick. Mark- och miljööverdomstolen uttalade bl.a. följande. ”Av utredningen framgår att en viss förorening fortfarande sker från den aktuella fastigheten till älven. Även om Arvamet bidragit till föroreningen endast i begränsad omfattning är det vid en sammantagen bedömning enligt 10 kap. 4 § miljöbalken skäligt att Arvamet utför

den utredning som är nödvändig för att kunna avgöra behovet av och sättet för saneringsåtgärder.” Utgångspunkten vid en jämförelse med MÖD 2003:127 måste därför vara att det i det fallet fanns ett visst eget bidrag till den förorening som den verksamhet vars inkråm man förvärvat orsakat.

Vid tidpunkten för det första föreläggandet meddelade Mark- och miljööverdomstolen dom avseende ett annat bolag med en annan utgång. I MÖD 2011:24 hade bolaget NJ Innovation förelagts att inkomma med resultatet av en åtgärdsförberedande undersökning av klorerade lösningsmedel på den fastighet där bolaget bedrev sin verksamhet. NJ Innovation bedrev tillverkning av skyltar. I samband med bildandet av bolaget förvärvades bl.a. vissa maskiner från konkursboet efter Ornamentik. Även lokalerna togs över. Ornamentiks verksamhet hade innefattat bruk av trikloretylen. När NJ Innovation ansökte om tillstånd i samband med uppstarten var det inte klart vilken tillverkningsmetod som skulle användas, varför tillstånd söktes även för användning av trikloretylen. NJ Innovations verksamhet kom dock att fokusera på fotoetsning, vilket är en process som överhuvudtaget inte innehåller trikloretylen. Medan Ornamentik hade tvättat sina skyltar med trikloretylen, tvättade NJ Innovation sina skyltar med alkalisk tvätt.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterade inledningsvis att parterna i målet var överens om att trikloretylen inte hade förbrukats inom ramen för NJ Innovations verksamhet. Frågan blev då om NJ Innovation kunde anses ha sådana kopplingar till Ornamentik att bolaget skulle anses vara verksamhetsutövare även för deras verksamhet. I den delen konstaterade domstolen att Ornamentik var i konkurs och att bolaget under slutet av 1980-talet hade ca 85 anställda, medan NJ Innovation hade fem anställda. Det fanns inte någon koppling i fråga om ägarintressen och dessutom hade de två bolagen bedrivit olika typer av ytbehandlingsverksamhet. Eftersom det inte fanns något organisatoriskt samband mellan de två bolagen och det inte kunde anses vara fråga om samma verksamhet, skulle NJ Innovation därmed inte ses som verksamhetsutövare för den verksamhet som gått i konkurs.

I Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr M 3001-12 hade länsstyrelsen förelagt Tärnsjö Garveri att bekosta undersökningar. När bolaget bildades hade det köpt maskiner och byggnader av konkursboet för TÅAB relaterat till den vegetabiliska garvningen. Före konkursen arbetade 85 anställda i garveriet och i bolaget anställdes 27 av dessa. Den kromgarvning som orsakat de aktuella föroreningarna var avslutad sedan 1988, vilket innebar att det både före och efter förvärvet bedrevs vegetabilisk garvning. Kromgarvning har således inte heller ingått i det inkråm eller den verksamhet som förvärvades. I domskälen konstaterade domstolen kortfattat att den garveriverksamhet som Tärnsjö Garveri bedriver inte är så annorlunda att den tekniskt och miljömässigt är av annan art än den tidigare bedrivna.

I både fallet NJ Innovation och Tärnsjö Garveri har maskiner och lokaler tagits över, produkten har varit densamma (skyltar respektive läderprodukter), ett antal anställda har anställts i den nya verksamheten och inte något av bolagen har på egen hand använt det förorenande ämnet eller bidragit till den aktuella föroreningen. Den avgörande skillnaden mellan NJ Innovation och Tärnsjö Garveri förefaller därför vara den betydelse som det ”organisatoriska sambandet” tillmättes. Vad som ska anses utgöra ett organisatoriskt samband utvecklas inte vidare och vad som var skillnaden mellan de två målen framgår inte.

Ny praxis gällande ansvar vid inkråmsöverlåtelse

Rättsläget avseende vilket ansvar som följer vid en inkråmsöverlåtelse och betydelsen av det organisatoriska förhållanden har nyligen klargjorts i MÖD 2022:2. Mark- och miljööverdomstolen har gjort en snävare bedömning av vilket ansvar som följer vid en inkråmsöverlåtelse. I målet hade nämnden förelagt Kem-Man i Umeå AB att inkomma med provtagningsplan för en miljöteknisk undersökning samt att efter godkännande genomföra provtagningsplan med avseende på förväntade potentiella föroreningar kopplade till tidigare kemtvättsverksamhet på en adress. Kem-Man hade dock aldrig bedrivit verksamhet på den adressen, utan den verksamheten bedrevs av bolaget Tobom som ägdes av en förälder till ägaren av Kem-Man. Tobom överlät inkråmet i bolaget till Kem-Man. Kort därefter gick Tobom i konkurs.

Länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen tillmätte stor betydelse till att det fanns en tydlig koppling i fråga om ägarintressen mellan de två bolagen. Mark- och miljööverdomstolen gjorde emellertid en annan bedömning och uttalade bl.a. följande. ”Ett aktiebolag utgör en juridisk person vars förmögenhetsmassa är skild från såväl dess aktieägares som ställföreträdares (och anställdas). Varken ägare eller ställföreträdare är ansvariga för bolagets skulder i allmänhet eller för bolagets avhjälpandeansvar enligt miljöbalken. I enstaka fall kan visserligen omständigheterna vara sådana att förutsättningar för så kallat ansvarsgenombrott är för handen. Någon generell princip om ansvarsgenombrott gäller dock inte på miljörättens område; en aktieägare är alltså som utgångspunkt inte att anse som verksamhetsutövare i stället för eller vid sidan av bolaget. Enligt de principer som kommer till uttryck i MÖD 2013:28 kan ett moderbolag med bestämmande inflytande över ett dotterbolag och som genom koncernbidrag har möjliggjort den verksamhet i dotterbolaget vilken bidragit till en föroreningsskada, vid sidan om dotterbolaget vara att betrakta som verksamhetsutövare. Den situationen är inte jämförbar med att ett aktiebolag förvärvar delar av inkråmet i det aktiebolag som utövat den verksamhet som kan ha orsakat en föroreningsskada. Att det bland bolagens ägare/ställföreträdare föreligger ett släktförhållande kan inte tillmätas någon självständig betydelse för den bedömningen.”

I MÖD 2022:2 rörde det sig om ett föreläggande enligt 26 kap. 22 § miljöbalken för ännu inte konstaterade föroreningsskador. Bedömningen äger dock även full relevans utifrån ansvarsreglering i 10 kap. miljöbalken. I och med att förvärvaren av inkråmet aldrig hade bedrivit verksamhet på den förorenade fastigheten menade Mark- och miljööverdomstolen att det aldrig kan bli fråga om ett ”eget verksamhetsutövaransvar” för denna fastighet utan ett ansvar måste i så fall ha medföljt genom förvärvet. Mark- och miljööverdomstolen ansåg dock att vem som äger ett bolag inte ska tillmätas betydelse på det sätt som mark- och miljödomstolen gjort. Ägarintresse ska således inte föranleda att ett ansvar uppkommer utan bolaget måste ses utifrån den association som det utgör. Hänvisningen till MÖD 2013:28 anses

således irrelevant. Att det t.ex. finns viss personanknytning mellan tidigare och senare verksamhetsutövare underkänns som ansvarsgrund.

Mark- och miljööverdomstolen betonade att en inkråmsöverlåtelse i rättslig mening inte har samma betydelse som en fusion, där det förvärvande aktiebolaget övertar alla rättigheter och skyldigheter från det fusionerade bolaget och därmed även dess verksamhetsutövaransvar. Något ansvar för förvärvaren ansågs därför inte föreligga. Med hänsyn till MÖD 2022:2, särskilt hur själva inkråmsförvärvet bedömts, skulle föreläggandet mot Tärnsjö Garveri inte fastställts i mål nr M 3001-12. Det ska även noteras att författaren till den andra ansvarsutredningen har kommenterat det förändrade rättsläget. Med beaktande av MÖD 2022:2 skulle den andra ansvarsutredningen ha kommit till en annan slutsats rörande ansvaret.

Området är redan tillräckligt undersökt

Av den andra ansvarsutredningen framgår en sammanställning av de undersökningar som genomförts inom MIFO-objektet Tärnsjö Garveri:

- Kemakta, Översiktliga undersökningar vid f.d. Tärnsjö ånggarveri, den 20 maj 2011. Undersökningen omfattade fastigheterna B och C samt A och motsvarande en MIFO fas 2-undersökning. Golder Associates, Rapport
- Förstudie Tärnsjön, den 19 december 2012. Undersökningen omfattade bl.a. Tärnsjöns vatten, sediment och fiskeförsök, grundvattenanalys och ett fåtal jordprover vid det nya garveriet inom C.
  WSP, Tärnsjö Garveri, C, Heby kommun, Miljöteknisk markundersökning
- den 24 november 2016. Utredningen omfattade provtagning av jord och grundvatten inom C.
  WSP, Tärnsjö Garveri – kompletterande undersökningar, Länsstyrelsen i
- Uppsala län den 13 oktober 2017, reviderad den 16 februari 2018. Utredningen innefattade kartläggning av sambandet mellan Tärnsjöns vatten och grundvattnet samt spridning och provtagning av vatten i sjön samt grundvatten. Uppdraget omfattade även en kompletterande provtagning av jord inom A och B.

Tärnsjö Garveri har anlitat Geosyntec för sakkunnigutlåtande. Geosyntecs slutsatser, som bolaget delar, är följande:

- Vad gäller punkterna 1–2 i länsstyrelsens föreläggande är det inte motiverat att upprätta och utföra ett kontrollprogram avseende haloklinen. I tidigare utredningsmaterial anges att om haloklinen skulle upphöra att existera kan hela Tärnsjön komma att syresättas, med förmodat lägre halter av löst krom som följd. Därtill finns flertalet beräkningar om spridning av krom idag, kompletterat med en känslighetsanalys, som visar att riskerna för råvatten-brunnen är små.
- Vad gäller punkten 3 i länsstyrelsens föreläggande är det inte motiverat att upprätta en åtgärdsutredning för Tärnsjön. I två tidigare utredningar har det konstaterats att det saknas åtgärdsbehov för Tärnsjön med utgångspunkt från länsstyrelsens åtgärdsmål. Givet den vägledning som länsstyrelsen har angett för utredningsarbetet ska inte något fortsatt arbete inom ramen för en åtgärdsutredning genomföras.
- Vad gäller punkterna 4–7 i länsstyrelsens föreläggande är det inte motiverat att låta utföra utökade undersökningar och utredningsarbete av mark vid det nya och gamla garveriet. Det kan ifrågasättas om aktuell utfyllnad ens härrör från garveriverksamheten, då mycket tyder på att det härrör från tidigare sågverksamhet. Därtill är aktuella områden redan väl undersökta i förhållande till respektive yta. Befintlig data kan användas för att konstatera att riskerna vad gäller utfyllnaderna med avfall från den historiska verksamheten är små.

Polluter Pays Principle

Länsstyrelsen har som ett skäl för beslutet angett att det förorenade området vid Tärnsjö Garveri, inklusive Tärnsjön, finns upptaget som ett rangordnat objekt på länsstyrelsens prioriteringslista över de mest förorenade områdena i länet, vilket innebär att det är ”mycket angeläget med fortsatta undersökningar och utredningar”. Som ovan angetts har det redan utförts fyra utredningar i och omkring Tärnsjön.

Därtill har beslutet inte riktats mot den verksamhetsutövare som orsakat föroreningarna, utan mot ett bolag som aldrig använt den förorenande ämnet krom i sin verksamhet. Vem som kan göras ansvarig för avhjälpande av en förorening anges i 2 kap. 8 § och 10 kap. miljöbalken, den s.k. Polluter Pays Principle, principen om att förorenaren ska betala för avhjälpandeåtgärder med anledning av en förorening. Principen är i grunden konkurrensrättslig med syfte att bolag inte ska kunna vinna prisfördelar jämfört med sina konkurrenter genom att inte betala för de föroreningar de orsakar. Någon sådan fördel har Tärnsjö Garveri aldrig haft. En önskan om att åtgärda något som myndigheten uppfattar som ett problem får inte innebära avsteg från grundläggande miljörättsliga principer och principer om legalitet och rättssäkerhet.

Sammantaget rör sig aktuellt mål i utkanten av samtliga bedömningsgrunder för att ansvar enligt 10 kap. miljöbalken ska föreligga. Först har ansvaret utsträckts från ett bolag i konkurs till den senare verksamhetsutövaren, trots att Tärnsjö Garveri endast förvärvade delar av inkråmet från konkursboet och därtill aldrig har använt det förorenande ämnet krom i verksamheten. Därefter har ansvaret utsträckts till ett område där det förelagda bolaget aldrig bedrivit verksamhet och där verksamheten dessutom lades ner drygt 15 år innan miljöskyddslagen trädde i kraft den 30 juni 1969. Ansvaret för det gamla garveriet inkluderas på så sätt i ansvaret för det nya garveriet för att det ”finns ett geografiskt samband”, trots att verksamheten flyttade till en ny plats och lokal. Föreläggandet kan inte anses vara förenligt med principen om att förorenaren betalar eller syftet med principen, nämligen konkurrensneutralitet. Det är inte heller i linje med principer om legalitet och rättssäkerhet, vilket även styrks av den ändrade praxis som följer av MÖD 2022:2.

Jämkning

Av MÖD 2011:24, Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr M 3001-12 och de båda ansvarsutredningarna i målet framgår att det beträffande jämkning ska göras olika bedömningar beroende på om det avser undersökningar eller faktiska avhjälpandeåtgärder.

I den första ansvarsutredningen konstaterade länsstyrelsen att en jämkning av undersökningsåtgärderna skulle ske. I det fallet gjordes bedömningen att ett kostnadsansvar om 25 procent, begränsat till 100 000 kr, kunde anses skäligt. Det beslutade maximala beloppet har redan genom de två tidigare föreläggandena överskridits. De kostnader som Tärnsjö Garveri har haft för undersökningar överstiger i dag en halv miljon kronor. Ytterligare kostnader kan inte anses skäligt.

För det fall domstolen finner att beslutet inte ska upphävas, ska jämkning enligt gängse metod ske enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. Med hänsyn till att Tärnsjö Garveris bidrag till föroreningen är obefintligt ska jämkning ske till noll utifrån bolagets begränsade bidrag. Skulle domstolen inte finna att en jämkning till noll ska ske, bör den jämkning som länsstyrelsen tillämpade i den första ansvarsutredningen tillämpas.

SAKKUNNIGUTLÅTANDE FRÅN TÄRNSJÖ GARVERI

Tärnsjö Garveri har gett in och åberopat sakkunnigutlåtande av H.E. vid Geosyntec Consultants AB den 9 maj 2022, länsstyrelsens ansvarsutredning den 20 januari 2020 samt länsstyrelsens ansvarsutredning den 12 januari 2011. Av utlåtandet framgår bland annat följande:

> *Punkterna 1–3*
> Enligt WSP (2018) så är haloklinens ursprung okänt (en möjlig förklaring är dumpat läderskrot som garvats med salt) och det är även oklart hur länge haloklinen kommer att bestå. WSP (2018) anger vidare att så länge haloklinen består så föreligger inget behov av riskreduktion avseende krom i Tärnsjön. Detta förefaller vara länsstyrelsens utgångspunkt för kravet på att ta fram ett kontrollprogram (punkt 2) samt även genomföra detta program (punkt 1 i föreläggandet).
>
> Geosyntec ifrågasätter inte den bedömning som anges i WSP (2018) gällande haloklinen som spridningsbegränsande faktum idag. Däremot så förefaller länsstyrelsen i sitt föreläggande bortse från den beskrivning av geokemiska processer som redovisas i WSP (2018). Av dessa beskrivningar framgår att det inte bedöms som osannolikt att löst krom kommer att bindas till järn- och manganoxider om Tärnsjön skulle syresättas ned till botten. Detta skulle således innebära att lösta halterna, som idag uppmäts under haloklinen, skulle

minska och att krom som binds till partiklar sedermera sedimenterar, dvs. detta blir en spridningsbegränsande process. Geosyntec är enig med WSP (2018) om att detta är vanligt förekommande processer i sjöar och att scenariot får förmodas som sannolikt i aktuellt fall.

Ytterligare stöd för dessa geokemiska processer finns redovisat i Golder Associates AB (2012) och den undersökning som utförs av suspendat. Det redovisas att halterna av krom i suspendatet är klart lägre jämfört med sedimenten. Med beaktande av den information som redovisas i WSP (2018) är en rimlig orsak till detta upplösning av järn- och manganoxider, som frisätts från sedimenten, i vattenpelaren (under haloklinen) till följd av syrebristen. Detta leder till frisättning av krom från suspendatet, vilket gör att halterna i suspendatet minskar jämfört med ytsedimenten och att den lösta halten i vattenpelaren blir högre (under haloklinen jämfört med över densamma).

I sammanhanget ska också anges den beräkning av spridning av krom från Tärnsjön till grundvattnet, som gjorts av Golder Associates AB (2012). Av beräkningen, vilken utgår från den högsta lösta kromhalten som analyserats under haloklinen, framgår att det inte finns någon risk att dricksvattenkriteriet för krom överskrids i Heby kommuns närbelägna råvattenbrunn. Därtill redovisar Golder Associates AB (2012) en känslighetsanalys där även kromhalter i ofiltrerade prover används och även dessa beräkningar visar på att risken för råvattenbrunnen är liten. Av detta följer således att om haloklinen skulle sluta att existera som spridningsbegränsande barriär så skulle lösta kromhalterna i ytvatten (under haloklinen) ändå inte innebära en risk för råvattenbrunnen. Tas hänsyn till att lösta halterna förmodligen skulle sjunka (se resonemang ovan) så erhålls än större säkerhet i den beräkningen. Geosyntec konstaterar därmed att ett kontrollprogram avseende haloklinen inte är motiverat.

Länsstyrelsen anger också i föreläggandet att en översiktlig åtgärdsutredning ska upprättas som underlag för en kommande riskvärdering, vilken syftar till att ett ställningstagande om åtgärder ska kunna göras. Geosyntec delar inte länsstyrelsens syn att en sådan utredning är motiverad. Enligt den vägledning som länsstyrelsen hänvisar till (Naturvårdsverket, 2009) ska en riskbedömning svara på frågan om det föreligger ett åtgärdsbehov eller inte. Om svaret är jakande upprättas en åtgärdsutredning. I det motsatta fallet så avbryts utredningsarbetet, dvs. ingen åtgärdsutredning upprättas.

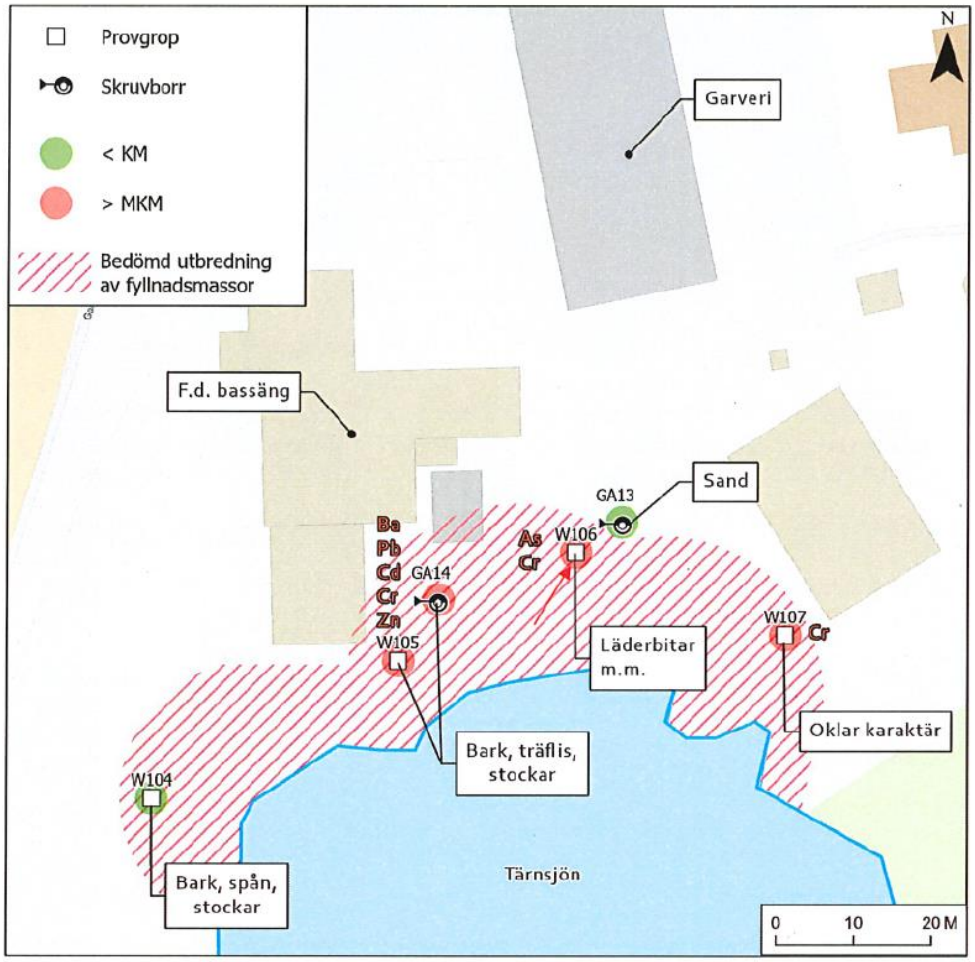
I aktuellt fall har länsstyrelsen upprättat övergripande åtgärdsmål enligt följande:

1. Att den kommunala råvattenbrunnen samt privata dricksvattenbrunnar omkring Tärnsjön fortsatt ska kunna användas utan risk för människors hälsa. Detta gäller även eventuella nya privata dricks-vattenbrunnar som kan komma att anläggas i området i framtiden.
2. Föroreningen ska inte bidra till halter i omgivningen (grundvatten, ytvatten och mark) som innebär en risk för människor eller miljön.

Vad Geosyntec kan utläsa så har två tidigare genomförda utredningar (Golder Associates AB, 2012 och WSP, 2018) konstaterat att det saknas åtgärdsbehov för Tärnsjön med utgångspunkt från länsstyrelsens åtgärdsmål. Golder Associates AB (2012) rekommenderar viss information samt ett något förändrat förfarande vad gäller kommunens kontrollprovtagningar av råvattenbrunnen. WSP (2018) slutsats är förvisso förbehållen att haloklinen kvarstår men med hänvisning till det resonemang som förs ovan så kan det baserat på befintlig kunskap förmodas att spridningen av löst krom, även om haloklinen upphör att existera, inte skulle innebära att halterna i kommunens råvattenbrunn överskrider dricksvattenkriterierna.

Geosyntec konstaterar därmed att det inte är motiverat att upprätta en åtgärdsutredning.

Punkterna 4–5
Föroreningar i mark och grundvatten har tidigare undersökts i Golder Associates AB (2012) och WSP (2016). I WSP (2016) redovisas en bedömd utbredning av fyllnadsmassor, vilken även inkluderar resultat från Golder Associates AB (2012). I Figur 1 redovisas den av WSP (2016) bedömda utbredningen, kompletterat med information om föroreningsinnehåll och typ av fyllnadsmassor. Av figuren framgår att det inom bedömt utfyllnadsområde förekommer flera punkter där provtagning visat på utfyllnad med bark, spån, trä etc., vilka kan förmodas härröra från den historiska sågverksamheten. I endast en av punkterna har läderbitar påvisats. Vad gäller innehållet av tungmetaller så noteras att flertalet överskrider Naturvårdsverkets generella riktvärde för MKM- områden (motsvarande industrimark) i prover som tagits på fyllning innehållande bark, spån etc. I prover som uttagits från den enda punkt där läderbitar påvisats visar arsenik och krom på halter över MKM. Geosyntec konstaterar därmed att det inom fyllnadsområdet företrädesvis påvisats fyllning som inte kan kopplas till den historiska garveriverksamheten och att det påvisats ett flertal olika metaller i halter över generella riktvärden för MKM.



Figur 1 Bedömd utbredning av fyllnadsmassor, modifierad från WSP (2016)

Den utvärdering av analysresultaten som redovisas i WSP (2016) kan också kommenteras kortfattat. Det konstateras att inga hälsorisker föreligger med utfyllnaden men att det inte kan uteslutas att risker för markekosystemet, grundvatten och ytvatten kan föreligga. Geosyntec vill ifrågasätta denna bedömning på ett flertal grunder:

Markekosystemet: I Kemakta (2011) anges att skyddsvärdet för marken (undersökningen avsåg förvisso gamla garveriet men det får anses vara likvärdiga förhållanden vid nya garveriet) är måttligt då ekosystemet är vanligt för regionen. I utfyllnaden förekommer olika material, där rester från historisk garveriverksamhet förefaller utgöra en mindre andel än exempelvis före detta sågverksamheten. Materialens textur (bark, spån, läderbitar etc.) kan, i enlighet med WSP (2016) utgöra en begränsning för ett mark-ekosystem. Den bedömning som redovisas i WSP (2016) baseras på en jämförelse med generella markmiljöriktvärden och den statistik vad gäller hattfördelning som används utgår från oproportionerligt många analyser från den begränsade förekomst av garveriavfall som påvisats. Det kan också

ifrågasättas om det är relevant att bedöma risker för ett markekosystem inom ett så pass avgränsat området som utfyllnaden utgör. Snarare borde helheten för området (åtminstone hela nya garveriet) betraktas.

Grundvatten och ytvatten: WSP (2016) konstaterar att bidraget till vattenskyddsområdet är litet, vilket Geosyntec håller med om med beaktande av att utfyllnaden är så pass liten till sin yta. Av Golder Associates AB (2012) framgår att utfyllnaden sannolikt inte utgör en risk för vattenekosystemet, vilket WSP (2016) refererar till. Trots dessa tydliga skäl, vilka baseras på mätdata som utvärderats på ett rimligt platsspecifikt sätt, så landar WSP (2016) ändå i att en risk för ytvatten och grundvatten kan finnas. Några skäl anges inte men det kan förmodas att en bedömning av halter på liknande sätt som för markekosystemet gjorts, vilken således kan ifrågasättas på samma grunder som ovan.

I sammanhanget är det också viktigt att diskutera storleken på det förmodade utfyllnadsområdet. En uppskattning av Geosyntec visar att ytan inte överstiger 1500 m^2. Inom detta område har det således redan utförts provtagning i fem punkter och därtill två stycken precis utanför. Detta innebär en hög provtäthet inom utfyllnaden (>30 prover/ha). Avståndet mellan provplatserna uppgår till storleksordningen tiotals m, vilket kan jämföras med att branschstandard vid detaljavgränsning inför en schaktsanering är provtagning i rutor om 10 × 10 eller 20 × 20 m.

Geosyntec konstaterar att osäkerheter vad gäller avgränsningen som anförs av WSP (2016) och i länsstyrelsens föreläggande inte anses relevant. Snarare för utfyllnaden anses som välundersökt.

Frågan ställs då med nödvändighet om det finns skäl att förmoda en större omfattning på utfyllnaden med avfall från den historiska garveriverksamheten. Geosyntec kan notera att det i WSP (2016) redovisas en historisk utredning med tolkning av flygbilder, vilket får anses relevant och i enlighet med branschpraxis, som tjänat som utgångspunkt för Figur 1. I WSP (2018) anges en hypotes om att läderskrot har dumpats i Tärnsjön, vilket får anses troligt med tanke på fältobservationer vid utförda sedimentprovtagningar tillsammans med analyserade halter. Bilden av att merparten av avfallet ska ha dumpats och att det på land endast finns en mindre utfyllnad är samstämmig med exempelvis utredningarna av f.d. Lundbergs läder i Valdemarsvik (se exempelvis Envipro Miljöteknik, 2006). Vid före detta fabriksområdet påvisades över lag låga kromhalter i jord och garveriavfall med höga halter av krom påvisades endast i en mindre utfyllnad/deponi, som var belägen utanför fabriksområdet, samt i Valdemarsvikens sediment. Geosyntec konstaterar

därmed att det inte är motiverat att låta utföra utökade undersökningar och utredningsarbete. Aktuellt område är välundersökt i förhållande till sin yta och befintliga data skulle kunna användas för att redan nu konstatera att riskerna är små vad gäller utfyllnaden med avfall från den historiska garveri-verksamheten.

Punkterna 6–7
Mark och grundvatten vid gamla garveriet har undersökts inom ramen för två tidigare utredningar, Kemakta (2012) och WSP (2018). På samma sätt som vid nya garveriet så påvisas en utfyllnad i Tärnsjöns strandkant. Även inom detta område så förefaller fyllningen vara förknippad primärt med annan verksamhet än det historiska garveriet då läderrester enbart påvisats i en av fem punkter. I denna enda punkt är det främst zinkhalten som är förhöjd (jämförelse med MKM). Det ska dock konstateras att förhöjda zinkhalter påvisas i prover på fyllning som inte anges innehålla rester från historisk garveriverksamhet. Orsaken till zinkhalterna vid gamla garveriet är inte klarlagd (WSP, 2018).

Den utvärdering av resultaten som gjorts omfattar jämförelse med generella riktvärden. Geosyntec kan konstatera att med tanke på att det är barium, krom och zink som påvisas i halter över MKM så föreligger inga hälsorisker. Några miljörisker kan knappast vara aktuella för barium och krom eftersom det enbart är en analys (av totalt 16 utförda) som uppvisar halter över MKM. Samtliga statistiska mått som redovisas ligger väl under MKM för dessa två metaller. Således återstår zink, där utredningen visar att halter över MKM påvisas även i fyllning som inte uppvisar avfall från historisk garveri-verksamhet och vars ursprung anges vara oklart (WSP, 2018). Om en parallell dras till resonemanget som redovisas i WSP (2016) för nya garveriet samt vad Geosyntec anfört ovan i den frågan så kan det förmodas att miljöriskerna på goda får anses får anses som små vad gäller utfyllnad med avfall från historisk garveriverksamhet.

Ytan för området med fyllning vid gamla garveriet är av samma storleks-ordning som vid nya garveriet. Antalet provpunkter är mer omfattande inom gamla garveriet och således kan det konstateras att Geosyntecs syn att området redan nu är förhållandevis välundersökt gäller även här. Geosyntec gör även samma bedömning med koppling till verksamhetshistoriken som vid det nya garveriet.

Geosyntec konstaterar därmed att det inte är motiverat att låta utföra utökade undersökningar och utredningsarbete. Aktuellt område är välundersökt i förhållande till sin yta och befintliga data skulle kunna användas för att redan

nu konstatera att riskerna är små vad gäller utfyllnaden med avfall från den historiska garveriverksamheten.

LÄNSSTYRELSENS GRUNDER

Övergripande synpunkter

Tärnsjö Garveri återkommer i sitt överklagande till att det inte har någon anknytning till den tidigare verksamheten och att bolaget aldrig har använt metoder med krombaserad garvning utan endast vegetabilisk garvning. Länsstyrelsen har inte påstått att bolaget har använt krombaserade metoder. Däremot har Mark- och miljööverdomstolen i dom den 12 mars 2012 i mål nr M 3001-12 konstaterat att bolaget genom förvärv av tidigare garveriverksamhets lokaler, inkråm, personal m.m. har ådragit sig ett ansvar för föroreningar som tidigare verksamhet har orsakat på platsen. Ansvarsfrågan har därmed redan prövats och fastställts genom Mark- och miljööverdomstolens dom i ovan nämnda mål. Bolaget har inte framfört några nya uppgifter om verksamheten i överklagandet som inte redan var kända vid Mark- och miljööverdomstolens prövning.

Länsstyrelsen anser inte att domarna rörande Kem-Man (MÖD 2022:22) respektive NJ Innovation (MÖD 2011:24), som Tärnsjö Garveri har hänvisat till, är jämförbara med Mark- och miljödomstolens dom i mål nr M 3001-12. Vidare hade Mark- och miljööverdomstolens dom rörande Arvamet (MÖD 2003:127) vunnit laga kraft när Mark- och miljööverdomstolen meddelade dom i mål nr M 3001-12. Den praxis som bolaget har lyft fram utgör inte grund för en annan bedömning gällande ansvarsfrågan.

Tärnsjö Garveri har ansett att både det nya och gamla garveriet är tillräckligt undersökt. Undersökningar av förorenade områden sker ofta i flera steg och det är inte ovanligt att genomförda undersökningar behöver kompletteras med ytterligare utredning. Bolaget har påtalat att det i samband med ansvarsutredningen från 2020 inte har gjorts någon ytterligare utredning av tidigare såg- och snickeriverksamhet som har bedrivits i området. Länsstyrelsen har inventerat sågverket, på motsvarande sätt som med andra sågverk som inventerades inom länsstyrelsens tidigare inventeringsuppdrag av misstänkta förorenade områden. Det har inte framkommit

någon information om att verksamheten skulle ha haft impregnering på platsen. I genomförda undersökningar har det hittats garveriavfall i fyllnadsmassorna, vilket indikerar att utfyllnaderna kommer från garveriverksamheten. Oaktat att det inte finns några uppgifter som tyder på andra källor till den konstaterade föroreningen kan länsstyrelsen genom bestämmelserna om solidariskt ansvar välja att ställa krav på garveriet.

Länsstyrelsen hänvisar till ”Naturvårdsverkets utgångspunkter för avhjälpande av förorenade områden”, som ger tillsynsvägledning och vägledning för åtgärdsansvariga vid utformning och granskning av åtgärdsmål och riskbedömning samt utredning och val av hållbara avhjälpandeåtgärder. Syftet med avhjälpande av förorenade områden är att minska risken för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön samt att minska mängder och halter av metaller och naturfrämmande ämnen i miljön. Utgångspunkterna anger bl.a. att förorenade områden, varken ensamt eller tillsammans med annan exponering, ej bör leda till risker för människors hälsa. De anger även att yt- och grundvatten bör skyddas så att kvaliteten är god och inte försämras, inga risker för skador på ekosystemen uppstår och särskilt skyddsvärda arter värnas samt att bakgrundshalterna inte ökar. Utgångspunkterna anger även att miljö- och hälsorisker bör bedömas i ett kort såväl som långt tidsperspektiv.

Övervakning av haloklinen i Tärnsjön samt kontrollprogram

PFAS

Länsstyrelsen har ställt krav på provtagning av PFAS i ytvatten och i grundvatten vid nya garveriet på fastigheten C. Frågan om att utreda före-komst av PFAS vid Tärnsjö Garveri ska förstås med utgångspunkten att PFAS generellt kan ha använts vid garveriverksamheter. Garveribranschen är en av flera branscher som har pekats ut där PFAS har använts. Länsstyrelsen har i dag inte några uppgifter huruvida PFAS har använts vid Tärnsjö Garveri. Det har inte gjorts några undersökningar av förekomst av PFAS vid Tärnsjö Garveri tidigare. PFAS är långlivade, svårnedbrytbara, bioackumulerbara och misstänks ha hälsoskadliga egenskaper. Ämnena sprids också lätt i miljön. Länsstyrelsen anser därför att det är

viktigt och skäligen motiverat att utreda förekomst av PFAS i ytvatten (Tärnsjön) och i grundvattnet.

Skydd av grundvattnet/dricksvattnet

Tärnsjö Garveri har i överklagande hävdat att skydd av grundvattentäkten ska bäras av va-kollektivet och att skydd av dricksvattentäkten inte ska leda till krav på åtgärder riktade mot bolaget. Tärnsjö Garveri har även menat att uttag av dricksvatten nära Tärnsjö inte är lämpligt med hänvisning till den industri som finns kring Tärnsjön. Bolagets argumentation att det är en olämpligt vald plats för att lokalisera en vattentäkt tyder på oförståelse inför frågan om dricksvattenförsörjning. Förutsättningarna för grundvattenuttag på just denna plats är ovanligt goda och den geologiska formationen är unik, eftersom många åsformationer använts som grustäkter inom närområdet. Det är därför inte en enkel uppgift att finna denna typ av grundvattenresurs.

Länsstyrelserna har i uppdrag att se till att vattenskyddsområden inrättas både för aktiva uttag och för reservvattentäkter. Det pågår ett arbete med att revidera vattenskyddsområdet för Tärnsjö med uppdaterade föreskrifter och avgränsningar för att skydda grundvattnet. Verksamheten vid Tärnsjö Garveri berörs av vattenskyddsområdet och Tärnsjö Garveri motsätter sig en del av de framtagna förslagen till föreskrifter. Haloklinen har enligt den genomförda utredningen stor betydelse för spridning av föroreningar från sedimenten där stora mängder föroreningar är fastlagda. En förändring av haloklinen orsakad av förändrade kemiska förutsättningar som kan leda friläggande av föroreningar och en spridning till grundvattnet vore sannolikt mycket kostsam då vattentäkten kan bli obrukbar. Att upprätta ett kontrollprogram med provtagning minst två gånger per år i syfte att övervaka haloklinen för att i tid kunna sätta in åtgärder om det sker förändringar i sjön är nödvändigt för att inte äventyra kommunens möjlighet att tillgodose invånarna på två orter i kommunen med dricksvatten av god kvalitet. Att Tärnsjö Garveri framhäver att det är irrelevant att blanda in skydd av grundvattnet eftersom det är normalt är en kostnad som ska internaliseras i va-verksamheten och bäras av avgiftskollektivet känns främmande. Tvärtom är skydd av grundvatten en viktig

fråga vid efterbehandling och riskbedömning av förorenade områden, vilket även framgår av Naturvårdsverkets utgångspunkter för avhjälpande av förorenade områden.

Livsmedelsverkets förslag på nya dricksvattenföreskrifter

I december 2020 publicerades ett nytt EU-direktiv kring kvalitén för dricksvatten. Målet med direktivet är att skydda människors hälsa från de skadliga effekterna av föroreningar av dricksvatten. Med anledning av det nya direktivet föreslås att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten upphävs och att nya föreskrifter om dricksvatten beslutas. En stor förändring i dricksvattenföreskriften är att begreppen otjänligt och tjänligt med anmärkning ersätts med en gränsvärdeslista. En del nya och i en del fall justerade gränsvärden förekommer. Gränsvärdena för arsenik, bly, kadmium och krom föreslås sänkas. För parametern krom anges i det nya dricksvattendirektivet gränsvärdet 25 µg/l, vilket ska tillämpas senast från och med den 12 januari 2026. Fram till dess får gränsvärdet 50 µg/l tillämpas.

Miljökvalitetsnormer för grundvattenförekomsten

Sverige har ett åtagande enligt vattendirektivet där en försämring av miljökvalitetsnormen (MKN) för grundvatten inte får ske. Området tillhör en rullstensås (sand- och grusförekomst) som börjar vid Mälaren och sträcker sig upp mot Gävle förbi Tärnsjö. Det är en vattenförekomst (porakvifer) som statusklassats i VISS. Den kvantitativa statusen är god för området, där det i de bästa delarna bedöms som ovanligt goda uttagsmöjligheter. Den kemiska statusen bedöms däremot som otillfredsställande. Anledningen till att förekomsten inte uppnår god status enligt direktivet är halterna av krom, där det filtrerade provet ligger över riktvärdet (50 µg/l). Verksamhetens utsläpp, inklusive spridning från det förorenade området får inte äventyra möjligheten att uppnå miljökvalitetsnormen för grundvattenförekomsten. I det här fallet där förekomstens kemiska status redan nu är dålig räcker det inte att inte försämra förekomstens status, utan det krävs förbättringsåtgärder för att kunna uppnå normen till 2027.

Översiktlig åtgärdsutredning för Tärnsjön

Tärnsjö Garveri har hänvisat till att två konsultrapporter har funnit att det inte finns något åtgärdsbehov gällande föroreningen i Tärnsjön. Bolaget har även påtalat att riskerna för råvattenbrunnen är små och att spridningsberäkningar visar att gränsen för otjänligt dricksvatten inte skulle överskridas även om det mesta av krom-föroreningarna i sjön skulle läcka till grundvattnet.

Länsstyrelsen lät under 2018 Statens Geotekniska Institut (SGI) bedöma om konsulternas spridningsberäkningar är rimliga. SGI inkom med ett yttrande där myndigheten bedömde att spridningsberäkningarna och antagandena som låg till grund för spridningsberäkningarna var rimliga. Utifrån beräkningarna var konsultens slutsats att gränsvärdet för otjänligt dricksvatten (50 µg/l) inte riskerade att överskridas vid den kommunala dricksvattentäkten för Tärnsjö samhälle. SGI påpekade också att om enskilda brunnar skulle anläggas i närheten av sjön finns risk för att spridningen orsakar att kromkoncentrationen når upp till otjänliga nivåer. Det har konstaterats höga halter av krom i grundvattnet norr om sjön samt även uppmätts förhöjda halter av krom i grundvattnet både väster och öster om sjön på avstånd i storleksordningen 100 meter från sjön.

SGI har påtalat att även om utsläpp från föroreningarna i sjön till grundvattnet inte skulle få en så stor påverkan på kommunens råvattentäkt att vattnet blir otjänligt innebär det inte att spridningen inte har någon betydelse. Man riskerar ändå att få en påverkan på grundvattenförekomsten som inte är obetydlig. Att använda gränsen för otjänligt dricksvatten, vilket är identiskt med SGU:s bedömningsgrunder för grundvatten klass 5 (högsta klassen), är en lågt satt ribba. Gränsen mellan klass 3 och 4 i SGU:s bedömningsgrunder för grundvatten används som gräns för att vända trend, för de ämnen där miljökvalitetsnormer finns. Gränsen mellan klass 3 och 4 är för krom satt till 10 µg/l.

Konsulternas bedömning av att den kommunala dricksvattentäkten inte riskerar att leda till att dricksvattnet blir otjänligt grundar sig på att haltgränsen för otjänligt är 50 µg/l. Livsmedelsverket har föreslagit nya dricksvattenföreskrifter där gränsvärdet

för krom har sänkts till 25 µg/l. Någon bedömning av riskerna för vattentäkten utifrån det nya gränsvärdet är inte gjord. Geosyntec har i sitt utlåtande angett att det är sannolikt att om hela Tärnsjön skulle syresättas skulle det lösta kromet bindas till järn- och manganoxider och sedimentera. Länsstyrelsen anser att läget med kromföroreningen i sjöns sediment är så allvarlig att det inte är tillräckligt med att kromet ”sannolikt” binder till partiklar och sedimenterar.

SGI har resonerat kring partikelbunden spridning i PM från 2018. I de beräkningar som gjorts har inte någon hänsyn tagits till fastläggning av krom under spridning, vilket är ett konservativt antagande, eftersom krom i form av Cr(III) normalt fastläggs i hög grad på markpartiklar. En stor del av det krom som sprids från sjön borde därmed fastläggas i marken i omedelbar närhet till sjön. Det kan dock noteras att DOC-halterna i grundvattnet är ovanligt höga, enligt de få DOC-analyser som gjorts (se tabell 13 i Golder, 2012). Golder noterar även att vattnet i grundvattenrören i allmänhet var grumligt och brunfärgat. Eftersom krom gärna binder till organiskt material gör hög DOC-halt att krom inte fastläggs i så stor omfattning som annars vore fallet, utan det transporteras i stället tillsammans med DOC. Att inte räkna med fastläggning under transporten kan därför vara rimligt.

Utifrån mätningarna i rapporterna kan konstateras att det sker en spridning med grundvattnet, även om nivåerna i de flesta fall inte är höga. Förutom i grundvattenröret GA01 (norr om Tärnsjön), där det finns höga halter av krom, finns det förhöjda nivåer även i grundvattenrör GA02 (öster om sjön) och GA09 (väster om sjön), åtminstone i de prover som är ofiltrerade (WSP, 2017). Golder resonerar i sin rapport kring att partikelbunden transport av krom inte sker. Om höga halter uppmäts i ofiltrerade prover och låga halter uppmäts i filtrerade prover i källzonen, kan resonemanget stämma. Om samma observationer görs en bit från föroreningskällan, blir i stället slutsatsen att det faktiskt sker partikeltransport.

I det här fallet har förhöjda halter uppmätts i ofiltrerade prover (1–14 µg/l) men låga halter i filtrerade prover (ca 0,2 µg/l), i grundvattenrör GA02, som sitter uppskatt-

ningsvis ca 60 meter från sjökanten (WSP, bilaga 2E). Det är även generellt grumliga prov med hög turbiditet i grundvattenproverna (Golder, 2012), vilket också visar att det finns transport av partiklar. Därmed får slutsatsen dras att partikelbunden föroreningstransport inte kan uteslutas, som skulle kunna komma från sjön och som transporteras vidare via grundvattnet.

Nya garveriet (C)

Tärnsjö Garveri har låtit göra en miljöteknisk markundersökning vid nya garveriet. Resultatet från undersökningarna visar att det finns förhöjda halter både i mark och grundvatten. Konsulten har angett att risken för människors hälsa är låg då krom i jord inte i första hand är ett hälsostörande ämne och bly över MKM endast uppmätts i ett prov. Länsstyrelsen vill dock påpeka att blyföroreningens utbredning inte är avgränsad. Provpunkterna har inte placerats så tätt att det går att utesluta att blyföroreningen har en större utbredning. Även om krom i jord inte i första hand är ett hälsostörande ämne har det i en punkt uppmätts halter av krom som är sjutton gånger över haltgränsen för farligt avfall. Det kan därför inte uteslutas att det beroende på markanvändning kan finnas risker för människors hälsa på fastigheten. I WSP:s undersökning från 2016 lyckades de inte ta något prov i ett av grundvattenrören, troligen eftersom det var för grunt satt. WSP har angett att ”Det är oklart om kromföroreningen i fyllningsmassorna sprids både till Tärnsjön och till det djupare liggande grundvattnet.” Det finns ett behov av att utreda spridningen av föroreningar från markföroreningarna till grundvattnet, bl.a. genom att försöka sätta ett djupt grundvattenrör. WSP har även angett att ”Förekomsten av garveriavfall i utfyllda områden längs strand mot Tärnsjön bör ytterligare klargöras. Detta föreslås ske genom systematisk provtagning. Ytterligare provtagning längs ledningsstråk bör övervägas för att undersöka eventuell förorenad jord uppströms utfyllnadsområdet.”

Gamla garveriet (A)

Tärnsjö Garveri har framfört att det vid både gamla och nya garveriet redan är tillräckligt undersökt och att det inte föreligger några risker som skulle motivera ytterligare undersökningar. Länsstyrelsen anser att det finns en osäkerhet i avgränsningen av föroreningens utbredning mot privatbostaden belägen söder om

fastigheten A. Fyllnadsmassorna på A understiger generella riktvärdet för mindre känslig markanvändning (MKM), bostäder räknas som känslig markanvändning och ska därför bedömas mot generella riktvärdet för känslig markanvändning (KM). Ämnen som har uppmätts i halter över KM vid gamla garveriet är arsenik, barium, bly, kadmium, koppar, krom och zink. Det är därför motiverat att avgränsa föroreningens utbredning in på bostadsfastigheten.

I WSP:s rapport från 2018 rekommenderas att en fördjupad riskbedömning med beräkning av platsspecifika riktvärden görs. WSP har angett att ”det är heller inte känt om föroreningarna sträcker sig in på anslutande område där riktvärdet för KM bör tillämpas. Riskbedömningen bör därför föregås av en kompletterande provtagning av jord i syfte att mer i detalj klarlägga föroreningarnas utbredning både i djup- och sidled.”

Underlaget behöver kompletteras med ytterligare provtagning för att avgränsa föroreningens utbredning mot söder och bedöma eventuella risker för boende på privatbostaden söder om fastigheten A. Kompletteringen är av mindre art.

Länsstyrelsen har gett in och åberopat promemoria från SGI från den 10 april 2018.

TÄRNSJÖ GARVERIS BEMÖTANDE

Tidigare bedömningar i ansvarsfrågan

Det faktum att Mark- och miljööverdomstolen fastställt ett tidigare föreläggande riktat mot Tärnsjö Garveri innebär inte att allt ansvar avseende den tidigare verksamheten som bedrivits av bolaget är skäligt att ålägga bolaget. Det som prövades av Mark- och miljööverdomstolen var huruvida det var skäligt att förelägga bolaget att vidta vissa, i det målet angivna, undersökningar utifrån vid den tidpunkten gällande förutsättningar, inget annat. I sammanhanget ska det också betonas att Mark- och miljööverdomstolens slutsats var att det var skäligt att förelägga bolaget att bära 25 procent av kostnaden för en förstudie enligt Naturvårdsverkets kvalitetsmanual, dock med en maximal kostnad om 100 000 kr. Det ansvar som hittills ålagts bolaget uppgår redan idag till över en halv miljon kronor, vilket vida

överstiger det belopp som Mark- och miljööverdomstolen bedömde som skäligt i den tidigare prövningen. Ansvaret ansågs enligt domskälen dessutom bara föreligga beträffande undersökning av krom.

Vidare har Mark- och miljööverdomstolen i två tätt på varandra följande rättsfall med mycket snarlika förutsättningar kommit till två helt olika slutsatser, M 3001-12 av den 29 juni 2012 (som är den tidigare domen avseende Tärnsjö Garveri) och MÖD 2011:24 (NJ Innovation). Tärnsjö Garveri har också redogjort för ett relativt nytt rättsfall, MÖD 2022:2 (Kem-Man), där domstolen ger uttryck för att miljörättsligt ansvar i stor utsträckning ska följa bolagsrättsliga regler. Bolagets uppfattning är att utifrån den ståndpunkt som domstolen framför i MÖD 2022:2, särskilt avseende hur själva inkråmsförvärvet bedömts, skulle aldrig föreläggandet mot bolaget i 2012 års avgörande ha fastställts. Bolaget anser att det utifrån det rättsläge som MÖD 2022:2 innebär är fullt möjligt – och påkallat – att komma till slutsatsen att bolaget inte övertagit något ansvar avseende de kromföroreningar som har uppstått genom TÅAB:s verksamhet. Precis som Kem-Man har bolaget inte har bedrivit en verksamhet som har kunnat bidra till den aktuella föroreningen, och, precis som i Kem-Man-fallet, rör det sig inte om en fusion där ansvaret genom universalsuccession automatiskt övergår till förvärvaren. Det finns därmed anledning för domstolen att beakta den förändring i praxis som kommer till uttryck i MÖD 2022:2, där ett mer civilrättsligt synsätt anläggs på inkråmsöverlåtelsen. Ett sådant synsätt är också betydligt mer förenligt med principen om att förorenaren ska betala, som är den grundprincip som ska vara styrande för hur avhjälpandeansvar ska kunna uppstå.

Teknisk analys av det som framförs i Länsstyrelsens yttrande

Eftersom Länsstyrelsens yttrande innehåller ett antal naturvetenskapliga ställningstaganden som kräver omfattande teknisk expertis har bolaget med stöd av sakkunnig vid Geosyntec, som är en av de mest erfarna personerna i Sverige vad gäller sanering av föroreningar hänförliga till garveriverksamhet, bemött länsstyrelsens påståenden i dessa delar. Geosyntecs bemötande återges i valda delar nedan och har givit in i sin helhet i målet.

På ett övergripande plan delar Tärnsjö Garveri länsstyrelsens uppfattning att undersökningar av förorenade områden ofta sker i flera steg och att det inte är ovanligt att kompletteringar görs. Det ska emellertid inte vara ett skäl att kräva ytterligare undersökningar i nu aktuellt fall. Undersökningar har redan gjorts i flera steg och då resultaten och slutsatserna är entydiga ser bolaget inget behov av fortsatta utredningar enligt det överklagade beslutet. Undersökningar har redan genomförts som visar att risker inte föreligger, varken på lång eller kort sikt.

Övervakning av haloklinen samt kontrollprogram

Länsstyrelsen farhågor avseende grundvattnet saknar stöd

Tärnsjö Garveri ifrågasätter inte bedömningen att haloklinen utgör ett spridningsbegränsande faktum och att så länge haloklinen består så föreligger inget behov av riskreduktion avseende krom i Tärnsjön. Däremot visar genomförda utredningar att framtidsprognosen, om haloklinen skulle upphöra att existera, är att lösta halterna snarare skulle minska, då syresättning leder till att krom binds till partiklar som sedan sedimenterar. Sammantaget finns i tidigare undersökningar därmed inget stöd för den farhåga som länsstyrelsen lyfter i sitt yttrande och därmed inget behov av undersökningar.

Livsmedelsverkets förslag på nya dricksvattenkriterier föranleder inte något behov av ytterligare undersökningar

Länsstyrelsen har angett att gränsvärdet för krom, enligt det nya dricksvattenkriteriet kommer att sänkas från 50 till 25 µg/liter. Detta påverkar inte tidigare slutsatser vad gäller risken för råvattenbrunnen. Genomförda analyser (lösta halter) i Tärnsjön visar att merparten även underskrider det nya gränsvärdet vad gäller krom och beräkning av spridning av krom från Tärnsjön till grundvattnet visar att halten i åsens grundvatten som högst förväntas uppgå till 0,3 µg/liter, det vill säga klart under även det nya och lägre gränsvärdet. Det saknas därför stöd för att kräva vidare undersökningar.

Tidigare undersökningar av området har inte beaktats inom ramen för miljökvalitetsnormer för grundvattenförekomsten

Av VISS (2023) framgår följande som motiv till att grundvattenförekomsten inte anges uppnå god kemisk status:

> Förekomsten bedöms ha otillfredsställande status pga. höga halter av krom. Inom förekomsten ligger Tärnsjö Garveri med stora historiska föroreningar av bl.a. krom, nickel, bly och zink. Det förekommer även en uppåtgående trend med ämnena. Höga halter av metall-föroreningarna har uppmätts i grundvattnet inom förorenade området. Det är oklart vilken spridning föroreningen har, men det finns en spridning från området. Det finns även stora mängder kromföroreningar i Tärnsjöns bottensediment och i bottenvattnet.

Av ovan framgår att det förefaller vara primärt analysresultat avseende krom i grundvatten inom garveritomten som föranleder klassningen. Grundvatten har undersökts inom ramen för flera tidigare undersökningar (Kemakta 2011, Golder 2012 och WSP 2018) och av dessa resultat framgår att merparten av analyserna på filtrerade prover underskrider det nya gränsvärdet för krom på 25 µg/liter. Med detta sagt följer att om någon form av statistiskt mått, (exempelvis medel eller median) skulle användas så skulle helhetsbilden vara en annan jämfört med om maxhalter alternativt data från enstaka rör används som grund för bedömningen.

Vidare kan konstateras att det är framför allt ett rör (GA01) där förhöjda halter påvisas. Det faktum att övriga rör uppvisar låga halter indikerar att spridning inte förefaller ske, dvs. i motsats till vad som anges i VISS ovan.

Slutligen konstaterar Geosyntec att mängderna av krom i Tärnsjöns sediment används som motiv för klassningen. Mängderna är inte detsamma som risk och om slutsatserna från genomförda undersökningar beaktas så skulle bedömningen av risk för vattenförekomsten, på grund av spridning av krom från Tärnsjöns sediment eller vatten, vara att risken är låg.

Geosyntec konstaterar därmed sammantaget att bedömningen av kemisk status förefaller utgå från ett ”värsta fall” och att beskrivningar av spridning samt pro-

cessförståelse från genomförda undersökningar inte har beaktats. Tidigare undersökningar har visat på att spridningen är liten och att risken för att grundvattenförekomsten inte skulle uppnå god kemisk status därmed får anses vara låg. Sammantaget konstaterar Geosyntec att det inte finns något stöd för att kräva vidare undersökningar.

Det föreligger inte något behov av åtgärdsutredning för Tärnsjö
Länsstyrelsen redovisar inledningsvis slutsatser från en promemoria som upprättats av SGI, vilken ger stöd åt slutsatserna att spridningsberäkningar som utförts av Kemakta (2011), Golder (2012) och WSP (2018) är rimliga. Den är alltså klart att den tekniska expertisen är överens om att det inte finns någon beaktansvärd risk för spridning av krom till råvattenbrunnen och att det därmed saknas motiv att kräva en åtgärdsutredning ut denna aspekt.

Vidare för länsstyrelsen ett resonemang kring att även om dricksvattnet inte skulle bli otjänligt som en följd av spridning kan det ske en påverkan ”som inte är obetydlig”. Länsstyrelsen anger därför att utvärdering ska ske mot en lägre haltgräns för krom i grundvatten, 10 µg/liter, samt även det nya gränsvärdet på 25 µg. Den beräkning som redovisas i Golder (2012) är att halten i åsens grundvatten som högst förväntas uppgå till 0,3 µg/liter, som en konsekvens av spridning från Tärnsjöns vatten. I WSP (2018) anges att medelhalten av krom i grundvatten (exklusive rören GA01 och GA09) är 0,1–5 µg/liter och att halterna i Tärnsjöns yta är 4–10 µg/liter. Samtliga dessa resultat visar på halter som är lägre än jämförelsemåtten på 10 respektive 25 µg/liter som länsstyrelsen anser ska utgöra grund för bedömningen. Även med länsstyrelsens egen måttstock saknas det således skäl att inkomma med översiktlig åtgärdsutredning.

Länsstyrelsen anser inte heller att Geosyntecs resonemang om att det är sannolikt att krom (löst i ytvatten) skulle fastläggas till partiklar och sedimentera vid syresättning är tillräcklig på grund av att situationen i sedimenten är så allvarlig. Geosyntec kan inte se varför halterna som påvisas i sediment skulle vara ett skäl till att förkasta en

argumentation om en geokemisk process som påverkar den lösta halten i ytvatten-pelaren. Geosyntec, eller för den delen tidigare konsultutredningar, har inte bedömt att kromhalterna i sedimenten inte är förhöjda. Det centrala är dock att det finns ett flertal omständigheter idag som gör att spridningen till omgivande grundvatten är låg (haloklin, tät botten, grundvattengradienter mm). Att fastläggning av löst krom kan ske vid syresättning av sjön är en geokemisk process som inte beror av den totala halten krom i sedimenten.

I SGI:s promemoria förs ett resonemang om partikelbunden spridning, vilket Länsstyrelsen redogör för i sitt yttrande. Det redovisas att spridning av krom bundet till löst organiskt material (DOC) kan ske och att det därmed är rimligt att inte räkna med fastläggning. Geosyntec kan hålla med om att spridning av krom bundet till löst organiskt material kan ske men att det för den skull även kommer finnas krom som inte förekommer i löst form eller bundet till löst organiskt material. Det kommer alltså, oavsett förekomst av löst organiskt material, att finnas krom som kan bindas till jordens partiklar och därmed inte spridas. Att inte räkna med fast-läggning måste fortsatt ses som ett konservativt angreppssätt.

Länsstyrelsen anger också att kromhalter i ofiltrerade prover, 60 m från sjön, är förhöjda och att detta visar på en spridning av partikelbunden krom. Geosyntec vill inledningsvis kommentera att halter i ofiltrerade prover på 1–14 µg/liter inte kan betraktas som förhöjda, den högsta halten är klart lägre än det nya gränsvärdet för dricksvatten på 25 µg/liter och merparten av analyserna underskrider även nivån på 10 µg/liter (dvs. gränsen mellan SGU:s klass 3 och 4). Vidare får det också anses ytterst tveksamt att halter på upp till 14 µg/liter i en punkt 60 meter bort skulle vara ett resultat av spridning från Tärnsjön, där merparten av ofiltrerade proverna som uttagits och ytvattnet visat på halter under 10 µg/liter.

Geosyntec konstaterar därmed att det inte är motiverat att upprätta en åtgärds-utredning, då inga åtgärder krävs.

Nya garveriet (A)

I en provtagningspunkt har påvisats en förhöjd blyhalt (800 mg/kg TS). Den förhöjda blyhalten påvisas i jordlagret 1–1,4 m under markytan. I provpunkten förekommer utfyllnad bl.a. med bark, spån och trä vilket kan förmodas härröra från den historiska sågverksamheten. I aktuell punkt har fältnoteringarna inte påvisat förekomst av material som kan kopplas till den historiska garveriverksamheten. Tärnsjö Garveri menar att utbredningen och föroreningsförekomsten i utfyllnaden får anses som välundersökt och avgränsad.

Vad gäller behov av avgränsning så hänvisas återigen till resonemanget i Geosyntec (2022). Provtagningen som gjorts har baserats på en tolkning av historiska flygbilder och provtätheten inom utfyllnaden är >30 prover/ha. Avståndet mellan provplatserna uppgår till storleksordningen tiotals meter, vilket kan jämföras med att branschstandard vid detaljavgränsning inför en schaktsanering är provtagning i rutor om 10 × 10 eller 20 × 20 meter. Den typ av fyllnadsmaterial som förekommer i W105 har även observerats i W104 och GA14. I dessa punkter är halterna av bly låga (under NV-KM). I den östra delen av utfyllnaden har andra typer av fyllnadsmassor noterats (exempelvis i punkten W106). Geosyntec konstaterar, i motsats till länsstyrelsen, att utbredningen och föroreningsförekomsten i utfyllnaden får anses som välundersökt och avgränsad.

Länsstyrelsen redovisar också att det inte kan uteslutas att det finns hälsorisker beroende på markanvändningen på grund av en kromhalt på 170 000 mg/kg TS och att denna halt är 17 gånger högre än gränsen för farligt avfall (FA). För det första ska det konstateras att jämförelser med föreslagna gränsvärden för klassning av jordmassor som farligt avfall inte är tillämpliga för att bedöma risk för människors hälsa eller miljön. För en sådan bedömning används Naturvårdsverkets riktvärdesmodell och enligt denna är det sammanvägda hälsoriktvärdet för krom (MKM-områden) 750 000 mg/kg TS, dvs. klart högre än den analyserade halten. Någon risk för människors hälsa vid industriell markanvändning föreligger därmed inte. Annan markanvändning än industriell får knappast anses aktuellt att belysa för bedömning

av risk för människors hälsa. Vidare ska det konstateras att det är ett enstaka analysresultat som länsstyrelsen hänvisar till. En bedömning av risk för människors hälsa ska enligt Naturvårdsverkets riskbedömningsmodell utgå från ett mått som beskriver ett område som helhet. Krom är inte heller ett ämne som anses vara akuttoxiskt eller där risk för människors hälsa vid korttidsexponering föreligger. Slutligen ska noteras att aktuellt prov är uttaget på ett specifikt och avvikande skikt 1,6 meter under markytan, vilket inte får anses representativt för området som helhet. Därtill får exponeringen, givet djupet, betraktas som mycket låg.

Vad gäller grundvatten redovisar länsstyrelsen att det i WSP (2016) installerade grundvattenröret (W1601) var torrt och att det därmed råder osäkerhet kring spridning av krom från markområdet till Tärnsjön. Geosyntec kommenterar detta inledningsvis med att det inom det området där WSP (2016) försökte installera ett grundvattenrör inte förefaller finnas något fyllnadsmaterial med koppling till den tidigare garveriverksamheten. Av fältprotokoll från närbelägna punkten W103 framgår att jordlagerföljden primärt utgörs av naturlig sand. Vidare kan konstateras att både Golder (2012) och WSP (2018) redovisat mätdata, beräkningar och bedömningar som visar att Tärnsjöns trycknivå är högre än omgivande grundvattenyta.

Någon risk för spridning av krom från utfyllnaden till Tärnsjön bedöms därmed inte föreligga.

Gamla garveriet (C)
Även om domstolen skulle komma till slutsatsen att det föreligger ett ansvar för Tärnsjö Garveri kan detta ansvar under inga omständigheter utvidgas till att också omfatta det gamla garveriet. Det är ostridigt att bolaget aldrig bedrivit någon verksamhet på platsen för det gamla garveriet.

Vidare anför länsstyrelsen att en avgränsning in på närliggande bostadsfastighet (D) och efterföljande riskbedömning (utgående från känslig markanvänd-ning) är motiverat. Tidigare underökningar har visat på förekomst av fyllnads-

material och halter av föroreningar över NV-MKM i ett fåtal punkter. Fyllnadsmaterial som kan kopplas till den tidigare garveriverksamheten har enbart påvisats i en punkt. I övriga punkter består fyllnadsmaterialet av mineraljord med inslag av organiskt material och tegel. Genomförda undersökningar baseras på historiska uppgifter om att utfyllnaden skedde på 1970-talet i området mellan byggnaden och sjön.

Det finns en provtagningspunkt (J2) på fastigheten D, som länsstyrelsen i sitt yttrande anser ska undersökas. I den aktuella punkten har det inte påträffats fyllnadsmaterial som kan kopplas till den historiska garveriverksamheten utan det har framgått att jordlagren i provpunkten utgörs av torv och lågförmultnat trä. Provpunkten placerades i släntfoten av utfyllnaden och analysresultaten visar på halter av metaller under KM. Sammantaget föreligger det inte något ansvar för TGAB avseende gamla garveriet. Utöver detta föreligger det inte heller något behov att utföra utökade undersökningar och riskbedömning avseende mark inom D.

Särskilt om PFAS

Det har ännu inte gjorts några undersökningar avseende PFAS vid Tärnsjö Garveri. För att en verksamhetsutövare ska kunna åläggas att utföra utredningar avseende en viss förorening krävs det att det är visat att det aktuella förorenande ämnet använts inom Tärnsjö Garveris verksamhet. Om detta inte kan visas så ska det aktuella ämnet inte omfattas av föreläggandet.

I Tärnsjö Garveris egen verksamhet är det klart att PFAS inte använts. Bolaget har heller kunnat hitta någon information som indikerar att PFAS skulle ha använts av tidigare verksamhetsutövare inom garveriverksamheten i området omkring Tärnsjön.

Tärnsjö Garveri använder inte PFAS ämnen i sin verksamhet och det har med största säkerhet inte använts i den tidigare verksamheten. Det går inte utifrån en branschbedömning att utgå från att en substans är typisk för varje verksamhet inom branschen. Detta kan man göra vid en inventering av risker och objekt i en MIFO,

men sådana generella bedömningar kan aldrig äga relevans för utkrävande av ansvar i ett specifikt ärende. I avsaknad av någon form av stöd för ett sådant påstående kan länsstyrelsens ståndpunkt inte ligga till grund för ett föreläggande.

DOMSKÄL

Inledning

Mark- och miljödomstolen har den 16 maj 2023 hållit sammanträde i målet.

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Är Tärnsjö Garveri rätt adressat?

Tärnsjö Garveris ansvar för verksamheten på C (nya garveriet) Mark- och miljööverdomstolen har i sin dom 12 mars 2012 i mål nr M 3001-12 kommit fram till att Tärnsjö Garveri AB (Tärnsjö Garveri) har avhjälpandeansvar för de föroreningar som orsakats av garveriverksamheten på fastigheten C (nya garveriet), även avseende tidigare föroreningar som orsakats av tidigare verksamhetsutövare. Som skäl för sin bedömning framhöll domstolen bland annat att Tärnsjö Garveri hade förvärvat fastigheten C och inkråmet från den tidigare verksamhetsutövaren TÅAB i konkurs, att Tärnsjö Garveri hade fortsatt att bedriva garveriverksamhet på platsen samt att bolaget hade anställt en del av den personal som arbetat i den tidigare garveriverksamheten.

Mark- och miljödomstolen kan inte se att rättspraxis från högre instans har ändrats på ett sådant sätt att Mark- och miljööverdomstolens avgörande inte längre framstår som korrekt. Det har inte heller i övrigt framkommit omständigheter som innebär att det finns skäl att komma till någon annan slutsats avseende Tärnsjö Garveris ansvar för tidigare verksamhetsutövares garveriverksamhet, än den som Mark- och miljööverdomstolen tidigare slagit fast.

Detta innebär att det fortfarande finns förutsättningar för länsstyrelsen att med stöd av 10 kap. 2 § rikta avhjälpandeföreläggande mot Tärnsjö Garveri på grund av de föroreningar som uppstått på grund av tidigare verksamhetsutövares (TÅAB) drift

av garveriverksamhet på fastigheten C. Tärnsjö Garveri är med andra ord rätt adressat för föreläggandet i denna del.

Tärnsjö Garveris ansvar för verksamheten på A (gamla garveriet) Varken mark- och miljödomstolen eller Mark- och miljööverdomstolen har tidigare tagit ställning till om Tärnsjö Garveri på motsvarande sätt även är rätt adressat såvitt gäller de föroreningar som uppstått genom tidigare verksamhetsutövares drift av garveriverksamhet på grannfastigheten A. Det beror på att länsstyrelsen tidigare inte har gjort gällande något sådant ansvar. I förevarande fall har dock länsstyrelsen framställt ett sådant anspråk.

Mark- och miljödomstolen gör i denna del följande bedömning.

När den tidigare verksamhetsutövaren TÅAB flyttade garveriverksamheten från A till C fortsatte bolaget med samma verksamhet och samma teknik, det vill säga krombaserad garvning. Bolaget fortsatte också att släppa ut förorenat processvatten till samma recipient, Tärnsjön. På grund härav, och med hänsyn till det korta avståndet mellan verksamhetsplatserna, föreligger det tydliga miljömässiga samband mellan de två platserna där verksamheten har bedrivits. Att det rör sig om två olika fastigheter kan under dessa förhållanden inte tillmätas någon avgörande betydelse.

I sammanhanget bör det särskilt beaktas att Mark- och miljööverdomstolen i MÖD 2022:2 (Kem-man) funnit att en verksamhetsutövare, som hade övertagit inkråmet i ett tvätteri, inte var ansvarig för de föroreningar som den tidigare tvätteriverksamheten hade förorsakat. Mark- och miljööverdomstolen fäste i domskälen bland annat avseende vid att verksamheten före respektive efter inkråmsöverlåtelsen hade bedrivits på två olika fastigheter. Till skillnad från förhållandena i förevarande fall, verkar de två fastigheterna inte ha legat intill varandra och verksamhetsplatserna synes inte heller ha haft något annat miljömässigt samband med varandra. Ytterligare en skillnad är att den tidigare

verksamhetsutövaren hade upphört med tvätteriverksamheten på den ursprungliga fastigheten nio år före inkråmsöverlåtelsen.

I förevarande fall finner mark- och miljödomstolen, mot bakgrund av vad som anförts ovan, att den garveriverksamhet som har bedrivits på fastigheten A (gamla garveriet) vid tillämpning av 10 kap. miljöbalken får anses utgöra samma verksamhet som den fortsatta verksamheten på fastigheten C samt att Tärnsjö Garveri därmed kan ha ett avhjälpandeansvar i egenskap av verksamhetsutövare även för de föroreningar som uppstått på grund av garveriverksamheten på fastigheten A.

Sammanfattning rörande bolagets ansvar
Mark- och miljödomstolen anser att Tärnsjö Garveri är avhjälpandeansvarig enligt 10 kap. 2 § miljöbalken avseende föroreningar som tidigare verksamhetsutövare orsakat genom garveriverksamhet på både fastigheten C och fastigheten A. Bolaget är med andra ord rätt adressat för länsstyrelsens föreläggande.

Domstolen ska då pröva om länsstyrelsen, med hänsyn till vad som numera är känt om förhållandena på platsen, hade fog gör att förelägga Tärnsjö Garveri att utföra de aktuella åtgärderna.

Förelagda åtgärder
Tärnsjön, punkterna 1–3 i föreläggandet
Länsstyrelsen har förelagt Tärnsjö Garveri att låta genomföra provtagning av yt-vatten i Tärnsjön i syfte att övervaka haloklinen (punkten 1), inkomma med förslag till kontrollprogram för årlig övervakning av haloklinen (punkten 2) samt inkomma med en översiktlig åtgärdsutredning, med redovisning av olika tekniker för att åt-gärda de förorenade sedimenten i sjön, som ska kunna fungera som underlag för riskvärdering gällande åtgärder i sjön (punkten 3).

Efter granskning av det relativt omfattande utredningsmaterialet i målet, samt ingivna expertutlåtandena från SGI och Geosyntec, gör domstolen följande bedömning.

Utredningen talar med viss styrka för att haloklinen i Tärnsjön är så stabil över tid att någon beaktansvärd spridning av krom till omgivningen alls inte kommer att ske under överskådlig tid. Även om det på sikt skulle visa sig att haloklinen trots allt inte är helt stabil, får utredningen anses visa att endast en mycket begränsad mängd krom skulle kunna nå grundvattentäkten. Risken för att gällande eller förväntade gränsvärden för dricksvatten ska överskridas i grundvattentäkten framstår utifrån presenterade beräkningar som försumbar. Att det finns en teoretisk risk för krompåverkan på dricksvattenbrunnar som i framtiden kan komma att etableras utgör enligt mark- och miljödomstolen inte tillräckliga skäl för att i dagsläget kräva ytterligare åtgärder med avseende på kromförekomsten i Tärnsjön.

Med hänsyn till vad som är känt om föroreningarna och grundvattenströmmarna i området kan det med tillräcklig säkerhet uteslutas att föroreningarna i sjön ska sprida sig och därmed på något annat sätt orsaka risker för människors hälsa eller miljön.

Vad gäller provtagning av PFAS finner mark- och miljödomstolen att den allmänt hållna uppgiften om att PFAS förekommit i läderindustrin inte utgör tillräckliga skäl för att förelägga bolaget att utföra provtagning avseende detta ämne. Det kan i sammanhanget noteras att den av länsstyrelsen åberopade rapporten innehåller uppgifter om PFAS-användningen i textilindustrin, men inget specifikt om användningen i garveriverksamhet eller läderindustrin.

Sammanfattningsvis bedömer mark- och miljödomstolen att det för närvarande inte finns behov av att vidta de av länsstyrelsen föreskrivna åtgärderna. Det är under dessa förhållanden inte heller motiverat att ålägga bolaget skyldigheten att ta fram en åtgärdsutredning. Länsstyrelsen har därför saknat fog för sitt föreläggande i denna del.

Nya garveriet (C), punkterna 4–5 i föreläggandet Länsstyrelsen har även förelagt Tärnsjö Garveri att inkomma med en prov-tagningsplan för kompletterande undersökningar av mark och grundvatten på fastigheten C (nya garveriet), samt redovisa rapport från provtagningen och riskbedömning till länsstyrelsen.

Mark- och miljödomstolen gör i denna del följande bedömning.

Det i målet tillgängliga kartmaterialet visar att utfyllnadsområdet inom C med största sannolikhet tillkommit i samband med etableringen av det nya garveriet på den fastigheten. Det kan konstateras att detta utfyllnadsområde nu är väl undersökt genom såväl provgropsgrävning som skruvborrprovtagning med en täthet som överensstämmer med vad som är brukligt vid denna typ av undersökningar. Provgropsgrävningen ger även okulär information i fråga om eventuella skillnader i textur samt marklagrens utbredning i djup- och sidled. Detta är kunskaper som normalt bidrar till förståelsen av utfyllnadens egenskaper vid beräkningar och bedömningar.

Omgivningspåverkan från ett område beror dels av källtermens storlek (definierad med viss statistisk säkerhet), dels av flödesvariationerna över året. Genomförda undersökningar och beräkningar innebär enligt domstolen att såväl källtermens storlek som förväntade flödesvariationer kan uppskattas med tillräcklig säkerhet. Ytterligare provtagning skulle sannolikt inte ge någon tydligt ökad kunskap om dessa frågor. Det kan också konstateras att det vid genomförda undersökningar inte framkommit några nya frågeställningar eller behov av förnyade riskbedömningar.

Det bör noteras att de slutsatser som Tärnsjö Garveri dragit rörande spridning från mark också vinner stöd i resultaten från den sedimentprovtagning som skett. Dessa prover bekräftar enligt domstolens bedömning bilden av att ingen beaktansvärd spridning av föroreningar orsakade av garveriverksamhet sker från fastigheten C. De förhöjda halterna av krom i både mark- och grundvatten inom

fastigheten innebär enligt domstolens bedömning inte någon risk för miljön eller människors hälsa vid nu aktuell markanvändning. Sammantaget finns det för närvarande inte något sådant behov av att vidta de av länsstyrelsen föreskrivna åtgärderna som kan motivera det mot bolaget riktade föreläggandet. Länsstyrelsen har därför saknat fog för sitt föreläggande i denna del.

Gamla garveriet (A), punkterna 6–7 i föreläggandet)
Länsstyrelsen har förelagt Tärnsjö Garveri att inkomma med en provtagningsplan för kompletterande undersökningar av mark på fastigheten A samt redovisa rapport från provtagningen samt riskbedömning till länsstyrelsen.

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning.

Det kan konstaterats att utfyllnadsområdet på samma sätt som för nya garveriet är väl undersökt med tillräckligt antal provpunkter. Utfyllnadsområdet är naturligt avgränsat i öst mot sjön, i väst av byggnader samt i norr genom den provtagning som skett inom nya garveriets fastighet C. Med hänsyn härtill har området provtagits i tillräcklig omfattning för att risken för spridning i dessa riktningar ska kunna överblickas. I syd har provtagning skett vid utfyllnadens släntfot, vilket får betraktas som en väl vald plats för att bedöma såväl utfyllnadens utbredning i denna riktning som spridningsrisken från utfyllnaden. Utförda provtagningar utgör sammantaget ett tillräckligt underlag för de beräkningar och bedömningar som har gjorts. Det har inte framkommit några nya frågeställningar som borde ha gett anledning till ytterligare utredningar.

Mot denna bakgrund finner mark- och miljödomstolen att det för närvarande inte kan anses motiverat att kräva att bolaget ska vidta de åtgärder som anges i länsstyrelsens föreläggande. Länsstyrelsen har därför saknat fog för sitt föreläggande även i denna del.

Slutsats

Sammanfattningsvis innebär det anförda att Tärnsjö Garveris förstahandsyrkande ska bifallas och föreläggandet upphävas i sin helhet då det med hänsyn till redan utförda utredningar inte föreligger ett tillräckligt tydligt behov av de av länsstyrelsen förelagda åtgärderna. Vid denna utgång saknas det skäl att ta ställning till Tärnsjö Garveris jämkningsyrkande.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)
Överklagande senast den 6 september 2023

B.R. O.L.

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen B.R. och tekniska rådet O.L.
Föredragande har varit beredningsjuristen S.U.R.

LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

Tärnsjö Garveri
Garverivägen 6
740 45 Tärnsjö

Delgivningskvitto

Föreläggande om utredningar och riskbedömning av föroreningar, kontrollprogram samt underlag för riskvärdering vid Tärnsjö garveri och Tärnsjön, fastigheterna A, B och C

Beslut

Länsstyrelsen beslutar med stöd av 26 kap. 9, 19 och 22 §§ miljöbalken och med hänvisning till 10 kap. 2 och 4 §§ samt 2 kap. 2 och 8 §§ miljöbalken att förelägga Tärnsjö garveri AB med organisationsnummer 556474-7797 följande:

1. Årligen, och med början under 2022, låta genomföra provtagning av ytvatten i Tärnsjön i syfte att övervaka haloklinen. Provtagning ska ske minst en gång på våren och en gång på hösten. Under den första provtagningsomgången (vår och höst) ska PFAS inkluderas i provtagningen. Redovisning av genomförd provtagning ska lämnas in till länsstyrelsen senast den 31 december för innevarande år.

2. Inkomma med förslag till kontrollprogram för årlig övervakning av haloklinen i Tärnsjön. Förslag till kontrollprogram ska redovisas till länsstyrelsen senast den 15 april 2022.

3. Inkomma med översiktlig åtgärdsutredning i enlighet med Naturvårdsverkets rapport 5978 för sediment i Tärnsjön. Åtgärdsutredningen ska redogöra för olika tekniker för att åtgärda de förorenade sedimenten i sjön. Åtgärdsutredningen ska kunna fungera som underlag för riskvärdering gällande åtgärder i sjön. I riskvärderingen ska åtgärderna kunna värderas utifrån vad som är miljömässigt motiverat, tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Utredningen ska redovisas till länsstyrelsen senast den 31 december 2022.

4. Inkomma med provtagningsplan för kompletterande undersökningar, motsvarande förstudie andra etappen enligt

Naturvårdsverkets kvalitetsmanual[1], av mark och grundvatten vid nya garveriet på fastigheten C. Förslag till provtagningsplan ska vara länsstyrelsen tillhanda senast den 15 maj 2022. PFAS ska som minst provtas i ytligt och djupt grundvatten.

5. Till länsstyrelsen redovisa rapport med resultat från provtagning vid nya garveriet samt riskbedömning senast den 31 december 2022.

6. Inkomma med provtagningsplan för kompletterande undersökning av mark vid gamla garveriet på fastigheten A. Förslag till provtagningsplan ska vara länsstyrelsen tillhanda senast den 31 december 2022.

7. Till länsstyrelsen redovisa rapport med resultat från provtagning vid gamla garveriet samt riskbedömning senast den 30 juni 2023.

Beskrivning av ärendet

Garveriverksamheten

År 1873 grundades ett garveri på den västra sidan av Tärnsjön på fastigheten A. Till en början utfördes garvningen med vegetabiliska metoder men under 1920-talet övergick man till att istället garva med kromsalter. Tärnsjö Ånggarveri AB bildades år 1935. År 1946 togs ett nytt garveri i drift för att möta den ökande produktionen och verksamheten i de gamla lokalerna lades ned. Det nya garveriet uppfördes på sjöns norra strand på fastigheten C. 1960 anslöts avloppsvattnet från Tärnsjö garveri till Tärnsjö avloppsreningsverk efter att tidigare ha letts orenat till Tärnsjön. Tärnsjöns sediment är kraftig kromförorenade.

Kromgarvningen upphörde och ersattes med vegetabiliska metoder år 1988. När verksamhetsutövaren Tärnsjö Ånggarveri AB gick i konkurs år 1993 förvärvades inkråmet av det nybildade bolaget Tärnsjö Garveri AB. Bolaget driver idag vegetabilisk garvning på platsen.

Det förorenade området vid Tärnsjö garveri inklusive Tärnsjön finns upptaget som ett rangordnat objekt på Länsstyrelsen prioriteringslista över de mest förorenade områdena i länet. Det innebär att det är mycket angeläget med fortsatta undersökningar och utredningar.

---

[1] Efterbehandling av förorenade områden – Kvalitetsmanual för användning och hantering av bidrag, utgåva 14.1 Naturvårdsverket 2021

Inom området har även en såg och en kvarn tidigare funnits. Sågverksamheten lades ned 1956 och snickeriet upphörde på 70-talet. Länsstyrelsen har inga uppgifter om att impregnering ska ha bedrivits vid sågverksamheten.

Området

Tärnsjön är en åsgrop belägen i Tärnsjöåsen som är en del av Enköpingsåsen. Åsen utgörs av isälvsavlagringar med mäktiga sand- och grusavlagringar. Åsens kärna utgörs av grovkornigt material vilka övergår i finsediment i de yttre delarna. Tärnsjöåsen är subakvatisk och har svallad överyta. Jordarna i omgivningen utgörs främst av sand, silt och lera och på större avstånd från åsen även av morän. Åsen har en mycket stor grundvattentillgång, inom intervallet 2 000-10 000 m^3/dygn (SGU, 1982). Tärnsjön och sambandet mellan sjöns vatten och grundvattnet i åsen har utretts i tidigare undersökningar som har visat att det största utbytet av vatten från Tärnsjön till grundvattnet sker genom att det ytligare vattnet i Tärnsjön infiltrerar till grundvattnet via bräddning i strandzonen. Mellan de djupare vattenlagren i Tärnsjön, som är de mest förorenade, och grundvattnet är utbytet litet.

Sydväst om Tärnsjön ligger ett vattenverk som försörjer cirka 3 500 personer i Tärnsjö och omgivande samhällen. Kommunens råvattentäkt är belägen ca 100 meter sydväst om Tärnsjön. Även garveriet har en brunn öster om Tärnsjön för uttag av dricksvatten och processvatten. Området är beläget inom inre vattenskyddsområde för kommunala dricksvattentäkten.

Tärnsjön ligger huvudsakligen inom Tämnaråns avrinningsområde men viss avlänkning sker till Dalälvens avrinningsområde. Grundvattenflödet i åsen norr om sjön är riktad söderut och grundvattenriktningen i åsen söder om sjön är i nordlig riktning.

Naturvärde

Tärnsjön är kraftigt påverkad av krom och det bedöms inte finnas några högre livsformer i sjön. Dess skyddsvärde klassas därför av WSP[2] som *litet* i enlighet med Naturvårdsverkets rapport 4918[3]. Det finns dock en frågeställning om vilket skyddsvärde sjön skulle ha haft om den aldrig hade blivit förorenad, alternativt ifall den i en hypotetisk situation hade kunnat saneras helt och återställas till ursprungligt skick.

Tärnsjön är bildad av en kraftig fördjupning i åsen, sannolikt i en dödishåla. Den saknar både till- och utflöde vilket skiljer den från de flesta andra sjöar. Att sjön dessutom är bildad i isälvsmaterial gör den

[2] Tärnsjö Garveri – Kompletterande undersökningar, WSP 2017-10-13
[3] Rapport 4918 Metodik för inventering av förorenade områden – Bedömningsgrunder för miljökvalitet. Naturvårdsverket.

extra ovanlig. I dess opåverkade form är det inte omöjligt att det har funnits en högre fauna i form av fisk eller kanske kräftor. Eftersom sjön är så pass djup att den inte bottenfryser skulle det finnas möjlighet att överleva vintern. Det är därmed möjligt att faunan i sjön med tiden hade kunnat utvecklas och bli relativt unik.

Av WSP:s rapport framgår att en bestämning av sjöns naturliga skyddsvärde inte kan bli annat än spekulativ, men utifrån ovanstående bedömer konsulten att sjön i opåverkat tillstånd hade haft ett *stort* skyddsvärde enligt Naturvårdsverkets rapport 4918.

Tidigare ärenden

Länsstyrelsen i Västmanlands län genomförde 2004 en MIFO-fas 1 inventering som omfattade Tärnsjön och de båda garverierna. Det gemensamma objektet klassades till riskklass 1. Heby kommun tillhör sedan år 2007 Uppsala län.

Under 2010 genomfördes översiktliga undersökningar[4] av sedimenten och ytvattnet i Tärnsjön, samt jord- och grundvatten i delar av området runt sjön. Höga halter av krom uppmättes i sedimenten i sjön, högsta halten uppmättes till 257 000 mg/kg TS. Krom påträffades även i vattenfasen i Tärnsjön. Studien bekostades av statliga bidragsmedel.

En ansvarsutredning[5] gällande garveriverksamheten i Tärnsjö togs fram under 2011 varvid länsstyrelsen kom fram till att Tärnsjö Garveri hade 100% ansvar för att utreda föroreningssituationen vid nya garveriet, 0% ansvar för utredningar vid gamla garveriet. För föroreningssituationen i Tärnsjön jämkades ansvaret för utredningar till 25%.

Länsstyrelsen i Uppsala län beslutade den 1 juli 2011 om föreläggande till Tärnsjö Garveri AB om att svara för maximalt 100 000 kr av kostnader för undersökning och utredning motsvarande en förstudie enligt Naturvårdsverkets kvalitetsmanual av föroreningar i Tärnsjön, samt dess påverkansområde. Rapport över förstudien[6] inkom den 19 december 2012. Undersökningarna bekräftade de mycket höga halter av krom i sedimenten som uppmättes i den tidigare MIFO fas 2-utredning som Kemakta genomförde 2010/2011. Också i Tärnsjöns bottenvatten uppmättes halter överstigande riktvärdet för krom, liksom för flera ytterligare metaller. I grundvattnet har förhöjda kromhalter uppmätts i en punkt. Även nickel och bly har uppmätts i förhöjda halter i grundvattnet.

Som en del av förstudien utfördes även provtagning av jord och grundvatten i tre punkter på fastigheten C. Förhöjda

---

[4] Översiktliga undersökningar vid f.d. Tärnsjö ånggarveri, Kemakta Konsult 2011-05-20.
[5] Översiktlig ansvarsutredning för Tärnsjö Ånggarveri, Nordmyrasjön och Gäddsjö mosse. Länsstyrelsen Uppsala län 2011-01-12. Dnr 575-4570-10.
[6] Förstudie Tärnsjön, Golder Associates 2012-12-19.

halter av krom i jord uppmättes i två punkter, liksom förhöjda halter av kadmium och zink i en provpunkt.

Länsstyrelsen tog inom den aktuella undersökningen fram två övergripande åtgärdsmål:

1. Att den kommunala råvattenbrunnen samt privata dricksvattenbrunnar omkring Tärnsjön fortsatt ska kunna användas utan risk för människors hälsa. Detta gäller även eventuella nya privata dricksvattenbrunnar som kan komma att anläggas i området i framtiden.

2. Föroreningen ska inte bidra till halter i omgivningen (grundvatten, ytvatten och mark) som innebär en risk för människor eller miljön.

Den 8 mars 2016 förelade länsstyrelsen Tärnsjö Garveri AB att genomföra en miljöteknisk undersökning motsvarande en förstudie enligt Naturvårdsverkets kvalitetsmanual på industriområdet på fastigheten C vid nya (nuvarande) garveriet. Syftet med undersökningen var att utreda föroreningssituationen på industriområdet avseende mark och grundvatten. Rapport över miljöteknisk markundersökning[7] inkom den 24 november 2016. Kromförorenad jord och processavfall påträffades i fyllning längs strandlinjen. Fyllningens utbredning är dock inte avgränsad i plan och djup.

Grundvatten från ett grundvattenrör inom industriområdet vid nya garveriet analyserades i mars och maj 2012. Vid provtagningen i mars 2012 låg halterna under Livsmedelsverkets dricksvattengränsvärden. I maj uppmättes förhöjda krom- och nickelhalter jämfört med gränsvärdena för dricksvatten. Konduktiviteten i grundvattnet var hög vid undersökningen 2012. Även under hösten 2016 uppmättes förhöjda halter av krom motsvarande klass 5 enligt SGU:s bedömningsgrunder för grundvatten.

Under 2016-2017 utförde WSP även på uppdrag av länsstyrelsen kompletterande undersökningar av yt- och grundvatten i och kring Tärnsjön. Bland annat utreddes sambandet mellan Tärnsjöns vatten och grundvattnet. Uppdraget omfattade även jordprovtagning vid gamla garveriet liksom att göra en översiktlig bedömning av skyddsvärdet för Tärnsjön samt bedöma föroreningsspridning via grundvatten till skyddsvärda intressen.

Rapport[8] från kompletterande undersökningar inkom den 13 oktober 2017. Krom har konstaterats i grundvatten och spridning sker via

---

[7] Tärnsjö Garveri, fastighet C, Heby kommun. Miljöteknisk markundersökning. WSP Samhällsbyggnad 2016-11-24.
[8] Tärnsjö Garveri – Kompletterande undersökningar, WSP Environmental 2017-10-13.

åsens grundvattenflöde. Undersökningen av sjön visade att det finns en skiktning som inte är temperaturberoende utan finns året runt. Skiktningen bedöms vara orsakad av salter i sjövattnet som sannolikt härrör från dumpat garveriavfall och avlopp från tidigare garveri-verksamheten. Haloklinen har gjort att det mest förorenade sjövattnet hålls kvar på djupet under haloklinen och inte blandas med det ytligare vattnet som innehåller mindre föroreningar i jämförelse.

För Tärnsjö garveri uppdaterades ansvarsutredningen[9] under 2020. I den uppdaterade ansvarsutredningen görs, till skillnad från den tidigare ansvarsutredningen från 2011, bedömningen att det finns ett geografiskt samband mellan verksamhetsområdena varför det gamla garveriet bedöms som en och samma verksamhet som nya garveriet. I och med den nya bedömningen gällande ansvaret så innebär det att bolaget nu bedöms ha 100% ansvar för fortsatta utredningar vid nya garveriet, gamla garveriet samt Tärnsjön.

Ansvarsutredningen kommunicerades med bolaget under 2020 och i samband med det inkom de med synpunkter på ansvarsutredningen. Länsstyrelsen vidhåller bedömningen att Tärnsjö garveri AB har ett mer långtgående ansvar för undersökningar enligt den framtagna ansvarsutredningen.

Motivering till beslutet

Länsstyrelsen har i ansvarsutredning januari 2020 tagit ställning till utredningsansvaret för de förorenade områden som uppstått till följd av garveriverksamheten i Tärnsjö. Länsstyrelsen bedömer att bolaget är lämplig adressat för krav på ytterligare utredningar vad beträffar föroreningar vid gamla garveriet, nya garveriet och Tärnsjön.

Tärnsjön

Haloklinen i Tärnsjön behöver övervakas för att kontrollera att den består. Det djupt belägna sjövattnet har högre halter av krom än det ytligt belägna sjövattnet. Att det inte sker omblandning av Tärnsjöns vattenmassa har därmed en positiv effekt på spridningen av krom till grundvattenförekomsten i Tärnsjöåsen, varifrån Tärnsjö samhälle hämtar sitt dricksvatten. Övervakningen sker lämpligen med provtagning vår och höst i det undre och det övre skiktet av sjön. Länsstyrelsens bedömning är att det i samband med den inledande provtagningsomgången är skäligt att analysera för PFAS i ytvattnet då textil- och läderindustrin enligt Kemikalieinspektionen[10] är en av de branscher där användning av PFAS förekommer och har förekommit historiskt. Om PFAS identifieras bör ämnena ingå i det kontroll-

[9] Ansvarsutredning avseende Tärnsjö Ånggarveri; fastigheterna A, B och C. Agnes Advokatbyrå AB. Dnr 579-4952-2019

[10] Rapport 9/16 Strategi för att minska användningen av högfluorerade ämnen, PFAS. Kemikalieinspektionen

program för övervakningen som ska tas fram och stämmas av med tillsynsmyndigheten.

För Tärnsjön ser även länsstyrelsen ett behov av att en översiktlig åtgärdsutredning tas fram. Syftet med en åtgärdsutredning är att utvärdera möjliga åtgärdsalternativ för efterbehandling av ett förorenat område. I en åtgärdsutredning identifieras och analyseras möjliga åtgärdsalternativ med hjälp av utvärderingskriterier.

Åtgärdsalternativen kan avse reduktion av föroreningskällan eller begränsning av spridning och exponering. Först identifieras tänkbara åtgärdsalternativ. I en inledande alternativanalys sållas därefter åtgärdsalternativ bort som inte uppfyller övergripande åtgärdsmål eller huvudmannens och andra intressenters förutsättningar, inte är tekniskt genomförbara eller inte ger acceptabla resultat. Åtgärdsutredningen resulterar i ett antal acceptabla åtgärdsalternativ som tas med till nästa steg i processen, riskvärderingen.

Åtgärdsutredningen ska utgöra underlag för en riskvärderingsprocess i enlighet med Naturvårdsverkets rapport NV5978 ”Att välja efterbehandlingsåtgärd” För att kunna göra ett välgrundat och motiverat ställningstagande om eventuella åtgärder av förorenade sediment i sjön så behövs ytterligare information om möjliga åtgärdsalternativ där det utifrån befintligt underlag om objektet översiktligt redogörs för olika åtgärdsalternativ i syfte att uppnå riskreduktion. Länsstyrelsens bedömning är att det i nuläget inte ska behövas några ytterligare provtagningar/projekteringar för detta, men att utredningen ska kunna redogöra för ungefärlig kostnad, tekniskt genomförande och vilken riskreduktion på kort och lång sikt som åtgärdsmetoden bedöms ge.

Nya garveritomten fastighet C

Sedan tidigare har konstaterats påverkan på jord och på grundvatten i en provpunkt. Länsstyrelsen delar slutsatsen i genomförd undersökning[11] att förekomsten av garveriavfall på fastigheten ytterligare bör klargöras och att det inte kan uteslutas att föroreningen har en negativ påverkan på markekosystemet. Länsstyrelsen delar också WSP:s bedömning att det krävs ytterligare undersökningar för att klargöra förekomsten av föroreningar i och spridningen med grundvatten inom fastigheten. Undersökningarna ska motsvara en förstudie andra etappen enligt Naturvårdsverkets kvalitetsmanual.

Resultaten från undersökningarna i förstudien ska kunna utgöra ett underlag för en översiktlig riskbedömning och en bedömning av om det föreligger ett åtgärdsbehov eller inte. Provtagningen i grundvatten behöver även omfatta perflourerade alkylsubstanser (PFAS) med

[11] Tärnsjö Garveri – Kompletterande undersökningar, WSP Environmental 2017-10-13.

anledning av att textil- och läderindustrin enligt Kemikalie-inspektionen är en av de branscher där användning av PFAS förekommer och har förekommit historiskt. Den kunskap som erhålls om föroreningssituationen ska sammanställas och sammanfattas i en konceptuell modell för området.

Vid bedömning av åtgärdsbehov ska även bedömas risker med att inte vidta någon åtgärd samt en bedömning av områdets utveckling vid ett nollalternativ, det vill säga om inga efterbehandlingsåtgärder vidtas.

En bedömning av osäkerheterna i hittills framtaget underlag, så långt det är möjligt, ska även göras i detta skede.

Gamla garveritomten

Det förekommer halter av zink och krom vid Gamla Garveriet som överstiger riktvärdena för den aktuella markanvändningen, mindre känslig markanvändning MKM. Länsstyrelsen ser ett behov av kompletterande undersökningar vid gamla garveriet, främst avgränsning av föroreningssituationen söderut mot privat fastighet. Resultaten ska ligga till grund för en förnyad bedömning av vilka eventuella risker ur miljö- och hälsoskyddssynpunkt som föreligger. Samt eventuellt behov av riskreduktion.

Länsstyrelsen anser inte att det i detta skede är nödvändigt med provtagning av PFAS vid gamla garveriet. Garveriets verksamhet vid gamla tomten upphörde 1946. Om det visar sig förekomma PFAS vid nya garveriet kan frågan om provtagning vid gamla garveriet behöva tas upp för ny bedömning.

Bestämmelser som beslutet grundas på

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken (1998:808) föreskriver vissa krav på den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd (verksamhetsutövaren). En verksamhetsutövare har bland annat en skyldighet att vidta erforderliga skyddsåtgärder för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet.

Ansvar för avhjälpande av skador och olägenheter som uppkommit till följd av en verksamhet eller åtgärd föreskrivs i 2 kap 8 § miljöbalken. Enligt bestämmelsen ska avhjälpandet ske i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap miljöbalken.

Av 10 kap. 2 § miljöbalken framgår att den som bedriver eller har bedrivit eller vidtagit en åtgärd som bidragit till en föroreningsskada eller allvarlig miljöskada (verksamhetsutövaren) är ansvarig för det avhjälpande som ska ske enligt bestämmelserna i miljöbalkens tionde kapitel. Vidare framgår av 10 kap. 4 § miljöbalken att den som är ansvarig för att avhjälpa en föroreningsskada ska i skälig omfattning

utföra eller bekosta det avhjälpande som på grund av föroreningen behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön.

I första hand är verksamhetsutövaren ansvarig för efterbehandling. Ansvar enligt miljöbalkens bestämmelser kan endast utkrävas av verksamhetsutövare till verksamheter vars faktiska drift pågått efter den 30 juni 1969. I praxis har ansetts att ansvar för föroreningar från en delverksamhet som lagts ner före 1 juli 1969 kan föreligga om huvudverksamheten fortsatt att bedrivas efter detta datum.

Avgörande för om olika delverksamheter ska anses utgöra en och samma verksamhet om verksamheterna har ett tekniskt och miljömässigt samband. Frågan har bland annat prövats i mål avseende föroreningar från industrideponi där ansvar ålades nuvarande verksamhetsutövare trots att deponierna inte hade varit aktiva sedan 1969 respektive 1978 och nuvarande verksamhetsutövare inte deponerat något avfall på de aktuella deponierna.

Om det inte finns någon ansvarig verksamhetsutövare som kan utföra eller bekosta de åtgärder som behövs är, i andra hand, fastighetsägaren skyldig att utföra eller bekosta efterbehandling samt erforderliga utredningar. Ansvaret för fastighetsägare omfattar dock endast fastighetsägare som har förvärvat en förorenad fastighet efter den 31 december 1998 (då miljöbalken trädde i kraft) och då känt till eller borde ha känt till att fastigheten var förorenad. Om förvärvet avsåg en privatbostadsfastighet gäller dock ansvaret endast om förvärvaren kände till föroreningen vid förvärvet.

I 10 kap. 1 § miljöbalken anges att detta kapitel skall tillämpas på mark- och vattenområden samt byggnader och anläggningar som är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Industriområdet är konstaterat förorenat och den aktuella miljöskadan har orsakats av utsläpp som ägt rum före den 1 augusti 2007. Bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken ska därför tillämpas i dess äldre lydelse.

Av 10 kap. 2 § miljöbalk en framgår att den som bedriver eller har bedrivit eller vidtagit en åtgärd som bidragit till en förorening är ansvarig för efterbehandling av sådana områden, byggnader eller anläggningar som anges i 1 §.

Av 10 kap. 4 och 8 §§ miljöbalken framgår att utrednings- och efterbehandlingsansvaret innebär att den ansvarige i skälig omfattning skall utföra eller bekosta de utrednings- och efterbehandlingsåtgärder som på grund av föroreningar behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenheter uppstår för människors hälsa eller miljön. När ansvarets omfattning bestäms skall det beaktas hur lång tid som förflutit sedan föroreningarna ägt rum, vilken skyldighet den

ansvarige hade för att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att denne bidragit till föroreningen endast i begränsad mån, skall även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning. Mot bakgrund av praxis kan konstateras att utrymmet för jämkning av utrednings-ansvaret är mycket marginellt.

Med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken får tillsynsmyndigheten meddela de förelägganden eller förbud som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken, samt föreskrifter, domar eller andra beslut som har meddelats med stöd av balken skall efterlevas. Åtgärderna får inte vara mer ingripande än vad som behövs i det enskilda fallet.

Enligt 26 kap. 22 § miljöbalken är 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 olägenhet från sådan verksamhet skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen.

Information

Länsstyrelsen ska enligt förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ta ut en avgift för den tillsyn myndigheten bedriver inom förorenade områden.

Länsstyrelsen i Uppsala län tar ut en timavgift för utförd tillsyn i frågor som rör förorenade områden. Avgiften kommer att tas ut i samband med att ett ärende avslutas eller, för ärenden som pågår över en längre tid, en gång per år.

Myndigheters verksamhet enligt miljöbalken ska så långt det är möjligt täckas genom avgifter. Uttagande av tillsynsavgift för tillsyn inom förorenade områden regleras av bestämmelserna i 7 kap. 5 och 7 §§ i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Den som enligt 10 kap. 2 eller 3 §§ miljöbalken är ansvarig för avhjälpande av en föroreningsskada ska betala länsstyrelsens kostnader för tillsyn. Avgiften ska utgå i form av timavgift. Timavgift ska inte tas ut om kostnaderna för myndighetens arbete täcks genom en fast årlig avgift för pågående miljöfarlig verksamhet. För de verksamheter som betalar en årlig avgift kommer Länsstyrelsen att göra en bedömning av om den nedlagda handläggningstiden motsvarar den erlagda avgiften för tillsyn. I de fall där en fast avgift betalas för kommunal tillsyn över en pågående miljöfarlig verksamhet kan länsstyrelsen ta ut timavgift för nedlagd tillsyn om länsstyrelsen har tillsynen över det förorenade området.

I enlighet med 1 kap. 1 § i förordningen ska avgift inte tas ut vid handläggning som föranletts av ett överklagande.

Vidare gäller:

- Avgift ska debiteras för den sammanlagda tid som varje tjänsteman vid myndigheten har använt för beredning, föredragning och beslut i ärendet. Det kan vara tid för inläsning av ärende, besiktning, samråd med den som är föremål för tillsynen, kontakter med övriga tjänstemän som deltar i ärendet, skrivelser samt förelägganden och andra beslut samt restid (max 2 timmar vid ett och samma restillfälle).
- Avgiftens storlek anges i 7 § i förordningen och är satt till 800 kronor per timme. Avgift tas ut för varje påbörjad hel timme nedlagd handläggningstid. Mervärdesskatt betalas inte på avgiften.
- Avgiften faktureras antingen så snart tillsynen avslutats eller, i fall där arbetet är mer omfattande eller kontinuerligt, direkt efter kalenderårets slut. Avgiften ska betalas efter särskilt beslut av länsstyrelsen. Faktura skickas separat.
- Förfallen fordran är direkt utmätningsbar (d.v.s. när beslutet har vunnit laga kraft eller om myndigheten förordnat att beslutet ska gälla omedelbart).
- Beslut om avgift kan överklagas till Nacka tingsrätt, Mark- och miljödomstolen, inom tre veckor från det att den klagande fick del av beslutet. Överklagandet lämnas till Länsstyrelsen **inte** till Nacka tingsrätt, Mark- och Miljödomstolen.
- Avgift debiteras inte för obefogade klagomål.

Ni kan överklaga beslutet

Se bilaga med överklagandehänvisning.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av chef miljöskyddsenheten I.L. med handläggare S.N. som föredragande. I den slutliga handläggningen har också miljöskyddshandläggare A.J. medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.

Kopia till

Bygg och miljö Sala-Heby, Box 304, 733 25 Sala
Heby Kommun/Kommunstyrelsen, 744 88 Heby

Bilagor

1. Överklagandehänvisning mark- och miljödomstolen
2. Ansvarsutredning avseende Tärnsjö Ånggarveri; fastigheterna A, B och C. Agnes Advokatbyrå, daterad den 20 januari 2020

Ni kan överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen

Om ni inte är nöjda med länsstyrelsens beslut, kan ni skriftligen överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen.

Hur överklagar vi beslutet?

Länsstyrelsen måste pröva att överklagandet har kommit in i rätt tid, innan det skickas vidare tillsammans med handlingarna i ärendet. Därför ska ni lämna eller skicka er skriftliga överklagan till Länsstyrelsen Uppsala län antingen via e-post; uppsala@lansstyrelsen.se, eller med post; Länsstyrelsen Uppsala län, 751 86 Uppsala.

Tiden för överklagande

Ert överklagande måste ha kommit in till länsstyrelsen **inom tre veckor** från den dag ni fick del av beslutet. Om det kommer in senare kan överklagandet inte prövas. I ert överklagande kan ni be att få ytterligare tid till att utveckla era synpunkter och skälen till att ni överklagar. Sedan är det mark- och miljödomstolen som beslutar om tiden kan förlängas.

Parter som företräder det allmänna ska ha kommit in med sitt överklagande **inom tre veckor** från den dag då beslutet meddelades.

Ert överklagande ska innehålla

- Vilket beslut som ni överklagar, beslutets datum och diarienummer.
- Hur ni vill att beslutet ska ändras.
- Varför ni anser att länsstyrelsens beslut är felaktigt.

Om ni har handlingar som ni anser stödjer er överklagan så bör ni bifoga kopior på dessa. Kontakta länsstyrelsen i förväg om ni behöver bifoga filer som är större än 15 MB via e-post.

Ombud

Om ni anlitar ett ombud som sköter överklagandet åt er ska ombudet underteckna skrivelsen, bifoga en fullmakt i original från er samt uppge sitt eget namn, adress och telefonnummer.

Behöver ni veta mer?

Har ni ytterligare frågor kan ni kontakta länsstyrelsen via e-post, uppsala@lansstyrelsen.se, eller via växeltelefonnummer 010-223 30 00. Ange diarienummer 2709-2021.