



KLAGANDE

Malmö Stad, Miljönämnden
205 80 Malmö

MOTPART

G18 i Limhamn AB
c/o Wihlborgs Fastigheter AB
Dockplatsen 18
201 20 Malmö

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut 2012-06-26 i ärende nr 505-12561-11, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande avseende Gjuteriet 18, Malmö

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och ändrar Miljönämndens beslut endast så att beslutsmeningen får följande formulering.

Miljöförvaltningen fastställer följande platsspecifika riktvärden (mg/kg TS) i mark, att gälla som bedömningsgrund för bedömning av föroreningssituationen och för riskvärdering av fastigheten Gjuteriet 18 i Malmö kommun.

BAKGRUND

På fastigheten Gjuteriet 18 i Limhamn, Malmö stad, har det sedan en tid tillbaka planerats för bostäder. På grund av detta har G18 i Limhamn AB (c/o Wihlborgs Fastigheter AB, fortsättningsvis benämnt Bolaget) fått i uppdrag att sanera fastigheten, vilken sedan minst 100 år tillbaka har använts för industriändamål.

Den 1 juni 2011 beslutade Miljönämnden i Malmö stad, genom delegation, att fastställa platsspecifika riktvärden för jord inom fastigheten Gjuteriet 18 i Malm. Marken klassades som känslig, varför de generella värdena inte ansetts vara tillräckliga. De beslutade riktvärdena avsåg jord i tre nivåer under befintlig markyta, 0 - 1,5; 1,5 - 2 meter och under 2 meter. Bolaget överklagade beslutet med anledning av att de ansåg att Miljönämndens bedömning i frågor rörande antaganden för jord för de djupaste marklagren vad gällde exponeringstider samt krav för att skydda markmiljön, avvek från de bedömningar Bolaget företagit. Länsstyrelsen biföll Bolagets överklagande. Därefter har Miljönämnden i Malmö stad överklagat till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Miljönämnden i Malmö stad har yrkat att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut avseende de fastställda riktvärdena för djup 0-2 meter under befintlig markyta till förmån för Miljönämndens beslut från den 1 juni 2011.

Till stöd för yrkandet har i huvudsak följande anförts. Miljönämnden anser att länsstyrelsen satt en alltför låg nivå på bevisbördan hos förorenaren. Länsstyrelsen har i sitt beslut anfört att det saknas grund för den klagande att redovisa huruvida markmiljön på ett djupt plan är skyddsvärd eller inte. Som skäl för detta har länsstyrelsen anfört att det inte finns tillräcklig forskning eller annan litteratur på området för att förelägga förorenaren att utföra en sådan redovisning. Miljönämnden anser att det så gör. Eftersom det finns färre arter i djup markmiljö än i ytlig, kan det antas att föroreningar påverkar den djupa markmiljön i högre grad än den ytliga.

Miljönämnden anser inte heller att länsstyrelsen beaktat försiktighetsprincipen. Utifrån den är det rimligt att ta stöd i den litteratur som trots allt finns, särskilt vad gäller Naturvårdsverkets vägledning. Länsstyrelsens beslut leder till rättsosäkerhet då det är oklart om länsstyrelsen anser att det föreligger ett lägre redovisningskrav på

klagande i ett fall där klaganden endast är ansvarig för föroreningen i andra led (10 kap.3 § MB), d.v.s. genom förvärv av förorenad fastighet och sedermera planerad exploatering av förorenat område. I det nu aktuella förvärvet av fastigheten, ingick det att klagande skulle ansvara för saneringen av fastigheten. Är det länsstyrelsens mening att ställa lägre krav på en exploatör, kommer det att kraftigt sänka tempot vad gäller att genomföra saneringar inom exploateringstäta områden. För aktuell fastighet är ansvaret för förorening känt till 100 % och det är därmed rimligt att ställa kravet att klagande ska undersöka huruvida den djupare markmiljön är skyddsvärd eller inte. Länsstyrelsens argument om att fastigheten använts för industriändamål i över 100 år och att marken anpassat sig till rådande förhållanden, godtas inte av förvaltningen. Det innebär också att länsstyrelsen verkar acceptera en förorening om den har pågått tillräckligt länge. Vid bedömningen av markens skyddsvärde menar förvaltningen att man inte ska ta hänsyn till om det är ett utfyllt område eller inte, samt att aktuella föroreningsnivåer inte ska beaktas ännu utan enbart vad som är acceptabla nivåer. Aktuella halter ska tas in först i vid värderingen av riskerna.

Länsstyrelsen i Skåne län har bestritt Miljönämndens yrkande. Till stöd för inställningen har anförts i huvudsak följande. Det är ostridigt så att det är verksamhetsutövaren som har ett ansvar att bevisa att markmiljön i det här fallet inte är skyddsvärd. Dock måste denna "bevisning" göras i rimlig omfattning. Det innebär att en myndighet inte kan kräva att forskning genomförs men däremot att befintliga forskningsresultat och utredningar i ämnet används. Nuvarande forskningsresultat är inte entydiga och det är därför svårt att "bevisa" att markmiljön inte tar skada eller vilken grad av skada som orsakas. Att det råder brist på entydiga forskningsresultat framgår även tydligt i rapporten storstadsspecifika riktvärden för Malmö, Göteborg och Stockholms stad som skrivits av Sweco år 2009. Länsstyrelsen har inte ansett att kraven på redovisning ska vara lägre för en exploatör.

Länsstyrelsen anser att faktorn markmiljö vanligtvis ska finnas med vid riktvärdesberäkningar och även att ekosystemet ska ses som en helhet. Länsstyrelsen anser dock att i det aktuella fallet behöver påverkan på markmiljön inte tas med i beräkningen, eftersom de aktuella föroreningarna i huvudsak utgörs av icke flyktiga ämnen, vilka i normalfallet är bundna i jorden, vilket gäller både metaller och PAH.

Spridning av dessa föroreningar på djupet, under 2 meter, är överlag liten. Såsom riktvärdena nu är beslutade så finns ingen begränsning i djup på 2 meter och nedåt, teoretiskt sett skulle därför verksamhetsutövaren behöva gräva längre ner än 2 meter för att uppfylla Miljönämndens krav. I likhet med Kemakta anser länsstyrelsen att krav på att spridning ska vara begränsad är ett bättre sätt att begränsa de risker som kan uppkomma på grund av djupt liggande föroreningar. Länsstyrelsen anser även i likhet med Kemakta att en förorening på djup under två meter på Gjuteriet, har mycket små förutsättningar att spridas uppåt i jordprofilen om halterna där underskrider de riktvärden som satts för skydd för grundvatten. I sammanhanget framhålls även Kemaktas synpunkt att riktvärden som tagits fram för skydd av markmiljö, inte är lämpade att användas för att bedöma effekten av halter i jord som ligger utanför den zon där den absoluta merparten av det biologiska livet förekommer. Slutligen anser länsstyrelsen att Miljönämnden borde ha varit tydligare mot verksamhetsutövaren och begärt in de eventuella kompletteringar som saknades. Det är möjligt att en ekotoxikologisk undersökning eller ett biotillgänglighetstest kunde bidragit med information som kunde varit avgörande i beslutsprocessen.

G18 i Limhamn AB har motsatt sig yrkandet i målet. Till stöd för sin inställning har hänvisats till en skrivelse från Kemakta Konsult AB daterat 2012-09-05. Av skrivelsen framgår bl.a. följande. Det har i tidigare bemötanden påpekats det faktum att olika delar av ett ekosystem är olika känsliga för föroreningar och att en given skyddsnivå för ett ekosystem, såsom en markprofil, inte innebär samma krav på halter i alla delar av systemet. De riktvärden som används för markmiljön utgår från att om en viss andel av arter och processer i marken skyddas, så är det troligt att ekosystemets funktioner upprätthålls. Denna utgångspunkt används för att härleda haltnivåer som skyddar markens funktioner, men kravet på skydd av en viss andel arter och processer, är inget mål i sig. Skyddsnivån för det totala marksystemet kan upprätthållas även om halterna i marken varierar med djupet och även om påverkan på arter och processer är olika på olika djup. Som tidigare påpekats är riktvärdena för markmiljön framtagna i tester där organismer varit i direktkontakt med förorenad mark. Denna begränsning är satt med försiktiga antaganden för att säkerställa att fri fas inte ska förekomma. De platsspecifika riktvärdena för Gjuteriet 18 har också tagit hänsyn till detta. Att som Miljönämnden använda risker för fri fas som

ett motiv att kräva att halterna i jord djupare än 2 meter ska understiga de riktvärden som gäller för skydd av markmiljön vid känslig markanvändning, ser vi inte som miljömässigt motiverat.

DOMSKÄL

Frågan i målet är vilka platsspecifika riktvärden som ska anses vara tillämpliga vid eventuell efterbehandling av förorenad jord under nivån 2 m under markytan på den berörda fastigheten.

Länsstyrelsen har genom det överklagade beslutet upphävt Miljönämndens beslut avseende riktvärden för djup >2 m under befintligt markyta. Därmed har inte frågan om halter under detta djup reglerats, utan genom länsstyrelsens beslut får istället frågan anses handla om vad bolaget har åtagit sig.

Hur ska riktvärdena användas?

Det verkar råda en oenighet om syftet med de platsspecifika riktvärdena; om de ska utgöra den miljömässiga basen för avvägning av risken mot tekniska och ekonomiska förutsättningar för åtgärd, eller om värdena ska utgöra direkta åtgärds mål, d.v.s. de halter som tillpås ligga kvar efter genomförd efterbehandling.

Miljönämnden tycks i sitt överklagande förespråka den förstnämnda tolkningen, vilket är i överensstämmelse med nämndens motivering i fastställelsebeslutet. Däremot har nämnden i beslutsmeningen angett att riksvärdena ska gälla vid avhjälpandeåtgärder, vilket får anses syfta på den andra tolkningen.

Länsstyrelsen tycks ha tolkat Miljönämndens riktvärden som åtgärds mål, samtidigt som man anger som grundprincipen att riktvärden ska användas för vidare bedömning vid skälighetsavvägningen. Bolagets yttrande tycks innebära samma tolkning, att de föreskrivna riktvärdena ska användas som åtgärds mål, men i underlaget för Bolagets förslag (Demikon, november 2010) anges att ”platsspecifika riktvärden har tagits fram i syftet att utgöra grund för åtgärds målet för fastigheten. De slutliga åtgärds målen för fastigheten kan eventuellt komma att förändras något utifrån vad

som framkommer vid den vidare arbetet i förhållanden i skälighet i kostnad kontra miljönytta.”

Domstolen anser att det är av avgörande betydelse för bedömningen av de platsspecifika värden att det klart framgår hur de ska användas. Det hade varit av stort värde om parterna hade enats om syftet med att ta fram platsspecifika riktvärden och i vilket skede av processen de ska tillämpas. Enligt domstolens synsätt bör riktvärdena användas för grundläggande riskbedömning, och då bör ingå bedömning av såväl förekommande föroreningshalter som bedömning av riskerna med vald resthalt efter åtgärd. Detta förutsätter att bedömning görs stegvis, med konsekvens- och kostnadsbedömning för olika omfattning av åtgärder, för att så småningom komma fram till åtgärds mål i form av acceptabla resthalter av förekommande ämnen. Detta överensstämmer också med vad som bl.a. sägs om riktvärden i Naturvårdsverkets vägledning från förenklad till fördjupad riskbedömning, rapport 5977 (2009) sid 49:

De bör inte automatiskt användas som mätbara åtgärds mål. När man formulerar mätbara åtgärds mål för ett efterbehandlingsprojekt bör man också ta hänsyn till teknik, ekonomi och allmänna och enskilda intressen.

Domstolen delar inte Miljönämndens syn att alltid strikt upprätta riktvärden utan att beakta vad som är känt om den aktuella föroreningssituationen. Domstolen ifrågasätter värdet av och processekonomin i att ta fram platsspecifika värden på ett schablonartat sätt, baserade på generaliserade antaganden, utan närmare undersökning av föroreningarnas förekomstform och rörlighet, t.ex. lakbarhet, eller närmare värdering av markens faktiska sammansättning. Det kan vara bättre att fokusera på de föroreningsämnen som verkligen förekommer och verkligen behöver bedömas.

Domstolen konstaterar att enligt hittills redovisade undersökningar av skiktet under 2 m djup är det enbart alifater >C 8-C 10 och >C 10 – C12, som överskrider Miljönämndens riktvärden i betydande grad, och då endast i en punkt (MS m1), i vilken även Bolagets förslag till riktvärden överskrider. De tillhör då inte de ämnen som binds hårt till partklar, vilket var utgångspunkten i länsstyrelsens motiv att accepterar högre halter i de djupare markskikten. PAH-er (M och H) överstiger värdena i ett par punkter enligt äldre undersökning, men då enbart det ena av dubbelprover. Av vad som hittills är känt är alltså utbredningen av djupt liggande föroreningar måttlig.

Behovet av djupavgränsningar?

I detta fall är det också oklart utifrån vilken princip markdjupsklasserna har valts, varför en gräns just vid 2 m? I Bolagets konsults rapport Kemakta 2010-19 uttalas först att platsspecifika riktvärden har tagits fram för intervallen 0 - 1,5; 1,5 – 2,5 och > 2,5 m, men sedan har 2 m använts, på grund av förväntad nivå för grundvatten och maxdjupet för kommande ledningar inom området. Det är dock oklart hur dessa värden för provtagningsdjup förhåller sig till de observerade grundvattennivåerna, som inte synes vara enhetliga inom området. Domstolen kan inte utläsa att angivna djup refereras till någon absolut höjd/djuppreferens, t. ex. meter över havsytan, utan enbart till marknivån vid respektive provtagningspunkt. Därför är det oklart vad djupangivelsen står för i förhållande till grundvattenytan. Med tanke på erhållna resultat vore det dock inte orimligt att utsträcka 1,5 – 2 m-zonen till t.ex. 2,5 m djup, och därmed täcka in nästan hela den hittills kända volymen av förorenad jord, med en troligen liten skillnad i totalvolym mot att utesluta djup under 2 m. Det är dock en fråga för den fortsatta bedömningen av skäligheten av omfattningen av olika åtgärder.

Miljönämndens riktvärden innebär i praktiken uppdelning i färre djupskikt, då det endast är för ett ämne som riktvärdet är väsentligen olika över och under 2 m djup. Så här skriver Naturvårdsverket om riktvärden för skydd av markmiljön i sin Rapport 5976 (September 2009):

Metoden för att ta fram riktvärden för skydd av markmiljön bygger på en samlad utvärdering av resultat från generella ekotoxikologiska tester på ett urval av arter. Det är därmed svårt att anpassa till platsspecifika förutsättningar. Vidare är det tillgängliga dataunderlaget bristfälligt för många ämnen, vilket gör det svårt att uppskatta säkerhetsmarginalen till nivåer där negativa effekter uppkommer. Kraven som ställs på skydd av markfunktion kan i viss mån göras platsspecifika genom högre eller lägre krav jämfört med Naturvårdsverkets generella riktvärden för KM eller MKM. Det är dock mindre lämpligt att till exempel definiera olika skyddsnivåer för markmiljön för olika djup i marken. Jordens betydelse för markens totala ekologiska funktion avtar med djupet i en omfattning som beror på jordartsförhållanden, hydrologiska förhållanden och typ av ekosystem, men det är hela jordprofilen som utgör ett ekologiskt system. Markekosystemet avgränsas inte heller i plan av att olika användningsområden på markytan förekommer, utan samverkan sker mellan olika delområden.

I rapporten framhåller Naturvårdsverket också att riktvärden ska ses i ett långtids-perspektiv. I ett sådant perspektiv anser domstolen att man också bör beakta den psykologiska effekten för framtida boende av vetskapen om att det har lämnats kvar föroreningar utan fullständig analys av alla konsekvenserna av det.

Domstolen finner härav viss sympati för Miljönämndens synsätt att hela markprofilen ska beaktas, vilket i praktiken innebär att man bör tillämpa färre djupklasser, men inser också att det kan vara svårt att finna en rimlighetsnivå för fortsatta utredningskrav beträffande markekosystemet, med tanke på vad som har framkommit om områdets historia och planerad användning. Domstolen anser att det inte ankommer på verksamhetsutövaren att avgöra skyddsvärdet, utan enbart att ge underlag för bedömning av skyddsvärdet. I detta mål har inte framkommit att det förväntas finnas några uttalade värden i de djupare markskikten i sig, utöver vad som kan anses vara "normalt" skyddsvärdet. Skyddsvärdet uppstår här i första hand genom den planerade markanvändningen, vilket egentligen är ett politiskt beslut. Brist på faktaunderlag utgör dock ett skäl att tillämpa försiktighetsprincipen.

Vilka halter bör fastställas som riktvärden?

För att bedöma vilka riktvärdesnivåer som bör fastställas behöver klargöras vilka skillnader i riktvärdesnivåer som det rör sig om. Bolagets förslag på riktvärden är 1-100 gånger högre, genomsnittligt 11 gånger högre, än vad som föreslagits och fastställts av Miljönämnden för de olika mätvariablerna för markskiktet 1,5 - 2 m. Det är för barium som de av bolaget föreslagna riktvärdena för det djupaste skiktet avviker mest från Miljönämndens riktvärden (faktor 100) och för krom, alifater (>C16-C35) och aromater är faktorn över 15. Bolagets riktvärden för jord under 2 m djup baseras huvudsakligen på en bedömning av risken för påverkan på grundvattnen, utom för alifater, PAH M och kvicksilver, för vilka riskerna för hälsoeffekter via gasformig spridning har beaktats.

De riktvärden för 1,5 -2 m djup som har beslutats av Miljönämnden gäller också för mark under 2 metersnivån, med undantag för endast ett par ämnen, kvicksilver, som höjts med knappt 40 % jämfört med värdet för 1,5-2 m, och alifater (>C5-C8) som höjts med 13 %. Riktvärdena överensstämmer för hälften av mätvariablerna med

generella riktvärden för känslig markanvändning, ett värde är lika med värdet för mindre känslig markanvändning och resten ligger mellan dessa haltnivåer, då oftast närmare mindre känslig markanvändning.

Miljönämnden verkar inte ha ifrågasatt de beräkningar och bedömningar som Bolaget har gjort utifrån risken för påverkan på grundvatten eller människors hälsa via spridning av föroreningar, och som har legat till grund för dimensionering av de platsspecifika riktvärdena för de djupast liggande föroreningarna, utan tycks istället mena att riktvärdena istället skulle ha dimensionerats utifrån påverkan på markökosystemet som sådant inom området för sanering. Miljönämnden vill då tydligen tillämpa försiktighetsprincipen dels eftersom det är så lite känt om ökosystemet i djupa marklager i området och dels på grund av att bolaget inte närmare har låtit utreda skyddsvärdet hos de djupare markskikten. Nämnden accepterar alltså inte de mer övergripande slutsatserna om skyddsvärdet för denna mark som bolaget och länsstyrelsen har dragit, och som har legat till grund för dessas utgångspunkt att inte närmare beakta markfunktionen. Med utgångspunkt i att de platsspecifika värdena ska utgöra grund för fortsatt riskvärdering och skälighetsavvägning, anser mark- och miljödomstolen att det inte finns skäl att utan närmare underlag avfärda markmiljön som sådan vid fastställande av riktvärdena för denna plats.

Sammanfattande bedömning

Mark- och miljödomstolen drar av vad som ovan nämnts slutsatserna att dels är den angivna djupklassgränsen 2 m oklart motiverad från miljösynpunkt, dels att Bolaget och länsstyrelsen alltför lättvindigt har avfärdat markmiljön som bedömningsgrund för de djupare markskikten. Därför framstår det som att de av Bolaget föreslagna riktvärdena innebär ett alltför kraftigt språng i haltnivåer för att tillämpas knivskarpt vid ett oklart definierat markdjup. Samtidigt bör det i begreppet platsspecifikt ligga att man koncentrerar sig på de ämnen som har belagts eller förväntas förekomma.

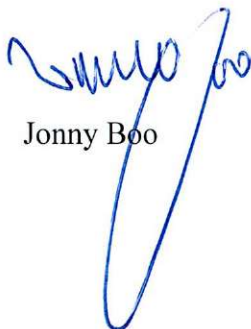
Domstolen bedömer utifrån redovisade resultat att det inte finns skäl för en sådan kraftig differentiering av djupklasser vid just nivån 2 m, och att Miljönämndens riktvärden för 1,5- 2 m inte bör begränsas nedåt, under förutsättning att de platsspecifika riktvärdena används för fortsatt avvägning av miljönytta mot kostnader

och tekniska aspekter, som ett led inför framtagandet av slutliga åtgärds mål. Ett upphävande av djupklassen > 2m skulle dock innebära en skärpning för ett par parametrar, vilket inte ryms inom prövningsramen för detta mål. Därför får denna klass kvarstå. Det är inget som hindrar Miljönämnden att under den stegvisa utvärderingen föreskriva andra riktvärden efterhand som ytterligare kunskap om föroreningssituationen framkommer.

Domstolen finner sålunda att länsstyrelsen beslut ska upphävas. Med tanke på att överklagandet till stor del synes ha berott på olika tolkning av riktvärdenas innebörd, med den formulering som beslutet har fått, bör Miljönämndens inledande beslutsmening ändras så att den är i linje med hur beslutet motiverades. Det kan påpekas att därigenom är inte slutligt avgjort vilka halter av föroreningar som kan kvarstå efter efterbehandling.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 15 februari 2013.



Jonny Boo



Bruno Bjärnberg

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Jonny Boo, ordförande, och tekniska rådet Bruno Bjärnberg. Målet har handlagts av beredningsjuristen Charlotte Scholz.



2012-06-26

505-12561-11

Delg.kv

Vår referens

Rättsenheten
Nicolas Strömbäck
Tel: 040-25 25 49
Tel exp: 040-25 24 29

G18 i Limhamn AB
c/o Wihlborgs Fastigheter AB
Dockplatsen 18
201 20 Malmö

VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstol

Ink 2012-07-18
Akt: 32805/12
Aktbil: 2 rot 4

Överklagande av beslut gällande föreläggande på Gjuteriet 18

Beslut

Länsstyrelsen upphäver Miljönämndens beslut avseende de fastställda riktvärdena för djup > 2 meter under befintlig markyta.

Länsstyrelsen avslår överklagandet i övrigt.

Redogörelse för ärendet

I beslut den 1 juni 2011, ärende 544:05844-2010, har Miljönämnden i Malmö fastställt de platsspecifika riktvärdena (mg/kg TS) i mark, att gälla vid avhjälpande åtgärder på fastigheten Gjuteriet 18, såsom framgår av tabellen i beslutet.

G18 i Limhamn AB (c/o Wihlborgs Fastigheter AB) genom Demikon AB har överklagat beslutet. Man har anfört bl.a. följande. Wihlborgs Fastigheter AB anser att motiveringen som tillhandahållits av Kemakta Konsult AB i ärendet (inklusive förtydliganden/kompletteringar) är fullgod, och att Miljöförvaltningens justeringar inte är väl underbyggda och leder till omotiverade överskattningar av de risker som eventuella föroreningar på fastigheten kan innebära. Främst avviker Miljöförvaltningens bedömning i frågor som berör antagandena för jord för de djupaste marklagren (djupare än 2 meter under markytan) vad gäller exponeringstider samt krav för att skydda markmiljön. Wihlborgs Fastigheter AB anser att de platsspecifika riktvärden som tillhandahållits av Kemakta Konsult ska gälla som åtgärds mål för Gjuteriet 18.



Miljönämnden har beretts tillfälle att yttra sig och har anfört bl.a. följande. Frågan beträffande skyddsvärdet av mark under grundvattennivån är den delen av antaganden för markmiljön som skiljer Miljöförvaltningens bedömning från G18:s. När marken är skyddsvärd och till vilken omfattning stöds på ställningstaganden från vägledningsmyndigheter och tillsynsmyndigheter. Naturvårdsverket har i sin vägledning tagit fasta på att skyddsvärdet beror på vad området ska användas till. Området ska i första hand användas till bostäder vilket motiverar en hög skyddsnivå för markmiljön. Miljöförvaltningen anser att Naturvårdsverkets vägledning är tydlig på att höga krav ska ställas i samband med bostadsnära lägen. Att höga krav ska ställas belyses även i SOU 2011:34; etappmål i miljömålsystemet. Frågan i detta ärende är hurvida man i första skedet ska göra en indelning av skyddsvärdet av marken i djupet, för det andra vilket skyddsvärde har i så fall mark på djupet. Miljöförvaltningen är liksom sina rådgivande tillsynsmyndigheter av uppfattningen att marken i principen utgörs av ett ekosystem. Med anledning av detta är det inte rimligt att anta att marken har olika skyddsvärde beroende på djupet. Förutsättningarna för liv på djupet förändras då bland annat syretillgången är annorlunda och sammansättning av jordmatrisen är annorlunda än på ytan. Det är dock fortfarande samma ekosystem. Vidare är det en fråga om det kan anses vara värt att skydda den delen av ekosystemet som finns på djupet, oavsett djup. Miljöförvaltningen anser att det är orimligt att säga att denna del inte är värd att skydda. Det är inte heller något som Naturvårdsverket lyft i sin vägledning. Miljöförvaltningen har därför kommit till slutsatsen att hela ekosystemet är skyddsvärd, dvs. hela markprofilen är skyddsvärd. Det är även orimligt att dela in jordprofilen i olika skyddsvärda delar och därmed ska samma skyddsvärde som man ansatt till den övre delen av markprofilen gälla i hela markprofilen. I detta fall motsvarar skyddsnivån den av Naturvårdsverket ansatta nivån för känslig markanvändning (KM). Det är i sammanhanget viktigt att inte blanda ihop riktvärde med åtgärds mål. Vid framtagande av riktvärden tas detta fram utifrån den risknivå och det skydd (inklusive markskydd) vi vill ha inom området. Vid framtagandet av åtgärds mål beaktas även tekniska möjligheter och rimliga kostnader. Det kan i det läget bedömas som oskäligt att skydda markmiljön till en KM nivå även på djupet, den frågan måste dock tillåtas att lösas i rätt skede av processen. Överklagandet berör endast antaganden för skydd av markmiljö på djupet samt avståndet till närmast tänkbara brunn och därmed utspädningsfaktorn. I båda fallen anser Miljöförvaltningen att G18 inte har redovisat tillräckliga skäl till varför



Miljöförvaltningens bedömning i frågan inte är rimlig. Överklagandet ska därför avslås i sin helhet.

G18 i Limhamn AB (c/o Wihlborgs Fastigheter AB) genom Demikon AB har beretts tillfälle att yttra sig och har anfört bl.a. följande. Miljöförvaltningen poängterar vikten av att utgå från samma skyddsvärde för samtliga djup i markprofilen med motiveringen att marken i princip utgörs av ett ekosystem. Detta är i linje med Naturvårdsverkets vägledningar och vi håller med om denna utgångspunkt. Till skillnad från Miljöförvaltningen menar vi dock att bara för att man sätter ett och samma skyddsvärde för hela jordprofilen innebär inte detta att samma krav på halter i jorden ska råda genom hela jordprofilen för att uppnå den önskade skyddsnivån. Vid en fördjupad riskbedömning görs en bedömning av vilka haltnivåer som kan accepteras i delar av jordprofilen för att skydda markens funktion. Att markprofilen kan ses som ett ekologiskt system innebär att energi, material och organismer växelverkar inom systemet. Olika delar av det ekologiska systemet har olika funktion, olika processer förekommer i olika omfattning, vilket innebär olika känslighet för föroreningar. De haltgränser som används för att bedöma effekter är därför specifika för olika delar av ett ekosystem. Detta gäller även för jordar. Naturvårdsverkets riktvärden syftar till att skydda markens förmåga att utföra de funktioner som förväntas inom ramen för den tänkta markanvändningen. Som exempel på sådana funktioner anges jordbruk och djurhållning, odling av ätliga växter, prydnadsväxter eller växtlighet för att minska damning och erosion. Men det kan också röra sig om funktioner viktiga för kolets och näringsämnenas kretslopp som möjliggör ekosystemets överlevnad och fortsatta utveckling. Det är således markens totala funktion som man eftersträvar att skydda och inte nödvändigtvis skydd av alla organismer på alla djup inom jordprofilen. De riktvärden som tagits fram för skydd av markmiljön anger en föroreningshalt under vilken påverkan på arter och ekologiska processer bedöms vara begränsad. Detta används som ett mått att bedöma risken för påverkan av jordens funktion. Riktvärdena tas fram från ekotoxikologiska tester där man studerar effekten på växter och djur som är i direkt kontakt med förorenad jord. Detta motsvarar förhållandena i den ytliga delen av jorden. De riktvärden som tas fram på detta sätt ger ett ungefärligt mått på vilka effekter som kan uppstå i den del av marken där växtrötter, marklevande djur och biologiska processer finns. De är däremot inte lämpade att användas för att bedöma effekten av halter i jord som ligger utanför den zon där den absoluta merparten av det biologiska livet förekommer. Fördjupade ekotoxikologiska undersökningar som



utförts på förorenade områden, t.ex. Centrala Mälarstranden i Västerås har visat att en jord med god funktionalitet (aktiva markprocesser och en varierad artförekomst) kan existera i jord med lågt föroreningsinnehåll som överlagrar jord med högt föroreningsinnehåll. En förutsättning för detta är att den uppåtriktade transporten av föroreningar i marken är liten. Förhållandena vid Gjuteriet är sådana att förorening på ett djup större än 2 meter har mycket små förutsättningar att spridas uppåt i jordprofilen om halterna där underskrider de riktvärden som satts för skydd av grundvatten. Eventuell förorening bunden i jorden som finns på ett djup större än 2 meter har således ingen effekt på ekosystemet som en helhet. Om inte förorening sprids därifrån finns det heller inte någon påverkan på omliggande djupjord och det biologiska liv som finns där. Därför menar vi att krav på att spridningen ska vara begränsad är ett bättre sätt att begränsa de risker som kan uppkomma på grund av djupt liggande föroreningar. Vi hävdar därför att de föreslagna riktvärdena är anpassade till rekommendationen i Naturvårdsverkets vägledning att hela markprofilen bör ses som ett ekosystem med ett och samma skyddsvärde. Den metodik som Kemakta använt för de plastspecifika riktvärdena stämmer väl med den som används i flertalet andra länder. Av flera skäl har vi i Sverige valt att ha ett restriktivt förhållningssätt vid indelning i djupnivåer. Men vi kan inte se det som miljömässigt motiverat att tillämpa riktvärden för skydd av markmiljön anpassade förhållanden i tjorden på jord inom Gjuteriet 18 som ligger djupare än 2 meter. Miljöförvaltningen anser att frågan om skydd av markmiljön snarare bör hänföras till riskvärderingen och de åtgärdsåtgärder där även tekniska möjligheter och kostnader tas med i bedömningen. Vi menar dock att det även krävs en bedömning av riskerna för att kunna göra en riskvärdering och för att kunna uppskatta konsekvenserna av förorening i marken som eventuellt inte åtgärdas, vilket innebär att det krävs realistiska riktvärden.

Miljönämnden har beretts tillfälle att yttra sig och har anfört bl.a. följande. Miljöförvaltningen anser att det inte är bevisat att de av Kemakta föreslagna värdena avseende skydd av markmiljö leder till samma skyddsnivå i hela markprofilen. Erhåller man inte samma skyddsnivå har man inte heller tagit hänsyn till att hela markekosystemet har samma skyddsvärde. Kemakta anför att de av Naturvårdsverket framtagna riktvärdena för markmiljö inte är lämpade för användning i det område av marken som ligger utanför den zon där absoluta merparten av det biologiska livet förekommer. Miljöförvaltningen ställer sig frågande till detta påstående. Detta då Naturvårdsverket rimligen borde ha upplyst om att skydd för markmiljö i enlighet med modellen inte är tillämplig i hela



markprofilen i samband med att man kom ut med ny tillsynsvägledning inom området, om så hade varit fallet. Att denna upplysning inte förs fram av Naturvårdsverket ser Miljöförvaltningen som ett klart ställningstagande från Naturvårdsverket att de framtagna riktvärdena för markmiljö är tillämpliga i hela markprofilen. Miljöförvaltningen gör således bedömningen att Naturvårdsverket såsom tillsynsvägledande myndighet har gjort bedömningen att halterna för skydd av markmiljö är tillämpliga i hela jordprofilen. För att uppnå en given skyddsnivå utgår man ifrån hur stor andel av organismer och processer som påverkas eller slås ut av föroreningsnivån, detta mäts genom andelen organismer som påverkas. Mängden som kan accepteras att slås ut beror på skyddsvärdet av jorden. Kemakta framför att de kan hålla med om att skyddsvärdet är samma i hela jordprofilen, vilket rimligen bör betyda att man accepterar att andelen organismer och processer som slås ut inte får vara större på djupet. Miljöförvaltningen anser att Kemakta, i detta och tidigare yttranden, inte har visat att det indirekta skydd av markmiljön man får genom att ta hänsyn till skydd av grundvattnet når den skyddsnivå som tidigare ansatts för markmiljön. Kemakta har således, enligt Miljöförvaltningen, inte visat att det ges ett skydd för 75 % av processerna och organismerna i djupare liggande jord. Ett skydd för 75 % av processerna och organismerna är den nivå som bedöms rimlig för det skyddsvärde man tidigare bedömt är tillämplig i området då det kommer att byggas bostäder. Kemakta har inte heller genom en direkt beräkning av markmiljöskyddet för djupare liggande jordar visat att 75 % av processerna och organismerna skyddas.

Miljöförvaltningen delar uppfattning med Kemakta att man ska göra en riskbedömning där hänsyn tas till samtliga risker innan man gör en riskvärdering. Till skillnad från Kemakta anser Miljöförvaltningen dock att man i fallet rörande skydd av markmiljö för djupare liggande mark ansatt värden som ger en underskattad risk och därmed orealistiska riktvärden. Då Kemakta och därmed G18 i Limhamn AB inte har visat att man säkerställer det skydd och därmed den skyddsnivå som skyddsvärdet av marken kräver måste försiktighetsprincipen tillämpas. Det är därmed fullt rimligt att ansätta de riktvärden som gäller för skydd av markmiljö vid känslig markanvändning i hela markprofilen.

G18 i Limhamn AB (c/o Wihlborgs Fastigheter AB) genom Demikon AB har beretts tillfälle att yttra sig. Någon ytterligare skrivelse har inte kommit in.



Skäl för beslutet

Av 2 kap. 3 § miljöbalken framgår att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Av 2 kap. 7 § miljöbalken framgår att kraven i 2-5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Enligt 2 kap. 8 § miljöbalken gäller att alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. miljöbalken.

Av 9 kap. 3 § miljöbalken framgår att med olägenhet för människors hälsa avses störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.

Enligt 10 kap. 2 § miljöbalken är den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till en föroreningsskada eller allvarlig miljöskada (verksamhetsutövaren) ansvarig för det avhjälpande som ska ske enligt bestämmelserna i detta kapitel.

Av 10 kap. 4 § miljöbalken framgår att den som är ansvarig för att avhjälpas 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.

När ansvarets omfattning bestäms ska det beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningen ägde rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att den har bidragit till föroreningen endast i begränsad mån, ska även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning.



Om föroreningsskadan är en allvarlig miljöskada, får första och andra styckena inte tillämpas på ett sätt som gör att ansvarets omfattning blir mindre än vad som följer av 5 §.

Av 26 kap. 9 § miljöbalken framgår att en tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska efterlevas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Av 26 kap. 21 § miljöbalken framgår att tillsynsmyndigheten får förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i denna balk eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller också för den som annars är skyldig att avhjälpa olägenheter från sådan verksamhet.

Av Naturvårdsverkets rapport (5976) "Riktvärden för förorenad mark" från 2009 framgår bl.a. följande.

Markmiljön bör skyddas så att ekosystemets funktioner kan upprätthållas i den omfattning som behövs för den planerade markanvändningen.

Skyddsnivån i marken bör motsvara en nivå där marken kan uppfylla de funktioner som förväntas vid den planerade markanvändningen. Långsiktighet är huvudskälet till att förutsättningar för bevarande av en viss markfunktion alltid bör beaktas. Främjande av en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser uttrycks i miljömålet God bebyggd miljö. Vidare innebär miljömålet Ett rikt växt- och djurliv att den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Även i miljöbalkens första kapitel fastställs att den biologiska mångfalden ska bevaras och mark- och vattenområden användas så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.

Lika skyddsnivåer bör eftersträvas inom ett område som totalt sett har samma typ av markanvändning, exempelvis ett bostadsområde.

Med utgångspunkt i långsiktighet och hållbarhet bör indelning med skilda krav (olika mätbara åtgärds mål) på olika djup eller i plan undvikas så långt det är



tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Riskerna med kvarlämnade föroreningar kan vara svåra att bedöma i ett långtidsperspektiv. Användning av marken i ett delområde kan ändras, förutsättningarna för spridning till exempel via grundvatten och genom damning kan förändras, föroreningar kan flyttas om vid grävarbeten. I praktiken är det svårt att hantera olika restriktioner för mindre volymer eller ytor. Kraven på bevarande av information om kvarlämnade föroreningar blir höga, för att undvika en felaktig hantering i framtiden.

Länsstyrelsen gör följande bedömning i ärendet.

Bolaget har yrkat att de plats specifika riktvärden som tillhandahållits av Kemakta Konsult ska gälla som åtgärds mål för Gjúteriet 18. Det Länsstyrelsen således har att ta ställning till är om de av Miljönämnden uppställda riktvärdena för fastigheten ska gälla. Vid denna bedömning ska beaktas Naturvårdsverkets riktlinjer för riskbedömningen samt framtida markanvändning.

Länsstyrelsen anser att det saknas grund för att ställa krav på bolaget att redovisa huruvida markmiljön är skyddsvärd eller inte. Det åligger förvisso verksamhetsutövaren att visa på markmiljöns skyddsvärde men att ställa krav på en sådan utredning anses i detta enskilda fall inte vara skäligt. Det finns såvitt Länsstyrelsen känner till inte tillräcklig forskning eller litteratur som behandlar ämnet "markmiljö och markprocesser" som kan ge ett entydigt svar om markmiljöns skyddsvärde.

Vad gäller riktvärdena på Gjúteriet 18 för djupen 0-2 meter under markytan så kan konstateras att bolagets riktvärden och de av kommunen fastställda riktvärdena i huvudsak överensstämmer med varandra. Det kan här inte anses föreligga några skäl att frångå kommunens bedömning. De riktvärden som har satts för detta intervall får anses vara lämpliga utifrån rådande föroreningssituation på fastigheten.

Vad gäller riktvärdena för djup > 2 meter under markytan konstateras följande. Det föreligger inga särskilda motiv eller utredningar som visar att marken skulle vara extra skyddsvärd på den aktuella platsen på djupet 2 meter och nedåt. Det aktuella området är ett f.d. industriområde med en över 100-årig industrihistoria. Det är dessutom ett utfyllnadsområde. Detta talar för att de marklevande organismerna på detta djup har anpassat sig till rådande förhållande

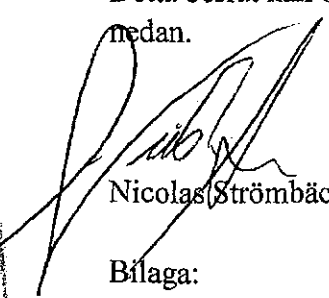


varför sanering ner under detta djup inte nödvändigtvis är gynnande för markmiljön där. Markfunktionen på detta djup kan således behållas även om skydd för markmiljö väljs bort. Utöver detta så är påvisade föroreningsnivåer på detta djup små och omfattar i huvudsak icke rörliga föroreningar (PAH och metaller). Sammantaget kan det inte anses föreligga skäl att i framtagande av riktvärden beakta markmiljö på djup > 2 meter. Beslutet ska därför upphävas i den del som avser riktvärden för djup > 2 meter under befintlig markyta.

Länsstyrelsen anser vidare att riktvärdena inte per automatik ska användas som åtgärds mål. Riktvärdena är framtagna för att belysa vilka risker som föreligger. I en riskvärderingsprocess kan faktorer som, ekonomi, teknik, utsläpp, transportvägar, antal transporter, vilken volym massor som måste avlägsnas samt andra omgivningsförhållanden m.m. påverka vilka åtgärds mål som är lämpliga. Länsstyrelsen anser därför att huruvida marken under 2 meter i slutändan ska saneras bör bestämmas utifrån en riskvärdering.

MA
Beslut i detta ärende har fattats av Nicolas Strömbäck, rättsenheten. I ärendet har deltagit Mats Andersson, miljöskydds-enheten industri.

Detta beslut kan överklagas hos Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, se nedan.



Nicolas Strömbäck

Bilaga:
Miljönämndens beslut den 1 juni 2011

Exp till:
Miljönämnden i Malmö (delg.kv)

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Om ni vill överklaga Länsstyrelsens beslut ska ni skriva till Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt. **Överklagandet ska dock skickas till Länsstyrelsen i Skåne län, Rättsenheten, 205 15 MALMÖ.**



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

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

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

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

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

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

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

Skrivelsen med överklagande ska innehålla uppgifter om

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

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

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

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