



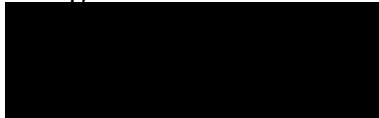
NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2024-09-09
meddelad i
Nacka

Mål nr M 1900-24

PARTER

Klagande



Motpart

Länsstyrelsen i Gotlands län
621 85 Visby

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Gotlands läns meddelande den 19 februari 2024 i ärende nr 1086-2023, se bilaga 1

SAKEN

Fråga om ett meddelande från länsstyrelsen utgör ett överklagbart förvaltningsbeslut

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen undanröjer Länsstyrelsen i Gotlands läns beslut den 19 februari 2024, ärende nr 1086-2023.

BAKGRUND

Länsstyrelsen har låtit utföra översiktliga undersökningar vid före detta Furulunds handelsträdgårds frilandsodling i syfte att fastställa om området är förorenat eller inte. Med anledning av resultaten från undersökningarna har länsstyrelsen i meddelande, daterat den 19 februari 2024, till fastighetsägare i området angett bl.a. följande:

Rekommendationer för ej provtagna fastigheter:

- Fastigheter som inte ingått i nu genomförd provtagning bör utföra provtagning innan eventuella markarbeten, oavsett djup för att kunna bedöma hur jord ska hanteras.

Rekommendationer för provtagna fastigheter:

- Resultat från utförd provtagning på respektive fastighet kan användas för bedömning av hur jord ner till 0,4 m djup ska hanteras om markarbeten blir aktuella. I samband med eventuella markarbeten som går djupare än 0,4 m rekommenderas kompletterande provtagning för att säkerställa att det inte finns högre halter föroreningar i underliggande marklager.

Rekommendationer för samtliga fastighetsägare:

- Kontakta Region Gotland om du planerar att genomföra någon form av markarbete på din fastighet, till exempel att gräva för pool, ledningsdragning, omläggning av grund eller liknande.
- Normalt trädgårdsarbete med handgrävning där jord ska vara kvar behöver inte provtas.

Vidare anges i meddelandet under rubriken Ansvar bl.a. att om en fastighetsägare genomför grävarbeten som leder till att föroreningar sprids kan fastighetsägare få ett ansvar för att åtgärda föroreningen och att det därmed är viktigt att kontakt tas med tillsynsmyndigheten om någon form av markarbete som kan riskera att sprida förorening planeras.

YRKANDEN M.M.

N.Å. har överklagat länsstyrelsens meddelande och yrkat att beslutet ska upphävas i fråga om rekommendationerna för ej provtagna fastigheter och att samråd bör ske med Region Gotland vid planerade markarbeten. Han har vidare

yrkat att ärendet återförvisas till länsstyrelsen för vidare handläggning med anvisning om att meddelandet ska ändras.

Till stöd för sin talan har N.Å. anfört i huvudsak följande.

Länsstyrelsen har i ärendet underrättat markägarna om behovet och varför undersökningar ska ske. Det har dock inte framgått att underlaget kommer att användas inom ramen för tillsyn, dvs. för kontroll och vägledning. Länsstyrelsen har inte skickat ut undersökningen för eventuella synpunkter eller på remiss t.ex. till Naturvårdsverket eller SGU. Länsstyrelsen har inte heller tagit någon egen ställning till om undersökningen är i enlighet med Naturvårdsverkets vägledning om riskbedömningar, utan skickat ett brev till fastighetsägarna benämnt ”Meddelande”. Undersökningen har därmed hamnat i ett rättsligt sammanhang där den inte utgör tillräckligt underlag för ingripande från myndigheterna.

Ett beslut får överklagas om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Fråga är om hur han har att förhålla sig till länsstyrelsens meddelande när han utför markarbeten på sin fastighet vad gäller ansvar enligt 10 kap. och krav på undersökning enligt 26 kap. 22 § miljöbalken.

Markarbeten inom detaljplanelagt område hanteras enligt plan- och bygglagens bestämmelser och i enlighet med detaljplanens föreskrifter. Enligt miljöbalken utgör inte den typen av markarbeten som kan förekomma inom en villatomt gällande sedvanligt underhåll typiskt sett sådan verksamhet att den är anmälnings- eller tillståndspliktig enligt miljöbalken eller omfattas av samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Området klassas ”stor risk”. Länsstyrelsens ställningstagande bör anses utgöra en bestämning av att området är miljöskadat och bör läsas tillsammans med de rekommendationer som har lämnats till fastighetsägare. Länsstyrelsen överför området i undersökningen till varje enskild fastighet och att varje fastighet är förorenat område med stor risk. Ställningstagandet – om det sker inom ramen för

10 kap. miljöbalken och hur han ska förhålla sig till kraven i 2 kap. miljöbalken – är inte korrekt vad gäller hans fastighet [REDACTED]. Det finns inte någon undersökning som visar några föroreningar på hans fastighet. En undersökning på någon annan fastighet kan inte läggas till grund för om det föreligger en förorening på hans fastighet. Fastigheterna har delats upp i provtagna och icke-provtagna och det är längre gående krav för de icke-provtagna fastigheterna. Detta innebär att det enligt länsstyrelsens mening är en större sannolikhet för högre föroreningsnivåer på de icke-provtagna fastigheterna än på dem som är provtagna. Detta gäller även för hans icke-provtagna fastighet trots att de provtagningspunkter som ligger närmast fastigheten visar på mycket låga värden.

Länsstyrelsens meddelande är ett beslut om bedömning av miljöskadan på hans fastighet. Klassningen av området tillsammans med länsstyrelsens rekommendationer kommer att få rättsverkningar för pågående markanvändning. Meddelandet om kravet på provtagning är så tydligt och konkret för honom som fastighetsägare att han är bunden av det vid alla typer av grävning som inte utgör normalt trädgårdsarbete.

Privatperson kan inte beställa jordprover av något krediterat företag i Sverige. Det går alltså inte att följa meddelandet avseende provtagning. Det är också orimligt att kräva provtagningar från enskilda fastighetsägare utan att det har skett en riskbedömning.

Att Region Gotland ska kontaktas innebär ett krav på samråd eller anmälan. Detta krav går längre än kravet i 28 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eftersom meddelandet saknar rekvisiten ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och att denna risk inte bedöms som ringa. Enligt länsstyrelsens meddelande gäller samrådskravet även om dessa rekvisit inte föreligger, vilket saknas kunskap om eftersom någon riskbedömning inte har skett.

Om staten går vidare med provtagningar av alla fastigheter och i alla djup blir läget annorlunda. Då kan det finnas ett underlag för hänsynskrav för fastighetsägarna förutsatt att det också sker en riskbedömning.

Länsstyrelsen Gotlands län har vid överlämnandet av överklagandet till mark- och miljödomstolen anfört att myndigheten har bedömt att meddelandet inte är ett överklagbart beslut, men överlåter frågan till domstolen för prövning.

DOMSKÄL

Är meddelandet ett förvaltningsbeslut?

En första fråga är om länsstyrelsens meddelande utgör ett överklagbart förvaltningsbeslut. Det som är avgörande för om det är fråga om ett förvaltningsbeslut är om myndigheten genom sitt uttalande vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande, dvs. om det är avsett att vara handlingsdirigerande. I rättspraxis har ställts tämligen låga krav för att en åtgärd ska betraktas som ett förvaltningsbeslut. (Se prop. 2016/17:180 s. 23 ff. och t.ex. rättsfallet HFD 2022 ref. 31 punkt 21 och där anmärkta rättsfall.)

Länsstyrelsen lämnar i meddelandet olika rekommendationer till fastighetsägare om provtagning beroende på om fastigheten ingått bland dem som har provtagits i undersökningen eller inte. Vidare lämnas rekommendationer för samtliga fastigheter om att Region Gotland ska kontaktas vid planer på att genomföra någon form av markarbete och för normalt trädgårdsarbete under vissa förutsättningar. Mark- och miljödomstolen anser att dessa uttalanden i meddelandet är avsedda att påverka fastighetsägares handlande. Domstolen bedömer därför att länsstyrelsens meddelande daterat den 19 februari 2024 är att betrakta som ett förvaltningsbeslut.

Är förvaltningsbeslutet överklagbart?

Nästa fråga är om beslutet är överklagbart. Enligt 41 § förvaltningslagen (2017:900) får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Det som är avgörande är vilka faktiska verkningar beslutet får för den som berörs (se t.ex. HFD 2022 ref. 31 punkt 25 och där anmärkta rättsfall).

För att ett beslut ska anses medföra sådana faktiska verkningar krävs för det första att uttalandena i beslutet är av tillräckligt ingripande karaktär om det skulle följas, och för det andra att beslutet har utformats så att det är ägnat att uppfattas som bindande. Utformningen ska alltså hos berörda skapa intrycket av att det är fråga om ett ingripande i det enskilda fallet och att de måste agera i enlighet med vad myndigheten anger (se t.ex. HFD 2020 ref. 12 punkterna 38–40 och där anmärkta rättsfall. Jfr också Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 november 2016 i mål nr P 7786-16).

Mark- och miljödomstolen konstaterar att de uttalanden som finns i länsstyrelsens rekommendationer, bl.a. om att provtagning bör utföras och att kontakt ska tas med tillsynsmyndigheten tillsammans med information om fastighetsägares ansvar för spridning av föroreningar, ger intryck av att berörda fastighetsägare måste agera i enlighet med dem. Meddelandet har enligt domstolens uppfattning utformats på ett sådant sätt att det får anses uppfattas som bindande. Länsstyrelsens meddelande utgör således ett överklagbart förvaltningsbeslut.

Har länsstyrelsen hållit sig inom ramarna för sin beslutskompetens?

Länsstyrelsen har inte tillsynsansvar för den eventuella föroreningsskadan i området (jfr 2 kap. 29 § första stycket 3 och 31 § miljötillsynsförordningen [2011:13]). Tillsynsmyndighet är den kommunala nämnden, dvs. Miljö- och byggnämnden, Region Gotland. Detta anger även länsstyrelsen i meddelandet av den 19 februari 2024.

Mark- och miljödomstolen har i det föregående ansett att länsstyrelsens meddelande får anses innefatta ett beslut som är handlingsdirigerande. Beslutet har ställts till fastighetsägare i området. Eftersom det är den kommunala nämnden som har tillsynsansvaret för aktuell föroreningsskada innebär länsstyrelsens beslut att myndigheten har gått utöver sin kompetens i aktuellt fall, jfr RÅ 2004 ref. 8 och 2018 ref. 23. Eftersom länsstyrelsen inte har haft rätt att fatta detta beslut som framgår av meddelandet ska beslutet undanröjas.

Då mark- och miljödomstolen funnit att länsstyrelsen inte har beslutskompetens i frågan saknas skäl att återförvisa målet dit.

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

Överklagande senast den 30 september 2024. Prövningstillstånd krävs.

Peter Winge

Annika Månsson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Peter Winge, ordförande, och tekniska rådet Annika Månsson. Föredragande har varit beredningsjuristen Maria Karlsson.



Meddelande om resultat från översiktliga undersökningar vid före detta Furulunds handelsträdgårds frilandsodling

Översiktliga undersökningar

Under 2023 har översiktliga undersökningar genomförts i ert kvarter då det under 1900-talet funnits en handelsträdgård på platsen. Undersökningarna har utförts av WSP Sverige AB på uppdrag av Länsstyrelsen. Syftet var att fastställa om området är förorenat eller inte. Undersökningarna omfattade provtagning och analyser av jord med avseende på bekämpningsmedel, metaller och olja. Området omfattar totalt 51 fastigheter i den östra delen av Furulund. Prover har tagits från ett 20-tal av fastigheterna.

Bekämpningsmedel har påträffats i prover från en större del av området, men halterna underskrider generellt Naturvårdsverkets riktvärden för känslig markanvändning (bostäder). I enstaka prov har summan av bekämpningsmedel, kvicksilver och PAH legat över riktvärdet.

Utifrån de uppmätta halterna bedömer konsulten att de inte utgör någon risk för människors hälsa, men att det inte går att utesluta lokal påverkan på markmiljön.

Föroreningsnivån bedöms av konsulten som måttlig då halter över känslig markanvändning påträffats. Med anledning av markanvändningen, att inte alla fastigheter har provtagits och de påträffade föroreningarna rekommenderar konsulten att objektet kvarstår som riskklass 2 (stor risk).

Riktvärden

Riktvärden är ett av flera verktyg som används för att bedöma om markförorening kan innebära en risk för människors hälsa eller miljön. Om halterna av förorening i marken är högre än de generella riktvärdena innebär detta inte nödvändigtvis att de ger upphov till

negativa effekter på människors hälsa. Exempelvis är riktvärdena för bekämpningsmedel generellt sett satta för att skydda markmiljön som är känsligare för denna typ av förorening än vi människor.

Rekommendationer till fastighetsägare

Rekommendationer för ej provtagna fastigheter:

- Fastigheter som inte ingått i nu genomförd provtagning bör utföra provtagning innan eventuella markarbeten, oavsett djup för att kunna bedöma hur jord ska hanteras.

Rekommendationer för provtagna fastigheter:

- Resultat från utförd provtagning på respektive fastighet kan användas för bedömning av hur jord ner till 0,4 m djup ska hanteras om markarbeten blir aktuella. I samband med eventuella markarbeten som går djupare än 0,4 meter rekommenderas kompletterande provtagning för att säkerställa att det inte finns högre halter föroreningar i underliggande marklager.

Rekommendationer för samtliga fastigheter:

- Kontakta Region Gotland om du planerar att genomföra någon form av markarbete på din fastighet, till exempel att gräva för pool, ledningsdragning, omläggning av grund eller liknande.
- Normalt trädgårdsarbete med handgrävning där jord ska vara kvar behöver inte provtas.

Arbetet framåt

Länsstyrelsen lämnar nu över framtagna rapporter och resultat till tillsynsmyndigheten Region Gotland och kommer tillsammans med dem att diskutera hur arbetet ska tas vidare. Region Gotland kommer bedöma om de håller med om konsultens riskklassning av objektet. Om objekten bedöms vara prioriterade att undersöka vidare kan Region Gotland eller länsstyrelsen söka medel för att genomföra fördjupade undersökningar. Generellt kan sägas att platser där risken är mycket stor (klass 1) eller stor (klass 2) bör undersökas vidare och eventuellt kan åtgärder vidtas.

Ansvar

I första hand är det den som bedrivit verksamheten som ska betala för undersökningar och åtgärder. I vissa fall kan också fastighetsägare få ett ansvar för undersökningar och åtgärder. Om ingen ansvarig finns är det dock möjligt för Region Gotland eller länsstyrelsen att söka statliga bidrag för detta. Ansvaret för föroreningar utreds av tillsynsmyndigheten, som i detta fall är Region Gotland.

Om en fastighetsägare genomför grävarbeten som leder till att föroreningar sprids kan fastighetsägaren få ett ansvar för att åtgärda föroreningen. Det är därmed viktigt att ta kontakt med tillsynsmyndigheten om du som fastighetsägare planerar genomföra någon form av markarbete som kan riskera att sprida förorening.

Tillsynsmyndigheten för objektet är Region Gotland, Miljö- och Byggnämnden.

Broschyr: Att äga, köpa eller sälja en förorenad fastighet – ditt ansvar

I broschyren kan du läsa mer om frågor en privatperson kan ha som ägare av en fastighet som är eller kan vara förorenad. Broschyren besvarar även frågor som kan dyka upp vid köp eller försäljning av en förorenad fastighet.

Kontaktuppgifter

Välkommen att kontakta mig, Emilie Åström, för frågor på telefon 010-2239313 eller via e-post emilie.astrom@lansstyrelsen.se. Ange ärendets diarienummer 1086-2023 i ämnesraden för e-post.

Det går även bra att ringa till Länsstyrelsens växel, telefon 010-223 90 00.

Emilie Åström