



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060202

DOM
2015-12-10
Stockholm

Mål nr
M 11540-14

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2014-12-12 i mål M 5528-13, se bilaga

KLAGANDE

Valbo Trä AB, Box 1023, 818 21 Valbo

Ombud: MH

MOTPARTER

1. Samhällsbyggnadsnämnden i Gävle kommun, 801 84 Gävle

2. Gästrike Vatten AB, Hamnleden 20, 806 41 Gävle

Ombud: MB

3. Länsstyrelsen Dalarnas län, 791 84 Falun

4. Länsstyrelsen Gävleborg, 801 70 Gävle

SAKEN

Tillstånd för Valbo Trä AB att bedriva sågverk m.m. på fastigheterna X, Y, Z samt XX i Gävle kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1235416

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax
08-561 675 59

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00-15:00

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Valbo Trä AB (Valbo Trä) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och fastställa miljöprövningsdelegationens beslut.

Valbo Trä har medgett att villkor föreskrivs om att valla in lossningsplatsen och förse den med nederbördsskydd.

Valbo Trä har också, utöver vad bolaget tidigare åtagit sig, åtagit sig att

- utföra de åtgärder som föreslås i riskutredningen,
- all hantering av impregneringsvätska ska ske inom invallning som med god marginal rymmer samlad lagringskapacitet (140 kubikmeter).

Valbo Trä har även yrkat att redovisning med anledning av miljöprövningsdelegationens provotidsförordnande ska ske ett år från dagen för dom.

Länsstyrelsen i Dalarnas län har tillstyrkt bifall till överklagandet.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län har medgett överklagandet under förutsättning att bolagets åtagande om invallning och nederbördsskydd avseende lossningsplatsen samt installation av överfyllnadsskydd och nivåmätare till lagringstanken för impregneringsvätska föreskrivs som villkor för verksamheten.

Samhällsbyggnadsnämnden i Gävle kommun (Samhällsbyggnadsnämnden) har i första hand bestritt bifall till överklagandet och i andra hand yrkat att tillstånd till utökad träskyddsbehandling avslås.

Gästrike Vatten AB (Gästrike Vatten) har i första hand bestritt ändring av mark- och miljödomstolens dom. I andra hand har Gästrike Vatten yrkat att överklagandet ska avslås till den del som avser träskyddsbehandling med träskyddsmedel. I tredje hand har Gästrike Vatten yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska besluta att mängden träprodukter som får behandlas med träskyddsmedel ska begränsas till maximalt 20 000 kubikmeter per kalenderår.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Valbo Trä har vidhållit vad som tidigare anförts och därutöver tillagt följande.

Valbo Trä hyvlar, kapar och skyddsbehandlar trävaror inom Svedens industriområde i Valbo. Verksamheten omfattas av tillstånd enligt miljöbalken från 2006. Tillståndet ger bolaget rätt att bedriva hyvleriverksamhet, träskyddsbehandling genom tryckimpregnering samt driva en fastbränsleanläggning. Hyvling och kapning får ske av högst 80 000 kubikmeter virke per år och träskyddsbehandling av maximalt 20 000 kubikmeter virke per år. Nollalternativet i ansökningshandlingarna är det befintliga tillståndet. Den ansökta produktionsökningen kan genomföras utan investeringar i ytterligare produktionsutrustning. Ökningen kräver inte någon förändring i anläggningen utan innebär endast en ökad genomströmning av virke och andra råvaror. Om ansökan medges kommer bolaget dock att installera en bufferttank för impregneringsvätska ovan jord. Utökningen av impregneringsverksamheten kommer innebära att impregnering kommer att ske under fler av veckans timmar och dagar och under en större del av året jämfört med tidigare. Den kommer inte medföra någon förändring avseende hur stor volym som impregneras i taget. Droptorkningen efter impregneringen tar knappt ett dygn och styr produktionstakten.

Bufferttanken ligger idag under marken under den stora impregneringstuben. Bufferttanken har en liner (gummiduk) och det finns ett larm som anger om vätska kommer ut utanför gummiduken. Bolaget har åtagit sig att ersätta tanken med en tank ovan jord. Denna ska placeras på den vänstra gaveln av impregneringsbyggnaden. Byggnaden kommer att byggas ut och invallas och den nya bufferttanken kommer att ställas inom invallningen. För att ytterligare reducera risken för påverkan på grundvattnet åtar sig bolaget att valla in lossningsplatsen för impregneringsvätska och förse den med nederbördsskydd.

Av den riskutredning som utförts framgår att den ökade produktionen inte kommer att medföra några ökade risker för omgivningen. Tvärtom föreslås ett stort antal riskreducerande åtgärder i riskutredningen. Dessa åtgärder har bolaget åtagit sig att vidta. Risken för brand och konsekvenserna av en sådan påverkas inte av den ansökta

produktionsökningen. Risken för en olycka som medför spill av koncentrerat impregneringsmedel har beräknats till 0,000014 per år. Om spill skulle inträffa kommer impregneringsvätskan att samlas upp i verksamhetsområdets dagvattensystem och ledas vidare till en dag-/släckvattendamm inom området. Dammens volym uppgår till 300 kubikmeter. Den rymmer 15 gånger mer än vad som kan släppas ut vid ett värstafallscenario. Endast om dagvattendammen inte skulle kunna utnyttjas kan impregneringsmedlet spridas till Gavleån via ett grundvattenmagasin som är beläget cirka 1,5 meter under markytan. Grundvattenmagasinet står inte i kontakt med det djupare belägna grundvattenmagasin som avvattnas söderut, mot Gavleåsen, och som förser Gästrike Vattens dricksvattentäkt med vatten. Risken för att dagvattendammen inte ska kunna användas för uppsamling är ytterst begränsad.

I syfte att ytterligare reducera den redan begränsade risken vid lossning av impregneringsmedel har bolaget åtagit sig att vidta följande åtgärder.

- Införande av fast, skyltad lossningsplats för kemikalier.
- Införskaffande av utrustning för spridningsbegränsning (saneringsbox med material för invallning och absorbering av spill).
- Regelbunden översyn av dagvattenledningar, t.ex. genom filmning.

Bolaget är även villigt att valla in lossningsplatsen och förse den med nederbördsskydd och har ingen invändning mot att detta föreskrivs som ett villkor. Åtgärden utesluter risken för allvarliga konsekvenser av ett spill eller läckage i samband med lossning av impregneringsvätska. En liten sannolikhet för en olycka som leder till spill av impregneringsvätska kombinerat med en, efter vidtagna skyddsåtgärder, närmast obefintlig risk för att ett eventuellt spill ska nå någon skyddsvärd recipient bör inte kunna utgöra hinder för den ansökta produktionsökningen.

Ansökningen kommer inte medföra någon ökning av den mängd impregneringsvätska som samtidigt lagras på platsen. Riskutredningen som utförts är gjord med utgångspunkt i att bufferttanken är under jord och inte som bolaget åtagit sig ovan jord. Sannolikheten för att en olycka avseende bufferttanken ska ske har beräknats till mindre än 0,00000073 per år. Om bufferttanken skulle läcka kommer den utspädda impregneringsvätskan att rinna genom den underlagrande grusfyllningen på cirka 15

minuter. Därefter beräknas det ta cirka nio månader innan impregneringsvätskan når det nedre grundvattenmagasinet som ligger på cirka sex meters djup. Om en olycka skulle hända måste den förorenade marken under bufferttanken avlägsnas inom nio månader för att undvika allvarliga konsekvenser för underliggande grundvatten.

All övrig lagring och hantering av impregneringsvätskorna sker inomhus i invallat utrymme. Invallningen består av en vattentät betongplatta som rymmer cirka 80 kubikmeter. Därutöver fungerar den nedsänkta bufferttanken om 60 kubikmeter som invallning. Total invallningsvolym blir således 140 kubikmeter. Den samtidigt lagrade mängden impregneringsvätska uppgår till mindre än 14 kubikmeter. Till det kommer lagring av utspädd brukslösning i en tank som rymmer 20 kubikmeter.

Invallningsvolymen är således tillräcklig för att säkerställa att impregneringsvätska eller andra farliga ämnen inte når omgivande miljö. Valbo Trä har därutöver åtagit sig att vidta följande kompletterande skyddsåtgärder.

- Installation av överfyllnadsskydd och larmande nivåmätare på bufferttanken.
- Införande av rutiner så att IBC-behållare med Wolsit SP levereras in till impregneringslokalen.

I nollalternativet lagras samma mängd impregneringsvätska som i det sökta alternativet. Den enda skillnaden är att skyddsnivån är högre i det sökta alternativet på grund av de skyddsåtgärder som bolaget har åtagit sig att vidta.

Den årliga förbrukningen av impregneringsmedel kommer att öka från cirka 150 ton till 350 ton. Det innebär en ökning av antalet leveranser av impregneringsmedel från cirka 12 till 30 per år. Med hänsyn till de skyddsåtgärder som bolaget har åtagit sig att vidta för att minimera risk för spill vid lossning måste denna risk anses vara mindre i det ansökta alternativet än i nollalternativet. Genom de åtgärder som bolaget har åtagit sig att vidta har bolaget mer eller mindre eliminerat riskerna som kan uppstå vid lagring och lossning av impregneringsvätska. De risker som återstår är transporter av impregneringsvätska. Bolaget har i denna del gjort vad bolaget kan för att minimera riskerna med transporter. Transporter sker med ADR-fordon och utbildade förare. Bolagets transporter av impregneringsvätska utgör 0,1 % av uppskattade antalet ADR-transporter på E16. Det är fråga om 30 årliga transporter på en sträcka om en kilometer

med låg hastighet, i huvudsak 40 km/timme, och en korsning med trafikljus. De risker som eventuellt kan vara förenade med transporter av impregneringsmedel till bolagets anläggning är försumbara i relation till övriga transporter av farligt gods i anläggningens närområde. Det pågår dessutom ett arbete i kommunens regi för att minska eventuella risker med transporter av farligt gods inom vattenskyddsområdet.

Mark- och miljödomstolen har vid tillämpningen av 2 kap. 7 § miljöbalken vägt det ekonomiska värdet av vattentäkten mot Valbo Träs önskemål att ha impregneringen i egen regi. Detta önskemål grundar sig på ett affärsmässigt övervägande. Det är mer lönsamt att ha impregneringen i egen regi och detta är en nödvändighet för verksamhetens överlevnad på sikt. Tillståndsprövning enligt miljöbalken är inte en behovsprövning av den planerade förändringen. Tillståndsmyndighetens uppfattning om det affärsmässiga behovet av att ha impregneringen i egen regi är därför irrelevant för prövningen. Konsekvensen av Mark- och miljödomstolens avgörande är att bolaget inte kommer att kunna minska kostnaderna i verksamheten med ca 4 miljoner kr per år som planerat. Detta innebär att verksamheten på sikt kommer att behöva läggas ned. Det är detta som ska vägas mot den förändrade riskbild som den ansökta produktionsökningen medför (minskad risk för spill och läckage inom verksamhetsområdet och en mycket begränsad ökning av transporter av farligt gods i anläggningens närområde).

Genom att förhindra bolagets verksamhet från att utvecklas kan marknadskrafterna komma att tvinga bolaget att avsluta, eller möjligen omlokalisera, verksamheten. Rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken föreligger endast om omlokaliseringen sker på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras på grund av föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 kap. 22 § miljöbalken. Genom det överklagade avgörandet kan bolaget alltså tvingas avsluta eller omlokalisera sin verksamhet av skäl som är direkt hänförliga till inrättandet av vattenskyddsområdet men utan rätt till sådan ersättning som normalt erhålls när vattenskyddsföreskrifter inskränker pågående markanvändning. Detta är en orimlig och oproportionerlig konsekvens som, om det överklagade avgörandet skulle stå sig, kan drabba flera verksamhetsutövare inom vattenskyddsområdet. Att successivt tvinga bort befintliga

verksamheter genom att förhindra en normal verksamhetutveckling är illojalt mot såväl berörda verksamhetsutövare som överordnade rättsprinciper om egendomsskydd och proportionalitet. Även detta utgör skäl att upphäva det överklagade avgörandet och fastställa länsstyrelsens beslut.

De beräknade etableringskostnaderna för en alternativ lokalisering utgår ifrån att verksamheten kräver en yta motsvarande 10 hektar. Egentligen behövs kanske 15 hektar varför beräkningarna är i underkant. En omlokalisering av enbart impregneringsverksamheten skulle innebära stora merkostnader. Att enbart flytta impregneringsverksamheten skulle dessutom innebära att logistikvinsten går förlorad i och med att verksamheten delas upp på olika platser. Kostnader för att flytta enbart impregneringsverksamheten beräknas till sammanlagt 130 miljoner kr, beräknat med utgångspunkt i att enbart impregneringsverksamheten kräver 6 hektar mark. Beloppet är uppdelat på följande poster.

- Tomtmark: 15 mkr
- Beredning av markområdet: 15 mkr
- Projektering och anläggning av dagvattensystem: 6 mkr
- Fördröjningsmagasin och ekologisk anläggning för vattenrening: 5 mkr
- Hårdläggning av anläggningens yta: 9 mkr
- Projektering och upprättande av produktionslokaler: 10 mkr (varav 5 mkr för byggnad och 5 mkr för tät platta)
- Projektering och upprättande av lagerlokaler: 15 mkr
- Projektering och upprättande av impregneringslokaler: 50 mkr
- Personalutrymmen och kontorslokaler: 5 mkr

Till detta kommer kostnader för dubbla maskinparker eftersom två uppsättningar av truckar och arbetsfordon kommer att krävas, en uppsättning i Valbo och en på den nya platsen.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län har vidhållit vad som tidigare anförts och därutöver tillagt följande.

Det är en i grunden olämplig lokalisering av verksamheten som ligger på en skyddsvärd vattentäkt. Verksamheten har dock bedrivits under lång tid. Om ansökt

tillstånd inte medges kan Valbo Trä fortsätta att bedriva verksamhet enligt nuvarande lagakraftvunna tillstånd. Utgångspunkten för bedömningen är därför den ändring som ansökt tillstånd innebär i förhållande till befintligt tillstånd. Det rör sig om en utökning av befintligt verksamhet och inte någon större ändring av verksamheten i övrigt. Det avgörande för om ansökt tillstånd ska kunna medges är den påverkan som ändringen medför för människors hälsa och miljö och vilka risker ändringen medför.

Vattentäkten har ett mycket högt skyddsvärde. En utökad hantering av träskyddsmedel innebär generellt en ökad risk för förorening av vattentäkten. Ansökt tillstånd är dock förenat med villkor om ytterligare skyddsåtgärder för att minska risken. Ansökan innebär inte att lagringsvolymen eller produktionsinriktningen ändras. De åtgärder Valbo Trä har åtagit sig kommer att minska risken för vattentäkten. Det finns dock en viss riskökning på grund av ett ökat antal transporter. Dessa medför en viss ökad risk för olycka och utsläpp av träskyddsmedel. Det totala antalet transporter är dock fortfarande förhållandevis likt. Vidare är sträckan från E16 till anläggningen endast en kilometer. Det innebär att transportökningen inom vattenskyddsområdet, exklusive transporter på E16, totalt motsvarar 18 fordonskilometer. Den riskökning som den kan innebära är inte av den omfattningen att den sökta verksamheten på grund av detta inte kan tillåtas. När det gäller transporter på E16 delar länsstyrelsen Valbo Träs bedömning att transporterna utgör en mycket liten del av de för vattentäkten farliga kemikalier som transporteras genom vattenskyddsområdet på E16. För att åtgärda risken vid dessa transporter bör i första hand andra åtgärder vara mer ändamålsenliga än begränsningar av bolagets verksamhet.

Minskningen av risken genom föreslagna åtgärder och riskökningen tar ut varandra varför riskerna för verksamheten blir densamma även om ansökningen bifalls.

Samhällsbyggnadsnämnden har vidhållit vad som tidigare anförts och därutöver tillagt följande.

Aktuell detaljplan är från 1983. Miljöområdet har utvecklats sedan dess och det hade inte gått att etablera industri på platsen idag. Vattentäkten försörjer huvuddelen av Gävles befolkning med vatten. Det rör sig om minst 80 000 människor, sjukhus,

förskolor m.m. Det finns ingen reservvattentäkt. Havs- och vattenmyndigheten har identifierat Gävle Valboåsens dricksvattenanläggningar som en av de anläggningar som bedöms vara av nationell betydelse. Det är ett öppet vattenmagasin med särskilt stor genomsläpplighet. Vattentäktens sårbarhet är i vart fall hög. Skyddsvärdet är extremt högt. Belastningen av potentiella risker är omfattande. Det finns många verksamheter som innebär risker för vattentäkten. Olyckor har förekommit t.ex. år 2014 då 1 000 liter diesel läckte ut. Det är en rimlig strävan att inte öka utan snarare minska riskerna. Den utökade verksamheten innebär en stor ökning av produktionen och av användandet av impregneringsmedel. Risken för olyckor går aldrig att eliminera helt och om en olycka skulle hända så är det väldigt allvarligt. Ökad hantering av kemiska produkter samt ökade transporter inom området innebär en ökad risk för förorening av vattentäkten. Syftet med vattenskyddsområden är att skydda mot föroreningar och att råvattentillgångar säkras i ett perspektiv på flera generationer eller flera hundra år.

Det finns en möjlighet för befintliga verksamheter att utvecklas inom vattenskyddsområdet men det är viktigt att belastningen av miljöfarlig verksamhet inte ökar. Med beaktande av de allvarliga negativa effekterna av en eventuell grundvattenförorening är risken tillräckligt stor för att anse att den valda platsen för verksamheten inte är lämplig. Inte heller i övrigt har det framkommit skäl som vid rimlighetsavvägningen medför att bolagets enskilda intresse kan anses väga tyngre än det allmänna intresset att skydda vattenförsörjningen mot ytterligare miljöfarlig belastning. Det går inte att godta utökning på grund av riskerna.

Gästrike Vatten har vidhållit vad som tidigare anförts och därutöver tillagt följande.

Även om Valbo Trä har bedrivit verksamhet på platsen sedan 1960-talet så innebär den utökning av verksamheten som skett under det senaste decenniet och den nu planerade utökningen att det är fråga om en verksamhet av en helt annan omfattning än tidigare. Såvitt avser impregneringsverksamheten är den verksamhet som Valbo Trä nu söker tillstånd för fyra gånger så omfattande som verksamheten 2003 och 2,5 gånger så omfattande som verksamheten enligt nu gällande tillstånd. Såvitt avser omfattningen

av hyvling/kapning avser ansökan mer än den dubbla mängden virke jämfört med 2003 och en utökning med 50 % jämfört med tillåten mängd enligt nu gällande tillstånd.

Impregneringsverksamheten är den mest skadliga delen av verksamheten och medför störst risker för dricksvattentäkten. Den omfattande utökningen av mängden kemikalier medför en ökad risk för förorening av grundvattnet i form av spill, trafikolyckor m.m. Ansökan medför därutöver ett ökat grundvattenuttag, en ökad hantering av farligt avfall samt en ökning av fastbränsleanläggningens installerade tillförda effekt, från 980 kW till 1,2 MW.

Ansökan medför dessutom att antalet transporter med lastbil ökar till och från anläggning från 2 200 till 2 900 tur och retur. Det är en ökning som inte bara gäller impregneringsverksamheten. En ökning av antalet transporter innebär en ökning av föroreningar och risker för olyckor med allvarliga föroreningar och en ökad hantering av farligt avfall. Det är på de mindre vägarna som tillbud sker. Den mindre vägen från E16 är närmare en kilometer lång och innefattar en skarp kurva innan ankomst till Televägen. Transporterna går i den primära skyddszonen. Senast år 2014 välte en lastbil inom vattentäktens område. I samband med olyckan läckte 1 000 liter diesel ut och förorenade grundvattnet trots snabba och omfattande saneringsåtgärder. Gävle Vatten har till följd av olyckan måst anlägga schakt- och spärrbrunnar och ett flertal grundvattenrör till skydd för vattentäkten. Den ökade risken i fråga om det kraftigt utökade antalet transportbilar avser inte enbart risken för läckage av impregneringsmedel utan även risken för läckage av drivmedel i samband med olycka.

De ytterligare skyddsåtgärder som Valbo Trä nu åtagit sig borde bolaget redan ha utfört i enlighet med det gällande tillståndet. Det är därför tveksamt att argumentera för att tillstånd kan ges eftersom risken tas ut genom att dessa åtgärder vidtas. De sammanlagda riskerna genom ökad hantering och utökat antal transporter medför att risken för förorening genom spill, olyckor och läckage blir högre om det nu ansökta tillståndet ges.

Valbo Träs bedömning såvitt avser risken för spridning av föroreningar är inte korrekt. Av Valbo Träs egen utredning framgår att jordlagren vid bolagets brunn är

genomsläppligt från ytan till vattentäktens grundvattenmagasin. I SGU:s publikation ”Grundvattenmagasinet Gävle” konstateras att magasinet är att betrakta som öppet och att jordlagren domineras av sand och grus. En eventuell förorening riskerar således att påverka vattentäkten långt tidigare än efter de nio månader som Valbo Trä räknat med. Verksamhetsområdet bedöms vara ett inströmningsområde till Gävle-Valboåsen där vatten från Gavleån inducerar in till åsen och bildar grundvatten. Förorening kan således ske både via direkt infiltration i mark och via ytavrinning till Gavleån och vidare via inducering in i åsen. Tiden för föroreningstransport till och i grundvattnet är av stor betydelse vid bedömning av risken. Med grova jordlager vid ytan kan varje tillkommande transport vara av betydelse. Om en trafikolycka skulle ske finns risk att läckage av drivmedel eller last kan förorena grundvattnet vilket kan påverka vattentäkten negativt.

Varje tillkommande risk av någon betydelse för grundvattnet bör undvikas. Mark- och miljödomstolens avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken är riktig. Det är inte fråga om affärsmässigt behov utan om kostnaden för att inte lokalisera impregneringen till den valda platsen. Anledningen till att Valbo Träs ansökan är att bolaget vill ”ta hem” den legoimpregnering som idag sker på andra platser.

Det är oklart vilken påverkan dagvatten från Valbo Trä har på Gavleån. Valbo Trä har inte redovisat några uppgifter om dagvattnet. Det ska även göras.

Valbo Trä måste ha tillstånd för att använda kemiska produkter enligt vattenskyddsföreskrifterna. Bolaget har inget sådant tillstånd. Om bolaget hade inkommit med ansökan enligt vattenskyddsföreskrifterna för att hantera kemiska medel så hade bolaget fått som villkor att invalla och ha lossningsplats under tak. Det gällande tillståndet enligt miljöbalken är inte hinder att meddela villkor enligt vattenskyddsföreskrifterna.

Gävle-Valboåsen utgör ett av de områden som Havs- och vattenmyndigheten avser att utpeka som riksintresse för vattenförsörjningen. Anledningen till detta är att anläggningen nyttjas av många människor (82 000 personer), och att det är en av de större grundvattenresurserna i Sverige. Även om beslut inte fattats än visar detta på

vattentäktens stora värde. Starkt vägande skäl talar mot att tillstånd ska ges. Gävle kommun är helt beroende av vattentäkten för den allmänna vattenförsörjningen.

Mot bakgrund av risken för påverkan på Gävle-Valboåsens vattenförsörjningsanläggning är lokaliseringen inte lämplig. Att området redan är tungt miljömässigt belastat medför inte att ytterligare verksamhet ska tillåtas. All verksamhet måste tas i beaktande. Varje industriell verksamhet som tillkommer och som riskerar att ytterligare påverka vattenkvaliteten negativt är olämplig. Vid flytt av verksamhet till vattenskyddsområdet måste det kunna ställas höga krav. Lokaliseringen kan inte anses lämplig för den av Valbo Trä planerade utvecklingen av verksamheten. Denna går utöver vad som kan anses vara en normal eller naturlig rationalisering. Även om befintlig verksamhet inte förbjudits i vattenskyddsföreskrifterna kan det inte anses förenligt med vare sig vattenskyddsföreskrifterna eller miljöbalkens hänsynsregler att tillåta en så omfattande utvidgning av verksamheten som det är fråga om. Bolaget har angett att syftet med utvidgningen är att ta hem legoimpregneringen. Oavsett vad som utgör utgångspunkten för skälighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken väger intresset av att skydda en allmän vattentäkt för drygt 80 000 personer, som saknar reservvattentäkt, tyngre än varje tillståndspliktig utvidgning av den här sortens verksamhet.

Mark- och miljödomstolen har gjort en bedömning avseende proportionalitet utifrån lokala förhållanden. Ansökan har inte avslagits för att tvinga fram en omlokalisering. De är orimligt att kräva att alla verksamheter som kan komma att utvecklas ska förbjudas i vattenskyddsföreskrifter.

YTTRANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Havs- och vattenmyndigheten

Överklagandet ska avslås i sin helhet. Lokaliseringen är olämplig för en så omfattande verksamhet som den ansökta. Det är ytterst olämpligt att utöka verksamheten på platsen. Konsekvenserna av en grundvattenförorening skulle vara mycket allvarliga ur ett vattenförsörjningsperspektiv. De risker som en utökning av verksamheten för med

sig i form av ökad kemikaliehantering och ökade transporter till och från platsen kan inte fullt ut elimineras utan enbart reduceras. Detta innebär att platsen inte kan anses lämplig för den ansökta verksamheten.

Verksamheten ligger inom Gävle-Valboåsens vattenskyddsområde. Skyddsföreskrifter har fastställts för att motverka risker för förorening av kommunens vattentäkter.

Området berör även grundvattenförekomsten Valboåsen, SE672544-156524, inom Bottenhavets vattendistrikt. Vattenförekomsten karaktäriseras som en sand- och grusförekomst med ovanligt goda uttagsmöjligheter för vatten (>125 l/s). Vattenförekomsten utgör en skyddad dricksvattenförekomst. För skyddade områden för dricksvatten gäller enligt art 7 i ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) att medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa ett erforderligt skydd i syfte att undvika försämring av deras kvalitet för att minska den nivå av vattenrening som krävs för att framställa dricksvatten. Enligt 4 kap. förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön framgår även att kvalitetskrav ska fastställas så att tillståndet i grundvattenförekomster inte försämras. Myndigheter ska ansvara för att miljökvalitetsnormer följs och det medför bland annat att särskild hänsyn bör tas vid tillståndsprövning av sådana verksamheter som kan innebära en risk för förorening av den utpekade vattenförekomsten.

Havs- och vattenmyndigheten har ansvar för att peka ut områden av riksintresse för vattenförsörjningen. Urvalet av anläggningar baseras på ett antal kriterier som antalet abonnenter, om det saknas realistiska alternativ till anläggningen, om anläggningen har stor kapacitet och god kvalitet samt är robust för framtida förväntade klimatförändringar. Inget slutligt beslut har fattats, men Gävle-Valboåsens dricksvattenanläggningar har identifierats som en av de anläggningar som bedöms vara av nationell betydelse.

Lokaliseringsprincipen har i normalfallet störst betydelse vid nyanläggning eftersom omlokalisering av en befintlig verksamhet ofta är förknippad med stora kostnader. För äldre verksamhet som successivt utvecklas kan dock frågan aktualiseras vid betydande utökning av verksamheten. I förevarande fall har verksamheten bedrivits på platsen i

flera decennier. Verksamhetens omfattning har dock flerdubblats och förändrats på ett sådant sätt att den ansökta verksamheten inte längre går att jämföra med den verksamhet som en gång lokaliserades på platsen. Sedan verksamheten erhöll sitt första tillstånd har även förhållandena ändrats väsentligt, främst genom inrättandet av vattenskyddsområdet 2006 och genom att Sverige enligt ramdirektivet är skyldigt att se till att grundvattnet inte försämras.

Frågan är om omfattningen av den ansökta verksamheten går att förena med ett tillräckligt skydd för Gävle-Valboåsens grundvattenresurs eller om företräde måste lämnas åt någon sida. Grundvattenförekomsten uppnår inte god kemisk grundvattenstatus till 2015. Tidsfrist har lämnats till 2021 då man gör bedömningen att alla möjliga och rimliga åtgärder ska hinnas vidtas och ge effekt. Havs- och vattenmyndigheten anser inte att en utökning i enlighet med ansökan kan tillstyrkas då denna verksamhet riskerar att ytterligare försämra den redan otillfredsställande kemiska statusen och äventyra möjligheten att uppfylla miljökvalitetsnormen 2021.

Behovet av skydd för dricksvattenresursen har konkretiserats genom inrättande av ett vattenskyddsområde med särskilda vattenskyddsföreskrifter. Att ett område pekas ut som vattenskyddsområde är en viktig prövningsförutsättning i ansökningsmål enligt miljöbalken där erforderlig hänsyn ska tas till dricksvattensintresset.

Enligt 3 kap. 8 § andra stycket miljöbalken ska områden som är av riksintresse för vattenförsörjningsanläggningar skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Bestämmelsen innebär att kommunerna och de statliga myndigheterna ska ta hänsyn till dessa områden genom att t.ex. inte planera för eller lämna tillstånd till sådana verksamheter inom eller i närheten av sådana områden för det fall dessa kan hindra eller påtagligt försvåra anläggningarnas utnyttjande. Det kan i praktiken innebära att verksamheter i närområdet måste vidta skadeförebyggande åtgärder alternativt omlokaliseras om intressena inte kan bedrivas sida vid sida. Gävle-Valboåsens dricksvattenanläggningar hör till de anläggningar som kvalificerar sig för att tillhöra gruppen av nationellt intressanta dricksvattenanläggningar. Även om ett formellt beslut ännu inte fattats i

frågan bör domstolen väga in anläggningens betydelse för dricksvattenförsörjningen i sin bedömning.

Sveriges geologiska undersökning

Det är olämpligt att tillåta den aktuella utökningen av verksamheten. Gävleåsen är inom området ställvis täckt av postglacial sand och glacial silt med varierande mäktighet. Bolagets egen brunn har ett borrprotokoll från 1982 som anger lagerföljden sand från 0 till 11 meter under markytan underlagrat av stenigt material från 11 till 15 meter följt av trasigt rösborg från 15 till 17 meter. Det visar på att det inom verksamhetsområdet finns genomsläppliga förhållanden med mycket stor infiltrationsförmåga i marken. Detta ökar risken för att en eventuell förorening kan nå grundvattenmagasinet i åsen.

Påverkanstrycket på grundvattenresursen i Gävleåsen är högt samtidigt som den utgör grund för hela Gävles vattenförsörjning. Det är av yttersta vikt att den potentiella föroreningsbelastningen inom resursens påverkansområde inte ökar. Ökade risker kan äventyra möjligheten att försörja invånarna i kommunen med dricksvatten. Detta har blivit än mer påtagligt vid händelsen i september 2014 då en tankbil välte med oljeutsläpp nära en vattentäkt som följde. Detta ledde till att dricksvattenbrunnar fick stängas av på grund av en möjlig förorening av grundvattnet.

Gävleåsen har som vattenresurs ett enormt högt värde för vattenförsörjningen för Gävle tätort. Ett flertal verksamheter inom påverkansområdet utgör en risk. Att utöka verksamheten på det sätt som nu planeras medför en ökad risk för vattenförsörjningen. Riskbilden ökar bland annat till följd av hanteringen av större mängder impregneringsvätska, fler transporter och ökad risk för större bränder i och med den större mängd virke som hanteras. Även om sannolikheten för att en enskild olycka ska ske är liten så är de konsekvenser en eventuell olycka skulle medföra allvarliga.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen har hållit sammanträde och syn i målet.

Den ansökta impregneringsverksamheten utgör en industriutsläppsverksamhet enligt industriutsläppsförordningen (2013:250). Gällande BREF-dokument (Reference Document on Best Available Techniques on Surface Treatment using Organic Solvents, augusti 2007), kapitlet om träskyddsbehandling (21.18 Best Available Techniques for Wood Preservation) har ingått i underlaget vid bedömningen av målet.

Bolaget bedriver verksamhet inom Gävle-Valboåsens vattenskyddsområde. Frågan i målet är om den sökta verksamheten med en utökad sågning, kapning och hyvling samt en utökad träskyddsbehandling av virke är tillåtlig på platsen med de skyddsåtgärder som föreskrivits av miljöprövningsdelegationen och som bolaget åtagit sig.

En första fråga är om det är möjligt att genom ytterligare skyddsåtgärder ytterligare begränsa riskerna för förorening av grundvattnet, det vill säga vilka åtgärder som rimligen kan krävas vid en prövning enligt 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken.

Miljöprövningsdelegationen har i sitt tillståndsbeslut föreskrivit en rad villkor som syftar till att minska risken för att den utbyggda verksamheten ska påverka grundvattnet. Den åtgärd som är viktigast i förhållande till vad som gäller för den befintliga verksamheten och dess tillstånd är att den nedgrävda bufferttanken för impregneringsvätska ska avställas och ersättas med en bufferttank ovan mark. Tanken ska placeras inom en invallning med viss volym. Bolaget har i målet hos Mark- och miljööverdomstolen åtagit sig ytterligare åtgärder som syftar till att skydda grundvattnet från föroreningar, bland annat utökad invallning av områden där impregneringsvätska hanteras.

Utöver de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som bolaget således godtagit som villkor för ett tillstånd, gäller även generella föreskrifter för verksamheten och på platsen. Naturvårdsverket har utfärdat föreskrifter (NFS 2001:6) om

träskyddsbehandling genom tryck- och vacuumimpregnering som bland annat syftar till skydd av mark och grundvatten. Vidare har Länsstyrelsen i Gävleborgs län utfärdat föreskrifter (21FS 2006:33) om fastställande av skyddsområde för grundvattentäkter längs Gävle-Valboåsen i Gävle kommun. Av dessa föreskrifter framgår bland annat att industriell verksamhet som kan utgöra en risk för förorening av grundvattnet inte får etableras. För befintlig verksamhet gäller att hantering av mer än 100 liter av för grundvattnet giftiga eller skadliga kemiska produkter (petroleumprodukter undantagna) inte får ske utan tillstånd från kommunens miljönämnd. Vidare ställs vissa krav på avloppsledningar inom området.

Både Naturvårdsverkets föreskrifter om träskyddsverksamhet och länsstyrelsens föreskrifter om vattenskyddsområdet får ses som specifikationer av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken när det gäller den aktuella verksamheten respektive det aktuella området.

Enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning motsvarar de villkor som miljöprövningsdelegationen föreskrivit tillsammans med de åtaganden bolaget gjort i målet hos Mark- och miljööverdomstolen och de generella bestämmelserna i föreskrifterna om träskyddsbehandling och om vattenskyddsområdet vad som rimligen kan krävas i fråga om skyddsåtgärder och försiktighetsmått enligt miljöbalken. Det går således inte att finna några rimliga åtgärder som efter en avvägning enligt 2 kap. 3 och 7 §§ i någon väsentlig grad ytterligare skulle minska riskerna för grundvattnet.

En andra fråga är om lokaliseringen av den sökta utökade verksamheten uppfyller rimliga krav på lämplighet med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön, det vill säga vad som föreskrivs i 2 kap. 6 och 7 §§ miljöbalken.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att det finns invändningar mot lokaliseringen av den sökta utbyggda verksamheten med hänsyn till riskerna för grundvattnet i samband med hanteringen av impregneringsvätska, transporter av impregneringsvätska och virke till anläggningen, markens troliga genomsläpplighet för föroreningar samt grundvattentäktens stora betydelse för samhället.

En helt ny verksamhet av de sökta slaget hade inte kunnat komma till stånd, redan på grund av bestämmelserna i vattenskyddsföreskrifterna. En nyetablering skulle knappast heller ha kunnat tillåtas vid en prövning enligt hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken.

Det är nu fråga om utökning av en befintlig verksamhet som visserligen är betydande, men som kan ske utan några ytterligare byggnader, installationer eller andra investeringar på platsen. De kostnader bolaget har redovisat för en omlokalisering av verksamheten som helhet eller enbart impregneringsverksamheten framstår inte som rimliga i förhållande till den förväntade nyttan av omlokaliseringen, även om redovisningen inte omfattar beräkningar beträffande alla varianter av omdisponeringar av verksamhet mellan bolagets produktionsplatser. Ansökan ska således inte avslås på den grunden att det går att till rimliga kostnader finna en annan och bättre lokalisering.

Mark- och miljööverdomstolen har slutligen att enligt 2 kap. 9 § miljöbalken ta ställning till om den kvarvarande risken, sedan skyddsåtgärder har vidtagits, för att verksamheten ska skada vattentäkten är en sådan olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa att verksamheten inte kan tillåtas.

Ansökt verksamhet medför risker för vattentäkten vid brand och vid utläckage av impregneringsvätska eller fordonsbränsle. De aktuella försiktighetsåtgärderna medför att sannolikheten för att en olycka som kan leda till förorening av vattentäkten är liten. Det är dock fråga om en verksamhet som är lokaliserad till en vattentäkt som förser 82 000 personer med vatten. Med hänsyn till vattentäktens stora betydelse för samhället och då ingen reservvattentäkt finns skulle en förorening få mycket stora negativa konsekvenser. Ansökt utökning av verksamheten innebär därmed en sådan olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön att den inte kan tillåtas. Det saknas därför förutsättningar att bevilja ansökt tillstånd. Överklagandet ska därmed avslås.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit fd. hovrättsrådet Anders Holmstrand, tekniska rådet Anna-Lena Rosengardten, hovrättsrådet Eywor Helmenius och tf. hovrättsassessorn Sigrid Malmström, referent.

Föredragande har varit Ulrika Agerskans.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2014-12-12
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 5528-13

KLAGANDE

1. Byggnads- och miljönämnden i Gävle kommun
Kyrkogatan 22
801 84 Gävle

2. Gästrike Vatten AB
Hamnleden 20
806 41 Gävle

Ombud för 2: MB

MOTPARTER

1. Länsstyrelsen i Dalarnas län
791 84 Falun

2. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
801 70 Gävle

3. Valbo Trä AB
Box 1023
818 21 Valbo

Ombud för 3: MH

SAKEN

Tillstånd för Valbo Trä AB att bedriva sågverk m.m. på fastigheterna Gävle X, Y, Z samt XX

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Dalarnas läns beslut den 15 augusti 2013 i ärende nr 551-8311-2012, se bilaga 1

Dok.Id 386241

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104	Augustendalsvägen	08-561 656 00	08-561 657 99	måndag – fredag
131 26 Nacka Strand	20	E-post: mmd.nacka@dom.se		08:30-16:00
		www.nackatingsratt.domstol.se		-

DOMSLUT

Med upphävande av Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Dalarnas läns beslut den 15 augusti 2013 avslår mark- och miljödomstolen Valbo Trä AB:s ansökan om tillstånd.

BAKGRUND

Valbo Trä AB inkom till Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Dalarnas län (miljöprövningsdelegationen) med en ansökan enligt 9 kap. miljöbalken om tillstånd till bolagets verksamhet med utökning av produktionen i Valbo. Miljöprövningsdelegationen beslutade den 15 augusti 2013 att bevilja ansökan. Tillståndet har förenats med villkor avseende bl.a. hanteringen av impregneringsmedel.

YRKANDEN M.M.**Byggnads- och miljönämnden i Gävle kommun**

Byggnads- och miljönämnden i Gävle kommun (nämnden) har överklagat miljöprövningsdelegationens beslut. Nämnden har i första hand yrkat att beslutet ändras så att utökad verksamhet inom vattenskyddsområdet inte tillåts. I andra hand har nämnden yrkat att mark- och miljödomstolen inte ska bifalla den del av bolagets ansökan som avser en utökning av bolagets träskyddsbehandling från 20 000 m³ träskyddsprodukter per år till 50 000 m³ träprodukter per år.

Gästrike Vatten AB

Gästrike Vatten AB (GVAB) har i första hand yrkat att mark- och miljödomstolen avslår bolagets tillståndsansökan. I andra hand har GVAB yrkat att domstolen avslår ansökan till den del den avser träskyddsbehandling med träskyddsmedel och i tredje hand att domstolen minskar mängden träprodukter som får träskyddsbehandlas med träskyddsmedel till maximalt 20 000 m³ per kalenderår.

Valbo Trä AB

Valbo Trä AB (bolaget) har motsatt sig ändring av miljöprövningsdelegationens beslut.

UTVECKLING AV TALAN

Nämnden

Nämnden har anfört i huvudsak följande till stöd för sin talan.

Prövningsramen

Nämnden delar bolagets inställning att frågan i målet är om bolagets ansökan ska bifallas eller avslås det vill säga om verksamheten får utöka sin produktion inom vattenskyddsområdet eller inte.

Kommunicering

Nämnden har inte haft möjlighet att ha synpunkter på frågan om befintlig bufferttank i mark ska ersättas med tank ovan jord eftersom åtgärden inte har behandlats/utretts i tillståndsansökan.

Tillämpliga bestämmelser och tillstånd

Behövliga tillstånd enligt vattenskyddsföreskrifterna finns inte. Nya bifall till nya ansökningar innebär en gradvis ökad belastning av risker för förorening av skyddsområdet, vilket inte överensstämmer med vattenskyddsföreskrifternas syfte.

Enligt miljökvalitetsmålen är Valbo Trä AB:s verksamhet och då särskilt den omfattande hanteringen med träskyddsmedel inte lämplig att ha på en dricksvattentäkt. Med stöd av vattenskyddsföreskrifterna går det inte att godta en sådan utökad impregneringsverksamhet som bolaget önskar. Gävle-Valboåsen grundvattentäkt utgör förslag till riksintresse. Översiktsplanen för Gävle stad 2025 anvisar till att befintliga verksamheter som kan skada grundvattentäkten ska kunna omlokaliseras.

Nyetablering

Hinder föreligger mot att utöka en befintlig verksamhet som kan medföra risk för förorening. Nyetablering av sådan verksamhet kan inte tolereras. Ansökan innebär

en så omfattande utökning av befintlig verksamhet att det måste anses vara fråga om en nyetablering.

Lokalisering

En annan lokalisering av utökningen av verksamheten är möjlig. Det finns tillgång till mark inom exempelvis industriområdet Ersbo belägen vid E4:an. Delar av bolagets uppskattade kostnader är inte bekräftade eller utvecklade. De kostnader som är relevanta är enbart de som skulle vara en följd av att utökningen skulle ske på annan plats.

Förhållandet att det finns andra miljöfarliga verksamheter inom skyddsområdet innebär att det är av stor vikt att inte ännu mera kemikalier och andra förorenade verksamheter hanteras inom området. I den tidiga samrådsprocessen har bolaget framfört att bolaget kan se ytterligare utökningar av verksamheten i framtiden.

Rimlighetsavvägning

Dricksvattentakten har stor samhällsekonomisk vikt. Det allmänna behovet att säkra den framtida dricksvattenutvinningen väger tyngre vid en rimlighetsavvägning.

GVAB

GVAB har anfört i huvudsak följande till stöd för sin talan.

Ansökan omfattar inte alla centrala frågor

Visserligen är det sökanden som genom sin ansökan anger ramarna för prövningen, men tillsynsmyndighetens samlade prövning måste täcka alla centrala frågor så att det finns förutsättningar att föreskriva relevanta villkor.

Verksamhetens vattenuttag borde ha omfattats av ansökan. Det vattenuttag som bolaget avser att ta ut är inte att betrakta som ringa. Uttaget kan påverka Gävles vattenförsörjning negativt. Såvitt känt har Valbo Trä AB inte miljödom för vattenuttaget och detta uttag bör därför upphöra.

Ytbehandlingsanläggningen för behandling med kemikalien Asathron har inte beskrivits i vare sig det befintliga eller det överklagade tillståndet. Även en ändring av en tillståndspliktig verksamhet kan vara tillståndspliktig. Anläggningen skulle enligt ha omfattats av ansökan.

Ärendets handläggning

Det finns ytterligare brister i ansökan och i miljöprövningsdelegationens handläggning av ärendet.

Inledningsvis bör en noggrann geologisk undersökning genomföras innan ett eventuellt tillstånd kan meddelas. De geologiska förhållandena i området är mycket varierande. Jordlagerföljderna varierar stort och markförhållandena kan skilja avsevärt inom ett litet geografiskt område. SGU har konstaterat att magasinet är att betrakta som öppet och att jordlagren domineras av sand och grus.

Miljöprövningsdelegationen har inte prövat befintliga fastigheter på punktprickad mark, det vill säga mark som inte får bebyggas, och om denna planstridighet i så fall kan betraktas som en liten avvikelse.

När det gäller redovisade alternativa lokaliseringar består Valbo Trä AB:s verksamhet av två delar; dels tillverkning av träprodukter, dels träskyddsbehandling. Träskyddsbehandlingen är en sådan verksamhet som per definition anses medföra en betydande miljöpåverkan. Miljökonsekvensbeskrivningen ska bl.a. alltid innehålla en redovisning av alternativa utformningar samt en motivering till varför ett visst alternativ har valts. Det borde ha funnits ett nollalternativ som redovisade konsekvenserna av följande scenario, en inte utökad legoimpregnering när tillverkning av träprodukter utvidgas i enlighet med yrkandet. Bolaget har därtill inte redovisat vilka kostnader som skulle uppkomma vid en nedläggning av enbart impregneringsverksamheten alternativt vid anläggande av en särskild impregneringsanläggning utanför vattenskyddsområdet.

Valbo Trä AB har inte tillstånd för den befintliga kemikaliehanteringen enligt vattenskyddsföreskrifterna.

Riskbedömning

Den verksamhet som Valbo Trä AB planerar innebär en beaktansvärd risk för förorening av vattentäkt. Både verksamheten i sig och transporterna till och från anläggningen utgör ett hot mot dricksvattenförsörjningen. Bolagets brunn som är belägen intill den byggnad där impregnering genomförs kan leda till spridning av förorening av grundvattnet. Slutligen har inte miljökvalitetsnormerna för vatten belysts i ansökan.

Nyetablering

Verksamhetsutökningen är så stor att den bör likställas med en nyetablering.

Lokalisering

Lokaliseringen är olämplig. Detta med beaktande av att verksamheten ligger i ett vattenskyddsområde för en vattentäkt som många människor och verksamheter är beroende av.

Rimlighetsavvägning

Vattentäktens höga ekonomiska värde bör ställas i relation till kostnaden för bolaget att flytta en del av sin verksamhet. Ett avslag gällande utökningen av legoimpregnering borde inte medföra några större kostnader för bolaget.

Stoppregeln

Om mark- och miljödomstolen skulle finna att lokalisering avseende utvidgningen av impregneringen trots allt kan godtas kan verksamheten oavsett de föreslagna villkoren befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön. Verksamheten kan därför endast tillåtas om regeringen finner att det finns särskilda skäl. Mark- och miljödomstolen ska i så fall med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning.

Valbo Trä AB

Bolaget har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande.

Prövningsramen

Ansökan rör tillstånd till utökning av befintlig verksamhet. Det går inte i denna prövning att förbjuda redan tillståndsgiven verksamhet. Det som kan prövas är om den aktuella ansökan ska bifallas eller avslås.

Ansökan innefattar alla centrala delar

Hantering av vattenuttag ligger utanför målets prövning. Valbo Trä AB:s uttag är minimalt i förhållande till GVAB:s tillståndsgivna uttag och borde inte påverka GVAB:s intressen. Valbo Trä AB:s uttag kompenseras därtill av tillrinning.

Den ansökan om tillstånd enligt vattenskyddsföreskrifterna som Valbo Trä AB har gjort för ytbehandlingsanläggningen kan vid behov även uppfattas som en anmälan enligt miljöprövningsförordningen. Bolaget har ännu inte påbörjat användningen av kemikalien Astrathon i Valbo, varför eventuella oklarheter i detta avseende kan klaras ut inom ramen för tillsynen. Frågan har ingen betydelse i för nu sökt tillstånd.

Ärendets handläggning

Den geologiska undersökning som krävts har genomförts. Förhållandena på platsen är förhållandevis gynnsamma.

Valbo Trä AB:s verksamhetsområde omfattas av en stadsplan enligt vilken området har avsatts för industriändamål. Ansökan avser inte ändrad markanvändning. Valbo Trä AB:s kontor ligger på den fastighet som GVAB hänvisar till. Verksamheten vid kontoret är inte tillståndspliktig. Byggnaderna som ligger på punktprickad mark uppfördes innan detaljplanen antogs. Något annat än mindre avvikelser från detaljplanen har således inte förekommit.

När det gäller invändningen att Valbo Trä AB inte har redovisat alternativa lokaliseringar för enbart impregneringsverksamheten framstår det som oklart varför

bolaget ska redovisa konsekvenserna av att en del av ansökan bifalls medan en annan del inte bifalls. Bolaget har ansökt om tillstånd till ökad tillverkning av träprodukter och ökad impregnering. Om dessa åtgärder inte kommer till stånd kommer verksamheten alltjämt att bedrivas enligt 2006 års tillstånd.

Tillämpliga bestämmelser och tillstånd

Den ”ändamålstolkning” av vattenskyddsföreskrifterna som förespråkas av nämnden är felaktig och sannolikt grundlagsstridig. Vattenskyddsföreskrifterna har utformats så att befintlig verksamhet inte ska behöva omlokaliseras.

Ytterligare tillstånd enligt vattenskyddsföreskrifterna behövs inte. Tillsynsmyndigheten anser inte att det behövs något ytterligare tillstånd utöver tillståndet i 9 kap. miljöbalken.

Riskbedömning

Produktionsökningen kommer inte att medföra någon ökad risk för påverkan av vattentäkten. Det är snarare tvärtom eftersom miljöprövningsdelegationen har föreskrivit att den i marken nedgrävda bufferttanken för impregneringsvätska ska ersättas med en bufferttank ovan mark. Därtill har bolaget vidtagit alternativt har åtagit sig att vidta ett flertal skyddsåtgärder. Bolaget är därtill berett att vidta ytterligare, rimliga skyddsåtgärder om sådana skulle anses vara nödvändiga eller lämpliga. Tillsynsmyndigheten har inte rätt att ställa krav på en bufferttank ovan mark om det nya tillståndet inte tas i anspråk.

Den samtidiga lagringen av impregneringsvätska inom bolaget kommer inte att öka. Impregneringsverksamheten har bedrivits på fastigheten under 40 år tillbaka och har inte medfört några skador på mark- och grundvattnet i området. Med beaktande av riskbilden har det inte funnits något behov av att redovisa en specifik bedömning av verksamhetens påverkan på miljökvalitetsnormerna för vatten.

Befintlig verksamhet

Det rör sig om befintlig verksamhet. Sågverksamhet på den aktuella platsen har bedrivits sedan 1960-talet och impregneringsverksamhet sedan 1970-talet.

Produktionsökningen kommer att göras i befintliga lokaler och med befintliga anläggningar.

Lokaliseringen

Lokaliseringsregeln ska tillämpas på utökningen av verksamheten. Nollalternativet utgör en större risk för påverkan på grundvattnet än den utökade verksamheten. En omlokalisering är normalt svår att åstadkomma, i synnerhet när det gäller äldre verksamhet. Den aktuella platsen har de bästa logistikförutsättningarna och utgör även i övrigt den mest lämpliga platsen för en effektivisering av verksamheten. Oavsett fastighetspris kommer omlokiseringskostnaden att uppgå till minst 245 miljoner kronor. Kostnaden för tomtmark är en uppgift som inhämtats från kommunen. Gjorda beräkningar av markbehov kan vara taget i underkant.

Rimlighetsavvägning

Miljöprövningsdelegationen har gjort en rimlig avvägning. Ett flertal miljöfarliga verksamheter får bedrivas i den primära skyddszonen för vattentäkten. Valbo Trä AB behöver kunna växa för att kunna möta marknadens behov. I annat fall kommer bolaget tvingas upphöra med sin verksamhet. Omlokiseringskostnaderna är alltför höga. Produktionsbortfallet i samband med en omlokalisering skulle bli mycket stort. Vid ansökt produktion beräknas 45 personer kunna sysselsättas. Det har sedan 2005 investerats 17 miljoner kronor i verksamheten i Valbo. Merparten av investeringarna har gjorts för att effektivisera produktionen.

Stoppregeln

Att verksamheten, som vid den numera tillståndsgivna produktionen kommer att medföra reducerade risker för omgivningen i förhållande till den tidigare tillståndsgivna produktionen, skulle kunna anses vara av det slaget att stoppregeln kan bli tillämplig är uteslutet.

YTTRANDEN**Länsstyrelsen i Dalarnas län**

Valbo Trä AB har visat att den verksamhet som bedrivs och planeras inte innebär någon betydande risk för vattenförsörjningen från Gävle-Valboåsen.

Verksamheten ska inte klassas som nyetablering enligt skyddsföreskrifterna då det är en verksamhet som har bedrivits på platsen sedan 1965 och då den erhöll tillstånd enligt miljöbalken för nu pågående verksamhet så sent som 2006. Därutöver kommer Valbo Trä AB inte att utöka verksamhetsytan eller installera ny produktionsutrustning utan endast utöka den produktion som är tillståndsgiven idag.

Då verksamheten ligger på en ås finns vissa risker om ett större utsläpp av kemikalier skulle ske. Det är dock tveksamt om en geologisk undersökning skulle ge något mer än den undersökning som tidigare har genomförts.

Med beaktande av de skyddsåtgärder som vidtagits och de åtgärder Valbo Trä AB avser att vidta är risken för olycka eller tillbud som får till följd att ett läckage uppstår är liten.

Det bör förtydligas att uppgifterna från klaganden avseende att vattenuttaget för impregneringsanläggningen inte är ringa utan kan påverka Gävles vattenförsörjning negativt, är en ny uppgift som inte är föremål för prövningen.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län

De farhågor som framförts av de klagande parterna är relevanta. Lokaliseringen måste med dagens synsätt bedömas som klart olämplig utifall det hade gällt en nyetablering av verksamheten. I förekommande fall rör det sig om en pågående verksamhet som har funnits på platsen sedan 1960-talet. Det är tveksamt om det inom ramen för ansökan om tillstånd finns möjlighet att förbjuda redan tillståndsgiven verksamhet. Utgångspunkten för bedömningar i ärendet blir därmed det befintliga tillståndet.

Även om Valbo Trä AB nekas tillstånd till utökad produktion och ökad användning av kemikalier så kvarstår risker för vattentäkten. Konsekvenserna vid en kemikalieolycka är desamma vid utbyggnad som vid befintlig verksamhet, eftersom dessa är beroende av den momentana lagringen av impregneringspreparat som inte kommer att utökas. Sannolikheten för en olycka ska inträffa ökar, avseende lossning, då antalet leveranser av impregneringsmedel blir fler, men minskar något avseende lagring, då buffertanken flyttas ovan jord och vallas in. När det gäller vattenuttaget är det en fråga som miljöprövningsdelegationen inte har prövat inom ramen för det överklagade ärendet.

DOMSKÄL

Inledning

Mark- och miljödomstolen anmärker att Valbo Trä AB har ett gällande tillstånd från 2006 för den befintliga verksamheten. Detta innebär att om det nu överklagade sökta tillståndet inte lämnas kommer tillståndet från 2006 alltså att gälla.

Mark- och miljödomstolen kommer här nedan att först behandla klagandenas invändningar om att ytterligare undersökningar behövs och att miljöprövningsdelegationens prövning har brustit eller inte varit fullständig. Därefter kommer domstolen att ge sin syn i tillståndsfrågan.

Invändningar om ytterligare undersökningar m.m.

Geologisk undersökning

GVAB har anfört att en noggrann geologisk undersökning bör genomföras innan ett eventuellt tillstånd kan meddelas. Valbo Trä AB har invänt att den utredning som har gjorts är tillräcklig.

Mark- och miljödomstolen anser att den geologiska undersökning som har gjorts får anses tillräcklig.

Tillstånd enligt vattenskyddsföreskrifterna

Klagandena har anfört att bolaget saknar tillstånd för befintlig kemikaliehantering enligt vattenskyddsföreskrifterna. Valbo Trä AB anser att ytterligare tillstånd enligt vattenskyddsföreskrifterna inte behövs.

Mark- och miljödomstolen anser att det nu sökta tillståndet som har meddelats enligt 9 kap. miljöbalken innefattar hanteringen av kemikalier. En prövning av de aktuella kemikalierna med beaktande av vattenskyddsområdet får därmed anses ha gjorts.

Ny ytbehandlingsanläggning

GVAB har anfört att ytbehandlingsanläggningen inte är beskriven i miljökonsekvensbeskrivningen eller prövad av miljöprövningsdelegationen i det överklagade beslutet. Valbo Trä AB har anfört att frågan saknar betydelse för den aktuella prövningen.

Mark- och miljödomstolen anmärker att tillstånd enligt vattenskyddsföreskrifterna för den aktuella ytbehandlingsanläggningen har av domstolen prövats parallellt i mål nr M 2474-14 vari dom meddelas samma dag som denna dom.

Planförhållanden

GVAB har anfört att miljöprövningsdelegationen inte har prövat befintliga fastigheter på punktprickad mark, mark som inte får bebyggas, och om denna planstridighet i så fall kan betraktas som en liten avvikelse. Valbo Trä AB har invänt att något annat än mindre avvikelser från detaljplan inte har förekommit och att ansökan inte avser ändrad markanvändning samt att byggnaderna fanns på den numera punktprickade marken innan stadsplanen antogs.

Det framgår av utredningen att Valbo Trä AB har byggnader som ligger på punktprickad mark. Detta gäller även den fastighet där bolaget bedriver sin

industriproduktion, Gävle X. Miljöprövningsdelegationen har prövat målet utifrån den för området gällande stadsplanen.

Med beaktande av att det rör sig om verksamhet i befintliga lokaler och att bolagets byggnader delvis låg på platsen redan vid tiden för stadsplanen antagande anser mark- och miljödomstolen att det inte är visat att det föreligger någon planstridighet.

Vattenuttaget

GVAB har anfört att frågan gällande vattenuttaget borde ha omfattats av Valbo Trä AB:s ansökan. Valbo Trä AB har invänt att denna fråga ligger utanför prövningsramen i målet.

Frågan om vattenuttag har inte prövats i det överklagade beslutet och det framgår inte av handlingar i målet att Valbo Trä AB har tillstånd att ta ut vatten. Valbo Trä AB har inte sökt tillstånd till vattenuttag och det framgår inte av ansökan att vatten för verksamhetens bedrivande kommer att tas upp från bolagets brunn. Valbo Trä AB kan få tillgång till vatten på annat sätt t.ex. genom att köpa vatten för sin verksamhet. Produktionen kan därmed inte anses stå och falla med verksamhetens vattenuttag. Frågan om vattenuttag får lösas genom aktiv tillsyn och utgör inte hinder mot att domstolen prövar målet i sak.

Redovisade alternativa lokaliseringar

GVAB anser att de i miljökonsekvensbeskrivningen redovisade alternativen till den utökade verksamheten i Valbo inte är tillräckliga. Valbo Trä AB har invänt att utredningen är korrekt och fullödig vad avser alternativa lokaliseringar och kostnaderna för att inte utöka verksamheten alls.

Mark- och miljödomstolen anser att redovisningen är tillräcklig för att pröva målet i sak.

Miljökvalitetsnormerna

GVAB har anfört att en provning mot miljökvalitetsnormerna för vatten saknas i det överklagade beslutet. Valbo Trä AB har anfört att det inte har funnits ett behov att redovisa en specifik bedömning av verksamhetens påverkan på miljökvalitetsnormerna för vatten.

Miljöprövningsdelegationen har prövat bolagets planerade produktion mot miljökvalitetsnormerna och funnit att den sökta verksamheten inte medverkar till att någon miljökvalitetsnorm överskrids. Även om inte specifikt berört miljökvalitetsnormerna för vatten får denna provning anses godtagbar. Domstolen anser att verksamheten under normal drift inte påverkar miljökvalitetsnormerna för vatten.

Kommunicering

Nämnden har invänt att de inte fått möjlighet att yttra sig angående den ändrade lokaliseringen av buffertanken.

Mark- och miljödomstolen anser att kommunikeringen i ärendet har gjorts på ett tillfredsställande sätt.

Mark- och miljödomstolen anser sammanfattningsvis att det inte behövs någon ytterligare utredning eller att miljöprövningsdelegationens provning varit bristfällig eller ofullständig. Domstolen övergår nu till sin syn på om sökt tillstånd ska lämnas.

Tillstånd

Klagandena har gjort gällande att nu sökt tillstånd är att bedöma som en nyetablering och således inte tillåten enligt vattenskyddsföreskrifterna. Valbo Trä AB har anfört att ansökan avser utökning av befintlig verksamhet.

Mark- och miljödomstolen anser att det rör sig om en produktionsökning, låt vara stor, och att det alltså inte är en nyetablering i strid med vattenskyddsföreskrifterna. Oavsett detta är miljöbalken och dess hänsynsregler i andra kapitlet tillämpliga.

Den grundläggande frågan i målet är att göra en bedömning av risken med att tillåta att den sökta utökningen av verksamheten lokaliseras inom skyddsområde för en vattentäkt.

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning.

Av 2 kap. 6 § miljöbalken första stycket framgår att för en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Vattentäkten har stort ekonomiskt värde. Produktionsökningen innebär att risken för förorening av vattentäkten ökar betydligt i och med ökat antal transporter och påfyllningar. Risken för läckage vid lagring blir endast marginellt mindre om buffertank flyttas upp över mark. Förekomsten av andra miljöfarliga verksamheter i området förvärrar risksituationen. Mark- och miljödomstolen anser således att risken för förorening av vattentäkten kommer att öka i och med den utökade hanteringen av kemikalier.

Med beaktande av de allvarliga negativa effekterna av en grundvattenförorening kan det trots låg sannolikhet att det sker ett utsläpp anses föreligga en stor risk genom de konsekvenser som ett utsläpp får. I detta fall är risken tillräckligt stor för att anse att den valda platsen för verksamheten inte är lämplig.

Enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken gäller kravet enligt 2 kap. 6 § första stycket på markens lämplighet i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla detta krav. Det ska således göras en rimlighetsavvägning.

Klagandena har anfört att de allmänna intressena ska väga tyngre vid en rimlighetsavvägning. Valbo Trä AB har anfört att det har ett starkt intresse av att utveckla sin verksamhet på den aktuella platsen och att detta intresse ska väga tyngre.

Som mark- och miljödomstolen redan nämnt har vattentäkten ett mycket högt ekonomiskt värde. Enbart det skälet att bolaget vill ha impregneringen i egen regi är inte ett tillräckligt starkt skäl för att anse att kravet på markens lämplighet är orimligt. Inte heller i övrigt har det framkommit skäl som vid rimlighetsavvägningen medför att det enskilda intresset ska anses väga tyngre än det allmännas intresse. Kravet på markens lämplighet kvarstår således.

På grund av det anförda ska överklagade beslutet upphävas och Valbo Trä AB:s ansökan om tillstånd avslås. Vid denna utgång i målet saknas anledning att pröva om stoppregeln är tillämplig.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 2 januari 2015.

Bjarne Karlsson

Ola Lindstrand

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Bjarne Karlsson, ordförande, och tekniska rådet Ola Lindstrand samt de särskilda ledamöterna Per Storhammar och Kerstin Salin. Föredragande har varit beredningsjuristen Åsa Ågren.