



SVEA HOVRÄTT
Miljööverdomstolen
Rotel 0612

DOM
2010-06-08
Stockholm

Mål nr
M 9298-08

Sid 1 (10)

L
S

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Östersunds tingsrätts, miljödomstolen, dom 2008-10-28 i mål nr M 273-08, se bilaga A

KLAGANDE

Länsstyrelsen i Gävleborgs län, 801 70 Gävle

MOTPART

Investment AB Kinnevik, 556047-9742, Box 2094, 103 13 Stockholm

Ombud: Advokat M.L., Fröberg & Lundholm Advokatbyrå AB,
Sveavägen 17, 11 tr, 111 57 Stockholm

SAKEN

Miljöteknisk undersökning på Forsbacka bruk, Gävle kommun

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med upphävande av miljödomstolens dom fastställer Miljööverdomstolen
Länsstyrelsen i Gävleborgs läns beslut den 14 december 2007 (Dnr 575-16165-06)
med endast den ändringen att undersökningen ska vara utförd och redovisad skriftligen
till länsstyrelsen senast den 31 december 2010 eller vid den senare tidpunkt
länsstyrelsen beslutar.

Dok.lid 876898

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 4

Telefon
08-561 670 00
E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax
08-561 675 59

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00-15:00

YRKANDEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen i Gävleborgs län har yrkat att miljödomstolens dom ska upphävas och länsstyrelsens föreläggande fastställas.

Investment AB Kinnevik, bolaget, har bestritt yrkandet.

UTVECKLING AV TALAN

Länsstyrelsen

Rättspraxis och doktrin

I kommentarer till 10 kap. 1 § miljöbalken (Bertil Bengtsson m fl: Miljöbalken - en kommentar t.o.m. supplement 7, juli 2008) uttalas att mer allmänt uttryckt kan ett område sägas vara påverkat av föroreningar så snart ett främmande icke naturligt ämne tillförts området. Länsstyrelsen anser att så är fallet och att de prover som tagits, de foton som bifogats länsstyrelsens överklagande samt den utredning som finns i form av MIFO fas 1 visar att Forsbacka industriområde är så förorenat att krav enligt 10 kap. kan ställas.

Föroreningssituationen

På två fastigheter inom Forsbacka bruk utfördes 1997 en översiktlig miljöteknisk markundersökning. Undersökningen utfördes främst på fastigheten Forsbacka 1:27 men även på Forsbacka 1:2. På fastigheten 1:27 har den tidigare verksamhetsutövaren Fagersta AB (Investment AB Kinnevik, nedan bolaget) haft verksamheter som mekanisk verkstad, smedja, plåtslageri, och modellverkstad. Senare flyttade också tackjärnsgjuteriet in i byggnaden på platsen. Tackjärnsgjuteriet med manufaktursmedja lades ned 1977. Vid markundersökningen 1997 togs 18 jordprover ut och analyserades med XRF-detektor (röntgenfluorescensdetektor) med avseende på krom, mangan, järn, koppar, zink, arsenik och bly. Resultaten från XRF-analyserna visade på förekomst och förhöjda halter av just de föroreningar som är typiska för järnindustribranschen; arsenik, kadmium, koppar, nickel, bly och zink. Det fåtal prover som analyserats på laboratorium bekräftar att det finns förhöjda halter av just koppar, krom, nickel, bly, zink och arsenik. Zinkhalten i ett av proverna var extremt hög.

Det är i ärendet viktigt att framhålla att skrotverksamheten endast utgjorde en liten del av Forsbacka Jernverks (nuvarande Investment AB Kinneviks) totala verksamhet. I omedelbar närhet av provgruperna på skrotområdet låg t ex både finvalsverket (i drift till 1942) och martinverket med tillhörande oljehus (vilket var i drift till och med år 1977). Med tanke på föroreningarnas art skulle dessa kunna härröra från finvalsverket, martinverket likväl som från skrotverksamheten. Karaktäriseringen av jorden, som gjorts vid undersökningarna, kan tyda på att de övre jordlagren till stor del består av restmaterial från stålproduktionen inom industriområdet.

På flertalet av fastigheterna finns det fortfarande idag kvar synliga slaggrester i marken och på några av fastigheterna, bland annat Forsbacka 1:2 och 1:33, kan man se tydliga rester av kol i marken. Vid Forsbacka bruk har det vid järnframställningen använts både träkol och stenkol. Vid ofullständig förbränning av kol kan det bildas

polycykliska aromatiska kolväten (PAH). Det är en stor grupp av ämnen som oftast är stabila och kan vara cancerogena. Det finns en stor risk att kolrester som använts för utfyllnad på området innehåller PAH.

I Länsstyrelsen Gävleborgs arkiv finns det uppgifter om järnproduktionen under 1977. Den uppgick då till 35 000 ton i götvalsverket, 4 000 ton i smedjan och 3 300 ton i gjuteriet. Dessa verksamheter gav upphov till stora mängder avfall och kylvatten. Kylvattnet gick rakt ut i Gavleån medan glödskalet och olja rann ut i kanalen där glödskalet sedimenterade. Det finns också uppgifter om de föroreningar som under 1977 leddes ut via avloppsvattnet; 37,6 kg järn(tot)/dygn, 0,1 kg krom/dygn, 0,2 kg nickel/dygn samt 8,95 kg olja/dygn. Per år motsvarar detta ett utsläpp av ca 12 ton järn, 30 kg krom, 65 kg nickel och 2,9 ton olja. Betning med stark svavelsyra förekom också inom Forsbacka bruk fram till 1977. Betkaren tömdes i Gavleån i direkt anslutning till respektive plats. Karen innehöll - förutom syra - metallslam och olja. Läckage av syra till mark medför ökad rörlighet hos vissa metaller, bland annat kadmium, kobolt, nickel och zink. Detta ökar risken för att sedimenten är förorenade av metaller som lakats ut från marken.

Det har använts stora mängder av ett flertal kemikalier på området som har hög eller mycket hög farlighet, bland annat smörjolja och eldningsolja, bensin och trikloretylen. Under 1976 användes ca 9 000 m³ eldningsolja och under 1980 var användningen av trikloretylen 120 kg.

Undersökningar som gjorts på andra järnbruk i landet med liknande produktion och verksamhetstid som vid Forsbacka bruk visar att mark och grundvatten har förorenats av den tidigare verksamheten.

De undersökningar som utförts vid Forsbacka bruk, tillsammans med den så kallade MIFO-utredningen (där bl.a. den historiska beskrivningen från området framgår) och undersökningar från liknande industrier, bör anses som tillräckliga för att visa att området som helhet är att betrakta som förorenat på ett sådant sätt att det kan skada människors hälsa eller miljön (se MÖD 2008:11).

Länsstyrelsen anser att det enda rimliga är att se hela f.d. Forsbacka Jernverks område som en helhet.

Ansvarsfrågan

I Miljööverdomstolens dom MÖD 2005:30 fann Miljööverdomstolen att krav mot bolaget kan ställas även om den del av verksamheten som orsakat föroreningarna upphört innan 1969 så länge som den faktiska driften av verksamheten pågått efter 1969. Enligt länsstyrelsen visar den gjorda ansvarsutredningen att så är fallet i fråga om Forsbacka bruk. Det är sannolikt att föroreningarna sammanblandats på ett sådant sätt att det blir svårt att avgränsa de olika verksamheternas bidrag till föroreningarna på ett sådant sätt att områdets storlek ska kunna anpassas på ett lämpligare sätt.

Järnbruket i Forsbacka har vart i drift ända sedan slutet av 1500-talet. Delar av verksamheten har lagts ned före 1969 men många av de större verksamheterna som manufaktursmedja, tackjärnsgjuteri samt götvalsverk var i drift till 1977 respektive 1981. Sedan 1500-talet har det bedrivits i stort samma typ av verksamhet på området,

även om tekniken under denna tid har utvecklats avsevärt. Att delar av föroreningarna är så pass gamla som de faktiskt synes vara ska tas i beaktande vid skälighetsbedömningen, detta har också skett i ansvarsutredningen.

Enligt länsstyrelsen har huvudverksamheten på området fortsatt efter 1969 och bolaget har därför ett ansvar för hela området. Dessutom finns det med största sannolikhet verkningar kvar efter de föroreningar som orsakades såväl före som efter 1969.

Såsom framgår av 10 kap. 6 § miljöbalken är ansvaret för förorenade områden solidariskt, tillsynsmyndigheten kan således rikta föreläggandet mot vilken av verksamhetsutövarna som helst. Av ansvarsutredningen framkommer att länsstyrelsen finner det lämpligast att rikta föreläggandet mot Investment AB Kinnevik.

Frågan om rådgighet

Efterbehandling kan ibland behöva ske på mark som någon annan äger eller innehar med särskild rätt. I allmänhet är detta inte något problem, eftersom även markägaren normalt är intresserad av att området efterbehandlas. För de ovanliga fallen att ägaren eller innehavaren av marken skulle motsätta sig undersökning eller efterbehandling ges i 28 kap. 5 § miljöbalken ett rättsligt stöd för att tvångsvis genomföra dessa åtgärder. Den som är ansvarig för efterbehandling har efter beslut från länsstyrelsen rätt att utföra undersökningar och vidta åtgärder på mark som tillhör någon annan. I ärendet har inte bolaget visat att de inte har fastighetsägarens samtycke till att få tillträde till fastigheten. Eftersom länsstyrelsen anser att föroreningssituationen är styrkt kan beslut fattas om tillträde i enlighet med 28 kap. 5 § miljöbalken. Det förefaller orimligt och torde inte heller vara lagstiftarens mening att länsstyrelsen slentrianmässigt ska behöva kombinera alla förelägganden med beslut om tillträde även i fall då ett sådant beslut inte är nödvändigt.

Rätt till tillträde kan även finnas för att genomföra undersökningar eller för att utföra förebyggande och avhjälpandeåtgärder enligt 28 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken.

Frågan om Lindberg & Son AB:s tillstånd och dess rättskraft

Sedan 1987 bedriver Lindberg & Son AB en återvinningsverksamhet på en del av området. Det tillstånd som Investment AB Kinnevik hänvisar till fick verksamheten den 15 december 2004. Länsstyrelsen anser inte att en verksamhets tillstånd med tillhörande villkor enligt 9 kap. miljöbalken får bäring på en annan verksamhets skyldighet enligt 10 kap. miljöbalken att utföra undersökningar på ett område. Rättskraften gäller endast den som innehar tillståndet, det vill säga bedriver den faktiska verksamheten, inte den som bedriver en "grannverksamhet".

Slutsats

Forsbacka bruk hamnar enligt den MIFO fas 1 utredning som länsstyrelsen gjort i riskklass 1 som innebär mycket stor risk för människa och miljö. Precis som bolaget hävdar är MIFO fas 1 en riskklassning som görs utan provtagning och därmed utan faktiska bevis för att föroreningar finns på platsen. Bedömningen baseras på fakta insamlade om branschen i stort samt på fakta som kommit fram på den specifika platsen. Branschen järn-, stål- och manufakturindustri tillhör den högsta riskklassen, riskklass 1 (mycket stor risk för människa och miljö). Detta på grund av de branschtypiska föroreningarna tungmetaller och PAH, men också på grund av den

blygsamma eller icke-existerande reningen av utsläpp som historiskt har förekommit samt på grund av de stora volymerna, ofta metallinnehållande, avfall som branschen producerar (Naturvårdsverket, 1995).

Då resultaten från de prover som är tagna på området väl överensstämmer med vad som kan förväntas finnas vid ett järnbruk och då Forsbacka järnbruk har varit i drift under mycket lång tid bör osäkerheten i riskklassningen enligt MIFO fas 1 i det här fallet anses som mycket liten. Proverna är tagna på ett område där bolaget har bedrivit verksamhet fram till 1977.

Länsstyrelsen anser på grund av ovanstående att 10 kap. 1 § miljöbalken är tillämplig på föroreningssituationen vid Forsbacka bruk. Utifrån den ansvarsutredning som är gjord anser Länsstyrelsen att det skäligt att bolaget i ett första steg utför en översiktlig markundersökning för att få en tydligare bild av föroreningssituationen på området. När dessa undersökningar är utförda kommer länsstyrelsen att åter bedöma frågan om ansvar i en reviderad ansvarsutredning.

Bolaget

Länsstyrelsen har till stöd för sitt överklagade av miljödomstolens dom huvudsakligen åberopat

- a) att 10 kap. 1 § miljöbalken är tillämplig på föroreningssituationen vid Forsbacka bruk,
- b) att bolaget inte har visat att bolaget inte har fått tillträde till fastigheterna enligt 26 kap. 22 § miljöbalken och på denna grund inte skulle kunna anses ha rådighet, samt
- c) att huvudverksamheten på området fortsatt efter 1969 och att bolaget därför har ett ansvar för hela området.

Förutsättningar för tillämpning av 10 kap. miljöbalken

Det område som bolaget förelagts att undersöka är stort (uppskattningsvis 20-25 ha) och utgörs av nio olika fastigheter med skiftande ägarförhållandena och varierande verksamhetshistoria. Vissa delar kan betraktas som rent museala historiska lämningar samtidigt som det på andra fastigheter pågår omfattande industriell verksamhet vilka i vissa fall kan ses som en partiell fortsättning av verksamhet som bedrivits vid bruket och i andra fall kan ses som nya verksamheter. På området förekommer vidare miljöfarlig verksamhet i form av deponier och förvaringsfall. Vissa av de miljöfarliga verksamheterna är eller har varit reglerade genom tillstånd enligt miljöskyddslagen eller miljöbalken.

Endast ett mycket begränsat område norr och öster om den tidigare mekaniska verkstaden belägen på fastigheten Forsbacka 1:27 har undersökts med jordprover. I övrigt grundas föreläggandet på länsstyrelsens MIFO fas-1 utredningar, vilket baseras på en riskklassning utan provtagning och därmed utan faktiska bevis för att föroreningar finns på platsen.

Till stöd för att området i sin helhet skall anses vara konstaterat förorenat enligt 10 kap. 1 § miljöbalken åberopar länsstyrelsen erfarenheter från andra järnbruk i landet

liksom foton som påstås utvisa rester av slagg och kol på två av fastigheterna. Länsstyrelsen hänvisar till Bengtsson m.fl. (Miljöbalken En kommentar s. 10:8 Supplement 7, juli 2008) och det uttalande som där finns om att ett område kan sägas vara påverkat av föroreningar så snart ett främmande icke naturligt ämne tillförts området.

Enligt vad som framgår av den fortsatta texten på s. 10:8 i kommentaren räcker det emellertid inte för myndigheten att visa att ett område kan sägas vara påverkat av föroreningar för att bestämmelserna i 10 kap. skall kunna åberopas. Bevisbördan för detta (dvs. att området är påverkat av föroreningar) och att föroreningen dessutom utgör en miljöskada (dvs. utgör en risk för människors hälsa och miljön) får anses ligga på den myndighet som vill stödja sig på bestämmelsen enligt vad som sägs i kommentaren till miljöbalken. (Miljöbalken En kommentar s. 10:8 Supplement 7, juli 2008.) Detta sistnämnda kriterium kan inte sägas vara uppfyllt utan att faktiska, och med hänsyn till områdets storlek och skiftande karaktär, relevanta undersökningar utförts. Ett avgränsat stickprov kan ej grunda några slutsatser rörande andra delar av området.

Vidare bör här beaktas att järnhantering vid Forsbacka bruk har pågått sedan 1500-talet. Tidigare (i någorlunda modern tid) verksamhetsutövande bolag vid bruket t.ex. Forsbacka Järnverks AB (ca 1927-1952) och Fagersta AB (ca 1952-1983) har upplösts efter fusioner. Det finns inte någon naturlig koppling mellan den verksamhet som Investment AB Kinnevik bedriver idag och den verksamhet som bedrevs vid Forsbacka bruk och som Fagersta AB upphörde med för över ett kvartssekel sedan.

Det är därför förenat med svårigheter för bolaget att bevaka sina intressen i ärendet och få fram information som kan bekräfta, förkasta eller komplettera de uppgifter och påståenden som länsstyrelsen gör gällande. De nio berörda fastigheterna har sedan mycket lång tid andra ägare och bolaget har inte någon insyn i eller kontroll över de åtgärder som kan ha vidtagits (markarbeten etc.) eller de verksamheter som pågår eller pågått på fastigheterna under de senaste 25 åren. Denna svaga koppling liksom de bristande förutsättningarna som i övrigt finns för bolaget att bevaka sina intressen i ärendet motiverar det riktiga och rimliga i att tämligen långtgående krav måste ställas på myndigheterna i fråga om att visa att 10 kap. miljöbalken de facto är tillämpligt på var och en av de fastigheter inom det 20-25 ha stora område som omfattas av föreläggandet.

De nu beskrivna omständigheterna motiverar även att tämligen långtgående krav måste ställas på tillsynsmyndigheten vad gäller att presentera en ansvarsutredning som tydligt redovisar alla historiska och nutida fakta av relevans för en prövning av ansvarsfrågan. Detta eftersom förutsättningarna även i detta hänseende skiljer sig åt mellan olika fastigheter och delar av undersökningsområdet.

Bolaget vidhåller att länsstyrelsen inte visat att det område som omfattas av undersökningsföreläggandet är förorenat på ett sådant sätt att det utgör en risk för människors hälsa eller miljön. 10 kap. miljöbalken kan därför inte åberopas som stöd för ett föreläggande i detta fall.

Reglerna om tvångsvis tillträde enligt 28 kap. 5 § miljöbalken förutsätter att det konstaterats föreligga sådana miljörisker att 10 kap. miljöbalken blir tillämpligt, något som enligt bolaget inte konstaterats i detta fall. Enda platsen där undersökningar skett är i anslutning till området är där Lindbergs i Forsbacka AB idag bedriver en omfattande skrothanteringsverksamhet. Bolaget har förelagts att ta fyra jordprover och installera två grundvattenrör på Lindbergs i Forsbacka AB:s skrotupplag. Enligt vad som anförts i miljödomstolen bedriver Lindbergs i Forsbacka AB sedan över 20 år en skrothanteringsverksamhet på området vilken tillståndsprövats enligt miljöbalken och där frågan om efterbehandling har reglerats i ett särskilt villkor. Enligt vad som uppgivits tidigare i ärendet har delar av området som skall undersökas tidigare asfalterats. Enligt en artikel från tidningen FraktCentralen, oktober 2008, har stora investeringar gjorts i verksamheten under senare år, bl.a. har en 20 000 kvadratmeter stor betongplatta med oljeavskiljare gjutits för att som det sägs, minska företagets påverkan på miljön i återvinningsprocessen.

Enligt vad miljödomstolen konstaterar upphörde Fagersta AB med skrothantering på platsen redan 1967, dvs. före miljöskyddslagens ikraftträdande (jfr 8 § lagen [1998:811] om införande av miljöbalken). Bolaget har överhuvudtaget svårt att se hur de förelagda åtgärderna i form av jordprovtagning och installation av grundvattenrör skall kunna utföras med hänsyn till den asfaltering och gjutning av betongplatta som skett och med hänsyn till den omfattande verksamhet som pågår. Inte ens om 10 kap. miljöbalken skulle anses tillämplig på detta avgränsade område, dvs. att tvångsvis tillträde för provtagning i och för sig skulle kunna utverkas enligt 28 kap. 5 § miljöbalken, finns det någon rättslig grund eller faktiska eller miljömässiga motiv att förelägga bolaget att utföra undersökningarna.

Det framstår som fortsatt ologiskt och motsägelsefullt att länsstyrelsen medger att Lindberg i Forsbacka AB utför omfattande markarbeten på fastigheten, inklusive asfaltering och gjutning av en 20 000 kvadratmeter stor betongplatta samtidigt som länsstyrelsen förelägger bolaget att via jordprover undersöka området under påståendet att området är så förorenat att det utgör en risk för människors hälsa och miljön. Betongplattan med oljeavskiljare är ju tydligtvis en miljöskyddsåtgärd. Vilka föroreningar har uppstått under de 15-20 år som verksamheten bedrivits utan denna skyddsåtgärd? Vad har skett med de påstått förorenade massor som rimligtvis schaktats bort i samband med anläggningsarbetena etc.?

Vad gäller övriga fastigheter på det 20-25 ha stora undersökningsområdet och som inte varit föremål för några undersökningar kan följande sägas. Enligt vad som sägs i Bengtsson m.fl. En kommentar till miljöbalken, kan en misstanke om att ett område är förorenat leda till krav på undersökningar enligt bl.a. 26 kap. 22 § miljöbalken (sid 10:8 Supplement 7, juli 2008). Reglerna om tvångsvis tillträde enligt 28 kap. 5 § miljöbalken är emellertid inte tillämpliga i ett sådant fall. Lagstiftningen framstår i detta hänseende som riktig och välmotiverad. En högre grad av visshet än bara en misstanke om en föroreningsskada torde krävas för denna typ av ingripande tvångsåtgärder skall kunna ses som proportionella och befogade.

Enligt vad miljödomstolen riktigt konstaterar i domen kan ett föreläggande enligt 26 kap. 22 § miljöbalken endast riktas mot någon som har faktisk och rättslig möjlighet att efterleva föreläggandet dvs. fastighetsägaren eller någon annan som har

nyttjanderätt till marken, t.ex. en verksamhetsutövare. Förutsättningar att faktiskt och rättsligt efterleva föreläggandet skall föreligga vid beslutstillfället. Detta är en grundläggande förvaltningsrättslig princip. Det kan inte vara riktigt, såsom länsstyrelsen gör gällande, att det åligger den förelagde att i efterhand visa att man ej fått tillträde till fastigheterna och därefter begära att länsstyrelsen omprövar sitt beslut eftersom faktiska och rättsliga förutsättningar att efterleva föreläggandet aldrig funnits.

Bolaget vill i tillägg till vad som sägs ovan åter framhålla och ifrågasätta själva syftet och nyttan av de undersökningar som SWECO föreslår i sin provtagningsplan och som bolaget förelagts att utföra. Det framstår som mindre relevant att i ett fall som detta fokusera utredningarna på uppmätta halter inom bruksområdet och jämföra dessa med riktvärden för olika typer av markanvändning. Undersökningarna borde istället fokusera på en riskbedömning vad avser påverkan på recipienten, vilken borde följas upp under en längre period.

Ansvarsfrågan

Enligt länsstyrelsens överklagande är det tillräckligt att konstatera att huvudverksamheten på området fortsatt efter 1969 och att bolaget därför har ett ansvar för hela området.

Enligt bolaget är detta en kraftig förenkling av ansvarsfrågan. Omfattningen av ansvaret i enskilda fall enligt 10 kap. miljöbalken utgår inte från vad tillsynsmyndigheten av praktiska, miljömässiga eller andra skäl anser vara ett lämpligt efterbehandlingsobjekt, t.ex. "Forsbacka bruk". I statligt finansierade efterbehandlingsprojekt eller projekt som bygger på frivilliga överenskommelser kan avgränsningar ske enligt andra kriterier än strikt legala. Detta gäller dock inte i tillsynsärenden. Den enskildes ansvar är knutet till en rad olika faktorer av både subjektiv och objektiv natur kopplade till berörda fastigheter och deras verksamhetshistoria. Enligt vad som anförs ovan är det område som föreläggandet omfattar av mycket skiftande natur där helt olika förutsättningar föreligger vad gäller verksamhetshistoria, tillståndsreglering, deponier och förvaringsfall, ägarbild och förvärv.

Samtliga ovan redovisade faktorer påverkar den legala ansvarsbedömningen enligt miljöbalken och måste utredas och redovisas i den ansvarsutredning som legat till grund för Länsstyrelsens föreläggande. Så har inte skett i detta fall utan utredningen är i många stycken otillräcklig och bristfällig. Det är inte rimligt, såsom länsstyrelsen förefaller mena, att helt bortse från den utveckling som skett inom området sedan 1983 och bara konstatera att det som vagt benämns som "huvudverksamheten" pågått efter 1969. Ansvarsutredningen måste utvidgas och innefatta alla relevanta frågor som påverkar ansvarsbilden.

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Miljödomstolen har upphävt länsstyrelsens föreläggande om en översiktlig miljöteknisk undersökning på Forsbacka bruksområde. Som skäl har domstolen anfört att det inte är klarlagt att området är så förorenat att 10 kap. miljöbalken är tillämpligt. Miljödomstolen har också anfört att bolaget inom vissa delar av området heller inte bedrivit någon verksamhet efter den 30 juni 1969.

Bolaget har i Miljööverdomstolen till ytterligare stöd för miljödomstolens ställningstagande anfört att vissa delar av området utgör deponier eller utfyllnadsområden där det är fastighetsägaren, inte bolaget, som är verksamhetsutövare. Bolaget har också anfört att planen för provtagningen enligt länsstyrelsens beslut är olämplig.

Är 10 kap. miljöbalken tillämpligt?

Länsstyrelsen har i målet redovisat dels en orienterande studie enligt MIFO fas 1, dels vissa jordanalyser. SWECO VIAK har i den provtagningsplan som åberopats i länsstyrelsens föreläggande gjort en analys av vilka delar av området som kan förväntas vara förorenat av olika slag av föroreningar. Analysen grundas främst på uppgifter från MIFO-studien om hur verksamheten vid olika delar av bruket har bedrivits och hur utsläpp och avfall hanterats.

Enligt Miljööverdomstolens mening visar den utförda MIFO fas 1 undersökningen att området, där en omfattande järnbruksverksamhet bedrivits sedan mycket lång tid, är förorenat på ett sätt som innebär risk för människors hälsa och miljön. Undersökningen har inte motsagts genom det fåtal jordprover som analyserats.

Miljööverdomstolen finner således att det genom länsstyrelsens redovisning är klarlagt att området är förorenat på det sätt som anges i 10 kap. 1 § miljöbalken (i dess lydelse före den 1 augusti 2007) och att bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken således är tillämpliga.

Är bolaget rätt adressat?

Den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen är ansvarig för efterbehandling av områden som är förorenade på det sätt som anges i 10 kap. 1 § miljöbalken (10 kap. 2 § miljöbalken).

10 kap. 2 § miljöbalken ska tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969 (8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken).

Länsstyrelsens föreläggande avser jordprovtagning och grundvattenanalyser inom sju delområden inom bruksområdet samt ett referensområde. Den järnbruksverksamhet som bedrivits har bestått i ett stort antal delverksamheter – exempelvis martinverk, oljelagring, valsverk, skrothantering och deponier - belägna inom olika delar av området. Delverksamheterna har också bedrivits under olika tidsperioder.

En central fråga i målet är vilken verksamhet som ska ha bedrivits efter den 30 juni 1969 för att 10 kap. 2 § ska bli tillämplig – är det järnbruksverksamheten som helhet eller varje delverksamhet för sig?

Enligt Miljööverdomstolens mening måste järnbruksverksamheten ses som en integrerad helhet. De olika delverksamheterna har haft ett sådant tekniskt och miljömässigt samband att de tillsammans utgör en verksamhet (jfr MÖD 2005:30). Det

är således inte som i Miljööverdomstolens dom rörande Stora Enso Fine Paper AB (MÖD 2009:36) fråga om sådana fristående verksamheter för vilka bestämmelsen i 8 § införandelagen ska tillämpas var för sig.

Det har inte ifrågasatts i målet att järnbruksverksamheten inom området har bedrivits efter den 30 juni 1969. Fram till 1983 bedrevs verksamheten av Fagersta Bruks AB som därigenom bidragit till förorening av området och som slutligen uppgått i Investment AB Kinnevik. Detta bolag har därmed ett ansvar för utredning av området.

Vad bolaget anfört om att vissa deponier m.m. skulle kunna utgöra pågående miljöfarliga verksamheter, där fastighetsägaren använder mark för förvaring och därmed är att anse som verksamhetsutövare, föranleder inte någon annan bedömning. (Jämför Miljööverdomstolens domar 2010-03-31 i målet M 6329-08 respektive M 8335-08).

Övriga frågor

Miljööverdomstolen finner att den översiktliga undersökning länsstyrelsen förelagt bolaget att genomföra är miljömässigt motiverad och att uppläggningsen är lämplig. Den framstår inte som oskäligt kostsam. Det är heller inte motiverat att i detta skede av målet minska omfattningen av bolagets ansvar (jfr 10 kap. 4 § miljöbalken). Vilket ansvar bolaget har för det avhjälpande som krävs får bedömas sedan resultaten av undersökningen redovisats.

Miljööverdomstolens ställningstagande att 10 kap. miljöbalken är tillämpligt innebär också att länsstyrelsen får besluta om tillträde till annans fastighet (28 kap. miljöbalken). Det förhållandet att bolaget nu inte äger de aktuella fastigheterna innebär således inte något hinder för att följa det föreläggande länsstyrelsen beslutat om.

Domen får enligt 23 kap. 8 § miljöbalken inte överklagas.

Ulf Bjällås

Anna-Lena Rosengardt

Henrik Runeson

Karin Kussak

I avgörandet har deltagit f.d. hovrättslagmannen Ulf Bjällås, miljørådet Anna-Lena Rosengardt samt hovrättsråden Henrik Runeson och Karin Kussak, referent.
Enhälligt.



KLAGANDE

Investment AB Kinnevik
Box 2094
103 13 Stockholm

Ombud: Advokat **M.L.**
Fröberg & Lundholm Advokatbyrå AB
Strandvägen 7 B
114 56 Stockholm

MOTPART

Länsstyrelsen i Gävleborgs län
801 70 Gävle

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Gävleborgs län beslut 2007-12-14 i ärende nr 575-16165-06,
se [bilaga 1](#)

SAKEN

Miljöteknisk undersökning på Forsbacka bruk, Gävle kommun

DOMSLUT

Miljödomstolen undanröjer det överklagade beslutet.

YRKANDEN

Investment AB Kinnevik, nedan bolaget, har yrkat att miljödomstolen upphäver länsstyrelsens föreläggande.

Länsstyrelsen har bestritt ändring av det överklagade beslutet.

UTVECKLING AV TALAN

Till stöd för sitt överklagande har bolaget anfört följande.

Grunder

De områden som Investment AB Kinnevik förelagts att undersöka har inte undersökts tidigare (med undantag av viss provtagning på området där Lindbergs i Forsbacka AB sedan 20 år bedriver en skrothanteringsverksamhet). Det är därför fel att påstå att hela de berörda mark- och vattenområdena kan sägas vara konstaterat förorenade på sätt som gör 10 kap. miljöbalken (MB) tillämpligt.

Kraven på undersökning av mark- och grundvatten inom det begränsade område där förorening konstaterats, dvs. området där skrothanteringsverksamhet pågår idag, skall rätteligen riktas mot nuvarande verksamhetsutövare, Lindbergs i Forsbacka AB. Fagersta AB upphörde med skrothantering på platsen redan 1967. Kravet på efterbehandling av skrothanteringsverksamheten är reglerad i gällande tillstånd för verksamheten varför omprövning av tillståndsvillkoren torde erfordras.

Vad gäller övriga undersökningsområden, där endast misstanke om förorening finns, kan krav med stöd av 26 kap. 22 § MB formellt sett inte riktas mot någon annan än fastighetsägaren. De av länsstyrelsen åberopade bestämmelserna om tillträde i 28 kap. 5 MB är endast tillämpliga på fastigheter som konstaterats vara förorenade enligt 10 kap MB.

De områden som Investment AB Kinnevik förelagts att undersöka synes i hög grad utgöras av deponier eller områden som fyllts ut med slagg och avfall (särskilt områdena benämnda Deponi, Utfyllnad österut och Karelska näset). Då det i dessa delar

således rör sig om s.k. förvaringsfall (kontroll av en pågående miljöfarlig verksamhet) och inte efterbehandling av förorenade områden skall kraven riktas mot den som anses utöva verksamheten idag, dvs. fastighetsförvärvaren/fastighetsägaren.

Krav på efterbehandling skall normalt sett riktas mot en nuvarande verksamhetsutövare som övertagit verksamheter och tillstånd. Ovako Forsbacka AB:s pågående verksamhet i kulvals- och stångstålsverket bedrevs fram till 1996 genom övertagande av Fagersta AB:s tidigare verksamhetstillstånd. Deponin vid Nedre Sälget omfattades av tillståndet och ligger på Ovako Forsbackas AB:s fastighet. Krav på undersökning av Deponin skall även av detta skäl inte riktas mot Investment AB Kinnevik.

Med hänsyn till den långa tid som gått sedan Fagersta AB upphörde med den verksamhet, som kan ha orsakat föroreningar, blir skälighetsutrymmet för att rikta krav mot bolaget i vilket fall ytterst begränsat om ens något. Detta gäller inte minst de södra utredningsområdena som närmast kan betraktas som historiska.

Investment AB Kinnevik kan rimligen inte hållas ansvarigt för att de historiska industribyggnaderna används som museum och att människor därför vistas i lokalerna.

Bruksområdet kan inte i sin helhet anses vara konstaterat förorenat enligt 10 kap miljöbalken

Investment AB Kinnevik anser att de genom provtagning påträffade föroreningarna inom det avgränsade område där Lindbergs i Forsbacka AB bedriver skrothantering inte kan åberopas till stöd för att föroreningar skulle kunna anses konstaterade inom andra delar av industriområdet. Samma sak kan invändas mot den miljötekniska undersökning som J&W utförde nordost om den mekaniska verkstaden 1997 där förhöjda halter av arsenik uppges ha påträffats. Dessa två begränsade undersökningar kan förvisso anses ge en välgrundad misstanke om att föroreningar finns inom andra områden men styrker inte länsstyrelsens slutsats att hela f.d. Forsbacka

bruksområde kan anses vara konstaterat förorenat på ett sådant sätt att 10 kap. miljöbalken blir tillämpligt.

För att kunna meddela ett föreläggande om undersökningar av området enligt SWECO VIAKs provtagningsplan är länsstyrelsen därför hänvisad till att tillämpa tillsynsbestämmelserna i 26 kap. MB. Krav på undersökningar enligt 26 kap. MB kan inte riktas mot någon som inte har faktisk och rättslig möjlighet att efterkomma förelägget. Bestämmelserna om tillträde enligt 28 kap. 5 § MB gäller endast konstaterat förorenade områden. Undersökningskrav enligt föreslaget provtagningsprogram kan därför lagligen inte riktas mot Investment AB Kinnevik som inte haft någon rådighet över området under de senaste 25 åren.

Fortsatta utredningskrav skall riktas mot nuvarande verksamhetsutövare

Investment AB Kinnevik kan konstatera att länsstyrelsen bortser från att en rad olika verksamheter fortfarande pågår inom området. Nuvarande fastighetsägares ansvar för deponier och förvaringsfall synes inte heller ha bedömts på ett korrekt sätt. Enligt vad som sägs i förarbetena till miljöbalken är det normalt vid pågående verksamheter att krav riktas mot den som faktiskt befinner sig på platsen och har den rådighet som krävs för att vidta åtgärder, t.ex. avseende markundersökningar och liknande. Ifråga om pågående verksamheter måste också meddelade tillståndsbesluts rättskraft beaktas enligt vad som anges ovan. Normalt sett kan inte nya krav framställas utan att en formell omprövning av besluten sker. I Länsstyrelsens föreläggande beaktas eller berörs inte dessa frågor alls.

Beroende på omständigheterna vid ett förvärv av en fastighet där slagg och annat avfall deponerats eller använts som utfyllnadsmaterial kan även fastighetsköparen ha ådragit sig ett ansvar (se nedan angående s.k. förvaringsfall).

Det är t.ex. felaktigt att såsom Länsstyrelsen bortser från den pågående och omfattande skrothanteringsverksamhet som sedan 1987 bedrivs av Lindbergs i Forsbacka AB på fastigheten Forsbacka 1 :26. Skrotningsverksamheten kan delvis ses som ett återupptagande av den skrothantering som Fagersta AB bedrev på samma plats men

som upphörde 1967, dvs. redan innan miljöskyddslagen trädde ikraft 1969. Vid besöket 2007-06-14 kunde noteras att skrothantering pågick i stor skala samt att stora mängder av olika slag av skrot och avfall lagrades öppet på området. Det noterades också att områdets södra delar asfalterats. Det asfalterade området förefaller vara samma område som WSP Samhällsbyggnad undersökt genom en geoteknisk markundersökning 2007 och som länsstyrelsen åberopar som stöd för att föroreningar på området skall kunna anses konstaterade. För det fall markföroreningar konstaterats på området där Lindbergs i Forsbacka AB bedriver sin skrothantering bör ytterligare krav riktas mot detta bolag och inte mot Investment AB Kinnevik. Investment AB Kinnevik noterar här att efterbehandlingsfrågan är reglerad i villkor 13 i Lindbergs i Forsbacka AB:s tillstånd 2004-12-15 (länsstyrelsens Dnr 551-3951-04).

Med hänsyn till meddelade tillstånds rättskraft enligt 24 kap 1 § MB torde krav på undersökningar kräva en omprövning enligt 24 kap 5 § MB. Det framstår dessutom i sammanhanget som märkligt att området, som länsstyrelsen anser det angeläget att undersöka, nyligen asfalterats.

Den tillverkning i kulvals- och stångstålverket som fortfarande pågår och som numera bedrivs av Ovako Forsbacka AB har t.ex. fram till 1996 skett med stöd av det samlade tillstånd för verksamheten vid stålverket som Fagersta AB erhöll av Koncessionsnämnden för miljöskydd 1977-10-21 (Nr 165/77). Enligt gängse praxis följer tillstånden med verksamheten och nya utövare blir därigenom automatiskt bundna av tidigare meddelade villkor för verksamheten. Noterbart här är att deponin vid Nedre Sälget (det som benämns Deponin i SWECO VIAKs provtagningsplan) omfattas av Koncessionsnämndens ovan nämnda tillståndsbeslut samt även finns med i den handling rörande revidering av kontrollprogram för verksamheten som Fundia Steel AB gav in till Länsstyrelsen 1988, vilken länsstyrelsen tillställt Investment AB Kinnevik. Mycket talar för att deponin använts även efter det att Fagersta AB lämnat Forsbacka bruk. Deponin ligger på fastigheten Forsbacka 1:2, dvs. den fastighet där verksamhet vid kulvals- och stångstålverk bedrivs idag. Mot denna bakgrund framstår det som direkt felaktigt att rikta undersökningskrav rörande området benämnt Deponin mot Investment AB Kinnevik.

Deponier och förvaringsfall

Enligt vad SWECO VIAK konstaterar i förslaget till provtagningsplan (sid. 18 under punkt 6.8 Utfyllnad och deponi) har större delen av bruksområdet troligen fyllts ut av slagg och rester från verksamhet under århundraden.

Eftersom den eventuella miljöfrågan avseende Forsbacka bruk i hög grad förefaller vara knuten till att slagg och avfall deponerats på området, så att det i efterhand i vissa fall fungerat som utfyllnad, så föreligger det enligt Investment AB Kinneviks mening här rent juridiskt olika former av deponier/förvaringsfall. För dessa fall har fastighetsförvärvaren/fastighetsägaren ett särskilt ansvar.

Deponier (pågående eller avslutade) liksom förvaringsfall utgör inte i sig sådana förorenade områden som regleras i 10 kap. MB utan betraktas i stället som pågående miljöfarliga verksamheter. Eventuella krav skall därför fastställas med stöd av 2 kap. 3 § MB och inte 10 kap. MB. Kraven riktas mot nuvarande verksamhetsutövare.

Miljööverdomstolen hade i fallet rörande Klosters fabriker anledning att närmare gå in på denna fråga. (Miljööverdomstolens dom 2005-05-23 i mål M 5338-04). På sid. 3 f. anför domstolen följande.

Definitionen av miljöfarlig verksamhet finns i 9 kap miljöbalken. Det är att märka att detta begrepp även används för verksamheter som befinner sig i en passiv fas. Det kan gälla upplag av skilda slag som påverkar omgivningen genom läckage av t.ex. förorenat vatten. Trots att det inte bedrivs någon mänsklig verksamhet betraktas själva upplaget som en pågående miljöfarlig verksamhet. Det är då markägaren som anses bedriva den miljöfarliga verksamheten och som betraktas som verksamhetsutövare genom att använda marken för förvaring, dvs. på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom förvaring av mark, luft, vattenområden eller grundvatten (9 kap 1 § 2) Denna typ av markanvändning konstituerar ett ansvar enligt 2 kap miljöbalken. Man brukar tala om förvaringsfall.

Krav på försiktighetsmått beträffande deponier och andra upplag etc. ställs således med stöd av 2 kap. 3 § MB och riktas mot den som vid varje tillfälle juridiskt sett är att betrakta som verksamhetsutövare. Deponier och förvaringsfall omfattas således inte av reglerna i 10 kap. vilket bl.a. innebär att reglerna om solidariskt ansvar mellan olika verksamhetsutövare över tiden inte kan tillämpas med avseende på sådana miljöfrågor (jfr. här med att man inte kan ställa krav på en tidigare verksamhetsutövare att installera reningsutrustning på en fabrik han inte längre äger eller driver).

Det förekommer ibland ett förenklat synsätt som innebar att det alltid skulle vara den som någon gång deponerat eller lagt upp avfallet som skulle vara ansvarig i första hand. Detta synsätt saknar dock stöd i MB:s regler. En viktig skillnad mellan den tidigare miljöskyddslagen och MB är att reglerna om efterbehandlingsansvar bröts ut och reglerades i ett eget kapitel i MB. I miljöskyddslagen reglerades kraven på förebyggande åtgärder för pågående verksamheter och krav på efterbehandling i samma paragraf (5 §). Med MB:s konstruktion blir dock ansvarsregleringen olika beträffande pågående verksamheter där 2 kap. tillämpas respektive krav på efterbehandling där 2 kap. 8 § hänvisar till 10 kap. Det är formellt inte möjligt att beträffande en per definition pågående miljöfarlig verksamhet rikta krav på förebyggande åtgärder och undersökningar av densamma mot någon annan än den som faktiskt och rättsligt råder över verksamheten, dvs. verksamhetsutövaren.

Om syftet med undersökningarna är att utreda riskerna för att vistas inom själva området måste kraven, till den del inte staten bekostar undersökningen, mot denna bakgrund i första hand riktas mot nuvarande fastighetsägare/verksamhetsutövare.

Detta innebar också att i den mån den relevanta miljöfrågan rörande Forsbacka bruk är knuten till risken för transporter av metaller till recipienten, vilket utredningsmaterialet antyder, så utgör eventuella åtgärder förebyggande åtgärder rörande depo- ni/förvaringsfall men däremot inte reparativa åtgärder rörande ett förorenat område enligt 10 kap. MB.

Tiden som jämningsfaktor av ett eventuellt ansvar

En avgörande jämningsfaktor av ansvaret i ett fall som det förevarande utgörs av åldern på de tänkbara föroreningar som de olika verksamheter som historiskt sett bedrivits vid Forsbacka bruk kan ha gett upphov till. I 10 kap. 4 § MB nämns särskilt frågan om hur lång tid som förflutit sedan föroreningen ägt rum som en faktor att beakta vid bedömningen av vad som kan anses skäligt i ett enskilt fall. Även om rättspraxis inte hunnit utveckla sig i denna del kan det noteras att det i förarbeten och kommentarer uttalas att beaktandet av tidsaspekten torde kunna ges den innebörden att ju närmare man kommer 1969, desto större anledning kan det finnas att jämka ansvaret (se Bengtsson m.fl. kommentar till miljöbalken sid. 10: 18).

Eftersom lagstadgade krav på att vidta skäliga skyddsåtgärder för att förebygga föroreningsskador infördes först med miljöskyddslagen 1969 torde innebörden av det sagda bli att skälighetsutrymmet för att ställa krav på reparativa åtgärder för föroreningsskador som uppkommit före 1969 är mycket litet om ens något. Detta gör sig särskilt gällande när krav riktas mot någon som upphört med eller avyttrat en verksamhet före 1989, vilket var den tidpunkt då det retroaktiva inslaget avseende efterbehandling första gången infördes i svensk miljölagstiftning. Fagersta AB upphörde med, respektive avyttrade slutligen sin verksamhet vid Forsbacka bruk redan omkring 1983.

Länsstyrelsen bedömer själv i sitt utkast till ansvarsutredning att föroreningsproblematiken härrör från den tid då Forsbacka bruk var ett stort järnbruk och miljökontrollen inte var lika utvecklad som idag. Handlingarna utvisar härutöver att många verksamhetsdelar lagts ner före 1969. Bland dessa kan nämnas hammare och smedja 1924, kolupplag 1924, rörvalsverket 1945, bessmerverket 1949, hyttan 1953, mediumvalsverket 1963 och martinverket 1967. Detta är endast ett urval av verksamhetsdelar som lagts ner under modern tid. Järnbruk har bedrivits på platsen sedan mitten på 1600-talet och metallföroreningar knutna till malmhanteringen torde därför i många fall kunna hänföras i tiden redan till före 1927, vilket enligt uppgift var den tidpunkt Forsbacka Jernverks AB tog över driften.

I synnerhet de södra undersökningsområdena synes därför närmast vara att betrakta som historiska lämningar. Vissa av byggnaderna används foljdriktigt också som industrimuseum. Enligt Investment AB Kinnevik torde det därför redan i dagsläget kunna konstateras att det efterbehandlingsansvar som eventuellt skulle kunna utkrävas av de verksamhetsutövare som idag bedriver eller tidigare har bedrivit verksamhet vid Forsbacka bruk kommer att bli högst begränsat om ens något. Med hänsyn till att länsstyrelsen förefaller vara av den uppfattningen att det är spridningen från området totalt sett som möjligen skulle behöva begränsas med åtgärder kan nyttan av enskilda begränsade skyddsåtgärder inom området ifrågasättas.

Den jämkning av det legala ansvaret för verksamhetsutövarna som följer av lagstiftningen gör sig enligt Investment AB Kinnevik lika starkt gällande i utredningsfasen. Att såsom länsstyrelsen, utan närmare resonemang härom, utpeka Investment AB Kinnevik som ensamt ansvarig för en fortsatt utredning av hela industriområdet förefaller vara förhastat och den rättsliga grunden för ett sådant krav mycket svag eller direkt obefintlig.

Utredningsansvaret är i enlighet med vad länsstyrelsen anför en spegling av efterbehandlingsansvaret. Den kritiska tidsgränsen vad avser retroaktiva krav generellt enligt lagstiftningen, är som tidigare anförts 1 juli 1989. Skälighetsutrymmet för verksamheter som lagts ner före respektive efter detta datum torde vara helt olika. Länsstyrelsen lyfter i sitt utkast till ansvarsutredning också mycket riktigt fram den omständigheten att om en verksamhetsutövare överlätit verksamheten före den 1 juli 1989 så bör presumptionen vara att förväntningar om att genom överlåtelsen slippa ifrån miljörättsliga förpliktelser funnits vid överlåtelsen. Detta minskar i hög grad skälighetsutrymmet för retroaktiva krav i ett fall som det förevarande.

Vad gäller undersökningsansvaret återopas ofta avgöranden från Miljööverdomstolen där verksamhetsutövaren ålagts ett tämligen långtgående utredningsansvar. Noterbart i dessa fall är dock att verksamheterna utövats efter 1989. I fallet rörande Klosters fabriker (Miljööverdomstolens dom 2005-05-23 i mål M 5338-04) bedrevs t.ex. den i det fallet aktuella verksamheten fram till och med 1990 att jämföras med

förevarande verksamhet som Fagersta AB upphörde att bedriva redan 1983. Investment AB Kinnevik vill här också peka på rättsfallet rörande Baltic-gruppen (Miljööverdomstolens dom 2006-06-29 i mål M 816-05) där redan utredningskravet jämkades avsevärt trots att verksamheten i det fallet bedrivits ända fram till 1991 då den avvecklades.

Vid utpekandet av Investment AB Kinnevik som ensam adressat för fortsatta utredningskrav beaktar länsstyrelsen inte i tillräckligt hög grad tidsaspekten vad gäller jämkningen av ansvaret för historiska föroreningsskador.

Sammantaget menar Investment AB Kinnevik att det föreligger omfattande brister i det utredningsmaterial och de rättsliga bedömningar som ligger till grund för föreläggandet och att länsstyrelsens slutsats att det är möjligt att förelägga och hålla Investment AB Kinnevik ensamt ansvarigt för fortsatta undersökningar och utredningar, är både grovt förenklad och felaktig.

Föreläggandet skall därför upphävas och ärendet visas åter till länsstyrelsen för förnyad utredning och handläggning.

Kommentar till SWECO VIAKS provtagningsplan

Investment AB Kinnevik delar inte länsstyrelsens uppfattning att föreslagna undersökningar i SWECO VIAKS provtagningsplan kan anses motiverade och väl avvägda i förhållande till syftet med undersökningarna. Det framstår i detta fall som mindre relevant att fokusera utredningarna på att jämföra uppmätta halter inom bruksområdet och på deponier med gängse riktvärden för olika former av markanvändning.

Investment AB Kinnevik menar istället att eventuellt fortsatta undersökningar avseende Forsbacka bruk borde fokusera på en riskbedömning vad avser påverkan på recipienten från industriområdet. Som ett första steg bör recipientsituationen följas under en längre period. För att kvantifiera ett eventuellt läckage krävs här minst en tolv månadersperiod.

YTTRANDE

I yttrande har länsstyrelsen anfört följande.

Enligt vad länsstyrelsen erfarit har andra liknande områden i Gävleborgs län genomgående varit förorenade. Enligt 10 kap. 1 § MB har länsstyrelsen att ta ställning till om området är så förorenat att det kan medföra skada och olägenhet för människors hälsa eller miljö. Risker behöver inte vara särskilt stora. Det torde räcka med att det inte kan uteslutas att en skada eller en olägenhet kan uppstå till följd av att föroreningarna kan sprida sig till angränsande områden eller att själva användningen av den förorenade marken kan medföra risker. Enligt länsstyrelsens mening föreligger en sådan risk.

Det har föreslagits några provtagningspunkter på skrotområdet på fastigheten Forsbacka 1:26 som tillhör Lindbergs i Forsbacka. Ansvar för efterbehandling av förorenad mark är solidariskt mellan de olika verksamhetsutövarna. Lindbergs i Forsbacka AB har, i sitt tillståndsbeslut, fått följande villkor 13.

Om verksamheten upphör ska detta i god tid före nedläggningen anmälas till tillsynsmyndigheten. Bolaget ska vid avslutning av verksamheten i samråd med tillsynsmyndigheten undersöka om mark, byggnader eller anläggning är förorenad och om så är fallet vidta nödvändiga efterbehandlingsåtgärder.

Då ansvaret för förorenad mark är ett solidariskt ansvar som ansvariga verksamhetsutövare delar, finner inte länsstyrelsen att Investment AB Kinneviks ansvar för föroreningen har minskat. I detta skede är det svårt att avgöra vilka föroreningar som Lindbergs i Forsbacka ansvarar för och vilka som faller under Kinneviks ansvar. Bl.a. dessa undersökningar kommer att läggas till grund för en fördjupad ansvarsutredning med en eventuell ny skälighetsbedömning.

BEMÖTANDE

I anledning av länsstyrelsens yttrande har bolaget genmält följande.

En första förutsättning för en tillämpning av 10 kap. MB är att det har konstaterats att berört mark- eller vattenområde är förorenat (föroreningsskada). Detta gäller även för att krav på miljötekniska undersökningar (avhjälpande) enligt 10 kap. MB skall kunna ställas. Är detta ovisst kan frågan om ansvar enligt 10 kap. inte aktualiseras (se Bengtsson m.fl, rörande 10 kap. 1 § MB).

Denna grundläggande förutsättning för att kunna utfärda myndighetsförelägganden med stöd av regelverket framstår som särskilt välmotiverad när myndigheten väljer att rikta kraven mot någon annan än den som faktiskt bedriver en miljöfarlig verksamhet på platsen eller mot den nuvarande fastighetsägaren. Fagersta Bruk AB (nuvarande Investment AB Kinnevik) lämnade området för över ett kvartssekel sedan. Vad länsstyrelsen må ha kunnat erfara från andra liknande områden i länet kan inte anses jämförbart med att nu berört område konstaterats vara förorenat. Föreläggandet bör därför upphävas redan på denna grund.

Vad gäller ytterligare krav på undersökningar på området där skrothanteringsverksamhet pågår idag skall dessa rätteligen riktas mot nuvarande verksamhetsutövare, Lindbergs i Forsbacka AB. Detta framgår av förarbetena till miljöbalken där följande anges (se Prop. 1997/98:45, del I, sid 361).

Om verksamheten alljämt pågår, bör en tillsynsmyndighets föreläggande och andra beslut normalt riktas mot den som bedriver verksamheten. Detta gäller särskilt vid tillståndsgiven verksamhet eftersom tillståndet kan behöva omprövas.

Länsstyrelsen anger i sitt yttrande att det föreligger ett solidariskt ansvar mellan nuvarande verksamhetsutövare, Lindbergs i Forsbacka AB och den tidigare verksamhetsutövaren Fagersta AB (Investment AB Kinnevik). Det rör sig således om en fortsättning på samma verksamhet. Länsstyrelsen bekräftar vidare att efterbehandlingsfrågan regleras i ett tillståndsvillkor för den pågående verksamheten. Detta innebär att MB:s regler i 24 kap om tillståndets rättskraft och omprövning av tillståndsvillkor blir tillämpliga. Dessa regler hindrar tillsynsmyndighetens möjlighet att fritt vända sig mot nuvarande eller tidigare verksamhetsutövare på det sätt som länsstyrelsen gör gällande. Investment AB Kinnevik vidhåller att undersökningskraven i denna del rätteligen skall riktas mot Lindbergs i Forsbacka AB.

Vad gäller möjligheten och rimligheten i att år 2007 rikta krav mot den som upphört med en verksamhet redan före 1989, då det retroaktiva inslaget rörande efterbehandling först infördes i svensk miljölagstiftning, vill Investment AB Kinnevik hänvisa till vad Lagrådet anförde i samband med MB:s tillkomst (se Prop. 1997/98:45 del II, bilaga I, sid. 521).

Fagersta AB upphörde med, respektive avyttrade, slutligen sin verksamhet vid Forsbacka bruk redan omkring 1983 med beaktande av den lagstiftning som gällde vid denna tid. Bolaget bedriver numera inte någon verksamhet med anknytning till platsen. Betungande myndighetskrav som framställs ett kvartssekel senare med stöd av långt senare stiftad lag kan därför inte anses uppfylla de grundläggande krav på förutsebarhet som måste ställas. De krav som nu ställs av länsstyrelsen är inte av det slag bolaget rimligen hade att förvänta sig i samband med upphörandet av verksamheten 1983. En jämkning enligt 10 kap. 4 § leder därför i vilket fall till att ett ytterst begränsat om ens något ansvar kan anses föreligga. Jämningsregeln gäller såväl vid krav på undersökningar som eventuella efterbehandlingsåtgärder (avhjälpande).

DOMSKÄL

Jämlikt 2 kap 8 § MB ansvarar alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön att denna skada eller olägenhet avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap MB. I 10 kap 1 och 2 §§ MB enligt den lydelse som är att tillämpa i detta mål, d.v.s. lydelsen före den 1 augusti 2007, anges förutsättningarna för aktualisering av kapitlets bestämmelser och vem som svarar för efterbehandlingen. Enbart misstanke om förorening är inte tillräckligt för att 10 kap ska vara tillämpligt utan det krävs att förorening faktiskt konstaterats. Av 8 § lagen om införande av miljöbalken följer vidare att bestämmelserna i 2 kap 8 § och 10 kap 2 § MB enbart omfattar miljöfarlig verksamhet som pågått efter den 30 juni 1969. Genom orienterande markundersökningar inom delar av bruksområdet, som utförts under åren 1997 och 2007, och SWECO VIAK:s analys av området i förening med vad som upplysts om den verksamhet som bedrivits framstår det som sannolikt att stora delar av området kan vara

förorenade med åtföljande risker för påverkan på människors hälsa och miljön. Arten och omfattningen av förorening har dock inte klarlagts på sådant sätt att 10 kap MB direkt kan tillämpas utom såvitt avser det begränsade område där skrothantering f.n. pågår och verksamhet med anknytning till Investment AB Kinnevik upphört före den 30 juni 1969, närmare bestämt redan 1967. Förutsättningar att utfärda ett föreläggande med stöd av bestämmelserna i 10 kap MB har därför inte förelegat.

Länsstyrelsen har emellertid som ytterligare lagstöd för föreläggandet angett även 26 kap 22 § MB, vilket lagrum ger tillsynsmyndigheten möjlighet att förordna om undersökningar redan vid misstanke om risk för störningar p.g.a. miljöfarlig verksamhet. Miljödomstolen ansluter sig till länsstyrelsens uppfattning att det föreligger skäl att utföra en mer omfattande miljöteknisk undersökning, t. ex. i form av MIFO-modellens två steg, inom bruksområdet. Länsstyrelsens föreläggande avser undersökning av "Forsbacka bruksområde", som, enligt vad utredningen utvisar, består av nio fastigheter. Bolaget har hävdad att många verksamhetsdelar inom detta område lagts ned före 1969 och att i synnerhet de södra undersökningsområdena kan betraktas som historiska lämningar. Med hänsyn därtill bedömer miljödomstolen att förutsättningar saknats för föreläggandet avseende dessa delar av undersökningsområdet.

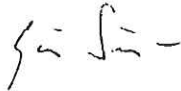
En ytterligare brist i föreläggandet sammanhänger med länsstyrelsens hänvisning under rubriken "Övriga upplysningar" till 28 kap 5 § MB, som gäller tillträdesrätt till annans fastighet. Såsom bolaget påpekat förutsätter tillämpning av detta lagrum att efterbehandlingsskyldighet enligt 10 kap MB föreligger. Miljödomstolen har dock, som ovan angetts, inte funnit förutsättningar att tillämpa 10 kap MB. Bolaget, som inte är ägare till någon av fastigheterna inom bruksområdet, har hävdad att det saknas faktiska eller rättsliga möjligheter att efterkomma föreläggandet. Miljödomstolen kan heller inte finna annat än att detta är fallet om någon av fastighetsägarna eller annan med särskild rätt till fastigheten skulle motsätta sig de provtagningar som bolaget ålagts. Det synes alltså förhålla sig såsom bolaget gjort gällande att ett föreläggande enligt 26 kap 22 § MB i praktiken kan riktas enbart till fastighetsägare eller annan som erhållit rådighet över fastigheten.

Sammanfattningsvis bör nu angivna brister i länsstyrelsens föreläggande medföra att detta undanröjs.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se överklagandehänvisning

Överklagande skall ges in till Östersunds tingsrätt, miljödomstolen, senast den 18 november 2008 och vara ställt till Svea hovrätt, Miljööverdomstolen. Prövningstillstånd krävs.

På miljödomstolens vägnar



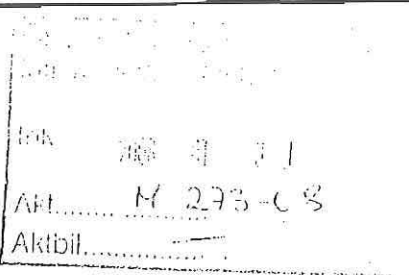
Göran Simonsson

I domstolens avgörande (enhälligt) har deltagit rådmannen Göran Simonsson och miljørådet Inge Bodin. Föredragande har varit beredningsjuristen Emil Westlin.



Länsstyrelsen
Gävleborg

Miljöskyddsenheten
Jimmy Nilsson
026-17 13 23
Jimmy.Nilsson@x.lst.se



Bilaga 1 till dnr

FÖRELÄGGANDE

1 (5)

2007-12-14

Dnr 575-16165-06

Delgivningskvitto

Dossnr 2180-27-005

Bilaga B

Investmentaktiebolaget Kinnevik
Box 2094
103 13 STOCKHOLM

Översiktlig miljöteknisk undersökning på Forsbacka bruksområde

Beslut

Länsstyrelsen förelägger, med stöd av 2 kap 8 §, 10 kap 2 och 4 §§ samt 26 kap 9, 14 och 22 §§ miljöbalken (1998:808), Investment AB Kinnevik (556047-9742) att utföra en översiktlig miljöteknisk undersökning på Forsbacka bruksområde. Den miljötekniska undersökningen ska åtminstone motsvara det bifogade förslaget till provtagningsprogrammet avsnitt 7.2-7.5 (se bilaga 1 s 22-24) vad gäller undersökningsområden, val av parametrar och media. Resultaten ska sedan redovisas skriftligen. I redovisningen ska följande ingå:

- provtagning och resultat
- preliminär avgränsning av föroreningarna
- föroreningarnas farlighet, föroreningsnivå, påverkan, spridning, områdets och omgivningens känslighet och skyddsvärde
- riskklassning (MIFO fas 2)
- åtgärdsförslag (inklusive noll-alternativet ingen åtgärd) och diskussion kring vilken påverkan de olika förslagen har
- förslag på fortsatt provtagning

Länsstyrelsen ska informeras två veckor innan undersökningen påbörjas.

Undersökningen skall vara utförd och redovisad skriftligt senast den 30 juni 2008.

Bakgrund

Länsstyrelsen i Gävleborg bedriver tillsyn av förorenade områden i länet. Det är ett arbete som sker i flera steg. Det första steget är att inventera nedlagda industriverksamheter i länet, för att göra en första riskbedömning och därefter prioritera vilka områden som Länsstyrelsen skall arbeta vidare med. I den första riskbedömningen utförd i enlighet med metodik för inventering av förorenade

områden (MIFO fas 1) så placerades Forsbacka bruk i riskklass 1, vilket innebär en mycket stor risk för människa och miljö.

Det vidare arbetet inleddes med att göra en ansvarsutredning (bilaga 2) för att se om det finns någon ansvarig verksamhetsutövare eller fastighetsägare. Länsstyrelsen genomförde de två första stegen (*riskbedömning MIFO Fas 1* och *ansvarsutredning*) under vinter 2006-2007 och informerade Investment AB Kinnevik skriftligen (ansvarsutredning, provtagningsplan och följebrev) daterat den 4 maj 2007. Därefter följde ett samråd den 14 juni 2007 då Länsstyrelsen informerade bolaget om det arbete som utförts och sin syn på det framtida arbetet med området. Bolaget fick därefter möjlighet att inkomma med ett skriftligt svar på ansvarsutredningen vilket inkom den 5 oktober 2007. Därefter har Länsstyrelsen vägt in bolagets argument i detta föreläggande.

Länsstyrelsens motivering

Enligt 2 kap 8 § miljöbalken ansvarar alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälps i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. I den mån det föreskrivs i denna balk kan i stället skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma.

Enligt övergångsbestämmelserna till miljöbalken (SFS 2007:660) gäller äldre bestämmelser fortfarande i fråga om miljöskador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som har ägt rum före den 1 augusti 2007, eller som ägt rum senare men härrör från verksamhet eller åtgärd som avslutats före den 1 augusti 2007.

Enligt den äldre lydelsen av 10 kap 1 § MB ska kapitlet tillämpas på mark- och vattenområden samt byggnader och anläggningar som är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Enligt 10 kap 2 § miljöbalken är den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen (verksamhetsutövare) ansvarig för efterbehandlingen av sådana områden byggnader eller anläggningar som anges i 10 kap 1 §.

Enligt 10 kap 4 § innebär efterbehandlingsansvaret att den ansvarige i skälig omfattning skall utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som på grund av föroreningar behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. När ansvarets omfattning ska bestämmas ska det beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningarna ägt rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en

verksamhetsutövare visar att han bidragit till föroreningen endast i begränsad mån ska även detta beaktas vid bedömning av ansvarets omfattning.

Enligt 26 kap 9 § får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som meddelats med stöd av balken skall efterlevas.

De undersökningar som har gjorts på delar av området (Forsbacka 1:26 och Forsbacka 1:27) visar att området är förorenat. För att 10 kap miljöbalken skall bli tillämpligt krävs även att det förorenade området kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Länsstyrelsen bedömer att området kan utgöra mycket stor risk för hälsa och/miljö (riskklass 1 enligt MIFO fas 1) baserat på

- kunskap om den verksamhet som bedrivits (storlek på verksamheten och typ av föroreningar den medför (bl a tungmetaller, PAH:er och dioxin)
- områdets känslighet (folk vistas på området och i byggnaderna) och skyddsvärde (spridning av föroreningar till Gavleån).
- uppgifter om hanteringen av avfall^{1 2} (utfyllnad i Nedre Säljet med förorenade massor, avloppsvatten med olja och metall orenat till kanalen³ och förbränning av avfall⁴ m.m.)

Därför är området ett av de 15 mest prioriterade områdena i länet, och därmed anser Länsstyrelsen att det i första skedet behöver göras en översiktlig undersökning.

I bolagets svar den 5 oktober 2007 påpekas att det har gjorts vissa recipientundersökningar på 1970-talet och att de inte visar att det finns påtagliga effekter av föroreningar i vatten. Mot denna bakgrund anser bolaget det lämpligt att i ett första skede göra en ny recipientundersökning. Enligt Länsstyrelsen är det viktigt att undersökningarna är mer kompletta för att på så sätt kunna visa hur en sanering ska kunna utföras. En översiktlig undersökning kan ge svar på *vilka föroreningar som finns, var de finns, i vilka medier de*

¹ Forsbacka industrimiljö - Forslag till bevarandeprogram. Carl-Magnus Gagge och Jan Karlsson 1998. På sida 23 nämns hur slagg deponeras i Nedre Säljen.

² Yttrande från Naturvårdsverket 1977-09-20. På sida 3 nämns hur deponering av gjut- och blastersand sker inom området.

³ Tillståndsbeslut 1977-10-21 i vilket problemen med avfallsvatten innehållande glödska och olja diskuteras.

⁴ Minnesanteckningar Länsstyrelsen 1980-06-02 i vilket det nämns att (oljeförorenat) avfall bränns på tippen varje onsdag.

finns, i vilken storleksordning de finns, och var riskerna finns (hälsoaspekter, miljöaspekter, behov av åtgärder) och ligga till grund för en förnyad riskbedömning.

Länsstyrelsen har tidigare låtit ta fram ett förslag till provtagningsplan för en första undersökning. I provtagningsplanen finns motiverat varför olika områden bör provtas och till vilken omfattning. Länsstyrelsen finner förslagen till undersökningar väl avvägd och anser således att undersökningen åtminstone bör omfatta det som beskrivs i förslag till provtagningsplan.

Finns det en eller flera juridiskt ansvariga verksamhetsutövare så är det i första hand den eller de som ska bekosta utredningar och åtgärder. I detta fall har det gjorts en ansvarsutredning inför det första provtagningskedet och enligt den har Investment AB Kinnevik ett ansvar. Ansvaret sträcker sig från 1927, över 1969 och verksamheten fanns kvar till 1983 (se ansvarsutredningen s 4-5).

Investment AB Kinnevik påpekar att det finns fler ansvariga, bl a den pågående skrotverksamheten området. Länsstyrelsen anser att den verksamheten har ett begränsat ansvar med tanke på den relativt korta tid som verksamheten bedrivits i någon större omfattning.

Om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 10 kap 2 § miljöbalken ska de svara solidarisk i den utsträckning inte annat följer av att ansvaret är begränsat enligt 4 § första stycket. Att ansvaret är solidariskt innebär att var och en som bedrivit en verksamhet kan åläggas att svara för kostnaden för efterbehandlingen. En tillsynsmyndighet kan alltså med stöd av regeln om solidariskt ansvar rikta krav mot en, flera eller alla förorenare. Det är tillsynsmyndigheten som avgör mot vem eller vilka som kraven skall riktas.

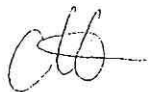
Den i provtagningsplanen omtalade området för deponin har, enligt Kinneviks egna uppgifter, nyttjats av företaget under ett antal år. Enligt Koncessionsnämndens beslut den 21 oktober 1977 skulle rivningsmassor, slipdamm och stoft deponeras på den befintliga tippen. I ett yttrande daterad den 20 september 1977 uppgav Naturvårdsverket att gjut- och blästerdamm deponerades. Mot denna bakgrund anser Länsstyrelsen att bolagets ansvar åtminstone motsvarar en undersökning av den i provtagningsplanen omtalade området för deponin. Även i övrigt finner Länsstyrelsen det sannolikt att bolagets ansvar åtminstone motsvarar omfattningen av den i detta beslut förelagda undersökningen.

Övriga upplysningar

Enligt 28 kap 5 § får Länsstyrelsen beslut att om tillträde under viss tid till en fastighet, en byggnad eller en anläggning om någon annan än den som äger eller innehar den är skyldig att där efterbehandla förorenade områden eller göra undersökningar för sådan efterbehandling. Den som utför åtgärden ska betala ersättning för skada och intrång om inte fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt själv har kostandsansvar för åtgärderna. Talan om ersättning ska väckas vid miljödomstolen.

Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas till Miljödomstolen, se bilaga.



Annika Billstein Andersson



Jimmy Nilsson

Bilaga:

Förslag till provtagningsplan
Ansvarsutredning

Kopia till:

Bygg- och miljö i Gävle kommun