



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060102

DOM
2012-10-05
Stockholm

Mål nr
M 3960-12

Sid 1 (7)

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2012-04-11 i mål nr M 721-11,
se bilaga A

KLAGANDE

Länsstyrelsen i Dalarnas län
791 84 Falun

MOTPARTER

1. Kubikenborg Aluminium AB, 556032-8121
851 76 Sundsvall

Ombud: Advokaten O.B. , Box 7493, 103 92 Stockholm

2. Stena Aluminium AB, 556039-3075
Box 4088
400 40 Göteborg

Ombud: Advokaten M.C. , Box 11920, 404 39 Göteborg

SAKEN

Föreläggande avseende miljötekniska markundersökningar på fastigheterna Månsbo
2:1 och Månsbo 2:2 i Avesta kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen upphäver mark- och miljödomstolens dom och ändrar
Länsstyrelsens i Dalarnas län beslut den 24 januari 2012 i ärendet Dnr 575-6740-10
endast på så sätt att provtagningsplanen ska ges in till länsstyrelsen senast den 31
december 2012 och att resultaten av provtagningen ska vara länsstyrelsen tillhanda
senast den 1 juli 2013 om inte länsstyrelsen beslutar annat.

Dok.Id 1029402

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00	08-561 675 59	måndag – fredag
103 17 Stockholm		08-561 675 50		09:00-15:00
		E-post: svea.avd6@dom.se		
		www.svea.se		

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och fastställa länsstyrelsens beslut.

Kubikenborg Aluminium AB och Stena Aluminium AB har bestritt länsstyrelsens yrkande.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen

Mark- och miljödomstolen har lagt stor vikt vid skillnaderna mellan primär och sekundär aluminiumframställning och verkar mena att den sekundära aluminiumframställningen varit i princip emissionsfri. Den sekundära aluminiumframställningen – som till största delen bedrivits efter den 30 juni 1969 – inbegrep omsmältning av aluminiumskrot och torde ha gett upphov till stora mängder föroreningar, såsom diverse bortsorterat skrot, stoft, slagg och skrubbevatten. Avseende föroreningstyper handlar det sannolikt om dioxiner, tungmetaller, PAH, lösningsmedel och alifater.

Man vet också att verksamhetsområdet till stor del fyllts ut och schaktats om, vilket talar för att stora mängder av de föroreningar som uppkommit under tiden för den sekundära aluminiumframställningen också finns kvar.

Mark- och miljödomstolen har fäst alltför stor vikt vid bolagens argumentation kring ansvar för åtgärder. Länsstyrelsen har i sitt föreläggande krävt en utredning av föroreningssituationen på området och det är därmed ansvaret för en sådan utredning som det nu är aktuellt att bedöma – inte ansvaret för eller behovet av eventuella framtida åtgärder.

Det aktuella objektet har tilldelats högsta riskklass trots att en mindre efterbehandlingsåtgärd genomförts. Länsstyrelsen har i dagsläget ingen möjlighet att

bedöma om föroreningsskadorna på fastigheterna motiverar efterbehandling enligt dagens krav, bara att det är nödvändigt att det utreds.

Kubikensborg Aluminium AB och Stena Aluminium AB

Bolagen har angett samma omständigheter och åberopat samma underlag som i mark- och miljödomstolen. Det åberopade underlaget är i korthet följande.

- Länsstyrelsens MIFO-undersökning 2001-12-06, reviderad senast 2008-07-09
- K-Konsults utredning 1991-06-07 avseende provtagning i mars 1991
- Kjessler och Mannerstråle AB:s rapport 1991-10-10 om provtagningar 1991-09-06
- Länsstyrelsens beslut 1991-11-25 rörande utförd efterbehandling efter sekundäraluminiumtillverkningens upphörande 1991
- Rapport av J.N. och P.A. 2011-04-14 rörande verksamheterna i Månsbo och utförda markundersökningar
- Jämförelse mellan primär och sekundär aluminiumproduktion av J.N.
- Miljööverdomstolens avgörande i målet MÖD 2009:36

Länsstyrelsens påståenden om vilka avfallsslag som genererats vid sekundäraluminiumframställningen och som skulle ha orsakat markföroreningen är i huvudsak samma som de påståenden som låg till grund för länsstyrelsens föreläggande. I föreläggandet angavs följande avfallsslag.

- Saltslagg som mellanlagras på den interna tippen inför transport till Karlslundstippen
- Konverterslagg som lagrats i öppna plåtfat väster om fabriken
- Tegel- och askarester som lagrats på den interna tippen för att en gång i månaden transporteras till Karlslundstippen
- Utsläpp av stoft genom anläggningens skorstenar
- Utsläpp av skrubbevatten till Dalälven
- Läckage av eldningsolja kring cisterner och oljeledningar

Påståendena om dessa avfallsslag och riskerna för att de skulle ha kunnat orsaka markförorening har utförligt bemötts i den åberopade rapporten av J.N. och P.A.

1. Utredningen visar med all tydlighet att mellanlagringen på den interna tippen och på den asfalterade ytan sydväst om fabriksbyggnaden skett på så betryggande sätt att nämnvärt läckage av förorenande ämnen till marken inte skett, att marken vid den interna tippen med länsstyrelsens godkännande har grävts ut och fraktats bort i samband med nedläggningen av sekundäraluminiumtillverkningen samt att eldningsolja hanterats så att någon risk för läckage inte förekommit och att utförd provtagningen inte indikerat något sådant.

P.A. och J.N. har tillagt att undersökningar i provgropar inom området har indikerat att någon markförorening till följd av utsläpp från skorstenar inte förekommit och att skrubbevatten inte kunnat förorena marken eftersom det gått ut direkt till Dalälven. Påståendena att sekundäraluminiumtillverkningen har tillfört marken dioxiner, tungmetaller, PAH, lösningsmedel och alifater har inget stöd i de undersökningar som utförts. Påståendena vederläggs också i en promemoria av Golder Associates AB (Golders) som bolaget nu åberopar.

Mark- och miljödomstolen har dragit den riktiga slutsatsen att de föroreningar som kan ha uppkommit på grund av sekundäraluminiumtillverkningen inte är av den omfattningen att de kan föranleda krav på efterbehandling och att kvarvarande föroreningar i marken i den mån de förekommer härrör från primäraluminiumtillverkningen.

Länsstyrelsen har framhållit att föreläggandet enbart avser undersökningar om eventuell förekomst av föroreningar som skulle kunna hänföras till sekundäraluminiumtillverkningen. Förutsättningarna för att kräva undersökningar enligt 10 kap. 8 § miljöbalken, i den lydelse som nu är aktuell att tillämpa, är dock samma som förutsättningarna för att kräva efterbehandling enligt 10 kap. 2 § miljöbalken. Om den sekundära aluminiumframställningen inte kan antas ha genererat föroreningar av betydelse för markförhållandena så finns det inte skäl att ålägga bolaget ansvar för vare sig markundersökningar eller efterbehandlingsåtgärder.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Bolagen har bedrivit tillverkning av aluminium genom en elektrolytisk metod utgående från bauxit – primäraluminium – från 1930-talet till början av 1960-talet. Därefter och fram till början av 1990-talet har aluminium producerats genom omsmältning av aluminiumskrot – sekundäraluminium.

Mark- och miljödomstolen har funnit att tillverkningen av primäraluminium respektive sekundäraluminium utgör olika miljöfarliga verksamheter och att markföroreningarna till följd av tillverkning av sekundäraluminium inte är av den omfattningen att den kan föranleda krav på efterbehandling. Markföroreningarna skulle således näst intill uteslutande ha uppkommit i en verksamhet vars drift avslutades före den 30 juni 1969, och bolagen skulle till följd av övergångsbestämmelsen i 8 § lagen (1998: 811) om införande av miljöbalken inte kunna åläggas ansvar för efterbehandling enligt 10 kap. 2 § miljöbalken i dess lydelse före den 1 augusti 2007.

Mark- och miljööverdomstolen kan inte finna att redovisningarna i målet ger underlag för slutsatsen att tillverkningen av sekundäraluminium inte skulle ha bidragit till förorening av marken på fastigheterna. Tvärtom kan en sådan verksamhet typiskt sett antas kunna ge upphov till markförorening. De markundersökningar som hittills utförts har varit inriktade på oorganiskt material och indikerar förekomst av föroreningar som åtminstone delvis kan ha uppkommit även vid tillverkning av sekundäraluminium. Av Golders promemoria framgår också att det är flera föroreningstyper som kan uppkomma vid såväl primär- som sekundärtillverkning. Redan genom att bolagen bedrivit verksamhet bestående i tillverkning av sekundäraluminium som bidragit till förorening av marken har de således ett ansvar för efterbehandling.

En huvudfråga i målet är dock tolkningen av begreppet ”miljöfarlig verksamhet” i 8 § lagen om införande av miljöbalken. Är tillverkning av primäraluminium och sekundäraluminium olika miljöfarliga verksamheter eller utgör de en och samma verksamhet?

Miljööverdomstolen har i några domar tagit ställning till liknande frågeställningar. I rättsfallet MÖD 2009:36 fann domstolen att tillverkning av sulfitmassa och spånskivetillverkning är två skilda tekniska processer som medför skilda typer av föroreningar och att de därför utgör olika miljöfarliga verksamheter. Rättsfallet MÖD 2010:17 gällde flera verksamhetsdelar inom ett järnbruksområde, bl.a. martinverk, oljelagring, valsverk, skrothantering och deponier. I det fallet fann domstolen att järnbruksverksamheten som helhet utgjorde den miljöfarliga verksamheten och att delverksamheterna inte utgjorde sådana fristående verksamheter för vilka bestämmelsen i 8 § lagen om införande av miljöbalken skulle tillämpas var för sig.

Tillverkningen av primär- respektive sekundäraluminium kan inte bedömas vara så väsensskilda att de ska bedömas som olika miljöfarliga verksamheter vid en tillämpning av 8 § lagen om införande av miljöbalken. De är snarare att se som olika delar – låt vara kronologiskt åtskilda – av en integrerad aluminiumtillverkning. Bolagen – som alltså bedrivit aluminiumtillverkningen även efter den 30 juni 1969 – har därför ett ansvar för efterbehandling oavsett i vilken utsträckning tillverkningen av sekundäraluminium medverkat till markföroreningen.

Det är inte motiverat att i detta undersökningsskede jämka omfattningen av bolagens ansvar. Vilket ansvar bolagen har för åtgärder som eventuellt kan komma att krävas i ett senare skede kan bedömas först sedan resultatet av de nu aktuella undersökningarna redovisats. Hänsyn bör i ett sådant sammanhang också tas till kostnaderna för undersökningarna.

Mark- och miljödomstolens dom ska alltså upphävas och länsstyrelsens beslut fastställas, dock med ändring av tidsfristerna i beslutet. Det bör föreskrivas att provtagningsplanen ska ges in till länsstyrelsen senast den 31 december 2012 och att resultaten ska vara länsstyrelsen tillhanda senast den 1 juli 2013, om inte länsstyrelsen beslutar annat.

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

Ulla Bergendal

Roger Wikström

Anna-Lena Rosengården

Håkan Åberg

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Ulla Bergendal och Roger Wikström, tekniska rådet Anna-Lena Rosengården samt hovrättsrådet Håkan Åberg, referent.

Föredragande har varit Erik Ludvigsson.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2012-04-11
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 721-11

KLAGANDE

1. Kubikensborg Aluminium AB, 556032-8121
851 76 Sundsvall

Ombud: Advokat O.B.
Box 7493
103 92 Stockholm

2. Stena Aluminium AB, 556039-3075
Box 4088
400 40 Göteborg

Ombud: Advokat M.C.
Box 11920
404 39 Göteborg

MOTPART

Länsstyrelsen i Dalarnas län
791 84 Falun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Dalarnas län beslut 2011-01-24 i ärende nr 575-6740-10, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande avseende miljötekniska markundersökningar på fastigheterna Månsbo 2:1 och Månsbo 2:2 i Avesta kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsens i Dalarnas län föreläggande 2011-01-24 i ärende nr 575-6740-10 att utföra miljötekniska markundersökningar på fastigheterna Månsbo 2:1 och Månsbo 2:2 i Avesta kommun.

Dok.Id 264715

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		

YRKANDEN M.M.

Kubikenborg Aluminium AB (Kubal) och Stena Aluminium Ab (Stena) har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva det överklagade beslutet.

Länsstyrelsen i Dalarnas län (länsstyrelsen) har bestritt ändring.

Kubal och Stena har till stöd för yrkandet om upphävande anfört i huvudsak följande grunder.

Primär- och sekundärtillverkningen av aluminium är att betrakta som två olika verksamheter, vilket inte har ifrågasatts av länsstyrelsen. Primärtillverkningen som lades ner före år 1969 kan därför inte kan utgöra grund för ansvar. Således kan bolagen inte – med hänvisning till 8 § i övergångsbestämmelserna till miljöbalken – hållas ansvariga för de föroreningar som uppkom inom primärtillverkningen. Omständigheterna i det aktuella målet är i allt väsentligt desamma som i rättsfallet MÖD 2009:36. Kubal har sammanställt en jämförelse mellan primär och sekundär aluminiumproduktion som är kopplad till nämnda rättsfall (aktbilaga 26).

Sekundärtillverkningen – som startade år 1965 och avslutades för Kubals del år 1978 och för Stenas del år 1979 – har bedrivits på ett sådant sätt att den inte kan ha gett upphov till några markföroreningar som motiverar efterbehandling. Detta framgår av den i målet ingivna sammanställningen av J.N. , miljöchef hos Kubal, och P.A. , tidigare platschef i Månsboanläggningen i Avesta (aktbilaga 13). Sammanställningen klargör också att de föroreningar som återfunnits på fastigheten kan härledas till primärtillverkningen.

För det fall mark- och miljödomstolen skulle betrakta primär- och sekundärtillverkningen som en verksamhet skall en jämkning av ansvaret avseende de föroreningar som härrör från tiden före den 1 juli 1969 i enlighet med gällande praxis jämkas till noll. Det kan inte vara rimligt att i efterhand utkräva ansvar för verksamheter som avslutats såpass lång tid före det att miljöskyddslagen tillkom år 1969 respektive reglerna om efterbehandlingsansvar infördes år 1989.

Kubal har därutöver utvecklat sin talan enligt följande.

En förutsättning för ansvar enligt 10 kap. 2 och 8 §§ miljöbalken – i dess lydelse före den 1 augusti 2007 som det överklagade beslutet är grundat på – är att det område som omfattas av undersökningsföreläggandet är förorenat på ett sådant sätt att det utgör en risk för människors hälsa eller miljön. Länsstyrelsen har i sitt yttrande vidgått att föroreningssituationen redan är grundligt utredd och att en marksanering utförts år 1991, men har påtalat behov av kompletteringar för att utröna om föroreningssituationen är sådan som förutsätts i 10 kap. 1 § miljöbalken, d.v.s. att risk finns för människors hälsa eller miljön. Behov av kompletteringar för att utreda om sådan risk föreligger är inte ett hållbart skäl för ett föreläggande. Länsstyrelsen har uppgett att den status som skall eftersträvas för industriområdet ifråga är vad som gäller för MKM (mindre känslig markanvändning). Detta konstaterande är viktigt och är också vad som åsyftades vid de utförda saneringsarbetena 1991. Eftersom Kubal inte kan åläggas efterbehandlingsansvar enligt 10 kap. 2 § miljöbalken kan bolagen inte heller åläggas att utföra markundersökningar eftersom de legala förutsättningarna för undersökningsansvar enligt 10 kap. 8 § miljöbalken är desamma som för efterbehandlingsansvar enligt 10 kap. 2 § miljöbalken.

Fullt tillräckliga markundersökningar har utförts efter genomförda efterbehandlingsåtgärder och dessa undersökningar visar att marken inom fastigheterna uppfyller de krav som kan ställas på industrimark, d.v.s. mark för mindre känslig markanvändning (MKM). Länsstyrelsen har i beslut den 25 november 1991 avseende utförd efterbehandling efter sekundäraluminiumtillverkningens upphörande år 1991 (aktbilaga 12) noterat att efterbehandlingen av industriområdet utförts enligt överenskommelse med länsstyrelsen, varför aluminiumverksamheten för länsstyrelsens vidkommande avslutats "ur miljövärdssynpunkt". Efterbehandlingen omfattade det område runt provpunkt 3, där man vid K-Konsults och KM:s provtagningar (aktbilagor 10 och 11) noterat förhöjda halter av kalium, natrium, klorid och cyanid. Saneringen skedde i ett område av storleksordningen 15 x 20 meter och till ett djup av mellan 1 och 2,5 meter.

I den mån de markundersökningar som länsstyrelsen kräver syftar till att göra marken lämpad för andra ändamål än industri, såsom bostäder, ankommer det på den som vill exploatera marken att bekosta nödvändiga markundersökningar. Av blankett F i länsstyrelsens MIFO-undersökningsrapport (aktbilaga 9) framgår att skälet till att markundersökningar utöver de som redan utförts under 1990-talet ansetts behövliga var att nuvarande ägaren av fastigheten, Månsbo Konsult & Fastighets AB, planerat att uppföra kontorsbyggnad och bostadshus på fastigheten och därför hos länsstyrelsen efterfrågat utökade markundersökningar för det nya ändamålet.

Länsstyrelsens uppgift att endast ett fåtal prover tagits vid tidigare undersökningar och att dessa omfattat bara ett fåtal parametrar stämmer inte. Både den av kommunen genom K-Konsult utförda undersökningen och den av Gottard Aluminium beställda KM-undersökningen har omfattat de områden av fastigheterna där markföroreningar kunde tänkas förekomma på grund av verksamheternas verksamheternas historik och avsett de parametrar som kunde tänkas vara påverkade av verksamheterna.

Kubal har som skriftlig bevisning åberopat och gett in:

- Länsstyrelsens MIFO-undersökningsrapport, upprättad 2001-12-06 och senast reviderad 2008-07-09,
- K-Konsults utredning 1991-06-07 avseende provtagning i sex provpunkter, utförd i mars 1991,
- KM-rapport 1991-10-10 om provtagningar 1991-09-06, omfattande fyra punkter, varav en är referenspunkt och övriga är provpunkter som av K-Konsult bedömts vara relevanta, punkterna 3, 4 och 6,
- Länsstyrelsens beslut 1991-11-25 rörande utförd efterbehandling efter sekundäraluminiumtillverkningens upphörande 1991, och
- Rapport av J.N. , miljöchef hos Kubal, och P.A. , tidigare platschef i Månsboanläggningen i Avesta, med kommentarer rörande verksamheterna i Månsbo, avfallshanteringen i verksamheterna och utförda markundersökningar.

Stena har utöver ovan angivna grunder utvecklat sin talan enligt följande.

Stena har endast bedrivit sekundärtillverkningen. Tillverkningen bedrevs av Stena under 14 år. Med beaktande av hur sekundärtillverkningen bedrivits bör Stenas bidrag till den totala föroreningsförekomsten på fastigheten rimligtvis vara så obetydligt att det inte ensamt motiverar något avhjälpande.

De sedan tidigare genomförda undersökningarna av området visar oavsett att marken – inom de områden som av K-Konsult identifierades som kritiska (se nedan) – inte är förorenade i någon omfattning. I det fall ett saneringsbehov identifierades har en sanering som godkänts av länsstyrelsen genomförts.

På området har genomförts framför allt två utredningar avseende föroreningsförekomsten, dels av K-Konsult i juni 1991 (aktbilaga 15) och dels av Kjessler och Mannerstråle AB ("KM") i oktober 1991 (aktbilaga 16). K-Konsult har genomfört provtagning i jord i sex punkter, samt en referenspunkt, samt provtagning i vatten i en punkt. Provtagningspunkten har identifierats utifrån områden med förväntad påverkan utifrån områdets historik, exempelvis vid mellanlagringsstation och äldre deponeringsplats. Påverkan på mark konstateras utifrån uppmätta halter fluorider i mark. Halterna är enligt K-Konsult inte speciellt höga och endast i punkterna 3 och 4 nås värden som kan föranleda en diskussion om sanering. I punkten 4 har även höga halter av cyanid uppmätts. Utredningen kompletterades med ytterligare en provtagning i provpunkterna 1-6 genomförd och analyserad av KM. Samtliga av KM uppmätta halter - förutom total cyanid i provpunkt 4 - understiger med god marginal Naturvårdsverkets riktvärden för mindre känslig markanvändning. Halten av lättillgängliga och fria cyanider var låg. I området runt punkten 3 genomfördes en sanering som godkändes av länsstyrelsen genom beslut den 25 november 1991 (aktbilaga 17). I en sammanställning av avfall och dess hantering från 13 april 2011 (aktbilaga 18) beskrivs hur avfallet under primär- respektive sekundärtillverkningen har hanterats. Likaså förklaras orsaken till de förhöjda halterna i vissa av provpunkterna. Såsom framgår av sammanställningen kan föroreningarna i marken härledas till primärtillverkningen.

Verksamheten med primärtillverkning av aluminium påbörjades på området 1934. Framställningen av aluminium gjordes från bruten aluminium och tekniken bestod i smältelektrolys i 50 ugnar. Primärtillverkningen lades ner 1963. Primärtillverkningen har aldrig återupptagits. Ugnen var en elektrolyscell i form av en infordrad plåtlåda eller vanna. Infordringen utgjordes av en enkel isolering av rödtegel närmast ugnens järnkonstruktion. På denna stampades en speciell massa av relativt järnfri petrol koks eller antracit bunden med petroleumtjära som utgjorde ugnens katod. Som anoder tjänstgjorde Söderbergselektroder. Vid nedläggningen 1963 överfördes de kvarvarande elektroderna till verket i Sundsvall. År 1964 byggdes anläggning för sekundär aluminiumframställning genom omsmältning av aluminiumskrot. Tekniken bestod i att aluminiumskrotet, efter viss förbehandling smältes i fyra oljeeldade ugnar.

Länsstyrelsen har yttrat sig och anfört i huvudsak följande.

Landets kommuner och länsstyrelser har ett gemensamt ansvar för att inom ramen för de lagar och förordningar som finns arbeta för att uppnå miljökvalitetsmålet "Giftfri miljö" och därigenom verka för en hållbar utveckling. Arbetet med avhjälpande av föroreningskador är en del i detta arbete och i länsstyrelsens regleringsbrev finns uppdraget att verka för att öka andelen privatfinansierade åtgärder.

Länsstyrelsen har inventerat förorenade områden i länet sedan 2001. Arbetet genomförs i hela landet på uppdrag av Naturvårdsverk enligt samma metodik, MIFO (Metodik för Inventering av Förorenade Områden, rapport 4918). Objekt i riskklass 1 och 2 förs in på länsstyrelsens objektstatuslista. Utifrån denna lista väljs sedan de 30 objekt som anses innebära den största miljörisken ut och förs in på den prioriteringslista som varje år rapporteras till Naturvårdsverket. Länsstyrelsen arbetar med dessa objekt både genom tillsyn, där ansvar finns, och med statliga medel i de fall ansvar saknas.

Gotthard Aluminium har funnits med på länets prioriteringslista sedan 2002 då objektet var endast branschklassat (BKL 2). Under 2006 genomförde länsstyrelsen inventering av branschen primära- och sekundära metallverk där Gotthard Aluminium ingick. Objektet bedömdes tillhöra riskklass 1, dvs. mycket stor risk för människors hälsa och miljön.

Föreläggandet avser översiktliga miljötekniska undersökningar för att få mer information om föroreningssituationen samt spridningsförutsättningar inom fabriksområdet och fylla de kunskapsluckor som finns i dagsläget. Tidigare utredningar bedöms inte som tillräckliga då har endast markprover tagits och analyserna enbart omfattade metaller. Undersökningarna bör kompletteras med fler provpunkter, fler parametrar (bl.a. lösningsmedel och organiska miljögifter) samt provtagning av grundvatten och sediment för att få en korrekt bild av förorenings situation en. Att länsstyrelsen år 1991, för 20 år sedan, bedömde att ytterligare utredningar med anledning av nedläggningen av metallindustrin inte var nödvändiga måste anses sakna betydelse då miljöstörrningen kvarstår och då kunskapen kring förorenade områden och riskerna med dessa har ökat väsentligt sedan dess.

Länsstyrelsen vill även poängtera att kravet på utredning av detta område sker inom ramen för den ordinarie tillsynen då objektet är prioriterat i länet. Utredningarna och riskbedömningen skall ske med utgångspunkt i att området är ett industriområde och att det skall förbli så. Det är också riktvärdena för MKM (mindre känslig markanvändning) som skall ändvändas. Att bolagen hävdar att länsstyrelsen ställer krav på utredningar för att en bostadsexploatering skall möjliggöras stämmer således inte. Vad länsstyrelsen erfar har Månsbo Konsult och Fastighets AB inga planer på att bebygga fastigheten med bostäder. Vid bostadsbebyggelse krävs helt andra typer av utredningar för att bedöma områdets lämplighet för bostadsändamål och utredningarna skall då istället ta avstamp i riktvärden och principer för KM (känslig markanvändning).

Vidare menar bolagen att den sekundära metallindustrin varit helt fri från miljöstörrningar. Länsstyrelsens uppfattning är den motsatta och menar att det står

klart att även denna verksamhet gett upphov till förorenings spridning och att det därmed är skäligt att bolagen solidariskt genomför inledande och översiktliga markundersökningar.

Mot bakgrund av det som angivits ovan står länsstyrelsen fast vid sin bedömning både vad gäller undersöknings ansvar samt behovet av kompletterande undersökningar vid ovan nämnda fastigheter.

DOMSKÄL

Enligt 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken ska bestämmelserna i 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § miljöbalken tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969 om verkningarna alltjämt pågår vid tiden för miljöbalkens ikraftträdande och det föreligger behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten.

Länsstyrelsens föreläggande har riktat sig till bolagen i egenskap av verksamhetsutövare (10 kap. 2 § miljöbalken). Avgörande för om bolagen kan bli adressat för krav på åtgärder med stöd av 10 kap. 2 § miljöbalken är hur övergångsbestämmelsens begrepp, miljöfarlig verksamhet i faktisk drift, ska tolkas. Miljööverdomstolen har i ett antal avgöranden tolkat detta begrepp (se MÖD 2006:39, MÖD 2005:30, MÖD 2005:32, MÖD 2006:36 och MÖD 2008:11).

Av den utredning som givits in i målet framgår att det har bedrivits primäraluminiumtillverkning på platsen som kan härledas till bolagen från 1934 fram till i Kubals fall 1964 och i Stenas fall 1963. Primäraluminiumtillverkning upphörde därefter och bolagen bedrev i stället sekundäraluminiumtillverkning från 1965 fram till i Kubals fall 1978 och i Stenas fall 1979. Det är ostridigt att primärtillverkningen gett upphov till en del markföroreningar, vilka också blev föremål för vissa saneringsåtgärder 1991. Den saneringen skedde enligt överenskommelse med länsstyrelsen, vilket framgår av ett beslut från länsstyrelsen den 25 november 1991. Det nu överklagade föreläggandet, riktat till verksamhetsutövare för sekundärtillverkningen, innebär att länsstyrelsens ståndpunkt nu är att även den sistnämnda verksamheten gett upphov till

markföroreningar som motiverar efterbehandling. Av länsstyrelsens redogörelse för ärendet framgår att länsstyrelsen anser att markförorening från sekundärtillverkningen kan ha uppkommit dels från viss avfallshantering under perioden 1971-1991, dels p.g.a. nedfall av stoft härrörande från utsläpp ur skorstenen, dels p.g.a. utsläpp av skrubbevatten samt dels från eldningsoljehantering.

Mark- och miljödomstolen bedömer att det, utifrån bolagens redovisning av hur sekundäraluminiumverksamheten bedrevs samt de provtagningar och analyser av markföroreningar som utförts tidigare, går att dra slutsatsen att de föroreningar som kan ha uppkommit p.g.a. sekundäraluminiumtillverkningen inte är av den omfattningen att det kan föranleda krav på efterbehandling. Kvarvarande föroreningar torde härröra näst intill till uteslutande från primärtillverkningen som avslutades före år 1969. Den faktiska driften av den miljöfarliga verksamhet som bidragit till en föroreningsskada som motiverar ytterligare efterbehandling kan mot denna bakgrund inte anses ha pågått efter den 30 juni 1969. Bolagen, i egenskap av verksamhetsutövare, kan därför enligt 8 § övergångsbestämmelserna inte bli adressat för krav på åtgärder med stöd av 10 kap. 2 § miljöbalken. Överklagandet ska därför bifallas och föreläggandet mot bolagen upphävas.

NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM

M 721-11

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 2 maj 2012.

Anna Tikkanen

Jan-Olof Arvidsson

I domstolens avgörande har deltagit tingsfiskalen Anna Tikkanen, ordförande, och tekniska rådet Jan-Olof Arvidsson.



LÄNSSTYRELSEN
DALARNAS LÄN

Beslut

1(4)

2011-01-24

Dnr: 575-6740-10

Delgivningskvitto

Miljöenheten
Sedigheh Abdollahi
Direktnr 023-811 65
Faxnr 023-810 88
sedigheh.abdollahi@lansstyrelsen.se

Kubikensborg Aluminium AB
Landsvägsallén 79
852 29 Sundsvall

NACKA TINGSRÄTT
Enhet 3
INKOM: 2011-02-15
MÅLNR: M 721-11
AKTBIL: 3

Föreläggande gällande miljötekniska markundersökningar vid Månsbo 2:1 och Månsbo 2:2, Avesta kommun

Beslut

Länsstyrelsen förelägger Stena Aluminium AB (556039-3075) samt Kubikensborg Aluminium AB (556032-8121) att genomföra miljötekniska markundersökningar vid f.d. Gotthard Aluminium AB, fastigheterna Månsbo 2:1 och Månsbo 2:2, Avesta kommun.

Följande utredningar skall genomföras:

- Kartläggning av föroreningsituationen inom fastigheterna
- Avgränsning av föroreningar i plan och djup så långt möjligt
- Utredning av spridningsförutsättningar
- Förenklad platsspecifik riskbedömning utifrån resultaten från undersökningen samt tidigare genomförda undersökningar

Utredningen skall redovisas i form av en rapport och riskklassning enligt MIFO-modellen. Undersökningarna och rapporteringen skall även i övrigt följa Naturvårdsverkets standard samt rapport 4918 (Metodik för Inventering av Förorenade områden). Valet av provpunkter skall vara väl motiverat och bolaget ansvarar själva för att inhämta den bakgrundsinformation som kan behövas för att utredningen skall kunna genomföras på ett kvalitetssäkert sätt.

Provtagningsplanen skall visa provtagningspunkterna på en karta och redovisa följande:

- Vilka medier som ska provtas eller mätas i de olika punkterna
- På vilken djup, räknat från markytan, som prover kommer tas ut eller mätningar utföras
- Vilka analyser och mätningar som skall utföras på de olika proverna

Provtagningsplanen skall inkomma till Länsstyrelsen för granskning senast den 29 april 2011. Provtagning bör ej inledas före det att Länsstyrelsen yttrat sig över provtagningsplanen. Resultaten skall vara Länsstyrelsen tillhanda senast den 1 november 2011.

Redogörelse för ärendet

På fastigheterna Månsbo 2:1 och 2:2 i Avesta kommun har aluminiumframställning skett 1934-1992. En historisk kartläggning av fabriken genomfördes år 2000 (rapport 2000:15, Aluminiumfabriken i Månsbo – en industrihistorisk kartläggning med avseende på förorenade områden).

Länsstyrelsen genomförde under 2006 en inventering av metallverk, metallgjutier och ytbehandling av metall, i enlighet med Naturvårdsverkets Metodik för Inventering av Förorenade Områden, MIFO. Objektet tilldelades då riskklass 1, dvs. mycket stor risk för människors hälsa och miljön. Riskklassningen kommunicerades med berörda verksamhetsutövare/fastighetsägare 2006-04-19. Kubikenborg Aluminium AB i Sundsvall (556032-8121) svarade genom en skrivelse daterad 2006-05-17, Länsstyrelsens dnr 577-2884-2006, att bolaget inte anser sig ha något ansvar för föroreningar på fastigheterna ifråga med hänvisning till att den primära metalltillverkningen upphörde 1964 alltså före den 1 juli 1969 och därmed kan inte bolaget åläggas ansvar för undersökningar eller sanering av föroreningar. Vad gäller den sekundära metalltillverkningen anser bolaget att denna verksamhet som under 1971-1976 bedrevs av Aktiebolaget Svenska Aluminiumkompaniet och Gränges Aluminium AB (556032-8121) inte kan ha genererat någon förorening av mark eller vatten.

Enligt "sammanställning av de typer av avfall som förekommit vid Avesta-verket 1971-91 och dess flöden – P.A. 1991-10-11" har saltslagg från smältverket lagts upp på den interna tippen på fabriksområdet inför transport till Karlslundstippen under perioden 1971-82. Konverterslagg har lagrats i öppna plåtfat väster om fabriken under perioden 1971-1976. Tegel- och askarester har under 1971-91 lagrats på den interna tippen för att en gång i månaden transporteras till Karlslund. Länsstyrelsens bedömning är att även den sekundära metalltillverkningen har gett upphov till förorening av bl.a. mark.

I samband med kommunikering av inventeringsresultatet meddelade Stena Aluminium AB 2006-05-02 att de fått riskklassningen och undrar vad som kommer att hända framöver vad gäller eventuella undersökningar på fastigheterna. Länsstyrelsen meddelade att ansvarsfrågan måste utredas innan initiering av översiktliga undersökningar.

Efter nedläggningen av verksamheten genomfördes två undersökningar av fastigheterna för att utreda föroreningssituationen. I den första utredningen, daterad 1991-06-07 genomförd av K-konsult på uppdrag av Avesta kommun, analyserades jordprov från olika djup med avseende på järn, kalium, natrium, titan, aluminium, fluorid, klorid och cyanid. Förhöjda halter av fluorid detekterades i fyra punkter, salter i en punkt och cyanid i en punkt. K-konsult föreslog att en lokal sanering utförs nedanför fabriken liksom hårdgörande eller 0,5 m uppfyllnad nedanför fabriken.

Den andra undersökningen, daterad 1991-10-10, genomfördes av Kjessler och Mannerstråle AB på uppdrag av Gotthard Aluminium AB. Hög halt av cyanid detekterades i ett prov samt förhöjda kopparhalter i två prov.

Enligt ett beslut från Länsstyrelsen 1991-11-25 ska 500 m³ förorenade massor ha transporterats bort. Detta rörde sig förmodligen om yliga rester av saltslagg som låg

lagrad nedanför fabriksbyggnaden. Det finns ingen dokumentation över bortschaktning av jord från den provpunkt där man vid jordprovtagning påvisat höga halter cyanid.

Trots de tidigare genomförda undersökningarna inom fabriksområdet anser inte Länsstyrelsen att området är tillräckligt undersökt med avseende på föroreningar i mark och grundvatten. Provtagningarna har utförts i mycket få punkter, särskilt med tanke på den långa verksamhetstiden och att området många gånger fyllts ut med både kända och okända massor.

Föreläggandet kommunicerades med berörda verksamhetsutövare 2010-11-19. Stena Aluminium inkom med synpunkter 2010-12-08. Med hänvisning till Miljööverdomstolens dom den 23 juni 2010 i mål M 6231-09 hävdar företaget att "varken Stena Aluminium eller Kubikenborg Aluminium AB är ansvariga för de föroreningar som ostridigt uppkommit före 1969. Oavsett ska den andel av ansvaret som härrör från tiden före 1969 jämkas till noll eller näst intill noll. Således kan varken Stena Aluminium ensamt eller solidariskt med Kubikenborg åläggas att bekosta hela den miljötekniska markundersökningen".

Länsstyrelsens bedömning är att ansvaret inte ska jämkas då detta föreläggande avser inledande översiktliga undersökningar i syfte att utreda föroreningssituationen och fylla de kunskapsluckor som finns i dagsläget. En ny bedömning av ansvaret görs om resultat från denna undersökning visar att ytterligare utredningar eller åtgärder krävs. Det bör nämnas att praxis från miljööverdomstolen hittills tyder på att det som regel är skäligt att verksamhetsutövarna svarar för åtminstone undersökningar och kartläggning av föroreningar.

Av Kubikenborg Aluminium ABs inkomna synpunkter daterad 2010-12-21 framgår att bolaget inte kan göras juridiskt ansvarig för föroreningar som uppkommit före den 1 juli 1969 då den primära aluminiumtillverkningen upphörde 1964. Beträffande den sekundära aluminiumtillverkningen som skedde 1965-1976 anser bolaget att denna förhållandevis kortvariga verksamhet inte kan ha genererat föroreningar av det slag som misstänks förekomma i det aktuella området.

Länsstyrelsens bedömning är att förorening av mark har fortsatt även efter det att den primära aluminiumtillverkningen upphörde 1965. Tippmassor har utlagts inom fastigheten under perioden 1934-1957 och då området inte har varit asfalterat har utlakning skett under många år och pågår alltjämt. Vad gäller bolagets miljöpåverkan under perioden 1965-1976 hänvisar Länsstyrelsen till P.A. s sammanställning av olika typer avfall daterat 1991-10-11 som tidigare redogjorts i detta föreläggande. Utöver detta har utsläpp av stoft innehållande bland annat metaller, dioxin, PAH'er m.m. genom anläggningens skorstenar skett samt skrubbevatten släppts ut direkt till Dalälven under den sekundära metalltillverkningen. Då man hanterat stora volymer eldningsolja inom fabriksområdet och sannolikt en del läckage och spill skett kring cisterner och oljeledningar kan marken på sina ställen vara oljeförorenad. Mot bakgrund av detta bedömer Länsstyrelsen att både primära och sekundära aluminiumtillverkningen har bidragit till omfattande miljöpåverkan.

Motivering

Detta beslut grundas på Länsstyrelsens ansvarsutredning, se bilaga, för området. Utredningen visar att Kubikenborg Aluminium AB och Stena Aluminium AB är att betrakta som verksamhetsutövare och därmed solidariskt ansvariga för utredningarna enligt 2:8, 10:2, 10:8 MB. Ansvaret är solidariskt mellan de båda bolagen enligt 10:6 MB. Fördelningen av det solidariska ansvaret mellan de ansvariga VU sker genom MB 20:2 1 st 7p. Länsstyrelsen ställer dessa krav med stöd av 26:9 samt 26:22 MB.

Särskilda upplysningar

Detta beslut kan överklagas, se bilaga.

I detta beslut har deltagit miljöhandläggare Sedigheh Abdollahi, föredragande, bitr. enhetschef Stefan Tansbo, beslutande.


Stefan Tansbo


Sedigheh Abdollahi

Bilagor

Besvärshänvisning

MIFO-blanketter

Ansvarsutredning

Kopia

Avesta kommun



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

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

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

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

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

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

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

Skrivelsen med överklagande ska innehålla uppgifter om

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

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

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

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