



SVEA HOVRÄTT
Miljööverdomstolen
Rotel 1315

DOM
2010-03-31
Stockholm

Mål nr
M 8535-08

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, miljödomstolen, dom 2008-10-09 i mål nr M 2857-07, se bilaga

KLAGANDE

Investment AB Kinnevik
Box 2094
103 13 Stockholm

Ombud: advokaten **M.L.**, Strandvägen 7 B, 114 56 Stockholm

MOTPART

Länsstyrelsen i Västmanlands län
721 86 Västerås

SAKEN

Föreläggande om undersökning på Norra industriområdet i Fagersta kommun

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Miljööverdomstolen ändrar miljödomstolens dom endast på så sätt att dels tidpunkten när bolaget senast ska rapportera resultaten från undersökningarna till länsstyrelsen enligt punkt 10 i föreläggandet bestäms till den 1 december 2010, dels tidpunkten när bolaget senast ska ha lämnat in provtagningsplan till länsstyrelsen bestäms till den 1 augusti 2010.

Dok.Id 851019

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 4	08-561 670 00 E-post: svea.hovratt@dom.se www.svea.se	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00

YRKANDEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Investment AB Kinnevik (bolaget) har yrkat att Miljööverdomstolen med ändring av miljödomstolens dom upphäver länsstyrelsens föreläggande.

Länsstyrelsen har bestritt bolagets yrkande.

UTVECKLING AV TALAN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har i huvudsak anfört samma grunder och omständigheter som i miljödomstolen, med följande tillägg och förtydliganden.

Bolaget

Av Fagersta kommuns kartering av äldre avfallsupplag 1988 framgår att Fagersta Stainless AB då var huvudman för slaggtippen, att verksamheten fortfarande pågick samt att mer detaljerade uppgifter rörande tippen borde finnas hos Fagersta Stainless AB. Det talas i rapporten om pågående kontrollprogram och olika myndighetsbeslut rörande Norra industriområdet som tar sikte på förhållanden långt efter att bolaget upphört och överlätit verksamheten. Det framgår vidare att i princip hela tippen vid detta tillfälle hade grävts igenom för återvinning av metallskrot liksom slagg lämpligt för vägbyggnation.

Bolaget har idag inte någon verksamhetsrelaterad koppling till verksamheten som bedrevs fram till 1984 och har ingen som helst kontroll eller rådighet över verksamheten eller de fastigheter som omfattas av föreläggandet. Bolaget har inte någon kunskap om eller tillgång till de myndighetsbeslut som reglerat och fortfarande reglerar verksamheten. Att den formella regleringen och kontrollen av verksamheten vid slaggtippen inte av länsstyrelsen eller miljödomstolen ansetts behöva utredas eller redovisas utgör grund för undanröjande av föreläggandet.

Nya aktörer har förvärvat huvuddelen av slaggtippen (Fagersta 3:89) och har påbörjat en verksamhet som innebär schaktning och grävning i deponin för att återvinna metaller. Vidare planeras en omfattande avfallshanteringsverksamhet inom området, innefattande mottagning och bearbetning av träavfall, plast, papper och metaller samt lagring av elektroniskskrot. Verksamheten planeras att successivt flyttas ut i deponiområdet när utgrävningen av metaller ur deponin slutförts. Ett undersökningsföreläggande mot bolaget är inte förenligt eller praktiskt möjligt att samordna med denna pågående och planerade exploatering av tippen.

Av förarbetena till miljöbalken framgår att 10 kap. miljöbalken är tillämpligt på föreningar som orsakats av s.k. förvaringsfall, avslutade deponier m.m. sedan en verksamhet upphört, men däremot inte på själva deponin och dess innehåll. Miljödomstolens dom är felaktig på så sätt att den inte gör någon skillnad mellan en rättslig bedömning avseende ansvar för åtgärder för att minska föroreningsspridning från pågående verksamheter enligt 2 kap. 3 § miljöbalken, respektive ansvar för efterbehandling av redan förorenade områden enligt 10 kap. miljöbalken. Har bolagets tidigare deponiverksamhet, som har tillåtits och tillståndsprövats av behöriga myndigheter, medfört föroreningsskador i omgivningen är 10 kap. miljöbalken

tillämpligt på dessa områden. Det förevarande föreläggandet avser emellertid inte undersökning av t.ex. Semlavikens sediment eller Kolbäcksåns ackumulationsbottnar. I ett sådant ärende hade man även tvingats att lyfta in andra potentiella föroreningskällor. Krav på förebyggande åtgärder för att minska eller kontrollera utlakning och utsläpp från slaggtippen eller att sanera innehållet i själva deponin regleras av 2 kap. 3 § miljöbalken. Vid tillämpningen därvid gäller inte 10 kap. 6 § miljöbalken om solidariskt ansvar mellan nuvarande och tidigare verksamhetsutövare.

Det kan också ifrågasättas om en lagstiftarens avsikt verkligen varit att reglera avslutade deponier som en efterbehandlingsfråga enligt 10 kap. miljöbalken. Något som talar emot detta är det sätt på vilket deponier regleras i miljöbalken och deponeringsförordningen (2001:512) som bl.a. innehåller bestämmelser om sluttäckning och efterbehandling. Detta utgör en generell reglering av en miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken, men kan inte ses som en reglering av förorenade områden enligt 10 kap. miljöbalken. Det leder fel att betrakta en deponi som sådan som en föroreningsskada.

Länsstyrelsen

Genom reglerna i 28 kap. miljöbalken har länsstyrelsen möjlighet att lämna tillträde för att utreda en verksamhets verkningar och att avhjälpa föroreningsskador. Bolagets möjligheter att agera på fastigheterna utgör således inget hinder för föreläggandet. Även andra bolag kan ha ett solidariskt ansvar för föroreningsskadorna, men det utgör inte hinder för länsstyrelsen att rikta föreläggande mot bolaget, som vid en senare prövning med stöd av 20 kap. 2 § 7 miljöbalken kan väcka talan om fördelning av det solidariska ansvaret. Utredning av den nuvarande exploaterings påverkan på omgivningen pågår parallellt med denna prövning.

Syftet med att i miljöbalken införa ett särskilt kapitel om föroreningsskador var att precisera och skärpa bestämmelserna om efterbehandlingsansvar. I det aktuella fallet har undersökningar visat att omgivande områden har påverkats av föroreningsspridning från deponin. Dessa föroreningsskador medför en risk för människors hälsa och miljön. Definitionen av efterbehandlingsansvaret finns i 10 kap. 4 § miljöbalken. I ansvaret måste inbegripas att utreda i vilken omfattning förvaringen bidrar till föroreningen, och även i ett åtgärdsskede, ett ansvar för att förhindra fortsatt förorening från förvaringen. Att den ursprunglige verksamhetsutövaren som bedrivit deponeringsverksamheten inte skulle kunna göras ansvar för utredning som i huvudsak är att hänföra till deponin kan inte anses stå i linje med lagstiftarens intentioner och torde stå i strid med principen att förorenaren ska betala. Med utgångspunkt från denna princip är det länsstyrelsens uppfattning att det är den som deponerat som i första hand är ansvarig.

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Rättslig reglering

Miljöskyddslagen (1969:387) var tillämplig på miljöfarlig verksamhet så som den definierades i lagens 1 §. Lagen innehöll inte några utvecklade regler om förorenade områden, motsvarande vad som idag gäller enligt 10 kap. miljöbalken. I ett tillägg till

5 § miljöskyddslagen år 1989 angavs dock att skyldigheten att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att verksamheten har upphört; en bestämmelse som i miljöbalken kom att utvecklas genom 2 kap. 8 § miljöbalken samt 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

Vid utformningen av reglerna om förorenade områden i 10 kap. miljöbalken har principen om att förorenaren betalar varit grundläggande. Regeringen har i förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 1, s. 359) bland annat anfört: ”Det är således självklart att den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet som har bidragit till en förorening (verksamhetsutövare) ska vara efterbehandlingsansvarig.”

Definitionen av miljöfarlig verksamhet är densamma i miljöbalken (9 kap. 1 §) som i miljöskyddslagen.

I de så kallade ”förvaringsfall” som förekommer i praxis enligt miljöskyddslagen och miljöbalken har ansvaret gällt att vidta försiktighetsmått vid förvaring av avfall eller annat material som skulle kunna påverka omgivningen. Förvaringen har setts som en sådan pågående användning av mark eller byggnader som omfattas av definitionen av miljöfarlig verksamhet. Det är den som haft rådighet över förvaringsverksamheten – ofta fastighetsägaren – som betraktats som verksamhetsutövare. Gemensamt för förvaringsfallen enligt både miljöskyddslagen och miljöbalken har varit att det förvarade avfallet eller materialet har varit väl avgränsat från omgivningen. Det har varit inneslutet i tunnor (Miljööverdomstolens dom 2009-03-03 i mål M 7733-08) legat i en urinbrunn (RÅ 1997:12) eller i cisterner (Koncessionsnämndens beslut B 31/91) eller det kan ha varit upplagt i väl avgränsade högar. I kommentaren till miljöbalken (Miljöbalken. En kommentar, Bengtsson m.fl.) används begreppet ”renodlade förvaringsfall ” (se t.ex. s. 10:5, stycke 3, s. 10:13 stycke 2). Med detta uttryck får också förstås en fysiskt avskild förvaring av detta slag.

Det finns inte något stöd i Miljööverdomstolens praxis för den syn bolaget redovisar när det gäller uppdelning i förvaringsfall (pågående miljöfarliga verksamheter) respektive föroreningsfall (förorenade områden) och som innebär att utfyllnadsområden kan vara att betrakta som förvaringsfall på vilka reglerna i 10 kap. inte skulle vara tillämpliga. Tvärtom är Miljööverdomstolens dom MÖD 2008:11 ett exempel på där domstolen funnit att mark innehållande avfall utgör ett förorenat område på vilket 10 kap. är tillämpligt, och där det bolag genom vars verksamhet avfallet uppkommit har undersökningsansvar. Miljööverdomstolen meddelar denna dag också dom i målet M 6329-08 där samma fråga aktualiseras.

Förorening med fasta ämnen eller fast material i mark bör heller inte ses annorlunda än förorening med motsvarande material i sediment eller vatten. Miljööverdomstolens domar MÖD 2003:127 och MÖD 2006:36 är exempel där domstolen funnit att föroreningar i sediment utgör förorenade områden på vilka 10 kap. miljöbalken är tillämpligt och där den verksamhet som bidragit till föroreningarna har ansvar.

Bedömningen i detta mål

Miljööverdomstolen konstaterar inledningsvis att det föreligger rättsligt stöd enligt 8 § lagen om införande av miljöbalken att förelägga en verksamhetsutövare

efterbehandlingsansvar enligt 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § miljöbalken av skadad miljö, om den miljöfarliga verksamhetens faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969, om verkningarna av verksamheten alltjämt pågick vid tiden för miljöbalkens ikraftträdande, och det föreligger behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som förorsakats av verksamheten. Regleringen kan inte anses uppenbarligen oförenlig med grundlag.

Fagersta AB har t.o.m. 1984 bedrivit verksamhet vid stålverket i Fagersta. Det avfall som uppkommit i verksamheten har deponerats på Norra Industriområdet. Den miljöfarliga verksamheten – verksamheten vid stålverket – har således bedrivits efter den 30 juni 1969. Miljööverdomstolen bedömer att markområdet idag är så förorenat att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön (10 kap. 1 § miljöbalken). Bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken är därmed tillämpliga. De ska tillämpas i den lydelse de hade före den 1 juli 2007.

Bolaget har bidragit till föroreningen (10 kap. 2 § miljöbalken), och deponeringen har inte inneburit att verksamhetsutövaren fränhant sig ansvaret för avfallet. Bolaget kan därför bli adressat för bl.a. förelägganden om utredningar som syftar till att klarlägga föroreningsskadans art och omfattning. Det innebär inte något hinder att bolaget nu inte har rådighet över området, eftersom länsstyrelsen enligt bestämmelser i 28 kap. miljöbalken kan besluta om tillträde.

Miljööverdomstolen finner att det finns fog för den förelagda undersökningen och att utredningsåtgärderna är skäligen. Miljödomstolens dom bör därför ändras endast på det sättet att angivna tidsfrister ändras.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Ulf Bjällås, miljörådet Anna-Lena Rosengården samt hovrättsråden Henrik Runeson, referent, och Karin Kussak.

Föredragande har varit Erik Ludvigsson



NACKA TINGSRÄTT
Miljödomstolen

DOM
2008-10-09
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 2857-07
Enhet 3

KLAGANDE

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

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

MOTPART

Länsstyrelsen i Västmanlands län
721 86 Västerås

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Västmanlands län beslut den 27 februari 2007, dnr 575-574-06, se domsbilaga 1

SAKEN

Föreläggande om undersökning på Norra industriområdet i Fagersta kommun

DOMSLUT

Miljödomstolen ändrar det överklagade beslutet endast på så sätt att dels tidpunkten när bolaget senast ska rapportera resultaten från undersökningarna till länsstyrelsen enligt punkt 10 i föreläggandet bestäms till den 30 juni 2009, dels tidpunkten när bolaget senast ska ha lämnat in en provtagningsplan till länsstyrelsen bestäms till den 16 februari 2009.

YRKANDEN M.M.

Bolaget

Investment AB Kinnevik (bolaget) har yrkat att miljödomstolen upphäver länsstyrelsens föreläggande. Som grund härför har bolaget anfört i huvudsak följande. Ärendet avser en deponi och inte ett förorenat område enligt 10 kap miljöbalken (MB). Deponier omfattas inte av reglerna i 10 kap MB vilket bl. a. innebär att reglerna om solidariskt ansvar mellan olika verksamhetsutövare över tiden inte kan tillämpas med avseende på ifrågavarande slaggtipp. Det finns därför inte legala möjligheter att hålla bolaget ansvarigt för undersökningar enligt 26 kap MB eller förebyggande skyddsåtgärder enligt 2 kap MB avseende den deponering, uppläggning och förvaring av avfall och förorenade massor som alltjämt pågår på berörda fastigheter på det Norra industriområdet. Eftersom det rör sig om kontroll av en pågående miljöfarlig verksamhet har utgångspunkten för länsstyrelsens beslut blivit felaktig. Bolaget är därmed också fel adressat för föreläggandet. Fastigheterna Fagersta 3:87 och 3:89 där slaggtippen är belägen förvärvades 1984 av Fagersta Stainless AB, som ägde slaggtippen fram till början av 1990-talet då fastigheterna såldes vidare. Det framstår som uppenbart att senare förvärvare av fastigheterna måste ha varit medvetna om slaggtippens existens och accepterat att deponering och förvaring av avfall pågått på de förvärvade fastigheterna. Det framstår som en allvarlig brist i länsstyrelsens föreläggande att det inte beaktas att ärendet gäller en deponeringsverksamhet som reglerats genom olika tillstånd och myndighetsbeslut och att hänsyn inte tas till frågan om vem eller vilka som kan betraktas som utövare av dessa verksamheter respektive innehavare av de tillstånd som reglerar deponierna. Rimligtvis måste frågan om skäligheten i att ställa ytterligare krav på deponin bedömas med utgångspunkt i hur deponin varit reglerad i givna tillstånd och vilka myndighetskrav som tidigare gällt beträffande deponeringsverksamhetens bedrivande, eventuella avslutningsåtgärder etc. Vidare utgör tidsfaktorn en central faktor vid bedömningen av vad som kan anses skäligt i ett enskilt fall. Detta gäller i synnerhet i en situation som denna när krav riktats mot bolaget för en verksamhet som Fagersta AB upphörde med för över 20 år sedan. Den 1 juli 1989 infördes en tydlig retroaktiv regel i svensk miljölagstiftning av vilken det framgick att krav även kunde ställas retroaktivt mot den som tidigare utövat en verksamhet, dvs. efter

det att verksamheten överlåtits eller lagts ner. Den som upphörde eller överlät en verksamhet före den 1 juli 1989 måste anses ha haft berättigade förväntningar på att inte senare kunna drabbas av krav beträffande den tidigare bedrivna verksamheten. Skälighetsutrymmet för att idag rikta krav mot bolaget för den verksamhet Fagersta AB upphörde med 1984 framstår därför som synnerligen begränsat om ens något. Tidsaspekten är också av betydelse för skälighetsbedömningen i ett annat hänseende. Ju äldre skadan är, dvs. ju längre tid som har gått sedan föroreningen skedde, desto mindre anses utrymmet vara för krav på åtgärder. Om man i enlighet med länsstyrelsens synsätt betraktar en deponi som ett förorenat område enligt 10 kap MB måste rimligtvis även tidsaspekten beaktas på motsvarande sätt som i andra föroreningsfall.

Det uppgivna syftet med föreläggandet måste redan anses uppfyllt och nyttan och nödvändigheten med ytterligare kostsamma utredningar av området ifrågasättas. En analys av redan utförda undersökningar utvisar att slaggtippen på Norra industriområdet inte innehåller särskilt höga föroreningshalter och inte utgör någon risk för direktpåverkan på människors hälsa.

Det framstår som irrelevant att ställa krav på utredningar och åtgärdsförslag som innebär att en äldre industritipp ska uppfylla kraven på mindre känslig markanvändning. Med hänsyn till den långa tid som gått sedan Fagersta AB upphörde med den verksamhet som genererade avfallet blir skälighetsutrymmet för att rikta krav mot bolaget i vilket fall ytterst begränsat om ens något. De förelagda utredningarna blir därför närmast av akademisk karaktär. Enligt en allmän förvaltningsrättslig princip får inte mer ingripande åtgärder än som behövs i ett enskilt fall tillgripas. Ett föreläggande får inte bli ett självändamål.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen har bestritt bifall till överklagandet och anfört i huvudsak följande. Länsstyrelsen delar inte bolagets uppfattning om att det skulle vara fel adressat för föreläggandet eller att det inte finns något behov av att vidare utreda föroreningssituationen. Det finns inte heller något skäl att vid en förestående

undersökning som denna jämka ansvaret. Av propositionen till MB (prop. 1997/98:45, del II s. 118) framgår att förvaringsfall omfattas av bestämmelserna i 10 kap MB. Efter förelagda utredningar står det klart att Investment AB Kinnevik (föret Fagersta AB) är att anse som den verksamhetsutövare som bidragit till huvuddelen av föroreningsituationen vid Norra industriområdet. Kemaktas undersökningar har identifierat Norra industriområdets slagghögar som en väsentlig källa för metallspridning i området. Resultaten visar att väsentliga mängder metaller i dagsläget tillförs Semlavikens sediment samt att industriområdet har en kraftig påverkan på grundvattnet. Kolbäcksån är recepiënt för hela området. Metallföroreningen har satt tydliga avtryck i form av höga eller delvis mycket höga metallhalter i sedimenten på ackumulationsbottnar i Kolbäcksån. Norra industriområdets slagghögar har sålunda medfört förorening. Risk föreligger att dessa förorenade områden kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. 10 kap MB är således tillämpligt, vilket gör bolaget till rätt adressat för föreläggandet.

Även om deponin i sig ses som ett förvaringsfall är det den som har deponerat som i första hand är ansvarig, dvs. Fagersta AB, som efter namnbyte och fusion numera är Investment AB Kinnevik. Länsstyrelsen delar bolagets uppfattning om att de undersökningar som är gjorda är översiktliga, däremot delar inte länsstyrelsen bolagets uppfattning om att Norra Industriområdets bidrag av metaller till Kolbäcksån är blygsamt. Det stämmer att det finns fler områden inom Kolbäcksåns avrinningsområde som är förorenade och påverkar ån med metaller. Detta påverkar dock inte bolagets ansvar och Norra Industriområdets påverkan på Kolbäcksån. Länsstyrelsen anser att de undersökningar som är gjorda på Norra Industriområdet inte är tillräckliga för att kunna dra slutsatser om hur Norra Industriområdet påverkar omgivningen, däribland Kolbäcksån. Kravet på undersökningar får anses vara klart underbyggt. Kompletterande undersökningar bör således utföras för att kunna ta ställning till behovet och omfattningen av åtgärder. Det finns inte några omständigheter som gör att utredningsansvaret kan minskas utan det är skäligt att bolaget bekostar utredningen.

Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnd

Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnd har anfört i huvudsak följande. Nämnden anser att krav på utredningsansvar enligt 10 kap MB kan ställas på bolaget. Bolaget kan härledas tillbaka till Fagersta Bruk Aktiebolag och den verksamhet som fanns på Norra industriområdet. Eftersom det är utrett att metaller lakar från Norra industriområdet till Kolbäcksån är det inte oskäligt att kräva att bolaget utreder i vilken omfattning detta sker. Angående diskussionen om huruvida området ska räknas som ett förorenat område enligt 10 kap MB eller en pågående miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap MB anser nämnden att i och med att metaller lakar och förorenar vattenområden i form av grundvatten och Kolbäcksån så är 10 kap MB tillämplig. Miljöenheten har genom olika tillståndsprövningar av miljöfarliga verksamheter fått kunskap om att de största tillskotten av metaller inte kommer från pågående industriutsläpp utan är läckage från tidigare verksamheter. Därför är det viktigt att se till att ytterligare utreda de områden som man vet läcker metaller till Kolbäcksån.

Bolaget

Länsstyrelsens yttrande visar tydligt att länsstyrelsen inte gör någon skillnad mellan en rättslig bedömning avseende ansvar för åtgärder för att minska föroreningsspridning från pågående verksamheter enligt 2 kap 3 § MB, respektive ansvar för efterbehandling av redan förorenade områden enligt 10 kap MB. Föreläggandet är utfärdat med stöd reglerna i 10 kap MB men anges i huvudsak syfta till utredningar av hur slaggtipparna på Norra industriområdet i dag påverkar omgivningarna, däribland Kolbäcksån, och i förlängningen krav på förebyggande åtgärder för att minska en eventuell pågående föroreningsspridning enligt 2 kap 3 § MB.

10 kap MB är tillämpligt på föroreningar som orsakats av förvaringsfall, avslutade deponier m.m. sedan en verksamhet upphört men själva deponin och dess innehåll skall inte betraktas som ett förorenat område som 10 kap MB är tillämpligt på. De deponiområden på fastigheterna Fagersta 3:17, 3:87 och 3:89, som Investment AB Kinnevik förelagts att undersöka, riskbedöma och även föreslå

efterbehandlingsåtgärder för, med målet att fastigheterna skall kunna användas för verksamheter som motsvarar Mindre Känslig Markanvändning, är således inte i sig att betrakta som förorenade områden i den bemärkelse som avses i 10 kap MB. Förebyggande krav måste riktas mot den som rättsligt sett är att betrakta som utövare av dessa nedlagda, men i miljörättslig bemärkelse ändå pågående miljöfarliga verksamheterna. Centrala frågeställningar för att bedöma detta är bl.a. att analysera rättskraften av de tillstånds- och tillsynsbeslut som meddelats för de aktuella verksamheterna. Vidare att utreda de närmare omständigheter som förevarit kring de förvärv av de fastigheter och deponier som Länsstyrelsen föreläggande avser, dvs. Fagersta 3:17, 3:87 och 3:89. Det kan här konstateras att länsstyrelsen i det överklagade föreläggandet inte beaktat rättskraften i de tillstånds- och tillsynsbeslut som meddelats för berörda verksamheter och inte heller beaktat de rättsliga effekter som följer när någon förvärvar en fastighet med tillhörande deponi på. Eftersom själva deponin är att betrakta som en pågående miljöfarlig verksamhet som regleras enligt 2 kap MB är det den som faktiskt och rättsligt kan anses råda över verksamheten som är att betrakta som verksamhetsutövare, dvs. primärt den som förvärvat och äger fastigheten och den därpå belägna deponin. Investment AB Kinnevik har inte någon som helst kontroll eller rådighet över slaggtipparna på de fastigheter som avyttrats för över 20 år sedan. Det bör särskilt noteras att reglerna om solidariskt ansvar mellan nuvarande och tidigare verksamhetsutövare i 10 kap MB inte är tillämpliga vid tillämpning av 2 kap och 26 kap MB på en pågående verksamhet. En tillsynsmyndighet kan t.ex. inte välja att rikta krav på installation av ny reningsutrustning avseende en pågående verksamhet mot en tidigare utövare av verksamheten. Avfallet på slaggtipparna har deponerats på platsen med myndigheternas tillstånd och goda minne och enligt vid var tid gällande regler och praxis. Det är orimligt att myndigheterna över 20 år senare bortser från detta faktum och i stället väljer att betrakta deponierna som förorenade områden enligt 10 kap MB. I länsstyrelsens yttrande anförs att Norra industriområdets slagghögar medfört förorening i form av ett bidrag till metallföroreningar i Semlavikens sediment och i ackumulationsbottnar i Kolbäcksån. Risk föreligger enligt länsstyrelsen att dessa förorenade områden kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön varför 10 kap MB skulle vara tillämpligt. Det

överklagade föreläggandet avser dock inte undersökningar av Semlavikens sediment eller ackumulationsbottarna i Kolbäcksån. Föreläggandet är enligt sin ordalydelse begränsat till dels undersökningar av föroreningar i marken på fastigheterna Fagersta 3:17, 3:87 och 3:89 samt i grundvattnet på och i anslutning till fastigheterna, dels att klargöra risken för spridning av föroreningar till Kolbäcksån. Även om 10 kap MB rent teoretiskt skulle kunna vara tillämpligt på förorenade områden utanför de fastigheter som föreläggandet avser (Fagersta 3:17, 3:87 och 3:89) på den grunden att utläckage från slaggtipparna skulle ha kunnat bidra till uppkomna sedimentföroreningar, kan det konstateras att länsstyrelsens föreläggande inte avser dessa områden.

En analys av de redan utförda utredningarna visar att bidraget av metaller från slaggtippen till Kolbäcksån överskattats i Kemaktas rapport AR 2004-29 och att det tillskott som kommer från andra förorenade områden i Fagersta via Fiskarbäcken torde vara i storleksordningen 10 ggr större. Länsstyrelsen bekräftar också i sitt yttrande att det är riktigt att det finns fler områden inom Kolbäcksåns avrinningsområde som är förorenade och som påverkar ån med metaller. Skulle länsstyrelsen ha för avsikt att initiera ett ärende enligt 10 kap MB avseende ansvar för undersökningar av Kolbäcksåns sediment, något som det överklagade beslutet inte avser, måste även andra potentiella källor till föroreningssituationen beaktas och vägas in. Den omständigheten att slaggtipparna på fastigheterna Fagersta 3:17, 3:87 och 3:89 eventuellt, och i så fall antagligen i begränsad mån, kan ha bidragit till uppkomsten av förorenade områden utanför och nedströms fastigheterna vilka 10 kap MB kan vara tillämpligt på medför inte att reglerna om undersökning av förorenade områden i 10 kap MB är tillämpliga på slaggtipparna i sig. Grunden för föreläggandet är därmed felaktigt och fel ansvarsbestämmelser har tillämpats avseende vem som är rätt adressat för föreläggandet.

Nya förhållanden

Länsstyrelsen har i målet upplyst att fastigheten Fagersta 3:89 sedan den 19 mars 2007 ägs av Fårbo Capital AB och att det på fastigheten under senhösten 2007 har påbörjats en verksamhet som innebär schaktning och grävning i deponin för att

återvinna metaller. Verksamheten bedrivs av Oljetransport i Fagersta AB.

Länsstyrelsen har angett att den exploatering som nu sker av deponiområdet innebär att ansvaret för att genomföra undersökningar och vidta åtgärder för att förhindra spridning av föroreningar från området, förutom Investment Kinevik AB, även kommer att tillfalla den nuvarande verksamhetsutövaren.

DOMSKÄL

Vad bolaget har anfört föranleder inte miljödomstolen att göra en annan bedömning än den länsstyrelsen har gjort. Miljödomstolen ändrar det överklagade beslutet endast på sätt som framgår av domslutet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se domsbilaga 2 (MD 2)

Överklagande skall ges in till Nacka tingsrätt, miljödomstolen, senast den 30 oktober 2008 och vara ställt till Svea hovrätt, Miljööverdomstolen.

Prövningstillstånd krävs.

Torgil Melin

Margaretha Bengtsson

I domstolens avgörande har deltagit t.f. rådmannen Torgil Melin (ordförande) och miljørådet Margaretha Bengtsson, enhälligt. Föredragande har varit beredningsjuristen Monika Gerdhem.



Domsbilaga 1

Investment AB Kinnevik
Box 2094
103 13 STOCKHOLM

Delgivningskvitto

NACKA TINGSRÄTT	
SVEA HOVRAÄT	
Rotel 1315	
Ink	2007-05-08
INKOM:	2010-03-31
Akt.	14283707
AKTBIL:	13
Aktbil.....	2

Föreläggande om undersökningar på Norra industriområdet i Fagersta kommun

Beslut

Länsstyrelsen beslutar med stöd av 26 kap 9 § miljöbalken (MB) jämte 2 kap 8 § samt 10 kap 2, 4 och 8 §§ samma balk, att förelägga Investment AB Kinnevik org nr 55 60 74 – 9742, nedan kallat bolaget, att utföra följande kompletterande undersökningar och utredningar avseende föroreningar från bolagets tidigare verksamhet på området Norra Industriområdet beläget på fastigheterna Fagersta 3:17, 3:87 och 3:89 i Fagersta Kommun.

Syftet med de kompletterande undersökningarna skall vara att lokalisera föroreningarna i marken på ovan nämnda fastigheter och i grundvatten på och i anslutning till fastigheterna, att avgränsa påträffade föroreningar i horisontell och vertikal led, uppskatta mängden förorenade massor och att klargöra risken för spridning av föroreningar till Kolbäcksån.

Senast den **30 september 2007** skall bolaget rapportera resultaten från undersökningarna till Länsstyrelsen enligt punkt 10 nedan. Senast den **15 maj 2007** skall bolaget ha lämnat in en provtagningsplan till Länsstyrelsen.

De kompletterande undersökningarna och utredningarna skall utföras som följer:

1. Vid utformningen av provtagningsplanen skall hänsyn tas till syftet med undersökningen och till resultatet av tidigare utförda undersökningar (Bilaga 1). Provtagningsplanen skall innehålla de uppgifter som anges i Svenska Geotekniska Föreningens (SGF) rapport 1:2004, kap 2.4.
2. Markprov skall tas med ett systematiskt provtagningsmönster för att fastställa föroreningarnas utbredning. Insamlade jordprov skall analyseras med avseende på arsenik, bly, järn, kobolt, koppar, krom, magnesium, nickel, vanadin och zink. Utöver detta skall kända iordningställda deponeringsplatser undersökas med screeninganalyser.
3. Grundvattenrör skall installeras för att klarlägga vattnets rörelse och hur föroreningarna sprider sig.
4. Laktest skall utföras på representativa prover från området.



5. Analyser skall utföras enligt standardiserade metoder. Endast laboratorier som är ackrediterade för de tillämpade metoderna får anlitas för laboratorieundersökningar. Analysmetodernas detektionsgräns skall vara lägre än de riktvärden för mindre känslig markanvändning som uppges i Naturvårdsverkets rapporter 4638 ("Generella riktvärden för förorenad mark") och 4889 ("Förslag till riktvärden, bensinstationer").
6. Om markprov analyseras med fältinstrument skall minst vart tionde prov, dock minst 10 prov, både analyseras med fältinstrument och på ackrediterat laboratorium enligt punkt 5.
7. Vid provtagning skall skyddsåtgärder vidtas så att markytan inte förorenas av misstänkt förorenade massor från djupare lager. Uppgrävda eller uppborrade massor skall återföras där de togs upp eller fraktas till godkänd mottagare.
8. Den detaljerade markundersökningen skall i övrigt genomföras enligt de anvisningar som anges i Naturvårdsverkets rapporter 4310 och 4311 (Vägledning för miljötekniska markundersökningar, del I: Strategi och del II: Fältarbete) och i SGF:s rapporter 1:96 (Geoteknisk fälthandbok) och 1:2004 (Fälthandbok, Miljötekniska markundersökningar).
9. Med utgångspunkt från undersökningsresultaten ovan skall bolaget utreda behovet av åtgärder. Målet med åtgärderna skall vara att föroreningsspridningen från områdena inte skall påverka Kolbäcksån och att fastigheterna skall kunna användas för verksamheter som motsvarar mindre känslig markanvändning enligt Naturvårdsverkets rapport 4638.
10. Rapporten skall utformas enligt anvisningar i kap 6 i Naturvårdsverkets rapport 4310 (Vägledning för miljötekniska markundersökningar del 1). Rapporten skall innehålla minst följande:

A. Hur undersökningarna genomförts: redovisning av valda metoder och vald metodik, beskrivning av utförda fältarbeten, jordlagerföljd i provgroppar/borrningar, mät- och analysresultat, provpunkters läge, avvägda grundvattnivåer.

B. Föroreningssituation, redovisning av påträffade föroreningar, föroreningarnas lokalisering i yt- och djupled, bedömd föroreningssituation, översiktlig beräkning av volym förorenade massor, en samlad redovisning av föroreningsbilden samt redovisning på geohydrologisk karta - alternativt jordartskarta - av hur föroreningarna sprids inom och kring det aktuella området. Eventuellt gjorda antaganden samt osäkerheter i underlaget skall redovisas. I tillämpliga delar ska materialet presenteras på tydligt kartunderlag.



C. Samlad riskbedömning, som sammanväger exponeringsvägar och miljö- och hälsoeffekter. Bedömt behov av riskreduktion, idag och i framtiden, i halter, mängder och lokalisering skall redovisas.

D. Förslag till efterbehandlingsåtgärder, inklusive överslagsmässig kostnadsberäkning. Förslaget ska redovisa vilka massor som skall åtgärdas och om de skall tas bort eller hur de skall behandlas.

Redogörelse för ärendet

Järnhanteringen har en lång historia i Fagersta. Det finns belägg för att det redan på 1300-talet pågick järnmalmsbrytning vid Semla, norr om sjön Flogén i Fagersta. Det har funnits tre bruk i Fagerstaområdet, det äldsta vid Semla, men tidigt fanns också bruk i Fagersta och Västanfors. Under senare delen av 1800-talet koncentrerades verksamheten till Fagersta bruk som utökades i början av 1900-talet. På 20-talet utvecklades produktionen av rostfritt stål och tidigare hade snabbstålstillverkning startat. Under 30-talet startade produktionen av hårdmetall och svetsade rör. Ända fram till 70-talet var det goda tider för stålindustrin och Fagersta bruk växte, men 1972 kom krisen till Fagersta. 1985 stängdes det sista stålverket i Fagersta.

Fagersta Bruk Aktiebolag org nr 55 60 01-9035 bildades 1898. Fagersta Bruk Aktiebolag bytte namn 1971 till Fagersta Aktiebolag som 1985 övergick till Industriförvaltningsaktiebolaget Kinnevik som i sin tur genom fusion 2004-07-28 nu heter Investment AB Kinnevik.

Under åren har avfall från bruken deponerats på ett flertal ställen runt om Fagersta. Detta föreläggande berör enbart det så kallade Norra industriområdet beläget på fastigheterna Fagersta 3:17, 3:87 och 3:89 i Fagersta Kommun.

Fagersta kommun och Länsstyrelsen i Västmanlands län har under ett flertal år undersökt hur påverkad Kolbäckssån är från tidigare verksamheter i Fagersta. På uppdrag av Fagersta kommun och Länsstyrelsen har Kemakta Konsult AB tagit fram följande fyra rapporter angående Kolbäckssån (se bilaga 1):

- Riskbedömning Kolbäckssån, B.G. och H.S., Kemakta AR 1999-05
- Undersökning av metallsituationen i Kolbäckssåns tillflöden i Fagersta, P.C., Kemakta AR 2000-15
- Förslag till kompletterande undersökningar i Kolbäckssån och dess tillflöden i Fagersta, B.G. och P.C., Kemakta AR 2000-25
- Fagersta Industriområde. Genomgång av tidigare undersökningar och förslag till handlingsplan, B.G., Kemakta AR 2004-29



Utöver dessa rapporter tog Fagersta kommun fram en miljövårdsplan 1988. Underlaget till detta beslut härrör i stora delar från dessa undersökningar.

Fastighetsägare

Nuvarande ägarna till de aktuella fastigheterna är:

- Fagersta 3:17 ägs av **G.K. och L.K.** sedan 2005
- Fagersta 3:87 ägs av Fagersta Metall AB sedan 1991
- Fagersta 3:89 ägs av Nordiska Tak AB sedan 1998

Bakgrund

Deponeringen inom det Norra Industriområdet påbörjades i början av 1950-talet. På fotografi från 1947 syns en liten sjö i norra delen av området. Enligt ögonvittnesskildringar tippades het slagg från järnvägsvagnar direkt ner i sjön varvid slaggen rullade nedför slänten "som glödande bollar" och orsakade ångexplosioner när de nådde vattnet.

Inom området låg förr ett stort kolhus och i anslutning till området Stortäktsgruvans anrikningsverk. Anrikningsverket brann ner 1953. Även kolhuset är idag borta och de enda synliga resterna är fyra rader med betongpelare.

Toppen av huvuddelen av deponiområdet ligger ca 10 m högre än Kolbäcksåns och Semlavikens strandlinje. I de centrala delarna av området finns idag en stor grop. Gropen är urschaktad till ett djup av ca 3-6 m under deponins topp. Ungefär mitt i gropen har en slagg hög med en krafledningsgalge lämnats kvar. Toppen av denna hög ligger ungefär i nivå med resten av deponiområdet vilket indikerar att huvuddelen av deponiområdet sannolikt var uppfyllt till samma nivå innan gropen schaktades ur.

Längs den nordöstra kanten finns en skrotgård där Cronimet Fagersta AB bedriver verksamhet. Kolarbybäcken rinner först längs kanten på ett par stora slagghögar och sedan in i en kulvert under deponin för att sedan mynna i Semlaviken.

På området har hyttsot, stoft och slam från reningsanläggningarna deponerats. Under flera år deponerades också fetter, emulsioner och icke regenererbara oljor. Längs den sydvästra kanten av den stora gropen fanns tidigare ett antal fasta tipplatser för olika typer av avfallsmaterial. Under perioden 1971-1984 deponerades olika typer av slam och annat specialavfall i gropar i slaggen. Inom området finns bla speciella platser för deponering av stoft och slam från ljusbågeugnens skrubber, hyttstof och slamlaguner. Några av slamgroparna har täckts över med slagg. Slamlagunerna grävdes ur vid tjäle några gånger i mitten av 1970-talet och det utgrävda materialet överfördes till den sk LBC-tippen på andra sidan länsväg 739. Slamlagunerna användes fram till 1978 och är idag övertäckta med aska från Fagersta Energiproduktions fastbränslepanna.

Föroreningssituationen Kolbäcksån

Kolbäcksån utgör recipient för Norra industriområdet. De undersökningar som genomförts visar att:



- Kolbäcksån och dess sediment är metallpåverkad i avsnittet mellan sjöarna Flogen och Kratten.
- Kolbäcksån får ett tydligt tillskott av metaller när den passerar Fagersta.
- Nickel, krom, zink, koppar och bly föreligger i lakbar form i slaggen.
- Metaller sprids både med grundvattnet och med de två bäckarna Kolarbybäcken och Fiskarbäcken.

Kommunicering

Länsstyrelsen kommunicerade ärendet den 4 juli 2006. Yttrande från bolagets ombud inkom till Länsstyrelsen den 9 oktober 2006. Bolaget anser i huvuddrag att området är en deponi och inte ett förorenat område vilket enligt bolaget innebär att bolaget inte är rätt adressat för föreläggandet, att området inte innehåller särskilt höga föroreningshalter, att det framstår som irrelevant att ställa krav på utredningar och åtgärdsförslag som innebär att en äldre industritipp skall uppfylla kraven på mindre känslig markanvändning samt att skälighetsutrymmet, med hänsyn till den långa tid som gått sedan Fagersta AB upphörde med den verksamhet som genererade avfallet, är ytterst begränsat om ens något. Bolaget gör också gällande att de undersökningar som redan är utförda ger ett tillräckligt underlag för en översiktlig bedömning av de hälso- och miljörisker som är förknippade med avfallet i tippet och en bedömning av storleksordningen av metallbelastningen från norra industriområdet på Kolbäcksån i förhållande till andra källor i Fagersta.

Länsstyrelsens bedömning

Miljö- och hälsorisker

Av utförda inventeringar och markundersökningar framgår att norra industriområdet och omgivande områden inklusive Kolbäcksån är förorenat på sådant sätt att det finns risk för att det förorenade området kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Risken för vidaretransport av föroreningar till andra områden är stor genom grundvatten och ytvatten. Av undersökningarna framgår att Kolbäcksån redan är starkt påverkad av metaller och att metallhalten ökar när ån passerar Fagersta.

Undersökningsbehov

Länsstyrelsen anser inte att de undersökningar som tidigare är gjorda, och som inte inriktar sig på norra industriområdets påverkan, är tillräckliga för att redovisa norra industriområdets påverkan på Kolbäcksån. De nu genomförda undersökningarna är översiktliga och behöver kompletteras med mer utförliga undersökningar för att det ska vara möjligt att säkert bedöma föroreningssituationen och vilka åtgärdsbehov som finns.

Ansvar

Länsstyrelsen har låtit Wistrand Advokatbyrå (Wistrand) utreda ansvaret för Norra Industriområdet (Bilaga 2). Wistrands bedömer att föreläggande i första hand ska riktas till In-



dustrieförvaltningsaktiebolaget Kinnevik, nuvarande Investment AB Kinnevik, att utreda föroreningsituationen i det område som täcks av slagghögen. Av Kemaktas och kommunens ovan angivna rapporter framgår att en övervägande del av det deponerade avfallet torde ha lagts upp av Fagersta Aktiebolag och tidigare Fagersta Bruk AB, org nr 55 60 01-9035 som efter uppköp och fusion idag är Investment AB Kinnevik. Alternativt kan fastighetsägarna föreläggas att utreda föroreningsituationen.

Bolaget gör gällande att förevarande fall utgör en pågående verksamhet och att krav därför skall ställas med stöd av 2 kap 3 § MB och inte 10 kap. Oaktat att förevarande fall kan bedömas som ett så kallat förvaringsfall, det vill säga pågående verksamhet enligt 9 kap 1 § miljöbalken, är norra industriområdet och omgivande områden inklusive Kolbäcksån förorenat på sådant sätt att det finns risk för att det förorenade området kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Bestämmelserna i 10 kapitlet i miljöbalken (MB), som behandlar ansvaret för förorenade områden, skall därför tillämpas. Verksamhetsutövare som har bedrivit faktisk drift efter den 30 juni 1969 kan ställas som ansvariga för förorenade områden enligt 10 kap MB¹. Fagersta Aktiebolag har bedrivit verksamhet på Norra Industriområdet efter detta datum. Den som utfört huvuddelen av den faktiska driften av verksamheten är Fagersta Aktiebolag. Detta medför att bolaget kan ställas som ansvarigt för utredning av föroreningarna enligt 2 kap 8 § och 10 kap 2 § miljöbalken, detta trots att verksamheten har haft tillstånd.

Andra som kan ha ett ansvar för Norra Industriområdet, eftersom de har varit eller är aktiva på platsen, är Västerbergslagen Värme AB (tidigare Fagersta Energi) genom att ha deponerat aska från fastbränslepannan, Cronimet Fagersta AB genom att de har en skrotgård på den nordöstra kanten av området, Foseco Nordiska AB eftersom de har återvunnit en del material från deponin under åren 1971- 72. I sammanhanget får deras bidrag till föroreningen anses som obetydligt. En verksamhetsutövare som visar att deras ansvar till föroreningen är så obetydlig att det inte ensamt motiverar efterbehandling skall endast ansvara för den del som motsvarar deras bidrag.

Länsstyrelsen bedömer att Investment AB Kinnevik ansvarar för föroreningarna inom området Norra industriområdet på fastigheterna Fagersta 3:17, 3:87 och 3:89 och att det är skäligt att förelägga detta bolag om fortsatta undersökningar av berörda områden.

Skälighetsbedömning

Länsstyrelsen anser att omfattningen av undersökningarna enligt detta föreläggande är miljömässigt motiverad och kostnadsmässigt skälig. Bedömningen av omfattningen av ansvaret avser endast undersökningar. Undersökningskostnader utgör normalt endast en mindre del av den totala kostnaden för undersökningar och åtgärder. Länsstyrelsen bedömer att bolagets ansvar är tillräckligt för att täcka åtminstone dessa undersökningskostnader.² Om det blir aktuellt att utföra efterbehandlingsåtgärder kommer en förnyad skälighetsbedömning att göras.

¹ Jfr 8 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken

² Jfr M 5338-04 och M 816-05.



Omfattningen av ansvaret är begränsat till att området ska vara användbart för det ändamål det var avsett för när verksamheterna bedrevs, dvs industriella verksamheter, och att föroreningar inte ska hota miljön eller människors hälsa i omgivningen.

Lagstiftning

Av miljöbalken framgår bland annat följande av intresse i detta ärende.

Av **2 kap 8 §** framgår den så kallade Polluters pay principle. Alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. I den mån det föreskrivs i denna balk kan i stället skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma.

10 kap skall enligt **10 kap 1 §** 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.

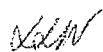
Enligt **10 kap 2 §** är den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till förorening av mark- eller vattenområden, byggnader eller anläggningar som kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön ansvarig till efterbehandling.

I **10 kap 4 §** definieras innebörden av efterbehandlingsansvar. "Efterbehandlingsansvaret innebär 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 skall bestämmas skall 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, skall även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning".

Enligt **10 kap 8 §** definieras ansvaret för utredningar "I frågor om ansvar för kostnader att utreda föroreningar inom ett sådant mark- eller vattenområde eller en sådan byggnad eller anläggning som avses i 1 § tillämpas 2-4 samt 6 och 7 §§."



I ärendets slutliga handläggning har deltagit
miljöskyddsdirektör Lise-Lotte Norin, beslutande,
jurist Tomas Söderblom samt
miljöskyddshandläggare Anders Adolfson, föredragande.


Lise-Lotte Norin


Anders Adolfson
021-19 50 05
anders.adolfson@u.lst.se

Bilaga 1: Tidigare undersökningar av föroreningar i Kolbäcksån
Bilaga 2: Ansvarsutredning

Bilaga: Hur man överklagar

Kopia: Västmanland-Dalarnas Miljö- och Byggförvaltning, 774 81 Avesta