



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060308

DOM
2017-12-11
Stockholm

Mål nr
M 682-17

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2016-12-29 i mål nr M 3503-16,
se bilaga A

PARTER

Klagande

Kinnevik AB,

Ombud: Advokaterna MLoch CH

Motpart

Länsstyrelsen i Uppsala län
751 86 Uppsala

SAKEN

Föreläggande att utföra utredningar inom Sågdammsområdet på
fastigheten X i Östhammars kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1368288

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

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Kinnevik AB har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen med ändring av mark- och miljödomstolens dom ska upphäva Länsstyrelsens i Uppsala län beslut och återförvisa målet till länsstyrelsen för vidare utredning.

Länsstyrelsen i Uppsala län har bestritt ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**Bolaget**

Huvudfrågan i målet är i vilket skede i en efterbehandlingsprocess utredningar övergår från att vara rena undersökningar till vad som ska anses som efterbehandlingsåtgärder.

Sågdammsområdet har varit föremål för två huvudstudier och en ansvarsutredning och det är klarlagt att åtgärder behövs. Länsstyrelsen har bedömt att verksamhetsutövarens ansvar med hänsyn till tidsaspekten begränsar sig till 45 procent av kostnaden. Enligt bolaget skulle siffran snarare vara högst 20 – 25 procent, detta inte minst eftersom länsstyrelsen betraktar Sågdammens deponi som en del av den samlade verksamheten vid Österbyverken som pågått i vart fall sedan slutet av 1800-talet.

De åtgärdsförberedande utredningarna som länsstyrelsen efterfrågar tar sikte på kommunens planer för den framtida användningen av området som grönområde eller strövområde. Kostnaden för de ytterligare utredningar som behövs för en övergång till strövområde ska enligt praxis bäras av kommunen. Sammantaget innebär detta att bolagets andel av det kvarvarande efterbehandlingsansvaret kommer bli mycket begränsad.

I frågan om Sågdammens deponi har efterbehandlingsprocessen passerat undersökningsstadiet. De utredningar som föreläggandet avser kan inte hänföras till utredningar rörande föroreningens utbredning och omfattning utan måste ses som åtgärdsförberedande undersökningar som ingår i åtgärdsskedet, särskilt avseende punkt 2 och 3 i föreläggandet. Ansvaret för de åtgärdsförberedande åtgärderna bör bedömas

enligt de regler och den praxis som utvecklats för efterbehandlingsåtgärder och bekostas med åtgärdsmedel.

Det är ostridigt att de fördjupade utredningar som föreläggandet avser innefattar stegen riskbedömning och åtgärdsutredning. Enligt Naturvårdsverkets kvalitetsmanual (Efterbehandling av förorenade områden – Kvalitetsmanual för användning och hantering av bidrag för efterbehandling och sanering) utgår åtgärdsmedel för såväl riskbedömning som åtgärdsutredning.

Det är tveksamt om de förelagda åtgärderna rent semantiskt omfattas av ordalydelsen att ”utreda föroreningar” i 10 kap. 8 § miljöbalken. Då bör det i stället röra sig om efterbehandlingsåtgärder enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. När det som i förevarande fall är känt att eventuella riskreducerande åtgärder till övervägande del kommer att bekostas med bidragsmedel och där de åtgärdsinriktade utredningarna tar sikte på en annan form av markanvändning än industrimark är det orimligt att fortsatt bortse från jämningsregeln i 10 kap. 4 § miljöbalken.

Länsstyrelsen

De förelagda undersökningarna utgör en del av huvudstudien och är inte en del av åtgärdsfasen. Utredningen av K_d -värdena är en del i att ta fram platsspecifika riktvärden som utgör en del av riskbedömningen i huvudstudien. Enligt Naturvårdsverkets kvalitetsmanual för efterbehandling utgör åtgärdsutredningen en del av projektets huvudstudieskede. Objektet är fortfarande i undersökningsfasen och de förelagda utredningarna är en del av riskbedömningen och åtgärdsutredningen.

En efterbehandlingsåtgärd måste utgöras av en faktisk åtgärd för att minska mängden föroreningar, spridningen eller risken för exponering. Det är oklart vad bolaget grundar sin angivna ansvarsandel på, även om frågan om ansvarsfördelning inte är relevant i detta ärende. Ansvaret för kostnader förenade med att efterbehandla området till känslig markanvändning behandlas inte i detta ärende.

Det finns för närvarande inte något skäl till jämkning av bolagets ansvar.

REMISSYTTRANDE**Naturvårdsverket**

I Naturvårdsverkets rapport Att välja efterbehandlingsåtgärd (5978) ger verket vägledning om hur man bör gå tillväga för att välja lämplig efterbehandlingsåtgärd. Av rapporten framgår vilka moment som bör ingå i en efterbehandling och i vilken ordning. Ett objekt ska utredas i sådan omfattning så att underlaget kan medge en bedömning av huruvida det föreligger ett efterbehandlingsbehov, samt vilka åtgärder som kan anses vara miljömässigt och ekonomiskt skäligen att vidta.

Uppgifterna som länsstyrelsen efterfrågar utgör en integrerad del av utredningsmaterialet och är en förutsättning för att en riskvärdering ska kunna utföras. Dessa uppgifter är vidare nödvändiga för att det ska vara möjligt att ta fram mätbara åtgärds-mål och för att göra en kostnadsberäkning. Resultatet av en sådan kan exempelvis vara att det inte är ekonomiskt försvarbart att utföra en åtgärd.

I Naturvårdsverkets kvalitetsmanual står det i kapitlet ”Huvudstudie” vad som bör ingå i en huvudstudie. Här nämns bland annat att det ska ingå en riskbedömning och en åtgärdsutredning.

Uppgifterna som efterfrågas under punkten 1 i föreläggandet behövs för att göra en fullständig riskbedömning genom att utreda rörligheten av metallerna i föroreningen och därmed fastställa risken för spridning till omgivningen. En riskbedömning ska leverera bland annat en sammanställning och statistik över föroreningsförekomster och föroreningsspridning samt uppskatta risker i nuläget och framtiden. Uppgifterna som efterfrågas under punkterna 2 och 3 är nödvändiga för att sammanställa en åtgärdsutredning. Bolaget har anfört att en åtgärdsutredning redan har genomförts vilket dock inte utesluter behovet av kompletteringar.

Sammanfattningsvis bedömer Naturvårdsverket att de fördjupade utredningar som efterfrågas av länsstyrelsen utgör en del av riskbedömningen och åtgärdsutredningen. Detta är moment som ingår i huvudstudien som i sin tur är en del av undersökningsfasen. Det är först när huvudstudien är avslutad som nästa fas tar vid.

Åtgärdsförberedelser är sådana undersökningar och åtgärder som bedöms befogade utifrån huvudstudiens innehåll.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Länsstyrelsen har förelagt bolaget att genomföra vissa utredningar avseende industrideponin på Sågdammsområdet och mark- och miljödomstolen har inte funnit skäl att ändra länsstyrelsens beslut. Bolaget har inte ifrågasatt behovet av utredningarna, men har anfört skäl som skulle innebära att det finns anledning att jämka bolagets kostnadsansvar för dem. De skäl som anförts är dels att utredningarna snarare är att hänföra till efterbehandlingsprocessens åtgärdsskede än till undersökningsskedet, dels att utredningarna syftar till att skapa förutsättningar för en känsligare markanvändning än tidigare, vilket går längre än vad bolaget kan åläggas ansvar för. Bolaget har också pekat på det förhållandet att deponin vid Sågdammsområdet har utgjort en del av den samlade verksamheten vid Österbyverken och att den pågått åtminstone sedan slutet av 1800-talet.

Jämkning på grund av att utredningarna snarast är hänförliga till åtgärdsskedet?

Bolaget har anfört att de utredningar som föreläggandet avser – i synnerhet punkterna 2 och 3 – är åtgärdsförberedande undersökningar som ingår i åtgärdsskedet av efterbehandlingsprocessen och att de därmed, enligt rådande praxis, borde bli föremål för jämkning.

Länsstyrelsen och Naturvårdsverket har åberopat Naturvårdsverkets rapport ”Att välja efterbehandlingsåtgärd (5978)” och verkets kvalitetsmanual ”Efterbehandling av förorenade områden – Kvalitetsmanual för användning och hantering av bidrag för efterbehandling och sanering” som stöd för att de förelagda utredningarna utgör en del av huvudstudien, skild från åtgärdsskedet, och att ansvaret för dem därmed inte ska jämkas enligt den praxis som gäller.

Enligt 10 kap. 4 § miljöbalken (lydelse före den 1 augusti 2007) innebär efterbehandlingsansvaret att den ansvarige i skäligen omfattning ska utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som behövs. I bestämmelsen anges också aspekter som

ska beaktas vid jämkning av ansvaret. Enligt 10 kap. 8 § ska bestämmelsen tillämpas även när det gäller kostnader för att utreda föroreningar.

Mark- och miljööverdomstolen – som är slutinstans i detta slag av mål – har i ett antal domar avgjort hur jämkning av kostnaden för efterbehandlingsåtgärder ska ske (se t.ex. MÖD 2010:31, MÖD 2010:18 och MÖD 2010:24). Domstolen har också i ett antal domar kommit till slutsatsen att kostnaderna för inledande undersöknings- och utredningsåtgärder normalt inte ska jämkas (se bl.a. MÖD 2014:2). I några fall har domstolen bedömt att beslut om vissa åtgärdsinriktade utredningar ska anstå till dess mer grundläggande undersökningar utförts (se bl.a. MÖD 2006:36 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 19 februari 2013 i mål nr M 7070-12). Det finns inte någon tidigare praxis som är direkt tillämpbar i alla delar i det nu aktuella fallet, där inledande undersökningsåtgärder beträffande föroreningssituationen redan utförts, samtidigt som föreläggandena inte är inriktade på praktiska efterbehandlingsåtgärder.

Bolaget har enligt *punkt 1* i föreläggandet ålagts att för industrideponin på Sågdammsområdet utreda relevanta K_d -värden och revidera tidigare framtagna platsspecifika riktvärdena och den riskbedömning som gjorts.

Bolaget har tidigare, i rapporter från år 2004 (Fördjupade undersökningar och utredningar Österbyverken, Kemakta 2004-02-13) och 2010 (Kompletterande utredningar Österbyverken, Hifab 2010-09-16), redovisat fördelningen av olika förorenande metaller mellan jord och vatten, K_d -värden. Baserat på K_d -värdena har platsspecifika riktvärden beräknats. De platsspecifika riktvärdena syftar till att ange vilka föroreningsnivåer som ska klaras för att skydda mot hälso- och miljöeffekter vid de förhållanden som råder på platsen.

Det är stora skillnader mellan de K_d -värden som tillämpats för beräkning av platsspecifika riktvärden i de båda rapporterna. Mark- och miljööverdomstolen delar underinstansernas bedömning att K_d -värdena och de platsspecifika riktvärdena är av stor betydelse för att kunna bedöma föroreningssituationen inom området. Enligt Mark- och miljööverdomstolens mening innebär punkten 1 en sådan inledande utredning som redan enligt tidigare praxis normalt inte bör jämkas. Det finns inte något

skäl att göra en annan bedömning i det här fallet, och det finns därmed inte heller något skäl att upphäva punkten.

Länsstyrelsen har i *punkterna 2 och 3* förelagt bolaget att göra en översyn av de preliminära haltgränserna för avfallsklassning som tidigare tagits fram och att ta fram en åtgärdsutredning för deponin. Åtgärdsutredningen ska upprättas i enlighet med Naturvårdsverkets kvalitetsmanual samt verkets rapport 5978. Den åtgärdsmetod som förespråkas ska vara miljömässigt motiverad, tekniskt möjlig och ekonomiskt rimlig och utredningarna ska kunna ligga till grund för en bedömning av lämplig åtgärd.

Mark- och miljööverdomstolen finner att det inte är fråga om sådana praktiska efterbehandlingsåtgärder som regleras genom 10 kap. 4 § miljöbalken, utan i stället utredningar om föroreningar som avses i 10 kap. 8 §. Utredningarna i punkterna 2 och 3 syftar till att ge underlag för ett beslut om genomförande och baserar sig till stor del på tidigare genomförda undersökningar och utredningar. Mark- och miljööverdomstolen delar länsstyrelsens och Naturvårdsverkets bedömning att det inte nu finns anledning att jämka bolagets kostnadsansvar för de förelagda utredningarna, även om dessa utredningar infaller i ett förhållandevis sent skede i utredningsprocessen.

Jämkning på grund av ändring till känsligare markanvändning?

Bolaget har i punkt 1 i föreläggandet ålagts att revidera den riskbedömning som gjorts utifrån den framtida markanvändningen, det vill säga att den tidigare industrimarken ska användas som grönområde eller strövområde.

Det är här fråga om en revidering av riskbedömningen, baserad på tidigare utredningsresultat. När Mark- och miljööverdomstolen i tidigare mål (MÖD 2010:19) bedömt att det inte varit skäligen att ålägga en verksamhetsutövare efterbehandlingsåtgärder som skulle motsvara en förädling av ett markområde, har det varit fråga om praktiska efterbehandlingsåtgärder som tydligt varit mer kostsamma än sådana åtgärder som skulle varit motiverade för att bibehålla den tidigare markanvändningen.

Mark- och miljööverdomstolen finner att inte heller den ändrade markanvändningen innebär att det finns anledning att i detta utredningsskede jämka bolagets kostnadsansvar.

Slutsatser m.m.

Bolaget har inte i målet hos Mark- och miljööverdomstolen anfört att det av tekniska eller miljömässiga skäl skulle vara olämpligt att utreda Sågdammsområdet separerat från övriga delar av Österbyverkens industriområde. Bolaget har däremot påpekat att man vid en jämkning av ansvaret för utredningarna vid Sågdammsdeponin bör beakta tidsaspekten utgående från Österbyverken som helhet och inte enbart utgående från den senare tillkomna Sågdammsdeponin. Eftersom Mark- och miljööverdomstolen kommit fram till att det överhuvudtaget inte är motiverat att jämka ansvaret för de förelagda utredningarna, aktualiseras inte i detta mål frågan om hur tidsaspekten skulle påverka en jämkning. Det blir en fråga för eventuellt kommande ärenden eller mål om ansvar för efterbehandlingsåtgärder. Om bolaget då kommer att åläggas ett ansvar för efterbehandlingsåtgärder, kan hänsyn även tas till kostnaderna för de undersökningar och utredningar som har genomförts, bland annat till följd av det nu aktuella föreläggandet (jämför MÖD 2014:2).

Sammanfattningsvis ger de skäl bolaget anfört inte anledning att upphäva de förelagda utredningarna avseende Sågdammsområdet. Bolagets överklagande ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Fredrik Ludwigs, tekniska rådet Anna- Lena Rosengården samt hovrättsråden Birgitta Bylund Uddenfeldt och Johan Svensson, referent. Föredragande har varit Lena Lidmark.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2016-12-29
meddelad i
Nacka strand

Mål nr M 3503-16

KLAGANDE

Kinnevik AB
Box 2094
103 13 Stockholm

Ombud: ML CHB

MOTPART

Länsstyrelsen i Uppsala län
751 86 Uppsala

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Uppsala läns beslut den 27 april 2016 i ärende nr 575-2958-16, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande att utföra utredningar på fastigheten X i Östhammars kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 470753

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 40 E-post: mmd.nacka.avdelning4@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:00-16:30

BAKGRUND

Länsstyrelsen i Uppsala län (länsstyrelsen) beslutade den 27 april 2016 att förelägga Investment AB Kinnevik (numera Kinnevik AB, nedan Kinnevik) att utföra fördjupade utredningar inför efterbehandlingsåtgärd vid industrieponin på Sågdammsområdet (Österbyverken) inom fastigheten X. Kinnevik har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Kinnevik har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut i sin helhet och att ärendet ska återförvisas till länsstyrelsen för omprövning av adressatfrågan. Till grund för sitt yrkande har bolaget anfört i huvudsak följande.

Frågan om efterbehandling för f.d. Österbyverken har diskuterats, utretts och delvis åtgärdats under närmare 20 års tid. Bolaget har tidigare tillsammans med Fagersta Seco AB och Österby Marine AB, som ett frivilligt åtagande, gett E Miljöteknik AB/Hifab AB i uppdrag att utföra kompletterande undersökningar av hela området enligt ett undersökningsprogram som utarbetades i samråd med länsstyrelsen. Resultatet av undersökningarna samt en riskbedömning och åtgärdsutredning redovisades år 2010. Kinnevik har utfört en efterbehandling vid det f.d. laboratoriet vid Sågdammen. Länsstyrelsen godkände åtgärden genom beslut den 4 maj 2010.

Under den fortsatta dialogen med länsstyrelsen åtog sig bolagen under vissa villkor att gemensamt genomföra vissa kompletterande utredningar, bl.a. en kontroll av de framtagna K_d -värden som legat till grund för riskbedömningarna. Bolagen och länsstyrelsen kunde dock inte nå en överenskommelse i den grundläggande frågan om behovet av åtgärder till skydd för markmiljön inom industriområdet. Bolagens ståndpunkt var att det inte kan anses miljömässigt motiverat att skydda markmiljöns organismer i ett aktivt industriområde eller i en deponi. Fokus bör i stället ligga på att skydda recipienten.

Föreläggandet med krav på nya utredningar och riskbedömningar utgår från en framtida ändrad markanvändning. Fastighetsägaren, Östhammars kommun, avser att göra den tidigare deponin till ett strövområde. Östhammars kommun har därutöver själv lagt upp muddermassor från Sågdammen på deponin samt använt området som upplagsplats för olika massor. Enligt bolagets mening bör ytterligare utredningskrav kopplade till den nya framtida planerade markanvändningen under rådande förhållanden rätteligen riktas mot Östhammars kommun och inte mot bolaget.

Bolaget har redan bidragit till de utredningar och riskbedömningar som kan anses rimliga i förhållande till bolagets ansvar. Dessa utredningar och bedömningar har dessutom utgått från området som helhet, dvs. såväl Sågdammsområdet som industriområdet i övrigt, med inriktning på att en eventuell efterbehandlingsåtgärd sker på ett så ändamålsenligt, miljömässigt godtagbart och kostnadmässigt rimligt sätt som möjligt. Dessa målsättningar har kunnat tillgodoses genom att såväl länsstyrelsen som de berörda bolagen har arbetat utifrån en helhetslösning för industriområdet, inklusive deponier m.m. När länsstyrelsen väljer att gå vidare med delområdet vid Sågdammsområdet och med krav på nya utredningar kopplade till kommunens planer för en ändrad markanvändning av området har den samlade bedömningen övergetts. Härutöver måste det beaktas att bolaget inte ansvarar för den ändrade markanvändningen och att bolaget redan medverkat och bekostat Hifabs utredning år 2010 samt utfört en efterbehandlingsåtgärd inom området.

Eftersom länsstyrelsen ser deponin vid Sågdammsområdet som ett föroreningsfall och inte ett förvaringsfall innebär tidsfaktorn att bolaget inte har något ansvar för den deponering som skett före år 1960 och endast ett begränsat ansvar för det som deponerades under 1960-talet. Staten har således huvudansvaret. Sammantaget måste de nya utredningskraven rörande Sågdammsområdet anses vara riktade mot fel adressat och gå utöver vad som rimligen kan krävas mot bolaget.

Punkten 1 i föreläggandet rör egentligen inte bara deponin vid Sågdammen, utan föroreningssituationen i industriområdet i stort. Det är enligt bolagets mening inte

ändamålsenligt att fragmentera utredningarna av f.d. Österbyverken på det sätt som nu sker genom att deponierna bryts ut och hanteras separat. En utredning av K_d -värden för Sågdammsområdet skulle inte medföra att överblicken över den totala föroreningssituationen ökar. Tvärtom finns i stället risk för att selektiva utredningar leder till att det beslutas om åtgärder som inte alls är de mest påkallade, effektiva och lämpligaste för att avhjälpa föroreningssituationen från f.d. Österbyverken. Föreläggandet, som det kommit att utformas, uppfyller således inte det angivna syftet.

Bolaget konstaterar att det i praxis inte ansetts skäligt att ålägga en tidigare verksamhetsutövare att vidta åtgärder för att åstadkomma en förädling av området till känslig markanvändning (MÖD 2010:19). Utredningar och åtgärder som behövs för en ändrad, mer känslig, markanvändning får bekostas av den part som drar nytta av förädlingen, i detta fall kommunen. Kommunen är dessutom fastighetsägare och har använt området för upplag och deponering av muddermassor. Länsstyrelsen anger vidare i motiven till det överklagade beslutet att "[d]etta föreläggande omfattar även det begränsade markområdet på den västra sidan dammen där härdsalter deponerats." Någon närmare beskrivning av vilket område som avses finns emellertid inte. Föreläggandet är i denna del så oprecist att det inte går att följa och ska redan av den anledningen upphävas.

Vad gäller punkten 2 i föreläggandet kan anföras följande. I Kemaktas tidigare utredning rörande området som helhet talas det om övertäckning som möjlig åtgärd för Sågdamsområdet. Ett liknande resonemang förs i Hifabs rapport, även om slutsatsen vid en riskvärdering leder till att inte heller en sådan åtgärd kan anses motiverad. Utredning av haltgränser för avfallsklassning torde snarare ta sikte på ett externt omhändertagande än på övertäckning. Även detta tyder på att länsstyrelsens föreläggande tar sikte på en ändrad markanvändning och inte på efterbehandlingen av f.d. Österbyverken som en helhet.

Enligt bolagets uppfattning kan det, utifrån ett verksamhetsutövarperspektiv, inte göras någon bedömning av om det är miljömässigt motiverat och rimligt att

genomföra åtgärder i deponin separat, eftersom föroreningssituationen inom deponin och kostnaderna för åtgärd måste sättas i relation till förhållandena på övriga delar av det förorenade området och dess bidrag till den totala föroreningssituationen. Bolaget har inte något ansvar alls för föroreningar/deponering som skett före år 1960, ett begränsat ansvar för deponering under 1960-talet och inte något ansvar för krav hänförliga till en ändrad markanvändning. De förelagda kraven på en ny åtgärdsutredning för deponin i detta syfte bör därför, med hänsyn till redan utförda utredningar och åtgärder, inte riktas mot bolaget.

Länsstyrelsen har bestritt yrkandet. Till stöd för sin inställning har länsstyrelsen anfört i huvudsak följande. Åtgärderna och åtgärdsutredningen måste göras utifrån den nuvarande markanvändningen. Sågdammsområdet ligger centralt i samhället och används redan idag som grönområde. Gång- och cykelvägar löper genom området. Det rör sig alltså inte om en framtida förändring av markanvändningen. En åtgärdsutredning som inte tar hänsyn till den nuvarande markanvändningen har endast ett teoretiskt värde och kommer inte kunna ligga till grund för några faktiska åtgärder.

Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) har i sitt mål nr M 483-13 tagit ställning till omfattningen av saneringsåtgärder vid en tidigare kemtvätt i Linköping. Området var vid tidpunkten för domen ett bostadsområde. MÖD ansåg att det var motiverat att sanera området utifrån den nuvarande markanvändningen. MÖD tog också, i likhet med underinstansen, ställning för att det inte var självklart att begränsa bolagets ansvar till vad som motsvarar industrimarkanvändning. Frågan prövades dock aldrig då det ursprungliga föreläggandet omfattade åtgärder till en lägre ambitionsnivå och den nivån kom att bli utgångspunkt för bedömningen.

Länsstyrelsen har inte tagit ställning till det slutliga ansvaret för åtgärder på Sågdammsområdet. Skäligheten bedöms efter jämkning med avseende på tidsaspekten till 45 % av kostnaderna. Med stöd av ovanstående avgörande i MÖD ska skälighetsbedömningen göras med utgångspunkt från den nuvarande

markanvändningen. Frågan är egentligen inte föremål för prövning då föreläggandet endast omfattar utredningar. Bolaget tycks dock mena att skälighetsbedömningen har bäring på adressatfrågan, en bedömning som länsstyrelsen inte delar. Praxis visar att verksamhetsutövares utredningsansvar är mycket långtgående.

Bolaget vänder sig mot att Sågdammsområdet behandlas separat från det övriga området. Delområdet är, som framgår av föreläggandet, ett av det mest förorenade områdena inom Österbyverken. Det ligger också sämst till både sett till risk för exponering och för föroreningsspridning till recipienten. Det bedrivs ingen försvårande pågående verksamhet på delområdet. Slutsatsen att ett åtgärdsbehov föreligger är inte resultatet av ett fragmentariskt angreppssätt.

K_d -värdena har en stor påverkan på de platsspecifika riktvärdena och därmed också på riskbedömningen och omfattningen av möjliga åtgärder. Att frågan utreds är en förutsättning för att kunna genomföra åtgärdsutredningen. Utredningen kommer samtidigt att resultera i bedömningar som är till stor nytta för riskbedömningen på industriområdet. Länsstyrelsen har i ett parallellt föreläggande ålagt bolaget att utreda relevanta K_d -värden vid den nordöstra industrideponin. Utredningarna kan med fördel samordnas. Det föreligger således inte några motsättningar med tillvägagångssättet.

Det begränsade markområdet på den västra sidan av dammen innefattas av det markerade området i översiktskartan, bilaga 1 till föreläggandet. Läget framgår också av kartbilderna som visar genomförd provtagning, om än bara genom att en provpunkt väster om dammen finns utmarkerad. Avgränsningen behandlas utförligare i den av bolaget genomförda huvudstudien från år 2010. Det kan sammantaget inte råda några tvivel om att bolaget vet vilket markområde som avses.

Avfallsklassningen är central både för åtgärdsalternativ som bygger på bortschaktning och på övertäckning. En eventuell övertäckning måste anpassas utifrån avfallets egenskaper och de krav som kan ställas enligt deponiförordningen.

Kinnevik har genmält i huvudsak följande. Det framgår uttryckligen av punkten 1 i föreläggandet att riskbedömningen ska revideras med hänsyn till den framtida markanvändningen. Kompletterande utredningar och åtgärdsutredningar som erfordras för kommunens framtida ändrade markanvändning ligger utanför bolagets ansvar. Bolaget har redan bidragit till utredningar och riskbedömningar med utgångspunkt från området som helhet, dvs. såväl Sågdammsområdet som Industriområdet. Dessa utredningar har, till skillnad från de nya utredningskraven, varit relevanta i förhållande till bolagets verksamhetsutövaransvar och med hela Österbyverken betraktat som en miljöfarlig verksamhet. Det är tydligt att länsstyrelsens föreläggande tar sikte på kommunens planer för en framtida markanvändning och inte på efterbehandling av f.d. Österbyverken som helhet.

Enligt Kinnevik ska tillämpningen av 10 kap. miljöbalken i relation till Kinnevik, inklusive ansvarsbedömningar, utgå från verksamheten som helhet. Eftersom skyddsobjektet i första hand är Nerån och åtgärdsbehovet motiveras utifrån behovet att förhindra föroreningsspridning till Nerån måste såväl riskbedömningar, utredningar av relevanta K_d -värden som framtagande av platsspecifika riktvärden utgå från hela Industriområdet respektive Sågdammsområdet. Hittillsvarande utredningar och riskbedömningar har haft denna utgångspunkt, se t.ex. tabell 12 i Hifabs rapport 2010-09-16 Kompletterande utredningar Österbyverken.

Synsättet ovan stöds av rättspraxis, t.ex. MÖD 2010:17 som gällde flera verksamhetsdelar inom ett järnbruksområde. 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 (1998:811) om införande av miljöbalken skulle tillämpas var för sig.

Enligt Kinnevik är det felaktigt både från miljö- och ansvarssynpunkt att bryta ut Sågdammsområdet för en separat ansvarsbedömning och för en separat bedömning av åtgärdsbehov utifrån kommunens planer på det sätt som länsstyrelsen har gjort

genom sitt föreläggande. Förelagda utredningsåtgärder är inte motiverade eller ändamålsenliga sett till området som helhet och sett till skyddsobjektet Nerån utan utgår från kommunens framtida planer för Sågdammsområdet. Den nya inriktningen på efterbehandlingsärendet innebär att krav på utredningar måste riktas mot relevant part, dvs. efter en omprövning av adressatfrågan utifrån de nya ändrade förutsättningarna. Det framstår som klart att föreläggandet borde ha riktats mot kommunen.

Tidigare bedömningar av hela industriområdet har kommit till slutsatsen att en lämplig åtgärd för den aktuella deponin bör vara övertäckning. Att nu frikoppla deponin och börja utreda saken med kommunens planer som utgångspunkt och som om deponin vore en fristående verksamhet är vare sig relevant eller motiverat från miljösynpunkt. Detta sett i relation till området som helhet, och i relation till Kinneviks ansvar som tidigare verksamhetsutövare vid Österbyverken.

I förevarande ärende borde åtgärdsbehovet för den miljöfarliga verksamheten som helhet först utredas med utgångspunkt i en samlad miljöbedömning av området. När relevanta riskreducerande åtgärder bestämts sker i andra ledet en skälighetsbedömning avseende verksamhetsutövarnas ansvar, där tidsaspekten blir av särskilt stor betydelse. Något bärande motiv till avsteg från dessa principer föreligger inte i detta fall. I den mån motiv föreligger är dessa helt hänförliga till kommunens planer och inte till Kinneviks verksamhetsutövaransvar. Östhammars kommun är fastighetsägare, har lagt upp muddermassor i området och är planmyndighet. Kraven borde därför rätteligen ha riktats mot kommunen.

DOMSKÄL

Allmänt

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att det i målet är ostridigt att Kinnevik har bedrivit miljöfarlig verksamhet på det aktuella området och att verkningarna av den

verksamheten fortfarande pågår. Det är i målet inte heller tvistigt att det aktuella markområdet är så förorenat att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön och att det därför finns ett behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av bolagets verksamhet. Frågan som mark- och miljödomstolen har att ta ställning till är om länsstyrelsens beslut att förelägga Kinnevik att utföra fördjupade utredningsåtgärder är ändamålsenligt, skäligt och proportionerligt. Frågor om efterbehandlingsåtgärder eller om ansvarsfördelning för dessa prövas inte inom ramen för detta mål.

Rätt adressat för föreläggandet

Kinnevik har anfört att bolaget inte är rätt adressat för föreläggandet. Mark- och miljödomstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning att det är lämpligt att rikta föreläggandet mot bolaget i egenskap av tidigare verksamhetsutövare. Att fastighetsägaren Östhammars kommun har hanterat muddermassor på fastigheten fråntar inte Kinnevik dess ansvar för undersökningsåtgärder. Kinneviks yrkande om att målet ska återförvisas till länsstyrelsen för omprövning av adressatfrågan ska därför avslås.

Föreläggandets avgränsning

Kinnevik har gjort gällande att det inte är meningsfullt att utföra utredningsåtgärder endast för industrieponin på Sågdammsområdet och att föroreningssituationen i industriområdet i stället måste utredas som en helhet.

Mark- och miljödomstolen kan konstatera att det fortfarande pågår miljöfarlig verksamhet inom Österbyverkens industriområde. Som framgår av länsstyrelsens beslut har deponering av industriavfall på industrieponin vid Sågdammen troligen upphört under mitten av 1970-talet. Industrieponin vid Sågdammen ingår inte längre i verksamhetsområdet för den industriella verksamhet som alltjämt bedrivs inom Österbyverkens industriområde. Med hänsyn till detta samt att det rör sig om ett väl avgränsat område finner mark- och miljödomstolen att det inte finns något

hinder mot att, som länsstyrelsen har gjort, rikta ett föreläggande mot Kinnevik gällande endast industrideponin på Sågdammsområdet.

Syftet med utredningsåtgärderna i föreläggandet är främst att skydda mot omgivningspåverkan från industrideponin på Sågdammsområdet och mer specifikt att skydda recipienten Nerån inklusive Sågdammen. Mark- och miljödomstolen anser att området har ett sådant läge i förhållande till Nerån samt att det på området har bedrivits sådan verksamhet att det inte kan uteslutas att det finns en risk för påverkan. Det är därför som utgångspunkt motiverat att förelägga Kinnevik att utföra utredning gällande industrideponin på Sågdammsområdet. I vilken omfattning detta är skäligt redovisas i form av en prövning av respektive punkt i föreläggandet nedan.

Punkten 1 i föreläggandet

Kinnevik har enligt punkten 1 i det överklagade beslutet förelagts att utreda relevanta K_d -värden och revidera de framtagna platsspecifika riktvärdena och riskbedömningen utifrån dessa. Den riskbedömning som har gjorts för Sågdammsområdet ska även revideras utifrån den framtida markanvändningen.

Mark- och miljödomstolen finner att det område som nu avses är väl avgränsat och utgör en mindre del av industriområdet i stort. Industrideponin vid Sågdammen har en högre föroreningsnivå än Österbyverkens industriområde i övrigt och det sker ett föroreningspåslag i Nerån när den passerar Sågdammen. Tidigare utredningar har gett sinsemellan motstridiga uppgifter om vilka K_d -värden som gäller inom området. Mark- och miljödomstolen delar länsstyrelsens bedömning om att K_d -värden har en stor påverkan på de platsspecifika riktvärdena och därmed också är av stor betydelse för riskbedömningen. Det föreligger ett klart behov av komplettera utredningen i denna del, varför ett föreläggande är ändamålsenligt. Att fastställa vilka K_d -värden som gäller på platsen är nödvändigt för att kunna bedöma risken för påverkan av Nerån och Sågdammen, oavsett att området utgör en mindre del av ett större förorenat område.

Kinnevik har anfört att det inte skäligen kan ställas krav på bolaget som hänför sig till den ändrade markanvändning av området till grönområde som framgår av Östhammars kommuns översiktsplan. Mark- och miljödomstolen bedömer att föreläggandet inte föranletts av en ändrad markanvändning utan av det starka allmänintresset att minska områdets omgivningspåverkan på recipienten Nerån. Intresset är starkt nog att i sig motivera föreläggandet. Kinnevik har förelagts att revidera den riskbedömning som gjorts för Sågdammsområdet utifrån framtida markanvändning. Den framtida markanvändningen, som grönområde, är dock enligt vad som har framkommit i målet densamma som dagens användning av marken. Av föreläggandet framgår inte att marken ska klara riktvärden för känslig markanvändning. Föreläggandet innebär inte någon åtgärd som i första hand syftar till en förädling eller ändring av markanvändningen. Med beaktande av vad som i målet framkommit om bolagets tidigare verksamhet på platsen, verksamhetens utsträckning i tiden och omständigheterna i övrigt bedömer mark- och miljödomstolen att föreläggandet i punkten 1 är ändamålsenligt, skäligt och proportionerligt. Den tid som länsstyrelsen har föreskrivit för åtgärdernas genomförande har inte mött någon invändning från bolagets sida.

Kinnevik har anfört att den första punkten i föreläggandet, såvitt avser ett begränsat markområde väster om Sågdammen där härdsalter har deponerats, är så opreciserat att den första punkten i sin helhet ska upphävas. Mark- och miljödomstolen konstaterar i denna del att beslutet enligt ordalydelsen avser industrieponin på Sågdammsområdet, som är belägen på fastigheten X i Östhammars kommun. Såvitt framgår av handlingarna i målet ligger deponin öster om Sågdammen. Området väster om Sågdammen omfattas således inte av beslutet. Enligt mark- och miljödomstolens uppfattning medför inte länsstyrelsens hänvisning till området väster om Sågdammen i beslutsskäl att föreläggandet kan anses omfatta även det området. Mark- och miljödomstolen anser därför inte att föreläggandet i punkten 1 är opreciserat.

Mot bakgrund av det nu anförda finner mark- och miljödomstolen att yrkandet, såvitt det avser punkten 1 i det överklagade beslutet, ska avslås.

Punkten 2 i föreläggandet

Kinnevik har enligt punkten 2 i det överklagade beslutet förelagts att göra en översyn av de preliminära haltgränser för avfallsklassning som tidigare tagits fram.

Mark- och miljödomstolen bedömer att en sådan översyn, som enligt beslutet kan grunda sig på befintligt material, är motiverad med hänsyn till deponins läge i förhållande till Nerån och det påslag av föroreningar som konstaterats i Nerån vid passage av Sågdammen. Med hänsyn till de förslag på åtgärder som har presenterats i hittills genomförda utredningar och omständigheterna i övrigt framstår det enligt mark- och miljödomstolen i nuläget som sannolikt att framtida efterbehandlingsåtgärder vid industrieponin vid Sågdammsområdet kommer att innefatta schaktning. Åtgärden i punkten 2 är ägnad att skydda recipienten och skäligen. Den tid som länsstyrelsen har föreskrivit för åtgärdernas genomförande har inte mött någon invändning från bolagets sida. Yrkandet, såvitt avser punkten 2 i det överklagade beslutet, ska därför avslås.

Punkten 3 i föreläggandet

Kinnevik har enligt punkten 3 i länsstyrelsens beslut förelagts att ta fram en åtgärdsutredning för deponin med utgångspunkt i tidigare utredningar och med beaktande av utredningarna enligt punkterna 1 och 2.

Mark- och miljödomstolen finner i likhet med länsstyrelsen att det är angeläget att en åtgärdsutredning tas fram i samband med att ny utredning tillkommer. Med beaktande av vad i målet framkommit om bolagets tidigare verksamhet på platsen, verksamhetens utsträckning i tiden och omständigheterna i övrigt bedömer mark- och miljödomstolen att föreläggandet i denna del är ändamålsenligt, skäligt och proportionerligt. Den tid som länsstyrelsen har föreskrivit för åtgärdsutredningens

framtagande har inte mött någon invändning från bolagets sida. Yrkandet, såvitt avser punkten 3 i det överklagade beslutet, ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 19 januari 2017. Prövningstillstånd krävs.

Sanna Ordenius

Ola Lindstrand

I domstolens avgörande har deltagit tingsfiskalen Sanna Ordenius, ordförande, och tekniska rådet Ola Lindstrand. Föredragande har varit beredningsjuristen Axel Henckel.