



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060209

DOM
2013-02-19
Stockholm

Mål nr
M 7070-12

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Östersunds tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2012-07-06 i mål nr M 2363-11, se bilaga

KLAGANDE OCH MOTPART

Utansjö Bruk AB, 556012-7994
870 15 Utansjö

Ombud: Jur.kand. vw
Wistrand Advokatbyrå Malmö AB
Hyllie Stationstorg 21
215 32 Malmö

KLAGANDE OCH MOTPART

Länsstyrelsen i Västernorrlands län
871 86 Härnösand

SAKEN

Föreläggande om detaljerad miljöteknisk undersökning av det föroreningsskadade området Utansjöbruk på fastigheterna Utansjö 3:48 och 3:95 i Härnösands kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Mark- och miljööverdomstolen avvisar Länsstyrelsens i Västernorrlands län yrkanden förutom vad gäller mark- och miljödomstolens begränsning av omfattningen av punkterna 3e och 3f i länsstyrelsens beslut den 22 juli 2011 (dnr 575-895-2011).
2. Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen punkterna 3e och 3f i länsstyrelsens ovan angivna beslut. Utansjö Bruk AB:s överklagande i övrigt lämnas utan bifall.
3. Länsstyrelsens överklagande lämnas utan bifall.

Dok.Id 1052264

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

YRKANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Utansjö Bruk AB (Utansjö Bruk) har i första hand yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska undanröja Länsstyrelsens i Västernorrlands län beslut den 22 juli 2011, dnr 575-895-2011, i dess helhet.

Utansjö Bruk har i andra hand yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska dels ändra punkten 1 i mark- och miljödomstolens dom till att omfatta provtagningspunkter i U3, U4 och U5 endast såvitt de tillhör riskklass 2, dels undanröja punkterna 2 och 3 i länsstyrelsens beslut.

Utansjö Bruk har i sista hand yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska undanröja punkterna 3e och 3f i länsstyrelsens beslut.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län har i sitt ursprungliga överklagande av mark- och miljödomstolens dom yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra mark- och miljödomstolens dom så att punkterna 3e och 3f omfattar hela industriområdet, dvs. delområde U1-U8 samt U9.

Länsstyrelsen har slutligen justerat sitt yrkande på följande sätt.

Med ändring av tidigare yrkande, yrkar länsstyrelsen i första hand att myndighetens beslut ska fastställas med den ändringen att beslutet ska begränsas till att omfatta endast själva industriområdet på fastigheterna Utansjö 3:48 och 3:95, delområde U1-U8 samt U9.

Länsstyrelsen har i andra hand vidhållit sitt ursprungliga yrkande.

Parterna har bestritt bifall till varandras yrkanden. Utansjö Bruk har vidare yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska avvisa länsstyrelsens justerade yrkanden.

Mark- och miljööverdomstolen har den 20 september 2012 meddelat prövningstillstånd i målet utom vad avser frågan om Utansjö Bruk är rätt adressat för föreläggandet.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSOLEN

Utansjö Bruk

Grund för talan

Bolaget har redan under tiden som verksamhetsutövare och fastighetsägare tagit ett stort miljöansvar och genomfört omfattande utredningsåtgärder. Det är oskäligt att förelägga en tidigare verksamhetsutövare, som dessutom överlåtits fastigheterna, åtgärder som går utöver vad som är nödvändigt.

Beslutet är alltför omfattande och saknar nödvändiga detaljer. Mark- och miljödomstolen har angett att delområden som tillhör riskklass 3 och 4 inte ska föranleda några ytterligare åtgärder. Oaktat detta har Mark- och miljödomstolen förelagt Utansjö Bruk att placera provtagningspunkter i delområdena U3, U4 och U5 utan närmare urskillnad trots att delar av dessa områden tillhör riskklass 3. Utansjö Bruk gör därvid gällande att beslutet ska avgränsas och proportioneras i förhållande till vad som är skäligt.

Såväl punkt 2 som punkt 3 i beslutet går vidare utöver vad som kan anses skäligt att kräva av bolaget. Det är fel att på nuvarande underlag besluta om genomförande och slutredovisning av miljöteknisk undersökning.

Under alla omständigheter bör fördjupad riskbedömning och riskvärdering jämte bedömning av avhjälpandeåtgärder inte tas med i detta skede av processen utan bör anstå till dess att analysplanens omfattning är fastställd och då den är genomförd.

Inställning till länsstyrelsens överklagande

Länsstyrelsen argumenterar utifrån att den fördjupade förstudiens resultat inte är riktiga eller missvisande. Detta antagande är enligt bolaget oriktigt.

Området ifråga bör rimligtvis klassificeras som mindre känslig mark, vilket har gjorts i förstudien. Förstudien konstaterar också att medel- och medianhalterna generellt sett är låga för hela området. Dessutom har den fördjupade förstudien konstaterat kraftigt varierande grad av föroreningar i industriområdet på fastigheterna. Industriområdet har delats upp i nio delområden baserat på historisk och nuvarande användning, varefter dessa har riskklassats var och en för sig med hänsyn till de utförda markundersökningarna. Med länsstyrelsens synsätt innebär det att den information som finns tillgänglig om föroreningssituationen på området är alltför bristfällig. Enligt Utansjö Bruk skulle detta i sådant fall snarare medföra att en ny förstudie bör äga rum före det att fördjupade riskbedömningar görs avseende hela området.

Enligt bolaget har den fördjupade förstudien varit tillräckligt tillförlitlig för att läggas till grund för bedömningen av eventuella kommande markundersökningar. Den fördjupade förstudien har också gjorts enligt anvisningar från länsstyrelsen och särskilda provtagningar har också gjorts enligt länsstyrelsens önskemål. De kommande undersökningarna bör därför, för det fall behov konstateras, begränsas till att i vart fall endast avse delområdena U3, U4 och U5 i de delar dessa tillhör riskklass 2.

Fråga om avvisning

Det justerade yrkande som länsstyrelsen framställt innebär en otillåten taleändring. Det avser en annan del av mark- och miljödomstolens dom än vad som omfattas av yrkandet i det ursprungliga överklagandet. Eftersom mark- och miljödomstolens dom vunnit laga kraft i de delar som inte omfattas av länsstyrelsens ursprungliga överklagande ska det nya yrkandet avvisas.

Länsstyrelsen

Grund för talan

I den översiktliga markundersökningen, den s.k. fördjupade förstudien, har det konstaterats att uppmätta halter i mark, grundvatten och sediment inom hela industriområdet överskrider bakgrundshalterna. Länsstyrelsen bedömer därför området som förorenat. Massatillverkningen på bruket har i väsentlig omfattning bidragit till

föroreningsituationen på området. Verksamheten har genererat olika typer av föroreningar från skilda delar av processerna som pågått under perioden 1900-2008.

Det överklagade beslutet gäller endast miljötekniska undersökningar. Enligt praxis är det skäligt att verksamhetsutövaren står för undersökningarna i sin helhet. Att bolaget bekostat tidigare undersökningar kan inte vara ett skäl att inte slutföra undersökningarna gällande föroreningar som verksamheten orsakat. Det överklagade beslutet är tillräckligt detaljerat och preciserat. Riskbedömning och riskvärdering enligt punkterna 3e och 3f i länsstyrelsens beslut ska genomföras för hela industriområdet, dvs. för alla delområden, för att resultatet ska kunna läggas till grund för valet av avhjälpandeåtgärder. Om länsstyrelsens förstahandsyrkande inte godtas, ska punkterna 3e och 3f baseras dels på resultatet från den nu aktuella detaljerade miljötekniska markundersökningen, dels på resultatet från tidigare undersökningar. Det är vidare principiellt viktigt att inte avskriva bolagets skyldighet att genomföra undersökningar för val av avhjälpandeåtgärder på riskklass 3 och 4 områden, som ju är förorenade.

Syftet med riskbedömningen är att uppskatta vilka risker föroreningsituationen innebär idag och i framtiden samt hur mycket dessa risker i så fall behöver reduceras. För Utansjö industriområde är frågan om föroreningar från området bidrar till en långsiktig negativ inverkan på omgivande ytvatten och sediment, av stor vikt för behovet av avhjälpandeåtgärder eftersom området angränsar till Ångermanälven. Hela belastningen från området måste beräknas i riskbedömningen. Att begränsa undersökningarnas omfattning till enskilda delområden medför en felaktig bedömning och därmed en underskattning av riskerna. Den information som finns om föroreningsituationen på området idag är bristfällig. Länsstyrelsen gör mot den bakgrunden bedömningen att det i nuläget inte går att uppskatta om risken är acceptabel eller om det föreligger behov av åtgärder inom området utan fortsatta undersökningar.

I målet saknas kostnadsutredning. Det finns dock inte skäl att anta att kostnaderna för kompletterande undersökningar skulle vara oskäligt höga jämfört med andra

undersökningar av liknande slag eller i proportion till de förväntade totala efterbehandlingskostnaderna.

Fråga om avvisning

Länsstyrelsens har överklagat domen i rätt tid. Det justerade yrkandet motsvarar länsstyrelsens yrkande i mark- och miljödomstolen och avser samma del av domen som det yrkande som har framställts i rätt tid och utgör därför en tillåten taleändring.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Länsstyrelsens justerade yrkande

Mark- och miljööverdomstolen har inledningsvis att ta ställning till huruvida länsstyrelsens justerade yrkande utgör en otillåten taleändring. Länsstyrelsen överklagade - i rätt tid - omfattningen av den fördjupande riskbedömningen (punkt 3e i länsstyrelsens föreläggande) samt riskvärderingen (punkt 3f i länsstyrelsens föreläggande). Efter överklagandetidens utgång och sedan Mark- och miljööverdomstolen meddelat prövningstillstånd i målet har länsstyrelsen justerat sitt yrkande.

Enligt 5 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska lagen (1996:242) om domstolsärenden tillämpas i mål som har överklagats till mark- och miljödomstol. Ärendelagen innehåller ingen bestämmelse som uttryckligen hindrar en part från att ändra talan i högre rätt. I förarbetena till lagen anges bl.a. att man för sökanden i och för sig skulle kunna uppställa regler av det slag som 13 kap. 3 § rättegångsbalken innehåller beträffande tvistemål, men att det torde vara relativt sällsynt att en part under ett pågående förfarande faktiskt behöver ändra sin talan och att tillåtligheten av en ändring inte alltid bör lösas på det sätt som gäller för tvistemål. Vidare anges att det beträffande den då gällande lagstiftningen (lagen [1946:807] om handläggning av domstolsärenden) visserligen hade antagits att tvistemålsreglerna i princip var tillämpliga, men att åtskilliga typer av domstolsärenden företer särdrag inte minst till följd av den speciella officialprövningsskyldighet för domstolen som kan rymmas inom ärendet. Därefter sägs att det dock närmast är en självklarhet att en part inte ens i

ett indispositivt ärende kan tillåtas att ändra talan till att avse vad som i processrättslig mening är en annan sak än den ursprungliga (prop. 1995/96:115 s. 100 f.).

Den justering av överklagandet som länsstyrelsen gjort, sedan prövningstillstånd meddelats, avser enligt Mark- och miljööverdomstolen en annan sak än vad som genom parternas ursprungliga överklaganden kommit under domstolens prövning. Mark- och miljööverdomstolen avvisar därför länsstyrelsens justerade yrkande.

Den fråga som Mark- och miljööverdomstolen härfter har att ta ställning till är således omfattningen av föreläggandet.

Omfattningen av föreläggandet

Bolaget har yrkat att föreläggandet bör upphävas i sin helhet eftersom det inte är skäligt. Åtminstone bör föreläggandet begränsas till att omfatta de delar av de utpekade delområdena som tillhör riskklass 2. Punkterna 2 och 3 som gäller bland annat genomförande av den miljötekniska undersökningen respektive slutredovisning av undersökningen med riskbedömning, riskvärdering och övergripande åtgärdsutredning bör enligt bolaget också upphävas och särskilt då punkterna 3e och 3f som gäller en fördjupad riskbedömning och bedömning av avhjälpandeåtgärder respektive riskvärdering.

Länsstyrelsen har yrkat att punkterna 3e och 3f i stället ska utvidgas till att avse hela industriområdet och att underlaget då bör utgöras av dels av vad som framkommer till följd av det nu aktuella föreläggandet, dels tidigare undersökningar.

Mark- och miljööverdomstolen delar mark- och miljödomstolens bedömning att den detaljerade miljötekniska undersökningen enligt domstolens dom är miljömässigt motiverad och inte oskäligt kostsam. Det finns därmed inte skäl att undanröja föreläggandet i dess helhet enligt bolagets förstahandsyrkande.

En begränsning av undersökningarna till att avse enbart de delar av delområdena som tillhör riskklass 2 skulle kunna medföra att möjligheterna till en önskad

helhetsbedömning försämrar. Det är bolaget som enligt punkten 1 i föreläggandet ska upprätta förslag till en provtagnings- och analysplan för undersökningarna. Enligt Mark- och miljödomstolens mening finns det inte skäl att begränsa undersökningarna mer än vad mark- och miljödomstolen redan gjort genom att ange att provtagningspunkterna ska placeras i anslutning till påträffade förhöjda föroreningshalter inom de angivna delområdena.

Det finns inte heller anledning att helt upphäva punkterna 2 och 3 i föreläggandet – genomförande och redovisning av undersökningarna. När det gäller de särskilda punkterna 3 e och 3 f som både bolaget och länsstyrelsen haft invändningar mot, bedömer dock Mark- och miljööverdomstolen att de nu bör utgå ur föreläggandet. Det är enligt domstolens mening lämpligare att avvakta med dessa utredningar – som är av åtgärdsinriktad karaktär – till dess resultatet av föreläggandet i övrigt presenterats. Utredningar av detta slag kan behöva baseras på underlag som gäller industriområdet i dess helhet och utföras av den som också kan komma att ansvara för eventuella efterbehandlingsåtgärder.

Sammantaget finner således Mark- och miljööverdomstolen att föreläggandet inte bör ändras på annat sätt än att punkterna 3e och 3f nu ska utgå.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Henrik Löf, tekniska rådet Anna-Lena Rosengården samt hovrättsråden Henrik Runeson och Mikael Hagelroth, referent. Avgörandet är enhälligt. Föredraganden har varit hovrättsfiskalen Kristina Börjevik Kovaniemi.



ÖSTERSUNDS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2012-07-06
meddelad i
Östersund

Mål nr M 2363-11

KLAGANDE

Utansjö Bruk AB, 556012-7994
870 15 Utansjö

Ombud: Jur.kand. vw
Wistrand Advokatbyrå
Box 4149
203 12 Malmö

MOTPART

Länsstyrelsen i Västernorrlands län
871 86 Härnösand

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Västernorrlands län beslut den 22 juli 2011, dnr 575-895-2011,
se **bilaga 1**

SAKEN

Föreläggande om detaljerad miljöteknisk undersökning av det föroreningsskadade området Utansjöbruk på fastigheterna Utansjö 3:48 och 3:95, Härnösands kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen ändrar det överklagade beslutet på följande sätt.

1. Punkterna 1a, 1b, 1c och 1d utgår och ersätts av följande föreskrift.

Provtagningspunkterna ska placeras i anslutning till påträffade förhöjda föroreningshalter i delområdena U3, U4 och U5 angivna i fördjupad förstudie, upprättad av SWECO Environment AB den 22 oktober 2008 och reviderad den 12 november 2008.

Provtagnings- och analysplanen ska inges till länsstyrelsen senast den 7 januari 2013.

2. Den detaljerade miljötekniska undersökningen enligt punkt 2 och slutredovisningen därav enligt punkt 3 ska omfatta enbart delområdena U3, U4 och U5 i SWECO Environment AB:s fördjupade förstudie.

Dok.Id 152258

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 708 831 28 Östersund	Storgatan 6	063-15 06 00 E-post: mmd.ostersund@dom.se	063-15 06 88	måndag – fredag 09:00-12:00 13:00-15:00

BAKGRUND

Vid Utansjö bruk har industriell verksamhet pågått sedan 1600- talet med bl.a. kronosåg, järnbruk och massatillverkning. Massatillverkningen fasades ut under 2008. På området har fyra utredningar/undersökningar utförts avseende förekomst av eventuella föroreningar.

1. 2000/2001 utförde ÅF AB, på uppdrag av Rottneros AB, en MIFO-inventering, fas 1, i enlighet med Naturvårdsverkets metodik för inventering av förorenade områden. Några objekt bedömdes tillhöra riskklass 2 och 3, inga klass 1-objekt påträffades.
2. 2003 kompletterades inventeringen med en översiktlig miljöteknisk markundersökning, MIFO fas 2, vilken utfördes av ÅF AB på uppdrag av Utansjö Bruk, Rottneros. Undersökningen fokuserades på de objekt som i MIFO fas 1 klassades som tillhörande riskklass 2 och 3.
3. 2008 utförde SWECO Environment, på uppdrag av Utansjö Bruk AB, en fördjupad förstudie av föroreningar i mark och grundvatten inklusive en förnyad riskbedömning enligt MIFO.
4. 2008 utförde SWECO Environment, på uppdrag av Utansjö Bruk AB, provtagning och riskbedömning av sediment i vattenområdet utanför Utansjö bruk.

Länsstyrelsen har därefter utrett behovet av ytterligare undersökningar i området och i det överklagade beslutet sammanfattningsvis förelagt Utansjö Bruk AB följande.

1. Upprätta en provtagnings- och analysplan för genomförande av en detaljerad miljöteknisk undersökning av fastigheterna Utansjö 3:48 och Utansjö 3:95;
2. Genomföra en detaljerad miljöteknisk undersökning m.m. på fastigheterna Utansjö 3:48 och Utansjö 3:95;
3. Redovisa resultatet av den detaljerade miljötekniska undersökningen enligt punkt 2 ovan med en fördjupad riskbedömning och riskvärdering.

YRKANDEN

Utansjö Bruk AB har överklagat länsstyrelsens beslut och yrkat i första hand att mark- och miljödomstolen upphäver eller undanröjer länsstyrelsens beslut i sin helhet, i andra hand att mark- och miljödomstolen dels med ändring av punkten 1 begränsar beslutets omfattning till såväl areal som provtagningsmängder och provpunkter så att provtagnings- och analysplan ska omfatta endast del av fastigheterna Utansjö 3:48 och Utansjö 3:95 med analys av relevanta föroreningar i skälig omfattning, dels/alternativt att punkterna 2 och 3 upphävs, tillsammans eller var för sig, i tredje hand att mark- och miljödomstolen förordnar att den i punkten 1 föreskrivna provtagnings- och analysplanen ska inges till länsstyrelsen senast den 1 augusti 2012 och att punkten 2 ska gälla endast del av fastigheterna Utansjö 3:48 och Utansjö 3:95 och i konsekvens därmed att även punkten 3 ska gälla endast del av fastigheterna Utansjö 3:48 och Utansjö 3:95 samt att punkterna 3e och 3f upphävs eller undanröjs samt under alla avseenden att mark- och miljödomstolen ändrar punkten 3 så att punkterna 3e och 3f upphävs eller undanröjs.

UTVECKLING AV TALAN

Tills stöd för sin talan har Utansjö Bruk AB anfört bl.a. följande. Beslutet är otydligt och oklart utformat. Vid en genomgång av beslutet kan utläsas att det avser fastigheterna Utansjö 3:48 och Utansjö 3:95 i Härnösands kommun. I beslutet anges inte någon begränsning till areal eller del av fastigheterna. Trots beslutets utformning redovisar länsstyrelsen vid sin redogörelse av ärendet att området omfattar totalt 37 ha, vilket är en mycket omfattande yta i och för sig men icke desto mindre en felaktig redovisning av de aktuella fastigheternas areal. Fastigheterna Utansjö 3:48 och Utansjö 3:95 omfattar nämligen en areal om 248,20 ha. Beslutet är således felaktigt och i vart fall oklart och missvisande.

Länsstyrelsens beslut innehåller vidare felaktigheter i följande tre avseenden;

1. Felaktig adressat för beslutet
2. Omfattningen av beslutet
3. Skäligheten av beslutet i förhållande till övriga omständigheter.

Fel adressat för beslutet

Utansjö Bruk gör gällande att bolaget är fel adressat för beslutet då bolaget har upphört med all verksamhet på fastigheterna ifråga i samband med verksamhetsöverlåtelse till den nuvarande verksamhetsutövaren, Domsjö/Utansjöverken, den 31 januari 2008. Utansjöverken tog över gällande miljötillstånd i samband med verksamhetsöverlåtelsen och även Domsjö innehar miljötillstånd. Mot bakgrund av att verksamheten på fastigheterna i fråga bedrivs än idag och då av annan verksamhetsutövare än Utansjö Bruk ska, enligt lagstiftning och rättspraxis, beslutet riktas till den nuvarande verksamhetsutövaren.

Enligt 10 kap 2 § miljöbalken har verksamhetsutövaren det primära ansvaret för avhjälpande av miljöskada. Både den nuvarande och tidigare verksamhetsutövaren kan göras ansvarig. Utgångspunkten är dock att den *nuvarande* verksamhetsutövaren i första hand ska göras ansvarig för eventuella föroreningar och därmed även för undersökningar. Stöd för detta återfinns i kommentaren till de i miljöbalken relevanta bestämmelserna samt i den praxis som utvecklats både i enlighet med miljöbalken och tidigare under miljöskyddslagen.

Att undersökningskraven bör ställas till i första hand den nuvarande verksamhetsutövaren har också slagits fast av Miljööverdomstolen i rättsfallet MÖD 2003:127 där en befintlig verksamhetsutövare förelades att utföra omfattande undersökningar. Domstolen konstaterade i avgörandet att kraven kan ställas på den nuvarande verksamhetsutövaren vinner stöd i förarbetena till 10 kap miljöbalken. Miljööverdomstolen betonade särskilt att ett sådant synsätt även överensstämmer med den praxis som utvecklades under miljöskyddslagen vilket innebär att den som tar över en verksamhet i princip övertar såväl rättigheter som skyldigheter. Enligt Miljööverdomstolens uppfattning bör i efterbehandlingsansvaret även ingå det inledande ansvaret för utredning och kartläggning av föroreningarna.

Det bör i detta sammanhang särskilt framhållas att sakomständigheterna i MÖD 2003:127 är snarlika de i det aktuella målet. Därmed, helt i överensstämmelse med Miljööverdomstolens bedömning, kan det konstateras att verksamheten ifråga fortfarande bedrivs även om den förändrats i omfattning. I det fall verksamheten

alltjämt pågår, bör en tillsynsmyndighets förelägganden och andra beslut normalt riktas mot den som bedriver verksamheten oaktat att verksamheten förändrats i omfattning. Detta gäller särskilt vid tillståndsgiven verksamhet, eftersom tillståndet kan behöva omprövas.

Såsom påpekats ovan bedrivs verksamheten på området, renseriet, av Domsjö, som även bedriver en omfattande massaproduktion endast åtta mil från fabriksområdet. Då renseriet utgör det första steget i masstillverkningsprocessen kan det konstateras att det fortfarande rör sig om samma verksamhet, om än i begränsad omfattning. Eftersom Domsjö är den nuvarande verksamhetsutövaren på fabriksområdet anser Utansjö Bruk att beslutet ska riktas mot detta bolag. Det skall även tilläggas att Utansjö Bruk numera är ett vilande bolag som inte bedriver någon verksamhet och inte heller har några anställda i bolaget.

Vid bedömningen av vem ett undersökningsföreläggande ska riktas mot kan tillsynsmyndigheten såsom skäl anse att den verksamhetsutövare som faktiskt orsakat eller i hög grad bidragit till den påstådda föroreningen ska vara adressat för föreläggandet oaktat denne inte är nuvarande verksamhetsutövare. I det aktuella målet har länsstyrelsen inriktat sig på förekomsten av kisaska. Det är härvid viktigt att notera att den verksamhet som Utansjö Bruk bedrivit under den tid som bolaget varit verksamt på fabriksområdet inte innefattat kisaska utan denna härstammar från verksamhet som bedrivits under åren 1918-1935. Länsstyrelsen har bl.a. anfört att verksamheten med kisaska pågått fram till 1982, vilket är direkt felaktigt.

Den kisaska som finns inom fabriksområdet är väsentligen spill från hantering, lagring och transporter. Härvid ska särskilt noteras att det på fabriksområdet endast finns en obetydlig mängd kisaska. Det ska vidare noteras att fabriksområdet, vid en jämförelse med andra liknande industriområden, innehåller försumbara mängder kisaska och detta p.g.a. av att kisaskan transporterats bort från fabriksområdet till Rönnskärsverken. Genomförda markundersökningar stöder detta. Det kan konstateras att medel- och medianvärden för de uppmätta föroreningarna med ytterst få undantag ligger klart under gränsvärdena för mindre känslig markanvändning medan

maxvärdena ligger klart över. Detta stöder antagandet att föroreningarna utgörs av spill och således inte av deponering eller användning för vägbyggen och utfyllnad, vilket var vanligt att kisaskan användes till vid andra fabriker förr i tiden. Slutsatsen är därför att mängden föroreningar inom fabriksområdet är liten. Resultaten ger även stöd för den tidigare dragna slutsatsen, baserad på verksamhetsbeskrivning, att det inte deponerats någon kisaska på fabriksområdet.

Med hänsyn till dåtidens kunskap om omhändertagande av avfallsprodukter har kisaska inom fabriksområdet hanterats med mer än sedvanlig försiktighet. Genom att transportera bort kisaskan har dåvarande Utansjö Bruk vidtagit åtgärder som trots allt ska beaktas vid den skälighetsprövning som ska ske.

Mot bakgrund av det ovan redovisade är det av länsstyrelsen utfärdade och motive-
rade beslutet synnerligen otillfredsställande. Det föreligger således inte någon om-
ständighet som motiverar att länsstyrelsen utfärdat beslutet till Utansjö Bruk.

Utöver vad som redovisats ovan ska, vid bedömning av vem ett utredningsföreläggande riktas till, beaktas vem som är fastighetsägare. Länsstyrelsen har felaktigt i beslutet angett att det i nuläget saknas förutsättningar att ålägga fastighetsägaren utredningsansvaret. Enligt 10 kap 10 § miljöbalken kan dock fastighetsägarens ansvar aktualiseras oavsett om verksamhetsutövaren finns att tillgå eller inte. Det är just sådana specifika omständigheter som i det nu aktuella målet som bör motivera tillämpning av bestämmelsen ifråga.

Utansjö Bruk gör vidare gällande att länsstyrelsen felaktigt kommit till slutsatsen att det *"saknas i nuläget förutsättningar att ålägga fastighetsägaren ett andrahandsansvar enligt 10 kap 3 § miljöbalken"*. Mot bakgrund av de rådande omständigheterna i målet gör Utansjö Bruk gällande att undersökningsföreläggandet ska riktas mot nuvarande fastighetsägare, Utansjöverken, enligt 10 kap 10 § miljöbalken. Det kan ifrågasättas på vilken grund länsstyrelsen kommit till sin redovisade slutsats, särskilt mot bakgrund av att den nuvarande verksamhetsutövaren och fastighetsägaren ingår i en och samma koncern.

Bestämmelsen i 10 kap 10 § miljöbalken föreskriver att ägaren till en fastighet, byggnad eller anläggning, trots frihet från ansvar enligt 10 kap 2 eller 3 § miljöbalken, kan förpliktas att svara för utredningskostnader som rör fastigheten, byggnaden eller anläggningen i den utsträckning det är skäligt med hänsyn till den nytta ägaren kan antas få av utredningen, de personliga ekonomiska förhållandena och omständigheterna i övrigt.

Begreppet "avhjälpande" enligt definitionen i 10 kap 1 § tredje stycket miljöbalken omfattar också utredning. Både i lagmotiven och i miljöbalkskommentaren anges det att ansvaret för utredningskostnaderna är något mer vidsträckt än ansvaret för efterbehandling. Därför kan en fastighetsägare, trots att denne inte behöver svara för själva avhjälpandet enligt 10 kap 3 § miljöbalken ändå vara betalningsskyldig för utredningen. Som skäl anges i lagmotiven att utredningen kan vara till nytta för fastighetsägaren. Mer individuella omständigheter knutna till ägarens egna förhållanden kan här vara av betydelse för bedömningen. I det avseendet skiljer sig bedömningen från den skälighetsbedömning som ska göras enligt 10 kap 4 § miljöbalken.

En fördjupad miljöteknisk undersökning, genomförd på bekostnad av Utansjö Bruk, kommer onekligen att vara till nytta för nuvarande fastighetsägaren. Här bör det särskilt uppmärksammas att vid försäljningen av fastigheterna var den relativt låga köpeskillingen förhandlad utifrån kända förhållanden och anpassad till att Domsjö skulle överta det fortsatta ansvaret för fabriksområdet. Som redan angetts har både verksamhets- och fastighetsöverlåtelsetransaktionerna gjorts upp med Utansjöverken, ett bolag inom samma koncern som Domsjö. Bolagens koncerntillhörighet innebär att nytta av utredningen kommer att dras inte bara av Utansjöverken i egenkap av fastighetsägare utan ekonomisk nytta kommer också att dras av både Utansjöverken och Domsjö i egenkap av nuvarande verksamhetsutövare på fastigheterna.

Inte heller har länsstyrelsen beaktat bestämmelsen i 10 kap 9 § miljöbalken som anger att en fastighetsägare kan åläggas ansvar för avhjälpandeåtgärder om kostnaden - trots frihet från ansvar enligt 10 kap 2 och 3 §§ miljöbalken - motsvarar den värdeökning på fastigheten som åtgärden medför. I det aktuella ärendet är det otve-

tydligt så att såväl utredningsåtgärder som övriga åtgärder är till nytta för fastighetsägaren, varför även denna bestämmelse ska beaktas vid bedömningen vilket länsstyrelsen har underlåtit att göra. Härvid kan det åter vara värt att påpeka hur hela överlåtelsetransaktionen var uppbyggd och hur köpeskillingen bestämts. Mot denna bakgrund gör Utansjö Bruk gällande att, med hänsyn till samtliga omständigheter i det aktuella ärendet och särskilt med hänsyn till den nytta som både Utansjöverken och Domsjö kommer att ha av utredningen, utredningsföreläggandet bör riktas mot fastighetsägaren i enlighet med 10 kap 10 § miljöbalken i den mån det inte riktas mot den nuvarande verksamhetsutövaren.

Omfattningen av beslutet

På det sätt länsstyrelsen utformat beslutet gör Utansjö Bruk gällande att länsstyrelsen tillgripit en långt mer ingripande tillsynsåtgärd än vad som kan anses vara påkallat. Beslutet ska därför upphävas i sin helhet enligt 26 kap 9 § andra stycket miljöbalken.

Omfattningen av beslutet är inte rimligt eller skäligt. Härvid ska till en början särskilt poängteras att detta gäller oavsett om beslutet avser hela fastigheten om 248,20 ha eller ett område om 37 ha. Ett utredningsföreläggande av en omfattning om 37 ha är inte rimlig, särskilt inte med hänsyn till de redan genomförda undersökningarna och resultaten av desamma. Vidare gör Utansjö Bruk gällande, i den mån beslutet inte skulle upphävas i dess helhet, att det inte föreligger skäl att föreskriva riskbedömning och bedömning av avhjälpandeåtgärder samt riskvärdering som anges i punkterna 3e och 3f i beslutet, varför dessa punkter, oavsett utgången i målet, ska upphävas i sin helhet.

Genom att ta med punkterna 3e och 3f i beslutet föregrips skälighetsprövningen enligt miljöbalken. Frågan huruvida det är skäligt att ålägga Utansjö Bruk att utföra vad som anges i punkterna 3e och 3f måste rimligen avgöras utifrån vad som kommer fram vid den miljötekniska undersökningen. Därmed saknas underlag för att bedöma behovet av den fördjupade riskbedömningen tills resultatet från den kompletterande miljötekniska undersökningen finns tillgängligt. Inte heller är det rimligt att förelägga om riskbedömning och avhjälpandeåtgärder förrän det först utretts

vem som ska bära ett eventuellt efterbehandlingsansvar m.m. En sådan omfattning av ett utredningsföreläggande är alldeles för omfattande och strider mot praxis att sådana åtgärder bör vidtas i ett senare skede. Skäligheten i att ålägga Utansjö Bruk att utföra en fördjupad riskbedömning och åtgärdsutredning måste också ses i ljuset av att området ifråga inte är planlagt att användas för bostadsändamål eller dylik känslig markanvändning. Fabriksområdet är ett industriområde och kommer att fortsätta att användas som sådant.

Skälighetsbedömning

Utöver vad som redovisats ovan ska vid utfärdande av ett utredningsföreläggande reglerna i 10 kap miljöbalken beaktas. Utansjö Bruk gör gällande att länsstyrelsen inte beaktat dessa bestämmelser vid utfärdandet av beslutet.

10 kap 4 § miljöbalken föreskriver att den som är ansvarig för att avhjälpa (härmed inbegripet "utreda", 10 kap 1 § tredje stycket miljöbalken) en föroreningsskada ska i skälig omfattning utföra eller bekosta det avhjälpande som på grund av föroreningen behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. Ansvaret är enligt 10 kap 4 § första stycket miljöbalken begränsat till att gälla skäliga åtgärder eller kostnader. Detta har bl.a. slagits fast i ett rättsfall där miljödomstolen uttalat att enligt 10 kap miljöbalken kan krav på undersökningarna inom ett visst område riktas mot en verksamhetsutövare i den omfattning som behövs för att avgöra om ett område är förorenat, så länge som kraven är skäliga.

När ansvarets omfattning bestäms enligt 10 kap 4 § miljöbalken ska beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningen ägde rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att den har bidragit till föroreningen endast i begränsad mån, ska även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning.

Av betydelse för den särskilda skälighetsbedömningen enligt 10 kap 4 § anges två faktorer, som i och för sig inte har med själva skadan att göra. Den ena gäller tidsaspekten, den andra följsamheten med dåtidens krav. Tidsaspekten, d.v.s. hur lång

tid som förflutit sedan skadan ägt rum, torde ges innebörden att ju närmare man kommer år 1969, desto större anledning finns det att jämka ansvaret. Vad gäller följsamheten med dåtidens krav bör efterlevnaden av villkor i ett tillståndsbeslut vara en faktor av betydelse. Den andra faktor av betydelse är den allmänna aktsamheten bedömd utifrån vad som kunde krävas av ett motsvarande företag i enlighet med dåtidens kunskap och branschpraxis.

I lagkommentaren till 10 kap 4 § miljöbalken påpekas det att även omständigheterna i övrigt ska tillmätas betydelse när det gäller att bestämma omfattningen av det ansvar som skäligen kan ålägga den efterbehandlingsskyldige. Som exempel anges i lagtext och lagmotiv att verksamhetsutövaren visar - eller att det av omständigheterna står klart - att denne bidragit till föroreningen endast i begränsad mån eller att föroreningen endast beror på åtgärder av andra verksamhetsutövare.

Tiden för föroreningarna bör beaktas vid en skälighetsbedömning enligt 10 kap 4 § miljöbalken. Den verksamhet som bedrivits av nuvarande Utansjö Bruk har inte varit förenad med hantering av kisaska, som är den huvudsakliga källan till föroreningar på fabriksområdet. När det gäller hantering av kisaska hänvisas till vad som angetts ovan, varvid dock ska poängteras att kisaskan och dess förekomst på fabriksområdet inte ger stöd för att utfärda beslutet till Utansjö Bruk.

Såvitt framkommit har nuvarande Utansjö Bruk bedrivit verksamheten på fabriksområdet i enlighet med gällande tillstånd och lagstiftning, varvid bolaget vidtagit en rad åtgärder för att tillvarata miljön och sanera fabriksområdet. Inte heller har det inträffat några tillbud under den tid nuvarande Utansjö Bruk bedrivit verksamheten på fabriksområdet. Såvitt framkommit har även övriga verksamhetsutövare bedrivit sin verksamhet enligt gällande tillstånd och lagstiftning.

Därtill ska särskilt beaktas att Utansjö Bruk under den tid verksamheten bedrivits på fabriksområdet vidtagit en rad saneringsåtgärder avseende sådana föroreningar som inte orsakats av Utansjö Bruk eller dess verksamhet. Utansjö Bruk har såsom exempel på vidtagna åtgärder sanerat delar av fabriksområdet och rivit sulfitfabriken. Detta ska tillmätas betydelse vid utfärdandet av ett utredningsföreläggande som det

aktuella, vilket länsstyrelsen dock helt bortsett ifrån. Vid tillämpningen av 10 kap 4§ miljöbalken bör emellertid även den allmänna skälighetsregeln i 2 kap 7 § miljöbalken vägas in. Det är en rimlig tolkning som Lagrådet påpekat och innebär att omständigheter liknande dem som nämns i 2 kap 7 § miljöbalken är särskilt beaktansvärda och att en jämförelse bör göras mellan nyttan av att skadan eller olägenheten avhjälpas och kostnaderna för detta. Skälighetsbedömningen enligt 2 kap 7 § miljöbalken är inriktad på förebyggande åtgärder med en framåtblickande kostnads-/nyttoanalys som grund, medan de åtgärder som kan bli aktuella enligt 10 kap miljöbalken till sin karaktär främst är reparativa, varför skälighetsbedömningen till stor del grundas på förhållanden i det förflutna.

Därtill bör det uppmärksammas att det i kommentaren till 26 kap 22 § miljöbalken framhävs att tillsynsmyndigheten inte kan ålägga verksamhetsutövaren att utföra undersökningar som utgör ren forskning. Vidare poängteras särskilt att tillsynsmyndigheten är skyldig att se till att en sådan undersökning inte blir onödigt kostsam. Med hänsyn till de omfattande undersökningar som redan utförts och bekostats av Utansjö Bruk är det utifrån samtliga omständigheter skäligt att anse att bolaget redan har fullgjort sin skäliga del av ansvaret för utredningen eller i vart fall så ska dess utredningsansvar jämkas. Mot den redovisade bakgrunden vidhåller Utansjö Bruk att bolaget inte kan göras ansvarigt för andra åtgärder och utredningar än de som kan anses skäliga vid en bedömning enligt 10 kap 4 § miljöbalken.

LÄNSSTYRELSENS YTTRANDEN

Länsstyrelsen har anfört bl.a. följande. Länsstyrelsen medger delvis bolagets andrahandsyrkande på så sätt att beslutet ska begränsas till att omfatta endast själva industriområdet på fastigheterna Utansjö 3:48 och 3:95. Länsstyrelsen bestrider bolagets yrkanden i övrigt. Som grund för denna inställning hänvisar länsstyrelsen till de bedömningar och ställningstaganden som gjorts i det överklagade beslutet samt vad som anförs nedan.

Bakgrund

Länsstyrelsen har sedan år 2007 åtskilliga gånger försökt få tillstånd en frivillig överenskommelse med Utansjö Bruk AB för att ta fram en långsiktig plan för hante-

ring av föroreningsituationen på området. Under år 2008 inkom bolaget till länsstyrelsen med en redovisning av genomförda miljötekniska undersökningar, vars syfte var övergripande undersökningar i mark, grundvatten och sediment. Bolaget inkom senare samma år till länsstyrelsen med en utredning gällande ansvarsfrågan där bolaget ifrånsade sig ansvaret för kommande undersökningar inom området.

Länsstyrelsen bedriver tillsyn av förorenade områden enligt 10 kap miljöbalken över A- och B-verksamheter enligt bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd inom länet. Länsstyrelsen för och har fört diskussioner med verksamhetsutövarna och för berörda områden kommer det att genomföras eller har genomförts frivilliga undersökningar motsvarande de krav som ställs på Utansjö Bruk AB.

Länsstyrelsen bedömer att omfattningen av tidigare utförda undersökningar inom Utansjöbruk industriområde inte är tillfredsställande. Länsstyrelsen bedömer området som hänförligt till riskklass 2. Ändrad bedömning av riskklass förutsätter ytterligare bedömningsunderlag i form av kompletterande undersökningar.

Adressatsfrågan

Ansvarig för efterbehandling är enligt 10 kap 2 § miljöbalken den eller de verksamhetsutövare som har bidragit till en förorening som kan medföra skada eller olägenhet på människors hälsa och miljön. Enligt 2 kap 8 § miljöbalken kvarstår detta ansvar till dess att skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälpes i den omfattningen som kan anses skäligt enligt 10 kap. miljöbalken.

Det är massaverksamheten som har varit den huvudsakliga och mest omfattande miljöfarliga verksamheten på Utansjöbruk. Massaverksamheten har i väsentlig omfattning bidragit till den föroreningsituation som råder på området. Denna massaverksamhet upphörde år 2008 i och med att Utansjö Bruk AB upphörde med verksamheten på området. Massafabriken lades ner och fabrikslokalen revs.

Massaverksamheten på Utansjöbruk industriområde har bedrivits av ett antal verksamhetsutövare under dess verksamhetsperiod. Det står länsstyrelsen fritt att vända

sig till vem som helst av de verksamhetsutövare som utövat den förorenande verksamheten enligt 10 kap 6 § miljöbalken. Det framgår av förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45 sid 119) att det inte ställs något krav att den nuvarande verksamhetsutövaren ska sökas före en tidigare verksamhetsutövare.

Enligt vad länsstyrelsen anfört i det överklagade beslutet anser länsstyrelsen att Utansjö Bruk AB är den verksamhetsutövare som senast utövat den verksamhet som orsakat föroreningarna. Bolaget är därmed att anse som en tidigare verksamhetsutövare som kan göras ansvarig enligt 10 kap 2 § miljöbalken för efterbehandling av det förorenade området. Länsstyrelsen har valt att i detta skede rikta krav mot Utansjö Bruk AB.

Den renseriverksamhet som idag bedrivs på området av Domsjö Fabriker AB är enligt länsstyrelsens bedömning inte att anse som samma faktiska verksamhet som orsakat de i målet aktuella föroreningarna på området. Rensriverksamheten var endast en begränsad och förberedande process före själva tillverkningsverksamheten. Vid massatillverkningen användes kemikalier för kokning och blekning. Rensriverksamheten är endast en mekanisk sönderdelning av massaved och påverkar miljön obetydligt genom bl.a. buller. Rensriet var geografiskt avgränsat och väl avskilt från massafabriken. Rensriet har idag ett eget frivilligt miljötillstånd för sin verksamhet. Rensriverksamheten har således varken ett tekniskt eller miljömässigt samband med den tidigare bedrivna och förorenande massaverksamheten. Mot denna bakgrund har länsstyrelsen valt att inte ställa krav på undersökningar enligt 10 kap miljöbalken mot Domsjö Fabriker AB.

Länsstyrelsen kan konstatera att kisrostningen, som var en del av massatillverkningen och som orsakade avfall i form av kisaska, upphörde år 1965 när det investerades i en svavelförbränningsanläggning för rent svavel. Förbränning av rent svavel pågick till 1982. Länsstyrelsen anser emellertid att detta inte har någon betydelse för Utansjö Bruk AB:s ansvar för undersökningar enligt 10 kap miljöbalken.

Utansjö Bruk AB har hänvisat till ett avtal mellan bolaget och Utansjöverken AB i samband med fastighetsöverlåtelsen av fastigheterna Utansjö 3:48 och 3:95. Läns-

styrelsen är av uppfattningen att sådana civilrättsliga avtal inte kan påverka vilken adressat som tillsynsmyndigheten väljer att rikta ansvar mot enligt 10 kap miljöbalken.

Ansvar för fastighetsägaren enligt 10 kap 3 § miljöbalken är endast aktuellt i de fall det inte finns någon ansvarig verksamhetsutövare som kan bekosta eller utföra efterbehandlingen. Eftersom ansvarig verksamhetsutövare i detta fall finns som kan bekosta eller utföra undersökningar finns ingen laglig grund att rikta ansvar mot fastighetsägaren enligt denna bestämmelse.

Enligt 10 kap 8 § andra stycket miljöbalken i äldre lydelse kan en fastighetsägare trots frihet från ansvar enligt 10 kap 2 och 3 §§ miljöbalken förpliktas att svara för utredningskostnader som rör fastigheten, byggnaden eller anläggningen i den utsträckning det är skäligt med hänsyn till den nytta ägaren kan antas få av utredningen, de personliga ekonomiska förhållandena och omständigheterna i övrigt. Länsstyrelsen anser att det inte framkommit att fastigheterna kommer att bli föremål för ändrad detaljplanering eller ändrad markanvändning. Fastigheternas marknadsvärde kan i nuvarande läge inte bedömas förändras i sådan utsträckning att det kan anses visat att nuvarande fastighetsägare är ersättningsskyldig för värdeökning eller utredningskostnader.

Länsstyrelsens föreläggande gäller miljötekniska undersökningar och inte avhjälpandeåtgärder, varför 10 kap 9 § miljöbalken angående ansvar för fastighetsägaren för den värdeökning som avhjälpandeåtgärder medför inte är tillämplig i detta beslut.

Beslutets omfattning

Länsstyrelsen har i beslutet beklagligt nog felaktigt angivit att områdets totala areal omfattar 37 ha. Enligt fastighetsregistret uppgår Utansjö 3:48 till totalt ca 248 ha, varav ca 116 ha består av land och resterande del består av vatten. Fastigheten Utansjö 3:95 omfattar ca 0,21 ha. Med anledning av detta vill länsstyrelsen klargöra att det område som undersökningarna omfattar inte inbegriper fastigheternas totala

område utan endast själva industriområdet, d.v.s. samma område som tidigare undersökts.

Länsstyrelsen arbetar i enlighet med Naturvårdsverkets vägledning och rapporter om förorenade områden. Omfattningen av beslutet följer Naturvårdsverkets vägledning. Motsvarande krav ställs på alla verksamheter som länsstyrelsen bedriver tillsyn över enligt 10 kap miljöbalken.

Riskklassning är inte rättsligt bindande eller ett juridiskt beslut, utan fungerar som ett arbetsverktyg vid länsstyrelsens bedömning av förorenade områden. Riskklassningen utgör ett verktyg för länsstyrelsen att kunna prioritera vilka förorenade områden som länsstyrelsen i första hand går vidare med. Länsstyrelsen kan ställa krav på undersökningar och efterbehandling av förorenade områden oavsett om och hur området är riskklassat.

Länsstyrelsen gör bedömningen att Utansjö industriområde har en exponering motsvarande ett industriområde d.v.s. "mindre känslig markanvändning". Detta gäller oavsett om området är inhägnat eller inte.

Riskbedömningen ska utföras utifrån den exponeringssituation som förekommer idag och i framtiden. Bolaget har att redovisa hur denna exponering ser ut och klargöra förutsättningarna för riskbedömningen i samband med redovisningen av undersökningen enligt punkten 3 i beslutet enligt 2 kap 2 § miljöbalken. Krav på eventuella åtgärder inom området är beroende av vad riskbedömningen visar enligt punkterna 2 och 3 i beslutet och kan inte avgöras i detta läge. Om bolaget har en avvikande mening än länsstyrelsen beträffande exponeringssituationen får det framkomma i den kommande riskbedömningen.

Det överklagade beslutet är ett grundbeslut och är fattat utifrån det kunskapsunderlag som finns idag. Grundbeslutet kan allteftersom kunskapsläget förändras komma att justeras med nya beslut. Den av länsstyrelsen förelagda miljöundersökningen enligt punkterna 1 och 2 ska visa omfattningen av förekommande förorening i detalj. Länsstyrelsen har möjlighet att undanröja tidigare beslut. Om undersök-

ningarna visar att området inte är så förorenat som länsstyrelsen idag förutspår kan exempelvis punkten 3 komma att styrkas helt eller delvis. För att bästa resultat ska kunna uppnås av undersökningarna måste beslutet omfatta samtliga punkterna 1-3. Miljötekniska undersökningar är en iterativ process som ständigt ska omvärderas enligt gängse tillvägagångssätt.

Skälighetsbedömningen

Det överklagade beslutet gäller endast miljötekniska undersökningar. Undersökningarnas syfte är att klarlägga föroreningssituationen på det aktuella industriområde och utreda vilka eventuella åtgärder som gör bäst nytta i förhållande till kostnaderna. Enligt gällande praxis anses det skäligt att verksamhetsutövaren står för undersökningarna i sin helhet. Länsstyrelsen har i beslutet funnit det skäligt att Utansjö Bruk AB föreläggs att utföra de aktuella undersökningarna i sin helhet. Undersökningarna är miljömässigt motiverade och framstår inte som oskäligt kostsamma. Enligt länsstyrelsens bedömning finns inte skäl att enligt 10 kap 4 § miljöbalken sätta ned omfattningen av bolagets ansvar i detta skede. Vilket ansvar bolaget har för de eventuella avhjälpandeåtgärder som kan komma att krävas får bedömas sedan undersökningarna är utförda och resultaten av dessa har redovisats.

DOMSKÄL

Rätt adressat

Av utredningen i målet framgår att Utansjö Bruk AB har bedrivit massatillverkning på det aktuella området mellan åren 1991 och 2008 varefter bolagets verksamhet upphörde. År 2008 förvärvade Domsjö Fabriker AB renseriet och driver sedan dess den delen vidare. Renserieverksamheten utgör endast en mindre, förberedande del av massatillverkningsprocessen. Utansjö Bruk AB har till stöd för sin talan i denna del åberopat rättsfallet MÖD 2003:127. Av detta rättsfall framgår dock inte annat än att både tidigare och nuvarande verksamhetsutövare är möjliga adressater för krav enligt 10 kap. miljöbalken. Mark- och miljödomstolen finner dessutom att omständigheterna i det målet skiljer sig i förhållande till förevarande situation där Domsjö Fabriker AB fortsatt driver endast en liten del av förbehandlingsstegen i massatillverkningen. Den verksamheten har dessutom inte något samband med de aktuella föroreningarna. Såsom länsstyrelsen anført kan inte heller överlåtelseavtalet med

Domsjöbolaget tillåtas påverka tillsynsmyndighetens val av adressat för föreläggandet. Någon grund att bedöma Utansjö Bruk AB som felaktig adressat för föreläggandet föreligger därför inte.

Beslutets omfattning

Mark- och miljödomstolen anser att länsstyrelsens beslut är mer omfattande än vad som kan anses vara påkallat. Framför allt synes länsstyrelsen inte tagit hänsyn till resultaten av redan tidigare utförda undersökningar. Mark- och miljödomstolen anser, med beaktande av dessa undersökningar, att det inte föreligger något ytterligare undersökningsbehov i de delområden som klassats som tillhörande riskklass 3 och 4 och inte heller i delområde U2 som inledningsvis klassades som tillhörande riskklass 2 men som efter utförda saneringsåtgärder omklassats till riskklass 4. Den geografiska omfattningen av såväl provtagnings- och analysplanen enligt punkt 1 i det överklagade beslutet som den detaljerade miljötekniska undersökningen i beslutets punkt 2 och 3 ska därför begränsas till delområdena U3, U4 och U5 i den av SWECO Environment AB utförda fördjupade förstudien som redovisats i målet. Provpunkternas placering och antal bör lämpligen baseras på resultaten av de tidigare utförda markundersökningarna, varvid provpunkterna bör placeras i anslutning till tidigare påträffade förhöjda föroreningshalter i syfte att där närmare undersöka eventuell utbredning av föroreningarna, både horisontellt och vertikalt. Mark- och miljödomstolen ändrar därför länsstyrelsens beslut i punkterna 1-3 på sätt som framgår av domslutet.

Utansjö Bruk AB har yrkat att punkterna 3e och 3f i länsstyrelsens beslut under alla avseenden upphävs eller undanröjs. Punkt 3e avser utförande av en fördjupad riskbedömning inklusive bedömning av avhjälpandeåtgärder. Punkt 3f avser utförande av en riskvärdering. Mark- och miljödomstolen anser att föreläggandet inte ska ändras i dessa delar av det skälet att en fördjupad riskbedömning och riskvärdering krävs för en välgrundad bedömning huruvida påträffade/indikerade föroreningar motiverar efterbehandlingsåtgärder eller inte.

Skälighetsbedömningen

Mark- och miljödomstolen finner den detaljerade miljötekniska undersökningen, med justeringar i denna dom, miljömässigt motiverad och inte oskäligt kostsam.

Övrigt

Tiden för redovisning av provtagnings- och analysplanen måste senareläggas, lämpligen till den 7 januari 2013.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 27 juli 2012. Prövningstillstånd krävs.

Göran Simonsson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Göran Simonsson, ordförande, och tekniska rådet Lars Edlund samt de särskilda ledamöterna Thure Mårtenson och Olle Nord. Föredragande har varit beredningsjuristen Jon Paulsson.



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTERNORRLAND

BESLUT

1(16)

2011-07-22

dnr 575-895-2011

Dossnr 2280-101

Delg.m. 889-11

Utansjö Bruk AB
870 15 Utansjö
Box 100

rek.mb.

ÖSTERSUNDS TINGSRÄTT
Beredningsjurist 2

INKOM: 2012-07-04
MÅLNR: M 2363-11
AKTBIL:

Beslut om föreläggande gällande detaljerad miljöteknisk undersökning av det föroreningsskadade området Utansjöbruk, fastigheterna Utansjö 3:48 och Utansjö 3:95 i Härnösands kommun

BESLUT

Länsstyrelsen förelägger med stöd av 2 kap 8 §, 10 kap 2 och 4 §§ samt 26 kap 9, 21 och 22 §§ miljöbalken (1998:808) Utansjö Bruk AB (556012-7994), nedan kallad Nya Utansjö Bruk AB, att enligt punkterna 1-3 utföra följande:

1. **Provtagnings- och analysplan:**

Nya Utansjö Bruk AB skall senast den 9 januari 2012 ha inkommit till länsstyrelsen med en provtagnings- och analysplan för godkännande beträffande fastigheterna Utansjö 3:48 och Utansjö 3:95 i syfte att förbereda genomförandet av de miljötekniska undersökningarna som anges i punkt 2 och 3 nedan.

Provtagnings- och analysplanens omfattning ska minst innehålla;

- a. Beskrivning av hur samtliga troliga hotspots täcks in av provtagningspunkternas placering och omfattning.
- b. Beskrivning av hur samtliga relevanta spridningsvägar inom och mellan samtliga medier (d.v.s. mark, grundvatten, byggnader) täcks in av provtagningspunkternas placering och omfattning.
- c. Beskrivning av att prover tas i alla relevanta medier (d.v.s. mark, grundvatten, byggnader) för att karakterisera och avgränsa i plan och profil alla misstänkta föroreningar inom fastigheterna Utansjö 3:48 och Utansjö 3:95.
- d. Jordprover ska minst uttas i 5 provpunkter per hektar och grundvattenprover tas i minst 3 provpunkter per hektar.

- e. Beskrivning av hur djupt borrhning alternativt provgrovsgrävning kommer att ske.
 - f. En beskrivning av att alla relevanta föroreningar analyseras. Det ska beskrivas vilka ämnen som ska analyseras i vilka prover, och på vilket djup: Det ska även beskrivas hur många prover som skickas för analys från varje provpunkt.
 - g. Provtagningsmetodiken och provhanteringen ska beskrivas för de aktuella medierna, samt motivering till vald provtagningsmetodik. Undersökningen och provtagningarna ska minst utföras enligt kvalitetsklass B, men med dokumentationen enligt klass A enligt Svenska Geotekniska Föreningens Fälthandbok Miljötekniska Markundersökningar, Rapport 1:2001.
 - h. Beskrivning av eventuella dricksvattenbrunnar inom påverkansområdet samt hur dessa ska provtas.
 - i. Beskrivning och motivering på vilken provtagningsmetodik som ska användas för att ta fram representativhalt inom området med rätt statistiskt mått.
 - j. Beskrivning och planritningar hur dagvatten- och ledningskartering ska genomföras.
 - k. Beskrivning av vilka planritningar, kartor eller fotografier där lokaliseringen av de planerade provpunkterna framgår.
 - l. Beskrivning hur inmätning av provpunkterna kommer att ske.
 - m. Om förorening som är tyngre än vatten misstänks ska grundvattenprover tas på djupare grundvatten.
 - n. Beskrivning hur prover som inte analyseras kommer att sparas.
 - o. Kemikaliska och fysikaliska parametrar som pH, redox, temperatur ska analyseras i samtliga grundvattenprover och organiskt material i samtliga jordprover.
 - p. Beskrivning av om fältinstrument kommer att användas (t.ex. PID och/eller XRF)
2. **Genomfört miljöteknisk undersökning samt karaktärisering m.m:**

Inom ett år från det att länsstyrelsen skriftligen beslutat om ett godkännande av provtagnings- och analysplanen skall Nya Utansjö Bruk AB ha genomfört en detaljerad miljöteknisk undersökning av hela

fastigheterna Utansjö 3:48 och Utansjö 3:95 i enlighet med den av länsstyrelsen godkända provtagnings- och analysplan enligt punkten 1 ovan, delmoment 2a-2h.

Undersökningen ska omfatta och minst innehålla en redogörelse av och framtagna resultat i rapportform, delmoment 2a-2h nedan;

- a. Provtagning, analyser och försök
 - b. Karakterisering och avgränsning i plan och profil av alla relevanta föroreningar inom hela fastigheten i samtliga relevanta medier (d.v.s. mark, grundvatten, byggnader)
 - c. Beskrivning av utfört fältarbete
 - d. Redogörelse för och motivering av valda metoder och vald metodik
 - e. Jordlagerföljd
 - f. Provgropar och bormingar
 - g. Mät- och analysresultat
 - h. Ritningar, kartor, foton
3. **Slutredovisning av detaljerad miljöteknisk undersökning inklusive riskbedömning, riskvärdering samt övergripande åtgärdsutredning:**

Nya Utansjö Bruk AB skall senast ett år från det att länsstyrelsen skriftligen beslutat om ett godkännande av redovisningen i punkt 2 ovan, i sin helhet ha genomfört och till länsstyrelsen slutredovisat en detaljerad miljöteknisk undersökning, delmoment 3a-3f, av hela fastigheterna Utansjö 3:48 och Utansjö 3:95.

Redovisningen skall ske i rapportform och omfatta följande punkter;

- a. Undersökning motsvarande punkten 2 ovan (provtagning, analyser, karakterisering och avgränsning av alla relevanta föroreningar, beskrivning av utfört fältarbete, mät- och analysresultat, ritningar, kartor, foton, mm)
- b. Redovisning av föroreningsmängder och volymer av förorenade massor utifrån genomförd undersökning
- c. Beskrivning av området och omgivningens känslighet och skyddsvärde

- d. Beskrivning av samtliga spridningsvägar inom och mellan samtliga medier
- e. Fördjupad riskbedömning och bedömning av avhjälpandeåtgärder, enligt punkterna i– x nedan
 - i. Övergripande åtgärds mål
 - ii. Representativa halter i förorenade spridnings- och kontaktmedier
 - iii. Konceptuell modell
 - iv. Riskbedömningen syfte och avgränsning, beskrivning av spridnings- och exponeringsvägar samt vilka skyddsobjekt, skyddsvärde och känslighet som finns på området.
 - v. Beskrivning av vilka hälsorisker samt miljörisker som förekommer på området, vistelsetider för skyddsobjekten, utvärdering av exponering mot riskbaserade haltkriterier, tillämpbarhet och förutsättningar.
 - vi. Platsspecifika riktvärden samt de sammanställningar som genereras av beräkningsprogrammet för att beräkna riktvärden förorenad mark (se Naturvårdsverkets rapport nr 5976) med redovisning av bladen "Uttagsrapport", "Avvikelse ämnesdata", "Riktvärden" och "Halter".
 - vii. Beskrivning av styrande hälso- och miljörisker på kort och lång sikt
 - viii. Nuvarande och framtida belastning från området inom samtliga medier
 - ix. Behov av riskreduktion avseende hälsa, miljö och naturresurser
 - x. Redovisning av osäkerheter i undersökningen och hur dessa har hanterats
- f. Riskvärdering

Arbetet med att ta fram provtagnings- och analysplan ska utgå från kunskap och resultat från tidigare genomförda undersökningar och myndighetsbeslut, samt platsens förutsättningar gällande mark, vatten, byggnader, ledningar och lagerföljder. Vidare ska historiska ritningar, kartor, flygbilder och foton användas samt kunskap om historiska händelser (spill, utsläpp, olyckor och andra observationer) och intervjuer med tidigare anställda.

Undersökningarnas upplägg skall vara utformat i enlighet med Naturvårdsverkets rapporter om förorenade områden, bl.a. "Vägledning för miljötekniska undersökningar", del 1 och 2 Rapport 4310 och 4311 samt rapporterna nr 4918, nr 5978, nr 5977 och nr 5976. Samtliga provtagningar och analyser skall utföras i enlighet med svensk standard, Naturvårdsverkets rekommendationer eller på annat sätt som godkänts av tillsynsmyndigheten.

ÄRENDE

Vid Utansjö bruk har det sedan 1600-talet utövats industriell verksamhet i perioder. Efter år 1897 har det bedrivits tillverkning av olika typer av pappersmassa.

Utansjö bruks industriområde återfinns vid Ångermanälvens mynning i Storfjärden vid Åbordssundet. Området omfattar totalt 37 ha. Dessutom tillkommer utanför området deponier vid Mörtsalsdeponin vid Höga-Kustenbron, Mörtsal 2:12 samt den nya deponin "Utansjö 3:48 västra".

Massatillverkningen avslutades under 2008 och i samband med detta kontaktade länsstyrelsen och Härnösands kommun, Nya Utansjö Bruk AB för att få till stånd provtagningar i mark, grundvatten och sediment. Bolaget hade sedan tidigare låtit genomföra MIFO-undersökning under 2001 och 2003. Under 2008 inkom bolaget till länsstyrelsen med en redovisning av genomförda miljötekniska undersökningar vars syfte var övergripande undersökning mark, grundvatten och sediment. Bolaget inkom till länsstyrelsen 2008 med en utredning angående ansvarsfrågan. Där frånsade sig bolaget ansvaret, i vart fall inte i annat än i en obetydlig utsträckning, för vidare eventuella avhjälpandeåtgärder inom Utansjö industriområde. Länsstyrelsen har därefter utrett ansvarsfrågan och behovet av ytterligare undersökningar inom området.

KOMMUNICERING

Länsstyrelsen har den 23 mars 2011 till Nya Utansjö Bruk AB kommunicerat länsstyrelsens bedömning av ansvaret samt avsikten att förelägga. Bolaget har den 15 april 2011 till länsstyrelsen inkommit med sammanfattningsvis följande synpunkter:

Nya Utansjö Bruk AB har upphört med all verksamhet på fastigheten ifråga. Bolaget bedrev aldrig någon verksamhet bestående i kisaska. Under sin verksamhetsdrift har bolaget efterlevt samtliga tillstånd samt lagstiftning. Under verksamhetstiden har inga tillbud ägt rum.

Bolaget pekar på att ansvaret för föroreningssituationen bör i enlighet med praxis ligga på den nuvarande verksamhetsutövaren, som enligt bolaget är Domsjö Fabriker AB och Utansjöverken AB. Under år 2008 förvärvade Domsjö Fabriker AB renseriet från Nya Utansjö Bruk AB och fick samtidigt en option på att förvärva Utansjö Bruk. Optionsrätten utövades på så sätt att Utansjöverken AB, bolaget som ingår i samma koncern som Domsjö Fabriker AB, förvärvade Utansjö Bruk genom inkråmsöverlåtelse under årsskiftet 2008/09. Utansjöverken är även lagfaren ägare till de ifrågavarande fastigheterna Utansjö 3:48 och 3:95.

Bolaget anser även att den undersökning i form av fördjupad förstudie som tidigare genomförts av bolaget är tillräckligt omfattande för att påvisa att annan verksamhetsutövare bidragit till den större delen av föroreningarna. Detta har inte lagts till grund för länsstyrelsens skälighetsbedömning. Det faktum att länsstyrelsen trots samtliga fakta vid handen riktar sitt föreläggande mot Nya Utansjö Bruk AB oberoende av att de verksamhetsutövare som huvudsakligen

bidragit till föreningarna existerar än idag, visar att ingen objektiv skälighetsbedömning har gjorts i fallet. Bolaget anser att det därmed inte är förenligt med existerande praxis eller med motivet bakom lagens ansvarsbestämmelser och det kan inte heller på annan grund anses vara skäligt att ålägga Nya Utansjö Bruk AB undersökningsansvaret.

Nya Utansjö Bruk AB anser att länsstyrelsen bör ändra sitt föreläggande och rikta det mot den nuvarande verksamhetsutövaren. I det fall länsstyrelsen trots ovan anförda argument har uppfattningen att ansvaret bör riktas mot Nya Utansjö Bruk AB, kan ansvaret inte betraktas annat än solidariskt och bör därmed bestämmas i proportion till de föreningar som Nya Utansjö Bruk AB eventuellt skäligen kan belastas med. Samtliga av ovan anförda argument bör beaktas vid skälighetsbedömningen.

BESLUTSUNDERLAG

Historik Utansjö bruk

- **1714-1878 Utansjö bruk**
Innan Utansjö bruk började tillverka pappersmassa bedrevs järnhantering (masugn, stångjärnshammare, spiksmedja) inom delar av området. Denna verksamhet pågick från 1714 fram till 1878.
- **1900-1970 Utansjö Cellulosa AB (556002-0504)**
Genom gemensamma intressen från flera skogs- och sågverksägare i Ådalen bildades 1897 Utansjö Cellulosa AB och en sulfitfabrik uppfördes år 1900 på det gamla bruksläget. Fram till i början av 1970-talet bedrevs den tillståndsbundna verksamheten av Utansjö Cellulosa AB då Graningeverken AB slutligen tog över hela verksamheten.
- **1970-1979 Graningeverken AB (556000-8251)**
Graningeverken AB bedrev verksamheten under perioden 1970-1979. 1972 började även slipmassa att tillverkas inom verksamheten. Vid tillverkningen av slipmassa används inga kokkemikalier utan stockarna pressas mot en slipsten under vattenbegjutning. På detta sätt frilades fibrerna i stocken. Därefter silades, tvättades och blektes massan på samma sätt som för sulfitmassan. Vid blekningen användes väteperoxid.
- **1979- 1991 Utansjö Bruk AB (556002-0884)**
Från 1979 bedrevs verksamheten genom det nybildade bolaget Utansjö Bruk AB. 1982 slutade användningen av svavelkis och flytande svaveldioxid användes istället.
- **1991 – 2008 Nya Utansjö Bruk AB (556012-7994)**
1991 således verksamheten till Nya Utansjö Bruk AB, som är ett dotterbolag inom Rottneroskoncernen. Massatillverkningen fortsatta under denna tiden.

Tidigare verksamhetsutövare

– bolagens namn och organisationsnummer över tiden

Bolagsnamn	Årtal	Organisationsnummer
Utansjö Bruk AB	1992-01-17	556012-7994
Förvaltningsaktiebolaget Rottneros	1989-02-03	556012-7994
Förvaltningsaktiebolaget Jönköping och Vulcan	1956-04-20	556012-7994
Aktiebolaget tändsticksvirke	1915-09-29	556012-7994
E.ON Sollefteå Aktiebolag (LIKVIDERAD)	2005-09-15	556002-0884
Grängeverkens AB	2000-09-06	556002-0884
Välön Aktiebolag	1992-01-16	556002-0884
Utansjö Bruk Aktiebolag	1979-08-13	556002-0884
Aktiebolaget Välön	1898-02-21	556002-0884
Scaninge Holding AB (fusion, upptagen i)	2004-11-15	556584-5194
Scaninge Timber AB	2000-08-14	556000-8251
Grängeverkens aktiebolag	1897-05-31	556000-8251
Åbordsön Aktiebolag	1992-01-09	556002-0504
Utansjö Cellulosa Aktiebolag	1898-02-14	556002-0504

Nuvarande verksamheter

Nya Utansjö Bruk AB inkom till Länsstyrelsen Västernorrland med anmälan om upphörande av massaproduktion under andra kvartalet 2008 vid Utansjö Bruk AB. Av anmälan framgick att produktionen vid CTMP-linjen upphörde den 5 maj och vid sliplinjen den 3 juni 2008. Bioreningen var i drift till och med den 29 juni 2008.

Den 1 januari 2009 övertog Utansjöverken AB byggnader och mark av Nya Utansjö Bruk AB. Vid Utansjöverken tillverkas flis som levereras huvudsakligen till Domsjö Fabriker AB. Domsjö Fabriker (556759-9260) har fått tillstånd från miljöprövningsdelegationen för hantering och upparbetning av vedråvara vid renseriet i Utansjöbruk. Utöver flistillverkning finns en hamn och två deponier, Utansjö 3:48 och Mörtsal 1:3. Deponin 3:48 togs i drift 1999 och sedan sex år tillbaka har inget avfall deponerats på denna. Utansjöverken AB har däremot planer att behålla deponin. Deponin Mörtsal 1:3 sluttäcktes 1999. Tillsynen över hamnen och deponier ligger på länsstyrelsen i Västernorrlands län och Härnösands kommun ansvarar för tillsynen för flistillverkningen.

Verksamheten inklusive mark och fastigheter tillhör sedan 31 december 2008 Utansjöverken AB. Utansjöverken AB, tog därmed över gällande miljötillstånd från Utansjö Bruk AB. Under 2010 revs byggnaden för den tidigare magnefitfabriken. Tegel och betong från byggnaden krossades. En del av det krossade materialet har därefter bl.a. använts för att hårdgöra ytor inom hamnområdet.

Fastighetsägare

I tabellen nedan anges nuvarande fastighetsägare:

Fastighet	Fastighetsägare	Lagfart
Utansjö 3:48	Utansjöverken AB Organisationsnummer 556759-9260	2009-02-02
Utansjö 3:95	Utansjöverken AB Organisationsnummer 556759-9260	2009-02-02

UTFÖRDA UNDERSÖKNINGAR

Det har genomförts fyra utredningar av föroreningssituationen i marken på området

- Under 2000/2001 genomförde ÅF en så kallad MIFO fas 1 inventering av föroreningssituationen vid Utansjö Bruks industriområde.
- Under 2003 kompletterade bolaget ytterligare översiktliga miljötekniska markundersökningar motsvarande MIFO fas 2 med anledning av ansökan om tillstånd och ändrad och utökad verksamhet till Miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt.
- Under 2008 genomförde SWECO Environment en fördjupad förstudie på området.
- Under 2008 SWECO Environment sedimentprovtagning

Inga prover i och under byggnaderna har tagits på området.

RESULTAT - PÅTRÄFFADE FÖRORENINGAR

MIFO-undersökningen genomförd 2000/2001 riskklassade området till riskklass 2. Den kompletterande undersökningen som genomfördes 2003 visade på en dieselförorening vid den före detta dieselstationen, vilken delvis har åtgärdats. Därutöver påträffades en svavelförorening, förhöjda halter av PAH:er, PCB, tungmetaller som zink, kobolt, kadmium, koppar, arsenik, bly, krom och nickel.

Den översiktliga undersökningen som genomfördes 2008 visade på att de ämnen som överstiger Naturvårdsverkets generella riktvärden för mindre känslig markanvändning inom området är arsenik, kvicksilver, bly, kadmium, koppar, nickel, zink, PCB och PAH. Av dessa är humantoxicitet och därmed exponering för människor styrande för arsenik, kvicksilver, PCB och PAH.

Inga föroreningsmängder har beräknats, men föroreningarna som har uppmätts i allvarligaste halter är bly, zink och PAH. Både medelhalter och maxhalter har

beaktats vid jämförelse med riktvärden och jämförelse har även utgått från ämnenas koncentration av 95-percentilen beträffande halter i jord. Avseende halter i grundvatten har högsta halten använts för att tillståndsklassa föroreningen.

Föroreningsutbredningen skiljer sig inom området där de södra delarna visar på en större föroreningspåverkan jämfört med området norr om Utansjöån.

Föroreningen är relativt ytlig och påverkan av grundvattnet är begränsat.

Sedimenten har förhöjda halter av koppar, bly, nickel, zink, PCB, oljerester och PAH. Generellt består stora delar av industriområdet av 1-2 meter fyllnadsmassor med hög transportkapacitet (sandigt, grusigt material) vilket innebär en stor risk för spridning av föroreningar från marken till recipienten.

Det är risk för att människor och djur kan exponeras för föroreningarna då påträffade föroreningar ligger ytligt, genom intag av jord, hudkontakt med förorenad jord och inandning av damm när de vistas inom eller i närheten av det förorenade området. Barn löper störst risk att exponeras.

De metallföroreningar som påträffades förekommer normalt i kisaskor, men kan även ha annan härkomst. Andra källor till föroreningarna kan vara de kemikalier som använts vid massatillverkningen. Utöver detta kan transformatorer, oljeavskiljare, oljetankar, cisterner, byggavfall, slagg från koleldning, avfall från syraberedningen, aska, lut, annat avfall från kokningen och sliperiet, bark inom industriområdet vara källor till föroreningar.

LÄNSSTYRELSENS BEDÖMNING AV UTFÖRDA UNDERSÖKNINGARNA

Marken, grundvattnet och sedimenten i anslutning vid den f.d. massafabriken inom Utansjö industriområde har konstaterats förorenat vid tidigare genomförda undersökningar. Däremot har den totala föroreningssituationen av markområdet kring fabriken inte i detalj klarlagts. Nya Utansjö Bruk AB bedriver inte längre verksamhet inom området och det pågår idag annan verksamhet på industriområdet, vilket innebär att människor som vistas på området ovetande exponeras för föroreningar så länge det inte genomförs åtgärder för att förhindra detta. Länsstyrelsen finner därför att det är av stor vikt att den exponering och miljöbelastning som kommer från massatillverkningen kring fabriken utreds i detalj och en bedömning och prioritering av åtgärder tas fram.

Länsstyrelsen bedömer även att omfattningen av tidigare utförda undersökningar inom Utansjö industriområde inte är tillfredställande för att bedöma det totala åtgärdsbehovet för att minimera risken för människors hälsa och miljön, varför en detaljerad undersökning av misstänkta föroreningar av hela området i samtliga medier ska genomföras.

Krav på ytterligare undersökningar

Länsstyrelsen anser att det krävs ytterligare underlag i form av miljötekniska undersökningar för bedömning av föroreningssituationen på fastigheten, spridningsförutsättningarna samt en bedömning av vilka risker det innebär att inte vidta någon åtgärd innan avhjälpande åtgärder kan bli aktuella. Till grund för undersökningarna ska en detaljerad provtagningsplan- och analysplan tas fram.

Undersökningarna ska tydligt redovisa föroreningarnas förekomst samt de härmed förknippade riskerna för människors hälsa och miljön. Förslag på minst tre åtgärdsalternativ ska tas fram.

EFTERBEHANDLINGSANSVARET ENLIGT MILJÖBALKEN

Förstahandsansvaret

Ansvarig för avhjälpande av föroreningsskada är den som bedriver eller har bedrivit verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen. Bestämmelser om ansvar för undersökning och avhjälpande av föroreningsskador återfinns i 10 kapitlet miljöbalken (1998:808). Den 1 augusti 2007 trädde lag (2007:660) om ändring i miljöbalken i kraft. Enligt den lagen ska de äldre bestämmelserna gälla i fråga om miljöskador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som har ägt rum före den 1 augusti 2007. Även om utsläppet, händelsen eller tillbudet ägt rum senare, men härrör från verksamhet eller åtgärd som avslutats före den 1 augusti 2007, gäller de äldre bestämmelserna.

Verksamhetsutövaren är enligt miljöbalkens regler i första hand ansvarig och ska svara för de åtgärder som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människor eller miljön. Stöd för verksamhetsutövarens förstahandsansvar finns också i 2 kap 3 och 8 §§ miljöbalken, principen om att förorenaren betalar samt ansvaret för att avhjälpa skadan. Med verksamhetsutövare avses den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller i övrigt vidtagit en åtgärd som bidragit till föroreningen. En förutsättning för att hålla verksamhetsutövaren ansvarig är att den faktiska driften av verksamheten pågått efter miljöskyddslagens ikraftträdande den 1 juli 1969. Detta framgår av 8 § i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. "Den faktiska driften" förutsätter någon form av mänsklig aktivitet.

Enligt lagtexten och praxis avses att verksamheten i sin helhet ska vara avslutad före det kritiska datumet, inte bara det förorenade utsläppet, upplägget eller processen för att ansvar inte ska finnas. Om ett företag har deponerat avfall på olika ställen under sin verksamhetsperiod, varav en del av upplagen avslutades före den 1 juli 1969, omfattar hans ansvar även dessa tidigare upplag. Om däremot den aktiva driften i sin helhet avslutades före det kritiska datumet, är ansvaret utsläckt. Uttrycket verksamhet ska ha en vid tolkning och man ska se till företaget i sin helhet, viss vägledning kan hämtas från tillståndets omfattning (Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten, Naturvårdsverkets rapport 5242).

Sammanfattningsvis föreligger således ett ansvar för verksamhetsutövaren även för föroreningar som uppkommit före den 1 juli 1969, så snart den faktiska driften har bedrivits efter den 30 juni 1969. När i tiden föroreningarna skedde ska däremot beaktas vid en skälighetsbedömning enligt 10 kap 4 § miljöbalken. Jämför även dom M 92-08 meddelad vid Miljödomstolen i Växjö.

Andrahandsansvaret

Om ingen ansvarig verksamhetsutövare finns som kan utföra eller bekosta efterbehandling av föroreningen kan fastighetsägaren ha ett ansvar för markföroreningen enligt 10 kap 3 § miljöbalken. Fastighetsägaren tillhör således den andra ansvarskretsen. Förutsättningen för detta är att fastigheten förvärvats efter miljöbalkens ikraftträdande den 1 januari 1999, samt att fastighetsägaren vid köpet känt till eller borde känt till att fastigheten var förorenad.

Vid tillämpningen av den nya lydelsen i 10 kap miljöbalken genom lag (2007:660) om ändring i miljöbalken ska i 3 § med förvärv som sker efter den 31 juli 2007 avses

1. köp, byte eller gåva,
2. tillskott till ett bolag eller en förening eller
3. utdelning eller skifte från ett bolag eller en förening.

Skälighetsbedömning

Enligt 10 kap 4 § miljöbalken ska den som är ansvarig för att avhjälpa en skada i skälig omfattning utföra eller bekosta det avhjälpande som på grund av föroreningen behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. När ansvarets omfattning ska bestämmas ska det beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningarna ägt rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att han bidragit till föroreningen endast i begränsad mån, ska även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning.

I proposition 1997/98, sidan 605 finns ytterligare vägledning. "Vid skälighetsbedömningen av ansvarets storlek bör särskilt beaktas om föroreningarna skett så långt tillbaka i tiden som före den 1 juli 1969, kostnaderna för efterbehandling samt om verksamheten bedrivits i överensstämmelse med de regler som då gällde och de villkor som beslutats för verksamheten. Motsvarande kriterier för skälighetsavvägningen som gäller för verksamheter som förorenat före 1969 bör tillämpas även för åren därefter, dock att skälighetsavvägningen kommer att utfalla annorlunda ju närmare i tiden verksamheten vållat olägenheterna."

Solidariskt ansvar

Enligt 10 kap 6 § anges att om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 2 § ska de svara solidariskt. Betydelsen av detta är att var och en som bidragit till föroreningarna kan åläggas att stå för hela den avhjälpandeåtgärd som bedöms vara skälig enligt 10 kap 4 §. Ett undantag från den regeln är dock om den vars förorening är så obetydlig att det inte ensamt motiverar avhjälpandeåtgärder, då kan inte den åläggas att stå för de andras ansvar.

Tillsynsbestämmelser

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

Enligt 21 § samma kapitel får tillsynsmyndigheten förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i miljöbalken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken. Att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller också för den som annars är skyldig att avhjälpa olägenheter från sådan verksamhet.

Enligt 26 kap 22 § miljöbalken är den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa och miljön eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet från sådan verksamhet skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Om det är lämpligare, får tillsynsmyndigheten istället besluta att en sådan undersökning ska utföras av någon annan och utse någon att göra undersökningen. En som är skyldig att utföra undersökningen är skyldig att ersätta kostnaden för en undersökning som någon annan utsetts att göra med det belopp som tillsynsmyndigheten fastställer. Beslut om undersökning får förenas med förbud att överlåta den berörda fastigheten eller annan egendom till dess undersökningen är genomförd.

LÄNSSTYRELSENS BEDÖMNING GÄLLANDE ANSVAR

Föroreningssituationen vid deponierna

Länsstyrelsen bedömer att behovet av ytterligare undersökningar av deponierna aktualiseras först efter det att föroreningssituationen i marken inom industriområdet är klarlagd. Om det visar sig att markområdet bidrar med en stor miljöbelastning anser länsstyrelsen att en åtgärd av industriområdet bör prioriteras före undersökningar av deponierna. Eventuella ytterligare krav gällande deponierna kommer således inte tas upp i detta beslut.

Föroreningarna på industriområdet

De föroreningar som är aktuella inom Utansjöbruk är framförallt metaller, men även PCB och PAH. En källa till föroreningarna kan vara kisaska. Kisaska innehåller ofta höga halter av arsenik, bly, kadmium, kobolt, koppar och zink. Andra källor till föroreningar kan vara de kemikalier som använts vid massatillverkningen. Vid tillverkningen av sulfitmassa har svaveldioxid, svavelkis och rent svavel, magnesiumoxid, kalksten, väteperoxid, natriumhydroxid, vattenglas och komplexbindare använts och vid tillverkning av slipmassa har natriumhydroxid, väteperoxid, vattenglas och komplexbindare använts. Utöver detta kan transformatorer, oljeavskiljare, oljetankar, cisterner, byggavfall, slagg från koleldning, avfall från syraberedningen, aska, lut, annat avfall från kokningen och sliperiet samt bark inom industriområdet vara källor till föroreningar.

Verksamheten vid Utansjöbruk har genererat föroreningar vilka härstammar från olika delar av processerna samt från uppkommet avfall så som kisaska, barkavfall, slagg, aska, sot, slam och fiberbankar. De primära föroreningarna så som metaller, PCB, PAH samt oljeföroreningar uppkommer generellt vid industriverksamhet och kan ha haft sitt ursprung under hela verksamhetstiden. Det går därför inte att

peka ut en specifik källa till föroreningarna. Länsstyrelsen bedömer den föroreningsbelastning som skett på området som allvarlig.

Det aktuella markområdet är så förorenat att det kan medföra skador för människors hälsa eller miljön. Företsättningar enligt 10 kap miljöbalken för avhjälpande av föroreningsskada föreligger därmed.

Enligt 10 kap 2 § miljöbalken är verksamhetsutövaren, d.v.s. den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som bidragit till föroreningen, ansvarig för efterbehandling av områden som är förorenade på det sätt som anges i 10 kap 1 § samma balk.

10 kap 2 § miljöbalken ska tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969. Detta framgår av 8 § i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Enligt 10 kap miljöbalken bör alltså den industriella verksamheten i sin helhet betraktas som "verksamhet". Viss vägledning ska kunna hämtas från tillståndets omfattning eller hur tillståndsplikten för en viss typ av verksamhet är utformad (KN B 138/94).

Mot denna bakgrund framgår att den verksamhetsutövare som endast bedrivit en verksamhet vars faktiska drift upphörde före den 30 juni 1969 inte kan göras ansvarig för efterbehandling av förorenade områden. Länsstyrelsen gör därför bedömningen att verksamhetsutövarna för kronosågen eller järnbruket inte kan ställas ansvariga.

De nuvarande verksamheterna som bedrivs på området, renseriet och vattenglastillverkningen, orsakar inte sådana föroreningar som huvudsakligen är aktuella på området. De föroreningar som dessa verksamhetsutövare kan anses ha bidragit med kan ses som så obetydliga att de inte ensamt motiverar efterhandling.

Massaverksamheten har varit den huvudsakliga och mest omfattande verksamheten på Utansjöbruk. Länsstyrelsen konstaterar att det inte har ifrågasatts att massatillverkningen på Utansjöbruk har pågått från 1900 fram till dess att verksamheten avvecklades 2008. Massaverksamheten har i väsentlig omfattning bidragit till den föroreningssituation som föreligger på området.

Nya Utansjö Bruk AB har invänt att deras bolag inte är att betrakta som verksamhetsutövare enligt miljöbalken och anför, såsom det får förstås, att bolaget inte haft någon del i hanteringen av kisaska som skett långt innan Nya Utansjö Bruk AB övertog verksamheten.

Enligt länsstyrelsen måste produktionen av kisaska ses som en del av den faktiska driften av den huvudsakliga verksamheten d.v.s. massatillverkningen. Produktionen av kisaska har ett sådant tekniskt och miljömässigt samband med resten av verksamheten att de tillsammans utgör en verksamhet, en helhet (se bl.a. Miljööverdomstolens (MÖD) dom M 9298-08). Vidare är det som ovan angivits inte bara produktionen av kisaska som bidragit till föroreningarna, utan hela den

industriverksamhet som bedrivits på området. Krav på undersökning kan således krävas av de bolag som bedrivit massatillverkning vid Utansjöbruk.

MÖD har i ett flertal avgöranden slagit fast att ansvaret för föroreningar kan ställas på den senaste verksamhetsutövaren. Detta stämmer överens med både förarbetena till 10 kap miljöbalken och den praxis som utvecklats under miljöskyddslagen (se bl.a. prop. 1997/98:45 s.361 och MÖD 2003:127, 2005:30, 2006:36, M 5664-09, M 6231-09, 2010:11 och 2010:17). Utgångspunkten är enligt denna uppfattning att den som övertar en verksamhet med tillstånd även övertar alla rättigheter och skyldigheter.

Den aktuella massaverksamheten startades upp och bedrevs av Utansjö Cellulosa AB (åren 1900-1970) och överläts slutligen till Nya Utansjö Bruk AB (åren 1991-2008) som också lade ner massatillverkningen våren/sommaren år 2008. Av de bolag som bedrivit verksamheten är det Utansjö Cellulosa AB, numera Åbordsön AB, Graningeverken AB som numera upptagits genom fusion i Scanning Holding AB samt Nya Utansjö Bruk AB, som är verksamma idag. Bolaget Utansjö Bruk AB, senare E.ON. Sollefteå AB, är likviderat.

Nya Utansjö Bruk AB är den senaste tillståndshavaren för bedrivandet av massaverksamheten på plats och enligt länsstyrelsens bedömning rätt ansvarig verksamhetsutövare enligt miljöbalken. Att bolaget vid årsskiftet 2008/2009 gjort en inkrämsöverlåtelse till Utansjöverken AB gällande mark och byggnader på området och en överlåtelse av renseriverksamheten till Domsjö Fabriker AB föranleder inte någon annan bedömning i fråga om vilket bolag som är rätt adressat för ansvar enligt 10 kap 2 § miljöbalken. Detta eftersom överlåtelserna omfattar annan verksamhet och inte den vid överlåtelserna redan nedlagda massaverksamheten.

En verksamhetsutövare kan göras ansvarig för de åtgärder och utredningar som kan anses skäligen vid bedömning enligt 10 kap 4 § miljöbalken. Bestämmelsen syftar till att det ska ske en samlad bedömning av samtliga föreliggande omständigheter, vilket kan leda till fullt eller jämkat ansvar. Härvid ska bl.a. särskilt beaktas om föroreningarna skett så långt tillbaka i tiden som före den 1 juli 1969 samt om verksamheten har bedrivits på ett vid den tiden accepterat sätt (prop. 1997/98:45 del 1 s 605).

I nu aktuellt fall gäller det endast Nya Utansjö Bruk AB:s skyldighet att vidta undersökningar av mark- och vattenområdet för att klarlägga förorenings-situationen i det aktuella området. Undersökningarna syftar till att utreda vilka eventuella åtgärder som gör bäst nytta i förhållande till kostnaden. Enligt gällande praxis anses det skäligt att verksamhetsutövaren står för undersöknings-kostnaderna i sin helhet (se bl.a. följande domar från MÖD 2003:127, 2005:30, 2010:11 och 2010:17). Länsstyrelsen finner mot denna bakgrund det skäligt att Nya Utansjö Bruk AB föreläggs att utföra de aktuella undersökningarna. Åtgärden är miljömässigt motiverad och framstår inte som oskäligt kostsamt. Det är inte heller motiverat i detta skede att minska omfattningen av bolagets ansvar enligt 10 kap 4 § miljöbalken. Vilket ansvar bolaget har för de eventuella avhjälpande-

åtgärder som kan komma att krävas får bedömas sedan undersökningarna är genomförda och resultaten av dessa redovisats.

Eftersom verksamheten bedrivits av ett flertal verksamhetsutövare och ansvaret enligt 10 kap 6 § miljöbalken är solidariskt har Nya Utansjö Bruk AB möjlighet att i sin tur vända sig med betalningsanspråk mot de andra bolag som bedrivit verksamheten tidigare.

Eftersom det finns ansvariga verksamhetsutövare saknas i nuläget förutsättningar att ålägga fastighetsägaren ett andrahandsansvar enligt 10 kap 3 § miljöbalken.

Mot bakgrund av det anförda skall bolaget föreläggas att utföra de undersökningar som framgår av beslutet.

UPPLYSNINGAR I ÖVRIGT

Enligt 28 kap 5 § miljöbalken får länsstyrelsen besluta om tillträde under viss tid till en fastighet, en byggnad eller en anläggning, om någon annan än den som äger eller innehar den är skyldig enligt 10 kap. att där vidta en åtgärd för att avhjälpa en miljöskada.

Länsstyrelsen har genom nämnda bestämmelse givits möjlighet att tvångsvis besluta om tillträde till annans mark för att genomföra bl.a. undersökningar av förorenade områden. Att Nya Utansjö Bruk AB saknar rådighet över områdets fastigheter innebär således inte något hinder mot föreläggandet. Se bl.a. MÖD M 8535-08, 2010:10 och 2010:17.

Om Nya Utansjö Bruk AB i framtiden inte får tillträde till de aktuella fastigheterna för att genomföra de av länsstyrelsen förelagda undersökningarna kan länsstyrelsen komma att fatta ett beslut om tillträde riktat mot fastighetsägaren.

HUR MAN ÖVERKLAGAR TILL MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN

Om du inte är nöjd med länsstyrelsens beslut, kan du överklaga beslutet hos Mark- och miljödomstolen i Östersund. Överklagandet ska vara skriftligt.

Observera att överklagandet ska skickas eller lämnas in till **Länsstyrelsen**, Avdelningen för miljö och natur, **871 86 HÄRNÖSAND**.

Tiden för överklagande

Om den som överklagar är en enskild part (privatperson/företag/organisation) ska överklagan ha kommit in till oss inom tre veckor från den dag du fick del av beslutet. Om din överklagan kommer in för sent kan ärendet inte tas upp till prövning.

Tiden för överklagande för den som företräder det allmänna räknas från den dag beslutet meddelades.

2011-07-22

dnr 575-895-2011
Dossnr 2280-101

Överklagandet ska innehålla

- vilket beslut som överklagas, beslutets datum och diarienummer,
- hur du vill att beslutet ska ändras,
- varför du anser att länsstyrelsens beslut är felaktigt.

Om du har handlingar eller annat som du anser stöder din mening, bör du skicka med en kopia på dessa.

Underteckna överklagandet och förtydliga namnteckningen.

Lämna också följande uppgifter om du inte tidigare lämnat dem:

1. personnummer,
2. adress till bostaden,
3. telefonnummer till bostaden och arbetsplatsen,
4. eventuellt övriga uppgifter som behövs för att man ska kunna sända handlingar till dig.

Ombud

Du har rätt att anlita ett ombud för att sköta överklagandet åt dig. I så fall ska ombudet underteckna skrivelsen, bifoga fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.

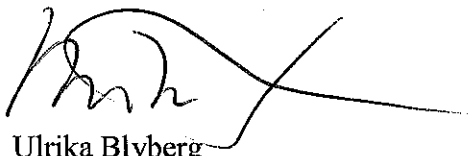
Ytterligare upplysningar

Behöver du veta mer om hur du ska gå till väga, kan du ringa till länsstyrelsen, tel.nr 0611-34 90 00. Fråga efter den som varit föredragande i länsstyrelsens beslut.

I detta beslut har även sektionschef Emma Edfors, rättschef Lars Nyberg och miljöhandläggare Bengt Gruvin och Anna Stjärne deltagit.



Anna Otmalm
Avdelningschef



Ulrika Blyberg
Miljöjurist
Avdelningen för miljö och natur
ulrika.blyberg@gmail.com



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 rätts-tillämpningen 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.