



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060308

DOM
2017-12-11
Stockholm

Mål nr
M 683-17

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2016-12-29 i mål nr M 3501-16,
se bilaga A

PARTER

Klagande

Kinnevik AB, 556047-9742
Box 2094
103 13 Stockholm

Ombud: Advokaterna ML CHB

Motpart

Länsstyrelsen i Uppsala län
751 86 Uppsala

SAKEN

Föreläggande att utföra utredningar inom nordöstra industrideponin på
fastigheterna X och Y i Östhammars kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1368757

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

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 om den nordöstra industrideponin i efterbehandlingsfrågor bör bedömas separat, eller om bedömningen bör utgå från Österbyverken som helhet.

Den nordöstra industrideponin bör ses som en del av hela Österbyverken. Enligt praxis är det felaktigt att i ett efterbehandlingsärende bedöma skäligheten för åtgärder för en avgränsad deponi separat från industriområdet i övrigt. Verksamhetsutövare har inte möjlighet att bryta ut enskilda verksamhetsdelar för en separat ansvarsbedömning och denna princip bör vara ömsesidig. Det bör i vart fall krävas att det föreligger starka miljömässiga skäl för en separat bedömning; att deponin ifråga påbörjades efter 1969 och att det därför saknas skäl till jämkning kan inte vara en tillräcklig motivering.

De ansvarsbedömningar och utredningar som hittills utförts har utgått från hela Österbyverkens område inklusive den nordöstra industrideponin. Länsstyrelsen väljer nu att se på industrideponin som en isolerad fråga både från ansvars- och miljösynpunkt trots att det konstaterats att deponin mot bakgrund av gällande praxis inte bör betraktas som en fristående verksamhet.

Det saknas miljömässiga skäl att pröva och åtgärda den nordöstra industrideponin separat från industriområdet i övrigt. Statens geotekniska institut (SGI) understryker behovet av samlade resonemang och bedömningar eftersom områdena är sammanhängande med liknade föroreningar. En separat åtgärdsutredning riskerar att sakna värde när området i övrigt ska utredas.

Av den ansvarsutredning som genomförts framgår att vid en översiktlig bedömning kommer 60 – 70 procent av kostnaderna för avhjälpande vid Österbyverken att belasta det allmänna. Denna utgångspunkt bör gälla även för nordöstra deponin som en del av den samlade verksamheten, även om deponin påbörjades efter 1969.

Föreläggandet avser åtgärdsförberedande undersökningar som ingår i åtgärdsskedet och bör därmed bekostas med åtgärdsmedel med jämningsmöjlighet. För såväl riskbedömning som åtgärdsutredning och riskvärdering ges åtgärdsmedel enligt Naturvårdsverkets kvalitetsmanual (Efterbehandling av förorenade områden – Kvalitetsmanual för användning och hantering av bidrag för efterbehandling och sanering).

Det är tveksamt om de förelagda åtgärderna rent semantiskt faller under ordalydelsen att ”utreda föroreningar” i 10 kap. 8 § miljöbalken. Det 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 som bolaget kan hållas ansvarigt för är det orimligt att fortsatt bortse från jämningsregeln i 10 kap. 4 § miljöbalken.

Mark- och miljödomstolens dom bör upphävas och målet återförvisas till länsstyrelsen för förnyad handläggning med utgångspunkt i en samlad bedömning av industriområdet från miljö- och ansvarssynpunkt.

Länsstyrelsen

Utredningarna av föroreningssituationen vid Österbyverken har nått en fas där det är mer ändamålsenligt att i första hand fortsätta med de områden som misstänkts utgöra störst risk för människor och miljö. Nordöstra industrideponin och Sågdammens deponi har mycket höga föroreningsnivåer. Föroreningarna är delvis ytligt belägna och det sker en spridning från deponierna till vattendrag nedströms. De största mängderna metallföroreningar förekommer därtill vid dessa deponier.

Den nordöstra industrideponin är inte övertäckt och höga halter av metallföreningar förekommer ytligt. Deponin ligger i ett område där tillgängligheten är god då ingen annan verksamhet bedrivs där. Om deponin åtgärdas samtidigt som industriområdet i övrigt kommer åtgärderna att fördröjas då hänsyn behöver tas till den pågående industriverksamheten. Deponin har även andra förutsättningar än resterande del av industriområdet då det är fråga om deponerat avfall och inte förorenad jord eller utfyllnadsmassor.

SGI har i sitt yttrande inte tagit ställning till frågan om industriområdet bör ses som en helhet.

De förelagda undersökningarna utgör en del av huvudstudien och inte en del av åtgärdsfasen varför det inte förligger några skäl till jämkning. En efterbehandlingsåtgärd måste utgöras av en faktisk åtgärd för att minska mängden föroreningar, spridningen eller risker för exponering.

Länsstyrelsen har bifogat PM från SGI.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Länsstyrelsen har förelagt bolaget att genomföra vissa utredningar och mark- och miljödomstolen har ändrat länsstyrelsens beslut så att bolaget dels ska utreda relevanta K_d -värden och utgående från dem revidera tidigare beräknade platsspecifika riktvärden, dels ta fram en åtgärdsutredning för nordöstra industrideponin. Bolaget har anfört att det är olämpligt att i detta sammanhang bryta ut en enskild del av ett industriområde, och att det i stället finns anledning att genomföra en samlad miljö- och ansvarsbedömning för industriområdet som helhet. Bolaget har också anfört att utredningarna snarare är att hänföra till efterbehandlingsprocessens åtgärdsskede än till undersökningsskedet och att det därför finns anledning att jämka bolagets ansvar för dem.

Olämpligt att behandla en del av ett område separat?

Den första frågan är om det från tekniska eller miljömässiga utgångspunkter är olämpligt att utreda K_d -värden och platsspecifika riktvärden samt ta fram en åtgärdsutredning för den nordöstra deponin separat, skilt från industriområdet i övrigt. I målet har framkommit att det är höga föroreningsnivåer i den nordöstra deponin, att föroreningarna delvis är ytligt belägna och att det sker en spridning från deponin mot vattendraget Nerån nedströms. Deponin är väl avskild och det bedrivs inte någon annan verksamhet på den. Dessa förhållanden har inte motsagts av bolaget.

Enligt Mark- och miljööverdomstolens uppfattning har det inte framkommit något som skulle innebära att det från tekniska och miljömässiga utgångspunkter skulle vara olämpligt att behandla den nordöstra deponin separat. Den av båda parter åberopade promemorian från SGI ger inte anledning till något annat ställningstagande.

Nästa fråga är om det på grund av hur ansvarsfrågan ska bedömas är olämpligt att hantera den nordöstra deponin separat. Industriverksamheten inom Österbyverken som helhet har bedrivits sedan åtminstone slutet av 1800-talet, medan verksamheten på den nordöstra deponin startade efter 1969. Enligt praxis har det skett en jämkning av ansvaret för efterbehandlingsåtgärder med hänsyn till tidsaspekten, där ansvaret relaterats till den tid under vilken verksamheten bedrivits och föroreningarna uppkommit (se t.ex. MÖD 2010:18).

För att bedöma hur ansvarsfrågan – en eventuell jämkning – påverkas om den nordöstra deponin utreds separat från industriområdet i övrigt, är det lämpligt att först ta ställning till om det över huvudtaget är aktuellt med någon jämkning av ansvaret med hänsyn till vilket skede av efterbehandlingsprocessen de aktuella utredningarna kan hänföras.

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

Bolaget har anfört att de utredningar som kvarstår i föreläggandet efter mark- och miljödomstolens dom ingår i åtgärdsskedet av efterbehandlingsprocessen och att de därmed enligt rådande praxis bör bli föremål för jämkning.

Länsstyrelsen 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 skälig 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 tillämplig i alla delar i det nu aktuella fallet. Här har inledande undersökningsåtgärder beträffande föroreningssituationen redan utförts, samtidigt som föreläggandena inte är inriktade på praktiska efterbehandlingsåtgärder.

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömningar när det gäller punkterna i föreläggandet och förutsättningarna för jämkning.

K_d-värden och platsspecifika riktvärden

Bolaget har ålagts att för den nordöstra industrideponin utreda relevanta K_d-värden och revidera tidigare framtagna platsspecifika riktvärdena och den riskbedömning som gjorts. Enligt Mark- och miljööverdomstolens mening innebär föreläggandet i denna del en sådan inledande utredning som redan enligt tidigare praxis normalt inte bör

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

Åtgärdsutredning

Länsstyrelsen har förelagt bolaget 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 §. Åtgärdsutredningen 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 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.

Slutsatser m.m.

Det har inte framkommit att det av tekniska eller miljömässiga skäl skulle vara olämpligt att genomföra de förelagda utredningarna för den nordöstra deponin separat från industriområdet i övrigt. 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 ansvarsfrågan påverkas av att den nordöstra deponin hanteras separat.

Frågan om en eventuell jämkning och omfattningen av den får behandlas i eventuellt kommande ärenden eller mål om ansvar för efterbehandlingsåtgärder. Om bolaget då kommer att åläggas ett mer eller mindre jämkat 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 den nordöstra deponin. 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 3501-16

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 575-2959-16, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande att utföra utredningar på fastigheterna X och Y i Östhammars kommun

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen upphäver punkterna 2 och 3 i länsstyrelsens beslut.
2. Mark- och miljödomstolen ändrar länsstyrelsens beslut på så sätt att punkten 4 ges följande lydelse.
 4. Ta fram en åtgärdsutredning för deponin. Utredningen ska göras med utgångspunkt i tidigare utredningar och beakta de reviderade platsspecifika riktvärdena enligt punkt 1. Åtgärdsutredningen ska vara länsstyrelsen tillhanda senast elva månader efter att denna dom har vunnit laga kraft.
3. Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet i övrigt.

Dok.Id 470660

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 efterbehandlingsåtgärder vid den nordöstra industrideponin vid Österbyverken inom fastigheterna X och Y. 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 fortsatt handläggning med utgångspunkt i den samlade miljöfarliga verksamheten. 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.

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 den nödvändiga samsynen i den grundläggande frågan om behovet av åtgärder till skydd för markmiljön inom ett industriområde som till del fortfarande är i bruk.

Gemensamt för de utredningar, riskbedömningar och åtgärdsförslag som framtagits har varit att de utgått från området som helhet och belastningen på Nerån som

skyddsobjekt i synnerhet. Den nordöstra industrideponin har ingått som en del i detta arbete och dess relativa betydelse för föroreningssituationen och spridning till Nerån har särskilt kunnat beaktas och bedömas. Länsstyrelsen har genom föreläggandet frångått denna helhetssyn genom att de förelagda utredningarna endast avser en begränsad del av området (nordöstra industrideponin). Bolaget konstaterar att Nerån rinner väster om industriområdet, medan den aktuella industrideponin ligger i den nordöstra delen av industriområdet. Det torde således inte i första hand vara föroreningar i deponin som riskerar att spridas till ån, utan det är föroreningssituationen inom industriområdet i stort som behöver hanteras. Detta har varit utgångspunkten för tidigare utredningar. Även i fråga om ansvarsbedömningen har länsstyrelsen av allt att döma frångått helhetsperspektivet och valt att bryta ut deponin från den övriga verksamheten. Agerandet framstår som motsägelsefullt och underlättar inte hanteringen av efterbehandlingen av området.

Följden av den gjorda uppdelningen, dvs. att utreda efterbehandlingen av nordöstra industrideponin för sig och därmed överge helhetssynen över området, blir att de åtgärder föreläggandet avser inte är ändamålsenliga. De kommer inte att kunna ligga till grund för relevanta eller meningsfulla bedömningar av eventuella efterbehandlingsåtgärder för området som helhet. Tidigare utredningar har förespråkade täckning och tätning av deponin. Såvitt framgår av föreläggandet har det därefter inte framkommit några nya uppgifter som leder till en annan slutsats. För att komma till rätta med risken för föroreningsspridning vore det således en långt lämpligare och mer ändamålsenlig lösning att, som tidigare, ta ett helhetsgrepp om industriområdet, i stället för att bryta ut enskilda deponiområden.

Punkten 1 i föreläggandet rör, enligt vad länsstyrelsen själv anger, egentligen inte den nordöstra deponin, utan föroreningssituationen i industriområdet i stort. De avgränsningar av åtgärdsbehov som gjordes år 2010 visar att det föreligger ett åtgärdsbehov för hela industriområdet om platspecifika riktvärden, inklusive riktvärden för markmiljö. Om man bortser från behovet av skydd för markmiljön kan endast mindre delar av industriområdet uteslutas, oavsett vilka K_d -värden som tillämpas. En utredning av K_d -värden för den nordöstra deponin 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.

Länsstyrelsen motiverar punkten 2 med att föroreningssituationen på den plats där det misstänks finnas tunnor kan skilja sig från det övriga upplaget. Påståenden om nedgrävda tunnor har förekommit under längre tid och ingick som en del i Hifab AB:s utredning från år 2010. Inga tunnor har emellertid påträffats vid dessa undersökningar. Uppgifter om tunnornas innehåll saknas. Slutsatsen var att om det finns nedgrävda tunnor så ligger de på 4-5 meters djup någonstans inom ett relativt stort område. Det bedömdes inte som skälig motiverat att gräva upp hela området för att lokalisera eventuella tunnor. Det saknas skäl att nu göra en annan bedömning.

Vid de samlade bedömningar av f.d. Österbyverken som hittills gjorts har slutsatsen varit att en lämplig åtgärd för industrideponin borde vara övertäckning. Något motiv eller skäl för att frångå tidigare bedömningar i denna del finns inte och har inte anförts av länsstyrelsen. De förelagda utredningarna enligt punkten 3 är därför inte motiverade eller ändamålsenliga sett till området som helhet. Av motiven till föreläggandet framgår även att frågan om avfallsklassning och revidering av haltgränser hänger samman med möjliga åtgärder inom både deponin och övriga delar av industriområdet och Sågdammsområdet. Även detta tyder på att efterbehandlingen av f.d. Österbyverken bör hanteras som en helhet.

Det kan inte rimligen vara den nordöstra industrideponin som utgör det största hotet mot Nerån. Tidigare utredningar talar om övertäckning av deponin och prioriterar andra områden och åtgärder till skydd av Nerån. Deponin är idag bevuxen och ligger inom ett industriområde. Mot den bakgrunden är det enligt bolagets uppfattning inte meningsfullt att göra en isolerad bedömning av om det är miljömässigt motiverat och rimligt att genomföra åtgärder i deponin. Detta eftersom frågan om föroreningssituationen inom deponin och kostnaderna för åtgärd måste sättas i relation till förhållandena på övriga delar av det förorenade området och andra mer relevanta och ändamålsenliga utredningar och åtgärder.

Länsstyrelsen har motsatt sig bolagets yrkande. Till stöd för sin inställning har länsstyrelsen anfört i huvudsak följande. Det föreligger grund för att göra en separat ansvarsmässig bedömning. Deponeringen har i sin helhet ägt rum efter år 1969. Deponin bedöms som relativt väl avgränsad, även om höga halter av nickel har påträffats i marken runt deponin. Föroreningssituationen är sådan att en separat åtgärd är möjlig att genomföra.

De utredningar som gjorts visar på en betydande föroreningsspridning till Nerån från området i stort. Utredningarna har inte fokuserat på att jämföra spridningen från olika delområden. Den nordöstra industrideponin utgör en otäckt deponi med betydande mängder farligt avfall. Avfallet ligger ytligt och de utredningar som har gjorts pekar på risker för föroreningsspridning genom erosion från slänter till ett närliggande dike som avvattnas mot Nerån. Slutsatsen att ett åtgärdsbehov föreligger är inte resultatet av ett fragmentariskt angreppssätt.

På övriga delar av industriområdet pågår verksamhet. Inför en framtida åtgärd av dessa områden måste hänsyn tas till den pågående verksamheten både med avseende på åtgärdens utformning och på tidsplanen. Sådan hänsyn är inte nödvändig vid den nordöstra industrideponin. Det föreligger inte hinder mot att arbeta vidare separat på de delområden där det är miljömässigt motiverat och praktiskt möjligt att göra det.

K_d -värdena har en stor påverkan på de platspecifika 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. Det föreligger således inte några motsättningar med tillvägagångssättet.

I 2010 års utredning valde konsulten att inte gräva efter eventuella nedgrävda tunnor. Sådana utredningar bedömdes som åtgärdsförberedande snarare än

utredande. Länsstyrelsen har accepterat konsultens bedömning. Syftet med de utredningar som länsstyrelsen nu har förelagt om är att avgöra om de eventuella tunnorna har orsakat en förorening som kräver särskilda åtgärder. Länsstyrelsen har valt att inte precisera hur utredningen ska göras. Punkten är inte forumulerad på ett sådant sätt att bolaget tvingas gräva upp hela området. En möjligt första steg är att sätta grundvattenrör i anslutning till platsen där de historiska uppgifterna gör gällande att tunnorna ska ha grävts ner.

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. Hela Österbyverken är att betrakta som en miljöfarlig verksamhet. Det innebär att tillämpningen av 10 kap. miljöbalken, inklusive ansvarsbedömningar, ska 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.

Länsstyrelsen har redan i sitt föreläggande (s. 6) konstaterat att deponeringen vid den nordöstra industrideponin skedde inom ramen för, och utgjorde en del av,

verksamheten vid Österbyverken. Att skäligheten för åtgärder vid den nordöstra industrideponin kan bedömas separat är en felaktig slutsats.

En separat ansvarsbedömning och bedömning av åtgärdsbehov för den nordöstra industrideponin är felaktigt både från miljö- och ansvarssynpunkt. Förelagda utredningsåtgärder är inte motiverade eller ändamålsenliga sett till området som helhet och sett till skydsobjektet Nerån. En separat bedömning är också felaktig enligt den ansvars- och skälighetsbedömning som alltid ska göras enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. Tidigare översiktliga bedömningar har t.ex. gett att 60–70 % av kostnaderna för avhjälpan vid Österbyverken kommer att belasta det allmänna.

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. Det är fel att kringgå dessa samlade juridiska och miljömässiga bedömningar genom att bryta ut mindre delar av verksamheten som pågått efter år 1969 med krav på riktade åtgärdsutredningar och riskbedömningar för dessa separata delar av den samlade miljöfarliga verksamheten som är föremål för prövning enligt miljöbalkens 10 kap.

Vad gäller frågan om misstänkta nedgrävda tunnor i deponin finns det anledning att påtala att det rör sig om historiska uppgifter om eventuellt förekommande tunnor med okänt innehåll. Grunderna för att motivera de förelagda särskilt riktade utredningsåtgärderna i denna del är alltför vaga.

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.

Föreläggandets avgränsning

Kinnevik har gjort gällande att det inte är meningsfullt att utföra utredningsåtgärder endast för den nordöstra industrieponin 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. Deponering av industriavfall vid den nordöstra industrieponin har dock troligen upphört år 1988. 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 den nordöstra industrieponin.

Syftet med utredningsåtgärderna i föreläggandet är främst att skydda mot omgivningspåverkan från den nordöstra industrieponin och mer specifikt att skydda recipienten Nerån. 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 den nordöstra

industrideponin. 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 länsstyrelsens beslut förelagts att utreda relevanta K_d -värden och revidera de framtagna platsspecifika riktvärdena och riskbedömningen utifrån dessa.

Det kan konstateras att tidigare utredningar i området har gett motstridiga uppgifter om vilka K_d -värden som gäller inom området. K_d -värdena har stor påverkan på de platsspecifika riktvärdena och är därmed av stor betydelse för riskbedömningen och för bedömningen av omfattningen på möjliga åtgärder. Mark- och miljödomstolen anser med hänsyn till detta att det finns ett klart behov av att komplettera utredningen i denna del.

Den nordöstra industrideponin är ett väl avgränsat område. Mark- och miljödomstolen anser att K_d -värdena för platsen är nödvändiga för att göra en bedömning av risk för påverkan av Nerån. Det har därför ingen betydelse att området är en mindre del av ett större verksamhetsområde samt att området inte ligger i direkt anslutning till recipienten Nerån. Med hänsyn till detta, vad som framkommit i målet om verksamheten på platsen samt att föreläggandet i denna del inte innebär någon tung utredningsbörda för bolaget bedömer mark- och miljödomstolen att föreläggandet i denna del är ändamålsenligt, skäligt och proportionerligt. Den tid som länsstyrelsen har föreskrivit för åtgärdernas genomförande har inte ifrågasatts. Yrkandet, såvitt avser punkten 1 i det överklagade beslutet, ska därför avslås.

Punkten 2 i föreläggandet

Kinnevik har enligt punkten 2 i länsstyrelsens beslut förelagts att genomföra undersökningar som syftar till att avgöra om det krävs särskilda åtgärder i den del av deponin där tunnor misstänks ha grävts ner.

Den aktuella punkten är enligt mark- och miljödomstolen vagt formulerad i fråga om vilka undersökningar som efterfrågas. Det är inte heller helt klarlagt vad syftet med undersökningarna är. Av länsstyrelsens beslutsskäl framgår att föreläggandet motiveras dels av risken för arbetsmiljöproblem vid eventuella schaktningsarbeten, dels för att förebygga förorening av recipienten Nerån från miljö- och hälsofarliga ämnen i tunnor, nedgrävda i deponin.

Vid tidigare utredningar har försök gjorts att lokalisera tunnorna, men de har inte hittats. Det har inte heller framkommit några nya uppgifter om var tunnorna är lokaliserade. Med hänsyn till att tunnorna inte hittats vid tidigare utredningar får antas att en ny undersökning rimligen kommer att kräva omfattande grävningsarbeten. Sådana arbeten i en deponi medför i sig risker såvitt avser spridning av hälso- och miljöfarliga ämnen. Uppgifterna som har framkommit om nedgrävda tunnor är vaga och dessas eventuella innehåll är okänt. Enligt mark- och miljödomstolen är det inte klarlagt om schaktningsarbeten behöver eller kommer att ske på området. Mark- och miljödomstolen anser därför att eventuella arbetsmiljöproblem inte utgör ett tillräckligt skäl att utföra dessa undersökningar.

De undersökningar som omfattas av punkten 2 är inte närmare preciserade och det går därför inte att bedöma om de är nödvändiga för att förebygga förorening av Nerån. Länsstyrelsen har vid mark- och miljödomstolen exemplifierat att ett möjligt första steg är att sätta grundvattenrör i anslutning till platsen där de historiska uppgifterna gör gällande att tunnorna ska ha grävts ner. Mark- och miljödomstolen bedömer att en sådan åtgärd visserligen är ändamålsenlig och skäligen utifrån syftet att över lag skydda recipienten Nerån. En sådan åtgärd kan dock inte leda till några säkra slutsatser kring om det krävs särskilda åtgärder i den del av deponin där tunnor misstänks ha grävts ner. För det fall tunnor faktiskt finns på den utpekade platsen är det fullt möjligt att dessa ännu inte har börjat läcka miljö- och hälsofarliga ämnen och därmed inte går att upptäcka på det föreslagna sättet. Åtgärden framstår därför inte som ändamålsenlig utifrån syftet att skydda Nerån från eventuella miljö- och hälsoskadliga ämnen i misstänkt nedgrävda tunnor. Med

hänsyn till detta, samt vad som konstaterats ovan i fråga om möjligheten att lokalisera eventuella tunnor på annat sätt än genom grävningsarbeten, bedömer mark- och miljödomstolen att länsstyrelsen inte har visat att det övergripande syftet att skydda Nerån i nuläget inte kan nås med mindre ingripande åtgärder än sådana som kan omfattas av föreläggandet. Mark- och miljödomstolen finner därför att det varken är ändamålsenligt eller skäligt att förelägga Kinnevik att utföra dessa undersökningar. Yrkandet, såvitt avser punkten 2 i det överklagade beslutet, ska därför bifallas och beslutet i denna del upphävas.

Punkten 3 i föreläggandet

Kinnevik har enligt punkten 3 i länsstyrelsens beslut förelagts att göra en översyn av de preliminära haltgränserna för avfallsklassning som tidigare tagits fram samt genomföra undersökningar som syftar till att avgränsa och mängduppskatta avfallet utifrån avfallsklassning.

Enligt mark- och miljödomstolen står det inte utifrån den befintliga utredningen klart att någon schaktning av massor kommer att behöva ske såvitt avser den nord-östra industrideponin. Det är därför inte heller säkert att det kommer att uppstå ett behov av att deponera massor från området på annan plats. Mark- och miljödomstolen anser mot bakgrund av detta att länsstyrelsen inte har visat att det i nuläget är nödvändigt med en sådan översyn som anges i punkten 3 i syfte att skydda recipienten Nerån. Ett föreläggande om utredning är vidare en ingripande åtgärd för den enskilde. Det är därför inte tillräckligt, som skäl för ett sådant föreläggande, att ett behov av utredningen som efterfrågas *kan* uppstå vid ett senare tillfälle. Mark- och miljödomstolen finner därför att det inte är skäligt att rikta ett föreläggande med nämnda innehåll mot Kinnevik i detta skede. Yrkandet, såvitt avser punkten 3 i det överklagade beslutet, ska därför bifallas och beslutet i denna del upphävas.

Punkten 4 i föreläggandet

Kinnevik har enligt punkten 4 i länsstyrelsens beslut förelagts att ta fram en åtgärdsutredning för deponin med utgångspunkt i tidigare utredningar och med beaktande av utredningarna enligt punkterna 1–3.

Mark- och miljödomstolen finner att det är ändamålsenligt att utföra en åtgärdsutredning i samband med att ny utredning tillkommer beträffande K_d -värdena. Med hänsyn till att föreläggandet enligt denna punkt i övrigt kan uppfyllas med utgångspunkt i befintlig utredning innebär föreläggandet inte heller någon tung utredningsbörda för Kinnevik. Mot bakgrund av detta samt vad som framkommit i målet om verksamheten på platsen finner mark- och miljödomstolen att föreläggandet i denna del är ändamålsenligt, skäligt och proportionerligt. Den tid som länsstyrelsen har föreskrivit för åtgärdsutredningens framtagande har inte ifrågasatts. Yrkandet, såvitt avser punkten 4 i det överklagade beslutet, ska därför avslås. Med hänsyn till att mark- och miljödomstolen genom denna dom upphävt punkterna 2 och 3 i föreläggandet ska dock, som en följd av detta, formuleringen av punkten 4 ändras i enlighet med domslutet.

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.