



SVEA HOVRÄTT
 Mark- och miljööverdomstolen
 Rotel 060204

DOM
 2017-04-26
 Stockholm

Mål nr
 M 8262-16

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2016-09-13 i mål nr M 2434-16, se bilaga A

KLAGANDE

Länsstyrelsen i Örebro län

MOTPART

Bergvik Skog Väst AB

Ombud: U J

SAKEN

Föreläggande att genomföra en miljöteknisk undersökning av det föroreningskadade området på fastigheten X i Ljusnarsbergs kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Länsstyrelsens i Örebro län beslut den 18 mars 2016 i ärende dnr 575-1606-2016 endast med den ändringen att provtagningsplanen ska ges in till länsstyrelsen senast den 16 oktober 2017.

Dok.Id 1337573

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

Länsstyrelsen i Örebro län (länsstyrelsen) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och fastställa länsstyrelsens beslut den 18 mars 2016. Länsstyrelsen medger att tiden för fullgörandet flyttas fram med en tid motsvarande tiden för domstolarnas handläggning av målet. För det fall Mark- och miljööverdomstolen finner sig förhindrad att ta ställning till skälighetsavvägningen på grund av instansordningsprincipen har länsstyrelsen yrkat att målet i den delen ska återförvisas till mark- och miljödomstolen.

Bergvik Skog Väst AB (bolaget) har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras. För det fall Mark- och miljööverdomstolen finner att överklagandet inte kan avslås på den grund som mark- och miljödomstolen prövat och domstolen inte kan pröva skälighetsfrågan, har bolaget medgett att målet ska återförvisas till mark- och miljödomstolen för fortsatt prövning.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen har anfört i huvudsak följande: Det är tillverkningen av papper och kartong vid pappers bruket som ska vara avgörande för bedömningen av om verksamheten har varit i faktisk drift efter den 30 juni 1969, så som krävs enligt 8 § lagen om införande av miljöbalken. Länsstyrelsens tolkning av begreppet faktisk drift har stöd i praxis, se särskilt MÖD 2005:30, MÖD 2008:11 och MÖD 2010:17. Det är papperstillverkningen som helhet och inte en delverksamhet i form av tillverkning av sulfitmassa som utgör den huvudsakliga miljöfarliga verksamheten vars faktiska drift ska ligga till grund för bedömningen i målet. Pappersbrukets olika delverksamheter måste ses som en integrerad helhet, där de olika delverksamheterna har haft ett sådant tekniskt och miljömässigt samband att de tillsammans utgör en verksamhet.

Av praxis framgår att det inte är motiverat att i undersökningsskedet jämkas omfattningen av bolagets ansvar, se MÖD:s dom i mål nr M 3960-12. Detta gäller

även om föroreningarna uppkommit under 1950- och 1960-talet, se MÖD 2006:36 och 2008:11.

I aktuellt fall är det endast fråga om en skyldighet att utföra och bekosta utredningar/undersökningar. Dessa syftar till att klargöra vilka åtgärder som i ett senare skede behöver vidtas för att komma till rätta med föroreningssituationen och det slutliga ansvaret för efterbehandling kan fastställas först då detta underlag finns. Uppgifter från bolaget tyder på att det inte har uppkommit kisaska efter 1960, men det är inte helt klarlagt att det faktiskt är så. Mark- och miljööverdomstolen har i dom i mål nr M 483-13 angett att ansvar för föroreningar som uppkommit *före 1950-talet* i princip bör jämkas till noll. Detta tyder på att ansvar kan befinnas skäligt även för föroreningar som uppkommit under 1950-talet beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Det är därför skäligt att bolaget åläggs att utföra och bekosta de undersökningar som bolaget förelagts i länsstyrelsens beslut. I enlighet med gällande praxis bör inte ansvaret för bolaget jämkas redan i utredningsskedet.

Bolaget har i huvudsak anfört följande: Frågan är om sulfittillverkningen och papperstillverkningen ska ses som en verksamhet eller som två åtskilda processer. Av boken Papper och massa i Södermanland, Västmanland och Närke av Per Jerkerman (2010) framgår att massa- och papperstillverkningen i Ställdalen skedde parallellt och att en del av massaproduktionen användes för den egna papperstillverkningen och att en del såldes som avsalumassa. Massatillverkning och papperstillverkning är två helt olika processer rent tekniskt. De ger upphov till helt skilda utsläpp och de två processerna har och har haft olika SNI-koder vid klassificering som miljöfarlig verksamhet. Det är minst lika vanligt att papperstillverkning respektive massatillverkning sker på helt olika platser (pappers- respektive massabruk). Pappersmassan torkas då och levereras i balar eller rullar till pappersbruket där massan löses upp i vatten och tillförs pappersmaskinen, så synes det även ha gått till i Ställdalen. I en modern anläggning med både massa- och pappersframställning transporteras dock den massa som ska användas för framställning av papper direkt till pappersmaskinen utan föregående torkning. Massan är då utspädd med en mycket hög andel vatten.

Det finns avgöranden från Miljööverdomstolen som anger att en miljöfarlig verksamhet ska anses ha pågått efter 30 juli 1969 när verksamheten i sig fortsatt efter detta datum. Det har då rört sig om att en viss process upphört eller typ av produkt slutat tillverkas före nämnda datum och/eller att en viss typ av förorening endast kan ha förekommit före nämnda datum, men att verksamheten ändå fortsatt med i huvudsak samma typ av verksamhet. I MÖD 2009:36 hade sulfitmassatillverkning skett fram till 1966 och därefter från 1966 till 1984 hade det på samma plats producerats spånskiveprodukter. Det konstaterades, likt i förevarande fall, att sulfitmassatillverkningen och spånskivetillverkningen var två skilda tekniska processer som medför skilda typer av föroreningar samt att den miljöfarliga verksamhet som bidragit till föroreningarna, dvs. sulfitmassatillverkningen, hade avvecklats före den 30 juni 1969. Det är svårt att se att det finns några principiella skillnader mellan MÖD 2009:36 och nu aktuellt fall. Den enda skillnaden är att verksamheterna i nu aktuellt fall drivits parallellt tidsmässigt medan de i MÖD 2009:36 hade bedrivits tidsmässigt efter varandra. Det kan dock inte rimligen ha varit det avgörande. I sådant fall hade Miljööverdomstolen inte behövt trycka på att det var två skilda tekniska processer med skilda typer av föroreningar. Den enda rimliga slutsatsen måste vara att det är åtskillnaden i tekniska processer och miljöpåverkan som varit avgörande för om de varit olika miljöfarliga verksamheter.

Skälighetsbedömningen gäller även vid krav på utredningar. Av t.ex. MÖD 2010:18 framgår att skälighetsavvägningen ska ske i två steg. Först ska det utredas vilka efterbehandlingsåtgärder som är miljömässigt motiverade och rimliga från kostnadssynpunkt. Därefter ska det ske en bedömning av ansvarets omfattning. Beträffande skälighetsbedömningen har domstolen angett att det i princip endast är tidsfaktorn som har någon betydelse vid bedömningen. För föroreningar som skett under 1950-talet och tidigare ska ansvaret jämkas till noll kronor och för tiden från 1950-talets slut fram till den 30 juni 1969 ska det ske en jämkning. Därefter finns det inget utrymme för jämkning av ansvaret. Av rättsfallet framgår att även utredningskostnaderna ska inkluderas i skälighetsbedömningen, vilket visar att avsikten inte varit att helt bryta ut utredningskostnaderna från skälighetsbedömningen. Däremot torde det vara så att i många fall har verksamhetsutövaren i vart fall något ansvar och då är det lämpligt att avvakta med skälighetsbedömningen till dess det går att bedöma den totala

kostnaden. Det har dock även förekommit att Miljööverdomstolen begränsat utredningsförelägganden med hänsyn till att det varit svårt att avgöra om det skulle vara skäligt att lägga hela utredningskostnaden på en verksamhetsutövare (MÖD 2006:36).

Utifrån uppgifter i verksamhetsutövarens arkiv har det gått att fastställa att man 1942 såg möjligheten att sälja kisaskan och att det i vinstkalkylen för en ny kisugn 1943 ingick också intäkter för försäljning av kisaska. Vidare kan det utläsas att det efter utgången av 1957 inte använts någon svavelkis som genererar kisaska som restprodukt samtidigt som användningen av svavel ökat påtagligt. Eftersom användningen av svavelkis upphört under 1957 kan det inte ha skett någon förorening med kisaska efter nämnda tidpunkt. Då ska också bolagets ansvar jämkas till noll kronor. Det finns därmed inte stöd vare sig i lagstiftningen eller i gällande praxis för att ålägga bolaget något ansvar för miljötekniska utredningar.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Till den redogörelse för tillämpliga bestämmelser som framgår av underinstansernas avgöranden bör tilläggas att av övergångsbestämmelserna till lagen (2007:660) om ändring i miljöbalken, där bl.a. 10 kap. 2 och 4 § ändrades, framgår att äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om miljöskador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som har ägt rum före den 1 augusti 2007, eller som ägt rum senare men härrör från verksamhet eller åtgärd som avslutats före den 1 augusti 2007. Den lydelse av bestämmelserna i 10 kap. 2 och 4 § som länsstyrelsen anger i sitt beslut avser således den som gällde mellan miljöbalkens ikraftträdande 1999-01-01 och fram till 2007-08-01.

För att en verksamhetsutövare som bedrivit en verksamhet ska kunna göras ansvarig för utredning och efterbehandling enligt 10 kap. miljöbalken krävs bl.a. att den faktiska driften pågått efter den 30 juni 1969. De verksamheter som nu är aktuella är sulfittillverkning och papperstillverkning. Sulfittmassan har producerats för att bl.a. användas i pappersfabriken och verksamheterna har således haft ett mycket nära samband med varandra som delar i en cellulosaindustri. Mark- och miljööver-

domstolen anser därför i likhet med länsstyrelsen att sulfittillverkningen var en integrerad verksamhet med papperstillverkningen. Då verksamheten – nämligen papperstillverkningen – har fortsatt även efter den 30 juni 1969 blir 10 kap. 2 § miljöbalken tillämplig (se MÖD 2010:17). Stora Kopparbergs Bergslags AB, som bedrev verksamheten som bidragit till föroreningen på fastigheten, uppgick år 2003 i Bergvik Skog Väst AB. Bolaget har därmed som tidigare verksamhetsutövare ansvar för att utföra den miljötekniska undersökningen inklusive riskbedömningen på fastigheten.

Efterbehandlingsansvaret enligt 10 kap. 4 § miljöbalken innebär att den ansvarige i skäligen omfattning ska utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som på grund av föroreningar behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. Av praxis följer att det inte är motiverat att i ett undersökningsskede jämka omfattningen av bolagens ansvar. Vilket ansvar bolaget har för åtgärder som eventuellt kan komma att krävas i ett senare skede kan bedömas först sedan resultatet av de nu aktuella undersökningarna redovisats. Hänsyn bör i ett sådant sammanhang också tas till kostnaderna för undersökningarna (se MÖD:s dom 2012-10-05 i mål nr M 3960-12). Det nu aktuella målet avser även det ett föreläggande om inledande undersökningar av ett förorenat område. Mot denna bakgrund finns det inte anledning att göra någon skälighetsavvägning av omfattningen av bolagets ansvar i detta skede.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer även i övrigt i länsstyrelsens bedömningar. Överklagandet ska därför bifallas och länsstyrelsens beslut fastställas. Med anledning av den tid som förflutit sedan länsstyrelsens beslut meddelades ska tidsfristen för när provtagningsplanen ska lämnas in flyttas fram på sätt framgår av domslutet.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Anna Tiberg och Roger Wikström, referent, tekniska rådet Anna-Lena Rosengardten samt hovrättsrådet Malin Wik.

Föredragande har varit Aurora Svallbring.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2016-09-13
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 2434-16

KLAGANDE

Bergvik Skog Väst AB

Ombud: U J

MOTPART

Länsstyrelsen i Örebro län

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Örebro läns beslut den 18 mars 2016 i ärende nr 575-1606-2016,
se [bilaga 1](#)

SAKEN

Föreläggande att genomföra en miljöteknisk undersökning av det
föroreningsskadade området på fastigheten X i Ljusnarsbergs kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsen i Örebro läns beslut
den 18 mars 2016 i ärende nr 575-1606-2016.

Dok.Id 462209

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 30 E-post: mmd.nacka.avdelning3@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:00-16:30

BAKGRUND

Länsstyrelsen i Örebro län (länsstyrelsen) har genom beslut den 18 mars 2016 förelagt Bergvik Skog Väst AB (bolaget) att genomföra en miljöteknisk undersökning inklusive riskbedömning av ett förorenat område på fastigheten X i Ljusnarsbergs kommun. Den miljötekniska undersökningen ska bl.a. omfatta ett förslag till provtagningsplan för undersökningar av kisaskeförekomsten på nämnda fastighet. Bolaget har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Bolaget har yrkat att domstolen ska upphäva föreläggandet om att utföra en miljöteknisk undersökning avseende förekomst av kisaska på fastigheten X i Ljusnarsbergs kommun. Till stöd för sitt yrkande anför bolaget i huvudsak följande.

Rostning av svavelkis upphörde före år 1960. Enligt praxis är det inte skäligt att kräva att en verksamhetsutövare ska svara för efterbehandlingskostnader för föroreningar som emanerar från tiden före år 1960. Det är samma regler som gäller vid undersökningar som vid skälighetsbedömningar och därför är det oskäligt att kräva att bolaget ska bekosta och genomföra de nu förelagda utredningarna. Bolaget har genom arkivstudier avseende verksamheten i Ställdalen kommit fram till att svavelkis var den initiala svavelkällan när massproduktionen började. Under andra halvan av femtiotalet kan man se att svavelhanteringen ökade påtagligt och att volymerna svavelkis stagnerade. Från 1957 verkar det inte längre ske någon omsättning av svavelkis. Kisaskan började returneras redan på fyrtiotalet och rostningen av svavelkis upphörde under år 1957. Därefter har svavel endast använts för framställning av koksyra.

Länsstyrelsen anser att bolagets överklagande ska avslås och anför bl.a. följande. Den sulfitfabrik som tidigare funnits på fastigheten lades ner den 25 maj 1969. Härefter har dock bolaget fortsatt att tillverka sulfitpapper och kartong med extern sulfitmassa. Bolaget bedrev således verksamhet på platsen när föroreningen

uppkom och bolaget bedrev också verksamhet på platsen efter den 30 juni 1969. Processen där kisaska uppkom var en integrerad del av den miljöfarliga verksamheten. Genom att bolaget har fortsatt driften av den miljöfarliga verksamheten efter 30 juni 1969 kan bolaget bli föremål för krav på utredningar, detta trots att den del av verksamheten som orsakat markföroeningen upphört före nämnda datum. Verkningarna av föroeningen i form av kisaska kvarstår än idag.

Enligt länsstyrelsens uppfattning föreligger det således ett ansvar för bolaget enligt 10 kap. 2 § miljöbalken. När ansvar har konstaterats föreligger återstår att bedöma skäligheten i att bolaget ska svara för kostnaderna. Vid en skälighetsbedömning enligt 10 kap. 4 § miljöbalken ska flera faktorer tas i beaktande, bl.a. när verksamheten bedrevs och när utsläppen skedde. Att merparten av föroeningarna i form av kisaska troligtvis kan ha upphört så tidigt som 1960 pekar i förmildrande riktning.

Bolaget har till svar angett bl.a. följande. Länsstyrelsen hävdar, som det får förstås, att eftersom verksamheten fortsatt på platsen även efter den 30 juni 1969 finns det ett ansvar för bolaget enligt 10 kap. miljöbalken. Det är korrekt och har inte heller ifrågasatts av bolaget. Vad saken gäller är att enligt fast praxis avseende skälighetsavvägningen ska något ansvar normalt sett inte åläggas en verksamhetsutövare för föroeningar som skett före 1960.

Länsstyrelsen har i yttrande angett bl.a. följande. Uppgifterna från bolaget tyder på att det inte har uppkommit kisaska efter 1960, men detta är inte helt klarlagt. I nu aktuellt ärende gäller föreläggandet endast att utreda bl.a. föroeningens omfattning och spridning, för att senare kunna ta ställning till vilka efterbehandlingsåtgärder som är motiverade och kostnadsmässigt rimliga. Skälighetsavvägningen görs först efter det att man har utrett vilka efterbehandlingsåtgärder som är motiverade och kostnadsmässigt rimliga.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser, utöver vad som anges nedan, framgår av länsstyrelsens beslut.

Fråga i målet är om länsstyrelsen har haft fog för sitt beslut att förelägga bolaget att såsom tidigare verksamhetsutövare vid pappersbruket på X genomföra en miljöteknisk utredning och riskbedömning av ett med kisaska förorenat område på nämnda fastighet. En eventuell skälighetsavvägning enligt 10 kap. 4 § miljöbalken aktualiseras först om bolaget bedöms vara rätt adressat för föreläggandet.

Länsstyrelsen har bedömt att bolaget har ett ansvar att utreda föroreningarna baserat på att det är bolaget som har bedrivit den verksamhet som orsakat föroreningarna och att bolaget har fortsatt att bedriva denna verksamhet efter den 1 juli 1969. Bolaget har invänt att den tillverkningsprocess som resulterade i föroreningarna upphörde redan före år 1960 och att det därför inte är skäligt att förelägga bolaget att bekosta och genomföra utredningarna.

Av 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken följer att bolaget endast kan föreläggas att utföra de aktuella utredningarna om det är utrett att den miljöfarliga verksamhetens faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969. Det räcker därmed inte att den miljöfarliga verksamheten pågått i en passiv fas efter den 30 juni 1969 (jfr MÖD 2005:30). Avgörande för om bolaget kan bli adressat för efterbehandlingskrav med stöd av 10 kap. 2 § miljöbalken är därmed hur begreppet faktisk drift ska tolkas.

Mark- och miljödomstolen kan konstatera att kisaska är en biprodukt vid själva tillverkningen, inte användningen, av sulfitmassa. Av utredningen i målet framgår att bolaget bedrev tillverkning av sulfitpapper vid Ställdalens pappersbruk både före och efter den 30 juni 1969. På fastigheten fanns även en sulfitfabrik där det till och med den 25 maj 1969 tillverkades sulfitmassa som bolaget sedan använde för att tillverka sulfitpapper vid pappersbruket. Efter den 25 maj 1969, när sulfitfabriken

lades ner, använde bolaget istället inköpt sulfitmassa vid tillverkningen av bl.a. sulfitpapper. Domstolen bedömer det därmed utrett att tillverkningen av sulfitmassa, dvs. den verksamhet som orsakade föroreningen kisaska, har upphört före den 30 juni 1969.

Länsstyrelsen har ansett att processen där kisaskan uppkom var en integrerad del av den miljöfarliga verksamheten även efter den 30 juni 1969. Mark- och miljödomstolen bedömer däremot att sulfitmassatillverkning och papperstillverkning med inköpt sulfitmassa är två skilda tekniska processer som medför skilda typer av föroreningar. Mot denna bakgrund kan den faktiska driften av den miljöfarliga verksamhet som bidragit till förorening av kisaska inte anses ha pågått efter den 30 juni 1969 (MÖD 2009:36). Det saknas därmed skäl att förelägga bolaget att, såsom tidigare verksamhetsutövare vid pappersbruket på X, genomföra en miljöteknisk utredning och riskbedömning av det förorenade området. Bolaget kan därmed inte anses vara rätt adressat och föreläggandet ska därför upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se [bilaga 2](#) (DV 427)

Överklagande senast den 4 oktober 2016. Prövningstillstånd krävs.

Marianne Wikman Ahlberg

Ola Lindstrand

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Marianne Wikman Ahlberg, ordförande, och tekniska rådet Ola Lindstrand. Föredragande har varit beredningsjuristen Charlotte Rehbäck.