



Handläggare: Monika Gerdhem
Telefon: 08-508 28 897

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
MHN 2011-09-27 p. 23

Ansvarsutredning rörande efterbehandlingsansvar för förorenat område i Vinterviken

Förslag till beslut

- 1 Miljö- och hälsoskyddsnämnden godkänner miljöförvaltningens bedömning att det inte kan fastställas att någon enskild verksamhetsutövare eller fastighetsägare kan åläggas det miljörättsliga ansvaret för efterbehandling av förorenat område på fastigheterna Stockholm Aspudden 1:1, Svavelsyran 1-4, Vinterviken 1, 3 och 4, Portvaktsstugan 1-2 och Skogsduvan 1, dvs. att inget rättssubjekt kan utpekas såsom rättsligt ansvarig för efterbehandling enligt 10 kap miljöbalken.
- 2 Miljö- och hälsoskyddsnämnden tillstyrker att staden ansöker om bidrag för genomförande av en huvudstudie inför en eventuell sanering av förorenade områden inom ovanstående fastigheter.
- 3 Ansvarsutredningen och beslutet ska översändas till exploateringskontoret.
- 4 Beslutet justeras omedelbart.

Gunnar Söderholm

Gustaf Landahl

Sammanfattning

Stockholms stad, genom exploateringskontoret, avser att ansöka om statligt bidrag hos Naturvårdsverket via länsstyrelsen för genomförande av en huvudstudie av förorenad mark avseende fastigheterna Aspudden 1:1, Svavelsyran 1-4, Vinterviken 1, 3 och 4, Portvaktsstugan 1-2 och Skogsduvan 1 vid Vinterviken i Stockholm. För att ansökan om bidrag till en huvudstudie ska beviljas krävs att det



först har utretts att inte någon verksamhetsutövare är ansvarig för efterbehandling enligt 10 kap miljöbalken (MB).

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har tidigare i år, genom beslut den 18 januari 2011, fastställt en ansvarsutredning avgränsad till arsenikföreningar inom ett avgränsat område på fastigheten Aspudden 1:1 vid Vinterviken. Bakgrunden till den ansvarsutredningen var att Exploateringskontoret hade för avsikt att ge in en ansökan om bidrag till sanering av arsenik inom ett begränsat område på fastigheten. Slutsatsen av ansvarsutredningen var att det inte bedöms möjligt att rikta krav på efterbehandlingsåtgärder avseende arsenikföreningarna mot någon verksamhetsutövare eller fastighetsägare.

Sedan Exploateringskontoret varit i kontakt med länsstyrelsen, inför sin ansökan om bidrag, har länsstyrelsen emellertid gjort bedömningen att en huvudstudie med avseende på samtliga föreningar i hela området måste genomföras innan ansökan om bidrag för sanering av en specifik förening kan prövas. För en ansökan avseende en huvudstudie behöver en ny ansvarsutredning göras som avser hela det förorenade området i Vinterviken. Miljö- och hälsoskyddsnämnden behöver därför göra en ny ansvarsutredning med avseende på samtliga fastigheter och alla föreningar som misstänks föreligga i området.

I utredningen har framkommit att två bolag sannolikt har orsakat merparten av de föreningar som misstänks förekomma i området. Dessa bolag är Nitroglycerin AB, som bedrev verksamhet i form av dynamittillverkning under andra hälften av 1800-talet och början av 1900-talet, respektive Atomenergi AB som bedrev laborierverksamhet med avseende på framställning av uran under 1950-1960-talet. Inget av dessa bolag finns kvar men verksamheterna har fusionerats med andra bolag och är numera del av Dyno Nobel AB respektive Studsvik Nuclear AB och Westinghouse Electric Sweden AB. Den del av AB Atomenergi AB som numera utgör del i Westinghouse Electric Sweden AB har såvitt utredningen ger stöd för inte bedrivit någon form av praktisk verksamhet i Vinterviken efter den 1 juli 1969. Detsamma gäller den del som numera utgör del i Studsvik Nuclear AB. Något ansvar enligt MB för efterbehandling föreligger därför inte för dessa båda bolag. Den verksamhet som numera utgör del i Dyno Nobel AB har däremot bedrivit viss form av miljöfarlig verksamhet i Vinterviken ända fram till 1987. Bolaget bedöms därför ha ett ansvar enligt MB för de föreningar som uppkommit till följd av Nitroglycerin AB:s tidigare verksamhet i Vinterviken. Emellertid bedöms föreningarna ha uppkommit för så länge sedan att ansvaret, vid en tillämpning av 10 kap 4 § MB, ska jämkas till noll. Förutsättningar att med stöd av 26 kap 22 § MB rikta krav på utförande av markundersökningar mot ovan



nämnda bolag föreligger därför inte. Bedömningen grundar sig på en preliminär utredning och en annan bedömning kan komma att göras efter det att huvudstudien har genomförts.

Bakgrund

Stockholms stad, genom exploateringskontoret, avser att ansöka om statligt bidrag hos Naturvårdsverket via länsstyrelsen för genomförande av en huvudstudie av förorenad mark avseende fastigheterna Aspudden 1:1, Svavelsyran 1-4, Vinterviken 1, 3 och 4, Portvaktstugan 1-2 och Skogsduvan 1 vid Vinterviken i Stockholm. För att ansökan om bidrag till en huvudstudie ska beviljas krävs att det först har utretts att inte någon verksamhetsutövare är ansvarig för efterbehandling enligt 10 kap miljöbalken (MB) och därmed har ett utredningsansvar enligt 26 kap 22 § MB.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har tidigare i år, genom beslut den 18 januari 2011, fastställt en ansvarsutredning avgränsad till fastigheten Aspudden 1:1 vid Vinterviken, enligt vilken det inte är möjligt att rikta krav på efterbehandlingsåtgärder mot någon utav de verksamhetsutövare som har bedrivit verksamhet i Vinterviken. Ansvarsutredningen upprättades mot bakgrund av att exploateringskontoret hade för avsikt att ge in en ansökan om bidrag till sanering av arsenik inom ett begränsat område på Aspudden 1:1.

Sedan exploateringskontoret varit i kontakt med länsstyrelsen, inför ansökan, har emellertid länsstyrelsen gjort bedömningen att en huvudstudie behöver genomföras i hela området innan en specifik ansökan för saneringsåtgärder kan lämnas in.

En huvudstudie innebär att en mer fördjupad utredning med bl.a. riskbedömning genomförs i ett område som tidigare har riskklassificerats genom MIFO-fas 1 respektive MIFO fas-2 undersökningar.

För en ansökan avseende en huvudstudie behöver en ny ansvarsutredning göras som avser hela det förorenade området i Vinterviken. Miljö- och hälsoskyddsnämnden behöver därför göra en ny ansvarsutredning med avseende på samtliga fastigheter och alla föroreningar som misstänks föreligga i området.

Miljöförvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen har för denna ansvarsutredning haft tillgång till samma utredningsmaterial som låg till grund för nämndens ansvarsutredning som

fastställdes genom beslut den 18 januari 2011. Av utredningen framgår att det utöver arsenik bland annat finns föroreningar i form av bly, koppar, kvicksilver, zink och cancerogena PAH. Det är främst den ytliga förekomsten av arsenik och bly som föranleder ett saneringsbehov. Vad avser förekomsten av PAH är det en förorening som är svår att knyta till en viss verksamhet. Ofullständig förbränning kan vara en källa.

Förvaltningen bedömer att det är samma bolag, som i den tidigare ansvarsutredningen bedöms ha orsakat betydande arsenikföroreningar på fastigheten Aspudden 1:1, som har orsakat de övriga föroreningar av tungmetaller som påträffats i området. Innan huvudstudien har genomförts saknas enligt förvaltningen anledning att misstänka att någon annan verksamhet har orsakat föroreningar som ger upphov till saneringsbehov i området.

FÖRORENAT OMRÅDE

Metodik för inventering, riskklassning och fördjupade undersökningar
På uppdrag av regeringen och med medel från Naturvårdsverket utför länsstyrelserna identifiering, inventering och i vissa fall ansvarsutredningar av misstänkt förorenade områden i respektive län. Syftet är att uppfylla det nationella miljömålet att lämna över en giftfri miljö till kommande generationer. Riskklassning ingår i inventeringen och används som ett prioriteringsverktyg för efterbehandling.

Inventeringarna genomförs med Naturvårdsverkets MIFO-metodik (Metodik för inventering av förorenade områden), som finns beskriven i Naturvårdsverkets rapport 4918, utgiven år 1999. Arbetet omfattar identifiering, arkivstudier, intervjuer samt riskklassning och benämns fas 1 (fas 2 omfattar även provtagning). I riskklassningen görs en samlad riskbedömning utifrån vilka kemikalier som använts och deras farlighet, föroreningsnivån, spridningsförutsättningar samt exponeringsrisker för människa och miljön. Generellt kan sägas att platser där risken är mycket stor (riskklass 1) eller stor (riskklass 2) bör man undersöka vidare genom miljötekniska markundersökningar och eventuellt vidta efterbehandlingsåtgärder.

Prioritering av objekt för fortsatt arbete med översiktliga undersökningar görs efter samråd med kommunerna och efter länsövergripande prioritering. Dessa översiktliga undersökningar benämns MIFO-fas 2. Genomförda ansvarsutredningar ska klargöra vilka objekt som ska driva vidare via tillsyn eller med bidrag. Under programperioden bedöms att översiktliga undersökningar



kommer att genomföras av flera prioriterade objekt. När översiktliga undersökningar har genomförts på tidigare riskklassade objekt kan riskklassning behöva revideras. Efter genomförda översiktliga undersökningar kan prioriterade objekt bli aktuella för fördjupade utredningar/**huvudstudier**.

Verksamhetshistorik och områdesbeskrivning

Länsstyrelsen utför MIFO fas 1-inventeringar av områden i Stockholms län. Aspudden 1:1 har av länsstyrelsen riskklassats till riskklass 1, det vill säga att det råder mycket stor risk för negativ påverkan från föroreningar på människors hälsa och på miljön. Länsstyrelsen tar årligen fram en förteckning över de mest angelägna efterbehandlingsobjekten i länet. Objektet finns med på Länsstyrelsens prioriteringslista. Det är utrett att det finns behov av att vidta efterbehandlingsåtgärder.

Verksamhetsutövare vid Vinterviken

556032-0847 Nitroglycerin AB 1864-1965 då det ombildades till Nitro Nobel
556012-5246 Nitro Nobel 1965- 1987 numera Dyno Nobel Sweden AB
556051-6212 AB Atomenergi 1947-1969 numera Studsvik Nuclear
AB och Westinghouse Electric Sweden AB
916644-1635 Vintervikens skrot, handelsbolag 1993 finns inte kvar
470211-0273 Vintervikens skrot, enskild firma 1982 finns inte kvar

Verksamhet vars drift avslutats före den 1 juli 1969

556032-0847 Nitroglycerin AB 1864-1965 då det ombildades till Nitro Nobel
556051-6212 AB Atomenergi 1947- 1969 numera Studsvik Nuclear AB
och Westinghouse Electric Sweden AB

Verksamhet vars drift pågått efter den 30 juni 1969

556012-5246 Nitro Nobel 1965- 1987 numera Dyno Nobel Sweden AB
916644-1635 Vintervikens skrot, handelsbolag 1993 finns inte kvar
470211-0273 Vintervikens skrot, enskild firma 1982 finns inte kvar

Fastighetsägare

Ägare av fastigheten Aspudden 1:1, Svavelsyran 1-4, Vinterviken 1, 3 och 4, Portvaksstugan 1-2 och Skogsduvan 1 är Stockholms stad genom Exploateringskontoret. Samtliga fastigheter har sitt ursprung i Aspudden 1:1, som ägs av Stockholms kommun sedan 1972. Efter avstyckning av Aspudden 1:1 fick staden lagfart på de andra fastigheterna 1974.



Vinterviken 2 är i privat ägo. Denna fastighet ska inte ingå i huvudstudien eftersom fastigheten redan är undersökt och bedömd som lämplig för bostadsändamål.

TILLSYNSANSVAR

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholm stad har ansvar för tillsynen över det förorenade området enligt punkten B 5a i bilagan till förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Den 1 mars 2011 har den förordningen ersatts av miljötillsynsförordningen (2011:13), men enligt övergångsbestämmelserna till denna gäller äldre föreskrifter för tillsynsärenden som har inletts före ikraftträdandet av miljötillsynsförordningen.

TILLSTÅND OCH BESLUT

I området, dvs. samtliga berörda fastigheter, finns idag inte några existerande miljöfarliga verksamheter som kräver eller har krävt tillstånd eller är eller har varit anmälningspliktiga enligt miljöbalken eller miljöskyddslagen.

LAGSTIFTNING

I 2 kap MB finns de allmänna hänsynsreglerna, bland vilka följande skall nämnas. Enligt 2 kap 3 § MB skall alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd, utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Dessa försiktighetsmått skall vidtas så fort det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Av 2 kap 7 § MB framgår att kraven på hänsyn enligt bl.a. 2 kap 3 § MB gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Enligt 2 kap 8 § MB skall alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvara till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap MB. I den mån det föreskrivs i denna balk kan i stället skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma.



Enligt 26 kap 22 § första stycket miljöbalken är den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön eller den som annars är skyldig att avhjälpa en olägenhet från sådan verksamhet skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller den som upplåter en byggnad för bostäder eller för allmänna ändamål, om det finns skäl att anta att byggnadens skick medför olägenheter för människors hälsa. Om det är lämpligare, får tillsynsmyndigheten i stället besluta att en sådan undersökning ska utföras av någon annan och utse någon att göra undersökningen.

Ansvar för utredning och efterbehandling av förorenade områden
Genom lag om ändring av miljöbalken, SFS 2007:660, ändrades den 1 augusti 2007 lydelsen av bestämmelserna i 10 kap MB. Enligt övergångsbestämmelse till ändringen skall i detta ärende äldre bestämmelser tillämpas, det vill säga 10 kap i dess lydelse före den 1 augusti 2007.

Enligt 10 kap 1 § MB skall 10 kapitlet tillämpas på mark- och vattenområden samt byggnader och anläggningar som är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Enligt 10 kap 2 § MB är den ansvarig för efterbehandling av sådana områden, byggnader eller anläggningar som anges i 1 § som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen (verksamhetsutövare).

Enligt 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken (MP) skall bestämmelserna i 2 kap 8 § och 10 kap 2 § MB tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969, om verkningarna av verksamheten alltjämt pågår vid tiden för miljöbalkens ikraftträdande enligt 1 §, och det föreligger ett behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten.

Mark- och miljööverdomstolen har i praxis tagit ställning till tolkningen av begreppet ”faktiska drift” i MÖD 2009:36. I det avgörandet konstaterade dåvarande Miljööverdomstolen att bolaget i det aktuella målet hade bedrivit sulfitmassetillverkning på den förorenade platsen fram till februari 1966. De föroreningar som omfattades av det överklagade föreläggandet kunde härledas till sulfitmassetillverkning. Bolaget hade därefter på samma plats från juni 1966 fram till år 1984 bedrivit spånskivetillverkning. Miljööverdomstolen konstaterade att sulfitmassetillverkning och spånskivetillverkning är två skilda tekniska processer



och medför skilda typer av föroreningar. Den faktiska driften av den miljöfarliga verksamhet som bidragit till föroreningsskadan kunde mot denna bakgrund inte anses ha pågått efter den 30 juni 1969.

I MÖD 2010:17 konstaterade Miljööverdomstolen att den järnbruksverksamhet som bedrivits på platsen har bestått i ett stort antal delverksamheter - exempelvis martinverk, oljelagring, valsverk, skrothantering och deponier - belägna inom olika delar av området. Delverksamheterna har också bedrivits under olika tidsperioder. En central fråga i målet som Miljööverdomstolen därför ställde sig var vilken verksamhet som ska ha bedrivits efter den 30 juni 1969 för att 10 kap. 2 § ska bli tillämplig - är det järnbruksverksamheten som helhet eller varje delverksamhet för sig? Miljööverdomstolen uttalade härefter att järnbruksverksamheten måste ses som en integrerad helhet. De olika delverksamheterna har enligt domstolen haft ett sådant tekniskt och miljömässigt samband att de tillsammans utgör en verksamhet (jfr MÖD 2005:30). Det var enligt Miljööverdomstolen således inte som i Miljööverdomstolens dom rörande Stora Enso Fine Paper AB (MÖD 2009:36) fråga om sådana fristående verksamheter för vilka bestämmelsen i 8 § införandelagen ska tillämpas var för sig.

Av 10 kap. 3 § MB framgår att om inte någon verksamhetsutövare kan utföra eller bekosta efterbehandlingen av en förorenad fastighet är var och en efterbehandlingsansvarig som förvärvat fastigheten och vid förvärvet känt till föroreningarna eller då borde ha upptäckt dem. Avser förvärvet en privatbostadsfastighet enligt 2 kap 13 § inkomstskattelagen (1999:1229) ansvarar endast en förvärvare som känt till föroreningen. I fråga om förorenad byggnad eller anläggning gäller detsamma den som förvärvat den fastighet där byggnaden eller anläggningen är belägen. Med förvärv av fastighet likställs förvärv av tomträtt.

Enligt 15 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken (MP) skall vid tillämpningen av 10 kap 3 § MB förvärv, som har skett före miljöbalkens ikraftträdande den 1 januari 1999, inte beaktas.

Enligt 10 kap 4 § MB innebär efterbehandlingsansvaret att den ansvarige i skälig omfattning skall utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som på grund av föroreningar behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. När ansvarets omfattning skall bestämmas skall det beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningarna ägt rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra



framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att han bidragit till föroreningen endast i begränsad mån, skall även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning.

I MÖD 2010:18 har Miljööverdomstolen tagit ställning till fråga om omfattningen av verksamhetsutövarens ansvar enligt 10 kap. 4 § MB. Miljööverdomstolen uttalade att skälighetsavvägningen ska ske i två steg. För det första ska det utredas vilka efterbehandlingsåtgärder som är miljömässigt motiverade och rimliga ut kostnadssynpunkt. Därefter ska det ske en bedömning av ansvarets omfattning. Miljööverdomstolen fann att de förelagda åtgärderna var miljömässigt motiverade och ekonomiskt rimliga. Vid bedömningen av ansvarets omfattning beaktade Miljööverdomstolen tidsaspekten och begränsade bolagets ansvar för avhjälpandeåtgärder till 25 % av kostnaderna.

I MÖD 2010:24 uttalade sig Miljööverdomstolen närmare om hur tidsaspekten ska beaktas vid en skälighetsbedömning enligt 10 kap 4 § MB. Enligt Miljööverdomstolen ska ansvaret för föroreningar som uppkommit före och under 1950-talet i princip jämkas till noll kr. En annan bedömning kan dock ske om det föreligger särskilda skäl till annat, t.ex. att verksamheten har bedrivits i strid med gällande regler. För tiden efter 1950-talet fram till 1969 har det enligt Miljööverdomstolen också förflutit en sådan tid sedan föroreningarna uppstod att det bör beaktas vid skälighetsbedömningen.

Preskriptionslagen (1981:130) är inte tillämplig på efterbehandlingsansvar. Enligt 10 kap 5 § MB kan den som äger en fastighet som efterbehandlas trots frihet från ansvar enligt 2 eller 3 § förpliktas att i skälig utsträckning svara för kostnader som motsvaras av den värdeökning på fastigheten som efterbehandlingen medför.

Enligt 10 kap 6 § MB skall, om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 2 §, de svara solidariskt i den utsträckning inte annat följer av att ansvaret är begränsat enligt 4 § första stycket. En verksamhetsutövare som visar att hans eller hennes bidrag till föroreningen är så obetydligt att det inte ensamt motiverar efterbehandling skall dock ansvara endast för den del som motsvarar bidraget. Vad de solidariskt ansvariga har betalat skall fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till den omfattning i vilken var och en har medverkat till föroreningen och till omständigheterna i övrigt.

Av 10 kap 7 § MB framgår att om flera fastighetsägare eller tomträttshavare är ansvariga enligt 3 §, skall de svara solidariskt i den utsträckning annat inte följer



av att ansvaret är begränsat enligt 4 § första stycket. Vad de solidariskt ansvariga har betalat skall fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till vad de insett vid förvärvet och omständigheterna i övrigt.

Enligt 10 kap 8 § MB skall 2-4 samt 6 och 7 §§ tillämpas i frågor om ansvar för kostnader att utreda föroreningar inom ett sådant mark- eller vattenområde eller en sådan byggnad eller anläggning som avses i 1 §. Ägaren till en fastighet, byggnad eller anläggning som avses i första stycket kan trots frihet från ansvar enligt 2 eller 3 § förpliktas svara för utredningskostnader som rör fastigheten 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.

Utredningsansvar enligt 26 kap 22 § MB

Av 26 kap 22 § MB framgår att den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet från sådan verksamhet är skyldig att även i andra fall än som avses i 14 kap 7 § utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Om det är lämpligare kan tillsynsmyndigheten i stället föreskriva att en sådan undersökning skall utföras av någon annan och utse någon att göra undersökningen. Den som är skyldig att utföra undersökningen är skyldig att ersätta kostnaderna för en undersökning som någon annan utsetts att göra med det belopp som tillsynsmyndigheten fastställer.

Enligt praxis kan förvaring av ämnen som kan leda till föroreningar av mark och vatten eller andra omgivningsstörningar utgöra en miljöfarlig verksamhet. Förvaringsfallen har oftast bestått av deponier, slagghögar, tunnor med kemikalier och tankar med olika innehåll. Fastighetsägaren betraktas i förvaringsfallen som verksamhetsutövare, även om denne inte har deltagit i den verksamhet som gett upphov till föroreningarna på fastigheten. Tillsynsmyndigheten har i förvaringsfallen rätt att ställa krav på förebyggande åtgärder gentemot fastighetsägaren enligt 2 kap 3 § MB. Myndigheten skall därvid göra en skälighetsavvägning enligt 2 kap 7 § MB där bland annat nyttan för människors hälsa och miljön ställs i proportion till kostnaderna för åtgärderna. Kostnaderna får således inte vara orimligt betungande och åtgärderna måste vara miljömässigt motiverade.

Saneringsförsäkringen enligt tidigare lydelse av 33 kap 3 § MB upphörde från och med den 1 januari 2010.



MILJÖFÖRVALTNINGENS BEDÖMNING

Före detta industriområdet i Vinterviken har i sin helhet tilldelats riskklass 1 vid länsstyrelsens MIFO fas 1-utredning, det vill säga mycket stor risk för negativ påverkan på människors hälsa och miljön. Detta har bekräftats av miljöförvaltningen i kompletterande utredningar. Mot bakgrund av detta bedöms 10 kap MB vara tillämpligt. Miljöförvaltningen bedömer att de föroreningar som hittills har påträffats i området huvudsakligen har orsakats av de industrier som har funnits på området under 1800 - och 1900 - talet. Dessa industrier har främst utgjorts av sprängämnestillverkning, men även uranproduktion.

Kartläggningen av vilka verksamheter som har bedrivits i Vinterviken har resulterat i att det finns tre aktiva bolag som idag har en koppling till den miljöfarliga verksamhet som av miljöförvaltningen bedöms ha gett upphov till påträffade föroreningar i området. Dessa bolag är Dyno Nobel Sweden AB (Nitroglycerin AB), Studsvik Nuclear AB (AB Atomenergi) och Westinghouse Electric Sweden AB (AB Atomenergi).

Härutöver finns ytterligare några verksamheter som har bedrivits i Vinterviken efter 1969, se bilaga. Dessa verksamheter har utgjorts av bilskrot och skrotupplag. Denna typ av verksamhet bedöms dock inte ha kunnat orsaka de omfattande arsenikföroreningar och övriga föroreningar som har påvisats i området Vinterviken. Dessa bolag är avvecklade och har inte övergått i någon annan verksamhet. Under krigsåren fram till 1939 har den svenska försvarsmakten förvarat nitrater i Nitro nobels lokaler. Denna verksamhet bedöms inte heller ha påverkat föroreningsgraden i Vinterviken.

Ytterligare möjliga påverkanskällor som har framkommit i utredningen utgörs bl.a. av Eolshälls reningsverks behandlade avloppsvatten som har släppts ut i Mälaren väster om Vinterviken i höjd med Axelsberg. Förvaltningen bedömer dock att det är osannolikt att denna verksamhet kan ha bidragit till de föroreningar som förekommer i Vinterviken. Däremot kan utsläppen ha bidragit till bakteriella föroreningar i området tidigare. Idag har reningsverket ersatts av en pumpstation, som i förekommande fall bräddas ut i Mälaren men inte bedöms aktivt påverka föroreningsgraden i Vinterviken. Slutligen har det framkommit i utredningen att kommunen har ett upplag för snötippning i den del av Vinterviken som ligger närmast Essingeleden. Upplaget har endast nyttjats ett fåtal säsonger. Förvaltningen bedömer att snöupplagets lokalisering (inom fastigheten Aspudden 1) ligger utanför det område som nu är aktuellt för en huvudstudie (Aspudden 1:1 m.fl.).



Nedan följer en bedömning av vilket ansvar för efterbehandling enligt 10 kap MB som kan påföras de tre verksamheter som bedöms ha gett upphov till föroreningarna.

Nitroglycerin AB:s verksamhet i Vinterviken begränsades inte till enbart en del av dynamittillverkningen utan produktionen innefattade hela kedjan i dynamittillverkningen. Mellan 1864 och 1868 bestod produktionen enbart av nitroglycerin, för att senare utvecklas och även innefatta insatsvarorna svavelsyra och salpetersyra. Denna produktion varade mellan 1913 och 1939. Svavelsyra tillverkades också på plats.

AB Atomenergi hyrde lokaler av Nitro Nobel, tidigare AB Nitroglycerin. Verksamheten i Vinterviken i Alfred Nobels gamla svavelsyrafabrik hade de inrett för laboratorieexperiment med uranframställning ur skiffer. Under 1950- och 60-talet hade Atomenergi ett stort processutvecklingsarbete för uranutvinning med bland annat försöksapparat för torkning av urankoncentrat för användning i Ranstad. Atomenergi använde sig av rostugnar och en kloreringsprocess, som bestod av järn-3-klorid-lösningar och klorgas. Denna process innebar tekniska problem som ledde till att Atomenergi bytte process till en svavelsyrabaserad produktion. Avfallsrester som innehöll uran forslades bort till Drottning Kristinas väg för att senare förflyttas till Värmdö. Verksamheten i Vinterviken innebar inte något arbete med plutonium. Det laboratorium som beskrivs i AB Atomenergis personaltidning var ett ”laboratorium i halvskala” där inga större kvantiteter av uran producerades.

Den 1:a januari 1969 gick Asea och den kommersiella delen av AB Atomenergi ihop till ett gemensamt bolag, ägandet var 50/50 mellan Asea-koncernen och staten. Det nya namnet på bolaget blev Asea-Atom. 1982 köpte Asea statens andel i bolaget för att bara sex år senare dela bolaget med Brown Boveri och tillsammans bildade de bolaget ABB Atom (ABB). Den icke-kommersiella delen av Atomenergi blev helstatligt 1969. Delningen av bolaget innebar att AB Atomenergi flyttade sin verksamhet till Studsvik och 1978 bytte bolaget namn till Studsvik Energiteknik AB för att senare förkorta namnet till enbart Studsvik AB.

Westinghouse Electric Sweden AB

I början av 2000-talet överlät ABB den verksamhet som tidigare utgjort Asea-atom till Westinghouse Electric Sweden AB. Enligt uppgift från detta bolag utgjorde den verksamhet som 1969 övergick från AB Atomenergi till Asea-atom av intellektuella tillgångar som överfördes till Aseas atomverksamhet i Västerås. Någon form av praktisk verksamhet bedrevs inte i Vinterviken av Asea-atom.



Yttranden

Miljöförvaltningen har berett Dyno Nobel Sweden AB och Studsvik Nuclear AB tillfälle att yttra sig över utredningen rörande föroreningarna i Vinterviken. Westinghouse Sweden Electric AB har underrättats om utredningen och anmodats att yttra sig angående Asea-atoms övertagande av AB Atomenergis kommersiella del.

Dyno Nobel Sweden AB har yttrat i huvudsak följande. Produktionen av sprängämnen i Vinterviken upphörde år 1920 och under perioden 1946-1987 genomfördes endast små kontrollerade detonationer vid detoniklaboratoriet som en liten del av det teoretiska forsknings- och utvecklingsarbetet. Vid en detonation avger explosivämnet sin energi vid sönderfall till de grundämnen de är uppbyggda av (i huvudsak kol, väte, aluminium, magnesium och en del andra metaller). De extremt små kvantiteter som används (1-200 g) vid relativt få antal sprängningar i Vinterviken under denna period kan varken teoretiskt eller praktiskt anses vara en källa till de föroreningar som uppges finnas i området. Överblivet material i samband med experiment, typiskt sett ett fåtal gram, har samlats ihop för förvaring och senare destruktion i enlighet med sprängämnesinspektionens anvisningar. Dessa anvisningar föreskrev vid den tiden för detoniklaboratoriets verksamhet att man placerade maximalt fem kilogram sprängämnesspill på en bädd av sågspån på utsedd brännplats för förbränning, vilket skedde i Vinterviken på föreskriven plats bekom laboratoriet ungefär varannan månad eller när särskilda behov förelåg. Det hände även att polisen kom till Vinterviken med konfiskerade sprängmedel för destruktion.

Studsvik Nuclear AB har yttrat att AB Atomenergi bedrev lakningsverksamhet i form av försök med lakning av uran ur skiffer i den hyrda svavelsyrafabriken i Vinterviken under åren 1949-1963. Därefter flyttades verksamheten till annan plats. Studsvik Nuclear AB har inte kännedom om att det har bedrivits miljöfarlig verksamhet vid Vinterviken efter den 1 juli 1969.

Westinghouse Electric Sweden AB

Westinghouse Electric Sweden AB har yttrat följande. Bolaget bedriver verksamhet i Västerås. Verksamheten har bedrivits i Västerås sedan bolaget bildades 1969, bolaget har tidigare haft namnet ASEA-ATOM och därefter ABB Atom.

Bolaget har inte lokaliserat någon dokumentation som beskriver verksamhet i Vinterviken i Stockholm.



Ansvar för efterbehandling

Utgångspunkten för miljöförvaltningens bedömning är att den miljöfarliga verksamhet, vars faktiska drift har gett upphov till föroreningarna, också måste ha pågått efter den 1 juli 1969 för att ett efterbehandlingsansvar enligt 10 kap MB ska kunna riktas mot en verksamhetsutövare som tidigare har bedrivit verksamhet på platsen. I utredningen har ingenting annat framkommit än att AB Atomenergi har delats upp i januari 1969 och att all verksamhet i bolaget har flyttats till Studsvik respektive Västerås i samband med delningen. Ingenting har framkommit som ger stöd för att någon del av denna verksamhet har bedrivit miljöfarlig verksamhet i Vinterviken efter den 1 juli 1969. Förutsättningar saknas därmed att påföra någondera av Studsvik Nuclear AB eller Westinghouse Electric Sweden AB ett efterbehandlingsansvar enligt 10 kap MB.

Däremot är det utrett att Nitroglycerin AB har övergått i Nitro Nobel AB, som har bedrivit detoniklaboratorium i Vinterviken efter den 1 juli 1969.

Miljöförvaltningen bedömer att det finns ett tekniskt och miljömässigt nära samband mellan dynamitframställning och detoniklaboratorium.

Detoniklaboratoriet måste därför ses som en del av den verksamhet bestående av dynamitframställning som tidigare har bedrivits på platsen av Nitroglycerin AB, jfr. MÖD 2010:17. Den faktiska driften av den miljöfarliga verksamhet som Nitroglycerin AB har bedrivit ska därför anses ha pågått även efter den 1 juli 1969. Det föreligger därmed ett efterbehandlingsansvar enligt 10 kap MB för Nitro Nobel AB, som numera har övergått i Dyno Nobel AB.

Vid en skälighetsbedömning enligt 10 kap 4 § MB gör emellertid miljöförvaltningen bedömningen att detoniklaboratoriet i sig inte kan anses ha gett upphov till de föroreningar som påträffats i området. Miljöförvaltningen bedömer istället att det är produktionen av dynamit, som upphörde redan under 1920-talet, som har orsakat Nitroglycerin AB:s del i föroreningarna. MÖD har i 2010:24 uttalat att föroreningar som har orsakats före och under 1950-talet i princip ska jämkas till noll. Miljöförvaltningen gör mot bakgrund av det nu anförda bedömningen att det saknas förutsättningar att rikta ett krav på efterbehandling mot något av ovanstående bolag med stöd av 10 kap 2 § MB.

Fastighetsägares ansvar

Staden förvärvade Aspudden 1:1 år 1972 och fick genom avstyckning av den fastigheten lagfart på Svavelsyran 1-4, Vinterviken 1, 3 och 4, Portvaksstugan 1-2 och Skogsduvan 1 år 1974 vilket innebär att krav på utredning och efterbehandling



inte kan riktas mot fastighetsägaren med stöd av 10 kap 3 § MB eftersom fastigheterna har förvärvats före miljöbalkens ikraftträdande.

Fastighetsägares kostnadsansvar för värdeökning

Bestämmelsen i 10 kap 5 § MB stadgar att den som äger en fastighet som efterbehandlas kan trots frihet från ansvar enligt 2 eller 3 § förpliktas att i skälig utsträckning svara för de kostnader som motsvaras av den värdeökning på fastigheten som efterbehandlingen medför. En närmare bedömning av en eventuell värdeökning kan göras först när en mer detaljerad undersökning av området gjorts. Någon exploatering av området är för närvarande inte aktuell. Vinterviken utgör emellertid ett mycket populärt friluftsområde för allmänheten året runt. Den nu förestående utredningen syftar till att kartlägga vilka föroreningar som finns i området och i vilken utsträckning de förekommer. Utifrån denna kartläggning är det möjligt att bättre planera och samordna tilltänkta saneringsåtgärder. Därför bedömer miljöförvaltningen att ett sådant fastighetsägaransvar för närvarande inte är aktuellt.

Saneringsförsäkringen

Saneringsförsäkringen har upphört sedan den 1 januari 2010.

Sammanfattande bedömning

Miljöförvaltningen gör bedömningen att det är angeläget att genomföra en huvudstudie avseende de föroreningar som påträffats i Vinterviken. Denna bedömning grundas framför allt på områdets stora betydelse för det rörliga friluftslivet. Det är redan utrett att det finns betydande arsenikföroreningar utmed stranden till Mälaren på fastigheten Aspudden 1:1. Dessa föroreningar innebär bl.a. att det finns risk för att arsenik sprids till mälaren och att barn - särskilt små barn - som badar och leker i området riskerar att få i sig höga halter av arsenik. Härutöver har flertalet andra tungmetaller påträffats i området och det är därför angeläget att utreda förekomsten av sådana föroreningar inför kommande saneringsåtgärder så att man kan överväga att samordna vissa saneringsåtgärder istället för att åtgärda en förorening i taget. Något ansvar för efterbehandling enligt 10 kap MB kan enligt miljöförvaltningens bedömning inte riktas mot någon tidigare verksamhetsutövare i Vinterviken på grund av att föroreningarna orsakades för så länge sedan att ansvaret, vid en skälighetsbedömning enligt 10 kap 4 § MB, måste jämkas till noll. Nämnden kan inte heller rikta något krav mot Stockholms stad i egenskap av fastighetsägare eftersom staden övertog fastigheterna 1972-1974, vilket var före miljöbalkens ikraftträdande.



Om nya uppgifter framkommer kan detta innebära en annan bedömning av ansvarsfrågan.

Slut

Bilagor

1. Tabeller över verksamheter som förekommit i Vinterviken
2. Fastighetskarta
3. Fastighetskarta