



ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Umeå tingsrätts, miljödomstolen, dom den 30 december 2004 i mål nr M 4947-04, se bilaga

KLAGANDE

Balticgruppen Fastighet Aktiebolag, 556221-8601, Box 489, 903 64 Umeå

Ombud: advokaten T.S. , Box 1703, 111 87 Stockholm

MOTPART

Länsstyrelsen i Västerbottens län, 901 86 Umeå

SAKEN

Undersökning av förorenat område

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Miljööverdomstolen upphäver miljödomstolens dom och fastställer länsstyrelsens i Västerbottens län beslut den 10 september 2004 med beteckning 575-10569-2004 med följande ändringar.

1.Provtagningsplanen skall skriftligen redovisas till Länsstyrelsen för bedömning före 2006-09-29. Undersökningen skall vara genomförd och slutredovisas till Länsstyrelsen senast 2007-12-03.

2.Ordet "riskbedömning" i stycket 1 utgår. Stycket 7 som inleds med orden "Med undersökningen som grund " och stycket 8 som avslutas med orden "med undersökningen som underlag" upphävs.

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290	Birger Jarls Torg 2	08-700 34 00	08-21 93 27	måndag – fredag
103 17 Stockholm		E-post: svea.hovratt@dom.se		09:00-11:30
		www.svea.se		12:30-15:00

YRKANDEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Balticgruppen Fastighet Aktiebolag (bolaget) har yrkat att Miljööverdomstolen, med ändring av miljödomstolens dom, upphäver länsstyrelsens i Västerbottens län beslut den 10 september 2004 i ärende nr 575-10569-2004.

Länsstyrelsen i Västerbottens län har motsatt sig bolagets yrkande och för egen del yrkat att Miljööverdomstolen skall avslå överklagandet och att länsstyrelsens föreläggande skall gälla med endast nödvändig ändring av tidpunkter för fullgörande av vad som föreskrivits där.

UTVECKLING AV TALAN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har i Miljööverdomstolen åberopat samma grunder och omständigheter som vid miljödomstolen samt därutöver anfört följande.

Bolaget

Behov av den förelagda utredningen

I skriftväxlingen vid miljödomstolen har utförligt motiverats varför det enligt bolagets uppfattning inte föreligger ett behov av att genomföra den förelagda utredningen, exempelvis på grund av att flera undersökningar redan vidtagits vilka visat låga eller obetydliga koncentrationer och att svartlistningen upphörde redan 1979. Det har också p.g.a. områdets storlek och det faktum att det kvicksilver som må finnas i sedimenten förefaller vara stabilt och torde exponeras endast om någon vidtar en åtgärd i sedimenten, framhållits att det är mer ändamålsenligt att föreskriva undersökningar då någon avser att vidta en åtgärd i området.

Det finns naturligtvis en mängd förhållanden i vår omgivning som är intressanta för myndigheter att få utreda. Det måste dock i alla sådana sammanhang ske en avvägning mellan nyttan och kostnaden för att få denna kunskap. Detta gäller om allmänna medel ska tas i anspråk för undersökningen men i än högre grad om enskilda skall bära kostnaden. Denna princip återfinns, förutom i 2 kap. 7 § miljöbalken, till exempel i miljöbalkens 26 kap. 9 § andra stycket som anger att mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet inte får tillgripas. Att förelägga bolaget att utföra den aktuella undersökningen är mer ingripande än vad som erfordras eftersom kunskap om kvicksilvers förekomst redan finns, fisk från området trots förekomsten av kvicksilver är tjänlig som människoföda och exponering av kvicksilvret inom överskådlig tid endast kommer ifråga vid mänsklig aktivitet i sedimenten.

Stora delar av den förelagda undersökningen är av forskningskaraktär

I bolagets inlagor har utförligt beskrivits varför stora delar av den förelagda undersökningen är av forskningskaraktär. Länsstyrelsen har i princip inskränkt sitt bemötande till ett blankt påstående att så inte är fallet och att det finns tillgängliga modeller och forskningsresultat utan att på något sätt ange vilka dessa modeller och resultat är.

Även om länsstyrelsen hade givit föreläggandet enbart med stöd av 10 kap. 8 § miljöbalken så måste uttalandena i förarbetena till 26 kap. miljöbalken ha relevans när det

gäller frågan om utredningar som är av forskningskaraktär kan föreläggas. Miljödomstolens hänvisning till skälighetsbedömningen i 10 kap. 4 § miljöbalken måste för bedömningen av just denna fråga vara fel. Först måste fastställas om den förelagda undersökningen i sig är tillåtlig och därefter, om så är fallet, om den är skälig.

Verksamheten pågick inte efter den 30 juni 1969, verkningarna pågick inte den 1 januari 1999 och det finns inte något avhjälpningsbehov

Som anförts vid miljödomstolen krävs att tre förutsättning är uppfyllda för att miljöbalkens efterbehandlingsregler skall vara tillämpliga; att den faktiska driften pågick efter den 30 juni 1969, att verkningarna av verksamheten pågick den 1 januari 1999 och att det föreligger ett behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som orsakats av verksamheten.

När det gäller den första delen, att inte verksamheten ska ha pågått efter den 30 juni 1969, så delar bolaget inte miljödomstolens bedömning av verksamhetsbegreppet. Den andra delen, att verkningarna pågick 1999, är enligt miljödomstolen uppfyllt genom att kvicksilvret finns i området. Detta kan rimligen inte vara vad som anses med verkningar. I sådant fall upphör aldrig verkningarna av en verksamhet som emitterat t.ex. ett grundämne. I begreppet verkan måste ligga någon form av aktiv påverkan, inte blott en existens av ett ämne. Såvitt kan förstås har genom att svartlistningen upphörde redan 1979 och fisk från området ansågs tjärlig som människoföda all eventuell verkan ha upphört senast då. Det måste rimligen ankomma på länsstyrelsen att styrka att en verkan kvarstår, i synnerhet när andra myndigheter (Livsmedelsverket) förklarat att verkan upphört.

Den sista delen, att det finns avhjälpningsbehov, har inte ens påståtts av länsstyrelsen. Trots att bolaget påpekat detta i två inlagor har miljödomstolen inte berört frågan i sina skäl. Om det inte föreligger ett avhjälpningsbehov är bestämmelserna inte tillämpliga.

Det är inte skäligt att bolaget ska utföra den förelagda undersökningen

Bolaget har i sina inlagor framhållit flera omständigheter som visar att det är oskäligt att ålägga bolaget att utföra undersökningen. Bland dessa kan nämnas

- att det gått mellan 52 och 36 år sedan de aktuella utsläppen skedde,
- att verksamheten bedrevs med tillstånd och i enlighet med allmänt vedertagen teknik, branschpraxis och kunskap
- att verksamheten av tillståndsmyndigheten ansågs medföra väsentliga fördelar ur allmän synpunkt,
- att bolaget aldrig självt drivit verksamheten och heller inte ägde det bolaget som drev verksamheten då kvicksilverutsläppen skedde,
- att bolaget därför inte haft någon ekonomisk nytta av den verksamhet som orsakat utsläppen,
- att det allmänna genom först orenade och sedan renade utsläpp fortsatt och alltfjämt fortsätter att släppa ut kvicksilver till området efter 1968 och att det är dessa senare utsläpp som av allt att döma är de som främst skulle kunna bli föremål för metylering samt
- att den förelagda utredningen är mycket kostsam.

Flera av dessa omständigheter är sådana som direkt omnämns i 10 kap. 4 § miljöbalken eller i förarbeten och kommentarer. Andra är av den typ som rimligen borde kvalificera som "omständigheterna i övrigt". Miljödomstolens skäl i denna del är endast att domstolen, trots att föreningen skett före den 1 juli 1969, "vid en sammantagen bedömning enligt 10 kap 4 §" finner det skäligt att bolaget utför de förelagda undersökningarna.

Av en sådan svepande och innehållslös motivering går det inte att utläsa vilka omständigheter domstolen vägt mot de av bolaget anförda omständigheterna, d.v.s. vad det är som trots de anförda omständigheterna ändå medför att det är skäligt att bolaget utför undersökningen. Om de av bolaget anförda omständigheterna, som i flera fall klockrent uppfyller kriterierna för bortfall av ansvar eller jämkning i 10 kap. 4 § miljöbalken, inte medför bortfall eller jämkning av utredningsansvaret så måste ifrågasättas om bortfall eller jämkning av utredningsansvaret alls skall ske. I synnerhet den mycket långa tid som gått och det faktum att branschpraxis, tillstånd etc. har följts medför att utredningsansvar ska bortfalla (jfr prop 1997/98:45 del 1 sid 605). Miljödomstolens tillämpning av 10 kap. 4 § synes vara i strid med lagtext och tydliga förarbetsuttalanden.

Den förelagda undersökningen innebär retroaktiv tillämpning av lag och tar inte vederbörlig hänsyn till bolagets berättigade förväntningar

Såvitt kan utläsas av domskälen har miljödomstolen inte tagit ställning till det som anförts under denna replik. Här kan särskilt framhållas att undersökningsplikten infördes i miljöskyddslagen 1974 och utvidgades till nedlagda verksamheter 1988, i bägge fallen långt efter att de aktuella utsläppen upphört.

Otydlighet i föreläggandet

Som påpekats innehåller föreläggandet flera otydligheter. Ett exempel är att spridningsförutsättningen ska bedömas på kort och lång sikt utan att det anges vad lång sikt är. Länsstyrelsen har i sitt yttrande angivit att den mer bestämda avgränsningen av uttrycket "på lång sikt" bör göras utifrån resultaten från kartläggningen av förorenings-situationen, beräkningar av spridningsförutsättningar från sedimenten samt metyle-ringsgraden i kombination med scenariot för deltats utveckling.

Länsstyrelsens förklaring är svårförståelig och uppfyller inte de krav på tydlighet som rimligen skall kunna ställas på ett föreläggande för att den förelagde skall förstå vad han ålagts att utföra. De visar också med önskvärd tydlighet att den förelagda utredningen är av forskningskaraktär

Länsstyrelsen

Behov av den förelagda utredningen

Länsstyrelsen menar till skillnad från bolaget att en bedömning av behovet av de förelagda åtgärderna ingår i miljödomstolens sammantagna skälighetsbedömning. Länsstyrelsen menar också att det inbegriper en kostnads-<->nyttö-avvägning som leder till att det är befogat och rimligt att vidta de förelagda åtgärderna. Närmare om länsstyrelsens bedömning i dessa avseenden framgår av såväl motiveringen i länsstyrelsens föreläggande som av styrelsens yttrande till miljödomstolen. Länsstyrelsen menar också att vad som nu förelagts får anses som relativt begränsade insatser då det nu inte är fråga om några faktiskt efterbehandlande arbeten utan endast undersökning och

riskbedömning. Länsstyrelsen menar vidare att det i enlighet med 2 kap. 1 § miljöbalken är klagandens ansvar att visa att de uppfyllt sina skyldigheter enligt detta kapitel och att de inte kan sägas ha gjort det nu, vad gäller vare sig 2, 3 eller 8 § i 2 kap. miljöbalken.

Forskningskaraktär

Länsstyrelsen delar inte bolagets bedömning att föreläggandet skulle innebära krav på forskningsinsatser. Det som förelagts dem innebär inte framtagande av ny kunskap i den mening som avses med forskning utan kan sammanfattas som provtagning och bedömning i ett specifikt fall med hjälp av befintliga modeller. Det förarbetsuttalande om forskning som bolaget och miljödomstolen hänvisat till finns i specialmotiveringen till 26 kap. 22 § miljöbalken. Miljödomstolens slutsats att det inte direkt kan göras gällande vid tillämpning av 10 kap. är därför riktig. Det kan också noteras att syftena med utredningsansvaret i 26 kap. respektive 10 kap. miljöbalken är olika. I det förra fallet avser utredningarna vad som behövs för tillsynen och i det senare fallet vad som behövs för att bedöma behov och lämpligt sätt att förebygga, hindra eller motverka skador och olägenheter från förorenade områden. 26 kap. kan här betraktas som en mer allmän reglering medan 10 kap. tar sikte på mer specifika situationer. I skenet av detta är det rimligt att kraven i 10 kap. kan vara mer långtgående än kraven i 26 kap. för det fall att det sammantaget kan anses skäligt. Länsstyrelsen menar då att det inte är relevant att resonera kring frågan om vad som är forskning och inte forskning.

Verksamheten och verkningarna i tiden m.m.

Vad gäller tiden för verksamhetens faktiska drift motsätter sig länsstyrelsen bestämt bolagets påstående att ansvar endast skulle kunna utkrävas om själva utsläppen skett efter den 1 juli 1969.

Beträffande frågan om det finns ett avhjälpningsbehov så menar länsstyrelsen att hänvisningen i 10 kap. 8 § miljöbalken till 10 kap. 4 § inte kan tolkas så att ett avhjälpningsbehov i form av efterbehandlingsåtgärder måste konstateras innan krav kan ställas på ansvarig att utreda föroreningar. I stället måste det förstås som att ett utredningsbehov ska föreligga. Det förefaller inte rimligt att tillsynsmyndigheten så som bolaget tycks mena, skulle vara tvungen att bedöma åtgärdsbehov redan innan krav skulle kunna ställas på verksamhetsutövaren att vidta nödvändiga utredningar för en sådan bedömning.

Undersökningens skälighet

Länsstyrelsens bedömning av skäligheten kvarstår. Den jämkning som bolaget har yrkat är alltför långtgående. Länsstyrelsen menar att det torde vara mycket ovanligt att utredningsansvar alls bör jämkas och än ovanligare att det helt faller bort. I vart fall kan vare sig de skäl som bolaget framfört eller av vad som i övrigt är känt för länsstyrelsen i målet leda till någon jämkning av utredningsansvaret i detta fall.

Bolaget har vidare i skrivelser den 11 november 2005 och den 2 maj 2006 lämnat nya uppgifter rörande kvicksilverutsläppen till älven och anfört bl.a. följande.

Länsstyrelsen har vid skälighetsbedömning och val av adressat för sitt föreläggande utgått från vissa beräkningar som gjorts av en student på geovetarlinjen vid Umeå universitet i en 10-poängsuppsats. Enligt dessa beräkningar var utsläppen från Sofiehems träsliperi (Bowater) åren 1952 – 1968 totalt 7,8 ton kvicksilver vilket

beräknades till ett genomsnitt av 650 kg per år. I uppsatsen har skett en sammanblandning av begreppen kvicksilver och kvicksilversalter. Med hänsyn till de nya uppgifter som erhållits om det kvicksilverpreparat som användes som bekämpningsmedel de aktuella åren hävdar bolaget att utsläppen av kvicksilver inte kan ha överstigit 20 kg per år. Enligt kalkyler som bolaget låtit utföra kan det ha rört sig om utsläpp av kvicksilver i storleksordningen 12 till 23 kg per år.

Öns reningsverk för Umeå etablerades först 1972. Dessförinnan var alla utsläpp från Umeå med omnejd helt orenade. Nämnade reningsverk släppte så sent som åren 1993-1997 ut 6 kg kvicksilver per år vilket indikerar att utsläppen dessförinnan och i synnerhet före reningsverkets etablering måste ha varit mycket höga. Värt att notera är att även idag, nästan 40 år efter att Bowaters utsläpp upphörde, sker utsläpp med flera kg kvicksilver per år från reningsverket. Det kvicksilver som må finnas i det område som länsstyrelsen vill att bolaget skall undersöka härrör således i allt väsentligt från andra källor än det aktuella massabruket.

Den skälighetsbedömning som länsstyrelsen och miljödomstolen gjort har uppenbarligen vilat på helt felaktiga grunder vad avser storleken på utsläppen av kvicksilver från Bowater. En helt orealistisk beräkning har så att säga fått ett eget liv och rent av miss-tolkats så att en lösning i vilken kvicksilver ingår som en mycket liten beståndsdel vid bedömning och argumentation blir rent kvicksilver. De nu anförda förhållandena kan heller inte reduceras till en fråga om att välja adressat för ett föreläggande, de måste rimligen vara att beakta även i skälighetsbedömningen. Det kan inte vara skäligt att ålägga en enskild att undersöka ett mycket stort område när hans bidrag till de samlade utsläppen de aktuella åren var små, när hans bidrag till förekommande föroreningar är litet och när omfattande utsläpp av samma ämne under snart 40 års tid fortsatt efter det att den enskildes utsläpp upphörde.

Länsstyrelsen har i yttrande över innehållet i nyss nämnda skrivelser anfört bl.a. följande. Om man utgår från att det var en lösning med 15 % fenylkviksilveracetat som användes vid Bowaters massafabrik kan kvicksilverutsläppen beräknas ha varit 700 kg, eller 40 kg per år, mellan åren 1952 och 1968. Om lösningen i stället innehöll 30 % fenylkviksilveracetat skulle utsläppet under perioden kunna ha varit 1400 kg eller 80 kg per år. Det är väsentligt lägre utsläpp än vad länsstyrelsen tidigare angivit men det är fortfarande fråga om betydande utsläpp.

Enligt länsstyrelsen är det sedan länge väl känt att Bowaters massafabrik släppt ut mängder med fibrer som avsatts i älvens botten. Detta har visats i ett flertal studier och är väl dokumenterat. Dessa "bankar" rör sig hela tiden beroende på flödenas variation mellan åren. Visst fibermaterial har dock avsatts i områden som är ackumulationsbottnar och har avsatts som sediment. Det är också ställt utom allt tvivel att detta fibermaterial har behandlats med kvicksilverpreparat. Då de sedimentområden som innehåller höga halter av fibrer har en omfattande utbredning och halterna av kvicksilver i dessa sediment inte är tillräckligt kända, vad gäller utbredning och omfattning, är det enligt länsstyrelsen högst rimligt att detta förhållande utreds. Att sedimenten innehåller relativt höga halter av kvicksilver är däremot väl dokumenterat genom de stickprovsmässiga undersökningar som tidigare gjorts. Att kvicksilver transporteras i vissa mängder i älven har enligt länsstyrelsen inte med den aktuella problematiken att göra. Det kvicksilver som finns i den fria vattenmassan är inte

kopplat till fibersedimenten. Det är inte utsläppen från andra källor, t ex från sjukhuset, heller. Länsstyrelsens krav på undersökning gäller just de sediment med höga fiberhalter som utan tvivel härstammar från utsläppen från den nedlagda massafabriken.

Enligt **bolaget** är länsstyrelsens uppgift att de utsläpp som transporteras i älven och som härrör från andra utsläppskällor inte är kopplade till de sediment där det finns massafibrer inte riktig. Praktiskt taget allt kvicksilver som transporteras i älven är knutet till organiskt material som sedermera sedimenterar.

YTTRANDE I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturvårdsverket

Behov av utredning

Kvicksilver är ett farligt ämne för både hälsa och miljö och bör fasas ur kretsloppet. I fall då en urfasning inte är rimlig, bör i stället föroreningen dokumenteras väl så att man i framtiden kan återkomma och kontrollera tidigare antagandet och slutsatser.

Av de handlingar i målet som har tillställts verket framkommer att föroreningen inte är avgränsad i sid- eller djupled och att bedömningar av dess omfattning därför är osäker. Vidare föreligger osäkerhet om föroreningens spridningsförutsättningar, förutsättningar för dess omvandling till metylkvicksilver och därmed omfattningen av eventuell risk nu och i ett längre tidsperspektiv. Krav på vidare undersökningar bör därför enligt Naturvårdsverkets mening kunna anses rimliga att ställa på en adressat för utrednings- och efterbehandlingsansvar.

Undersökningarna såsom de är formulerade i föreläggandet används för att med god säkerhet kunna bedöma om risk och därmed ett efterbehandlingsbehov föreligger.

Sedimentsaneringar är enligt Naturvårdsverkets erfarenhet i allmänhet dyra och omfattande undersökningar krävs ofta för att avgöra om de kan motiveras. Även om undersökningarna visar att kostnaden för åtgärden överstiger nyttan, är dokumentation av föroreningen viktig för framtiden. Detta gäller särskilt kvicksilver, vars form och egenskaper påverkas av de yttre förhållandena och som även kan bilda den giftiga och i organismer lättupptagna formen metylkvicksilver.

Forskningskaraktär

Kvicksilvrets former och uppträdande är relativt välkänt och sannolika scenarier baserat på de yttre förhållandena kan därför skissas efter grundläggande provtagning och lakning under olika förhållanden. Det finns både enklare och mer avancerade metoder för att bedöma omfattningen av sedimentspridning och inverkan av landhöjning. Naturvårdsverket anser därför inte att föreläggandet är av forskningskaraktär, även om uppfyllandet kräver en god kunskap om kvicksilverförekomsten och den yttre miljön.

Mängder och utsläppskällor

Naturvårdsverket har inget eget underlagsmaterial i ärendet utan har bara granskat det som bolaget och länsstyrelsen anfört i sina yttranden. Naturvårdsverket finner ingen anledning att ifrågasätta länsstyrelsens uppgifter och finner dem rimliga.

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Verksamhetsutövare

Avloppsvattnet från massafabriken till Umeälven innehöll under åren 1952 - 1968 kvicksilverförorenade fibrer. Verksamheten vid fabriken fortsatte efter år 1968. Senaste namnet (firman) på det bolag som ägde och drev massafabriken var Strömpilen AB. Då massaproduktionen vid fabriken pågick efter den 30 juni 1969 och verkningarna av utsläppen kvarstår den 1 januari 1999 samt det, såvitt nu kan bedömas, föreligger behov av att avhjälpa olägenheter som har orsakats av utsläppen har Strömpilen AB med stöd av 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken varit att anse som verksamhetsutövare med ansvar för efterbehandling enligt 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § miljöbalken. Efter Strömpilen AB:s fusion med Balticgruppen Fastighet AB, vilken fusion avslutades den 12 januari 2000, är sistnämnda bolag att anse som verksamhetsutövare i detta mål.

Behovet och frågan om forskningskaraktär

Enligt Miljööverdomstolen finns det ett klart behov av att en sådan undersökning som avses med det aktuella föreläggandet genomförs. Bolagets invändning om att stora delar av undersökningen är av forskningskaraktär får främst genom Naturvårdsverkets yttrande anses vederlagd.

Frågan om föreläggandets skälighet

Enligt 10 kap. 8 § första stycket miljöbalken skall i frågor om ansvar för kostnader att utreda föroreningar i mark- eller vattenområde tillämpas bl.a. bestämmelserna i 10 kap. 4 § balken. Det innebär att när ansvarets omfattning skall bestämmas skall beaktas hur lång tid som 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 enligt nyss redovisade bestämmelser i 4 § första stycket balken.

Den undersökning som avses med länsstyrelsens föreläggande består av två delar, dels *provtagning och analys*, dels *riskbedömning* baserad på provtagningen.

Provtagning och analys

Utredningen i målet ger vid handen att det inom de områden av Umeälven där provtagning skall ske enligt länsstyrelsens föreläggande finns sediment med fibrer som släppts ut med avloppsvattnet från massafabriken och att de fibrer som släpptes ut under åren 1952 – 1968 var förorenade med kvicksilver. Huvudsyftet med fas 1 av provtagningen är att lokalisera de förorenade sedimenten och att få kunskap om utbredning och halt av kvicksilver. Huvudsyftet med fas 2 av provtagningen är att undersöka läckagebenägenheten från sedimenten.

När det gäller den uppskattade mängden kvicksilver som släppts ut under den angivna perioden redovisar bolaget och länsstyrelsen något olika uppgifter. Oavsett om den utsläppta mängden kvicksilver ligger i den övre eller den lägre delen av det intervall som diskuteras (140 – 1400 kg), kan den kvicksilverförekomst som härrör från massafabriken inte anses så liten jämfört med andra utsläpp att det kan minska

omfattningen av utredningsansvaret enligt 10 kap. 8 § miljöbalken. Enligt Miljööverdomstolen bör inte heller den tid som gått sedan utsläppen skedde eller den omständigheten att verksamheten bedrevs med tillstånd och enligt då gällande teknik och praxis inom branschen verka förmildrande vid skälighetsbedömningen enligt nämnda lagrum. Då omständigheterna i övrigt inte bör leda till lindring av ansvaret är det enligt Miljööverdomstolen inte oskäligt att ålägga bolaget att genomföra provtagnings – och analysdelen av undersökningen.

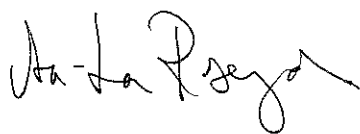
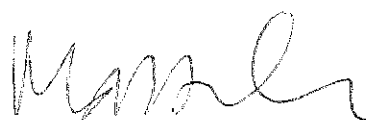
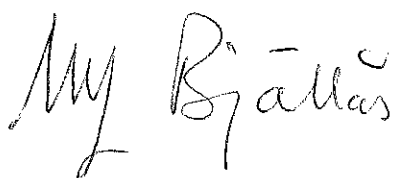
Riskbedömning

När det gäller denna del av undersökningen är det enligt Miljööverdomstolen vanskligt att bedöma om det är skäligt att ålägga bolaget denna del innan resultatet från provtagningsundersökningen föreligger. Resultatet av den undersökningen kan förväntas ge ett bättre underlag för att kunna bedöma hur riskbedömningen skall läggas upp och vem som skäligen bör genomföra och bekosta den. På grund av vad nu anförts finner Miljööverdomstolen att beslut rörande riskbedömningen bör anstå tills provtagnings – och analysundersökningen är klar.

Sammanfattning

De skäl som Miljööverdomstolen nu har redovisat leder till att miljödomstolens dom bör upphävas och länsstyrelsens föreläggande bör ändras såvitt avser omfattningen av undersökningen och tidpunkter för redovisning av provtagningsplan och undersökningsresultat.

Domen får enligt 23 kap. 8 § miljöbalken inte överklagas.



I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Ulf Bjällås, hovrättsrådet Marinette Andersson, miljørådet Anna-Lena Rosengården och f.d. hovrättsrådet Arne Kardell, referent. Enhälligt.



UMEÅ TINGSRÄTT
Miljödomstolen

Bilaga *AB 8*
DOM
2004-12-30
meddelad i
UMEÅ

Mål nr M 4947-04

1 (11)

KLAGANDE

Balticgruppen Fastighet Aktiebolag, 556221-8601, Box 489, 903 64 UMEÅ
Ombud: Advokat T.S. c/o Advokatfirman Vinge KB, Box 1703,
111 87 Stockholm

MOTPART

Länsstyrelsen i Västerbottens län, 901 86 Umeå

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västerbottens läns beslut den 10 september 2004 i ärende nr 575-
10569-2004, bilaga 1

SAKEN

undersökning av förorenat område på fastigheten Umeå Strömpilen 1

DOMSLUT

Miljödomstolen avslår överklagandet.

Länsstyrelsen i Västerbottens läns beslut av den 10 september 2004 ändras endast
på det sättet att tidpunkten för när provtagningsplanen skall redovisas flyttas till den
1 april 2005 och tidpunkten för när undersökningen skall slutredovisas flyttas till
den 3 april 2006.

Dok.Id 676

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 138 901 04 Umeå	Nygatan 45	090-17 21 00 E-post: umea.tingsratt@dom.se	090-77 18 30	måndag – fredag 09:00-12:00 13:00-15:00

YRKANDEN M.M.

Balticgruppen Fastighet Aktiebolag (nedan Balticgruppen) yrkar att miljödomstolen upphäver det överklagade beslutet.

Länsstyrelsen i Västerbottens län (nedan länsstyrelsen) motsätter sig klagandens yrkande och yrkar att miljödomstolen avslår överklagandet.

VAD BALTICGRUPPEN ANFÖRT

Balticgruppen har sammanfattningsvis anfört följande.

Behov av undersökning och forskningskaraktär

Länsstyrelsen har givit föreläggandet med stöd av 26 kap 9 och 22 §§ miljöbalken. Av dessa bestämmelser framgår att undersökningsskyldigheten begränsas dels av vad som behövs för tillsynen dels av att mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet inte får tillgripas.

Det område föreläggandet avser har varit föremål för ett stort antal undersökningar genom åren. Dessa har påvisat förekomst av kvicksilverföreningar, av varierande storlek, i sediment och fiberbankar. De uppmätta halterna förefaller i jämförelse med andra svenska fiberbankar (t ex Järnsjön och Skutskär) låga eller obetydliga. De uppmätta halterna är generellt sett i nivå med de som konstaterats utanför Tollar Pappersbruk i Nacka och under en tiondel av de som konstaterats i Klara sjö i centrala Stockholm, vilka inte bedömts motiverade att sanera av berörda myndigheter. Den absoluta merparten av de uppmätta halterna är inte höga ens i jämförelse med Naturvårdsverkets bedömningsgrunder för sjöar och sediment. I MIFO-utredningen anges att det enligt en budgetberäkning 1988 fanns ca 63 kg kvicksilver i den översta decimetern i sedimentet. Såvitt kan bedömas måste det visa på en mycket begränsad mängd om man tar hänsyn till områdets storlek och det faktum att sediment och därmed utsläpp från hela Umeälven till betydande del torde ha ackumulerats i just Umeälvens nedre delta.

Svartlistningen av Umeälven upphörde 1979 vilket rimligen måste ha inneburit att behörig myndighet gjort bedömningen att fisk fångad inom aktuellt område då var tjänlig som människoföda. Vad som tillkommit sedan 1979 som motiverar den omfattande undersökningen är okänt. Motivet för undersökningen verkar främst vara risker i samband med att bottenförhållandena i älven förändras på grund av landhöjning eller arbeten. Bedömning av den successiva landhöjningens påverkan på en starkt vattenförande älvs bottenförhållanden är synnerligen komplicerad och svår genomförd. Det saknas modeller vilka skulle möjliggöra bedömningen. Genom att ålägga den som har för avsikt att utföra åtgärder i sedimenten att vidta de undersökningar som erfordras torde syftet med tillsynen uppnås. Att i "förväg" göra en bred undersökning av området är inte sakligt motiverat och definitivt mer ingripande än vad som erfordras för tillsynen.

En stor del av den förelagda undersökningen är av ren forskningskaraktär, främst avser detta riskbedömningarna vilka lär kräva vetenskapliga undersökningar och modelleringar på forskarnivå. Vad gäller forskning på de komplexa processer som bedöms styra metyleringen av kvicksilver vid en långsam landhöjning gäller att processen är så långsam att den inte kan verifieras genom fältstudier i ett långtidsperspektiv. Därför måste modeller utvecklas och valideras utifrån omfattande kon-

troll av likartade processer. Vidare skall denna kunskap i modellen kombineras med modeller för vattenomsättning. För validering av modellerna kommer laboratorieförsök och sannolikt också fältförsök att krävas. Enligt uppgift motsvarar detta ett arbete på licentiatnivå. Denna typ av utredning kan enligt tydliga förarbetsuttalanden inte föreläggas enskild verksamhetsutövare att utföra. Det saknas i övrigt laglig grund för att ålägga enskild att utföra vetenskapliga forskningsprojekt.

Verksamheten ej bedriven efter den 30 juni 1969 m.m.

Länsstyrelsen har som grund för föreläggandet utöver bestämmelserna i 26 kap åberopat bestämmelser i 2 och 10 kap miljöbalken. Enligt 8 § lagen om införande av miljöbalken skall dessa bestämmelser tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift pågått efter den 30 juni 1969. Rimligen är det så att utsläpp av kvicksilver endera i sig är en miljöfarlig verksamhet (jfr RÅ 1997 ref. 12) eller i vart fall att den miljöfarliga verksamhet som bedrivs efter det att kvicksilverutsläppen upphörde är en annan miljöfarlig verksamhet än den som bedrevs dessförinnan. Användningen av kvicksilverhaltiga medel upphörde 1968. Den verksamhet vars faktiska drift pågick därefter var i miljöhänseende en annan än den som drevs dessförinnan. Med hänsyn till att den faktiska drift som innefattade användning av kvicksilver upphörde redan 1968 har Balticgruppen inte någon skyldighet att utföra de förelagda undersökningarna.

Om man trots detta skulle anse att verksamheten pågick efter den 30 juni 1969 så ifrågasätts om verkningarna pågick 1999. Länsstyrelsen anger inte vad det är för verkningar som då pågick. Svartlistningen upphörde redan 1979 vilket rimligen måste innebära att verkningarna upphörde då. Lämningar som må finnas av de utsläpp som skett till 1968 bör vara överlagrade av sediment. Därmed bör inte heller några verkningar föreligga om inte någon gör ingrepp i sedimenten. Den verkan som uppstår i sådant fall är inte ett resultat av utsläppen på 50- och 60-talen utan en verkan av ingreppet. Även av dessa skäl är det inte möjligt att förelägga Balticgruppen att utföra de förelagda undersökningarna.

Länsstyrelsen har inte heller påstått att det finns behov av att avhjälpa några olägenheter och skador. Inte heller denna förutsättning för miljöbalkens tillämpning är därför uppfylld.

Den förelagda undersökningen är inte skälig

Om miljöbalkens regler ändå är tillämpliga skall, då undersökningsansvaret bestäms, en skälighetsbedömning göras enligt 10 kap 8 och 4 §§ miljöbalken.

I ansvarsutredningen anges att kvicksilverutsläppen ägde rum mellan 1951 och 1968. Redan detta förhållande bör leda till bedömningen att det inte är skäligt att ålägga Balticgruppen att utföra de förelagda undersökningarna. Av ansvarsutredningen framgår vidare att det bolag som då bedrev verksamheten (Bowaters Svenska Trämassefabrik AB) 1962 erhöll tillstånd till utsläpp av industriellt avloppsvatten genom vattendom, vidare att vissa frågor såsom kemikalier från blekningsvätska behandlas relativt ingående i vattendomen till skillnad från kvicksilverförekomst i avloppsvattnet som inte behandlas alls. Det är inte känt annat än att villkoren i domen och följsamheten till de övriga lagregler som uppställts till skydd för miljön efterlevdes under de aktuella åren. Användningen av kvicksilverhaltiga preparat var helt i linje med den tidens rön och kunskaper och vanligt förekommande

vid bruk. Betecknande är att användningen inte var en fråga som ansågs så allvarlig att den behövde regleras i samband med att tillståndet i vattendomen erhöles. Vare sig Bowaters eller myndigheterna förefaller ha betraktat användningen eller utsläppen som något anmärkningsvärt. De kände inte heller före 1969 till det man vet idag.

Det finns all anledning anta att betydande kvicksilvermängder släppts ut från andra källor till Umeälven. Den största graden av metylering av kvicksilver bör ske i de övre sedimentlagren, i gränzonen mellan syrerika och syrefattiga sediment. Utsläppen från Bowaters skedde för mer än 36 år sedan. En så stor älv som Umeälven bör föra med sig stora mängder partiklar som lagras på ackumulationsbottnar. Behovet av regelbunden muddring i området indikerar att så också är fallet. De kvicksilverhaltiga fibrerna bör därmed ligga på en nivå i sedimenten där metyleringshastigheten är noll till låg. Det kvicksilver som kan påträffas i de övre delarna av sedimentet där risken för metylering finns torde således inte härröra från Bowaters utsläpp utan från Öns avloppsreningsverk, Tandläkarhögskolan och diffusa utsläppskällor. Det framstår mot den bakgrunden och med vetskap om att Bowaters utsläpp skedde i enlighet med tidens krav och kunskap, medan de kommunala utsläppen skett senare när mer kunskap om metyliserings effekter finns, som ytterst oskäligt att ålägga Balticgruppen att utreda effekter av kvicksilverutsläpp där den farliga delen av utsläpp av allt att döma härrör från andra och nuvarande källor. Det vore oskäligt att övervältra kostnader som uppstår p.g.a. verksamhet som det allmänna bedrivit i modern tid, och alltjämt bedriver, på en enskild som upphörde med det aktuella utsläppet för över 36 år sedan. Ett sådant ianspråktagande av enskild egendom torde med hänsyn till allmänna rättsprinciper inom svensk och europeisk rätt inte vara legitimt.

Det aktiebolag som drev det aktuella bruket ingick i Bowaterkoncernen som ägdes av ett engelskt bolag. År 1987 förvärvades bolaget av Balticgruppen och kom 1999 att fusionera med moderbolaget. Balticgruppen har således aldrig självt bedrivit den verksamhet som bolaget bedrev och har heller inte ägt det under den tid kvicksilver användes. Balticgruppen har inte tillgodogjort sig de överskott som må ha uppstått de år kvicksilverhaltiga medel användes. Kostnaden för utförande av den förelagda utredningen uppskattas till totalt mellan 3 och 4,5 miljoner kronor, varav den del som är av ren forskningskaraktär uppskattas till 1,2 och 1,7 miljoner kronor. Det kan inte vara skäligt att ålägga Balticgruppen att utföra så omfattande och kostsamma undersökningar.

Föreläggandet är i strid med Balticgruppens berättigade förväntningar

Principen om skydd för berättigade förväntningar är en väl etablerad rättsprincip inom den Europeiska Unionens och Sveriges rättsordningar. Ett brott mot denna princip anses inom EG-rätten utgöra fördragsbrott; principens skydd kan åberopas av enskilda inför nationella domstolar. Ytterst tillkommer det Gemenskapsdomstolen att avgöra principens räckvidd. Enligt svensk rättspraxis äger denna princip självständig tillämpning även beträffande de fall retroaktiv lagstiftning uppfyller kraven på att dess retroaktivitet skall kunna accepteras (RÅ 1996:57). Principen om skydd för berättigade förväntningar skall alltså tillämpas oberoende av hur bedömningen av giltigheten hos retroaktiv lagstiftning utfaller.

Under den period under vilken utsläppen skedde ålåg det inte Bowater att 52 till 36 år efter det att utsläppen, och 12 år efter all industriell verksamhet på platsen, upp-

hört att bekosta eller utföra omfattande undersökningar i stora vattenområden. Så länge Bowater bedrev verksamheten i enlighet med gällande normer och beslut hade Bowater anledning att förlita sig på att man inte skulle drabbas av nya, tidigare okända, pålagor. Balticgruppen hade, när bolaget förvärvades, ingen anledning att förvänta sig att något sådant ansvar skulle uppkomma. Balticgruppen har vidare haft anledning förlita sig på att beslutet att häva svartlistningen av älven fattats på goda grunder. Det faktum att andra förorenare tillåtit fortsätta med kvicksilverhaltiga utsläpp till älven utan att detta föranlett någon åtgärd från miljövårdande myndigheter har gett Balticgruppen berättigad anledning att utgå från att någon åtgärd i anledning av den avslutade verksamheten inte skulle riktas mot Balticgruppen. Även den långa tid som förflutit sedan den miljöfarliga verksamheten avslutats utan att någon ansvarig myndighet påtalat behov av åtgärd har givit Balticgruppen berättigad anledning att utgå från att någon sådan åtgärd inte skulle komma att begäras.

Övrigt

Föreläggandet är i flera avseenden otydligt vad avser omfattning, bl.a. kan följande påpekas. – Det borde ha preciserats vad som avses med "framtida scenarier" samt på hur lång sikt spridningsförutsättningarna skall bedömas. – Syftet med vattenprovtagning anges inte. – I föreläggandet åläggs Balticgruppen att utreda "framtida spridning av föroreningar från nuvarande ackumulationsbottnar". Det borde ha angivits att det är kvicksilver som avses. Vidare borde ordet "framtida" ha preciserats i tid med förtydligande av vilka scenarier som avses.

VAD LÄNSSTYRELSEN ANFÖRT

Länsstyrelsen har sammanfattningsvis anfört följande.

Svartlistning

Beslut om svartlistning av ett område och upphävande av detsamma fattades av Livsmedelsverket. För att bedöma om ett vattenområde skulle svartlistas eller inte utgick man från kvicksilverhalten i en "referensfisk", en enkilos gädda. Gränsvärdet för svartlistning var en kvicksilverhalt på 1 mg/kg. Sedan 1991 används inte svartlistningen som metod. Istället tillämpas kostråd för bland annat insjöfisk.

Behov av undersökning och forskningskaraktär

Länsstyrelsen delar inte uppfattningen att det inte finns något behov av att vidare utreda föroreningssituationen i Umeälvens sediment och vattenmiljö. Kviksilver och dess föreningar, främst metylkvicksilver, anses vara några av de farligaste miljögifterna och har bl.a. negativa effekter på nervsystemet och dess utveckling. Metylkviksilver är dessutom bioackumulerbart, vilket innebär att det ansamlas i näringskedjorna. I tidigare undersökningar inom det aktuella området har förhöjda halter av kvicksilver enligt bedömningsgrunder för sjöar och vattendrag uppmätts, i några punkter höga till mycket höga halter. Undersökningarna har dock utförts vid ett flertal tillfällen och under en lång tidsperiod, 1970-2003. Undersökningarna har dessutom utförts av ett flertal aktörer och syftet har inte varit att kartlägga utbredningen av kvicksilver i yt- och djupled. Undersökningarna är därför allt för översiktliga för att ge en tillräckligt bra bild av föroreningssituationen av kvicksilver i sedimenten. Det är dessutom nödvändigt att undersöka hur stor spridningen av kvicksilver är från sedimenten samt i vilken utsträckning det sker metylering i sedimenten för att få ett mått på hur mycket metylkvicksilver som riskerar att tas upp i levande organismer.

Både i Klara sjö och vid Tollare pappersbruk har flertalet undersökningar genomförts. Båda objekten är med på den s.k. 30-listan för Stockholms län där de objekt som anses vara de mest prioriterade åtgärdsobjekten listas. Beträffande Klara sjö har tillsynsmyndigheten beslutat att det i dagsläget inte är motiverat att åtgärda den mängd kvicksilver som finns i sedimenten. Gällande Tollare pappersbruk är det ännu inte avgjort huruvida sedimenten kommer att åtgärdas eller inte.

Länsstyrelsen motsätter sig Balticgruppens resonemang om att andra aktörers eventuella åtgärder i älven är det förhållande som skulle utlösa ett ansvar för kvicksilverföroreningarna. Även om krav kan ställas på sådana aktörer att för sina åtgärder vidta nödvändiga försiktighetsåtgärder så kan det inte innebära att klagandens ansvar som förorenande verksamhetsutövare faller bort.

Länsstyrelsen delar inte uppfattningen att delar av den förelagda undersökningen är av forskningskaraktär utan menar att det finns tillgängliga hydrologiska modeller och forskningsresultat som kan tillämpas i det aktuella området. Avsikten är alltså inte att bedriva ny forskning eller ta fram nya modeller. Syftet med undersökningen är att bedöma riskerna med kvicksilverförekomsten vid nuvarande förhållanden och genom tillämpning av den kunskap som finns inom området även dra slutsatser om vilka risker för miljö och hälsa som föreligger i framtiden. Det som avses med framtida scenarier i riskbedömningen är deltats utveckling orsakade av deltaprocesser och landhöjningen. Den mer bestämda avgränsningen av uttrycket "på lång sikt" bör göras utifrån resultaten från kartläggningen av föroreningssituationen, beräkningar av spridningsförutsättningarna från sedimenten samt metyleringsgraden i kombination med scenariot för deltats utveckling.

Verksamheten ej bedriven efter den 30 juni 1969 m.m.

Vid anläggningen har träsliperi med fibermassatillverkning pågått såväl före som efter den 30 juni 1969. Detta har varit den egentliga verksamheten och har även utan kvicksilveranvändning utgjort en miljöfarlig verksamhet. Att kvicksilver använts endast under en del av den tid verksamheten faktiskt bedrivits måste ses endast som en teknisk metodförändring inom ramen för den egentliga verksamheten. Upphörandet av kvicksilveranvändningen kan rimligen inte innebära att en ny verksamhet har påbörjats. Användningen av kvicksilver som ett led i en produktion kan inte heller i sig utgöra en självständig verksamhet. Det förhindrar i och för sig inte att kvicksilverhantering som sådan, utan samband med annan verksamhet, skulle kunna utgöra en egen verksamhet t.ex. som förvaringsfall. Sammantaget kan det i föreliggande ärende dock inte råda någon tvekan om att en och samma verksamhet varit i faktisk drift såväl före som efter den 1 juli 1969. Denna bedömning ska inte förväxlas med att tiden för själva föroreningens uppkomst ändå har betydelse genom att den skall vägas in vid skälighetsbedömningen av ansvarets omfattning. Något som aldrig skulle aktualiseras om själva utsläppet betraktades som en verksamhet i sig. Länsstyrelsen menar att det saknas stöd för att avgränsa verksamhetsbegreppet så som klaganden gör.

Balticgruppen har, med hänvisning till att svartlistningen upphörde 1978, hävdatt att verkningarna av föroreningen inte pågick den 1 januari 1999 och att övergångsbestämmelsens förutsättningar för tillämpning av 10 kap miljöbalken därmed inte är uppfyllda. En definition av begreppet verkan som endast tar hänsyn till om ett vat-

tenområde är svartlistat eller inte är alltför snäv. Länsstyrelsen menar att verkningar pågick vid nämnda tidpunkt och fortfarande gör det. Av 10 kap 1 § framgår att ansvar inträder redan när en risk finns för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Kvicksilver och dess föreningar anses vara några av de farligaste miljögifterna. Därför menar Länsstyrelsen att så länge kvicksilvret finns kvar i sedimenten och riskerar att spridas föreligger en risksituation som har orsakats av det utsläpp som skedde från träsliperiet under perioden 1952 till 1968. Denna risksituation som fortfarande består måste anses utgöra en pågående verkan i övergångsbestämmelsens mening.

Den förelagda undersökningen är inte skälig

I enlighet med den s.k. PPP-principen, polluter pays principle, är det i första hand förorenaren/-na som ska betala vad det kostar att utreda och komma till rätta med en föroreningssituation. Syftet med bestämmelserna i 10 kap miljöbalken är också "att skapa garantier för att förorenade mark- och vattenområden blir föremål för efterbehandling utan att det belastar statsbudgeten". Utgångsläget är därför att förorenaren ska svara för såväl utredningar som miljömässigt motiverade sanerings- eller efterbehandlingsåtgärder. Enligt länsstyrelsens mening saknas stöd för att per automatik avskriva allt ansvar endast på den grunden att själva föroreningen uppkommit före den 1 juli 1969. Om detta varit avsikten skulle övergångsbestämmelsen rimligen inte ha knutits till verksamhetens faktiska drift utan direkt till tiden för föroreningens uppkomst. Det är som regel skäligt att ansvaret omfattar åtminstone utredningsfasen inklusive undersökningar och bedömning, så även i detta fall. Verksamhetsutövaren eller dennes successorer är rimligen de som bäst bör veta och kunna ta fram uppgifter om utsläppen. Även detta talar för att de som regel bör svara för de utredningar som behöver göras. Det förhållandet att kvicksilver inte har använts efter 1968 bör alltså inte motivera en jämkning av ansvaret till noll eller till att omfatta endast en del av vad som nu förelagts bolaget. I detta fall kommer det däremot att få betydelse vid kommande bedömning av ansvar för eventuella konkreta efterbehandlingsåtgärder.

Länsstyrelsen kan som tillsynsmyndighet välja att adressera föreläggandet till endast en av flera solidariskt ansvariga förorenare. Utsläppen från Tandläkarhögskolan och Öns avloppsreningsverk har varit jämförelsevis begränsade. Öns avloppsreningsverk släppte under perioden 1991 – 2003 i genomsnitt ut 1,9 kg per år. Utsläppet från träsliperiet var enligt beräkningar i genomsnitt 650 kg per år under den aktuella perioden. Länsstyrelsen anser det därför lämpligt att rikta föreläggandet till Balticgruppen.

Föreläggandet är i strid med Balticgruppens berättigade förväntningar

Redan av den vattendom som reglerat verksamheten sedan 1962 framgår att domstolen under vissa förutsättningar kunde komma att meddela nya föreskrifter. Bland annat därför fanns inte ens då skäl för bolaget att förvänta sig att inga nya krav på miljöåtgärder skulle kunna riktas till dem. Därtill kommer att för verksamheter som kunde orsaka vattenförorening har reparativa krav kunnat ställas i vart fall sedan 1941 års reform av 1918 års vattenlag (ÄVL). Även med hänsyn till detta har förväntningar om ansvarsfrihet inte varit berättigade. Den allmänna uppfattningen kan inte heller, vare sig före eller efter miljöbalkens ikraftträdande, anses ha varit någon annan även om den omdiskuterade Klippandomen (RÅ 1996:57) skapat viss osäkerhet under några år. Såsom departementschefen uttrycker det i regeringens prop

1997/98:45 del 1, s 605, så innebär övergångsregeln i miljöbalken endast ett återskapande av det rättsläge som allmänt ansågs gälla före domen. Därför var det inte berättigat att förvänta sig full ansvarsfrihet för framtida effekter, vare sig när verksamheten bedrevs eller när den avvecklades 1991.

Beträffande klagandens påpekande att det gått lång tid innan krav från myndigheterna framställts så konstaterar Länsstyrelsen att den här typen av ansvar inte preskriberas. Tidsaspekten skall därför endast vägas in vid den skälighetsprövning som skall göras enligt 10 kap 4 § miljöbalken. Länsstyrelsens mening är att ansvar för utredningsfasen som regel bör anses skäligt. Vad klaganden anfört bör inte heller leda till annan bedömning i detta fall.

Övrigt

Balticgruppen har inte uppfattat syftet med vattenprovtagning. I föreläggandet anges att Fas 2 bör bestå av bl.a. undersökningar av läckagebenägenheten från sedimenten där provtagning av vatten ingår som en del. Hur undersökningen av läckagebenägenheten ska utföras är inte preciserat, men syftet är att se om det sker en fastläggning eller utlösning av kvicksilver mellan sediment och vatten.

Länsstyrelsen vill också peka på möjligheten att begränsa undersökningskostnaderna om undersökningen av kvicksilver kan samordnas med den undersökning av PCB i älven som skall genomföras av Kuusakoski Sverige AB under vintern/våren 2005.

BALTICGRUPPENS BEMÖTANDE

Balticgruppen har till bemötande i huvudsak uppgett följande.

Eftersom länsstyrelsen givit föreläggandet med stöd av 26 kap 9 och 22 §§ miljöbalken måste det ankomma på länsstyrelsen att motivera behovet och förklara varför inte nuvarande kunskap är tillräcklig. Om Livsmedelsverket redan 1979 kunde konstatera att gädda från det aktuella området var tjänlig som människoföda så kan det faktum att kvicksilver kan omvandlas så att det upptas av biologiska organismer inte vara ett skäl att genomföra storskaliga undersökningar i Umeälven.

Ett skäl till att någon efterbehandlingsåtgärd inte vidtagits i Klara sjö var att åtgärden i sig ansågs medföra större risk än om materialet låg kvar och med tiden överlagrades med allt mer sediment, skäl som rimligen gör sig gällande även beträffande Umeälven. De kvicksilverhaltiga ämnen som släpptes ut för 40-50 år sedan har, i den mån de blivit kvar i Umeälven, överlagrats av stora mängder sediment. I den mån det finns kvicksilverhaltiga ämnen i sedimentet så förefaller det vara stabilt och ackumuleras inte i näringskedjan, vilket visas av det faktum att svartlistningen upphört redan 1979. Den situation då fara för spridning skulle kunna uppstå är om någon vidtar en åtgärd som leder till att det övertäckande materialet rubbas, t.ex. vid muddring. Det är i sådant fall fråga om en avgränsad åtgärd i ett mycket stort område och möjligt för tillståndsgivande myndighet att förelägga den som avser att genomföra åtgärden att först genomföra undersökningar av sedimentet i det område som skulle beröras av åtgärden. Att förelägga Balticgruppen att undersöka hela området står inte i överensstämmelse med lagens krav, dels för att erforderlig kunskap redan finns, dels för att en sådan undersökning är mer ingripande än vad som behövs.

Balticgruppen vidhåller att den begärda undersökningen är av forskningskaraktär. Det föreligger visserligen undersökningar och publicerade forskningsresultat för flera av de aktuella delfrågorna men att koppla ihop samtliga dessa delmoment är utan tvivel ett omfattande arbete. Länsstyrelsen borde precisera vilken modell eller vilka kommersiellt tillgängliga forskningsresultat som kan användas för att prediktera hur förutsättningarna för metylering förändras "på lång sikt" till följd av landhöjning m.m. och som möjliggör ett sådant arbete utan att det blir av forskningskaraktär.

Det vidhålls att begreppet verksamhet, när det gäller miljöbalkens övergångsbestämmelser, i detta fall måste tolkas inskränkt. Länsstyrelsen har inte visat vad det är för verkan av verksamheten som pågick vid tiden för miljöbalkens ikraftträdande eller ens påstått att det finns behov av att avhjälpa olägenheter och skador. Miljöbalkens regler är därmed inte tillämpliga.

Länsstyrelsens uppgift om utsläpp av kvicksilver från Bowaters är dels beräknad, dels missvisande. Andra beräkningar ger ett beräknat utsläpp om 30-60 kg per år. Dessutom torde inte allt kvicksilver ha ackumulerats utan en stor del sannolikt transporterats förbi Umeälvens delta till Östersjön, något som resultatet av genomförda utredningar också ger vid handen. Det är rimligt att anta att andra källor bidragit med betydande mängder kvicksilver till Umeälvens nedre delta varje år, såväl före som efter det att Bowaters utsläpp upphörde, sannolikt i nivå med eller överstigande Bowaters utsläpp. Den påstådda miljö- och hälsorisk som länsstyrelsen önskar utreda torde därmed främst bestämmas av det kvicksilver som finns i ytliga sediment där bioaktiviteten kan antas vara störst.

En jämkning av ansvaret till noll bör ske. Allt annat skulle vara direkt stötande.

DOMSKÄL

Genom de utredningar som redan gjorts är klarlagt att det finns kvicksilver i berörda delar av Umeälven. Det är också ostridigt att det släppts ut kvicksilver till älven från ett träsliperi som bedrivits av ett bolag som senare kommit att införlivas i Balticgruppen. Då kvicksilver är ett främmande inslag i det berörda vattenområdet är området att anse som förorenat. Det råder inga tvivel om att föroreningen är av sådant slag att den medför i vart fall en olägenhet för miljön. Reglerna i 10 kap. miljöbalken är därmed tillämpliga.

Enligt såväl tidigare som nuvarande lagstiftning och praxis på området är den som orsakat en förorening ansvarig för att skador och olägenheter till följd av denna avhjälps. Principen om förorenarens ansvar att förebygga eller avhjälpa olägenheter (Polluter Pays Principle, PPP) är internationellt vedertagen och uttrycks i miljöbalkens 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 §. Regeringen konstaterar i förarbetena till miljö-

balken att skyldigheten i princip bör kvarstå till dess olägenheterna har upphört, oavsett om verksamheten lagts ned eller överlåtits (prop. 1997/98:45, del 1, s. 234). Ansvar är dock begränsat i tid enligt vad som följer av 8 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken. I målet är ostridigt att miljöfarlig verksamhet pågick vid träsliperiet fram till 1991. Vid sådana förhållanden saknar det i detta sammanhang betydelse att de aktiva utsläppen av kvicksilver upphörde redan 1968. Härtill kommer att det inte kan uteslutas att kvicksilver kan ha läckt ut till miljön från det område där verksamheten bedrevs även efter detta datum. Då kvicksilvret fortfarande finns kvar i vattenområdet pågår verkningarna av verksamheten alltjämt. Enligt miljödomstolens bedömning inskränks efterbehandlingsansvaret i detta fall inte av övergångsbestämmelsen i 8 §. Vad Balticgruppen anfört i övrigt i denna del för- anleder inte annan bedömning (jfr regeringens omfattande beskrivning av rättsläget i a.a., del 1, s. 596 ff).

Enligt den praxis som utvecklats under miljöskyddslagen (1969:387) gäller att den som tar över en verksamhet i princip även övertar de skyldigheter att vidta återställningsåtgärder som den tidigare verksamhetsutövaren kan ha haft (se bl.a. Koncessionsnämndens beslut B 156/96). Miljööverdomstolen har i dom den 5 december 2003 i mål M 9822-02 fastslagit att denna praxis fortfarande gäller.

Det bolag som ostridigt släppt ur kvicksilver till Umeälven ingår numera i Balticgruppen. Balticgruppen är därför rätt adressat enligt 10 kap 2 § miljöbalken. Efter- som efterbehandlingsansvaret är solidariskt mellan flera förorenare kan ansvaret riktas mot vem som helst av dessa. Att det även kan finnas andra subjekt som bi- dragit till föroreningssituationen i Umeälven saknar således relevans i detta sam- manhang (se även a.a., del 1, s. 358 ff).

Miljööverdomstolen har, i ovan angiven dom, vidare slagit fast att det i efterbe- handlingsansvaret enligt 10 kap. miljöbalken även ingår ett ansvar för inledande utredningar om och kartläggning av föroreningarna. Detta ställningstagande, som överensstämmer med vad som anges i specialmotiveringen till 10 kap 8 § miljö- balken (se a.a., del 2, s. 122), innebär att verksamhetsutövaren har ett självständigt utredningsansvar för efterbehandlingsåtgärder. Detta ansvar går således utöver den utredningsplikt som tillsynsmyndigheten kan ålägga verksamhetsutövare enligt

26 kap. 22 § miljöbalken. Balticgruppens invändningar om länsstyrelsens möjligheter att ålägga dem utredningsskyldighet med stöd av denna bestämmelse saknar således betydelse för bedömningen. Även det av Balticgruppen refererade förarbetsuttalandet om att enskild verksamhetsutövare inte kan föreläggas att utföra undersökningar av ren forskningskaraktär (se a.a., del 2, s. 283) tar sikte på omfattningen av nu angiven undersökningsplikt. Vilken utredning av förorenade områden som kan krävas av ansvarig verksamhetsutövare följer av skälighetsregeln i 10 kap 4 § miljöbalken.

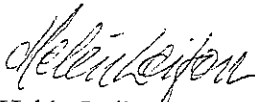
Även om föroreningen skett så långt tillbaka i tiden som före den 1 juli 1969 finner miljödomstolen vid en sammantagen bedömning enligt 10 kap. 4 § skäligt att Balticgruppen utarbetar den provtagningsplan och därefter genomför de utredningar och riskbedömningar som anses erforderliga i enlighet med länsstyrelsens beslut.

De otydligheter i föreläggandet som Balticgruppen påpekat är inte av den karaktären eller omfattningen att föreläggandet inte uppfyller de krav som ur rättssäkerhetssynpunkt bör ställas på utformningen av ett föreläggande. De oklarheter som må uppstå på grund av påtalade otydligheter torde kunna lösas i samförstånd med tillsynsmyndigheten.

Balticgruppens överklagande skall således avslås och länsstyrelsens beslut ändras endast såvitt avser angiven tid för när respektive handling skall vara utförd.

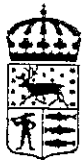
HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2

Överklagande skall ges in till Umeå tingsrätt, miljödomstolen, senast den 20 januari 2005 och vara ställt till Svea hovrätt, Miljööverdomstolen. Prövningstillstånd krävs.


Helén Leijon


Jerker Marklund

I domstolens avgörande, som är enhälligt, har deltagit tingsfiskalen Helén Leijon och miljørådet Jerker Marklund.



Länssstyrelsen
Västerbottens län
Miljöskydd

FÖRELÄGGANDE

Datum
2004-09-10

Beteckning
575-10569-2004 ✓

1(6)

Rek+mb

Balticgruppen Fastighet AB

Box 489
901 09 Umeå

Bilaga 1

Föreläggande om undersökning av förorenat område till följd av kvicksilverutsläpp från verksamhet på fastigheten Strömpilen 1 i Umeå kommun

(4 bilagor)

Beslut

Länssstyrelsen förelägger med stöd av 26 kap 9 och 22 §§ miljöbalken och med hänvisning till 10 kap 1-2, 4, 6 och 8 §§ samt 2 kap 8 § miljöbalken Balticgruppen Fastighet AB, orgnr 556221-8601, att upprätta en plan för samt genomföra och bekosta undersökning och riskbedömning av kvicksilverförekomsten i Ume älv. Provtagningsplanen ska skriftligen redovisas till Länssstyrelsen för bedömning före 2004-11-18. Undersökningen ska vara genomförd och slutredovisas till Länssstyrelsen senast 2005-12-05.

Av provtagningsplanen ska det framgå hur följande avses undersökas:

- 1) Utbredningen av kvicksilver i Umeälvens sediment inom aktuellt område,
- 2) Halter av kvicksilver i sedimenten,
- 3) Metyleringsgraden i sedimenten,
- 4) Läckagebenägenheten av kvicksilver från älvens sediment,
- 5) Halter av kvicksilver i fisk i närområdet

Undersökningen i Umeälven ska omfatta ett område som avgränsas av en tänkt linje i höjd med sjöbodarna på Strömpilen och bron mellan Holmsund och Obbola. Placeringen av provpunkter ska baseras på tidigare undersökningar utförda i Umeälven, bl a sedimentkarteringar, utredningar om framtida strandlinjeutvecklingen, bottenfaunaanalyser och kvicksilverundersökningar. Provtagningen ska ske i s k ackumulationsbottnar, och ska även omfatta sediment som sannolikt kommer att eroderas bort i samband med den framtida strandlinjeutvecklingen. Provtagningen ska möjliggöra en bedömning av spridningsförutsättningarna på både kort och lång sikt.

Totalt ska provtagningen omfatta minst 30 punkter i närområdet, provtagningsområde 1, se bilaga 1, samt ytterligare minst 10 punkter i området nedanför närområdet d v s provtagningsområde 2, se bilaga 2.

Undersökningen bör delas upp i två faser där den första fasen består av sedimentprovtagningar. Sedimentprovtagningen ska lokalisera de förorenade sedimenten i Umeälven och ge besked om utbredning och halt av kvicksilver samt metyleringsgraden. Fas 2 bör bestå av provtagningar av vatten, undersökning av läckagebenägenhet från sedimenten samt provtagning av fisk i närområdet. Utplacering av provtagningspunkter i fas 2 bör ske utifrån de resultat som erhålls från fas 1.

Förslagsvis delas dessutom den första fasen upp i två delar, där den första delen omfattar ett mindre antal provpunkter där förekomsten och fördelningen av kvicksilver undersöks extra noga. Utifrån resultatet i första delen kan resterande prover koncentreras till de djup i sedimenten där kvicksilvret påträffats.

Med undersökningen som grund ska en riskbedömning göras där riskerna för hälsa och miljö idag och i framtida scenarier utreds. Några frågeställningar som ska utredas är:

- a) Risk för framtida spridning av föroreningar från nuvarande ackumulationsbottnar.
- b) Risk för frigörelse av kvicksilver från sedimenten p g a syretillförsel till sedimenten.
- c) Risk för exponering av kvicksilver då sedimenten kommer över vattenytan.

Undersökningen ska utformas på ett sådant sätt att en bedömning av eventuellt saneringsbehov kan göras med undersökningen som underlag.

Undersökningens upplägg ska vara utformat i samstämmighet med Naturvårdsverkets rapporter om förorenade områden, bl a rapporterna nr 4918, nr 4310, nr 4311 och nr 5254. Som vägledning kan även Naturvårdsverkets kvalitetsmanual "Efterbehandling av förorenade områden" användas. Samtliga provtagningar och analyser ska utföras i enlighet med svensk standard, Naturvårdsverkets rekommendationer eller på annat motsvarande sätt som godkänts av tillsynsmyndigheten (Länsstyrelsen).

Motivering

Behov

Sedan 1999 sker i Sverige ett aktivt arbete för en giftfri miljö, vilket är ett av de 15 miljökvalitetsmål som riksdagen beslutat om. I arbetet ingår bl a att förorenade områden ska inventeras och, i de fall det visats motiverat, undersökas och saneras. Inventeringen följer den metodik som Naturvårdsverket tagit fram, MIFO¹, där en riskbedömning görs genom att väga samman för-

¹ MIFO "metod för inventering av förorenade områden"

oreningsnivå, föroreningarnas farlighet, spridningsförutsättningar samt känslighet och skyddsvärde. I inventeringen har det aktuella området utpekats som ett riskklass 1 område med avseende på kvicksilver, d v s ett område som anses ha mycket hög farlighet för hälsa och miljö.

Kvicksilver och dess föreningar, främst metylkvicksilver, anses vara några av de farligaste miljögifterna och har bl a negativa effekter på nervsystemet och dess utveckling. Kvicksilver kan genom naturliga processer omvandlas till metylkvicksilver som är bioackumulerbart, d v s anrikas i näringskedjan.

På fastigheten Strömpilen 1 bedrevs verksamhet i form av träsliperi mellan åren 1927 och 1991. Slipmetoden ändrades 1952 från kallslipning till varmslipning. För att förhindra mögelangrepp på massan tillsattes därför kvicksilverpreparat till massan fram till 1968. Under perioden 1952 till 1968 skedde utsläpp av kvicksilverbemängda fiber och kvicksilverhaltigt processvatten till älven utan föregående rening. 1975 installerades en reningsanläggning för utsläppen till älven vilket innebar att utsläppen av fiber fortsatte till 1975. Enligt uppgift från företaget till branschkartläggningen tillsattes totalt 42.5 ton kvicksilver till massan under perioden 1952 till 1968. En framräknad uppgift² anger 62.2 ton kvicksilversalter.

Påverkan på vattenkvaliteten och djurlivet i Umeälven uppmärksammades tidigt. I undersökningar från perioden 1966 till 1970³ uppmättes mycket höga halter av kvicksilver och älven var svartlistad från 1967 till 1979. I ett examensarbete från 1988⁴ påvisades förhöjda halter av kvicksilver i sedimenten inom ett område från fabriken utsläppspunkt till Österfjärden. På uppdrag av Sofiehem Pulp gjordes en översiktlig sedimentundersökning i fabriken närområde 1992 av VBB Viak⁵ där förhöjda halter uppmättes. I två undersökningar från 2003, Botniabanan⁶ och Sanfridsson⁷, uppmättes också förhöjda halter av kvicksilver i sedimenten.

Gjorda undersökningar visar att det finns kvicksilver i sedimenten, men har omfattat för små områden och varit för översiktliga för att klarlägga utbredningen av kvicksilver, vilket gör att föroreningen varken är tillräckligt väl avgränsad i yt- eller i djupled. Det är inte utrett i vilken utsträckning det sker spridning i och från sedimenten samt i vattenmassan. Det behöver också utredas vidare om och i vilken utsträckning det sker metylering i sedimenten. Undersökningarna ger inte heller tillräckligt underlag för att göra en riskbedömning som visar vilka risker som finns med föroreningen idag och i framtida scenarier.

² Berggren 1988, Kvicksilverförorenade sediment i nedre Ume älv, Västerbottens län

³ Hasselrot 1972, Kvicksilverundersökning 1966-1970, del 1 och 2, SNV

⁴ Berggren 1988, Kvicksilverförorenade sediment i nedre Ume älv, Västerbottens län

⁵ VBB Viak 1992, Miljöbeskrivning Sofiehem Pulp

⁶ Botniabanan 2003, Sedimentprovtagning vid framtida bropelare

⁷ Sanfridsson 2003, Kvicksilverformer inom prioriterade marksaneringsområden i Norr- och Västerbotten

Umeälven mynnar i de två havsvikarna Österfjärden och Västerfjärden. Älvens utlopp i Västerfjärden består idag av en smal och muddrad båtled, varför Umeälvens huvudsakliga mynningsområde utgörs av Österfjärden. Nedströms Umeå utsträcker sig Umeälvens delta. I deltat finns mycket fritidsbebyggelse, men även permanentboende. Deltaområdet är utpekad som CW-område (Convention on Wetlands) sedan 1988 och Natura 2000 område sedan 2002. Landhöjningen och deltaprocesser leder till att deltafronten flyttas nedströms och orsakar en omförflyttning av sediment. Bottnar som tidigare varit ackumulationsbottnar kan bli erosionsbottnar och tvärtom. En simulering av deltautvecklingen visar att Österfjärden kommer att grundas upp och land nybildas.

Sedan tidigare är det känt att det förekommer förhöjda halter av PCB i Umeälven. Föroreningsutbredningen av kvicksilver och PCB antas i stort sammanfalla eftersom utsläppen delvis skett under samma tidsperiod och bör ha ansamlats på ackumulationsbottnarna. Miljö- och hälsoskyddsmyndigheten i Umeå kommun har förelagt verksamhetsutövaren, Kuusakoski Sverige AB, att utföra den undersökningsplan som tagits fram för PCB i Umeälven. I samband med att det ska göras en åtgärdsutredning och en eventuell sanering av PCB krävs kunskap även om kvicksilvrets förekomstform, utbredning och halter.

Ansvar

Länsstyrelsens bedömning av ansvar för ovanstående undersökningar framgår närmare av bifogad ansvarsutredning. Här kan ändå följande nämnas sammanfattningsvis. Länsstyrelsen bedömer att de nu aktuella kvicksilverföroreningarna till helt övervägande del har sitt ursprung i träsliperiets verksamhet. Genom bolagsfusion är Ni numera att betrakta som tidigare verksamhetsutövare. Verksamheten har pågått under tid som träffas av miljöbalkens bestämmelser. Det saknas grund att göra annan bedömning med hänsyn till gängse synsätt rörande retroaktiv lagstiftning eller av hänsyn till verksamhetsutövares berättigade förväntningar. Det får vid rådande förutsättningar anses skäligt att ni ansvarar i vart fall för ovan förelagda undersökningar och riskbedömning. Ni är därför adressat för ovan ställda krav.

Gällande bestämmelser

Länsstyrelsen har beslutat om detta föreläggande med stöd av bestämmelserna i 2 kap 8 §, 10 kap 1-2, 4, 6 och 8 §§ samt 26 kap 9 och 22 §§ miljöbalken (1998:808). Av dessa bestämmelser framgår bland annat följande:

2 kap 8 § Alla som har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap.

10 kap 1 § Detta kapitel ska 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.

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

10 kap 4 § Efterbehandlingsansvaret innebär att den ansvarige i skälig 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. När ansvarets omfattning ska bestämmas ska det beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningarna ägt rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att han bidragit till föroreningen endast i begränsad mån, ska även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning.

Preskriptionslagen (1981:130) är inte tillämplig på efterbehandlingsansvar.

10 kap 6 § Om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 2 §, ska 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 ska dock ansvara endast för den del som motsvarar bidraget.

Vad de solidariskt ansvariga har betalat ska 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.

10 kap 8 § 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 § tillämpas 2-4 samt 6 och 7 §§.

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

26 kap 22 § 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.

Hur detta beslut kan överklagas, se bilaga.

Länsstyrelsen
Västerbottens län
Miljöskydd

FÖRELÄGGANDE

Datum
2004-09-10

Beteckning
575-10569-2004

6



Percy Gustavsson



Ida Lindén

Bilagor:

Karta över provtagningsområde 1

Karta över provtagningsområde 2

Hur man överklagar till Miljödomstolen, Umeå tingsrätt

Länsstyrelsens ansvarsutredning

Kopia till:

Balticgruppen AB, Box 489, 901 09 Umeå, för kännedom
AS, EO, IL, SS



Länsstyrelsen
Västerbottens län
Rättsavdelningen

ANSVAR-
UTREDNING

Datum
2004-09-10

Beteckning
575-10569-2004

1(9)

Det miljörettsliga ansvaret för förorenad mark, sediment i Umeälven nedströms Strömpilen, Umeå kommun

Innehållsförteckning

1. Inledning	2
2. Bakgrund	2
2.1 Verksamhet	2
2.2 Förorening	3
2.3 Verksamhetsutövare	4
3. Allmänt om ansvar	5
3.1 Verksamhetsutövares ansvar	5
3.2 Fastighetsägarens ansvar	6
3.3 Skälighetsregeln	6
3.4 Solidariskt ansvar	7
3.5 Miljöskade- och saneringsförsäkringen	7
4. Bedömning i det aktuella fallet	7
4.1 Ansvariga	7
4.2 Skälighetsbedömning	8
4.3 Försäkring	8
5. Sammanvägd bedömning	8

1 Inledning

Länsstyrelsen har genomfört en så kallad MIFO-inventering¹ som bland annat resulterat i ökade kunskaper om förekomsten av förorenade områden i länet. Med utgångspunkt i dessa kunskaper och med anledning av Länsstyrelsens tillsynsansvar enligt 26 kap miljöbalken har Länsstyrelsen upprättat denna ansvarsutredning.

Syftet är att utreda ansvarsförhållanden för det förorenade området i Umeälvens sediment nedströms fastigheten Strömpilen 1 i Umeå kommun, vad avser kvicksilver (Hg). Utredningen ska i första hand användas inför eventuella förelägganden eller ansökan om statliga medel rörande eventuella efterbehandlingsåtgärder.

I arbetet med utredningen har uppgifter om bolagen erhållits från Patent- och registreringsverket, PRV, (numera Bolagsverket) och fastighetsdata har erhållits från fastighetsdatasystemet (FDS). Uppgifter om verksamhet och föroreningar har erhållits genom nämnda MIFO-utredning och arkivsökning. Ansvarsutredningen har utförts av Anna Stenmark, rättsavdelningen tillsammans med Ida Lindén, och Erik Olauson, miljö- och planavdelningen, Länsstyrelsen Västerbotten.

2. Bakgrund

2.1 Verksamhet

På fastigheten Strömpilen 1 bedrevs verksamhet i form av träsliperi mellan åren 1927 och 1991. Slipmetoden ändrades 1952 från kallslipning till varmslipning. För att förhindra mögelangrepp på massan tillsattes därför kvicksilverpreparat till massan fram till 1968 då kvicksilverhanteringen förbjöds. Istället installerades en flingtork för att öka torrhalten på massan. På 1970-talet började man även producera blekt massa.

Under perioden 1952 till 1968 skedde utsläpp av kvicksilverbemängda fiber och kvicksilverhaltigt processvatten till älven utan föregående rening. En reningsanläggning för utsläppen till älven installerades 1975 vilket innebar att utsläppen av fiber fortsatte till dess. För att ytterligare reducera utsläppen av organiskt material till älven installerades även ett kemiskt steg i reningsanläggningen 1988. Enligt Nedre norrbygdens vattendomstols vid Umeå tingsrätt dom den 1 oktober 1962, mål nr A 34-61 har bolaget haft tillstånd att släppa ut industriellt avloppsvatten i älven. I domen behandlas inte alls frågan om kvicksilverförekomst i avloppsvattnet eller vilken betydelse det skulle ha haft. Däremot har frågor om fiber, lut och kemikalier från blekningsvätska behandlats relativt ingående.

¹ Inventering enligt Naturvårdsverkets Metod för Identifiering av Förorenade Områden, den s.k. MIFO-metoden.

Tillstånd enligt miljöskyddslagen till verksamheten vid träsliperiet gavs först 1973 från koncessionsnämnden för miljöskydd. I tidigare beslut från Naturvårdsverket 1971 medgavs Bowaters Svenska Trämassefabriker AB undantag från skyldighet att söka tillstånd hos koncessionsnämnden för miljöskydd (dispens) i fråga om att anlägga ett nytt blekeri.

Utöver Bowaters kan följande kända tänkbara källor, Tandläkarhögskolan, Öns avloppsreningsverk och krematorier, ha bidragit till utsläpp av kvicksilver till Umeälven. Tandläkarhögskolan startade enligt uppgift sin verksamhet 1956. Fram till 1972 skedde utsläppen från Universitetssjukhuset och Tandläkarhögskolan via dagvattnet till Sandbäcken som mynnar i Umeälven i Öbackaparken. Öns avloppsreningsverk togs i drift 1972 och har sedan dess bidragit med ett utsläpp av kvicksilver till älven. Före 1972 skedde troligen motsvarande utsläpp men från flera utsläppspunkter. Som jämförelse har utsläppet från Öns avloppsreningsverk varit i medeltal 1.9 kg per år under perioden 1991-2003. Det tidiga utsläppets storlek är inte känt, men torde ha varit lite högre på grund av sämre reningsteknik.

2.2 Förorening

Sedan 1999 sker i Sverige ett aktivt arbete för en giftfri miljö, vilket är ett av de 15 miljökvalitetsmål som riksdagen beslutat om. I arbetet ingår bl a att förorenade områden ska inventeras och, i de fall det visats motiverat, undersökas och saneras. Inventeringen följer den metodik som Naturvårdsverket tagit fram, MIFO², där en riskbedömning görs genom att väga samman föroreningsnivå, föroreningarnas farlighet, spridningsförutsättningar samt känslighet och skyddsvärde. I inventeringen har det aktuella området, med avseende på kvicksilverföroreningen, utpekats som ett riskklass 1 område, d v s ett område som anses ha mycket hög farlighet för hälsa och miljö.

Kvicksilver och dess föreningar, främst metylkvicksilver, anses vara några av de farligaste miljögifterna och har bl a negativa effekter på nervsystemet och dess utveckling. Kvicksilver kan genom naturliga processer omvandlas till metylkvicksilver som är bioackumulerbart, d v s anrikas i näringskedjan.

Enligt uppgift från företaget till branschkartläggningen tillsattes totalt 42.5 ton kvicksilver till massan under perioden 1952 till 1968. En framräknad uppgift³ anger att 62.2 ton kvicksilversalter bör ha använts varav 7.8 ton släppts ut i älven.

Påverkan på vattenkvaliteten och djurlivet i Umeälven uppmärksammades tidigt. I undersökningar från perioden 1966 till 1970⁴ uppmättes mycket höga halter av Hg och älven var svartlistad 1967 till 1979. I ett examensar-

² MIFO "metod för inventering av förorenade områden"

³ Berggren 1988, Kvicksilverförorenade sediment i nedre Ume älv, Västerbottens län

⁴ Hasselrot 1972, Kvicksilverundersökning 1966-1970, del 1 och 2, SNV

bete från 1988⁵ uppmättes måttligt höga halter av kvicksilver inom ett område från fabriken utsläppspunkt till Österfjärden. De högsta halterna var 0.45 mg/kg TS några cm ned i sedimenten och 0.36 mg/kg TS i ytan. VBB Viak⁶ gjorde 1992 på uppdrag av Sofiehem Pulp en miljöbeskrivning av området för att bedöma områdets lämplighet för en framtida exploatering. I miljöbeskrivningen ingår dels en beskrivning av markområdena, dels en översiktlig sedimentundersökning. Sedimentundersökningen visade att det fanns måttligt höga till höga kvicksilverhalter (högsta halt 2,53 mg/kg TS) längs Gimonäs industriområde enligt bedömningsgrunder för sjöar och vattendrag. Det togs även referensprover uppströms Gimonäs industriområde där samtliga prover understeg bakgrundshalten. I ett examensarbete från 2003⁷ uppmättes också höga till mycket höga halter (högsta halt 5.88 mg/kg TS) av kvicksilver i ett par punkter i sedimenten. I den senaste sedimentprovtagningen (2003) vid Botniabanans framtida bropelare uppmättes måttligt höga halter av kvicksilver (högsta halt 0.535 mg/kg TS) en decimeter ned i västra strömfåran.

För att bedöma föroreningsnivåer kan generella riktvärden användas. För sediment saknas svenska riktvärden i dagsläget. Istället kan regionala eller nationella bakgrundshalter användas som jämförelse. Enligt Bedömningsgrunder för sjöar och vattendrag är bakgrundshalten 0.13 mg/kg TS kvicksilver för sediment i norra Sverige. I bedömningsgrunder för sjöar och vattendrag har bakgrundshalten använts för att bedöma tillståndet i sedimenten, vilket görs genom att relatera uppmätta halter till hur allvarliga effekter de kan innebära.

Gjorda undersökningar visar att det finns kvicksilver i sedimenten, men har omfattat för små områden och varit för översiktliga för att klarlägga utbredningen av kvicksilver, vilket gör att föroreningen varken är tillräckligt väl avgränsad i yt- eller djupled. Det är inte utrett i vilken utsträckning det sker spridning i och från sedimenten samt i vattenmassan. Det behöver också utredas vidare om och i vilken utsträckning det sker metylering i sedimenten. Undersökningarna ger inte heller tillräckligt underlag för att göra en riskbedömning som visar vilka risker som finns med föroreningen idag och i framtida scenarier.

2.3 Verksamhetsutövare

Balticgruppen fastighet AB (556221-8601) är nuvarande ägare till den fastighet som kvicksilvret huvudsakligen bedöms härröra från. Verksamhetsutövare under den tid som kvicksilver användes där var ett annat bolag med organisationsnummer 556035-9282. Bolaget har haft ett flertal olika firmor varav det senaste var Strömpilen AB. Den 2 september 1999 beslutades om

⁵ Berggren 1988, Kvicksilverförorenade sediment i nedre Ume älv, Västerbottens län

⁶ VBB Viak 1992, Miljöbeskrivning Sofiehem Pulp

⁷ Sanfridsson 2003, Kvicksilverformer inom prioriterade marksaneringsområden i Norr- och Västerbotten

fusion med Balticgruppen fastighet AB. Fusionen avslutades den 12 januari 2000 varvid Strömpilen AB upphörde och gick upp i Balticgruppen fastighet AB.

3. Allmänt om ansvar

De offentligrättsliga reglerna om ansvaret för gamla miljöskador finns dels bland de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken och dels i 10 kap samma balk. Det senare ska tillämpas när det är konstaterat att ett mark- eller vattenområde, byggnader eller anläggningar är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller för miljön. Där regleras såväl vem som ansvarar för utredningar och efterbehandling som omfattningen av detta ansvar.

3.1 Verksamhetsutövares ansvar

Enligt 10 kap miljöbalken är det *i första hand verksamhetsutövaren* (VU) dvs den som bedrivit en *verksamhet* eller vidtagit en åtgärd som orsakat föroreningen, som är ansvarig för att undersöka och efterbehandla området. Detta stämmer överens med den så kallade Polluter Pays Principle, PPP, från europeisk rätt. Finns flera VU ansvarar de solidariskt. Detta gör det i princip möjligt för tillsynsmyndigheten att ålägga vem som helst av verksamhetsutövarna att stå för hela ansvaret. Denne kan sedan i sin tur väcka talan i miljödomstolen för att få ansvaret slutligt fördelat. (jfr 20 kap 2 § 7 p miljöbalken)

Verksamhetsutövarens reparatoriska ansvar begränsar sig till verksamheter som bedrivits efter 30 juni 1969. Motsvarande gäller för undersökningsansvar enligt 10 kap 8 §. Även för detta ska bestämmelserna i 10 kap 2 § tillämpas, inklusive tillhörande övergångsbestämmelser.

Med *verksamhetsutövare* avses inte bara den som själv faktiskt bedrivit en verksamhet under den tid som föroreningarna uppkommit. Vid t ex överlåtelse följer såväl rättigheter som skyldigheter med. Denna inställning har Koncessionsnämnden upprepat vid flera tillfällen, bland annat i beslutet KN 126/91 om Sandvik i Gimo. De miljörättsliga plikterna följer med även i de fall som överlåtelse sker efter det att verksamheten avslutats. Så var fallet i beslutet KN B 156/96, där Karlstad renhållning gick upp i Sellbergskoncernen. I det ärendet pekade Koncessionsnämnden på att vid en fusion går enligt aktiebolagslagen samtliga tillgångar och skulder över till det övertagande bolaget. Enligt nämnden gällde detta även skyldigheten att vidta återställningsåtgärder. (jfr Naturvårdsverkets rapport 5242, jan 2003, sid 27-28)

Begreppet *verksamhet* bör inte tolkas alltför snävt. Styrande är den allmänt formulerade målsättningen i 1 kap 1 § miljöbalken. *Verksamhet* är ett betydligt vidare begrepp än själva den skadegörande handlingen, t ex utsläpp av kvicksilver. Begreppet omfattar i stället hela den industriella aktiviteten där

kvicksilverhanteringen endast är ett led. Således kan *verksamheten* ha fortgått även om, som i Bowaters fall, den förorenande handlingen upphört.

Om retroaktivitet kan följande nämnas. Reparativa krav har kunnat ställas på verksamheter som pågått efter ikraftträdandet av 8 kap äldre vattenlagen, ÄVL, 1942 och miljöskyddslagen, ML, 1969. Enligt ÄVL för deponeringar och vattenförorenande verksamheter och enligt ML för alla miljöfarliga verksamheter. Den allmänna uppfattningen torde vara att detta gäller även om verksamheten senare har avslutats eller överlåtits. Några berättigade förväntningar om annat har inte funnits i samhället vare sig före eller efter 1989. Även vid en europeisk jämförelse blir slutsatsen densamma. (jfr NV:s rapport s 40 ff)

3.2 Fastighetsägarens ansvar

I två fall kan en fastighetsägare betraktas som VU. Det första är de s k *förvaringsfallen*, d v s en markägare förvarar avfall eller kemikalier på sin fastighet även efter det att den aktiva verksamhet som genererade detta har avslutats. I praxis har det bland annat rört sig om avslutade avfallsdeponier, gruvhögar samt kemikalieförvaring i tankar, cisterner och brunnar. Det här ansvaret är bara preventivt och innefattar alltså bara förebyggande åtgärder. Det är också subsidiärt den egentliga VU:n och inträder först när denne inte längre finns tillgänglig. Enbart skadad/förorenad mark har inte betraktats som förvaringsfall och då har markägaren heller inte betraktats som VU i lagens mening.

Det andra fallet är när fastighetsägaren varit personligt eller ekonomiskt engagerad i den förorenande verksamheten. Det är osäkert hur omfattande engagemanget ska ha varit eftersom praxis saknas därvidlag. Mer än bara upplåtande av lokaler och aktieäggande krävs dock sannolikt.

En fastighetsägare är också efterbehandlingsansvarig i de fall ingen VU kan utföra eller bekosta efterbehandlingen. Detta förutsätter dock att fastigheten förvärvats efter det att miljöbalken trädde i kraft (1 jan 1999) och att förvärvaren då borde ha känt till föroreningen.

Helt oberoende av ovanstående har fastighetsägaren alltid ansvar att i skälig omfattning svara för kostnader som motsvaras av den värdeökning på fastigheten som efterbehandlingen medför.

3.3 Skälighetsregeln

När en eller flera ansvariga identifierats ska omfattningen av deras samlade ansvar avgränsas. Det innebär att en avgränsning görs av hur stor del, av de åtgärder som behövs, som skäligen ska falla på de ansvariga enligt ovan å ena sidan och på det allmänna å andra sidan. Här vägs in hur lång tid som förflutit sedan *föroreningarna* ägde rum, företagets följsamhet med dåtidens

lagar och normer, eventuella tillstånd, kunskap om föroreningarnas verkan m m. Utgångspunkten bör dock vara att även en normalt aktsam verksamhetsutövare har ett långtgående ansvar. Det bör som regel inte råda någon tvekan om att skäligt ansvar minst omfattar undersökningar och utarbetande av eventuella åtgärdsplaner. Det saknas stöd att anta att lagstiftaren menat att endast uppsåtliga eller grovt oaktsamma förorenare skall ansvara för miljöeffekterna av sin verksamhet.

Vilka åtgärder som behövs eller med andra ord som är miljömässigt motiverat bedöms bland annat utifrån föroreningarnas typ, grad och farlighet, förutsättningarna för spridning, omgivningens känslighet samt nuvarande och tänkbar framtida markanvändning.

Efterbehandlingsansvar preskriberas inte. Däremot avgränsas det i tid på så sätt att om verksamhetens faktiska drift helt avslutats före den 1 juli 1969 kan inte något reparativt ansvar utkrävas.

3.4 Solidariskt ansvar

Om det finns flera ansvariga VU ska de svara solidariskt för den del av nödvändiga åtgärder som efter skälighetsbedömningen ska falla på dem gemensamt. Det innebär att en myndighet kan rikta sina krav till vem som helst av dem. Denne måste då förskottera och kan sedan återkräva hos övriga ansvariga. Enligt 20 kap 2 § 7 p MB kan sådan fördelning även ske efter att talan väckts i miljödomstolen.

En VU som visar att han bidragit till föroreningen så lite att det inte ensamt motiverar en efterbehandling undantas från det solidariska ansvaret och kan alltså inte åläggas att förskottera de övrigas delar.

3.5 Saneringsförsäkringen

Den obligatoriska saneringsförsäkringen kan ibland träda in för att bekosta saneringsåtgärder. För detta krävs bland annat att tillsynsmyndigheten har begärt sanering och den enskilde inte kan betala. Närmare villkor regleras i försäkringsavtalet. Noteras kan dock att försäkringen är begränsad på så sätt att den inte kan tas i anspråk för äldre miljöskador, dvs skador som huvudsakligen orsakats före den 1 juli 1989.

4. Bedömning i det aktuella fallet

4.1 Ansvariga

Mot bakgrund av vad som sagts i avsnitt 3.1 ovan om verksamhetsutövarens ansvar gör Länsstyrelsen följande bedömning i nu aktuellt fall.

Faktisk drift, av den miljöfarliga verksamhet inom vilken föroreningarna uppkommit, har pågått efter den 30 juni 1969. Verksamheten omfattas därmed av ansvarsbestämmelserna i 10 kap MB.

Genom fusionen som nämns i avsnitt 2.3 ovan har rättigheter och skyldigheter, som Strömpilen AB hade, följt med in i det sammanslagna bolaget, så även miljöansvar för de föroreningar som orsakats av de fusionerande bolagen. Därmed är Balticgruppen fastighet AB numera den som bär tidigare verksamhetsutövarens ansvar och som är rätt adressat för eventuella krav på miljöåtgärder, t ex närmare undersökningar av kvicksilverföroreningen.

Bowaters måste anses ha stått för det största bidraget av kvicksilver till sedimenten. Övriga kända tänkbara källor, Öns avloppsreningsverk, Tandläkarhögskolan och bl a krematorier, har inte hanterat jämförbara mängder kvicksilver. Vidare visar gjorda undersökningar att kvicksilvret är tydligt associerat med organiskt material och återfinns bl a i de fiberbankar som avsatts under träsliperiets drift. Med hänsyn till ovan berört solidariskt ansvar är därför den lämpligaste adressaten för tillsynsmyndighetens krav Balticgruppens fastighet AB (vari f d Bowaters numera ingår).

4.2 Skälighetsbedömning

För att närmare kunna avgöra om och i så fall vilka åtgärder som behöver vidtas måste en fördjupad undersökning av området genomföras. Därefter bör en åtgärdsplan upprättas. Länsstyrelsen menar att det är skäligt att verksamhetsutövaren i vart fall bekostar och ansvarar för den relativt begränsade insats som genomförande av undersökningar och upprättande av åtgärdsplan är.

Bedömningen av hur långt ansvaret sträcker sig när det gäller genomförande av eventuella faktiska miljöförbättrande åtgärder bör anstå till dess att en åtgärdsplan utarbetats. I avsnittet 3.3 ovan nämns faktorer som bör vägas in vid denna bedömning. Redan nu kan noteras att den omständigheten att det gått så pass lång tid sedan föroreningen ägde rum, mer än trettiofem år, måste tillmätas betydelse i mildrande riktning för verksamhetsutövaren.

4.3 Försäkring

Eftersom verksamhetsutövaren inte visats sakna förmåga att betala för aktuella insatser och orsaken till föroreningen huvudsakligen är hänförlig till tiden före den 1 juli 1989 finns inte förutsättningar att få ersättning ur den så kallade saneringsförsäkringen.

5. Sammanvägd bedömning

Länsstyrelsen bedömer att det är miljömässigt motiverat att närmare undersöka kvicksilverföroreningarna i Umeälvens sediment samt bedöma riskerna

med dem. Dessa åtgärder kan ske på ett i sammanhanget relativt enkelt sätt och kan dessutom kostnadsbegränsas genom samordning med andra undersökningar av älvsedimenten. Enligt PPP-principen bör förorenaren/verksamhetsutövaren bekosta åtgärderna. Inte heller vid en skälighetsbedömning bör ansvaret till denna del jämkas. Däremot kan det förutsättas att det allmänna måste bära en del av ansvaret vid eventuellt kommande miljöförbättrande åtgärder.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Om Ni är missnöjd med domen kan Ni överklaga den till miljööverdomstolen, Svea hovrätt. Detta gör Ni genom att skriva ett överklagande som Ni skickar till miljödomstolen. Vad överklagandet skall innehålla framgår under **Överklagandets innehåll** nedan.

Överklagandet måste ha kommit in till miljödomstolen inom **tre veckor** från domens datum. Sista dagen för överklagande finns angiven i slutet av domen. Miljödomstolen skickar överklagandet till miljööverdomstolen.

Om en part har överklagat domen, får också motparten överklaga den till miljööverdomstolen, även om den vanliga tiden för överklagande har gått ut (s.k. anslutningsöverklagande). Även ett sådant överklagande skall skickas till miljödomstolen och måste ha kommit in till domstolen inom **en vecka** från den sista dag för överklagande som finns angiven i domen. Om det första överklagandet återkallas eller förfaller kan inte heller anslutningsöverklagandet prövas.

Prövningstillstånd

För att miljööverdomstolen skall pröva ett överklagande av denna dom krävs att miljööverdomstolen först meddelar prövningstillstånd.

Prövningstillstånd meddelas om

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt,
2. anledning förekommer till ändring i det slut som miljödomstolen kommit till eller
3. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Överklagandets innehåll

I överklagandet skall anges

1. den överklagade domen med angivande av miljödomstolens namn och målnummer samt dag för domen,
2. parternas namn och hemvist och om möjligt deras postadress, yrke, personnummer och telefonnummer, varvid parterna benämns klagande respektive motpart,
3. den ändring som yrkas i miljödomstolens dom,
4. grunderna (skälen) för överklagandet,
5. de bevis som åberopas samt
6. de omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd skall meddelas.

Observera

1. Överklagandet skall alltså riktas till miljööverdomstolen men lämnas eller skickas till miljödomstolen.
2. Till överklagandet skall bifogas lika många kopior av skrivelsen som det finns motparter i målet. Har klaganden inte bifogat tillräckligt antal kopior, framställs de kopior som behövs på klagandens bekostnad.
3. Ytterligare upplysningar lämnas av miljödomstolen. Adress och telefonnummer finns på beslutets första sida.

Anvisningar för överklagande – dom efter överklagande till miljödomstolen