



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060303

DOM
2019-06-20
Stockholm

Mål nr
M 10647-18

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Östersunds tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2017-09-12 i mål nr M 3012-16, se bilaga A

PARTER

Klagande

Hudiksvalls kommun
824 80 Hudiksvall

Motpart

1. K.B.

2. KB

3. JH

4. J.H.

5. MJ

6. AL

7. UM

8. LN

9. AN

10. CO

11. AT

12. DT

13. FV

14. DÅ

15. AÅ

Dok.Id 1495254

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax
08-561 675 59

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

SAKEN

Föreläggande om undersökningsåtgärder gällande föroreningar av grundvattnet i Hamre i Hudiksvalls kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom undanröjer Mark- och miljööverdomstolen Länsstyrelsens i Gävleborgs län beslut 2016-11-18, dnr 505-2388-16, och Kommunstyrelsens i Hudiksvalls kommun beslut 2016-02-11, dnr 2015-035-349 och återförvisar målet till kommunstyrelsen för fortsatt handläggning.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Hudiksvalls kommun har i första hand yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska upphäva länsstyrelsens beslut och fastställa kommunens beslut. Kommunen har i andra hand yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa att Norrhälsinge räddningstjänsts ansvar är sådant att utförande eller bekostande av efterbehandling av aktuell föroreningskada inte behöver genomföras.

K.B., KB, JH, J.H., MJ, AL, UM, LN, AN, CO, AT, DT, FV, DÅ och AÅ (fastighetsägarna) har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Kommunen har till stöd för sin talan anfört bl.a. följande:

Räddningsinsatser uppvisar klara skillnader jämfört med den situation som lagstiftningen i 10 kap. miljöbalken är utformad för, dvs. miljöfarlig verksamhet. En räddningsinsats utförs sällan under reglerade och kontrollerade former och skiljer sig tydligt mot till exempel räddningstjänsternas övningsverksamhet som utförs under kontrollerade former i en kontrollerad miljö samt under miljöbalkens regler om egenkontroll och tillsyn. Vid en räddningsinsats finns ingen mångårig erfarenhet av olycksplatsen och dess unika förutsättningar, händelseförloppet kan oftast inte förutses i detalj och insatsen måste hela tiden utvärderas med avseende på åtgärder och möjligheter att begränsa skador på omgivningen. I sådana situationer är det inte helt klart att den rättspraxis som finns avseende verksamhetsutövaransvaret, faktiskt och rättslig rådighet, kan tillämpas fullt ut. Särskilt inte som praxis växt fram i huvudsak baserat på rättsfall som rör traditionell miljöfarlig verksamhet såsom tillverkande industri. Det kan inte anses stå klart att Norrhälsinge räddningstjänst haft den faktiska och rättsliga rådigheten och den avgörande kontroll som krävs för att en fysisk eller juridisk person ska anses som verksamhetsutövare. Särskilt den rättsliga rådigheten

kan ifrågasättas eftersom lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, LSO, ställer tvingande krav på att räddningsinsatser ska genomföras.

Norrhälsinge räddningstjänst ansvarar för ett geografiskt område om ca 3 900 km². Det finns inte någon kunskap om var enskilda vattentäkt är belägna då det varken finns tillstånds- eller anmälningsplikt för dessa. Det kan därför inte anses rimligt att räddningstjänsten i alla situationer ska agera och ha beredskap för att enskilda vattentäkt är lokaliserade i området kring räddningsinsatser.

Mark- och miljödomstolen har ansett att räddningstjänsten skulle ha använt något annat släckningsmedel än B-skum. B-skummet användes dock först då A-skummet tog slut samt i begränsad mängd. Räddningstjänsten har gjort vad som kan krävas i fråga om kunskapsinhämtning.

Räddningstjänsten har inte full kunskap om vilken insats som krävs vid en utryckning utan måste vara förberedd på alla eventualiteter, dvs. ta med sig släckmedel för olika typer av bränder och utrustning för olika typer av insatser. Det är inte ovanligt, särskilt vid bränder på landsbygden, att det finns risk för vätskebränder varför B-skum måste medföras. Med hänsyn till att utrymnet i ett utryckningsfordon är begränsat behöver överväganden göras mellan hur mycket av olika släckmedel som ska tas med. Insatsledaren har under insatsens gång möjlighet att rekvirera ytterligare utrustning och släckmedel utifrån vilka behov som finns. Detta var också det som skedde i förevarande fall.

Med beaktande av de krav och restriktioner som LSO ställer på en räddningstjänst samt det faktum att räddningstjänsten specifikt har frågat om skummets miljöfarlighet anser kommunen att förutsättningar för jämkning av ansvaret föreligger.

Fastighetsägarna har till stöd för sin talan anfört bl.a. följande:

Verksamhetsutövare enligt miljöbalken är den som utövat den förorenade verksamheten. Det måste därför vara uppenbart att den kommunala räddningstjänsten som i det här aktuella fallet vidtagit den förorenande åtgärden är att bedöma som

verksamhetsutövare. Vad som har lett till att olika val gjorts i stunden och i vilken mån räddningstjänsten är tillräckligt förberedd eller har tillräcklig utbildning för att kunna hantera sin uppgift har ingen betydelse för verksamhetsutövarbegreppet.

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. De ifrågasätter inte att det är en pressad situation med kort tid till att fatta beslut när en släckinsats pågår. Det ställer stora krav på förberedelser och att räddningstjänsten har tillräcklig kunskap för att kunna hantera akuta situationer. Att ha grundläggande, översiktlig, kännedom om det kommunala vattennätets utbredning hade varit tillräckligt för att inse att enskilda brunnar måste finnas i Hamre.

Kommunen har anfört att räddningstjänsten följt gällande krav i LSO och att kommunens ansvar bör jämkas. Miljöbalken och LSO konkurrerar inte med varandra och kommunen har inte förklarat på vilket sätt som LSO skulle stå i konflikt med miljöbalken. Vid släckinsatsen användes åtminstone 200 000 liter vatten vilket är oerhört mycket för en villabrand. Den stora mängden vatten har inneburit en förvärrad förorening samtidigt som branden i en redan totalförstörd villa kunde släckas. Att minimera skadorna på grund av brand i detta fall hade varit att, sedan branden blivit kontrollerad och vinden mojnat, låta elden brinna ut av sig själv.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Högsta domstolen har i detta mål konstaterat att räddningstjänsten i sig inte är någon juridisk person och således inte kan anses som ansvarig verksamhetsutövare enligt miljöbalken. Räddningstjänsten utgör i det här fallet en del av två kommuners organisationer, Hudiksvalls och Nordanstigs. Det är endast kommunerna som kan vara verksamhetsutövare. I målet är dock endast Hudiksvalls kommun part.

Avgörande för verksamhetsutövaransvaret är vilken fysisk eller juridisk person som faktiskt och rättsligt har möjlighet att vidta en åtgärd (se rättsfallen MÖD 2005:64, MÖD 2010:23 och MÖD 2013:28). Det är i målet ostridigt att föroreningen orsakats av

räddningstjänstens insats vid släckning av brand. Släckningsinsatsen regleras av LSO, som saknar bestämmelser om ansvar för miljöskador. Kommunen genom räddningstjänsten har haft faktisk och rättslig möjlighet att vidta åtgärder för att begränsa risken för förorening till följd av släckningsinsatsen. Den omständigheten att kommunen genom räddningstjänsten har en skyldighet att bekämpa branden enligt LSO föranleder ingen annan bedömning.

Som verksamhetsutövare har kommunen ett ansvar för avhjälpande enligt 10 kap. 2 § miljöbalken. Ansvaret innebär att i skälig omfattning utföra eller bekosta det avhjälpande som på grund av föroreningen behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. När ansvarets omfattning bestäms ska beaktas hur lång tid som förflutit sedan föroreningen ägde rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. (Se 10 kap. 4 § miljöbalken.)

Av praxis framgår att skälighetsavvägningen enligt 10 kap. 4 § miljöbalken ska göras i två steg. Först ska det utredas vilka efterbehandlingsåtgärder som är miljömässigt motiverade och rimliga från kostnadssynpunkt. Därefter ska det ske en bedömning av ansvarets omfattning. Bedömningen av vilka efterbehandlingsåtgärder som är miljömässigt motiverade ska vara objektiv, dvs. omständigheter som hänför sig till en viss verksamhetsutövare saknar här betydelse. (Se rättsfallet MÖD 2010:18.)

Det tillsynsärende som målet rör inleddes med att fastighetsägarna begärde att tillsynsmyndigheten skulle förelägga räddningstjänsten att omgående utföra undersökningsåtgärder gällande föroreningar av grundvattnet i Hamre. Kommunstyrelsen ansåg att det inte fanns förutsättningar att förelägga räddningstjänsten om provtagningar och avslog fastighetsägarnas begäran.

Länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen har inte begränsat sin prövning till frågan om det finns förutsättningar att förelägga om undersökningsåtgärder utan även gjort en bedömning av efterbehandlingsansvarets omfattning. Mark- och miljööverdomstolen instämmer i bedömningen att det finns ett behov av att vidta ytterligare utredningsåtgärder beträffande föroreningen. Det är dock inte möjligt att fastställa det slutliga

ansvaret för efterbehandling förrän föreningen är utredd och det står klart vilka åtgärder som behöver vidtas för att komma till rätta med föroreningsituationen.

Eftersom kommunstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet inte förelagt kommunen i egenskap av verksamhetsutövare att vidta några undersökningsåtgärder kan Mark- och miljööverdomstolen inte slutligt pröva om det finns skäl att jämka kommunens ansvar i denna del. Domstolen noterar dock att det i praxis finns flera exempel på fall där det saknats skäl att jämka en verksamhetsutövarers ansvar för utredning av en förorening (se t.ex. rättsfallen MÖD 2005:30 och 2006:36).

Mot bakgrund av det anförda gör Mark- och miljööverdomstolen bedömningen att kommunstyrelsen inte haft fog för att avslå fastighetsägarnas begäran om att kommunen ska föreläggas att utföra undersökningsåtgärder. Målet ska därför återförvisas för fortsatt handläggning, varvid bedömning ska göras av vilka undersökningsåtgärder som är miljömässigt motiverade och rimliga från kostnadssynpunkt. Det ska även göras en bedömning av omfattningen av verksamhetsutövarers ansvar. Även om återförvisningen sker till först beslutande instans, kommunstyrelsen, tar Mark- och miljööverdomstolen inom ramen för detta mål inte ställning till vilken del av kommunen som ska fortsätta att handlägga ärendet.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Anna Tiberg och Johan Svensson, tekniska rådet Mikael Schultz samt tf. hovrättsassessorn Anders Wallin, referent.

Föredragande har varit Mathilde Degerfelt.



ÖSTERSUNDS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2017-09-12
meddelad i
Östersund

Mål nr M 3012-16

PARTER

Klagande och motpart

1. K.B.	9. LN
2. KB	10. AN
3. JH	11. CO
4. J.H.	12. AT
5. Hudiksvalls kommun 824 80 Hudiksvall	13. DT
6. MJ	14. FV
7. AL	15. DÅ
8. UM	16. AÅ

Dok.Id 274691

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 708 831 28 Östersund	Storgatan 6	063-15 06 00 E-post: mmd.ostersund@dom.se www.ostersundstingsratt.domstol.se	063-15 06 90	måndag – fredag 08:00–16:00

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen Gävleborgs beslut 2016-11-18 i ärende nr 505-2388-16, se **bilaga 1**

SAKEN

Föreläggande om undersökningsåtgärder gällande föroreningar av grundvattnet i Hamre i Hudiksvalls kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen ändrar Länsstyrelsen Gävleborgs beslut 2016-11-18 i ärende nr 505-2388-16 endast på sätt att räddningstjänsten till fullo ska utföra eller bekosta avhjälpande av aktuell föroreningsskada.

BAKGRUND

Fastighetsägare i Hamre begärde av Hudiksvalls kommun, i egenskap av tillsynsmyndighet, att kommunen skulle förelägga Norrhälsinge räddningstjänst att omgående utföra undersökningsåtgärder gällande föroreningar av grundvattnet i Hamre enligt i huvudsak följande. Begäran innefattade att Norrhälsinge räddningstjänst ska säkerställa att samtliga brunnar som tar sitt vatten ur grundvattentäkten i Hamre är brukbara. Föreläggandet ska omfatta en riktig miljöteknisk utredning med riskbedömning och bedömning av de relevanta åtgärder som ska utföras omgående. Undersökningen ska också omfatta marklagren där släckskummet från släckinstatsen rann för att säkerställa att föroreningar inte kommer att lakas ut över tid. Åtgärderna bör utföras av en oberoende miljökonsult med dokumenterad kunskap om föroreningar och PFAS. Det var Norrhälsinge Räddningstjänst som genom sin släckinsats på K.B:s fastighet i Hamre i januari 2015 som orsakade den konstaterade föroreningen i minst tre brunnar i Hamre.

Hudiksvalls kommuns kommunstyrelse beslutade den 1 mars 2016 att inte meddela föreläggande enligt miljöbalken mot Norrhälsinge räddningstjänst och avslog deras begäran. Kommunens beslut överklagades av fastighetsägare i Hamre till Länsstyrelsen Gävleborg.

Länsstyrelsen fattade beslut den 18 november 2016 att upphäva kommunens beslut och återförvisade ärendet till kommunen för beslut om nödvändiga åtgärder som räddningstjänsten har att vidta. Länsstyrelsen bedömde att Norrhälsinge Räddningstjänst var ansvarig verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § miljöbalken och att räddningstjänstens ansvar för efterbehandling jämkades till hälften med hänvisning till 10 kap. 4 § miljöbalken.

Därefter har Hudiksvalls kommun, FV, J.H., DÅ, AÅ, JH, DT, AT, AN, LN, Urban Malmquist, K.B., KB, AL, MJ och CO överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN OCH GRUNDER

Hudiksvalls kommun har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och fastställa kommunens beslut. Till stöd för sin talan, utöver vad som anförts i underinstanserna, har kommunen anført bl.a. följande. De boende i Hamre har uppgivit att deras vattentäkt är påverkad. Det är inte en vattentäkt, utan 11 enskilda vattentäkter varav en enskild vattentäkt (X) inte används för dricksvatten. Norrhälsinglands miljö- och räddningsnämnd, som handlagt ärendet från start, följer utvecklingen bl.a. genom provtagningar i de påverkade vattentäkterna. Då halterna av PFAS stigit vid provtagningar i oktober- 16 och januari-17, gav Miljö- och räddningsnämnden i uppdrag till miljökontoret att utföra provtagning på samtliga 11 brunnar för att verifiera brandens påverkans-område. Resultatet av dessa visar tydligt att endast tre brunnar har och har haft värden över 90 ng/l. Två brunnar har haft halter över bakgrundsvärdena, men inte över 90 ng/l. Provtagningen styrker nämndens initiala bedömning av påverkans-området. Kommunen hänvisar till en sammanställning av samtliga provtagningar och utdrag av kemikalieinspektionens rapport 1/16 och livsmedelsverkets rapport 11-2013.

Kommunen delar inte länsstyrelsens bedömning att räddningstjänsten ska ses som verksamhetsutövare enligt miljöbalken. Verksamhetsutövare ska vara den fysiska eller juridiska personen som, såväl rättsligt som faktiskt, utövar eller har utövat en avgörande kontroll över verksamheten. Räddningstjänsten har haft ansvaret endast för räddningsinsatsen. Räddningstjänsten har inte kunnat välja att agera utan tvärtom haft en skyldighet i enligt med lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). För att räddningstjänsten ska ses som ansvarig verksamhetsutövare bör det vara uppenbart att de vid insatsen agerat, utifrån den kunskap som fanns vid tillfället, på ett direkt olämpligt sätt. Det är enligt LSO verksamhetsutövarens skyldighet att tillse att en olycka inte händer, och om den ändå inträffar är det fortfarande verksamhetsutövarens sak att tillse att detta avhjälps- och att inte en hälso- eller miljöpåverkan sker på utomstående personer eller omgivande miljö. Det är när verksamhetsutövaren själv inte kan klara situationen som kommunen träder

in i form av räddningstjänst. När räddningstjänsten är avslutad övergår ansvaret, enligt LSO, för bl.a. sanering till ägaren av fastigheten.

Gällande nödhandlingar finns det också i rättskällor en princip inom skadeståndsrätten som innebär att en skada som orsakats av nödhandlingar inte ska föranleda skadeståndsansvar för den som företog handlingen, utan för den till vars förmån han handlade.

De åtgärder som vidtogs har prövats vid den fördjupade insatsutvärderingen av olyckan av Samhällsskyddsavdelningen vid Kommunalförbundet Södra Hälsingland. Länsstyrelsen har inte beaktat den fördjupade insatsutvärderingen som genomfördes där det framgår bl.a. att insatsledaren gjorde en korrekt bedömning baserat på ingångsvärdena. Insatsledaren stod i en situation på olycksplatsen där ett flerfamiljshus var direkt hotat av brandspridning och ingångsvärdena från andra insatser var att CAFS använts med framgång.

Kommunen delar inte länsstyrelsens uppfattning, att ansvaret bör jämkas till hälften. Av MSB:s rapport "Förmåga och begränsningar av förekommande släcksystem vid brand i byggnad – fokus på miljöarbete" framgår det inte klart och entydigt, på det sätt som länsstyrelsen ansett, att B-skum inte ska användas vid vanlig villabrand och ger exempel på citat från rapporten. Där framgår att B-skum inte är primärt mot brand i byggnad, men det är inte heller så det har använts i det aktuella fallet, utan det har använts för att skydda en fasad från att antända efter att insatsledaren gjort bedömningen att värmen är för hög för att det ska vara tillräckligt med att påföra vatten. Det är inte entydigt att B-skum ska undvikas i möjligaste mån, även om det finns skrivningar i rapporten som göra att man bör vara försiktig vid användandet.

I samband med en släckinsats ha räddningstjänsten en skyldighet att agera. Den kan inte välja utan måste mycket snabbt agera utifrån de förutsättningar som råder på olycksplatsen. Den kan inte välja lokalisering, utifrån minsta risk för störning. Den kan inte heller välja tidpunkt eller väderlek. En verksamhetsutövare i miljöbalkens mening har att ta hänsyn till dessa faktorer. Detta är en grundläggande skillnad

mellan en verksamhetsutövare och räddningstjänst. Räddningstjänsten hade den kunskap och lokalkännedom som krävdes. Det är inte ett kommunalt ansvar hur den enskilde löser sin vattenförsörjning. Då det inte finns någon anmälningsplikt för enskilda vattentäkter, saknar kommunen en heltäckande bild av enskilda brunnar i kommunen. Räddningstjänsten har kunskap om vattenskyddsområden och större vattenföreningar. Att räddningstjänsten ska ha kunskap om var varje enskild vattentäkt och om de exakta markförhållandena i hela räddningstjänstens ansvarsområde vid varje enskilt tillfälle är inte rimligt.

Även om räddningstjänsten skulle vara att betrakta som verksamhetsutövare har räddningstjänsten agerat på ett korrekt sätt utifrån den kunskap som fanns vid tidpunkten. Räddningstjänsten har gjort vad som kan förväntas av den vad gäller kunskapsinhämtning. Man har vänt sig till tillverkare, tagit del av säkerhetsdatablad och samrått med tillsynsmyndighet. Det har inte på något sätt framkommit att CAFS-systemets skum skulle vara förbjudet att använda eller direkt olämpligt att använda ur miljösynpunkt. Användning av CAFS-systemet var vid tidpunkten väl utbredd inom räddningstjänster i Sverige vid tidpunkten för olyckan och användningen kan inte anses ha varit experimentell. MSB-rapporten som det hänvisas till ger inga entydiga svar om att B-skumanvändning inte får användas till annat än vätskebränder.

Omständigheterna vid den aktuella händelsen, då insatsledaren fick göra ett avvägande mellan att försöka rätta ett bostadshus med hjälp av B-skum eller att låta det brinna ner, var inte sådana att räddningstjänsten borde ha förstått att det var direkt olämpligt att använda B-skum för att skydda fasaden med hänsyn till miljöriskerna. Att det senare visade sig att det fanns dricksvattenbrunnar i närheten och att markförhållandena var sådana att B-skummet orsakade kontaminering av dessa ändrar inte detta. Vid olyckstillfället fanns inte denna kunskap och räddningstjänsten hade inte brustit i sina försök att få korrekt information om B-skummets eventuella miljöpåverkan. Detta sammantaget gör att räddningstjänstens agerande inte är att betrakta som oaktsamt varför ett eventuellt ansvar bör jämkas till noll.

FV, J.H., DÅ, AÅ, JH, DT, AT, AN, LN, UM, K.B., KB, AL, MJ och CO (FV m.fl.) har yrkat i första hand att mark- och miljödomstolen ska ändra länsstyrelsens beslut på så sätt att Norrhälsinges räddningstjänst föreläggs att, med fullt ansvar och i enlighet med ursprunglig begäran, tillse att en säker vattentillgång finns i Hamre by som motsvarar den som fanns före den 2 januari 2015. I andra hand yrkas att mark- och miljödomstolen ska ändra länsstyrelsens beslut endast på så sätt att Norrhälsinge räddningstjänst bestäms ha fullt och ojämkat ansvar för att vidta nödvändiga åtgärder, d.v.s. att Hudiksvalls kommun i enlighet med länsstyrelsens beslut ska besluta om nödvändiga åtgärder men utan någon begränsning av Norrhälsinge räddningstjänsts ansvar.

Till stöd för deras talan, utöver vad som anförts i underinstanserna, har de anført bl.a. följande. Länsstyrelsen har i sitt beslut funnit att räddningstjänsten är att betrakta som ansvarig verksamhetsutövare enligt miljöbalken och att det därför är räddningstjänsten som i grunden svarar för att se till att föroreningsproblemen i Hamre bys vattentäkt återställs. Länsstyrelsen har dock vid bedömning av i vilken utsträckning räddningstjänsten ska svara för återställning och andra åtgärder gjort bedömningen att ansvaret ska stanna vid hälften av det hela. Det är riktigt, som länsstyrelsen tar upp, att räddningstjänsten har att tillämpa lagen om skydd mot olyckor (LSO) i sin verksamhet. Länsstyrelsen hänvisar till två avgöranden från mark- och miljödomstolarna med olika utgång i ansvarsfrågan. I det här aktuella ärendet har emellertid redan Mark- och miljööverdomstolen i mål nr M 10848–15 avgjort att ägaren av brandfastigheten inte är ansvarig för föroreningen, vilket innebär att endast räddningstjänsten återstår som möjlig ansvarig förorenare i egenskap av faktisk utövare av den förorenande verksamheten. Att tillämpningen av annan lagstiftning kan leda till konflikter med miljöbalken är ingenting som kan undanta en förorenare från ansvar enligt miljöbalken. Miljöbalken gäller parallellt med bland annat LSO och vad gäller miljöhänsyn är miljöbalken en minimilagstiftning (prop. 1997/98:90, s. 146). Eventuella konflikter mellan andra regelverk och miljöbalken får lösas av lagstiftaren. På samma sätt som det inte går att jämk

förorenaransvaret med hänvisning till att en verksamhet bedrivits i enlighet med gällande miljötillstånd (MÖD 2010:18) kan det därför inte gå att undkomma ansvar enligt miljöbalken med hänvisning till att verksamheten bedrivits i enlighet med annan lagstiftning.

Räddningstjänsten kunde inte låta bli att gripa in vid branden i Hamre den 2 januari 2015. Inte heller kunde räddningstjänsten välja en annan lokalisering för släckinsatsen. Däremot hade och borde räddningstjänsten snabbt kunnat konstatera att det branddrabbade huset var bortom räddning. Räddningstjänsten kunde också, väl på plats, snabbt konstatera att kommunalt vatten inte fanns, det vill säga att enskilda brunnar användes. Vissa krav på lokalkännedom måste också kunna ställas på räddningstjänsten, vilken därför borde ha förstått att jorddjupet i Hamre (liksom överallt i Hudiksvalls kommuns yttre kustområden och skärgård) är litet och risken för sprickor i berget stor. Slutligen fanns ingen anledning att använda släckskum, i synnerhet inte av den typ som innehåller PFAS-ämnen. Räddningstjänsten tog med en alldeles för liten mängd av det mindre farliga så kallade A-skummet till en villa-brand, trots att räddningstjänsten dels utbildats av släckmedelsåterförsäljaren och dels kände till vilket väder som rådde (stark blåst). Detta ledde till att räddningstjänsten snabbt förbrukade A-skummet och därefter ansåg sig tvungen att använda det PFAS-haltiga så kallade B-skummet.

Kommunen gör i sitt överklagande skillnad på verksamheten och räddningsinsatsen. Det finns inte någon sådan skillnad, den verksamhet eller åtgärd, som orsakade föroreningen av vattentäkten i Hare var räddningsinsatsen. Ansvaret enligt 10 kap. MB omfattar alla som vidtagit en åtgärd som bidragit till en förening, utan undantag för särskilda typer av verksamheter (Bengtsson m.fl. Miljöbalken – en kommentar, kommentar till 10 kap. 2 §, Zeteo 2017-03-17). Det kan inte finnas något tvivel i detta fall om att räddningstjänstens användande av släckskum lett till föroreningen. Det kan knappast heller finnas några tvivel kring att räddningstjänsten ensam har haft kontroll och beslutsförmåga gällande vilka släckmetoder som skulle användas.

Vad gäller kommunens hänvisning till skadeståndsrättsliga principer om ansvarsfrihet vid nöd invänds att de principerna inte gäller miljöbalkens strikta ansvar för verksamheter som orsakar miljöskador, inte ens när annan lagstiftning tvingat fram verksamheten. Detta mål omfattar inte skadestånd enl. 32 kap MB.

Alla omständigheter sammantagna har räddningstjänsten agerat på ett sätt som är synnerligen slarvigt. Även om det alltså skulle vara möjligt att jämka räddningstjänstens ansvar i dylika situationer med hänvisning till att räddningstjänsten gjort allt som kan krävas, har släckningsarbetet i Hamre den 2 januari 2015 varit långt ifrån en sådan perfekt släckningsinsats eller den kunskapsnivå som krävs.

Räddningstjänsten har inte bedrivit sin verksamhet i enlighet med principen om bästa möjliga teknik, produktvalsprincipen eller kunskapskravet.

Hamre by har sedan branden varit utan en oförorenad vattentäkt. Vattentäkten används av ett tiotal permanentboendehushåll och det är mycket angeläget att vattentillgången säkras. Vattentäkten är förorenad med PFAS-ämnen. Trots konstant urpumpning utöver den vanliga användningen av vattnet i vattentäkten finns ingen minskande trend i PFAS-halterna. Urpumpning av brunnar i byn har tidigare bara lett till helt tillfälliga sänkningar av PFAS-halterna. Så snart urpumpningen upphört har PFAS-halterna ökat kraftigt. Detta kan bero på att marklagren är förorenade, att halterna PFAS i vattentäkten är betydligt högre än befarat eller på något annat. Inom en radie om 80 meter från branden finns åtminstone sju brunnar. Fyra brunnar ligger mycket nära branden. De flesta brunnar är borrhåll till samma djup i ett sprickigt berg. De kan inte särskiljas från varandra eftersom avståndet är så litet och eftersom det är omöjligt att säga hur sprickorna i berget ser ut och hur föroreningar sprids från ytan och nedan eller mellan brunnarna. I brist på utredning eller saneringsförsök finns det ingen möjlighet att avgöra orsaken. På samma gång ökar kunskapen om och utfasningen av PFAS-ämnen i samhället.

Vid en nedsättning av räddningstjänstens ansvar till hälften är det svårt att se hur och när ett faktiskt åtgärdande ska ske eller vem som ska bekosta den andra delen. Det kan knappast vara aktuellt att de drabbade grannfastigheterna ska stå (halva)

riskan för att vattentäkten förorenas när det finns en tydlig verksamhetsutövare som kan åtgärda skadan. Om staten ska stå för den andra halvan av kostnaden finns en fara i att ärendet prioriteras ned i den mycket långa listan med förorenade platser i Sverige som måste saneras, trots att det för fastighetsägarna i Hamre by är mycket brådskande med en lösning.

Det är märkligt att länsstyrelsen fattar ett beslut enbart om hur stor andel av det slutliga ansvaret som räddningstjänsten ska stå för, utan att först bestämma vilka åtgärder som behöver genomföras. 10 kap. 4 § miljöbalken tillämpas annars i regel på så vis att beslutande myndighet först avgör vad som ska göras, för att sedan bedöma vad som är skäligt (MÖD 2010:18).

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

FV m.fl har yrkat i första hand att mark- och miljödomstolen ska ändra länsstyrelsens beslut på så sätt att Norrhälsinges räddningstjänst föreläggs att, med fullt ansvar och i enlighet med ursprunglig begäran, tillse att en säker vattentillgång finns i Hamre by som motsvarar den som fanns före den 2 januari 2015. I andra hand yrkas att mark- och miljödomstolen ska ändra länsstyrelsens beslut endast på så sätt att Norrhälsinge räddningstjänst bestäms ha fullt och ojämkat ansvar för att vidta nödvändiga åtgärder, d.v.s. att Hudiksvalls kommun i enlighet med länsstyrelsens beslut ska besluta om nödvändiga åtgärder men utan någon begränsning av Norrhälsinge räddningstjänsts ansvar.

Hudiksvalls kommun har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och fastställa kommunens beslut.

Det är i målet ostridigt att enskilda vattentäkter i någon grad har blivit förorenade i samband med släckningsarbete av räddningstjänsten. Släckinsatsen på fastigheten i Hamre skedde i januari 2015, FV m.fl. begäran om tillsyn till kommunen var daterad den 14 december 2015 och kommunens beslut om att avslå begäran var

fattat den 1 mars 2016. Parterna har i sina skrivelser redogjort för att under den tid som passerat har vissa undersökningsåtgärder vidtagits; att provtagning för halter av PFAS i grundvattnet har skett vid ett antal tillfällen och att vissa försök med bl.a. spolning av brunnar har genomförts. Det har också tillkommit en dokumenterad utvärdering av händelseförloppet vid släckningsarbetet och uppdaterade rekommendationer kring val av släckningsprodukter från MSB (myndigheten för samhällskydd och beredskap) vid olika släckningsarbeten. Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) har i ett annat mål avseende provtagningsåtgärder riktat mot fastighetsägaren, där det konstaterades att fastighetsägaren inte var verksamhetsutövare, återförvisat till Norrhälsingslands miljö- och räddningsnämnd för fortsatt handläggning ärendet (dom den 19 februari 2016 i mål M 10848-15). Mark- och miljödomstolen konstaterar inledningsvis att det har gått drygt 2,5 år sedan släckningsarbetet genomfördes och att ett antal undersökningar och åtgärder vidtagits. Domstolen har att överpröva målet och inleder med att ta ställning till om om räddningstjänsten är att se som verksamhetsutövare i miljöbalkens mening.

Är räddningstjänsten verksamhetsutövare?

Ansvar för konsekvenser och efterbehandling i samband med föroreningar efter insatser av räddningstjänsten har behandlats i praxis. I likhet med länsstyrelsen finner mark- och miljödomstolen att räddningstjänsten är att anse som verksamhetsutövare vad avser tillämpningen av 10 kap. miljöbalken. Därmed har räddningstjänsten att iaktta försiktighet i användningen av farliga kemikalier utan att för den skull hämmas i sin myndighetsutövning att släcka bränder. En motsatt tolkning skulle få orimliga konsekvenser för de som drabbas av föroreningar i anledning av brandbekämpning.

Vilka åtgärder ska vidtas för att avhjälpa skadan?

En skälighetsavvägning enligt 10 kap 4 § miljöbalken ska göras i två steg. För det första ska det utredas vilka efterbehandlingsåtgärder som är miljömässigt motiverade och rimliga från kostnadssynpunkt. Därefter ska det ske en bedömning av ansvarets omfattning. Det som angetts i rättsfallet MÖD 2010:18 om att först bestämma vilka åtgärder som ska vidtas går inte att anpassa till detta mål. Av

Naturvårdsverkets handledning avseende efterbehandling av föroreningar framgår vikten av en väl genomförd utredningsprocess och riskbedömning för att sedan utreda hur man ska åtgärda risken, åtgärdsåtgärder och kunna bedöma alternativen för att på bästa sätt åtgärda föroreningen. Kommunen är som första instans bäst skickad att avgöra vilka undersökningsåtgärder som ska vidtas i utredningsprocessen och vad som sedan ska väljas för att avhjälpa skadan. Mark- och miljödomstolen tar därför inte ställning i den delen.

Vilket ansvar har räddningstjänsten?

Fråga är här närmast i vilken grad räddningstjänstens ansvar sträcker sig enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. Länsstyrelsen anser att ansvaret ska jämkas till hälften. Kommunen anser att räddningstjänsten inte alls ska ha något ansvar. Klagande närboende anser att räddningstjänsten har fullt ansvar. Domstolen ser därvid ingen skillnad på närboendes bägge yrkanden.

Som länsstyrelsen finner är räddningstjänstens arbete vid brand komplicerat vilket bl.a. innebär att många beslut måste fattas under tidspress. Normalt ska räddningstjänsten inte behöva ansvara fullt ut för de föroreningar som kan uppstå i samband med släckningsarbete. Detta kunde i så fall bli avhållande på räddningstjänstens effektivitet.

Att räddningstjänsten i aktuellt fall i hög grad använde s.k. B-skum var olyckligt och har medfört förorening av dricksvatten i brunnar. Räddningstjänsten uppfattade tydligen inte att brunnar för dricksvatten fanns i närområdet men borde rimligen ha agerat och haft beredskap som om det kunde finnas sådana brunnar och inte använt B-skum och istället använt mindre miljöfarligt alternativ. Mark- och miljödomstolen finner att räddningstjänsten i just detta konkreta fall därför har fullt ansvar för utredningsprocessen samt för att utföra eller bekosta avhjälpande av aktuell föroreningsskada.

Länsstyrelsens beslut ska därför ändras i den delen.

Övriga yrkanden avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se **bilaga 2** (DV427)

Överklagande senast den 3 oktober 2017. Prövningstillstånd krävs.

På mark- och miljödomstolens vägnar

Lars-Göran Bennmarker

I domstolens avgörande har deltagit chefsrådmannen Lars-Göran Bennmarker, ordförande, och tekniska rådet Lars-Gunnar Sjölund. Föredragande har varit beredningsjuristen Britt Inger Johansson.