



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
060101

**DOM**  
2026-04-10  
Stockholm

Mål nr  
M 10283-24

Sid 1 (22)

## ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Östersunds tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2024-07-08 i mål nr M 416-22,  
se bilaga A

## PARTER

### Klagande

Länsstyrelsen i Västernorrlands län  
871 86 Härnösand

### Motpart

Bygglim Sverige AB, 556026-1876  
Box 47067  
402 58 Göteborg

Ombud: Advokaten A.L.  
Setterwalls Advokatbyrå AB  
Box 4501  
203 20 Malmö

Ombud: Advokaterna T.S., J.S. och J.G.  
Setterwalls Advokatbyrå AB  
Box 1050  
101 39 Stockholm

## SAKEN

Genomförande av undersökningsåtgärder i Sundsvallsbukten

---

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

---

Dok.Id 2259646

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

**Postadress**  
Box 2290  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls Torg 16

**Telefon**  
08-561 670 00  
08-561 675 50  
**E-post:** svea.avd6@dom.se  
www.svea.se

**Telefax**

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00–16:30

**INNEHÅLLSFÖRTECKNING**

<b>BAKGRUND</b> .....	<b>3</b>
<b>YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN</b> .....	<b>4</b>
<b>UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN</b> .....	<b>5</b>
<b>Länsstyrelsen</b> .....	<b>5</b>
<i>Inledning</i> .....	5
<i>Tillämpligheten av 10 kap. miljöbalken</i> .....	5
<i>Answarets omfattning</i> .....	6
<i>Ej lokaliserade tunnor</i> .....	8
<b>Bygglim</b> .....	<b>8</b>
<i>Inledning</i> .....	8
<i>Tillämpligheten av 10 kap. miljöbalken</i> .....	9
<i>Answarets omfattning</i> .....	10
<i>Ej lokaliserade tunnor</i> .....	13
<b>MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL</b> .....	<b>13</b>
<b>Utgångspunkter för prövningen</b> .....	<b>13</b>
<b>Faktisk drift efter den 30 juni 1969</b> .....	<b>14</b>
<b>Förening</b> .....	<b>15</b>
<b>Verksamhetsutövare</b> .....	<b>17</b>
<b>Answarets omfattning</b> .....	<b>20</b>

## BAKGRUND

Stockholms superfosfat fabriks aktiebolag (SSF), idag med firma Fortum Ljunga Kraft AB i likvidation (Fortum LK), inledde 1945 tillverkning av vinylkloridmonomer (VCM) liksom polyvinylklorid (PVC) i Stockviksverken i Sundsvalls kommun. I Stockviksverken pågick tillverkning av VCM under åren 1945–1968 och tillverkning av PVC under åren 1945–1988. Produktionen av VCM vid Stockviksverken skedde med den s.k. acetylenmetoden där VCM bildades genom en katalysatisk reaktion mellan acetylen och klorväte med en katalysator av aktivt kol som var impregnerad med kvicksilverklorid. Restprodukten blev en förbrukad kvicksilverhaltig katalysatormassa. Åren 1953–1964 dumpade SSF cirka 23 000 tunnor innehållandes sådan kvicksilverhaltig katalysatormassa ingjuten i betong i havet utanför Sundsvallsbukten. Av det totala antalet tunnor dumpades åren 1961–1964 cirka 13 200 tunnor i det s.k. dumpningsområdet. Åren 1964–1968 skickades den kvicksilverhaltiga katalysatormassan i stället till Japan för omhändertagande där. Tillverkningen av VCM vid Stockviksverken upphörde helt 1968. Därefter användes vid PVC-tillverkningen i Stockviksverken VCM från en anläggning i Stenungsund, där VCM tillverkades med en kvicksilverfri metod.

Efter att drygt 3 600 tunnor lokaliserats i havet under 2006 inledde Länsstyrelsen i Västernorrlands län (länsstyrelsen) en ansvarsutredning och kontaktade med anledning av den Bygglim Sverige AB (Bygglim) och Fortum LK. Fortum LK avböjde att delta i utredningen. Under 2007 fattade Fortum LK beslut om att bolaget skulle likvideras och likvidationen avslutades 2008. År 2017 beslutades att likvidationen ska fortsätta.

Under 2016 fastställde länsstyrelsen en ansvarsutredning avseende skyldighet att upprätta en undersökningsplan för Bygglim och Fortum LK, som båda ansågs vara verksamhetsutövare. Genom avtal med länsstyrelsen 2016 åtog sig Bygglim att ta fram och bekosta en undersökningsplan avseende dumpningsområdet. År 2017 väckte Bygglim regresstalan enligt 10 kap. 6 § miljöbalken mot Fortum LK avseende kostnaderna för den framtagna undersökningsplanen. Mark- och miljödomstolen, som bedömde att det inte var skäligt att ålägga Fortum LK ett ansvar, fann att Bygglim ensam skulle stå för kostnaderna (se Östersunds tingsrätts, mark- och miljödomstolen,

dom den 6 juli 2020 i mål nr M 2927-17). Mark- och miljööverdomstolen fann, till skillnad från mark- och miljödomstolen, att Fortum LK som bedrev verksamheten under tiden då avfallet uppkom och som dumpade tunnorna i dumpningsområdet under åren 1961–1964 i stället skulle bära hela kostnaden för undersökningsplanen. Mark- och miljööverdomstolen bedömde att ett avtal inom bolagskoncernen 1985 inte inneburit att Bygglim övertagit avhjälpandeansvaret från Fortum LK. Vidare bedömde domstolen att varken det allmännas huvudfordran, som ansågs ha varit känd för Fortum LK sedan 2006, och därmed inte heller Bygglims regressfordran var prekluderad med anledning av likvidationen 2008. (Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 2 juni 2023 i mål nr M 8740-20, fortsättningsvis benämnt regressmålet.) Högsta domstolen meddelade inte prövningstillstånd (se Högsta domstolens beslut den 17 december 2024 i mål nr T 4858-23).

Under 2021 tog länsstyrelsen fram en uppdaterad ansvarsutredning avseende det miljörettsliga ansvaret för genomförandet av undersökningsåtgärder. Den 20 januari 2022, dvs. efter mark- och miljödomstolens dom men före Mark- och miljööverdomstolens dom i regressmålet, fattade länsstyrelsen nu aktuellt beslut enligt vilket Bygglim har förelagts att utföra vissa undersökningar enligt framtagen undersökningsplan m.m. Mark- och miljödomstolen har i den överklagade domen upphävt länsstyrelsens beslut och som skäl angett att Bygglim inte ska åläggas ett solidariskt ansvar enligt 10 kap. 6 § miljöbalken för utredning och avhjälpande eftersom bolagets bidrag till skadan är obetydligt.

## YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Länsstyrelsen** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa länsstyrelsens beslut.

**Bygglim** har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom. Om Mark- och miljööverdomstolen finner anledning att göra en annan bedömning än mark- och miljödomstolen har bolaget yrkat att dess ansvar för undersökningsåtgärder ska jämkas till noll eller till vad som kan anses utgöra skälig omfattning.

## UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

### Länsstyrelsen

#### *Inledning*

Bygglim har inte överklagat mark- och miljödomstolens dom. Prövningsramen är därför begränsad till de av länsstyrelsen överklagade frågorna avseende tillämpningen av 10 kap. 6 § miljöbalken samt, beroende på hur den prövningen faller ut, föreläggandets utformning samt eventuell jämkning av ansvaret. Frågorna om tunnorna är att betrakta som en förorening eller ett förvaringsfall samt om den faktiska driften pågått efter den 30 juni 1969 faller således utanför prövningsramen men berörs ändå nedan.

#### *Tillämpligheten av 10 kap. miljöbalken*

De 23 000 tunnorna innehåller totalt sett någonstans mellan 5,6 och 8,9 ton kvicksilver. Tunnorna är i sig själva att betrakta som en förorening. Det går inte att beskriva vare sig dumpningen eller tunnornas nuvarande status och placering som en förvaring. Det är uppenbart att tunnorna kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön vilket innebär att det rör sig om ett förorenat område där 10 kap. miljöbalken är tillämpligt. Det går inte att avfärda risken bara på grund av att det ännu saknas data för att fastställa hur stora riskerna är. Det är den frågan som undersökningarna syftar till att klargöra. Tunnor på havets botten uppfyller inte definitionen på förvaring i 9 kap. 1 § miljöbalken eftersom det inte är fråga om användning av mark, byggnader eller anläggningar. Ett förvaringsfall bör även förutsätta att det finns en viss kontroll och möjlighet att undersöka och utöva tillsyn över förvaringen. I detta fall har verksamhetsutövaren redan vid dumpningsskedet helt frånhänt sig kontrollen över tunnorna.

Den faktiska driften av den förorenande verksamheten har pågått efter den 30 juni 1969. Tillverkningen av VCM var en integrerad del av tillverkningen av PVC som pågick fram till 1988. Föroreningarna skedde som ett resultat av denna tillverkning.

*Answarets omfattning*

Mark- och miljödomstolen har baserat sin dom på ordalydelsen i 10 kap. 6 § miljöbalken som stadgar att en verksamhetsutövare som visar att dennes bidrag till miljöskadan är så obetydligt att det inte ensamt motiverar något avhjälpande ska ansvara endast för den del som motsvarar bidraget. Syftet med bestämmelsen borde rimligen vara att träffa situationer med föroreningar som härrör från ett flertal parallella föroreningskällor och där någon av dessa har en så pass liten påverkan på föroreningssituationen att dess bidrag inte ensamt motiverar ett avhjälpande. I detta fall rör det sig i stället om en enda föroreningskälla som står för hela den ifrågavarande föroreningen.

Mark- och miljödomstolen har konstaterat att Bygglim har förvärvat ett ansvar för föroreningen men att bolaget trots det ska gå fri från ansvar eller endast svara för en mycket liten del av föroreningen med motiveringen att bolaget inte själv förorenat något. Domen kan tolkas som att det s.k. Arvametansvaret (MÖD 2003:127) endast gäller för de verksamhetsutövare som själva befattat sig med föroreningen. Det avviker från praxis enligt vilken ansvaret gäller även verksamhetsutövare som inte själv har bidragit till föroreningen.

Syftet med Arvametansvaret torde vara att hålla ansvaret vid liv trots att den ursprunglige förorenaren inte finns kvar, exempelvis vid konkurser, eller som i detta fall en likvidation. Därför är det betydelsefullt att det finns en mekanism som för över ansvaret till en förvärvare som inte själv förorenat utan endast ådragit sig ett ansvar genom att senare träda in som verksamhetsutövare. I annat fall skulle ett ansvar alltför lättvindigt kunna utsläckas genom en eller ett fåtal transaktioner, särskilt i koncern-interna förhållanden. Med den rättstillämpning som mark- och miljödomstolens dom baserar sig på skulle det bli mycket svårare, för att inte säga omöjligt, att utkräva ansvar i de situationer där den ursprungliga förorenaren inte finns kvar.

Under 1980-talet genomfördes koncerninterna omstruktureringar där ett antal verksamheter samlades och fördelades på olika bolag. I samband med det skedde två koncern-interna transaktioner som är av intresse i detta mål. 1984 togs anläggningen över av

INOVYN Sverige AB, Inovyn (då KemaNobel Plast Aktiebolag). Fortum LK (då KemaNobel Aktiebolag) fortsatte dock att driva fabriken för Inovyns räkning. För detta ändamål tecknades ett legotillverkningsavtal. Genom avtal 1985 tog Casco Aktiebolag (då KemaNord Plast Aktiebolag), som sedan fusionerats in i Bygglim, över plastverksamheten från Fortum LK inklusive alla tillhöriga tillgångar och skulder samt rättigheter och skyldigheter. Bolaget tog även över legotillverkningsavtalet och fortsatte tillverkningen av PVC vid Stockviksverken fram till den lades ner 1988.

I aktuellt fall härrör tunnorna helt och hållet från tillverkningen av PVC. Ingen annan verksamhet har orsakat någon del av föroreningen. Det innebär att verksamhetens bidrag till föroreningen inte är obetydligt utan fullständigt. Dumpningen av tunnorna skedde inom ramen för den tillverkning som inledningsvis bedrevs av Fortum LK och som sedermera togs över av Casco Aktiebolag. Ansvaret fördes sedan vidare till Bygglim i samband med att Bygglim tog över Casco Aktiebolag i en fusion. Det är i det skedet det solidariska ansvaret uppkommer.

Det är riktigt att Fortum LK, sett till organisationsnumret, är identiskt med den ursprungliga förorenaren SSF. Av den anledningen har Fortum LK pekats ut som en av de tre solidariskt ansvariga verksamhetsutövarna. SSF finns dock inte kvar i någon igenkännbar form och var dessutom vid tiden för aktuellt föreläggande avslutat genom likvidation sedan 13 år. Som redan framgått genomfördes en koncernintern omstrukturering i syfte att uppnå en samstämmighet mellan det juridiska, organisatoriska och kommersiella ansvaret för respektive verksamhet. Inom den företagsgrupp som var ansvarig för föroreningen gjordes alltså en koncernintern uppgörelse som innebar att det organisationsnummer som var kopplat till föroreningen levde vidare som en verksamhet samtidigt som själva den förorenande verksamheten fortsatte drivas i ett annat bolag. Båda dessa bolag måste betraktas som likvärdigt ansvariga för föroreningssituationen. Huvudregeln är givetvis att ansvaret ska följa organisationsnumret. Ovanstående transaktioner illustrerar dock varför det är så viktigt att denna huvudregel kompletteras med ett ansvar för den som tar över en verksamhet genom s.k. inkråmsöverlåtelse.

Arvmetansvaret enligt gällande rätt är att den som övertagit en verksamhet tar över alla rättigheter och skyldigheter från den tidigare verksamhetsutövaren. Ansvaret har i detta fall förts över från verksamhetsutövare till verksamhetsutövare i ett antal transaktioner, men det har inte skett någon utspädning eller inskränkning av ansvaret längs vägen. Eftersom föreningen i sig inte betraktas som obetydlig kan inte heller det ansvar Bygglim förvärvat betraktas som obetydligt.

Tillsynsmyndigheten har rätt att vända sig till vem som helst av de solidariskt ansvariga verksamhetsutövarna. Det solidariska ansvaret gäller även om det redan från början står klart att verksamhetsutövarens möjligheter till framgångsrik regresstalan är små. Det strider inte mot principen om att föreningen betalar att rikta förelägandet mot Bygglim.

Eftersom ärendet fortfarande befinner sig i undersökningsskedet finns enligt gällande praxis inte skäl att jämka ansvaret. Att Bygglim kan få svårt att få betalt för sin regressfordran är i sig inte ett skäl för jämkning av ansvaret. Ett solidariskt ansvar innebär att det är verksamhetsutövarna som bär den ekonomiska risken för att någon av de övriga verksamhetsutövarna inte kan betala.

#### *Ej lokaliserade tunnor*

Det går inte i detta skede att utesluta risker med tunnor även utanför dumpningsområdet. Den punkten i förelägandet syftar till att göra en övergripande bedömning av hela föreningssituationen. Länsstyrelsen anser att frågan om hur ej hittade tunnor ska hanteras behöver besvaras.

### **Bygglim**

#### *Inledning*

Mark- och miljödomstolen har i sin dom konstaterat att Bygglim varken använt kvicksilverhaltigt material i sin verksamhet eller gjort sig av med sådant avfall. Bygglims bidrag till den i målet påstådda föreningsskadan har därmed, enligt mark- och miljödomstolen, ansetts vara så obetydligt att det jämlikt 10 kap. 6 § miljöbalken inte

ensamt motiverar något avhjälpande. Bygglim delar mark- och miljödomstolens uppfattning i denna fråga, och anser således att domslutet är korrekt. Mark- och miljödomstolen har emellertid gjort vissa felaktiga bedömningar i några av de för målet mest centrala frågorna. Mark- och miljödomstolen har till exempel funnit (i) att det är fråga om en konstaterad föroreningskada, (ii) att det förelegat faktiskt drift av den miljöfarliga verksamheten efter den 30 juni 1969, och (iii) att Bygglim ska betraktas som en av flera verksamhetsutövare av den miljöfarliga verksamheten och att Bygglim därför, i och för sig, kan åläggas ett avhjälpandeansvar enligt 10 kap. 2 § miljöbalken.

*Tillämpligheten av 10 kap. miljöbalken*

Det föreligger inte en sådan konstaterad föroreningskada som avses i 2 kap. 8 § och 10 kap. 1 § miljöbalken. Bestämmelserna om en verksamhetsutövars ansvar för avhjälpande i 10 kap. är därför inte tillämpliga i ärendet. Beslutet kan därför inte meddelas med stöd av 10 kap. miljöbalken.

Med hänsyn till att det kvicksilverhaltiga avfallet är inneslutet i tunnor väl avgränsat från omgivningen utgör detta förvaring och därmed passiv miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Då Bygglim varken har rådighet över tunnorna eller är den part som givit upphov till förvaringen är Bygglim inte ansvarig.

Om ett område kan befaras vara förorenat eller riskerar att förorenas ska ett föreläggande om att utföra undersökningar göras med stöd av 26 kap. 22 § miljöbalken. Ett sådant föreläggande ska riktas mot det subjekt som aktivt bedrivit den miljöfarliga verksamheten eller fastighetsägaren. Bygglim har vare sig tillverkat VCM eller varit delaktig i någon produktion som gett upphov till kvicksilverhaltigt avfall. Bygglim har inte heller dumpat några tunnor med sådant avfall. Bygglim har därmed inte aktivt bedrivit den miljöfarliga verksamheten, och kan följaktligen inte bli föremål för ett föreläggande enligt 26 kap. 22 § miljöbalken.

Det finns ingen verksamhetsutövare som kan åläggas ett ansvar eftersom faktisk drift inte pågått efter 1969. Den verksamhet som gett upphov till det kvicksilverhaltiga avfallet som gjutits in i tunnor och dumpats i havet utanför Sundsvall var tillverkning av VCM, som inte var en integrerad del av PVC-tillverkningen. VCM- respektive

PVC-tillverkningen har utgjort olika verksamheter vid Stockviksverken som gett upphov till olika produkter och föroreningar. PVC-tillverkningen vid Stockviksverken efter år 1969 har inte heller varit av tekniskt eller miljömässigt samma art som den PVC-tillverkning som bedrevs på platsen före år 1969. Den PVC-tillverkning som bedrivits i Stockvik efter 1969 har inte innefattat egen tillverkning av VCM, och har följaktligen inte heller gett upphov till något kvicksilverhaltigt avfall.

Bygglim har inte bedrivit någon verksamhet eller vidtagit någon åtgärd som bidragit till den påstådda föroreningsskadan (dvs. spridning av kvicksilverhaltigt avfall).

Bygglim kan därför inte betraktas som en verksamhetsutövare som kan hållas ansvarig för avhjälpande i den mening som avses i 10 kap. 2 § miljöbalken.

#### *Answarets omfattning*

I det fall Bygglim ska betraktas som verksamhetsutövare är Bygglim endast en av flera verksamhetsutövare, jämte åtminstone Fortum LK och Inovyn. Av 10 kap. 6 § miljöbalken följer att om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 10 kap. 2 § ska de svara solidariskt i den utsträckning ansvaret inte är begränsat enligt 4 eller 5 §§ i samma kapitel.

Bygglim saknar enligt 10 kap. 6 § miljöbalken solidariskt ansvar för en eventuell förorening då Bygglim inte har bidragit till föroreningen, och det av följande skäl.

- (1) Bygglim har inte bedrivit VCM-tillverkning som gett upphov till kvicksilverhaltigt avfall, eller dumpat några tunnor med sådant avfall. Bygglims faktiska bidrag till den befarade föroreningsskadan har därmed varit obefintligt.
- (2) Varken Bygglim eller något bolag affilierat till Bygglim har tagit över eller bedrivit egen PVC-tillverkning.
- (3) Mellan åren 1985 och 1988, då Casco Aktiebolag (då KemaNord Plast AB) i enlighet med ett legotillverkningsavtal tillverkade PVC för Inovyns räkning, tillverkades ingen VCM vid Stockviksverken och det dumpades inga tunnor med kvicksilverhaltigt avfall i Sundsvallsbukten.
- (4) Varken Bygglim eller något bolag affilierat till Bygglim har innehaft några tillstånd för tillverkning av VCM eller PVC. Det är endast Fortum LK och Inovyn som innehaft samtliga relevanta tillstånd.

- (5) Varken Bygglim eller något bolag affilierat till Bygglim har genom ett civilrättsligt avtal åtagit sig något offentligrättsligt ansvar med anledning av de tunnor med kvicksilverhaltigt avfall som dumpats i havet under åren 1953–1964.
- (6) Varken Bygglim eller något bolag affilierat till Bygglim har övertagit något miljörättsligt avhjälpandeansvar i form av ett Arvametansvar.

Bestämmelsen i 10 kap. 6 § miljöbalken innebär inte att länsstyrelsen har en oinskränkt rätt att rikta sitt föreläggande mot vilken verksamhetsutövare den vill, om den ursprungliga förorenaren utan svårigheter går att identifiera. Länsstyrelsen har under lång tid känt till och haft kontakt med den verksamhetsutövare som länsstyrelsen ansett bedrivit den verksamhet som faktiskt gett upphov till det kvicksilverhaltiga avfallet och som dumpat tunnorna med avfall, dvs. Fortum LK. Länsstyrelsen har inte heller ansett sig vara förhindrad att kräva Fortum LK på ansvar för avhjälpandeåtgärder. Att under sådana omständigheter förelägga Bygglim, som inte i någon del bidragit till den befaraede (men ej konstaterade) föroreningen, är oförenligt med principen om att förorenaren ska betala och syftet med 10 kap. miljöbalken.

Trots detta har länsstyrelsen valt att förelägga Bygglim, vilket motiveras med att Bygglim tagit över ansvaret för PVC-verksamheten genom en koncernintern omstrukturering. Bygglim har dock inte förvärvat någon verksamhet eller något inkråm som kan grunda ett sådant ansvar, vilket också Mark- och miljööverdomstolen konstaterat i regressmålet. Ansvaret för föroreningen har alltid vilat hos Fortum LK. Det enda som MÖD 2003:127 (Arvamet) medför i det här fallet är att Bygglim, genom fusionen med Casco Aktiebolag år 2010, rent formellt skulle kunna betraktas som verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § MB (vilket Bygglim i och för sig bestrider). Detta med anledning av de tjänster som Casco Aktiebolag under några få år utförde för Inovyn under legotillverkningsavtalet, mer än tjugo år efter det att dumpningen hade upphört. Att Bygglim formellt sett skulle kunna betraktas som verksamhetsutövare är dock inte likvärdigt med att Bygglim har ett solidariskt ansvar som sträcker sig längre än det som följer av 10 kap. 4 och 6 §§ miljöbalken.

Vid bedömningen av om Bygglims ansvar alls ska jämkas redan under undersökningsstadiet ska domstolen beakta dels i vilken omfattning Bygglims verksamhet vid Stockvik bidragit till spridningen av kvicksilver i Sundsvallsbukten, dels kostnaden för att utföra åtgärderna. Med hänsyn till att Bygglim inte bidragit till förekomsten av kvicksilver i någon del, samt att kostnaderna för att utföra undersökningarna och riskbedömningen är osedvanligt höga, ska Bygglims ansvar jämkas redan under undersökningsstadiet enligt 10 kap. 4 § miljöbalken.

Bygglims bidrag till den befarade föroreningen är obefintligt. Bygglims ansvar ska i första hand jämkas till noll i enlighet med 10 kap. 4 § miljöbalken. Kostnaderna för att genomföra undersökningar och riskbedömningar uppgår till 36–78 miljoner kronor.

I det fall domstolen skulle finna att Bygglim har ett begränsat ansvar för den befarade föroreningsskadan ska detta ansvar, i andra hand, jämkas till vad som kan anses skäligt. I enlighet med etablerad praxis ska ansvaret för en förorening som skett före 1960-talet jämkas till noll. För dumpning av tunnor från 1960 till 1969 ska ansvaret i regel jämkas till 50 procent. För tiden efter 1969 ska ingen jämkning ske (0/50/100-principen). I detta fall har dumpning av tunnor med kvicksilverhaltigt restavfall skett från 1953 till 1964. Tillverkningen av VCM, som gett upphov till avfallet upphörde 1968. I enlighet med 0/50/100-principen ska ansvaret för tunnorna i Sundsvallsbukten därmed jämkas enligt följande.

- (1) För dumpning av tunnor under 50-talet ska ansvaret jämkas till noll.
- (2) För dumpning mellan år 1960 och 1964 ska ansvaret jämkas till 50 procent.
- (3) Efter 1969 har det inte bedrivits någon verksamhet eller vidtagits åtgärder som kan medföra avhjälpandeansvar för de dumpade tunnorna.

Bygglim finner inte anledning att ifrågasätta den beräkning som länsstyrelsen gjort i denna del. Det sammantagna ansvaret för de enskilda ansvarssubjekten ska således i vart fall begränsas till 31,5 procent. Återstoden av ansvaret ska bäras av det allmänna.

Bygglims begränsade faktiska möjligheter att regressvis kräva den ursprungliga förorenaren på ersättning i enlighet med principen att förorenaren ska betala och syftet bakom fördelningen av ansvaret mellan flera verksamhetsutövare i 10 kap. 6 §

miljöbalken är en omständighet som ska påverka omfattningen av Bygglims ansvar. Bygglims möjligheter att regressvis erhålla ersättning för kostnaderna att utföra undersökningsåtgärder och den riskbedömning som anges i länsstyrelsens beslut är både osäkra och begränsade. Osäkerheten består i att det fortfarande finns en risk för att Fortum LK försätts i konkurs utan att betala ett regressanspråk.

#### *Ej lokaliserade tunnor*

Föreläggandet att utföra riskbedömningar av ej lokaliserade tunnor (punkten 3) är inte tillräckligt preciserat. Det är oklart dels vilka åtgärder som avses, dels vilket resultat som förväntas. Det är inte heller möjligt för Bygglim att utföra en riskbedömning av ännu ej lokaliserade tunnor. Det saknas tillräckligt bedömningsunderlag för att göra en riskbedömning avseende tunnor utanför det s.k. dumpningsområdet med en sådan detaljriktighet, säkerhet och precision som kan tas till intäkt för fortsatta åtgärder. De förelagda åtgärderna är heller inte möjliga att genomföra inom den angivna fristen om 18 månader (punkten 4).

### **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL**

Mark- och miljööverdomstolen har hållit sammanträde i målet. Parterna har åberopat samma bevisning som i mark- och miljödomstolen. Ljud- och bildupptagningarna av förhören vid mark- och miljödomstolen med L.H. och Å.E. har spelats upp.

#### **Utgångspunkter för prövningen**

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar inledningsvis att Bygglim, som inte kunnat överklaga mark- och miljödomstolens dom, har möjlighet att få de invändningar som bolaget tidigare framfört prövade i Mark- och miljööverdomstolen. Dessutom finns det med hänsyn till målets karaktär inte något processuellt hinder mot att pröva samtliga de frågor som aktualiseras i målet.

I målet ska bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken i dess lydelse före den 1 augusti 2007 tillämpas och hänvisningar nedan avser därför bestämmelsernas lydelse före den tidpunkten.

### **Faktisk drift efter den 30 juni 1969**

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

Av utredningen framgår att det är Fortum LK:s (då SSF) tillverkning av VCM vid Stockviksverken som gav upphov till det nu aktuella avfallet i form av förbrukad kvicksilverhaltig katalysatormassa. Vidare framgår att samma bolag göt in avfallet i betong i metalltunnor och dumpade tunnorna i havet under åren 1953–1964. Vid Stockviksverken tillverkades VCM åren 1945–1968 och PVC åren 1945–1988. Eftersom VCM inte har tillverkats och någon dumpning inte skett efter den 30 juni 1969 är en fråga i målet om tillverkningen av VCM utgjort en del av PVC-verksamheten vid Stockviksverken, som är den verksamhet vars drift fortgått efter nämnda datum och som länsstyrelsen anser att Bygglim varit verksamhetsutövare för.

Bygglim har gjort gällande att VCM-tillverkningen inte utgjort en del av PVC-tillverkningen utan att det är fråga om två skilda verksamheter. Detta eftersom tillverkningen sker i skilda tekniska processer i separata anläggningar, medför skilda typer av föroreningar och resulterar i två olika produkter med egna marknader. Det finns således enligt bolaget inget sådant tekniskt och miljömässigt samband mellan tillverkningen av VCM och PVC att de kan anses utgöra samma verksamhet. Bygglim har även gjort gällande att den PVC-verksamhet som fortsatte bedrivas efter 1969 var av annat slag än dessförinnan eftersom den inte har innefattat egen tillverkning av VCM och följaktligen inte gett upphov till något kvicksilverhaltigt avfall.

Av utredningen i målet, bl.a. sakkunnigutlåtandet från Å.E., Geosyntec Consultants AB, framgår att det för tillverkning av PVC krävs olika insatsvaror, bl.a. VCM. Vidare framgår att det finns både helintegrerade kemiska anläggningar för PVC-produktion där samtliga insatsvaror tillverkas i olika fabriksdelar och anläggningar för PVC-produktion utan egen tillverkning av insatsvaror liksom

anläggningar som endast tillverkar någon av insatsvarorna. Det innebär att en tillverkare av PVC kan välja i vilket stadie av produktionskedjan denne startar sin process, med eller utan egen tillverkning av VCM. Av den VCM som tillverkades vid Stockviksverken användes merparten vid tillverkningen av PVC där, även om VCM vid den tidpunkten hade andra användningsområden. (Se Geosyntec Consultants AB, Historisk vinylkloridproduktion – Användningsområden och produktionsmönster, augusti 2022, s. 8 och 13 ff.)

Med hänsyn till sambandet mellan PVC- och VCM-tillverkningen inom Stockviksverken anser Mark- och miljööverdomstolen att dessa olika delverksamheter ska ses som en integrerad helhet. De olika delverksamheterna som har bedrivits inom området har i detta fall haft ett sådant tekniskt och miljömässigt samband att de tillsammans utgör en verksamhet. Det är således inte fråga om sådana fristående verksamheter för vilka bestämmelserna i 8 § införandelagen ska tillämpas var för sig (jfr t.ex. MÖD 2009:36, MÖD 2010:17 och MÖD 2010:19). Avfall som uppkommer som ett led i en tillverkningsprocess kan inte ses skilt från den verksamhet som genererar avfallet. Det avfall som uppkommit som en följd av tillverkningen av VCM och förfarandet att göra sig av med avfallet genom att dumpa det till havs får därför anses ha varit en del av PVC-tillverkningen (se MÖD 2008:11 och MÖD 2010:11). Mot den bakgrunden och då PVC-tillverkningen vid Stockviksverken pågick fram till 1988, instämmer Mark- och miljööverdomstolen i mark- och miljödomstolens bedömning att det är fråga om miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969 och att förutsättningarna i övrigt i 8 § införandelagen för tillämpning av 10 kap. miljöbalken är uppfyllda.

### **Förorening**

Bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken 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. 1 § miljöbalken). För att bestämmelserna i kapitlet ska vara tillämpliga krävs alltså att det är fråga om ett område som är förorenat. De kan alltså inte tillämpas för att få till stånd undersökningar för att utreda om ett område eventuellt är förorenat.

I praxis har det bedömts vara tillräckligt med resultatet från en s.k. MIFO fas 1-undersökning för att konstatera att ett område är förorenat på det sätt som anges i 10 kap. 1 § miljöbalken. En samlad bedömning utifrån bl.a. verksamhetens lokalisering, markens egenskaper, hur verksamheten bedrivits samt hur utsläpp och avfall hanterats har legat till grund för slutsatsen att det varit fråga om en förorening. Vissa provresultat har utgjort stöd för bedömningen men inte varit avgörande. (Se MÖD 2010:17 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 november 2019 i mål nr M 9302-18.)

Bygglim har gjort gällande att det inte är fråga om en konstaterad förorening utan att det i stället är fråga om ett förvaringsfall eftersom det kvicksilverhaltiga avfallet är inneslutet i tunnor väl avgränsat från omgivningen.

I detta fall har kvicksilverhaltig katalysatormassa blandats med betong, gjutits in i ståltunnor och därefter dumpats i havet utanför Sundsvallsbukten. I ansvarsutredningen redovisas att det totalt har dumpats cirka 23 000 tunnor varav cirka 13 200 tunnor inom eller i närheten av dumpningsområdet. Inom dumpningsområdet dumpades tunnorna på cirka 80 meters djup. De 23 000 tunnorna innehåller uppskattningsvis cirka 5,6–8,9 ton kvicksilver varav de 13 200 tunnorna inom eller i närheten av dumpningsområdet innehåller cirka 2,6–4,0 ton kvicksilver. Sveriges Geologiska Undersökningar har 2006 lokaliserat cirka 3 600 av tunnorna i och strax utanför dumpningsområdet. Kemakta har 2008, på uppdrag av länsstyrelsen, genomfört en undersökning enligt MIFO fas 2 som omfattade bl.a. kartläggning av bottenförhållanden samt undersökning av föroreningssituationen i sediment och vatten. I den sammantagna riskklassningen enligt undersökningen har dumpningsområdet placerats i riskklass 1 (mycket stor risk) med hänsyn till bl.a. den stora mängd kvicksilver som tunnorna sammantaget innehåller. Viss provtagning av sediment har gjorts inom dumpningsområdet som indikerar låga kvicksilverkoncentrationer. Parterna har olika uppfattning om provtagningens representativitet, tunnornas skick liksom om tunnornas och betongens motståndskraft över tid mot degradering, bl.a. korrosion, vittring och utlakning.

I målet är fråga om ett stort antal tunnor, med en mycket stor sammantagen mängd kvicksilver, som har dumpats i havet inom ett omfattande område, på stort djup och

spritts på ett sådant sätt att verksamhetsutövaren efter dumpningen saknat kontroll över tunnorna. Mot den bakgrunden instämmer Mark- och miljööverdomstolen i mark- och miljödomstolens bedömning att det inte är fråga om en sådan förvaring av material eller avfall som är väl avgränsat från omgivningen och som ska klassificeras som ett s.k. förvaringsfall (jfr t.ex. MÖD 2010:10 och MÖD 2010:11). Mark- och miljööverdomstolen instämmer vidare i bedömningen att plåt och betong i salthaltigt vatten saknar förutsättningar att över tid hindra kvicksilver från att frisättas. Även om det inte är helt utrett i vilket skick tunnorna är och i vilken omfattning kvicksilver frisätts delar domstolen bedömningen att själva förekomsten av tunnorna innebär en förorening som kan utgöra risk för människors hälsa eller miljön på sätt som krävs för att 10 kap. miljöbalken ska vara tillämpligt.

#### **Verksamhetsutövare**

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. miljöbalken (2 kap. 8 § miljöbalken). Ansvarig för efterbehandlingen av förorenade områden är verksamhetsutövaren, dvs. den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen (10 kap. 2 § miljöbalken).

Bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken bygger på den grundläggande principen om att förorenaren ska betala och bör ges en tillämpning som i möjligaste mån underlättar bedömningen av vem som är verksamhetsutövare i kapitlets mening. I annat fall motverkas syftet att förenkla förfarandet vid ett avhjälpande. Konstruktionen med ett solidariskt verksamhetsutövaransvar och möjlighet för den som gjorts ansvarig för avhjälpandeåtgärder att föra regresstalan mot övriga verksamhetsutövare, syftar till att åstadkomma en effektiv och förenklad offentligrättslig reglering. Frågan om ansvarsfördelningen mellan verksamhetsutövarna har i stor utsträckning förlagts till regressledet och blir ytterst en tvistefråga mellan verksamhetsutövarna. (Se NJA 2012 s. 125 p. 6–7 och 9.)

Bestämmelsen i 10 kap. 2 § miljöbalken knyter ansvaret till den skadliga effekten av en verksamhet eller åtgärd. Vid bedömningen av vem som är verksamhetsutövare

enligt bestämmelsen, och som därmed ingår i kretsen av solidariskt ansvariga, finns därför inget egentligt utrymme att ta hänsyn till de närmare omständigheterna kring den uppkomna miljöskadan, t.ex. var och ens bidrag till skadan. Bedömningen av sådana omständigheter kan bli förhållandevis komplicerad och leda till fördröjningar om de ska genomföras innan ett avhjälpande kan komma i gång varför de i vart fall inte bör ges någon betydelse för vem som ska anses vara verksamhetsutövare. De får i stället beaktas när omfattningen av ansvaret enligt 10 kap. 4 § miljöbalken bestäms och vid den slutliga uppdelningen av det solidariska ansvaret enligt 10 kap. 6 § miljöbalken. (Se NJA 2012 s. 125 p. 10.)

När det gäller frågan om vem som ska anses vara verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § miljöbalken bör samma synsätt gälla vid tillsynsmyndighetens krav som vid en tvist mellan enskilda parter om det rättsliga ansvaret för saneringskostnader. Detta eftersom regresskravet är en följd av det solidariska ansvaret gentemot det allmänna och inte kan ses skilt från det ansvaret. Om man gör olika bedömningar av vem som är verksamhetsutövare i förhållande till det allmänna och vem som är det vid tvist mellan enskilda, skapar det oklarheter om ansvaret för ett avhjälpande. (Se NJA 2012 s. 125 p. 11.)

Som redogjorts för ovan bygger 10 kap. miljöbalken och det solidariska ansvaret på ett system som innebär att det ska vara enkelt för tillsynsmyndigheten att identifiera verksamhetsutövare och att frågor om slutligt ansvar och fördelningen av detsamma har förskjutits till senare led i processen. Det förhållandet att en aktör anses vara verksamhetsutövare i den mening som avses i 10 kap. 2 § miljöbalken utesluter således inte att dennes bidrag till miljöskadan i slutändan bedöms vara så obetydligt att det inte motiverar ett avhjälpandeansvar.

På 1980-talet genomfördes omstruktureringar inom Nobel Industrier där ett antal verksamheter samlades och fördelades på olika bolag. Fyra avtal kopplade till omstruktureringarna har getts in i målet, dels ett överlåtelseavtal respektive lego-tillverkningsavtal från den 2 december 1983 mellan Fortum LK (då KemaNobel Aktiebolag) och Inovyn (då KemaNobel Plast Aktiebolag), dels två överlåtelseavtal

från den 6 respektive 9 september 1985 mellan Fortum LK (då KemaNobel Aktiebolag) och Casco Aktiebolag (då KemaNord Plast Aktiebolag) respektive mellan Fortum LK (då KemaNobel Aktiebolag) och Bygglim (då Aktiebolaget Casco). Av utredningen framgår att det är Fortum LK och Inovyn som innehaft samtliga relevanta miljötillstånd till verksamheten vid Stockviksverken.

Länsstyrelsen har i sin ansvarsutredning bedömt att Fortum LK, Inovyn och Bygglim är solidariskt ansvariga verksamhetsutövare för föreningen. Länsstyrelsen har anfört att avtalen från 1983 innebar att Inovyn övertog PVC-verksamheten vid Stockviksverken men att Fortum LK, genom legotillverkningsavtalet, fortsatte att tillverka PVC för Inovyns räkning. Genom avtalet den 6 september 1985 överlät Fortum LK till Casco Aktiebolag plastverksamheten med dess tillgångar och skulder samt rättigheter och skyldigheter inklusive legotillverkningsavtalet. Mot den bakgrunden och då Casco Aktiebolag var det bolag som fortsatte PVC-tillverkningen vid Stockviksverken fram till den lades ned 1988 anser länsstyrelsen att ansvar uppstått för detta bolag. Bygglims verksamhetsutövaransvar uppstod sedan genom att Casco Aktiebolag fusionerades in i Bygglim 2010.

Bygglim har gjort gällande att Inovyn varit den part som genom 1983 års avtal övertog den aktuella rörelsen från Fortum LK och därigenom kontrollerade tillverkningen av PVC vid Stockviksverken. Avtalen från 1985 innebar inte att Bygglim eller något med Bygglim fusionerat bolag förvärvade någon verksamhet eller något inkrån som kan grunda ett verksamhetsutövaransvar. Bygglim har hänvisat till Mark- och miljööverdomstolens bedömning i regressmålet avseende innebörden av 1985 års avtal.

Det kan i detta sammanhang noteras att Bygglim i regressmålet väckte och fick prövat sin regresstalan mot Fortum LK angående ersättning för de kostnader Bygglim haft för framtagandet av undersökningsplanen avseende dumpningsområdet. En regresstalan förutsätter att både käranden och svaranden är att anse som verksamhetsutövare i den mening som avses i 10 kap. 2 § miljöbalken (se MÖD 2006:26). I regressmålet bedömde såväl Mark- och miljööverdomstolen som mark- och miljödomstolen att både Fortum LK och Bygglim, som båda bedrivit PVC-verksamhet vid Stockviksverken, var att anse som verksamhetsutövare.

Av utredningen framgår att Bygglim, eller med Bygglim fusionerat bolag, har bedrivit PVC-verksamhet vid Stockviksverken under åren 1985–1988 och varit del av den kedja av bolag som bedrivit PVC-verksamhet på platsen mellan åren 1945–1988. Det kvicksilverhaltiga avfallet och förfarandet att dumpa det till havs har ovan bedömts vara en del av PVC-verksamheten. Mot bakgrund av syftet med reglerna i 10 kap. och bedömningen i regressmålet i nu aktuellt avseende anser Mark- och miljööverdomstolen i likhet med mark- och miljödomstolen att Bygglim är att anse som verksamhetsutövare i den mening som avses i 10 kap. 2 § miljöbalken.

### **Answarets omfattning**

Efterbehandlingsansvaret innebär att den ansvarige i skäligen omfattning ska utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som på grund av föroreningar behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. När answarets 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 denne bidragit till föroreningen endast i begränsad mån, ska även detta beaktas vid bedömningen av answarets omfattning. (Se 10 kap. 4 § miljöbalken.)

Om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 10 kap. 2 § miljöbalken, ska de svara solidariskt i den utsträckning inte annat följer av att ansvaret är begränsat enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. En verksamhetsutövare som visar att dennes 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 omständigheterna i övrigt. (Se 10 kap. 6 § miljöbalken.)

I förarbetena till 10 kap. 4 § miljöbalken anges att det ska göras en samlad skälighetsbedömning som beroende på omständigheterna kan leda till fullt, jämkat eller inget ansvar. Vid bedömningen ska beaktas tidsaspekten, om verksamheten bedrivits på ett vid den tiden accepterat sätt med iakttagande av de villkor som gällt för verksamheten

och andra omständigheter. Om en verksamhetsutövare kan visa att en del av föreningen endast beror på åtgärder av andra verksamhetsutövare bör det normalt inte vara skäligt att ålägga honom ett efterbehandlingsansvar för den delen av föreningen. Också i andra situationer, då föreningen visserligen inte klart kan hänföras till olika enskilda verksamhetsutövare men det ändå står klart att en viss verksamhetsutövars bidrag till föreningen är begränsat, bör detta få betydelse vid skälighetsbedömningen. (Se prop. 1997/98:45, del 2, s. 121.)

Av praxis framgår att det endast i undantagsfall är aktuellt att i undersökningsskedet jämka ansvaret i förhållande till det allmänna med stöd av 10 kap. 4 § miljöbalken (se t.ex. MÖD 2003:127 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 29 juni 2012 i mål nr M 3001-12). Det förhållande att den som ansvarar enligt 10 kap. 2 § miljöbalken som utgångspunkt har att utföra den utredning som är nödvändig för att kunna avgöra behovet av och sättet för eventuella vidare avhjälpandeåtgärder utesluter dock inte att jämkning i vissa situationer kan ske även i undersökningsskedet. Det har skilts på olika typer av verksamhetsutövaransvar när det gäller efterbehandling. Fall där verksamhetsutövaransvaret grundar sig på att ett subjekt övertar såväl rättigheter som skyldigheter från den tidigare verksamhetsutövaren genom exempelvis fusion har skilts från fall där verksamhetsutövaransvaret grundar sig på att ett subjekt förvärvat verksamheten med inkräm och fortsätter verksamheten på platsen. I sistnämnda situation finns det ofta fler subjekt i en kedja bakåt i tiden som kan ha ett verksamhetsutövaransvar vilket möjligen skulle kunna motivera att redan under undersökningsskedet jämka ansvaret. Om det står klart att inget kostnadsansvar för avhjälpandeåtgärder kan komma i fråga, genom att ansvaret till största delen ligger på andra subjekt, kan det knappast heller vara motiverat att ålägga adressaten att genomföra en undersökning. (Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 25 oktober 2024 i mål nr M 11266-23 och där angivna hänvisningar till praxis.)

Det föreläggande som är föremål för prövning i detta mål avser genomförandet av undersökningar enligt den undersökningsplan som Bygglim tidigare tagit fram samt genomförandet av en riskbedömning m.m. avseende ej lokaliserade tunnor. Förelagda undersökningsåtgärder är omfattande och förenade med betydande kostnader.

Av utredningen framgår att det är Fortum LK (då SSF) som under åren 1945–1968 har bedrivit den verksamhet vid Stockviksverken vilken resulterat i avfall i form av kvicksilverhaltig katalysatormassa och som under åren 1953–1964 har dumpat tunnor med ingjutet sådant avfall i havet. Lång tid har alltså förflutit sedan tunnorna dumpades i havet. Vidare framgår att den verksamhet som Bygglim, eller med Bygglim fusionerat bolag, bedrev vid Stockviksverken under åren 1985–1988 inte har gett upphov till något kvicksilverhaltigt avfall och inte heller har innefattat någon dumpning av tunnor med sådant avfall. Bygglim har således inte bidragit till kvicksilverföroreningen i någon del. Bygglims ansvar för föroreningen har också prövats i regressmålet.

Mot den bakgrunden anser Mark- och miljööverdomstolen vid en sammantagen bedömning att det i detta fall inte är skäligt enligt 10 kap. 4 § miljöbalken att förelägga Bygglim att genomföra de ytterligare undersökningar som nu är aktuella. Mark- och miljööverdomstolen finner således, i likhet med mark- och miljödomstolen, att länsstyrelsens beslut ska upphävas. Överklagandet ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden L.B. och L.B., referent, samt tekniska rådet C.B. och tf. hovrättsassessorn E.J.H.

**PARTER****Klagande**

Bygglim Sverige AB, 556026-1876

Ombud: Advokat A.L.  
Setterwalls Advokatbyrå i Malmö AB  
Box 4501  
203 20 MalmöOmbud: Advokat T.S.  
Setterwalls Advokatbyrå i Malmö AB  
*adress som ovan*Ombud: Advokat J.S.  
Setterwalls Advokatbyrå AB  
Box 1050  
101 39 Stockholm**Motpart**Länsstyrelsen Västernorrland  
871 86 Härnösand**ÖVERKLAGAT BESLUT**Länsstyrelsen Västernorrlands beslut den 20 januari 2022 i ärende nr 575-514-2022,  
se **bilaga 1****SAKEN**

Genomförande av undersökningsåtgärder i Sundsvallsbukten

**DOMSLUT**Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsen Västernorrlands beslut den  
20 januari 2022 i ärende nr 575-514-2022.

**Innehåll**

<b>BAKGRUND</b> .....	<b>3</b>
<b>1 YRKANDEN OCH INSTÄLLNING</b> .....	<b>3</b>
<b>2 BYGGLIMS GRUNDER</b> .....	<b>3</b>
<b>3 LÄNSSTYRELSENS GRUNDER</b> .....	<b>23</b>
<b>4 BYGGLIMS BEMÖTANDE</b> .....	<b>27</b>
<b>5 LÄNSSTYRELSENS BEMÖTANDE</b> .....	<b>36</b>
<b>6 BYGGLIMS YTTERLIGARE BEMÖTANDE</b> .....	<b>38</b>
<b>7 LÄNSSTYRELSENS YTTERLIGARE BEMÖTANDE</b> .....	<b>51</b>
<b>8 DOMSKÅL</b> .....	<b>52</b>

## BAKGRUND

Länsstyrelsen Västernorrland (länsstyrelsen) beslutade den 20 januari 2022 att förelägga Bygglim Sverige AB (556026–1876, Bygglim) följande:

1. Att utföra undersökningar i enlighet med steg 1 i framtagna undersökningsplan (se bilaga 2 till beslutet), daterad december 2018.
2. Att följa framtagna och/eller beskriven metodik i undersökningsplanen med tillhörande rapporter (länsstyrelsens diarienummer 575-7591-16).
3. Att göra en bedömning av risker med ej lokaliserade tunnor och om det finns ett behov av att lokalisera fler tunnor eller genomsöka specifika områden.
4. Att ha genomfört punkterna 1–3 ovan senast 18 månader efter detta beslut vunnit laga kraft.
5. Att redovisa resultaten från ovanstående punkter i en skriftlig rapport på svenska till länsstyrelsen senast 6 månader efter genomförda undersökningar.

Skälen för beslutet framgår av **bilaga 1**.

## 1 YRKANDEN OCH INSTÄLLNING

**Bygglim** yrkar *i första hand* att mark- och miljödomstolen ska upphäva beslutet samt *i andra hand*, för det fall domstolen inte upphäver beslutet, att Bygglims ansvar för undersökningsåtgärder ska jämkas till noll eller till vad som kan anses utgöra skälig omfattning.

**Länsstyrelsen** har motsatt sig ändring.

## 2 BYGGLIMS GRUNDER

### 2 kap 8 § och 10 kap § 2 § är inte tillämpliga

Miljöbalken skiljer på sådan verksamhet som kan anses vara pågående miljöfarlig verksamhet, som regleras enligt 9 kap. miljöbalken, respektive föroreningskador som regleras enligt 10 kap. miljöbalken. Föroreningsfall (ibland benämnt skadefall) fordrar att det ska föreligga förorening.

När något miljöfarligt *förvaras*, innebär det att den som har rådighet över den fasta egendom där förvaringen sker bedriver miljöfarlig verksamhet. Med detta följer ett preventivt ansvar, vilket innebär att den som är verksamhetsutövare har en skyldighet att se till att inte omgivningen påverkas negativt av det som förvaras. Det är som regel fastighetsägaren som har detta ansvar. Förvaringen anses dock inte utgöra en föroreningskada.

För att förvaring ska räknas som miljöfarlig verksamhet ska sådant som utgör avfall eller annan skadlig substans vara inrymt och väl avgränsat från omgivningen i någon form av täta kärl.

Länsstyrelsens påstående att redan förekomsten av tunnor skulle innebära att ett område är förorenat är inte korrekt (se MÖD 2010:10 och 11). Det är i detta fall fråga om just tunnor som håller avfallet väl avgränsat från omgivningen och enligt praxis kan det i brist på ett konstaterat läckage inte anses föreligga ett föroreningsfall. Miljöbalken erbjuder andra verktyg att hantera en situation som den aktuella när föroreningsfall inte är visat. I så fall ska krav på förebyggande åtgärder istället riktas mot förvararen med stöd av t.ex. 2 kap. 3 § miljöbalken. Det kan däremot aldrig bli aktuellt med ett föreläggande enligt 10 kap. miljöbalken.

Länsstyrelsen var redan i ett tidigt skede i ansvarsutredningsprocessen inne på att det var fråga om ett förvaringsfall. Detta framgår bl.a. av minnesanteckningar från möte i projektgruppen för tunnorna den 31 oktober 2006 där det under ”3. Ansvarsfrågor” anges ”*Tunnorna klassas som förvaringsfall, vilket innebär att de faller under 9 kap. MB*”.

Även om det från myndigheten finns en farhåga om att en föroreningskada eventuellt ska uppstå i framtiden, är detta i nuläget inte tillräckligt för att 10 kap. miljöbalken ska vara tillämpligt. Något belägg överhuvudtaget för att det skulle ha läckt från någon eller några tunnor finns inte. Utifrån det kunskapsläge som föreligger för närvarande är det fullt möjligt att tunnorna alltjämt innesluter den ingjutna katalysatormassan och att förvaring av denna sker i tunnorna utan läckage.

Detta är alltså ett ”klassiskt förvaringsfall”. Krav på utredning vid förvaring är oftast knutet till ägandet/rådighet av/över den fasta egendom där förvaring sker och ska riktas mot den som har rådighet över det förvarade avfallet och detta enligt andra bestämmelser än 10 kap. miljöbalken.

Allmänt vatten saknar enligt viss doktrin ”ägare” även om det är staten genom Kammarkollegiet som förfogar över rådigheten genom sin möjlighet att ge rådighetstillstånd. Förvaring på allmänt vatten får, om uppfattningen skulle vara att staten inte kan betraktas som ägare eller rådighetsmässigt jämställd med en ägare i avseende på allmänt vatten, bedömas som andra fall där ägare saknas, t.ex. vid abandonerade fastigheter och i den mån det är ett angeläget allmänt intresse att åtgärder kommer till stånd får sådana bekostas av det allmänna. Då det i detta fall således rör sig om ett förvaringsfall (som Bygglim därtill inte har rådighet över eller bedriver), kan ett föreläggande enligt 10 kap. miljöbalken inte riktas mot Bygglim.

För det fall mark- och miljödomstolen skulle anse att det föreligger en föroreningsskada är 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § miljöbalken ändå inte tillämpliga och kan alltså inte läggas till grund för ett föreläggande från länsstyrelsen. Beslutet är alltså i strid med gällande rätt även av det skälet. Redan i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken (införandelagen) framgår det i 8 § att bestämmelserna i 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § miljöbalken ska tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet vars *faktiska drift* har pågått efter den 30 juni 1969, om verkningarna av verksamheten alltså pågår vid tiden för miljöbalkens ikraftträdande (dvs. 1999) och det föreligger behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten.

Begreppet ”faktisk drift” har konkretiserats genom ett antal olika rättsfall (se MÖD 2009:36, MÖD M 3001-12 och MÖD M 3960-12). Gemensamt för samtliga dessa rättsfall är att de konstaterar att om faktisk drift ska anses ha pågått efter den 30 juni 1969 måste den verksamhet som bedrivits efter denna tidpunkt vara tekniskt och miljömässigt av samma art som den tidigare bedrivna och förorenande verksamheten.

I förevarande ärende är det två skilda tekniska processer – VCM-tillverkning och PVC-tillverkning – som medför skilda typer av föroreningar och som också resulterat i två olika produkter (jfr MÖD 2009:36). Länsstyrelsen har i sin ansvarsutredning, daterad den 31 augusti 2021 (Ansvarsutredningen) slagit samman tillverkningen av de olika fristående råvarorna som ingått i PVC-tillverkningen och ansett att dessa utgjort ”en del av den faktiska driften av den huvudsakliga verksamheten, dvs. PVC-tillverkningen”. Detta är en direkt felaktig utgångspunkt.

De olika beståndsdelarna som ingått i PVC-tillverkningen, dvs. klorväte, acetylen, VCM etc. har inte tillverkats enkom för att användas som råvaror i PVC-framställningen. Tvärtom, har dessa olika råvaror i varierande omfattning köpts och sålts till och från olika platser i Sverige och utomlands. Att VCM-tillverkningen inte hade ett tekniskt eller geografiskt samband med PVC-tillverkning är också tydligt, eftersom denna tillverkning 1968 flyttade till en fabrik i Stenungsund, i en annan del av landet, där tillverkning skedde med en annan metod utan kvicksilver som katalysator och som sedan transporterades till Stockvik. Inte heller det klor som användes framställdes i Stockvik. Dessutom revs den s.k. monomerplattan då VCM-tillverkningen upphörde.

Det är ostridigt att tillverkningen av VCM upphört i Stockvik under 1968, dvs. innan någon miljöskyddslagstiftning trätt i kraft, och att dumpningen av tunnorna upphört fyra år tidigare. Någon faktisk drift avseende tillverkning av VCM har inte pågått efter den 30 juni 1969 och bestämmelserna i 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § miljöbalken är därmed med anledning av 8 § införandelagen inte tillämpliga. Inte heller har Bygglim på annat sätt övertagit ansvar relaterat till VCM-tillverkningen som skulle kunna utgöra skäl för att bestämmelserna skulle vara tillämpliga. Det saknas därför rättsliga förutsättningar att förelägga Bygglim att vidta de åtgärder som framgår av beslutet.

**Beslutet står i strid med principen att förorenaren betalar**

För det fall mark- och miljödomstolen skulle finna att 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § miljöbalken är tillämpliga ska föreläggandet ändå upphävas eftersom det är utställt till fel adressat.

Det står som utgångspunkt tillsynsmyndigheten fritt att välja vilken av de identifierade verksamhetsutövarna som ett föreläggande ska riktas mot, förutsatt att de bidragit till en förening på så sätt att ett solidariskt ansvar uppstått. Detta eftersom avsikten är att de olika verksamhetsutövarna sedan ska fördela ansvaret sinsemellan utifrån bestämmelserna i 10 kap. 6 §§ miljöbalken. Bestämmelsen i 6 § är alltså att se som en förenklingsregel för tillsynsmyndigheten. Detta innebär emellertid inte att tillsynsmyndigheten får låta sig styras av vilken verksamhetsutövare som det är enklast att rikta föreläggande om avhjälpande mot, om ansvar inte alls eller endast till liten del föreligger för detta subjekt.

Att avsiktligt välja ett subjekt som inte har bidragit till föreningen med vetskap om att denna part inte kan utöva regress mot den faktiska förorenaren är ett exempel på när en tillsynsmyndighet vänder sig till den verksamhetsutövare som det är enklast att förelägga, snarare än den verksamhetsutövare som faktiskt orsakat föreningen. Detta utgör ett tydligt avsteg från principen att förorenaren betalar.

I SOU 2011:86, Bättre miljö – minskade utsläpp, s. 357, uttalade utredningen att förenklingsregeln i 6 § inte får innebära att övriga regler i 10 kap. miljöbalken sätts ur spel eller begränsas.

Genom regressmöjligheten kan det offentlighetsrättsliga ansvaret fördelas på ansvariga subjekt först och främst utifrån bidraget till föreningen men även med hänsyn till omständigheterna i övrigt. Det är detta system som, oavsett hur tillsynsmyndigheten väljer att agera, ska tillförsäkra att den som förorenat därmed i slutändan också får betala.

En absolut förutsättning är då att det finns en faktisk regressmöjlighet. Annars fungerar inte systemet och det skulle innebära att det subjekt som tillsynsmyndigheten för enkelhets skull vänt sig mot får betala utan möjlighet att kräva den verkliga förorenaren på ersättning. I en sådan situation kommer inte principen att förorenaren betalar att råda. Att möjligheten att regressvis kräva den faktiska förorenaren på ersättning ska beaktas av tillsynsmyndigheten vid förelägganden framgår även i praxis, se bl.a. MÖD 2014:2 (Falkvarv).

Trots Mark- och miljööverdomstolens (MÖD) avgörande den 2 juni 2023 i mål nr M 8740-20, vari konstaterats att varken det allmännas anspråk på avhjälpande eller Bygglims regressanspråk på ersättning för kostnaderna för framtagandet av undersökningsplanen kan anses prekluderade enligt 6 § kallelselagen, har Bygglims eventuellt fortsatt begränsade regressmöjligheter gentemot Fortum LK.

Den ”normala” systematiken där tillsynsmyndigheten i tillsynsskedet väljer skönsmässigt bland verksamhetsutövarna och de sedan enligt 10 kap. 6 § miljöbalken fördelar ansvaret sinsemellan fungerar alltså inte i detta fall. Med vetskap om detta kan tillsynsmyndigheten inte vända sig mot valfritt subjekt, eftersom det innebär att principen att förorenaren betalar inte efterlevs. I en sådan situation måste tillsynsmyndigheten beakta att regressmöjligheterna är högst osäkra och begränsade och istället rikta sitt föreläggande mot ”rätt” subjekt – i detta fall Fortum LK.

Av 10 kap 6 § miljöbalken följer också att en verksamhetsutövare som visar att dennes bidrag till miljöskadan är så obetydligt att det inte ensamt motiverar något avhjälpande ska svara endast för den del som motsvarar bidraget. I detta fall är det, såsom framgår av bl.a. genom Ansvarsutredningen samt mark- och miljödomstolens dom i mål nr M 2927-17 och MÖD M 8740-20, klarlagt att det endast är Fortum LK som tillverkat VCM och dumpat tunnorna. Det är därmed inte fråga om en sådan verksamhet där det kan vara svårt att urskilja olika subjekts bidrag till föroreningen, utan i detta fall är det ostridigt endast Fortum LK som har bidragit till föroreningen. Bygglims bidrag till föroreningen kan därmed inte vara något annat än noll. Utifrån

10 kap. 6 § miljöbalken måste Bygglims bidrag anses vara så begränsat att det inte kan innebära att Bygglim kan ha solidariskt ansvar för Fortums LK:s förening. Även av detta skäl står det alltså klart att länsstyrelsen borde riktat sig mot Fortum LK.

Slutligen måste det konstateras att en tillsynsmyndighet av bekvämlighetsskäl inte får avstå från att rikta kraven mot det subjekt som rätteligen bör svara för åtgärderna (jfr MÖD 2011:1). Möjligheterna att utverka prestationen från den faktiska föreningen ska vara helt uttömda för att tillsynsmyndigheten ska kunna avstå från att kräva rätt subjekt. Det har i sammanhanget ingen betydelse om det från ekonomisk utgångspunkt kan befaras vara svårare att utkräva ansvaret från någon av verksamhetsutövarna. I praxis är det också i princip uteslutande vid den faktiska föreningens konkurs eller obefintlighet på annat sätt som ansvar med framgång kunnat riktas mot någon som har ansetts utgöra senare verksamhetsutövare. Så ser inte situationen ut i detta fall.

Sammantaget kan den frihet som normalt råder för tillsynsmyndigheten att fritt välja mot vem ett föreläggande ska riktas, inte vara tillämpligt i detta ärende då civilrättslig regressmöjlighet mot föreningen i praktiken kan sägas saknas på grund av preklusion. Här har länsstyrelsen riktat förelägandet mot fel subjekt och beslutet ska därför upphävas.

### **Bygglim har inte solidariskt ansvar för Fortum LKs förening**

För det fall mark- och miljödomstolen inte skulle finna att länsstyrelsen rätteligen bör rikta sitt föreläggande mot Fortum LK ska beslutet ändå upphävas eftersom Bygglim med stöd av 10 kap. 6 § miljöbalken och med hänsyn till att bidraget till föreningen är så litet att det inte ensamt motiverar avhjälpande, inte kan anses ha solidariskt ansvar för Fortum LK:s förening. Bygglim åberopar därvid allt det som åberopats till stöd för varför länsstyrelsen rätteligen skulle ha förelagt Fortum LK (se under rubriken ”Beslutet står i strid med principen att föreningen betalar”). Fortum LK har ensamt bidragit till föreningen och Bygglims bidrag måste i

konsekvens härmed anses vara noll, vilket inte enligt bestämmelsen kan grunda ett solidariskt ansvar. Föreläggandet saknar därmed lagligt stöd.

**Omfattningen av Bygglims eventuella ansvar ska under alla förhållanden jämkas**

Enligt 10 kap. 4 § 1 st. miljöbalken ska den som är ansvarig för att avhjälpa en föroreningskada *i skäligen omfattning* utföra eller bekosta *det avhjälpande* som behövs. Vid tillämpningen av jämningsbestämmelsen har det i de flesta refererade fall ansetts att jämkning inte ska ske i de fall där kravet från myndigheten avser undersökningsåtgärder. Detta är inget som följer av lag eller ens avsikter i förarbetena, utan en tillämpning som har skett utifrån domstolarnas ändamålstolkning och allmän skälighetssynpunkt. Även undersökningar ska dock bli föremål för en skälighetsbedömning. Det saknas i förarbetena helt ledning i fråga om i vilka fall jämkning kan komma i fråga och att det skulle vara förbehållet kostnader för åtgärd saknar helt stöd. Detta måste således vara ett resultat av rättstillämpningen. Med denna utgångspunkt ska domstolen kunna vara fri i sin bedömning av vad som utifrån bestämmelsens lydelse och funktion ska kunna anses skäligt.

En annan orsak till den tillämpning som skett är rimligtvis att kostnaderna för undersökning i de allra flesta fall är så begränsade att det närmast alltid anses skäligt att låta ett utpekat ansvarssubjekt utföra dem. De beräknade kostnaderna för att genomföra de undersökningar som framgår av beslutet och som motsvarar steg 1 i undersökningsplanen uppgår till 19-42 miljoner kronor. Skulle steg 2 bli aktuellt förväntas kostnaderna öka med ytterligare ca 17-36 miljoner kronor (se Uppdaterade kostnadsuppskattningar för genomförande av undersökningsplan för kvicksilvertunnor i Sundsvallsbukten, daterad 4 mars 2024, aktbilaga 73). Kostnaderna är därmed höga och väsentligt högre än de kostnader som vanligtvis är förknippade med undersökningar, och därtill innefattas inte en riskbedömning av de tunnor som förväntas ligga utanför dumpningsområdet (se punkten 3 i det överklagade beslutet). Den mycket höga kostnaden utgör ett skäl i sig till varför det bör kunna komma i fråga att göra en jämkning av Bygglims ansvar enligt 10 kap.

4 § 1 st. miljöbalken, trots att jämkning vanligtvis inte förekommer avseende undersökningsstadiet. Det är sammantaget i detta fall fullt motiverat att kunna tillämpa de jämkningsprinciper som följer av praxis även för undersökningsåtgärder. Jämkning ska därmed ske och hur denna jämkning bör ske ska redovisas nedan.

Enligt 10 kap. 4 § 2 st. 2 m. miljöbalken ska det vid bestämmandet av en verksamhetsutövares ansvar beaktas om denne kan visa att den bidragit till föroreningen endast i begränsad mån. I det här fallet är det klarlagt att Bygglims bidrag till föroreningen är obefintligt, varför det föreligger skäl för jämkning till noll.

Enligt 10 kap. 4 § 2 st. 1 m. miljöbalken ska den tid som har förflutit sedan föroreningen ägde rum beaktas när omfattningen av ansvaret bestäms. Länsstyrelsen har själv gjort en beräkning utifrån den praxis som finns och konstaterade vid möte 4 oktober 2021 att sammantaget 31,5 procent ansvar skulle kvarstå på enskilda ansvarssubjekt och att det allmänna ska bära återstoden. Det saknas i nuläget anledning att ifrågasätta länsstyrelsens bedömning i denna del.

Enligt 10 kap. 4 § 2 st. miljöbalken ska även omständigheterna i övrigt beaktas vid bestämmande av ansvarets omfattning. Även om kraven inte anses prekluderade föreligger det i ett sådant fall fortfarande ett flertal osäkerheter för Bygglim som kan påverka möjligheterna att till syvende och sist få betalt från Fortum LK. Bygglims möjligheter att genom regress kräva ersättning från den verkliga förorenaren, Fortum LK, får alltså anses högst osäkra och begränsade. Bygglims eventuella ansvar ska därför jämkas till noll eller vad som annars kan anses skäligt.

### **Sakomständigheter**

Tunnorna med kvicksilverhaltig katalysatormassa dumpades av företaget Stockholms Superfosfats Fabriks AB, idag med firma Fortum LK som är en del av Fortum-koncernen. Bolaget hade bl.a. anläggningar vid Stockvik, som ligger vid kusten utanför Sundsvall, och verksamheten bedrevs vid de s.k. ”Stockviksverken”.

Ända sedan 1940-talet har det bedrivits en omfattande och avancerad kemisk-teknisk industri vid Stockviksverken vid ett flertal olika fabriker. Många olika ämnen och produkter har tillverkats varför det vore felaktigt att beskriva Stockviksverken som en anläggning enkom för produktion av PVC. Det har visserligen tillverkats PVC vid Stockviksverken men verksamheten har varit betydligt mer mångfacetterad och komplex än så.

PVC är en termoplastisk polymer och idag en av de vanligaste plastsorterna. VCM å andra sidan är en gas som idag främst används för framställning av PVC och som bindemedel i färg och lim. Under den relevanta tidpunkten, dvs. fram till och med 1968, hade VCM även många andra användningsområden, t.ex. som drivgas i sprayflaskor, tillverkning av golvbeläggning och som tillsats i färg.

Tillverkningen i Stockvik av såväl VCM som PVC startades 1945 av Fortum LK. 1968 ställdes VCM-fabrikerna av och i samband med detta lades tillverkningen av VCM i Stockvik ned för gott medan all PVC-produktion på platsen upphörde 1988. Länsstyrelsens beskrivning av tillverkning av PVC i Ansvarsutredningen är korrekt såtillvida att tillverkningen av PVC kräver *tillgång till* vissa råvaror. Det är emellertid missvisande att beskriva saken som att tillverkning av PVC kräver *egen tillverkning* av dessa råvaror. En tillverkare av PVC behöver inte producera vare sig klor eller VCM i egen regi. Vid Stockviksverken tillverkades t.ex. inte något klor utan för tillverkning av väteklorid användes klor som producerats externt. VCM tillverkades helt och hållet externt från och med 1968 och även under perioden fram till dess köptes delar av den VCM som användes in från extern part. VCM hade dessutom flera andra användningsområden.

VCM produceras genom reaktion mellan råvarorna acetylen och väteklorid med kvicksilverklorid som katalysator. Katalysatorns effektivitet minskade med tiden på grund av den höga temperaturen och måste därför regelbundet bytas ut. Av den kvicksilverklorid som tillsatts som katalysator uppstod därför efter processen en kvicksilverhaltig restkatalysatormassa. Det är denna förbrukade katalysatormassa med aktivt kol som gjutits in i tunnor som sedan dumpats i havet. PVC å andra

sidan tillverkas genom polymerisation av VCM. Samma restkatalysatormassa och sedermera dumpade tunnor skulle därmed kunnat uppstå utan att någon PVC hade tillverkats i Stockvik.

Tillverkning av PVC och tillverkning av VCM är alltså två *helt skilda processer* som leder till två helt olika produkter. Detta bekräftas, utöver den rent uppenbara kemiska skillnaden, också av att det funnits en egen marknad för produkten VCM. Det huvudsakliga användningsområdet för VCM är förvisso som insatsvara vid produktion av plasten PVC genom polymerisering. VCM har dock, framför allt historiskt, haft andra användningsområden och produkten VCM måste därför skiljas från produkten PVC. Tillverkningen av VCM – inte PVC – genom kvicksilvermetoden gav upphov till den aktuella katalysatormassan.

Den förbrukade katalysatormassan från tillverkningen av VCM behövde hanteras på något sätt. Den lösning som valdes var att blanda avfallet med betong, hålla detta i mindre tunnor och sedan dumpa tunnorna med det betongingjutna avfallet i havet utanför Sundsvall. De exakta proportionerna i tunnorna varierade något över tid. För tidsperioden 1961-1964 uppgick kvicksilvermängden i den förbrukade katalysatormassan till 2-3 procent. Dumpningen av tunnorna upphörde helt 1964. Mellan 1964-1968 skickades avfallet till Japan där det togs omhand. Efter 1968 tillverkades ingen VCM i Stockvik.

Totalt har ca 23 000 tunnor dumpats. 13 200 av dessa har dumpats i det område som undersökningsplanen avser och av dessa är det ca 3 600 tunnor som har lokaliserats. Området utgjorde internationellt vatten under den period då tunnorna dumpades.

Under 1968 avslutade Fortum LK all tillverkning av VCM i Stockvik och produktionen flyttades till Stenungsund. I samband med detta revs också den monomerplatta i Stockvik som användes för tillverkningen av VCM.

Efter 1968 har det alltså inte funnits några som helst geografiska samband mellan produktionen av VCM och produktionen av PVC – fabrikerna för tillverkning av

VCM respektive PVC har de facto befunnit sig mer än 70 mil från varandra, vilket illustrerar att VCM-tillverkningen varit en process som är helt åtskild från tillverkningen av PVC. I praktiken innebar det också att VCM som tillverkats i Stenungsund (som dessutom var tillverkad med en metod som inte använde kvicksilver som katalysator) fick transporteras till Stockvik på samma sätt som andra insatsvaror som användes för tillverkning av PVC.

Verksamheten i Fortum LK var och kom över tid att bli alltmer mångfacetterad. Vartefter åren gick kom kraftverksamheten att utvecklas och bli alltmer betydande både till omfattning och ekonomisk betydelse.

1983 ingick Fortum LK, men som då hade firman KemaNobel AB, i den stora företagsgruppen Nobel Industrier. Vid den tiden påbörjades en omstrukturering av företagsgruppen som innebar att vattenkraftsverksamheten skulle bedrivas i en del av koncernen och kemiindustrin i en annan del.

Först sålde Fortum LK sin rörelse avseende ”tillverkning och försäljning av PVC, kloralkali- och härtill relaterade produkter” som bl.a. bedrevs i Stenungsund och Stockvik till det bolag som idag heter Inovyn Sverige AB (Inovyn). Inovyn ingick vid den tiden i samma koncern som Fortum LK men kom att överlåtas till dåvarande Norsk Hydro Sverige AB som en del av omstruktureringen.

Som framgår av inledningen i rörelseöverlåtelseavtalet definierades ”Rörelsen” som den i Stenungsund och Stockvik bedrivna tillverkningen av bl.a. PVC. Överlåtelsen innefattade uttryckligen bl.a. alla till Rörelsen hänförliga rättigheter och skyldigheter enligt lagar och förordningar.

I överlåtelsen av Rörelsen ingick anläggningstillgångar och fastigheter i Stenungsund men inte anläggningstillgångar i Stockvik. Inovyns avsikt var att fortsätta och utveckla verksamheten i Stenungsund och att inom några få år avveckla PVC-tillverkningen i Stockvik. Av den anledningen ingicks ett avtal om legotillverkning av PVC mellan Fortum LK och Inovyn.

Enligt legotillverkningsavtalet skulle Fortum LK tillverka PVC i Stockvik för Inovyns räkning med användande av de anläggningstillgångar i Stockvik som inte hade ingått i rörelseöverlåtelsen. Legotillverkningsavtalet innebar att Inovyn skulle stå alla kostnader för PVC-produktionen, t.ex. lönekostnader, kostnader för elkraft, kostnader för vatten, kostnader för underhåll och reparationer samt kostnader för försäkring. Vidare skulle Inovyn förse Fortum LK med råvaror och tillsatskemikalier som behövdes för produktionen av PVC, vilket alltså inkluderade den VCM (tillverkad i Stenungsund) som användes.

Några år senare, under 1985, överläts ”plastverksamheten”, eller snarare det lilla som återstod av den tidigare verksamheten, från Fortum LK till ett annat bolag inom Nobel Industrier, KemaNord Plast AB. Här ingick legotillverkningsavtalet med Inovyn som ett av enbart tre avtal som särskilt angavs i överlåtelseavtalet.

Samtidigt överläts även ”Stockviksverksamheten” till Bygglim, som också var underordnat Nobel Industrier. Som framgått ovan har det under lång tid bedrivits omfattande kemi-teknisk verksamhet vid Stockviksverken och det var alltså delar av den kemisk-tekniska verksamheten som Bygglim nu fick ta över som en del av omstruktureringen inom Nobel Industrier.

Vid överlåtelsena 1985 hade det gått mer än tjugo år sedan tillverkningen av VCM hade avslutats i Stockvik (någon sådan verksamhet överläts alltså inte och monomerplattan var sedan länge riven) och det hade dessutom gått mer än tjugo år sedan tunnorna med katalysatormassa hade dumpats i Sundsvallsbukten.

Legotillverkningsavtalet med Inovyn avslutades under 1988 och därefter har det inte tillverkats PVC i Stockvik.

Efter överlåtelsena kom Fortum LK att ändra sin firma till Ljunga Kraft AB, indikerande att bolaget framöver skulle fokusera på kraftproduktion. Bolaget kom (relativt långt) senare att bli en del av Fortum-koncernen och då ta firman Fortum Ljunga Kraft AB.

Under 2010 fusionerades det tidigare KemaNord Plast AB (bolaget hade då ändrat firma till Casco AB) med Bygglim. Bygglim är idag en del av Nouryon-koncernen men bedriver inte någon verksamhet alls.

1995 kom den kraftverksamhet som bedrivits inom Nobel Industrier att slutligen skiljas från den kemitekniska verksamheten genom att de återstående ägarintressena i kraftverksamheten avyttrades till Stockholm Energi. Stockholm Energi slogs 1998 ihop med Gullspång Kraft-koncernen och såldes i samband med detta till Fortum, och på det viset kom det tidigare kemibolaget Fortum LK att bli en del av den finska energikoncernen.

Länsstyrelsen har i Ansvarsutredningen anfört att Bygglim, såsom senaste tillståndshavare och tidigare verksamhetsutövare av PVC-verksamheten vid Stockviksverken, också har ett efterbehandlingsansvar enligt 10 kap. 2 § miljöbalken. Bygglim har dock endast haft tillstånd under en mycket begränsad period (ca 3-4 månader) samt att PVC endast berörs i förbigående i det aktuella tillståndet. Det bör även noteras att under den tidsperiod då avfallet från VCM-tillverkningen dumpades i Sundsvallsbukten var verksamheten inte föremål för något tillstånd. Det är först från 1964 och framåt som verksamheten i Stockvik har varit föremål för tillstånd i olika former.

Av de tillstånd som i Ansvarsutredningen redovisats som relaterade till PVC-verksamheten har två tillstånd, daterade 1987 respektive 1988, meddelats till Bygglim (KN 76/87 och KN 138/88). Sammanfattningsvis framstår det, genom dessa tillstånd, som att Bygglim aldrig haft något eget tillstånd för PVC-produktion utan för lågviskösa polymerdispersioner och PVDC. Det kan också noteras att tillverkningen av PVC i Stockvik upphörde i december 1988, vilket innebär att om man, tillståndsmeningen till trots, ändå skulle anse att Bygglim varit innehavare av ett tillstånd för PVC-tillverkning, så har detta tillstånd i sådana fall innehafts under en mycket begränsad period, såväl i reell tid som i relation till den långa verksamhetshistorik som föreligger inom området i Stockvik.

Från myndigheternas sida hade det funnits kännedom om dumpningen av tunnorna i princip ända sedan dumpningen påbörjades. I modern tid påbörjade länsstyrelsen 2004 en s.k. MIFO-undersökning (Metod för inventering av förorenade områden) gällande tunnorna, vilket innebar att information samlades in och sorterades metodiskt i enlighet med MIFO-blankettens upplägg. Under sommaren 2006 genomförde Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) maringeologiska undersökningar längs kusten i Västernorrlands län och i samband med detta lokaliserades ett 30-tal tunnor innehållande katalysatormassa ingjutet i betong. I samband med vidare undersökningar av SGU lokaliserades ytterligare ca 3 600 tunnor.

Efter att dessa tunnor hade lokaliserats påbörjades arbetet hos länsstyrelsen med att kartlägga sakomständigheter och förhållanden kring tunnorna. Länsstyrelsen kallade sedermera till sig företrädare för både Bygglims dåvarande koncern, Akzo Nobel, som vid tidpunkten fortfarande bedrev annan industriell verksamhet i Stockvik, och företrädare för Fortums koncern. Inbjudan skickades per mejl av dåvarande rättschefen för länsstyrelsen. Av mejlet framgår bl.a. att deltagarna i mötet är tänkta att utgöra en ”strategigrupp” som ska arbeta med frågorna och att rättschefen därför vill höra om Fortum har något intresse av att vara med i gruppen. Slutsatsen i av mejlsvaret från dåvarande verkställande direktör och styrelseledamot i Fortum LK är att bolaget inte vill delta i strategigruppen. På det mejlet svarar rättschefen den 19 oktober 2006 följande:

*”[...] min preliminära bedömning måste vara att tunnorna är att betrakta som ett så kallat förvaringsfall, det vill säga ett fall där 9 kap miljöbalken ska tillämpas. Ansvar avilar under dessa förhållanden den som en gång dumpade tunnorna, alltså Fortum Ljunga Kraft AB.*

*[...]*

*Arbete med att i en ansvarsutredning fastställa en eventuell grad av verksamhetsutövaransvar kommer att inledas inom kort. Jag bedömer det som*

*naturligt att arbetet inom den bildade strategigruppen kommer att behandla också dessa ansvarsfrågor då de har en så tydlig koppling mot förutsättningarna att bekosta utredningarna. Så snart en sådan ansvarsutredning finns tillgänglig i utkastform kommer en sådan att skickas till Fortum Ljunga Kraft AB för att göra det möjligt för bolaget att bemöta sakomständigheter och lämna kompletterande upplysningar – sedan inleder vi förslagsvis en dialog kring ansvarsfrågorna.”*

Det framgår tydligt både av dokumentation i form av minnesanteckningar från strategigruppsmötet den 31 oktober 2006 och av Fortums respons att ett av syftena med strategigruppen varit att kartlägga och diskutera ansvarsfrågan. Det framstår därför för Bygglim som uppenbart att Fortum redan 2006 känt till utredningsarbetet och att ett utpekande av Fortum som ansvarig för såväl undersökningar som eventuella andra avhjälpandeåtgärder var en reell möjlighet.

I juni 2007, dvs. mindre än ett år efter att länsstyrelsen hade kallat till strategigruppsmötet, beslutades att Fortum LK skulle träda i likvidation.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Fortum LK alltså likviderades under en tid när det stod klart att länsstyrelsen arbetade med ansvarsfrågor kopplade till tidigare tillverkning av VCM och dumpning av tunnor innehållande det giftiga avfall som VCM-produktionen resulterat i. I ljuset av detta är det svårt att fjärma sig från misstanken om att likvidationen varit ett sätt för Fortum-koncernen att hantera den exponering och det potentiella ansvar som de tidigare dumpade tunnorna utgjort. Detta kan få effekter, bl.a. avseende Bygglims möjligheter att kräva ersättning från Fortum LK för det fall Bygglim slutligen skulle anses skyldigt att utföra några åtgärder.

I mars 2007 meddelade länsstyrelsen att J.D., som då var verksam vid Uppsala universitet, hade anlåtats för att utreda ansvarsförhållandena. D:s rapport färdigställdes under början av 2008. D. fokuserade framförallt på vilken part som det vore lämpligast att rikta ett föreläggande mot och kom för egen del fram till att det räckte att konstatera vilken part som var den senaste

tillståndshavaren. Bygglim menar att det är en felaktig ståndpunkt, vilket påpekades redan vid den tidpunkten. Det kan också konstateras att länsstyrelsen uppenbarligen inte delade D:s slutsatser eftersom arbetet sedan fortsatte med en ansvarsutredning i länsstyrelsens egen regi som kom till delvis andra slutsatser.

Nästa möte efter D:s rapport hölls först i november 2009. Då diskuterades bl.a. att D:s rapport skulle justeras genom en tilläggsrapport. D:s rapport har dock aldrig reviderats, trots att Akzo Nobel vid det här och flera andra tillfällen påpekat en mängd felaktigheter och brister. D:s ansvarsutredning är alltså inte fastställd av länsstyrelsen. Det faktum att länsstyrelsen sedan gick vidare och skapade en helt ny ansvarsutredning där man tydligt fokuserade även på Fortum LK, får anses vara en bekräftelse på att länsstyrelsen sedermera inte delade D:s slutsatser eller åtminstone inte tyckte de var heltäckande.

Under 2007-2008 hade Kemakta Konsult AB (Kemakta) i uppdrag av länsstyrelsen att göra vissa sedimentprovtagningar och även en riskklassning enligt MIFO fas II.

I juni 2013 kommunicerade länsstyrelsen ett utkast till ansvarsutredning som avsåg skyldigheten att upprätta en undersökningsplan för dumpningsområdet, och alltså inte ansvaret för eventuella åtgärder därefter. I utkastet anges att länsstyrelsen då ansåg att såväl Fortum LK som Bygglim kunde vara ansvariga och därmed skyldiga att upprätta en undersökningsplan. Bygglim yttrade sig över utkastet i november 2013 och bestred skyldigheten att upprätta en undersökningsplan.

Under 2014-2015 fortgick länsstyrelsens arbete med att färdigställa ansvarsutredningen för undersökningsplanen. I juni 2015 presenterade länsstyrelsen ansvarsutredningen, och upprepade trots Bygglims tidigare invändningar, sin uppfattning från 2013 med innebörd att både Fortum och Bygglim var att anse som verksamhetsutövare med ett ansvar att upprätta undersökningsplanen.

Med utgångspunkt i ansvarsutredningen förklarade länsstyrelsen sedan att det fanns olika alternativ för hur ärendet kunde fortsätta, där länsstyrelsen förespråkade att

parterna kom överens med myndigheten genom ett avtal om att ta fram undersökningsplanen framför att den riktade förelägganden mot Bygglim och /eller Fortum. Inom några månader stod det klart att Fortum och Fortum LK inte hade för avsikt att vidta några åtgärder på ”frivillig” basis. Bygglim å sin sida beslutade att gå länsstyrelsen till mötes och medverka till upprättande av en undersökningsplan, och det trots att Bygglim inte ansåg sig ha någon skyldighet till detta. Bygglim ansåg det viktigt att undersökningsplanen blev robust och underbyggd med tillräckligt mycket vetenskapliga belägg för att det i framtiden skulle finnas förutsättningar för en bedömning om risker och behov av eventuellt ytterligare åtgärder. Bygglim har genom en regresstalan enligt 10 kap. 6 § miljöbalken krävt ersättning från Fortum LK för de kostnader som Bygglim haft för upprättande av undersökningsplanen (se nedan under rubriken ”Regressmålet Bygglim./Fortum LK”).

Undersökningsplanen består av tre olika delar, del A som innehåller sammanfattning av kunskapsläget, preliminär konceptuell modell och identifiering av viktiga kunskapsluckor, del B som innehåller metod för miljöriskbedömning och del C som innehåller både modellering av frisättning och spridning av kvicksilver från tunnorna och själva undersökningsplanen. Såsom framgår av del C föreslås att undersökningarna delas upp i två steg. I första steget föreslås fokus vara undersökning av det tolv kvadratkilometer stora dumpningsområdet där tunnor sänktes 1961-1964. I detta ingår studier av tunnorna, bottensediment och vatten i dumpningsområdet. I ett andra steg, om det behövs för att kunna göra en robust riskbedömning, föreslås att bottensediment och vatten undersöks i ett större område runt dumpningsområdet. Det är fråga om en mycket komplex och omfattande undersökningsplan som är långt mer omfattande och därmed också långt mer kostsam än vad en undersökningsplan typiskt sett är.

Bygglim har sedan 2017 fört en civilrättslig talan mot Fortum LK. Talan bygger på att Bygglim, genom avtalet med länsstyrelsen att ta fram en undersökningsplan, åsamkats kostnader enligt 10 kap. miljöbalken och att Bygglim därmed har en rätt

att få dessa kostnader ersatta från den part som faktiskt producerat VCM och dumpat tunnorna, dvs. Fortum LK.

Ett viktigt syfte med denna talan har också varit att bibehålla möjligheten för Fortum LK:s likvidator (eller en senare konkursförvaltare) att återkräva de tillgångar, eller deras motsvarande värde, som lämnade Fortum LK inför och i samband med likvidationen. I korthet är det Bygglims uppfattning att Fortum LK har genomfört olovliga värdeöverföringar och att dessa olovliga värdeöverföringar kan återkrävas med stöd av reglerna i aktiebolagslagen. På så vis skulle Fortum LK också ha medel för att genomföra de avhjälpandeåtgärder som kan bli aktuella. Med anledning av Bygglims regresstalan blev likvidatorn i Fortum LK tvungen att återuppta den avslutade likvidationen för att Fortum LK skulle kunna hantera det krav som Bygglim framställt. Det har därefter reservationsvis framställts ett krav gentemot moderbolaget Fortum Sverige. Detta innebar preskriptionsbrott avseende den tioåriga preskriptionstid som annars skulle löpt från tidpunkten då tillgångarna lämnade Fortum LK.

Bygglim har således samarbetat med länsstyrelsen, t.ex. genom framtagandet av den frivilliga undersökningsplanen, under hela den mer än 15 år långa period som länsstyrelsens ansvarsutredningsarbete pågått och därtill vidtagit åtgärder för att det till Fortum LK ska kunna återföras medel för att genomföra eventuella avhjälpandeåtgärder.

Sedan Bygglim bekostat, och länsstyrelsen godkänt, undersökningsplanen gick länsstyrelsen vidare med nästa ansvarsutredning, dvs. Ansvarsutredningen. Den har avsett nästa steg i avhjälpandeprocessen, dvs. det faktiska utförandet av de undersökningar som beskrivs i undersökningsplanen, och kom så småningom att leda fram till det överklagade beslutet.

Det kan redan inledningsvis påpekas att länsstyrelsen den här gången gjort en delvis annan bedömning av vilka parter som skulle kunna vara skyldiga att utföra de undersökningar som länsstyrelsen vill åstadkomma. Från att tidigare ha pekat ut

Fortum LK och Bygglim har länsstyrelsen nu även pekat ut Inovyn som en verksamhetsutövare. Länsstyrelsen har härvid fäst avseende vid att Inovyn alltsedan sedan 1983 och fram till dess att PVC-produktionen lades ned (dvs. inklusive den tidsperiod när Bygglim bedrev PVC-verksamheten), enligt det ovan nämnda legotillverkningsavtalet, var den part som bestämde hur produktionen skulle bedrivas, vilka sorter, kvaliteter och kvantiteter av PVC som skulle produceras, levererat de råvaror (inklusive VCM) och tillsatskemikalier som behövdes för produktionen i fabriken, instruerat förfarandet med den färdiga varan samt ersatt det legotillverkande bolaget för kostnader för produktionen (t.ex. löner). Länsstyrelsen har också noterat att Inovyn hade rätt att med egen personal ta över ledningen av produktionen och varit den part som godkänt budgeten för verksamheten. Länsstyrelsen har därför dragit slutsatsen att Inovyn, såsom uppdragsgivare, haft den faktiska och rättsliga rådigheten över PVC-tillverkningen och därmed sådant inflytande över verksamheten att bolaget är att anse som ansvarig verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § miljöbalken.

Bygglim delar länsstyrelsens bedömning att Inovyn sedan 1983 varit den part som kontrollerat tillverkningen av PVC i Stockvik. En logisk konsekvens av detta är också att Bygglim inte har kunnat utöva någon kontroll över PVC-tillverkningen (eftersom det var Fortum LK som utövade kontrollen innan rörelseöverlåtelsen till Inovyn och det efterföljande legotillverkningsavtalet). Det tycks dock länsstyrelsen, av skäl som Bygglim inte förstår, ha bortsett ifrån.

Det kan också noteras att länsstyrelsen i Ansvarsutredningen anför att tillverkningen av VCM ska anses som en del av PVC-tillverkningen. Det är en för länsstyrelsen nödvändig slutsats; i annat fall föreligger inte faktisk drift och då saknas det helt enkelt ett privat subjekt som kan åläggas något ansvar för tillverkning av VCM och dumpning av tunnor med avfall. Detta är dock, som framgått ovan, en felaktig utgångspunkt.

I korthet har länsstyrelsen genom det överklagade beslutet alltså förelagt Bygglim att ensamt genomföra och bekosta utredningar i enlighet med det steg 1 som föreslås i den undersökningsplan som Bygglim tidigare, också ensamt, bekostat.

I arbetet med framtagandet av undersökningsplanen har Bygglim hela tiden haft att förhålla sig till att det är det s.k. ”dumpningsområdet” som ska undersökas. Vid arbetet med framtagandet av undersökningsplanen har fokus vidare endast varit dumpningsområdet, vilket framgår såväl av Ansvarsutredningen som av avtalet med länsstyrelsen. Det är också endast dumpningsområdet som omfattas av undersökningsplanen. I punkten 3 i det överklagade beslutet förelägger emellertid länsstyrelsen Bygglim att även genomföra en riskbedömning som tar sikte på ytterligare ca 19 400 tunnor som inte omfattas av den uppdaterade ansvarsutredningen och som dessutom *inte* lokaliserats.

### 3 LÄNSSTYRELSENS GRUNDER

Länsstyrelsen anser att tillverkningen av VCM var en integrerad del av tillverkningen av PVC. Av Ansvarsutredningen framgår att Bygglim tagit över bolaget Casco AB som i sin tur varit delaktigt i driften av PVC-tillverkningen. Det var i denna verksamhet som dumpningen av tunnorna skedde och det är ostridigt att denna verksamhet står för hela föroreningen. Länsstyrelsen anser alltså att PVC-verksamheten har orsakat hela föroreningen. Ansvar för denna förorening har genom den fortsatta driften förts över på den som senare drivit verksamheten vidare, dvs. Casco AB. Genom fusion tog Bygglim sedan över detta ansvar.

Länsstyrelsen står därför fast vid sin tidigare ståndpunkt att Bygglim är ett av tre ansvariga bolag. Det råder ett solidariskt ansvar och länsstyrelsen anser sig fri att rikta sitt föreläggande till vilken som helst av dessa verksamhetsutövare.

Eftersom ärendet fortfarande befinner sig i undersökningsskedet finns enligt gällande rättspraxis inte skäl för jämkning av ansvaret. Om jämkning ändå ska komma i fråga måste domstolen beakta alla relevanta omständigheter, inte endast

tidsaspekten. Länsstyrelsen vill särskilt trycka på att verksamhetsutövaren under lång tid haft kännedom om föroreningen och underlåtit att agera.

Länsstyrelsen anser också att dessa tunnor med kvicksilverhaltigt avfall på havets botten inte kan vara en förvaring eftersom verksamhetsutövaren helt frånhänt sig kontrollen över avfallet. Betongklumpar och plåtskal från tunnorna har fastnat i fiskenät längre in i Sundsvallsbukten och i det s.k. dumpningsområdet längre ut till havs har tunnor med rostskador och blottad betong med vittrad yta observerats och dokumenterats. Länsstyrelsens bedömning är att tunnorna därför inte kan betraktas som ett förvaringsfall i lagens mening.

Bygglim har argumenterat för att tunnorna ska anses vara ett förvaringsfall.

Länsstyrelsen vill i detta sammanhang framhålla att det redan på 1970-talet fastnade betongklumpar och sönderrostade plåtskal i fiskenät. I SGU:s undersökning från 2006 var samtliga observerade tunnor mer eller mindre rostskadade och där betongen var synlig uppvisade den en till synes kemiskt vittrad yta. Länsstyrelsens bedömning är att det är uppenbart att dessa tunnor kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön vilket innebär att 10 kap. miljöbalken är tillämpligt.

I motsats till vad Bygglim påstår är det inte möjligt att utkräva ansvar för förvaringsfall om det saknas fastighetsägare. Förvaringsfall regleras precis som Bygglim påpekat av 9 kap. 1 § miljöbalken. I punkt 2 definieras förvaringsfall som *en användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön*. Länsstyrelsen anser inte att havsbotten kan inrymmas i denna definition. Det innebär att förvaringsfall inte kan förekomma på internationellt vatten.

I alla situationer bör ett förvaringsfall förutsätta att det finns en viss kontroll och möjlighet att undersöka och utöva tillsyn över förvaringen. En dumpning av tunnor på havets botten ger inte dessa förutsättningar. Redan vid dumpningsskedet har verksamhetsutövaren helt frånhänt sig kontrollen över de dumpade tunnorna. Om

domstolen trots detta anser att det är ett förvaringsfall bör det vara verksamhetsutövaren och inte staten som alltjämt är ansvarig för förvaringen.

Tillverkningen av VCM har ingått som en integrerad del i tillverkningen av PVC och måste ses som en del av den faktiska driften av den huvudsakliga verksamheten, dvs. PVC-tillverkningen (jfr MÖD 2010:17). Dumpningen av tunnorna var ett sätt att göra sig av med avfall från en tillverkningsprocess och får ses som en del i PVC-tillverkningen (jfr MÖD 2008:11). Något utrymme att betrakta dumpningen som en självständig verksamhet finns inte. PVC-tillverkningens faktiska drift har bedrivits efter den 30 juni 1969, varvid ansvar finns för verksamhetens utövare (jfr MÖD 2005:30).

Länsstyrelsen erinrar inledningsvis att det framgår tydligt av lag och praxis att tillsynsmyndigheten har rätt att vända sig till vem som helst av de solidariskt ansvariga verksamhetsutövarna. I MÖD 2014:2 (Falkvarv) angavs att det solidariska ansvaret gäller även om det redan från början står klart att verksamhetsutövarens möjligheter till en framgångsrik regresstalan är små.

I NJA 2012 s. 125 (Kustbostäder) beskriver domstolen vad det solidariska ansvaret innebär. Domstolen anger att en konsekvens av reglerna är att det blir de övriga verksamhetsutövarna som ”*får ta de ekonomiska konsekvenserna, när någon av dem inte kan betala sin del av kostnaden för att avhjälpa skadorna*”. Länsstyrelsen anser inte att det finns stöd vare sig i lag eller praxis för Bygglims inställning i denna fråga.

Länsstyrelsen delar inte Bygglims uppfattning att bolagets bidrag till föreningarna är begränsat eller obetydligt. De föreningar som förekommer har alla orsakats av en och samma verksamhet; Stockholms Superfosfats Fabrik AB. Det har aldrig åberopats att vissa av tunnorna skulle härröra från någon annan verksamhet och det finns inga andra föreningar som kan ha gett upphov till viss del av föreningen. Den ovan nämnda verksamheten är fullt ut skyldig till att ha orsakat föreningen. För denna verksamhet har alla de solidariskt ansvariga verksamhetsutövarna var för

sig ett fullständigt ansvar. Som framgår av ansvarsutredningen har Bygglim tagit över och drivit den PVC-tillverkning som var den verksamhet som ursprungligen orsakade föroreningen. Det är i det skedet det solidariska ansvaret uppkommer. Gällande rätt är att den som övertagit en verksamhet tar över alla rättigheter och skyldigheter från den tidigare verksamhetsutövaren (jfr MÖD 2003:127). Ansvaret är alltså inte obetydligt utan i princip fullständigt.

För det första bör jämkning inte komma i fråga i utredningsfasen utan först i åtgärdsfasen. Det är först efter att utredningar vidtagits som det är möjligt att mer exakt fastställa alla förutsättningar för en eventuell jämkning. Att jämkning normalt inte görs i utredningsskedet vinner också stöd i praxis, se t.ex. MÖD 2003:127 och MÖD 2014:2.

Länsstyrelsen vidhåller att jämkning inte bör ske i utredningsfasen utan först i den senare åtgärdsfasen. Som framgår ovan under rubriken ”Bygglim har inte solidariskt ansvar för Fortum LK:s förorening” ansvarar Bygglim för en verksamhet vars bidrag till föroreningen inte kan betraktas som obetydligt.

För det fall domstolen trots allt anser att en jämkning ska ske redan i undersökningsfasen anser länsstyrelsen att det inte går att endast titta på tidsaspekten utan även beakta den underlåtenhet som verksamhetsutövaren gjort sig skyldig till eftersom den vetat om tunnornas existens men inte gjort något åt det.

I detta sammanhang vill länsstyrelsen hänvisa till MÖD M 11257-21 (Skönna Mosse) där domstolen tilldömde verksamhetsutövaren ett större ansvar än vid en strikt tillämpning av 0-50-100-principen. Även i detta fall handlade det om tunnors vars innehåll läckt ut succesivt. Domstolen fäste vikt vid att verksamhetsutövaren känt till tunnornas existens och underlåtit att agera. Det förtjänar också att nämnas att det direkta ansvaret utgick från en förorening och underlåtenhet som AB Multo gjort sig skyldiga till. I domen var det dock ett annat bolag, EFAB, som genom en fusion gjordes ansvariga för den föroreande verksamheten. Det finns alltså stora likheter mellan detta fall och Skönna Mosse-målet.

Länsstyrelsen vill i detta sammanhang hänvisa till de argument som framförts under rubriken ” Beslutet står i strid med principen att förorenaren betalar” och än en gång hänvisa till NJA 2012 s. 125 (Kustbostäder). Det solidariska ansvaret innebär att det är verksamhetsutövarna som bär den ekonomiska risken för att någon av de övriga verksamhetsutövarna inte kan betala.

#### **4 BYGGLIMS BEMÖTANDE**

Rättegångsbalkens regler ska tillämpas i frågor om bevisning (se 23 § lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen)). Det åligger således varje part att svara för sin egen bevisning (35 kap. 6 § rättegångsbalken). I fall där det allmänna står mot en enskild och målet avser något betungande för den enskilde ligger bevisbördan i viktiga avseenden på det allmänna.

Det saknas belägg för att det skulle ha läckt kvicksilver från tunnorna utifrån det kunskapsläge som för närvarande föreligger.

Bygglim accepterar att den i tunnorna ingjutna kvicksilverhaltiga katalysatormassan skulle kunna vara skadlig för både människor och miljön om kvicksilver frisätts. Bygglim inser också att tiden och yttre faktorer skulle kunna medföra att kvicksilverföreningar vid någon tidpunkt läcker ut i havet och i bottensedimenten. Intresset av att förhindra läckage, hur beaktansvärt det än må vara, varken kan eller får dock motivera ett beslut (eller dom) som saknar stöd i lag.

Länsstyrelsen bär bevisbördan för att de i målet aktuella tunnorna läcker kvicksilver. Det innebär att vid det fall länsstyrelsen inte kan visa att tunnorna faktiskt bidragit till en förorening som kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön kan det inte anses styrkt att det är fråga om en konstaterad föroreningsskada. Under sådana omständigheter saknas förutsättningar för avhjälpandeansvar enligt 10 kap. miljöbalken.

Av den utredning som länsstyrelsen hänvisat till framgår att det endast är några av de återfunna tunnorna som besiktigats med undervattenskamera i SGU:s undersökning från 2006. Det är utifrån dessa observationer som SGU dragit vissa preliminära slutsatser. SGU:s observationer kan dock inte läggas till grund för någon slutsats att det sprids eller har spridits kvicksilverföreningar från tunnorna. Tvärtom, vid provtagningar i nära anslutning till tunnor har den kvicksilverhalt bedömts som låg (0,126 mg/kg ts).

Det finns också anledning att anta att de hål som SGU observerat inte orsakats av rost utan av en båtshake (eng. boathook). Detta gjordes för att tunnor med kläder från de anställda som hade hanterat tunnorna enklare skulle sjunka.

Det finns alltså omständigheter i SGU:s undersökning som synes motbevisa påståendet om läckage av kvicksilverföreningar. Det saknas därmed underlag som visar att tunnorna bidrar eller har bidragit till en förening som har medfört skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Det enda som utredningen i målet faktiskt visar är att det 2006 till synes verkade pågå viss rostbildning och söndervittring av betong. Detta kan på sin höjd betecknas som en risk för eventuell framtida förening. Av etablerad praxis, som också vinner stöd i den rättsliga doktrinen, innebär en risk för föreningar inte att förutsättningarna för ett ingripande enligt 10 kap miljöbalken är uppfyllda. För att det ska kunna ske krävs att en förening har konstaterats. En risk för förening ska istället betraktas som ett s.k. ”renodlat förvaringsfall”.

Länsstyrelsen har också anfört att ”själva förekomsten av dessa tunnor i sig [medför] att området får anses vara förorenat” och att det på denna grund kan anses vara fråga om en konstaterad föroreningsskada. Detta är helt och hållet en rättslig bedömning och Bygglim bestrider att länsstyrelsens påstående är förenligt med gällande rätt. Förekomst av tunnor är istället det som typiskt sett karakteriserar ett förvaringsfall.

I och med att förekomsten av en konstaterad föroreningskada utgör en förutsättning för att en enskild ska kunna åläggas ett avhjälpandeansvar enligt 10 kap. 2 § miljöbalken kan prövningen därmed stanna redan här. Bygglims invändning om att situationen bör kvalificeras som ett förvaringsfall illustrerar bara hur tunnorna ska hanteras ur ett miljörättsligt perspektiv. Frågan om det faktiskt föreligger ett förvaringsfall är alltså, på det sättet, av underordnad betydelse.

Länsstyrelsen har invänt att det inte kan vara fråga om ett förvaringsfall enligt 9 kap. 1 § miljöbalken eftersom det saknas fastighetsägare. Bygglim delar inte denna uppfattning. 9 kap. 1 § miljöbalken förutsätter inte för sin tillämpning att användningen av fast egendom grundas på äganderätt, nyttjanderätt eller annan rättstitel. All användning av fast egendom enligt punkterna 1–3, även om den skulle ske utan rättslig grund, är att betrakta som miljöfarlig verksamhet. Den omständigheten att tunnorna finns på allmänt vatten ska alltså inte påverka bedömningen av om tunnorna, utan konstaterat läckage, alltså ska hanteras som ett förvaringsfall. Det är snarare en omständighet som kan ha betydelse för frågan om vem som ska betraktas som utövare av verksamheten, dvs. förvaringen.

Frågan om vem som ska betraktas som ”utövare” av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 § miljöbalken ska avgöras med utgångspunkt i förhållandena i det enskilda fallet. Omständigheter som är av betydelse för prövningen är den faktiska kontrollen över den miljöfarliga verksamheten (dvs. förvaringen av avfallet). I och med statens möjlighet att ge rådighetstillstånd för allmänt vatten är det, enligt Bygglims mening, staten som bör betraktas som förvarare i det aktuella fallet.

Vad gäller länsstyrelsens påstående att för det fall domstolen skulle finna att det är fråga om ett förvaringsfall bör det vara ”*verksamhetsutövaren och inte staten som alltså är ansvarig för förvaringen*” får Bygglim framföra följande. Det är verksamhetsutövaren av den miljöfarliga verksamheten (alltså förvaringen) som kan åläggas ett ansvar för de åtgärder som 2 kap. 3 § miljöbalken föreskriver. En verksamhetsutövare vid ett förvaringsfall är inte nödvändigtvis heller densamma som en tidigare verksamhetsutövare enligt 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § miljöbalken.

Vid ett förvaringsfall är syftet med åtgärderna preventivt och ansvaret kan inte utkrävas med retroaktiv verkan. Detta är en tydlig skillnad i förhållande till åtgärderna vid en konstaterad föroreningskada, där syftet är reparativt och ansvaret också kan utkrävas retroaktivt. Detta framgår bl.a. av att 2 kap. 8 § miljöbalken uttryckligen omfattar den eller de som ”*bedriver eller har bedrivit en verksamhet*” medan 2 kap. 3 § miljöbalken endast omfattar den eller de som ”*bedriver eller avser att bedriva en verksamhet*”. Det framgår också av att 8 § införelagen, som möjliggör en retroaktiv tillämpning av miljöbalken, endast hänvisar till 2 kap. 8 och 10 kap. 2 miljöbalken och inte till 2 kap. 3 § och 9 kap. 1 § miljöbalken.

Det ska även betonas att vad här anförts inte bara gäller ansvars- utan även adressatfrågan. Vid föroreningskada kan flera verksamhetsutövare ha bidragit till en och samma skada och därmed hållas solidariskt ansvariga (10 kap. 6 §). Var och en av dem kan vara adressat för ett föreläggande att utreda eller åtgärda skadan. Så är emellertid inte fallet i förvaringsfall. Eftersom förvaring av material som kan skada omgivningen är en pågående verksamhet kan endast den som är verksamhetsutövare vid den tidpunkt då ett krav på skyddsåtgärder ställs vara rätt adressat. Varken solidariskt ansvar eller regressmöjlighet föreligger vid förvaringsfall.

Länsstyrelsens påstående att ansvaret bör bäras av ”verksamhetsutövaren” är därför felaktigt eftersom det, som det får förstås, förefaller avse någon av de parter som länsstyrelsen i sin Ansvarsutredning betraktat som verksamhetsutövare enligt 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § miljöbalken. Om länsstyrelsen – det nu sagda till trots – skulle anse att en ”verksamhetsutövare” kan hållas ansvarig för förvaringen och därmed för eventuella åtgärder ligger det naturligtvis närmst till hands att ålägga Fortum LK sådant ansvar.

Sammanfattningsvis menar Bygglim att det inte är visat att det föreligger en konstaterad föroreningskada.

Påståendet att Bygglim skulle vara den senaste tillståndshavaren synes kopplas till tillstånden KN 76/87 och KN 138/88. Tillstånden i KN 76/87 och KN 138/88 har emellertid inte omfattat ”PVC-verksamheten”. Bygglim har inte innehaft tillståndet för ”PVC-verksamheten vid Stockviksverken” under 1987–1988.

Länsstyrelsen har uppenbarligen inte beaktat de civilrättsliga dispositioner som gjordes under 1980-talet mellan bl.a. Fortum LK, Inovyn, Bygglim och KemaNord Plast AB (som alltså fusionerades med Bygglim 2010). Det innebär att länsstyrelsen felaktigt antagit att Bygglim varit den senaste tillståndshavaren för ”PVC-verksamheten vid Stockviksverken”.

Det rätta förhållandet är att Fortum LK (då KemaNobel AB) med det helägda dotterbolaget Inovyn (då KemaNobel Plast AB) 1983 ingick ett rörelseöverlåtelseavtal (”1983 års rörelseöverlåtelseavtal”). Genom 1983 års rörelseöverlåtelseavtal överlät Fortum LK till Inovyn sin verksamhet avseende *”tillverkning och försäljning av PVC, kloralkali- och härtill relaterade produkter, samt alla därtill gällande tillstånd”*. Det enda som för Stockviksverksamheten undantogs från överlåtelsen var vissa anläggningstillgångar och lager av VCM (tillverkad på annan ort), produkter i arbete, PVC och tillsatskemikalier. Fortum LK överlät alltså *”alla [för PVC-verksamheten] gällande tillstånd”* till Inovyn. Detta har också förtydligats i punkten 10 i 1983 års rörelseöverlåtelseavtal. Av bilaga 19 till 1983 års rörelseöverlåtelseavtal framgår bl.a. att *”Tillstånd för verksamheten vid PVC-fabriken, Stockviksverken”* liksom *”Ansökningar som ännu inte resulterat i tillstånd”* överläts till Inovyn 1983.

Från ett rättsligt perspektiv ska det här framhållas att för olika miljötillstånds rättsverkan är tillståndet med dess villkor i princip knutet till verksamheten och inte till en viss fysisk eller juridisk person (verksamhetsutövare). Om en verksamhet överläts till eller övertas av en ny verksamhetsutövare medföljer även rättigheter och skyldigheter enligt tillståndet. Den nye verksamhetsutövaren (i detta fall Inovyn) får således rätt att bedriva verksamheten enligt tillståndet, men blir också automatiskt bunden av tillståndet med dess villkor.

Länsstyrelsen har hänvisat till bl.a. MÖD 2003:127 (Arvamet) och gjort gällande att Bygglim (genom den senare fusionen med KemaNord Plast AB) tagit över tillstånden för PVC-verksamheten. Givet att tillstånden för PVC-verksamheten dessförinnan hade överlåtits från Fortum LK till Inovyn är det alltså ett felaktigt antagande.

Vad gäller driften av PVC-verksamheten efter 1983 är det, som länsstyrelsen konstaterat i det överklagade beslutet, riktigt att Fortum LK fortsatte att tillverka PVC. Tillverkningen skedde då på uppdrag av Inovyn enligt ett legotillverkningsavtal som parterna ingick 1983 ("legotillverkningsavtalet"). Fortum LK fortsatte därmed att tillverka PVC fram till och med 1985 då legotillverkningsavtalet överläts till KemaNord Plast AB (dvs. det bolag som genom en fusion 2010 kom att ingå som en del av Bygglim). Fortum LK har alltså tillverkat PVC i egen regi från mitten av 1940-talet fram till och med 1983, och därefter under legotillverkningsavtalet för Inovyns räkning fram till 1985 (dvs. under totalt ca 40 år).

1985 ingick Fortum LK och KemaNord Plast AB (dvs. det bolag som fusionerades med Bygglim 2010) ett inkråmsöverlåtelseavtal ("1985 års inkråmsöverlåtelseavtal mellan Fortum LK och KemaNord"). I samband med detta överlät Fortum LK till KemaNord Plast AB dess tillgångar ( däribland legotillverkningsavtalet) och skulder. Däremot överläts inga tillstånd för PVC-verksamheten. Det är också logiskt i och med att PVC-verksamheten med tillhörande tillstånd redan hade överlåtits till Inovyn 1983 genom 1983 års rörelseöverlåtelseavtal.

Det är således också riktigt, i och för sig, att KemaNord Plast AB (och i förlängningen därmed Bygglim) utfört arbete inom Inovyns PVC-tillverkning från 1985 fram till och med 1988 då PVC-tillverkningen lades ner. Tillverkningen av PVC skedde dock på uppdrag av Inovyn, som alltså hade kontroll över PVC-tillverkningen, allt i enlighet med legotillverkningsavtalet. Under dessa tre år

(1985–1988) tillverkades ingen VCM i Stockvik och den VCM som användes hade i sin tur tillverkats med en metod som inte använde kvicksilver som katalysator.

Till skillnad från Fortum LK tillverkade alltså KemaNord Plast AB (sedermera Bygglim) aldrig PVC i egen regi utan endast för Inovyns räkning. KemaNord Plast AB tillverkade *ingen* VCM. Under denna tidsperiod innehade KemaNord Plast AB *inte heller några tillstånd* hänförliga till PVC-verksamheten. Dessa hade som konstaterats överlåtits till Inovyn redan 1983.

Ytterligare ett avtal som förtjänar att nämnas i sammanhanget är ett annat inkråmsöverlåtelseavtal från 1985 som Fortum LK (då KemaNobel AB) ingick med Bygglim (vid avtalstidpunkten den 9 september 1985 med firman Casco AB). Genom detta avtal (benämnt ”1985 års inkråmsöverlåtelseavtal mellan Fortum LK och Bygglim”) överlät Fortum LK till Bygglim dess tillgångar och skulder samt vissa viktiga avtal. Inte heller genom 1985 års inkråmsöverlåtelseavtal mellan Fortum LK och Bygglim överläts emellertid några tillstånd. Även detta är logiskt, och det av samma skäl som ovan – PVC-verksamheten med tillhörande tillstånd hade redan överlåtits till Inovyn 1983.

Länsstyrelsen har endast vidhållit och upprepat att tillverkningen av VCM ”måste” ses som en (integrerad) del av den faktiska driften av PVC-tillverkning. Frågan om VCM- och PVC-tillverkning utgör en och samma verksamhet är således ytterligare en tvistig omständighet i målet, i såväl teknisk som rättslig mening. Länsstyrelsen bär bevisbördan härför. Om länsstyrelsen inte kan styrka sitt påstående att VCM- och PVC-tillverkning utgör en och samma verksamhet kan det inte anses styrkt att det förekommit faktiskt drift i den mening som avses i 8 § införandelagen.

Länsstyrelsen har inte gett in något underlag som motsäger det som Bygglim framfört. Det saknas således stöd i utredningen för länsstyrelsens påstående att ”tillverkningen av VCM har ingått som en integrerad del i tillverkningen av PVC”. Istället finns starkt underlag för motsatsen. Beslutet ska därför upphävas eftersom det saknar stöd i lag att ålägga Bygglim något avhjälpandeansvar enligt 8 § införandelagen.

Enligt Bygglim ger inte heller det rättsfall som länsstyrelsen hänvisat till (MÖD 2010:17 ("Forsbacka bruk")) stöd för att VCM-tillverkningen, utifrån den rättsliga definitionen av "faktisk drift", kan ses som en integrerad del av tillverkningen av PVC. Prövningen av om VCM- och PVC-tillverkningen kan anses utgöra en och samma miljöfarliga verksamhet bör istället göras med utgångspunkt i MÖD 2009:36 ("Stora Enso"), MÖD M 3001-12 ("Tärnsjö Garveri") och MÖD M 3960-12 ("Kubikenborg och Stena"). Vid en bedömning av VCM- och PVC-tillverkningen utifrån dessa rättsfall följer att de är två olika verksamheter.

Länsstyrelsen har även hänvisat till MÖD 2008:11 och MÖD 2010:11 till stöd för att Fortum LK:s dumpning av tunnorna var ett sätt att göra sig av med avfall från en tillverkningsprocess och därmed får ses som en del i PVC-tillverkningen. Bygglim gör inte gällande att dumpningen av tunnorna ska ses som en fristående och självständig verksamhet.

Länsstyrelsen har vidare hänvisat till MÖD 2005:30 ("Klosters fabriker") till stöd för påståendet att PVC-tillverkningens faktiska drift har bedrivits efter den 30 juni 1969. Vad MÖD klargjorde i Klosters fabriker var att den verksamhetsutövare som i och för sig bedrivit en verksamhet som gett upphov till miljöfarligt avfall, men som efter 1969 endast förvarat eller deponerat detta avfall, inte kan åläggas ett avhjälpandeansvar enligt 10 kap. miljöbalken. Det krävs att den verksamheten som genererat avfallet också fortsatt efter 1969. Bygglim, och inte heller Fortum LK i rättslig mening, har inte fortsatt driften av den miljöfarliga verksamheten efter den 30 juni 1969. Därutöver bör det noteras att den part som var föremål för föreläggandet i MÖD 2005:30 var *den ursprungliga förorenaren*, dvs. bolaget som bedrivit miljöfarlig verksamhet på fastigheten under 1910–1974. Även om VCM-tillverkningen hade fortsatt bedrivas efter 1969 (vilket den inte gjorde) borde föreläggandet alltså här ha riktats mot den ursprungliga förorenaren, dvs. Fortum LK, och inte mot Bygglim.

Det bör också framhållas att förutom det faktum att MÖD i Klosters fabriker uttalar sig tämligen kortfattat om innebörden av begreppet ”faktisk drift” har domstolen efter domens meddelande 2005 kommit med en rad andra rättsfall som specificerar hur detta begrepp ska tolkas, bl.a. Stora Enso (2009), Forsbacka bruk (2010) Tärnsjö Garveri (2012) och Kubikenborg och Stena (2012). Klosters fabriker ger alltså inte stöd för att faktiska drift av den miljöfarliga verksamheten har bedrivits av Bygglim efter den 30 juni 1969.

Bygglim vidhåller i alla delar de skäl för jämkning som framförts i överklagandet, varför det inte finns anledning att upprepa det som där framgår i sin helhet. Några delar förtjänar dock att kommenteras ytterligare i enlighet med nedan.

Länsstyrelsen gör en hänvisning till MÖD 2022:10 (Sköna mosse) som skäl för att, såsom det får förstås, Bygglims ansvar inte ska jämkas och för att den etablerade principen om 0/50/100 ska frångås.

Vad gäller de rent jämningsrelaterade aspekterna finns det stora skillnader. Fallet Sköna mosse gällde inte undersökningar, utan faktiska saneringsåtgärder. Det var därmed redan klarlagt att och i vilken utsträckning tunnorna som grävts ner i mossen hade läckt. I det nu aktuella fallet är det fråga om undersökningar av ett område där det inte ens kunnat visas att området faktiskt är förorenat. Det förefaller därför märkligt att tillämpa ett resonemang om att förorening skett över tid som en försvårande omständighet, när den potentiella föroreningen i sig inte ens är konstaterad. Det finns i detta fall därmed inte några skäl att frångå principen om 0/50/100 i försvårande riktning, utan tvärtom, finns det såsom Bygglim förklarat all anledning att ett ansvar (om ett sådant fastställs, vilket Bygglim bestrider) istället ska jämkas till noll.

Länsstyrelsen har, utan att beakta att inget läckage visats, argumenterat utifrån att tunnorna som sådana utgör en förorening. Med denna utgångspunkt borde det också vara den tidsperiod då tunnorna dumpats som borde vara intressant utifrån ett jämningsperspektiv. Bygglim har som visats inte dumpat några tunnor och

bidraget till föreningen är då så litet att det inte i sig motiverar avhjälpandeåtgärder och kan inte knytas till någon del av den tidsperiod då förening skett.

Sköna mosse-fallet kan således istället ses som uttryck för att den praxis som avser jämkning inte är så huggen i sten som länsstyrelsen uppfattar, då fallet visar att det - då det är motiverat - kan ske avsteg från hittillsvarande praxis. Det är ytterligare ett skäl till varför de särskilda omständigheterna i det här fallet bör motivera jämkning även i undersökningsstadiet.

## 5 LÄNSSTYRELSENS BEMÖTANDE

Länsstyrelsen vill inledningsvis kommentera några av de sakomständigheter som Bygglim anfört under "Sakomständigheter" i sitt överklagande.

För det första är det inte korrekt att Bygglim inte har någon koppling till tillverkningen av VCM eller dumpningen av tunnor. Av länsstyrelsens inlägga följer tydligt att länsstyrelsen anser att en sådan koppling finns.

För det andra invänder länsstyrelsen mot beskrivningen att tillverkningen av VCM och PVC skulle vara skilda processer. Länsstyrelsen anser att tillverkningen av VCM är en integrerad del av PVC-tillverkningen.

För det tredje håller inte länsstyrelsen med om de slutsatser som dras angående att Bygglim inte har kunnat utöva någon kontroll över PVC-tillverkningen i det fallet att Inovyn sedan 1983 varit den part som kontrollerat tillverkningen av PVC i Stockvik. Att en part utövat kontroll över tillverkningen av VCM utesluter inte att även en annan part också utövat kontroll. Snarare är det inte ovanligt att flera verksamhetsutövare kan vara gemensamt ansvariga för en och samma process.

Slutligen är det förvisso korrekt att undersökningsplanen fokuserar på det s.k. dumpningsområdet. Dock är det ostridigt att tunnor av samma slag och ursprung dumpats även på andra platser. Dessa utgör del av en och samma

föroreningsituation med en och samma ansvarsbild och som behöver utvärderas i sin helhet. Även om undersökningarna är fokuserade till dumpningsområdet är det uppenbara syftet med dem att göra en riskbedömning även avseende tunnor som finns utanför sagda område. Endast så kan det totala åtgärdsbehovet för hela föroreningsituationen klargöras.

Bygglim skriver i sitt yttrande att bevisbördan i huvudsak ligger på det allmänna i detta mål och hänvisar till 23 § ärendelagen. I detta sammanhang vill länsstyrelsen erinra om 2 § ärendelagen som anger att lagen är subsidiär till bl.a. miljöbalken. Det innebär att det är den bevisregel som uttrycks i 2 kap 1 § miljöbalken som i första hand gäller före vad som föreskrivs i ärendelagen och rättegångsbalken.

Enligt 2 kap 1 § miljöbalken är det varje verksamhetsutövers skyldighet att visa att de förpliktelser som följer av balkens hänsynsregler iakttas. Av paragrafens andra mening följer att detta gäller även den som har bedrivit verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön. Paragrafen anger att bevisbördan gäller de allmänna hänsynsreglerna i kap 2. En av dessa hänsynsregler är 2 kap 8 § som är grunden till verksamhetsutövers ansvar för föroreningsskador. Eftersom hänsynsreglerna genomsyrar hela miljörätten kan regeln betraktas som en bevisbörderegler för hela miljöbalkens område.

Länsstyrelsen medger att Bygglims redogörelse för tillståndshistoriken i allt väsentligt är korrekt.

Oavsett vem av parterna som innehade tillstånd anser dock länsstyrelsen alltså att Bygglim varit delaktig i att bedriva PVC-tillverkningen i Stockvik. Det framgår bl.a. av legotillverkningsavtalet samt 1985 års inkråmsöverlåtelseavtal mellan Fortum LK och KemaNord och som bl.a. innefattade överlåtelse av legotillverkningsavtalet.

I detta avseende står länsstyrelsen fast vid vad som anförts i det tidigare yttrandet.

Länsstyrelsen anser att det rör sig om ett bekräftat föroreningsfall. Det är styrkt att tunnorna börjat sönderfalla och att det därmed finns en risk för människors hälsa och miljö. Att en faktisk miljöpåverkan inte är styrkt är inte detsamma som att säga att det inte finns någon risk. Det går inte heller att avfärda risken bara på grund av att det ännu saknas data för att fastställa hur stora riskerna är. Det är den frågan som dessa undersökningar syftar till att klargöra.

I alla situationer anser länsstyrelsen att tunnorna i sig själva är att betrakta såsom en förorening. Länsstyrelsen har svårt att se att det kan betraktas som en förvaring att dumpa stora mängder farligt avfall på havets botten, även om det är i form av tunnor.

## **6 BYGGLIMS YTTERLIGARE BEMÖTANDE**

Det är en allmän förvaltningsrättslig princip att bevisbördan ligger på det allmänna när det allmänna står mot en enskild och frågan rör något betungande för den enskilde (till skillnad från ärenden som rör positiva beslut eller förmåner av olika slag). Som länsstyrelsen får förstås görs det gällande att bestämmelsen i 2 kap. 1 § miljöbalken innebär att denna grundläggande princip inte är tillämplig i något fall som rör tolkning och tillämpning av miljöbalken, och att länsstyrelsen därmed är befriad från att styrka de ansvarspåståenden som görs gällande i målet, såsom t.ex. frågan om det föreligger en konstaterad förorening eller inte. Detta påstående är inte korrekt.

Bygglim vidhåller därutöver att det inte framgår av utredningen att det är fråga om en konstaterad föroreningsskada, utan endast en befarad föroreningsskada. Därmed kan länsstyrelsen inte grunda sitt beslut och föreläggande på 10 kap. miljöbalken utan föreläggandet kan enbart grundas på 26 kap. 22 § miljöbalken. Beslutet är därutöver adresserat till fel part.

Bygglim bestrider, såsom länsstyrelsen framfört, att det rör sig om samma föroreningssituation. Tunnor har enligt uppgift dumpats på olika platser från Stockvik ner till Gotland och det geografiska samband som kan krävas för att kalla

det samma förorening saknas. Att det rör sig om samma ansvarsbild, dvs. att även dessa tunnor dumpats av Fortum LK är dock korrekt. Detta innebär däremot inte att Bygglim kan föreläggas att vidta den riskbedömning som anges under punkten 3 i det överklagade beslutet.

Några av MÖD:s slutsatser i M 8740-20 och dess betydelse för det avhjälpandeansvar länsstyrelsen vill ålägga Bygglim genom det överklagade redovisas nedan.

I övrigt konstaterar Bygglim att länsstyrelsen inte heller i sitt senaste yttrande i högre grad än tidigare bemött Bygglims bestridande grunder eller gett in utredning som vederlägger de sakomständigheter och den bevisning som Bygglim lagt till grund för sitt överklagande.

Länsstyrelsen har gjort gällande att 2 kap. 1 § miljöbalken utgör en bevisbörderegler för hela miljöbalkens område. Detta är en alldeles för långtgående – och felaktig – tolkning av bestämmelsens tillämpningsområde och syfte. Utgångspunkten för all förvaltningsprocessrätt, inklusive miljöretten, är att i fall som avser någonting betungande för den enskilde så ligger bevisbördan i allmänhet på det allmänna.

Bestämmelsen i miljöbalken, 2 kap. 1 §, ska inte förstås som ett undantag från denna grundläggande princip. Vad bestämmelsen istället ger uttryck för är att den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet, vid prövning eller tillsyn av t.ex. tillåtlighets- eller tillståndsfrågor, ska visa att de förpliktelser som följer av hänsynsreglerna i 2 kap. 2–6 §§ miljöbalken iakttas eller har iakttagits.

Bestämmelsen i 8 §, som länsstyrelsen hänvisat till, utgör en ansvarsfördelande regel för att möjliggöra utkrävande av ett avhjälpandeansvar även för avslutade verksamheter, vars primära syfte är att se till att principen att förorenaren ska betala får fullt genomslag (dvs. betungande beslut för den enskilde).

Hänvisningen i 2 kap. 1 § första stycket sista mening utgör inte en utvidgning av bestämmelsens tillämpningsområde till att avse hela miljöbalkens område. Den

innebär endast att även för en avslutad verksamhet åligger det den tidigare verksamhetsutövaren att visa att hänsynsreglerna i 2 kap. 2-6 §§ iakttas eller har iakttagits, i det fall detta är en tvistig fråga. Det innebär dock inte, som länsstyrelsen påstår, att det åligger den förelagda parten i ett tillsynsärende att visa att det inte föreligger en föroreningskada som utövaren har en skyldighet att avhjälpa enligt 10 kap. miljöbalken. En sådan bevisrättslig princip vore främmande i svensk rätt.

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § miljöbalken ska alltså inte tolkas på så sätt att länsstyrelsen skulle vara befriad från att styrka de ansvarspåståenden som nu görs gällande i målet (jfr. t.ex. RÅ 1998 ref. 26 och MÖD M 6891-20). Det åligger således länsstyrelsen att förebringa tillräcklig utredning som visar att det föreligger en sådan faktisk föroreningskada som Bygglim (enligt länsstyrelsen) har en skyldighet att avhjälpa enligt 10 kap. 2 § miljöbalken (se t.ex. MÖD M 9302-18, där frågan om bevisbördans placering för om det förelåg en förorening som utgjorde en risk för människors hälsa eller miljö ålades länsstyrelsen). Däremot är det riktigt, i och för sig, att i det fall en föroreningskada kan *befaras* så kan det likväl leda till föreläggande från tillsynsmyndigheten om upplysningar och undersökningar enligt 26 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken.

För att det ska vara fråga om en föroreningskada förutsätts att det både är visat att ett ämne som härrör från mänsklig aktivitet förekommer i t.ex. sediment och vatten i en halt som överskrider bakgrundshalten och att detta ämne medför en skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön (se kommentar till 10 kap. 1 § miljöbalken, med hänvisning till Naturvårdsverkets rapport nr 5978, Att välja efterbehandlingsåtgärd, s. 109 och 111). Det framgår inte av utredningen att kvicksilverföroreningar faktiskt läcker eller har läckt ut i havet och i bottensedimenten. Tvärtom har provtagningar utförda av SGU i nära anslutning till tunnorna visat att kvicksilverhalterna är låga. Den avvikelser som finns i bottensedimentet i dumpningsområdet från Naturvårdsverkets jämförvärde beträffande bl.a. kvicksilver saknar relevans då det är omvittnat att bottensedimenten förorenats av annan landbaserad industri. Att samma förhöjning förekommer beträffande parametrar som inte kan kopplas till tunnorna ger också

stöd för detta. I avsaknad av värden från representativa referensytor som kan visa en avvikelse går det alltså inte att dra slutsatsen att det sker läckage från tunnorna. Det är därmed inte fråga om en konstaterad förorening, utan tunnorna bör snarare hanteras som ett s.k. ”renodlat förvaringsfall”. Beslutet ska därför upphävas.

Av det överklagade beslutet framgår att länsstyrelsen utöver 10 kap. miljöbalken grundat sitt föreläggande på bl.a. 26 kap. 9 § och 22 §§ miljöbalken.

Vid en tillämpning av 26 kap. 22 § miljöbalken är det tillräckligt att en miljöskada kan befaras. Bestämmelsen anger också uttryckligen att ett föreläggande att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen även kan riktas mot den som *”annars är skyldig att avhjälpa en olägenhet från sådan verksamhet”*.

Ett föreläggande om att utföra undersökningar enligt 26 kap. 22 § miljöbalken har dock inte samma syfte som ett föreläggande om avhjälpandeåtgärder med stöd av 10 kap. 2 § miljöbalken (med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken). Den förra ger länsstyrelsen verktyg för att samla in information för sin tillsynsverksamhet. Den senare däremot ger uttryck för den grundläggande principen om att det miljörättsliga ansvaret för konstaterade skador och olägenheter ska bäras av förorenaren, vilket också kan inbegripa krav på efterbehandlingsåtgärder.

Därutöver finns ytterligare en central skillnad mellan bestämmelserna, som länsstyrelsen tycks ha förbisett i ärendet. Tillsynsmyndighetens möjlighet att av förenklings skull, i vissa fall, avgöra mot vem eller vilka som ett krav på avhjälpandeåtgärder enligt 10 kap. miljöbalken ska riktas mot gäller inte på motsvarande sätt för ett föreläggande om att vidta undersökningsåtgärder enligt 26 kap. 22 § miljöbalken (se MÖD 2020:38). Att under sådana omständigheter förelägga Bygglim att i preventivt syfte utföra de undersökningar och riskbedömningar som följer av det överklagade beslutet är inte förenligt med principen att förorenaren ska betala, eller den tolkning av 26 kap. 22 § miljöbalken som MÖD gett uttryck för. Dessutom skulle det stå i strid med den allmänna

förvaltningsrättsliga proportionalitetsprincipen, som även kommer till uttryck i 26 kap. 9 § andra stycket miljöbalken. Det saknas därför grund för länsstyrelsen att med stöd av 26 kap. 9 och 22 § första stycket andra ledet miljöbalken förelägga Bygglim att utföra de undersökningar och riskbedömningar som anges i det överklagade beslutet. Beslutet ska därför upphävas.

Ett föreläggande som innebär ett ingripande mot enskilda genom betungande beslut kräver ur rättssäkerhetssynpunkt höga eller mycket höga krav på att de formella förutsättningarna är uppfyllda (jfr HFD 2017 ref. 21).

Därutöver ska det vara faktiskt och rättsligt möjligt för adressaten att följa föreläggandet. Den tidsfrist som föreskrivs ska också vara rimlig med hänsyn till vilka åtgärder som behövs i det enskilda fallet och till riskerna för miljö eller hälsa. För att ett beslut ska kunna riktas mot den som inte längre driver verksamheten krävs vidare att denne bedrev verksamheten då olägenheten uppkom.

I detta fall kan det bl.a. konstateras att länsstyrelsen i såväl ansvarsutredningen från 2016 som Ansvarsutredningen hänfört sig till det som benämns ”dumpningsområdet”. Det bedömningsunderlag som arbetats fram av länsstyrelsen, inklusive undersökningsplanen som Bygglim efter överenskommelse med länsstyrelsen tagit fram, är alltså med all tydlighet begränsad till ett visst geografiskt område. Det anvisade området som varit föremål för undersökningsplanen omfattar ett av fyra delområden som identifierats i samband med SGU:s kartläggning 2006 och omfattar ett område om ca 3 x 4 km<sup>2</sup>, beläget runt 8 km sydost Åstholmsudde (Åstön) i yttre Sundsvallsbukten (”dumpningsområdet”).

Undersökningsplanen omfattar alltså endast undersökningsåtgärder inom dumpningsområdet. Undersökningsplanen inkluderar däremot inte några undersökningar som syftar till att lokalisera och karakterisera eventuella tunnor utanför dumpningsområdet.

Hur det utifrån dessa förutsättningar och i avsaknad av nödvändig information kring de tunnor som befinner sig utanför dumpningsområdet (som inte heller avses tas fram enligt undersökningsplanen) skulle kunna vara möjligt för Bygglim att upprätta riskbedömning är oklart. Det saknas t.ex. kunskap om var tunnorna förekommer, uppgifter om bottenförhållandena, strömmar, vattendjup, förekomst av eventuella skyddsobjekt och övriga för riskbedömningen nödvändiga uppgifter. Den del av det överklagade beslutet som avses i punkten 3 saknar alltså helt stöd i bedömningsunderlaget. Utifrån de generella krav som ställs för ett betungande beslut krävs det mycket mer långtgående utredningar innan en riskbedömning av resterande tunnor, utanför dumpningsområdet, låter sig göras. Rimligtvis bör det åtminstone krävas att tunnorna först identifierats, att det aktuella området blivit föremål för en undersökningsplan och att en initial undersökning av tunnorna genomförts. Utan sådant underlag kan en riskbedömning överhuvudtaget inte ske.

Det är med andra ord inte möjligt för Bygglim att göra en riskbedömning av de ej lokaliserade tunnorna. I vart fall inte med den grad av detaljrikedom, säkerhet och precision som kan tas till intäkt för fortsatta åtgärder (vilket får antas vara det resultat länsstyrelsen vill åstadkomma med en sådan riskbedömning).

Punkten 3 i det överklagade beslutet brister således i den grad av precision som ställs på ett betungande beslut. Det är t.ex. oklart om länsstyrelsen enbart begär en översiktlig och generell riskbedömning eller en djuplodad och välgrundad bedömning baserad på beprövad vetenskap och säkerställda resultat utifrån vidare undersökningar av tunnorna, botten- och strömningsförhållanden och andra för bedömningen nödvändiga omständigheter. Beslutet under punkten 3 är således inte tillräckligt preciserat.

Dessutom bör det uppmärksammas att i det fall kravet under punkten 3 ska förstås som något annat än en översiktlig och generell riskbedömning innefattar detta ett krav på vidare undersökningssåtgärder, dvs. i praktiken ett föreläggande om ytterligare undersökningssåtgärder i en mycket omfattande skala. Det är inte möjligt, eller rimligt, att kräva att Bygglim genomför dessa åtgärder inom den föreskrivna

fristen om 18 månader. De uppskattade kostnaderna om totalt 36–78 miljoner kronor omfattar inte undersökningar för att lokalisera och karakterisera eventuella tunnor utanför dumpningsområdet. De åtgärder som länsstyrelsen förelagt Bygglim att utföra i punkten 3 i det överklagade beslutet ingår således inte i kostnadsuppskattningen. Kostnaderna för att genomföra åtgärderna enligt punkten 3 är i sin tur mycket svåra att uppskatta men förväntas vara mycket höga, vilket bl.a. beror på det stora område där tunnor potentiellt kan ha dumpats på vägen mellan Stockvik och Gotland.

Föreläggandet är dessutom adresserat till fel part. Som Bygglim angett ovan kan ett beslut riktas mot den som inte längre driver verksamheten endast om adressaten bedrev verksamheten då olägenheten uppkom. Den verksamhetsutövare som ensamt kan hållas ansvarig för detta är Fortum LK. Även i detta fall bör alltså beslutet istället riktas mot den verksamhetsutövare som varit delaktig i den aktiva verksamhet som gett upphov till den befarade föroreningsskadan, dvs. Fortum LK. Beslutet under punkten 3 ska därför upphävas.

Vad som står helt klart genom MÖD-domen är att Bygglim inte bidragit till den befarade föroreningen i någon del. MÖD:s slutsats i frågan om vilket subjekt som är den verksamhetsutövare som gett upphov till den kvicksilverhaltiga katalysatormassan och som vidtagit alla aktiva åtgärder som gett upphov till den befarade föroreningen står alltså klart; Fortum LK är ensamt ansvarig i denna del. Det är därtill också en ostridig uppgift i såväl detta mål som regressmålet att Fortum LK (med tidigare firma Stockholms Superfosfats Fabriks AB) alltjämt existerar som rättssubjekt. Det är vidare klarlagt att Bygglim inte till någon del har bidragit till den befarade föroreningsskada som det här målet handlar om, varken genom att producera den typ av produkter som gett upphov till kvicksilverhaltig katalysatormassa, eller genom att dumpa några tunnor med sådant avfall i havet utanför Sundsvall.

Oavsett om Högsta domstolen (HD) beslutar att meddela prövningstillstånd eller inte i mål nr M 4858-23 måste dessa slutsatser beaktas i den prövning domstolen nu

har att göra i frågan om vilken adressat länsstyrelsen rätteligen bör rikta sitt föreläggande mot.

I denna del bör följande noteras. I det sannolika fallet att HD inte meddelar prövningstillstånd är det slutligt avgjort att Bygglim har möjlighet att regressvis kräva Fortum LK på ersättning för de kostnader som de aktuella undersökningsåtgärderna och riskbedömningen medför. Detta innebär emellertid inte att det i den prövning mark- och miljödomstolen nu har att göra saknas skäl att jämka Bygglims ansvar för undersökningsåtgärderna i enlighet med Bygglims i andra hand framställda yrkande. Även om kraven inte anses prekluderade föreligger det i ett sådant fall fortfarande ett flertal osäkerheter för Bygglim som kan påverka möjligheterna att till syvende och sist få betalt från Fortum LK.

Om mark- och miljödomstolen trots Bygglims invändningar skulle finna att det föreligger en föroreningskada och att Bygglim i egenskap av senare verksamhetsutövare skulle kunna hållas ansvarig för denna med stöd av 10 kap. miljöbalken kan Bygglim likväl inte betraktas som rätt adressat för föreläggandet.

Det står genom MÖD-domen klart att Fortum LK är det rättssubjekt som ska betraktas som den ursprungliga förorenaren och därmed också ska ansvara för avhjälpandekostnaderna i dess helhet. Som Bygglim framfört ovan måste detta beaktas av domstolen vid prövningen av om Bygglim är den part mot vilken föreläggandet om undersökningsåtgärder och riskbedömningar avseende tunnorna rätteligen ska göras.

Länsstyrelsen verkar vara av uppfattningen att bestämmelsen i 10 kap. 6 § miljöbalken ska tillämpas utan någon hänsyn till omständigheter i det enskilda fallet. Detta är inte korrekt. Att länsstyrelsen av *förenklingsskäl* getts en *möjlighet* att i viss mån välja mot vilken eller vilka verksamhetsutövare den vill adressera sitt eller sina förelägganden till innebär inte att länsstyrelsen i alla lägen ska, eller för den delen kan, rikta ett föreläggande mot vilken utövare den vill (i likhet med vad som gäller för ett föreläggande med stöd av 26 kap. 22 § miljöbalken). En sådan

tolkning är inte förenlig med den ursprungliga tanken bakom avhjälpandeansvaret i 10 kap. miljöbalken, principen att förorenaren betalar eller fördelningen av det solidariska ansvaret i 10 kap. 6 § miljöbalken.

När miljöbalken trädde i kraft 1999 fanns det inledningsvis en oklarhet kring hur adressatsfrågan skulle hanteras. Vad som däremot klart framgår är att det fanns och alltså finns en samstämmighet inom den miljörättsliga expertisen i att det subjekt som är ansvarigt eller som är huvudsakligen ansvarigt för en föroreningskada är den som i första hand ska sökas i tillsynsskedet. Modellen ska således inte tillämpas så att den kan leda till ett felaktigt resultat. Att myndigheten som övergripande regel vänder sig mot den som stått för huvuddelen av föroreningarna är den ursprungliga tanken för regeln om det solidariska ansvaret. Det är även denna tillämpning som bäst överensstämmer med principen att förorenaren betalar.

Den tillämpning som skett i detta ärende har dock rent faktiskt inneburit att tillsynsmyndigheten medvetet vänt sig mot ett subjekt som de facto inte har bidragit till den befarade föroreningen (Bygglim) trots att det subjekt som har förorenat alltså går att söka (Fortum LK).

I detta fall är det inte oklart vilket rättssubjekt som är ansvarigt för avhjälpandet enligt 10 kap. miljöbalken. Det föreligger inte heller några oklarheter kring uppdelningen av ansvaret mellan de subjekt som kan betraktas som verksamhetsutövare i 10 kap. miljöbalkens mening. Såväl mark- och miljödomstolen som MÖD har konstaterat att Fortum LK är det subjekt som varit verksamhetsutövare under hela den period som den kvicksilverhaltiga katalysatormassan uppkom i tillverkningsprocessen. Fortum LK är likaså den verksamhetsutövare som vidtagit alla aktiva åtgärder som gett upphov till den befarade föroreningen, inklusive dumpningen av tunnorna.

Det bör också noteras att det inte heller var oklart vilken verksamhetsutövare som var den ursprungliga förorenaren vid tidpunkten för beslutet, när länsstyrelsen

förelade Bygglim att utföra undersökningsåtgärder och riskbedömningar (se härvid mark- och miljödomstolens dom i mål nr M 2927-17).

Det ska också tilläggas att även om Fortum LK vid tidpunkten för det överklagade beslutet var försatt i likvidation innebar detta inte något hinder för länsstyrelsen att adressera sitt föreläggande mot Fortum LK. Också länsstyrelsen har funnit att den omständigheten att Fortum LK trätt i likvidation inte hindrade länsstyrelsen från att rikta krav mot bolaget såsom verksamhetsutövare (se utkast till ansvarsutredning från 2013 s. 12, ansvarsutredning från 2016 s. 19, jfr även Ansvarsutredningen s. 25).

Trots detta valde länsstyrelsen att genom det överklagade beslutet förelägga Bygglim, och inte Fortum LK, att utföra de nu aktuella undersökningsåtgärderna och riskbedömningarna. Av vilka skäl länsstyrelsen anser att Bygglim är rätt adressat, trots att länsstyrelsen inte ansåg sig förhindrad att rikta anspråket mot Fortum LK, har länsstyrelsen dock inte specificerat. I vart fall inte mer än att det *”råder ett solidariskt ansvar och länsstyrelsen anser sig fri att rikta sitt föreläggande till vilken som helst av dessa verksamhetsutövare”*.

I enlighet med vad som angetts ovan har det emellertid aldrig varit lagstiftarens avsikt att länsstyrelsen ska tillerkännas en oinskränkt rätt att vända sig mot ett subjekt som inte har bidragit till den befarade föroreningen trots att det subjekt som har förorenat utan svårigheter alltså går att söka. Det kan med fog påstås att rätten för tillsynsmyndigheten att fritt ”välja” adressat inte har avsetts vara absolut på det sätt länsstyrelsen gör gällande. Utgången i målet NJA 2012 s. 125 (”Kustbostäder”) kan inte i något avseende utgöra grund för att vända sig mot Bygglim i detta fall. I det ärendet var nämligen själva syftet just att låta principen att förorenaren ska betala få genomslag.

Sammanfattningsvis kan det inte vara förenligt med syftet bakom 10 kap. miljöbalken att länsstyrelsen, utan att det föreligger svårigheter att bedöma vilken av parterna som orsakat den befarade föroreningen (Fortum LK), tillerkännas en rätt

att ålägga en utpekad verksamhetsutövare (Bygglim) skyldighet att genomföra omfattande och kostsamma avhjälpandeåtgärder. Detta gäller särskilt när det är klarlagt att Bygglim inte bär något ansvar för den eventuella föroreningen och att Bygglim i ett senare led inte bara har en möjlighet, utan också en rätt, att få samtliga av de kostnader som dessa åtgärder medför ersatta av den ansvariga förorenaren. Ett sådant förfarande föranleder enbart onödiga och kostsamma regressprocesser. En sådan ordning är inte förenlig med intresset att uppnå ett tydligt och effektivt system för avhjälpande utan riskerar tvärtom att principen att förorenaren ska betala sätts ur spel och/eller begränsas.

Länsstyrelsen har i sitt yttrande den 23 november 2022 hänvisat till MÖD 2014:2 ("Falkvarv") som grund för att länsstyrelsen har en rätt att vända sig till vem som helst av de solidariskt ansvariga verksamhetsutövarna. Länsstyrelsen har i samma yttrande (s. 4) och med hänvisning till samma avgörande även påstått att det saknas skäl att jämka Bygglims ansvar. Länsstyrelsens tolkning av detta avgörande är emellertid felaktig. Det är inte korrekt att det aldrig är motiverat att jämka ansvaret enligt 10 kap. miljöbalken för annat än efterbehandlingsåtgärder (dvs. under undersökningskedet). Falkvarv är ett tydligt exempel på detta där domstolen jämkade ansvaret för bolaget trots att det "endast" var fråga om utredningsåtgärder i form av miljötekniska sedimentundersökningar och analyser.

Som MÖD uttalade i Falkvarv har tillsynsmyndighetens rätt att förelägga en verksamhetsutövare med stöd av 10 kap. 6 § miljöbalken också ett tydligt (och uttryckligt) samband med 10 kap. 4 §. I avgörandet uttalade MÖD bl.a. följande (våra kursiveringar):

*Av första stycket första meningen i nämnda bestämmelse [10 kap. 6 § MB] följer att om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 2 §, ska de svara solidariskt i den utsträckning inte annat följer av att ansvaret är begränsat enligt 4 eller 5 §. I förarbetena anges att om en bedömning enligt 4 § första stycket skulle medföra att det inte är skäligt att utkräva mer än ett begränsat ansvar för någon eller några av de ansvariga ska inte det solidariska ansvaret få till följd att ansvar utöver begränsningen utkrävs (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 122).*

*Lagtextens ordalydelse tillsammans med förarbetsuttalandena innebär att det saknas rättsligt stöd för att enligt 10 kap. 6 § miljöbalken göra bolaget ansvarigt för efterbehandlingsåtgärder utöver det ansvar som bestämts enligt 4 § samma kapitel. En annan tolkning skulle inte heller vara rimlig i ett fall som detta där föroreningsskadan till stor del orsakats av diffusa källor och bolaget därmed har små möjligheter att regressvis kräva ersättning från andra verksamhetsutövare.*

Bygglims faktiska bidrag till den befarade föroreningsskadan (till skillnad från Falkvarv AB:s bidrag i MÖD 2014:2) har inte bara varit obetydligt, utan till och med obefintligt. Bygglim har följaktligen ett begränsat ansvar för den (befarade) föroreningsskadan på det sätt som föreskrivs i 10 kap. 4 § andra stycket miljöbalken.

I enlighet med vad MÖD uttalade i Falkvarv innebär detta därmed att det saknas rättsligt stöd för länsstyrelsen att enligt 10 kap. 6 § miljöbalken hålla Bygglim ansvarigt för några avhjälpandeåtgärder avseende förekomsten av kvicksilver i Sundsvallsbukten. Det saknas således grund för länsstyrelsen att med stöd av 10 kap. miljöbalken förelägga Bygglim att utföra de undersökningar som anges i det överklagade beslutet. Det föreligger därför också av dessa skäl ett sådant hinder som medför att domstolen i enlighet med Bygglims förstahandsyrkande ska upphäva beslutet.

Av de skäl som anförts ovan, och som även vinner stöd av MÖD:s uttalanden i Falkvarv, finns det i vart fall anledning att jämka Bygglims ansvar för den delen av föreläggandet som avser åtgärder relaterade till förekomsten av kvicksilver (dvs. samtliga punkter i föreläggandet). Detta gäller även om åtgärderna endast avser undersökningar och riskbedömningar och inte efterbehandlingsåtgärder. Därmed ska domstolen under alla omständigheter jämka Bygglims ansvar till noll i enlighet med Bygglims i andra hand framställda yrkande.

I det fall domstolen skulle finna att det föreligger en föroreningskada och att Bygglim i egenskap av senare verksamhetsutövare för tillverkning av PVC kan hållas ansvarig med stöd av 10 kap. miljöbalken, trots Bygglims invändningar, uppstår frågan om Bygglims ansvar ska jämkas av andra skäl. Bygglims invändningar kvarstår alltså.

Därutöver får Bygglim framföra följande vad gäller Bygglims begränsade regressmöjligheter gentemot Fortum LK. Trots MÖD M 8740-20 utgör Bygglims eventuellt begränsade regressmöjligheter gentemot Fortum LK fortfarande skäl för jämkning av Bygglims ansvar. Bygglims begränsade faktiska möjligheter att med stöd av 10 kap. 6 § miljöbalken regressvis kräva Fortum LK, den ursprungliga förorenaren, på ersättning utgör en sådan övrig omständighet enligt 10 kap. 4 § miljöbalken, som ska påverka omfattningen av Bygglims ansvar.

För det fall Fortum LK återigen vägrar att betala för kostnader som det överklagade beslutet och föreläggandet om ytterligare undersökningar och riskbedömningar medför kommer det krävas att Bygglim återigen initierar en civilrättslig process med stöd av 10 kap. 6 § miljöbalken.

I denna del är det av betydelse att Fortum LK mindre än ett år efter det att länsstyrelsen kallat Fortum LK till strategigruppsmöte med anledning av tunnorna beslutade att Fortum LK skulle träda i likvidation. I det fall Bygglim begär betalning av Fortum LK i enlighet med domen (om den vinner laga kraft) finns en inte obetydlig risk att likvidatorn ansöker om att försätta bolaget i konkurs. Alla fysiska tillgångar i Fortum LK har avyttrats under likvidationen. Fortum LK redovisar för närvarande inte några tillgångar av värde i sina räkenskaper. Risken att Fortum LK för närvarande och framgent saknar möjlighet att betala innebär således för Bygglims del att en slutlig bekräftelse på att Bygglims krav mot Fortum LK inte blivit prekluderade saknar praktisk betydelse.

Av dessa skäl vidhåller Bygglim således att Bygglims ansvar alltjämt ska jämkas enligt 10 kap. 4 § andra stycket miljöbalken. Detta eftersom Bygglims möjligheter att genom regress kräva ersättning från den verkliga förorenaren, Fortum LK, alltjämt får anses högst osäkra och begränsade (jfr MÖD 2014:2 "Falkvarv").

## **7 LÄNSSTYRELSENS YTTERLIGARE BEMÖTANDE**

Länsstyrelsen vill först och främst vidhålla sin inställning att tunnorna med kvicksilverhaltigt avfall är en förorening och inte en förvaring. I MÖD M 8740-20 kom domstolen fram till att tunnorna är att betrakta som en föroreningsskada enligt 10 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen konstaterar att denna fråga redan torde vara avgjord och att det finns en konstaterad föroreningsskada.

Länsstyrelsen håller delvis med Bygglim om att den initiala bevisbördan ligger på tillsynsmyndigheten. I 2 kap. 1 § miljöbalken finns dock en bevisbörderegler som kompletterar denna princip. Så snart tillsynsmyndigheten lyckats visa att det finns en föroreningsskada ligger det på Bygglim i egenskap av verksamhetsutövare att visa att de förpliktelser som detta medför iakttas. I det innefattar att visa att erforderliga undersökningar och åtgärder vidtagits. Alternativt att visa att risken är så pass liten att inga ytterligare undersökningar eller åtgärder är nödvändiga. Eftersom det står klart att det finns en föroreningsskada i miljöbalkens mening anser sig länsstyrelsen ha uppfyllt sin del av bevisbördan. Det är enligt länsstyrelsens mening verksamhetsutövaren som ska visa att tillräckliga åtgärder vidtagits eller att tunnorna inte utgör någon risk för miljö eller människors hälsa.

Även i denna fråga har länsstyrelsens uppfattning vunnit stöd i och med MÖD M 8740-20. Domstolen konstaterade att förfarandet att göra sig av med avfallet genom att dumpa det till havs får anses vara en del av den PVC-tillverkning som pågått efter den 30 juni 1969.

Länsstyrelsen vill klargöra att även om undersökningsplanen är begränsad till dumpningsområdet är inte länsstyrelsens ansvarsutredning det. Det är samma

ansvarsbild som gäller för samtliga av de ca 23 000 tunnor som dumpats i Sundsvallsbukten.

Länsstyrelsen vill också klargöra att punkten 3 i föreläggandet inte avser en sådan riskbedömning som beskrivs i Naturvårdsverkets rapport 5977, Riskbedömning av förorenade områden. Punkten 3 avser endast att det behöver göras en bedömning av riskerna med ej lokaliserade tunnor och behovet av att hitta dessa.

Beroende på vad utredningen visar kommer det eventuellt att vara nödvändigt att lokalisera fler tunnor. Det är inte rimligt att länsstyrelsen tar beslut om att förelägga ansvarigt bolag att lokalisera de ej återfunna ca 19 400 tunnorna utan att först förvissa sig om det finns ett behov av att hitta dem. Det enda underlag som finns att tillgå för att kunna göra en sådan bedömning är kommande resultat från undersökningsplanens steg 1 och de historiska uppgifter som finns att tillgå kring var tunnor kan ha dumpats. Det mest rimliga är därför att använda de underlag som finns för att göra en bedömning om fler tunnor behöver hittas eller specifika områden undersökas.

Om denna bedömning inte görs i samband med utredningen kommer länsstyrelsen att behöva göra den bedömningen utifrån en egen tolkning av utredningsresultaten.

Att den konsult som utför undersökningarna också gör denna bedömning eller åtminstone bidrar med en analys till stöd för en sådan bedömning borde både vara kostnadseffektivt och gynna bedömningens kvalitet.

## **8 DOMSKÄL**

Mark- och miljödomstolen har den 7-8 maj 2024, på yrkande av Bygglim, hållit sammanträde. Vid sammanträdet har vittnesförhör hållits med Å.E. vid Geosyntec Consultants och L.H. vid Kemakta.

***Tillämpliga bestämmelser***

Mark- och miljödomstolen tillämpar 10 kap. miljöbalken i dess lydelse före den 1 augusti 2007 om inte annat anges.

***Mark- och miljödomstolens bedömning***

Förvaring eller avfall?

Mark- och miljödomstolen konstaterar att tunnorna innehåller material som verksamhetsutövaren önskat göra sig av med och att det spritts i havet på ett sådant sätt att verksamhetsutövaren efter spridningen helt saknat kontroll och rådighet över tunnorna. Det är alltså inte fråga om förvaring utan om avfallshantering.

Föreligger en föroreningsskada?

Av länsstyrelsens föreläggande framgår att det är baserat på 10 kap. miljöbalken enligt den lydelse som gällde före den 1 augusti 2007. För att 10 kap. miljöbalken, såväl i dess lydelse före som efter 2007, ska vara tillämpligt krävs att mark- eller vattenområdet är förorenat. Bevisbördan för detta och att föroreningen dessutom utgör en risk för människors hälsa eller miljön ligger på den myndighet som vill stödja sig på bestämmelsen, i detta fall länsstyrelsen.

10 kap. miljöbalken är tillämpligt på bl.a. mark- och vattenområden som är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön (se 10 kap. 1 § miljöbalken). Enligt förarbetena till bestämmelsen kan föroreningar vara av många olika slag, komma från skiftande anläggningar och verksamheter och ge upphov till olika slags störningar. Det kan vara fråga om tungmetaller och andra metaller, lösningsmedel, olja, bensin osv. (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 118). Som ytterligare en förutsättning för tillämpningen av 10 kap. miljöbalken gäller att föroreningen ska kunna medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Det är alltså inte tillräckligt att visa att det finns en förorening (enligt definitionen ovan), utan en tillämpning av ansvarsbestämmelserna förutsätter också att föroreningen utgör en hälso- eller miljörisk.

MÖD fann i avgörandet MÖD 2010:17 att det var tillräckligt med en s.k. MIFO fas 1-undersökning för att konstatera att ett område var förorenat på ett sätt som anges i 10 kap. 1 § miljöbalken. I undersökningen fanns uppgifter om hur verksamheten hade bedrivits samt hur utsläpp och avfall hade hanterats. De provresultat som fanns utgjorde stöd för den bedömningen, men var inte avgörande. Samma bedömning gjorde MÖD i sitt avgörande den 28 november 2019 i mål nr M 9302-18.

Av utredningen i målet framgår bl.a. följande.

Efter SGU:s upptäckt sommaren 2006 av ett 30-tal tunnor innehållande katalysatormassa ingjutet i betong gav länsstyrelsen SGU i uppdrag att med sitt specialfartyg, s/v Ocean Surveyor, under fem dagar söka efter flera dumpade tunnor i Sundsvallsbukten. Sökandet genomfördes i ett systematiskt upplagt linjenät med högupplösande side-scan sonarteknik i fyra särskilt utpekade områden. I första hand genomfördes en heltäckande avsökning inom den av Medelpads kustfiskareförbund anvisade dumpningsplatsen sydost om Åstön. Inom angiven dumpningsplats återfanns 3 267 tunnor. I två avsökta korridorer mellan Alnön och det berörda dumpningsområdet lokaliserades ytterligare 339 tunnor omedelbart väster om angiven dumpningsplats. Några av de återfunna tunnorna i dumpningsområdet sydost Åstön besiktigades med undervattenskamera varvid det konstaterades att dessa hade kraftiga rostskador. Dessutom föreföll betong- och katalysatormasseblandningen ha börjat vittra sönder, vilket skulle kunna innebära ökad risk för spridning av innehållet. Vidare kunde SGU konstatera att tunnorna inte hade begravts i bottensedimenten utan låg blottade i bottenytan trots att mer än 40 år förflutit sedan dumpningarna ägde rum. Dumpningsområdet med omgivning består av erosions- och transportbottnar, dvs. ingen varaktig sedimentation kan ske där. SGU anser att detta förklarar varför kvicksilverhalten var låg (0,126 mg/kg ts) i det prov som togs invid en tunna inom dumpningsområdet (se Lokalisering av dumpade tunnor innehållande kvicksilverbärande katalysatormassa, Sundsvallsbukten 2006, SGU-rapport 2006:12, s. 4).

Av Ansvarsutredningen framgår att Kemakta under 2008 på uppdrag av länsstyrelsen genomförde en översiktlig undersökning av föroreningsituationen i sedimenten i Sundsvallsbukten. Arbetet inkluderade en riskklassning av det s.k. dumpningsområdet enligt MIFO fas 2 (s. 5). Kemakta kartlade bottenförhållanden och undersökte föroreningsituationen i sediment och vatten samt genomförde riskklassning och gav förslag på vidare utredningar och åtgärder. I den sammantagna riskklassningen enligt MIFO fas 2 har dumpningsområdet placerats i riskklass 1 (mycket stor risk) med hänsyn till bl.a. den stora mängd kvicksilver som tunnorna sammantaget innehåller. De 23 000 tunnorna innebär totalt sett någonstans mellan 5,6 och 8,9 ton kvicksilver varav de 13 200 tunnorna som enligt uppgift ska ha dumpats inom dumpningsområdet utgör en mängd av 2,6–4,0 ton kvicksilver (s. 7).

Bygglim har i detta avseende bl.a. invänt att provtagningar utförda av SGU i nära anslutning till tunnorna visat att kvicksilverhalterna är låga (0,126 mg/kg ts) och jämförbara med de generella nivåerna av kvicksilver i kustvattnet i Sundsvallsbukten. På sammanträdet har Bygglim även bl.a. ifrågasatt varför andra upphittade föroreningar (såsom arsenik, kobolt, krom och andra metaller) inte – liksom kvicksilver – har transporterats bort om ingen varaktig sedimentation av kvicksilvret har kunnat ske på grund av transportbottnar. Bygglim har gjort gällande att det inte framgår av utredningen att det är fråga om en konstaterad föroreningsskada.

Av Ansvarsutredningen framgår vidare bl.a. att dumpningsområdet är stort, och trots att ett stort antal prover har tagits i tidigare undersökningar, är det inte känt om någon av provtagningspunkterna var lokaliserade i närheten av en dumpad tunna (s. 8).

L.H. har i sitt vittnesförhör sammanfattningsvis uppgett följande. Han är inte övertygad om att hålen på tunnorna som syns på foton från SGU:s utredning utgör korrosionsskador. Det är i och för sig en rimlig förväntan och förmodan att tunnor som legat i något salthaltigt vatten under lång tid kan vara utsatta för

korrosion. Fotona visar dock snarast uppfläkta hål, vilket inte är typiskt för en korrosionsskada. Det ser snarare ut som någon typ av mekanisk påverkan, från t.ex. ett ankare eller dragg. En annan möjlig förklaring är att en del tunnor innehöll kontaminerade arbetskläder, och där det finns uppgifter om att man hackade hål på dem i samband med dumpningen för att de skulle vattenfyllas och därmed sjunka. Det tar ofta väldigt lång tid innan ett plåtfat korroderat i någon väsentlig omfattning. Syresatt vatten gör att korrosionen kan gå något snabbare, men det är inte på något vis säkert att de aktuella plåtfaten är sönderrostade idag. Betong är också väldigt motståndskraftigt mot utlakning och vittring och ger, trots att den legat på havsbotten, ändå upphov till utlakningstider på 100-1000-tals år.

Mark- och miljödomstolen gör följande överväganden.

Det är genom utredningen i målet klarlagt att ett stort antal tunnor innehållande kvicksilverhaltig katalysatormassa har dumpats i vattnet sydost om Åstön. Förfarandet vid dumpningen, där den kvicksilverhaltiga katalysatormassan genomgått utspädning med betong, förpackats i relativt små enheter som spridits över stora områden och där förpackningens degradering är svårbestämd, medför stora utmaningar att i enskilda punkter på havsbotten påvisa föroreningsskada. Med hänsyn till svårigheter förknippade med lokalisering och sedimentprovtagning i utsjömiljö bör därför beviskraven i denna del inte ställas alltför högt. För att eftersöka tunnor och provta havsområdet har länsstyrelsen anlitat SGU vilka besitter expertkunskaper för nämnda arbetsuppgifter. Utifrån vad som är känt om dumpningens omfattning står det klart att endast en mindre del av tunnorna har lokaliserats.

Mark- och miljödomstolen instämmer i SGU:s bedömning att det finns stora arealer inom dumpningsområdet som är transportbottnar eftersom ett stort antal tunnor ligger utan sedimentövertäckning samtidigt som sedimentationshastigheten i andra områden beräknats till ca 5 mm/år utifrån radiologisk datering (Tjernobylolyckan). Punktutsläpp av kvicksilverhaltigt material från dumpade tunnor bedöms vid transportbottenförhållanden typiskt spridits vidare utan fastläggning i närområdet.

Domstolen bedömer att resultatet från enstaka provpunkter inte kan tas till intäkt för att kvicksilver i tusentals tunnor effektivt hindras från att gå i vattenlösning eller spridas partikulärt bundet. Enligt domstolen motsäger de sedimentprov som hittills tagits inte länsstyrelsens bedömning att området är förorenat.

Mark- och miljödomstolen bedömer att plåttunnor och betong saknar förutsättningar att över tid effektivt hindra kvicksilver från att frisättas och spridas okontrollerat från katalysatormassan. Val av inneslutningstyp och material - plåttunnor och betong- synes främst utgått från tillgänglighet och praktiska aspekter för hanteringen då det även vid tiden för dumpningen var välkänt att såväl plåt som betong degraderas i salthaltigt vatten. Domstolen bedömer därför att det redan vid dumpningen varit uppenbart att förfarandet på sikt skulle medföra spridning av kvicksilver. Undersökningar i dumpningsområdet 2006 visar tunnor med ankommet plåtmaterial och vittrad betong. Av fotografier framgår att det finns hål i, i vart fall, de fotograferade tunnorna. Oavsett om hålen tillkommit genom korrosionsskada, mekanisk påverkan eller tillfogades redan vid själva dumpningen samt om tunnorna innehåller katalysatormassa eller annat förorenat material visar det att risk för spridning av kvicksilver föreligger. I rapporten från AkzoNobel och Kemakta Konsult History – handling of spent catalyst and dumping of barrels redovisas att försök på betongingjuten katalysatormassa under 1960-talet och 1970-talet visar att kvicksilver kan gå i vattenlösning samt toxiska och utvecklingsstörande effekter på fisk. Domstolen gör ingen annan bedömning än att kvicksilver frigörs från betongingjuten katalysatormassa och att plåttunnor inte förhindrar detta. Det stora antalet tunnor medför en mycket stor total mängd kvicksilver liksom delmängder i biotillgängliga och vattenlösliga fraktioner.

Sammanfattningsvis bedömer mark- och miljödomstolen att utredningen i målet visar att havsmiljön genom de dumpade tunnorna tillförts en mycket stor mängd kvicksilver vilket inte kan ses som annat än en förorening och att föroreningarna är sådana att de kan utgöra en risk för människors hälsa eller miljön (se 10 kap. 1 § miljöbalken). Även om varje tunna inte innehåller någon stor mängd kvicksilver innebär det stora antalet tunnor att dumpningsområdet får anses vara förorenat på

det sätt som anges i 10 kap. 1 § miljöbalken. Mark- och miljödomstolen finner således att 10 kap. miljöbalken är tillämpligt i målet.

Föreligger faktiskt drift?

Av 8 § införarandelagen följer att 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § miljöbalken ska tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969, om verkningarna av verksamheten alltjämt pågår vid tiden för miljöbalkens ikraftträdande och det föreligger behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten.

Bygglim har gjort gällande att VCM- och PVC-tillverkning medför skilda typer av föroreningar och som också resulterat i två olika produkter. Det anförs att det, utöver den kemiska skillnaden, även funnits en egen marknad för produkten VCM. Det finns alltså, enligt Bygglim, inget sådant tekniskt och miljömässigt samband mellan de olika tillverkningarna att de kan anses utgöra samma verksamhet. Åke Eriksson har i sitt vittnesförhör bl.a. uppgett att han delar Bygglims syn på förhållandet mellan VCM- och PVC-tillverkning.

Bygglim har även ifrågasatt att den PVC-verksamhet som fortsatt att bedrivas efter 1969 är av väsentligen samma slag som den tidigare tillverkningsverksamheten. Detta då den PVC-tillverkning som bedrivits i Stockvik efter 1969 inte har innefattat egen tillverkning av VCM och följaktligen inte har gett upphov till något kvicksilverhaltigt avfall.

Mark- och miljödomstolen gör följande överväganden.

Mark- och miljödomstolen bedömer att dumpningen av tunnorna får anses vara en del av tillverkningen av PVC (se MÖD 2008:11 och 2010:11). Bygglim har heller inte invänt mot att så skulle vara fallet. Domstolen bedömer att tillverkningen av VCM - och det avfall som därigenom uppkommit - är en integrerad del av den PVC-tillverkning som bedrevs vid Stockviksverken fram till 1988. Att tillverkningen av VCM på plats upphörde 1968 saknar betydelse då PVC-

tillverkningen även därefter får anses vara en och samma tekniska process. Det framstår som uppenbart att uppkomsten av ett avfall inte kan ses skiljt från den verksamhet som genererat avfallet. Uppkomsten och kvittblivningen av avfallet har enligt domstolen ett sådant tekniskt och miljömässigt samband med PVC-tillverkningen att det är att se som en och samma verksamhet (se MÖD 2009:36 och MÖD 2010:17). Förfarandet att göra sig av med avfallet genom att dumpa det till havs får sålunda, i det nu aktuella fallet, anses ha varit en del i den PVC-tillverkning vars faktiska drift pågick även efter den 30 juni 1969. Att dumpningen som sådan inte har pågått i tiden efter den 30 juni 1969 inverkar heller inte på denna bedömning. Detta eftersom annat inte har framkommit än att den verksamhet som fortsatte att bedrivas efter den 30 juni 1969 ändå utgjorde miljöfarlig verksamhet (jfr MÖD 2005:30 och MÖD 2009:36).

Av utredningen i målet framgår enligt mark- och miljödomstolen att verkningarna av avfallet kvarstår och att det finns en risk för spridning av förorening till sediment och vatten. Det kan därmed finnas behov av att avhjälpa skador och olägenheter med anledning av den dumpning som skett. Mark- och miljödomstolen gör således bedömningen att verksamheten ifråga, verkningarna vid tidpunkten för miljöbalkens införande och behovet av efterbehandling är sådana att 8 § införandelagen är tillämplig i målet. Av bestämmelsen följer att 10 kap. 2 § miljöbalken är tillämplig i målet.

#### Är Bygglim verksamhetsutövare?

Det är ostridigt mellan parterna i målet att Fortum LK, under olika firmor, från 1945 till mitten av 80-talet tillverkat PVC i Stockvik, att produktion av VCM ingick som ett delmoment i framställningen av PVC mellan 1945–1968 och att produktionen av VCM resulterade i avfall i form av en kvicksilverhaltig katalysatormassa. Det är vidare ostridigt mellan parterna att Fortum LK under 1953–1964 gjorde sig av med avfallet genom att gjuta in det i betong i metalltunnor, och därefter dumpa tunnorna i Östersjön. Uppskattningsvis dumpades ca 23 000 tunnor, varav ca 13 200 tunnor ska ha dumpats mellan 1961–1964 i det s.k. dumpningsområdet. Det är slutligen

ostridigt mellan parterna att Bygglim har tillverkat PVC mellan 1985-1988, då verksamheten lades ned (jfr aktbilagor 8, 49, 55 och 69).

Länsstyrelsen har vid sammanträdet erinrat om att myndigheten inte anser att Bygglim innehaft något tillstånd för PVC-verksamheten (KN 76/87 respektive KN 138/88), jfr aktbilaga 63. Mark- och miljödomstolen finner inte skäl att ifrågasätta denna bedömning. Oavsett vem av parterna som innehade tillstånd anser dock länsstyrelsen alltjämt att Bygglim varit delaktig i att bedriva PVC-tillverkningen i Stockvik. Det framgår enligt länsstyrelsen bl.a. av legotillverkningsavtalet samt 1985 års inkråmsöverlåtelseavtal mellan Fortum LK och KemaNord (som bl.a. innefattade överlåtelse av legotillverkningsavtalet).

Bygglim har anfört att det, i och för sig, är riktigt att KemaNord Plast AB (och i förlängningen därmed Bygglim) utfört arbete inom Inovyns PVC-tillverkning från 1985 fram till och med 1988 då PVC-tillverkningen lades ner. Tillverkningen av PVC skedde dock på uppdrag av Inovyn, som alltjämt hade kontroll över PVC-tillverkningen i enlighet med legotillverkningsavtalet. En logisk konsekvens av detta är att Bygglim inte har kunnat utöva någon kontroll över PVC-tillverkningen.

Länsstyrelsen har i detta avseende anfört att det inte stämmer att Bygglim inte har kunnat utöva någon kontroll över PVC-tillverkningen i det fallet att Inovyn sedan 1983 varit den part som kontrollerat tillverkningen av PVC i Stockvik. Att en part utövat kontroll över tillverkningen utesluter inte enligt länsstyrelsen att även en annan part också utövat kontroll. Snarare är det inte ovanligt att flera verksamhetsutövare kan vara gemensamt ansvariga för en och samma process.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att enligt 10 kap. 2 § miljöbalken är den ansvarig för efterbehandling av bl.a. sådana områden som anges i 1 § som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen (verksamhetsutövare). Verksamhetsutövaren är ansvarig för det avhjälpande som ska ske enligt bestämmelserna i kapitlet. Utgångspunkten för reglerna är att den som har förorenat ett område ska betala för att avhjälpa

föreningen i enlighet med principen att förorenaren betalar (se prop. 1997/98:45 del 1 s. 359). Verksamhetsutövarbegreppet är emellertid inte definierat i miljöbalken, utan det har överlämnats till rättspraxis att uttolka det. Vid bedömningen av vilka som ingår i kretsen av de solidariskt ansvariga, dvs. vem som är verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § miljöbalken, finns egentligen inget utrymme att ta hänsyn till de närmare omständigheterna kring den uppkomna miljöskadan. Dessa omständigheter, t.ex. var och ens bidrag till skadan, har istället i huvudsak förlagts till regressledet (jfr NJA 2012 s. 125).

I förarbetena till ändringen av 10 kap. miljöbalken (som föranleddes av genomförandet av miljöansvarsdirektivet [2004/35/EG]) ges vissa exempel på föreningar som har orsakats av en verksamhetsutövare. Där anges att den som är verksamhetsutövare i den mening som avses i 10 kap. är utövaren av den åtgärd eller verksamhet som har orsakat föreningen. En förening kan t.ex. ha orsakats av att ett giftigt ämne kommit ut i miljön från det kärl som ämnet varit förvarat i. Om ämnet har kommit ut i miljön genom att någon sprutat, hållt eller spillt ut ämnet, är den som vidtagit eller låtit vidta åtgärden (sprutandet, hållandet eller spillandet) ”verksamhetsutövare”. Om ämnet har kommit ut i miljön utan någon sådan aktiv åtgärd, t.ex. genom ett läckage, är den som utövat förvaringsverksamheten ”verksamhetsutövare”. Om sprutandet, hållandet, spillandet eller förvaringen har vidtagits eller bedrivits inom ramen för t.ex. en tillverkningsindustri är ”verksamhetsutövaren” typiskt sätt identisk med den som bedrivit tillverkningsverksamheten. Vem som ska betraktas som verksamhetsutövare har diskuterats i rättstillämpningen även i fall som rör ansökan om tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet. Generellt kan sägas att avgörande för verksamhetsutövaransvaret då har varit vem som faktiskt och rättsligt har möjlighet att ingripa (se prop. 2006/07:95 s. 55–58, se även MÖD 2005:64).

Av praxis framgår att verksamhetsutövare ska anses vara den som har faktiska och rättsliga möjligheter att vidta åtgärder mot störningar och olägenheter.

Förhållandena i det enskilda fallet har tillmätts stor vikt, liksom vem som ansvarar för underhåll och drift. Två eller flera fysiska eller juridiska personer kan anses vara

verksamhetsutövare på samma gång. En förutsättning för att en överordnat ansvarig, vid sidan om den som faktiskt bedriver verksamheten, ska anses som verksamhetsutövare är att den överordnat ansvarige har ett så pass stort inflytande att denna har kunnat påverka hur verksamheten bedrivits och haft en rättslig och faktisk möjlighet att ingripa (se MÖD 2005:64, MÖD 2010:23, MÖD 2010:43, MÖD 2013:28, MÖD 2013:34 och MÖD:s dom den 9 november 2016 i mål nr M 3940-16).

Mark- och miljödomstolen gör följande överväganden.

Mark- och miljödomstolen har tidigare i domen slagit fast att dumpningen av tunnorna är en del av den PVC-verksamhet som har bedrivits i Stockvik samt att det kvicksilverhaltiga avfallet uppkommit inom PVC-verksamheten. Av utredningen i målet framgår att Bygglim, i vart fall, på uppdragsbasis bedrivit sådan PVC-verksamhet mellan 1985-1988. Bygglim är därmed den senaste juridiska person som faktiskt bedrivit verksamheten, oaktat hur uppdragsförhållandet i legotillverkningsavtalet var konstruerat parterna emellan. Domstolen instämmer därmed i länsstyrelsens bedömning att Bygglim har haft möjlighet att kontrollera verksamheten. Vidare framgår bl.a. av att Casco AB (sedermera Bygglim), genom en handling daterad den 14 april 1989, anmält till länsstyrelsen att tillverkningen av PVC upphörde i december 1988 (se aktbilaga 24). Detta tyder på att Bygglim har varit ansvarigt för att verksamheten avanmälts i behörig ordning. Mark- och miljödomstolen finner sammantaget att Bygglim har varit en del i en kedja av bolag som bedrivit den PVC-tillverkning mellan 1945-1988 och som orsakat föroreningen. Mot bakgrund härav står det enligt domstolen klart att Bygglim är att anse som verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § miljöbalken, trots att den del av verksamheten som orsakat föroreningen, dvs. dumpningen av tunnor, upphörde före det att Bygglim tog över PVC-verksamheten.

Domstolen konstaterar också att det avtal där Inovyn övertog tillverkningen visserligen innehåller en skrivning om att Inovyn övertar säljarens alla förpliktelser.

En överlåtelse av ansvaret för miljöskador kan dock inte ske med befriande verkan för överlåtaren, varför avtalet saknar betydelse för domstolens bedömning.

Vilket ansvar ska åvila Bygglim?

Som domstolen konstaterat ovan innebär regleringen i miljöbalken att huvudregeln, när det finns flera verksamhetsutövare som kan vara ansvariga för en miljöskada, är att de är solidariskt ansvariga. Domstolen har också konstaterat att Bygglim är en av de verksamhetsutövare som kan vara ansvariga. Huvudregeln om solidariskt ansvar saknar dock inte undantag. Om en verksamhetsutövare visar att dess bidrag till skadan är så obetydligt att det inte ensamt motiverar något avhjälpande ska denne dock inte åläggas något solidariskt ansvar. I det nu aktuella fallet är det ostridigt att Bygglim varken använt kvicksilverhaltigt material i sin verksamhet eller gjort sig av med sådant avfall. Det finns inte heller något som talar för att Bygglim på något sätt varit inblandat i hantering av eller planering av hantering av avfallet. Bygglims bidrag till skadan är alltså så obetydligt att det inte ensamt motiverar något avhjälpande. Företaget ska därför inte åläggas med övriga verksamhetsutövare solidariskt ansvar. Det finns därför inte förutsättningar att förelägga Bygglim att vidta åtgärder inom ramen för det solidariska ansvar som enligt huvudregeln åvilar en verksamhetsutövare.

Eftersom anledningen till att Bygglim inte ska åläggas solidariskt ansvar för utredning och avhjälpande är att bolagets bidrag till skadan är så obetydligt att det inte ensamt motiverar något avhjälpande kan bolaget inte heller på annan grund åläggas sådant ansvar. Länsstyrelsens föreläggande ska därför upphävas.

Bygglim har gjort gällande att punkten 3 i det överklagade beslutet brister i den grad av precision som måste ställas på ett betungande beslut. Med hänsyn till utgången i målet saknas skäl för mark- och miljödomstolen att ta ställning till denna fråga.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se **bilaga 2** (MMD-02)

Överklagande senast den 29 juli 2024. Prövningstillstånd krävs.

M.Å.            A.U.            K.H.

---

I domstolens avgörande har deltagit chefsrådmannen M.Å., ordförande,  
rådmannen A.U., referent, tekniska rådet K.H. och den särskilda ledamoten P.S.  
Målet har beretts av beredningsjuristen T.L.



Bygglim Sverige AB  
445 80 Bohus

ÖSTERSUNDS TINGSRÄTT  
Beredningsjurist 3

INKOM: 2022-02-14  
MÅLNR: M 416-22  
AKTBIL: 2

Delgivningskvitto

## Beslut om genomförande av undersökningsåtgärder i Sundsvallsbukten

### Beslut

Länsstyrelsen förelägger Bygglim Sverige AB (organisationsnummer 556026–1876), nedan kallat bolaget, följande:

1. Att utföra undersökningar i enlighet med steg 1 i framtagna undersökningsplan (Bilaga 2), daterad december 2018.
2. Att följa framtagna och/eller beskriven metodik i undersökningsplanen med tillhörande rapporter (länsstyrelsens diarienummer 575-7591-16).
3. Att göra en bedömning av risker med ej lokaliserade tunnor och om det finns ett behov av att lokalisera fler tunnor eller genomsöka specifika områden.
4. Att ha genomfört punkterna 1–3 ovan senast 18 månader efter detta beslut vunnit laga kraft.
5. Att redovisa resultaten från ovanstående punkter i en skriftlig rapport på svenska till länsstyrelsen senast 6 månader efter genomförda undersökningar.

### Beskrivning av ärendet

Under 1950- och 1960-talet dumpades cirka 23 000 tunnor innehållande bland annat kvicksilverhaltiga katalysatormassor i Sundsvallsbukten med omnejd. Avfallet härrörde från den PVC-tillverkning som ägde rum från 1945 av Stockholms Superfosfat Fabriks AB.

Från början av 1950-talet och fram till 1958 dumpades cirka 5 100 tunnor på internationellt vatten, dock oklart var. Mellan 1959 och 1960 har cirka 4 600 tunnor dumpats efter det att pråmarna passerat Brämösund söder om Sundsvall. Fiskare fick upp tunnor vid ett tiotal

tillfällen utanför och i Brämösundet, samt utanför Åstholmen. Första gången det hände var 1960. 1961 bestämdes därför att dumpningen därefter skulle ske på ett avgränsat område på 80–90 meters djup åtta km sydost om Åstön, det så kallade dumpningsområdet. Mellan åren 1961–1964 dumpades 13 200 tunnor i det utpekade dumpningsområdet.

Under sommaren 2006 genomförde Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) maringeologiska undersökningar längs kusten i Västernorrlands län. I samband med undersökningarna hittades ett 30-tal tunnor innehållande katalysatormassa ingjutet i betong. På uppdrag av länsstyrelsen genomförde SGU ytterligare undersökningar och 3 606 tunnor lokaliserades.

Under 2008 genomförde Kemakta Konsult AB på uppdrag av länsstyrelsen en översiktlig undersökning av föroreningssituationen i sedimenten i Sundsvallsbukten. Arbetet inkluderade en riskklassning av det så kallade dumpningsområdet enligt MIFO (Metod för inventering av förorenade områden) fas 2.

År 2016 fastställde länsstyrelsen en ansvarsutredning som utredde det miljörättsliga ansvaret för framtagande av en plan för undersökningsåtgärder av det föroreningsskadade området som orsakats av tunnorna. Bolaget var ett av flera som identifierades som ansvariga i den ansvarsutredningen. Ansvarsutredningen låg till grund för den överenskommelse om att upprätta en undersökningsplan avseende dumpningsområdet som ingicks med bolaget.

Under 2016/2017 har bolaget redovisat en sammanställning av redan kända fakta för att ge en sammanfattande bild över Sundsvallsbukten och dagens kunskapsläge samt en översikt över olika riskbedömningsmetoder. Bolaget har vidare tagit fram en plan för undersökningar av dumpningsområdet i Sundsvallsbukten (Bilaga 2).

Undersökningsplanen omfattar följande rapporter:

1. Scientific and Technical review of Waste Catalyst Materials in Sundsvallsbukten, Sweden
2. Vinyl chloride Production Process
3. History – Handling of spent catalyst and dumping of barrels
4. Barrels in the Sundsvall Bay – Degradation of cemented catalyst
5. Current Environmental status of the Sundsvall Bay
6. Executive report – Barrels in the Sundsvall Bay
7. Risk assessment methodologies
8. Barrels in the Sundsvall Bay – Preliminary source term assessment report

## 9. Proposed Investigation plan – Barrels in the Sundsvall Bay (Bilaga 2)

Den 31 augusti 2021 fastställde länsstyrelsen en uppdaterad ansvarsutredning som utredde det miljörettsliga ansvaret för genomförande av undersökningsåtgärder av det föroreningsskadade området som orsakats av tunnorna (Bilaga 3). Även i denna ansvarsutredning identifierades bolaget som ansvarig verksamhetsutövare.

### Motivering till beslutet

Länsstyrelsen har genom ansvarsutredning (Bilaga 3) bedömt att bolaget har miljörettsligt ansvar att undersöka och utreda den föroreningssituation som uppstått i samband med dumpningen av tunnor med kvicksilverhaltigt avfall i Sundsvallsbukten.

Ansvarsbestämmelserna om utredning och åtgärder av konstaterade föroreningsskador finns i 10 kap. miljöbalken. Eftersom föroreningarna bedöms ha uppkommit före den 1 juli 2007 har beslutet fattats med stöd av miljöbalkens äldre lydelse i enlighet med övergångsbestämmelserna.

### Föroreningen

Källtermen till föroreningen består av kvicksilverhaltigt avfall som blandats med betong och gjutits in i ståltunnor som dumpats. I den sammantagna riskklassningen enligt MIFO fas 2 har dumpningsområdet placerats i riskklass 1 (mycket stor risk) med hänsyn till bland annat den stora mängd kvicksilver som tunnorna sammantaget innehåller. Det rör sig om totalt ca 23 000 dumpade tunnor varav ca 13 200 tunnor inom eller i närheten av dumpningsområdet. Utifrån tillgänglig dokumentation så dumpades 9 920 tunnor innehållandes 300–500 g kvicksilver per tunna mellan åren 1953 och 1960. Efter det dumpades 13 200 tunnor innehållandes 200–300 g kvicksilver mellan åren 1961–1964. De 23 000 tunnorna innebär totalt sett någonstans mellan 5,6 och 8,9 ton kvicksilver. Spridningsförutsättningarna kan inte uteslutas vara stora till följd av konstaterad korrosion av plåtfaten och förväntad pågående degradering av betongmaterialet. Det har genom åren genomförts undersökningar av både tunnor och dumpningsområdet. Ingen av dessa undersökningar har varit så heltäckande eller varit så detaljerade att omfattningen av föroreningarna har kunnat avgränsas.

Utredningarna visar att ett stort antal tunnor med kvicksilverföroreningar ligger på havsbotten i Sundsvallsbukten. Även om det i dagsläget inte är helt utrett i vilket skick tunnorna är och i vilken omfattning kvicksilver frisätts innebär själva förekomsten av dessa tunnor i sig att området får anses vara förorenat. Utredningarna visar vidare att tunnorna kan innebära en risk för skador eller

olägenhet på människors hälsa eller miljön. Förutsättningar för att tillämpa 10 kap. miljöbalken för efterbehandling av föroreningsskada är därmed uppfyllda.

I dagsläget är 3 606 tunnor lokaliserade varav 3 267 finns inom dumpningsområdet och 339 tunnor finns i ett område strax väster om dumpningsområdet. Det finns ett behov av att bedöma risker med de ca 19 400 ej återfunna tunnorna. Dumpningsområdet är sedan 2018 ett restriktionsområde för kemisk dumpningsplats, ett s.k. ”Dumping ground for chemicals (disused)”, länsstyrelsens diarienummer 258-902-16. En bedömning behöver göras om det finns behov av att lokalisera fler tunnor och/eller säkerställa att tunnor inte ligger i känsliga områden eller farleder.

### PVC-tillverkningen vid Stockvik

År 1945 började Stockholms Superfosfat Fabriks AB med tillverkning av polyvinylklorid (PVC) i Stockvik. Två fabriksenheter uppfördes, en för tillverkning av vinylkloridmonomer (VCM) och en polymerisationsanläggning för tillverkning av PVC. VCM-tillverkningen utgick från kvicksilvermetoden, med acetylen som bas. Detta gav upphov till ett avfall bestående av förbrukad katalysatormassa innehållandes bland annat kvicksilver. Tillverkningen av VCM pågick vid Stockviksverken fram till 1968 och efter det hämtades vinylklorid från Fosfatbolagets anläggning i Stenungssund. PVC-tillverkningen bedrevs i Stockvik fram till i december 1988.

### Verksamhetsutövare

Stockholms Superfosfat Fabriks AB (organisationsnummer 556001–2063), idag Fortum Ljunga Kraft AB i likvidation, bildades år 1871 och är ursprunglig verksamhetsutövare. Från år 1984 ingick Stockholm Superfosfat Fabriks AB (dåvarande namn Kema Nobel AB) i nybildade koncernen Nobel Industrier. Dotterbolaget Casco AB (organisationsnummer 556230–1662) som på den tiden hette KemaNord Plast AB ingick i denna koncern och var det bolag som 1985 fortsatte bedriva PVC-verksamheten. I december 1988 avanmäls PVC-tillverkningen av detta bolag. Casco AB fusionerades in i Bygglim Sverige AB år 2010.

Inovyn Sverige AB (organisationsnummer 556027–6635) har genom inkråmsöverlåtelse år 1983 förvärvat PVC-verksamheten i Stockvik. Genom legotillverkningsavtal daterat 1983 fortsatte Fortum Ljunga Kraft och Bygglim (då KemaNord Plast AB senare Casco AB) tillverka PVC men på uppdrag av Inovyn. Som uppdragsgivare har Inovyn haft ett sådant inflytande över PVC-tillverkningen att länsstyrelsen bedömt även Inovyn som ansvarig verksamhetsutövare.

Sammanfattningsvis bedömer länsstyrelsen därmed att det finns tre ansvariga verksamhetsutövare, Fortum Ljunga Kraft AB i likvidation, Bygglim Sverige AB och Inovyn Sverige AB.

### Länsstyrelsens bedömning

Föreningen består av kvicksilverhaltigt avfall från VCM-tillverkningen som gjutits in i betong och lagts i tunnor som sedan dumpats i Sundsvallsbukten. VCM tillverkades för och användes vid PVC-tillverkningen vid Stockviksverken. PVC-tillverkningen var i sig endast en av flera produktionsenheter av den kemisk-tekniska verksamheten som bedrevs och fortfarande bedrivs på industriområdet.

Enligt länsstyrelsens bedömning måste tillverkningen av VCM ses som en del av den faktiska driften av den huvudsakliga verksamheten, det vill säga PVC-tillverkningen. Dumpningen av tunnorna var ett sätt att göra sig av med avfall från en tillverkningsprocess och får ses som en del i PVC-tillverkningen (jämför MÖD 2008:11 och 2010:11). Något utrymme att betrakta dumpningen som en självständig verksamhet finns inte. PVC-tillverkningens faktiska drift har bedrivits efter den 30 juni 1969, varvid ansvar finns för verksamhetens utövare.

Fortum Ljunga Kraft AB, Bygglim Sverige AB och Inovyn Sverige AB har enligt länsstyrelsens bedömning ett solidariskt undersökningsansvar. Enligt gällande praxis anses det skäligt att verksamhetsutövaren står för undersökningskostnaderna i sin helhet (se bland annat MÖD 2003:127, 2005:30, 2010:11 och 2010:17). Det är inte motiverat i detta skede att minska omfattningen av bolagens ansvar enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. Krav om efterbehandling kan enligt lagstiftning och praxis riktas mot vem som helst av dem som bedrivit eller bedriver den verksamhet som orsakat föroreningarna. Det står länsstyrelsen fritt att vända sig till vem som helst av de verksamhetsutövare som utövat den förorenande verksamheten. Därför bedömer länsstyrelsen att Bygglim Sverige AB är rätt adressat för det här föreläggandet.

Syftet med undersökningarna är att de ska klarlägga omfattning och grad av förorening, möjliggöra bedömning av omfattningen av föroreningsläckaget från de dumpade tunnorna, samt göra en så säker bedömning av påverkan att det blir möjligt att därefter fortsätta med en åtgärdsutredning.

Efter redovisat undersökningssteg 1 avser länsstyrelsen göra en bedömning av om och i vilken utsträckning steg 2 i undersökningsplanen (Bilaga 2) ska utföras.

## Bestämmelser som beslutet grundas på

### 2 kap. 1 § miljöbalken

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd är skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av 2 kap. MB iakttas. Detta gäller även den som har bedrivit verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön.

### 2 kap. 8 § miljöbalken

Alla som bedriver eller 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 avhjälps i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap.

### 10 kap. 2 § miljöbalken (enligt den lydelse som gällde före den 1 augusti 2007)

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).

### 26 kap. 9 § miljöbalken

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 ska efterlevas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

### 26 kap. 22 § miljöbalken

Den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet från sådan verksamhet skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen.

### Lag (2007:660) om ändring i miljöbalken, övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2007.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om miljöskador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som har ägt rum före den 1 augusti 2007, eller som ägt rum senare men härrör från verksamhet eller åtgärd som avslutats före den 1 augusti 2007.

Den begränsning av ansvar som följer av 10 kap. 3 § fjärde stycket ska dock beträffande förvärv som sker efter den 31 juli 2007 gälla även i fråga om sådana miljöskador som avses i denna punkt.

## Ni kan överklaga beslutet

Se bilaga med överklagandehänvisning.

## De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av enhetschef M.H. med miljöhandläggare S.M. som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsjurist M.W. medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

## Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på [www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).

## Kopia till

Fortum Ljunga Kraft AB i likvidation

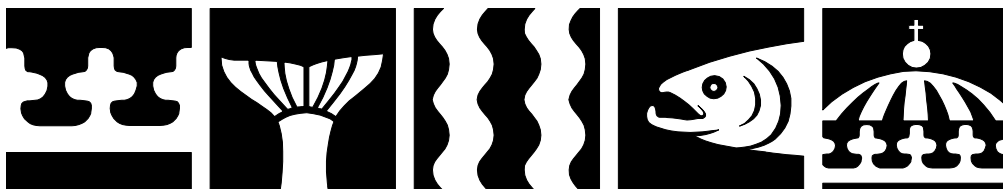
Inovyn Sverige AB

Sundsvalls kommun

Timrå kommun

## Bilagor

1. Överklagandehänvisning mark- och miljödomstolen
2. Proposed investigation plan – barrels in the Sundsvall Bay. December 2018, Kemakta AR 2017–23.
3. Ansvarsutredning gällande det miljörättsliga ansvaret för det föroreningsskadade området på havsbotten i Sundsvallsbukten, Sundsvalls kommun. Länsstyrelsen Västernorrland 31 augusti 2021 (Dnr 575-163-2016).



# Ansvarsutredning

gällande det miljörättsliga ansvaret för det  
föroreningskadade området på havsbotten i  
Sundsvallsbukten, Sundsvalls kommun

Länsstyrelsen Västernorrland  
Ansvarsutredning

## Innehållsförteckning

Inledning.....	4
Bakgrund.....	4
Tillsynsmyndighet.....	5
Lagstöd.....	5
Föroreningsituationen och riskbedömningen.....	5
Dumpningen av tunnorna i Sundsvallsbukten.....	5
Genomförda undersökningar.....	7
Länsstyrelsens bedömning av föroreningsituationen.....	7
Spridningsförutsättningar.....	8
Skyddsobjekt och exponeringsvägar.....	9
Länsstyrelsens bedömning om framtida undersökningar.....	9
Verksamheter, verksamhetsutövare och verksamhetsbeskrivning.....	10
Tillverkning av PVC.....	10
Klortillverkning.....	10
VCM-tillverkning.....	10
PVC-tillverkning.....	10
Produktionshistorik.....	11
Stockviksverken.....	11
PVC-tillverkningen vid Stockvik.....	11
Tillståndshistorik för verksamheten vid Stockviksverken.....	12
Bolagshistorik.....	13
Fortum Ljunga Kraft AB.....	14
Fortum Sverige AB.....	15
Bygglim Sverige AB.....	15
Inovyn Sverige AB.....	16
Fastighetsägare.....	16
Yttranden från parterna.....	16
Fortum Ljunga Kraft AB.....	16
Fortum Sverige AB.....	19
Bygglim Sverige AB.....	20
Inovyn Sverige AB.....	23
Länsstyrelsens bedömning av ansvar.....	24
Avgränsning och sammanfattning.....	24
Bedömning av ansvaret.....	24

Miljöbalkens tillämplighet.....	24
Den förorenande verksamheten.....	24
Fortum Ljunga Kraft AB.....	25
Bygglim Sverige AB.....	25
Inovyn Sverige AB.....	26
Fortum Sverige AB.....	26
Fastighetsägare.....	27
Ansvar på grund av senare verksamhet eller åtgärd.....	27
Sammanfattande bedömning av ansvaret.....	27
Skälighetsbedömning.....	28
Aktuella bestämmelser.....	29

## Inledning

Ansvarsutredningen utreder det miljörättsliga ansvaret för genomförandet av undersökningsåtgärder av det föroreningskadade området som orsakats av tunnor med avfall från polyvinylklorid tillverkning (PVC-tillverkningen) som bedrivits vid Stockviksverken och som dumpats på havsbotten i Sundsvallsbukten, Sundsvalls kommun.

Ansvarsutredningen är upprättad av Länsstyrelsen Västernorrland och innebär en uppdatering av den redan fastställda ansvarsutredningen inför nästa steg, d.v.s. undersökning av föroreningssituationen i Sundsvallsbukten. Vilket ansvar bolagen har för eventuella avhjälpandeåtgärder får bedömas när resultaten av undersökningarna har tagits fram och fastställts.

Utredningsmaterialet till ansvarsutredningen har i huvudsak hämtats från offentliga arkiv och register.

Utredningsmaterialet och de yttranden som har kommit in har kommunicerats med ansvariga verksamhetsutövare.

Länsstyrelsen bedömer att Länsstyrelsen Västernorrland är rätt tillsynsmyndighet för de föroreningskador som uppkommit i PVC-tillverkningen.

Länsstyrelsen gör sammanfattningsvis bedömningen att det finns ett verksamhetsutövaransvar enligt 10 kap. 2 § miljöbalken för att utföra undersökningar av de dumpade tunnorna med förorenat avfall för Fortum Ljunga Kraft AB, Bygglim Sverige AB (Bygglim) och Inovyn Sverige AB (Inovyn). Fortum Ljunga Kraft och för Bygglim i egenskap av tidigare verksamhetsutövare för PVC-tillverkningen och Inovyn i egenskap av uppdragsgivare med sådant inflytande över PVC-tillverkningen att de kan betraktas som ansvarig verksamhetsutövare. Bolagen bedöms ha ett solidariskt ansvar och det är inte motiverat i detta skede att minska omfattningen av bolagens ansvar enligt 10 kap. 4 § miljöbalken.

## Bakgrund

Under 1950- och 1960-talet dumpades cirka 23 000 tunnor innehållande bland annat kvicksilverhaltiga katalysatormassor i Sundsvallsbukten. Avfallet härrörde från den PVC-tillverkning som ägde rum från 1945 av Stockholms Superfosfat Fabriks AB (Fosfatbolaget).

Under sommaren 2006 genomförde Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) maringeologiska undersökningar längs kusten i Västernorrlands län. I samband med undersökningarna hittades ett 30-tal tunnor innehållande katalysatormassa ingjutet i betong. På uppdrag av länsstyrelsen genomförde SGU ytterligare undersökningar och 3 606 tunnor lokaliserades.

Under 2008 genomförde Kemakta Konsult AB (Kemakta) på uppdrag av länsstyrelsen en översiktlig undersökning av föroreningsituationen i sedimenten i Sundsvallsbukten. Arbetet inkluderade en riskklassning av dumpningsområdet enligt MIFO fas 2.

År 2016 fastställde länsstyrelsen en ansvarsutredning som utredde det miljörättsliga ansvaret för framtagande av en plan för undersökningsåtgärder av det föroreningsskadade området som orsakats av tunnorna. Ansvarsutredningen låg till grund för den överenskommelse om att upprätta en undersökningsplan avseende dumpningsområdet som ingicks med ett av de bolag som i ansvarsutredningen pekades ut som ansvarig, Bygglim Sverige AB (nedan kallat Bygglim).

Under 2016/2017 har Bygglim redovisat en sammanställning av redan kända fakta för att ge en sammanfattande bild över Sundsvallsbukten och dagens kunskapsläge samt en översikt över olika riskbedömningsmetoder. Bolaget har vidare tagit fram en plan för undersökningar av dumpningsområdet i Sundsvallsbukten.

## Tillsynsmyndighet

Föroreningarna härrör från en sådan avslutad PVC-verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen och som länsstyrelsen ska utöva tillsynen över enligt miljötillsynsförordningen. Tillsynen hade vid verksamhetens upphörande inte överlåtits till annan tillsynsmyndighet. Länsstyrelsen är mot denna bakgrund rätt tillsynsmyndighet.

## Lagstöd

Ansvarsbestämmelserna om utredning och åtgärder av konstaterade föroreningskador finns i 10 kap. miljöbalken. Eftersom föroreningarna bedöms ha uppkommit före den 1 juli 2007 har ansvarsutredningen genomförts med stöd av miljöbalkens äldre lydelse i enlighet med övergångsbestämmelserna.

## Föroreningsituationen och riskbedömningen

### Dumpningen av tunnorna i Sundsvallsbukten

När Fosfatbolaget beslutade att börja dumpa tunnor innehållande katalysatormassa istället för att gräva ned avfallet på fastigheten var det meningen att tunnorna skulle dumpas i havet på internationellt vatten. Tunnorna transporterades som returlast med pråmen som tog kalk från bolagets kalkbrott på ön Furillen utanför Gotland. Från början av 1950-talet till 1958 dumpades cirka 5 100 tunnor på internationellt vatten.

Mellan 1959 och 1960 gjordes en kompromiss med pråmen som transporterade tunnorna eftersom pråmen inte kom ut på internationellt vatten förrän vid själva överfarten till Gotland. Detta innebar att tunnorna istället kunde dumpas så snart pråmen passerat Brämösund. Brämösund är lokaliserat söder om Sundsvall och Stockviksområdet och är ett smalt sund mellan fastlandet och Brämön. Cirka 4 600 tunnor ska ha dumpats efter det att pråmarna passerat Brämösundet.

Tunnor innehållandes katalysatormassa fiskades upp vid strömmingstrålning utanför Brämösundet första gången under december 1960 och fiskarna fick sina trålar förstörda av dumpade tunnor som fastnat i fiskeredskapen. År 1961 gjordes därför en överenskommelse med Medelpads Kustfiskare förbund att dumpningen skulle flyttas och därefter ske på ett avgränsat område på 80 meters djup 8 km utanför Åstön (det s.k. dumpningsområdet). Åstön ligger norr om Sundsvall i de yttre delarna av Sundsvallsbukten. På den angivna platsen dumpades cirka 13 200 tunnor mellan åren 1961–1964, se figur 1. Fram till 1962 fastnade tunnor i strömmingstrålar vid totalt tillfällen, både vid Brämösundet och utanför Åstholmen. Inga dumpningar av katalysatormassa ska enligt uppgift ha skett efter 1964. Sammantaget ska cirka 23 000 tunnor ha dumpats under den aktuella tidsperioden.



Figur 1; Kemakta 2008, Karta över de yttre delarna av Sundsvallsbukten med det så kallade dumpningsområdet markerat. Copyright Sjöfartsverket, bilden ej avsedd för navigering.

## Genomförda undersökningar

Det har genom åren genomförts undersökningar av både tunnor och dumpningsområdet. Ingen av dessa undersökningar har varit så heltäckande eller varit så detaljerade att omfattningen av föroreningarna har kunnat avgränsas.

Under 2006 genomförde SGU reguljär kartläggning av havsbottens geologi och miljöstatus i norra Bottenhavet. Den 14 augusti 2006 meddelade SGU att tunnor återfunns i anslutning till dumpningsplatsen sydost om Åstön. Länsstyrelsen gav därför SGU i uppdrag att göra en mer heltäckande kartläggning av tunnornas förekomst på havsbotten. SGU återfann 3 606 av de cirka 13 200 tunnor som ska ha dumpats mellan åren 1961–1964. SGU sökte även av havsbotten längre in i bukten, söder om Sundsvall från udden vid Kubikenborg mellan Draghällan och fastlandet samt kring Brämön. Detta för att se om det gick att lokalisera de 4 600 tunnor som enligt uppgift ska ha dumpats där mellan åren 1959–1960. Dessa tunnor återfanns inte.

För att utreda de 3 606 lokaliserade tunnornas status samt eventuell spridning av föroreningar gav länsstyrelsen Kemakta 2008 i uppdrag att genomföra en undersökning enligt MIFO fas 2 inom området sydost om Åstön. Kemakta kartlade bottenförhållanden och undersökte föroreningssituationen i sediment och vatten samt genomförde riskklassning och gav förslag på vidare utredningar och åtgärder. Dessa undersökningar ligger som grund för länsstyrelsens bedömning av miljöstatusen på det föroreningsskadade området på havsbotten (Kemakta 2008, Golder, 2009).

## Länsstyrelsens bedömning av föroreningssituationen

Länsstyrelsen anser att området för de idag lokaliserade tunnorna kan innebära en mycket stor risk för människors hälsa och miljön.

Källtermen till föroreningen består av kvicksilverhaltigt avfall som blandats med betong och gjutits in i ståltunnor som dumpats. I den sammantagna riskklassningen enligt MIFO fas 2 har dumpningsområdet placerats i riskklass 1 (mycket stor risk) med hänsyn till bland annat den stora mängd kvicksilver som tunnorna sammantaget innehåller. Det rör sig om totalt ca 23 000 dumpade tunnor varav ca 13 200 tunnor inom eller i närheten av dumpningsområdet. 2006 hittades 3 267 tunnor inom dumpningsområdet och 339 tunnor strax väster om dumpningsområdet. Utifrån tillgänglig dokumentation så dumpades 9 920 tunnor innehållandes 300–500 g kvicksilver per tunna mellan åren 1953 och 1960. Efter det dumpades 13 200 tunnor innehållandes 200–300 g kvicksilver mellan åren 1961–1964. De 23 000 tunnorna innebär totalt sett någonstans mellan 5,6 och 8,9 ton kvicksilver varav de 13 200 tunnorna som enligt uppgift ska ha dumpats inom dumpningsområdet utgör en mängd av 2,6–4,0 ton kvicksilver.

De provtagna sedimenten inom dumpningsområdet har inte uppvisat några signifikant förhöjda föroreningshalter, men utredningarna visar att det finns risk för att kvicksilverinnehållet på sikt kan frigöras från tunnorna och leda till ökade halter i sedimenten.

Dumpningsområdet är stort, och trots att ett stort antal prover i tidigare undersökningar har uttagits, är det inte känt om någon av provtagningspunkterna var lokaliserade i närheten av en dumpad tunna. Utförligare undersökningar behövs och uppskattningar har gjorts av hur stort område av sediment och bottenvatten närmast enskilda tunnor som kan förväntas ha förhöjda halter av kvicksilver. Bedömningen visar att det är möjligt att fastställa om den maximala frisättningen inträffade tidigt, genom mätning av förhöjda kvicksilverhalter i sedimenten närmast tunnorna. Om kvicksilverfrisättningen däremot sker långsamt kan den maximala koncentrationen i sediment inträffa i framtiden och kan då inte observeras idag. Nuvarande koncentrationer av kvicksilver i sedimenten närmast enskilda tunnor kan alltså användas för att styrka uppskattningar av graden av kvicksilverfrisättning från tunnorna.

Genomförd undersökning ger även en indikation om en möjlig källa för dioxin inom dumpningsområdet om än halter i lägre nivåer har uppmätts. Provtagning och analyser av dumpade tunnor bör genomföras för att klarlägga om tunnorna utgör en källa för spridning av dioxin till sedimenten.

## Spridningsförutsättningar

Spridningsförutsättningarna för förorenade sediment bedöms vara mycket stora till följd av strömmar i området. För föroreningar från de dumpade tunnorna med betongingjuten katalysatormassa kan spridningsförutsättningarna inte uteslutas vara stora till följd av konstaterad korrosion av plåtfaten och förväntad pågående degradering av betongmaterialet.

Sundsvallsbukten är historiskt sett mycket belastad av föroreningar och området är att anse som ekologiskt sårbart. Den totala uppskattade kvicksilverbelastningen på Sundsvallsbukten uppgår till ca 60 kg Hg/år. Ett ytterligare tillskott genom läckage från tunnorna skulle kunna medföra en risk för ökade bakgrundshalter av kvicksilver i sedimenten i Sundsvallsbukten under många decennier framåt.

Undersökning och provtagning av ett större område runt dumpningsområdet inklusive inre och yttre delarna av Sundsvallsbukten kan komma att behövas till en kompartmentell modell över förflyttningen av kvicksilver i Sundsvallsbukten. För att kunna göra en fullgod riskbedömning behövs realistiska data till modeller för bedömning av frisättning, förflyttning och upptag av kvicksilver från tunnorna.

## Skyddsobjekt och exponeringsvägar

Havsområdet är fritt tillgängligt och nyttjas för viss rekreation och friluftsliv, bland annat fiske då exponering för förorenade sediment inte kan uteslutas. Dock är vattendjupet inom dumpningsområdet mycket stort, 80–90 m, vilket väsentligt minskar risken för exponering. Ett flertal skyddsobjekt finns i Sundsvallsbukten och angränsande kuststräckor i form av naturreservat, riksintressen för naturvård, djur- och växtskyddsområden, riksintressen för friluftslivet, riksintressen för kulturmiljövård, samt riksintressen för yrkesfiske i havsområdet för lax, sik och strömming. En viss risk för negativ påverkan på anslutande vattenområden till följd av spridning av föroreningar från dumpningsområdet kan inte uteslutas.

Dumpningsområdet kan även tänkas ge viss påverkan på fisk som söker föda vid botten. Sik är relativt känslig för föroreningar och närliggande havsområde utgör riksintresse för yrkesfiske bland annat av sik. De mest relevanta transport- och exponeringsvägarna för kvicksilver är i allmänhet genom näringskedjan på grund av dess biomagnifierande egenskaper. Fiskkonsumtion är då den mest relevanta exponeringsvägen för människor.

Eftersom kvicksilver bioackumuleras kommer de mest utsatta grupperna i miljön bestå av högre toppkonsumenter som rovdjur. I närområdet kring dumpningsplatsen är den bentiska faunan mest utsatt och är därför av intresse för vidare undersökningar för att se om det har uppstått en påverkan på det akvatiska ekosystemet. I dagsläget saknas dock tillräckligt med information om lokalt förhöjda kvicksilverhalter uppträder i sedimenten intill de dumpade tunnorna, hur detta bidrar till förhöjd koncentration av kvicksilver i omgivande vatten, samt data för upptag av kvicksilver i bentiska organismer i dumpningsområdet. Detta gör det svårt att bedöma storleken på upptag och i förlängningen påverkan på näringskedjan.

## Länsstyrelsens bedömning om framtida undersökningar

Det finns inte tillräckligt med underlag för att kunna göra en fullgod riskbedömning av de dumpade tunnorna eller genomföra en bedömning av behovet av åtgärder i det föroreningsskadade området. Mot bakgrund av ovan angivna omständigheter anser länsstyrelsen det nödvändigt att det genomförs undersökningar inom det föroreningsskadade området.

Syftet med undersökningarna är att de ska klargöra omfattning och grad av föroreningsskadan, möjliggöra bedömning av omfattningen av föroreningsläckaget från de dumpade tunnorna, samt göra en så säker bedömning av påverkan att det blir möjligt att därefter fortsätta med en åtgärdsutredning.

Länsstyrelsen anser därmed att det är angeläget att genom fortsatta utredningsarbeten mer i detalj klargöra nuvarande status på området och de dumpade tunnorna.

## Verksamheter, verksamhetsutövare och verksamhetsbeskrivning

De aktuella föroreningsskadorna har uppkommit i PVC-tillverkningen vid Stockviksverken. Nedan följer en beskrivning av tillverkningsprocessen för PVC, en historik över produktionen på platsen samt en redogörelse av verksamhetsutövare och dess bolag.

### Tillverkning av PVC

Tillverkning av PVC sker i tre olika steg där man först tillverkar klor, därefter ett steg där man producerar vinylkloridmonomer (VCM) som till slut polymeriseras till PVC. En komplett produktionsanläggning för PVC kan därför delas upp i tre delar; en kloralkalifabrik för framställning av klor, en VCM-fabrik för produktion av vinylkloridmonomer och till sist en polymerisationsfabrik för tillverkning av PVC. Ofta bedrivs en integrerad tillverkning av klor, VCM och PVC. Men liksom för klor saluförs de enskilda komponenterna på den öppna marknaden var för sig och processen kan påbörjas i vart och ett av de olika tillverkningsfaserna.

### Klortillverkning

I kloralkalifabriken framställs råvaran klor som används vidare i processen.

### VCM-tillverkning

I VCM-fabriken tillverkas råvaran vinylkloridmonomer. VCM kan tillverkas i olika typer av processer, vilka har olika baser som de utgår från.

Den första processen kallas kvicksilvermetoden och är den process som var vanlig i Sverige fram till början av 1960-talet. Där tillverkas VCM utifrån basråvaran acetylen. Med hjälp av katalysatorn kvicksilverklorid förenas acetylen och väteklorid direkt till VCM.

I den andra processen, som kallas EDC-metoden, utgörs basen av eten som har ett petrokemiskt ursprung. Denna process delas upp i två steg. I det första bildas gasformig 1,2,-dikloretan vilket även benämns som EDC. I det följande steget bildas VCM och väteklorid.

Vid båda metoderna produceras råvaran VCM som sedan går vidare till nästa produktionssteg i polymerisationsanläggningen.

### PVC-tillverkning

I själva PVC-fabriken polymeriseras kondenserad VCM till polyvinylklorid. Processen sker under högt tryck som gör att vinylkloridmonomerer kopplas samman till långa kedjor.

## Produktionshistorik

### Stockviksverken

Fosfatbolaget bildades år 1871 och startade karbidtillverkningen vid Stockviksverken i början av 1940-talet. 1945 började man tillverka polyvinylklorid av acetylen. Genom att blanda karbid med vatten kunde man framställa acetylen. Bolaget byggde därefter upp kemisk-teknisk industri med acetylen som råvara från vilken det tillverkades olika typer av kemiska produkter bland annat kalkkväve, dicyandiamid, melamin, formalin och PVC.

### PVC-tillverkningen vid Stockvik

År 1945 började Fosfatbolaget med tillverkning av PVC i Stockvik. En försöksfabrik fanns redan i Ljungaverk, men den lades ner när tillverkningen kom igång i Stockvik. Den nya anläggningen kallades PM-fabriken. Trots att Fosfatbolaget behövde klor för att framställa PVC påbörjades ingen egen klorframställning. Som råvara för PVC-tillverkningen behövdes VCM, se ovan beskrivning av tillverkning av PVC.

Två fabriksenheter uppfördes, en för VCM-tillverkning och en polymerisationsanläggning för PVC-tillverkning. VCM-tillverkningen utgick från kvicksilvermetoden, med acetylen som bas. Detta gav upphov till ett avfall bestående av förbrukad katalysatormassa innehållandes bland annat kvicksilver, samt möjligen även andra idag okända föroreningar.

Mellan åren 1945–1951 gjorde Fosfatbolaget sig av med katalysatormassorna genom att gräva ned det på olika platser inom industriområdet. Fosfatbolaget insåg att detta inte var ett tillfredställande sätt att bli av med avfallet och därför undersöktes andra möjligheter för kvittblivning. Det beslutades att avfallet skulle blandas med cement/betong och därefter dumpas på internationellt vatten. Dessa lastades på pråmar och dumpades i havet utanför Sundsvall. Vid den tiden var dumpning av industriavfall i havet utanför den dåtida territorialvattengränsen (3 nautiska mil) tillåtet. Numera är sådan dumpning förbjuden enligt Helsingforskonventionen (ratificerad 1974).

Under 1960 påbörjas diskussioner om att fortsätta tillverka PVC ur acetylen eller börja producera PVC från eten som råvarubas. Karbidkapaciteten på Stockvik var begränsad och att bygga ut karbidkapaciteten sågs inte som en realitet, framförallt av ekonomiska skäl, men också av praktiska skäl såsom platsbrist och ökad uppkomst av kalkslam. Att övergå till eten som råvarubas sågs därmed som en naturlig utveckling.

I maj 1965 beslutade Fosfatbolaget att de skulle uppföra en egen VCM-fabrik i Stenungsund med eten som råvarubas. VCM från Stenungsund skulle sedan transporteras till Stockvik för polymerisation. VCM-fabriken i Stenungsund startade tillverkning i november 1967. Våren 1968 beslutades att bygga en

polymerisationsanläggning i Stenungsund. Tanken var att Fosfatbolaget skulle tillverka standardkvaliteter i Stenungsund och att specialkvaliteterna skulle fortsätta att tillverkas i Stockvik.

Tillverkningen av VCM pågick vid Stockviksverken fram till 1968 och katalysatormassan såldes de sista tillverkningsåren för återvinning till Japan. Efter år 1968 hämtades vinylklorid från Fosfatbolagets anläggning i Stenungsund. PVC-tillverkningen bedrevs i Stockvik fram till i december 1988. Den kemiska tillverkningsindustrin fortsatte däremot i övrigt vidare och än idag bedrivs kemisk-teknisk industri på Stockviksverken.

## Tillståndshistorik för verksamheten vid Stockviksverken

- 1945–1964 (tillstånd krävdes inte under denna period)
- 1964–1972 Stockholms Superfosfat Fabriks AB (556001–2063)
- 1972–1978 KemaNord AB (556001–2063)
- 1978–1987 KemaNobel AB (556001–2063)
- 1987–1988 Casco Nobel AB (556026–1876)

Mellanbygdens vattendomstol meddelade i dom den 28 oktober 1964 tillstånd enligt vattenlagen till Stockholms Superfosfat Fabriks AB angående utsläpp av industriellt avloppsvatten från bolagets fabriker i Stockviksverken med mera. Tillståndet förenades med villkor.

KemaNord AB beviljades den 10 juli 1972 av Vattendomstolen, Jämtbygdens tingsrätt, tillstånd enligt vattenlagen att under vissa villkor få släppa ut industriellt avloppsvatten som härrörde från fabrikerna i Stockviksverken. Tillståndet förenades med villkor.

Koncessionsnämnden för miljöskydd (Koncessionsnämnden) lämnade i beslut den 5 maj 1977 (KN 62/77) KemaNord AB tillstånd enligt miljöskyddslagen till verksamheten vid Stockviksverken i Sundsvalls kommun intill en årlig produktion vid varje produktionsenhet i enlighet med vad som angavs i beslutet. Produktionsenheterna som omfattades av miljötillståndet var karbidfabriken, kloratfabriken, PVC-fabriken, compoundfabriken, formalinfabriken, aminoplastfabriken, fenolhartsfabriken, fettkemisk fabrikerna, katalysatorfabrik, organisk-kemiska fabrikerna, ångcentral I och II, kvävemaskineri och saltsyraanläggning. Beslutet omfattade både allmänna villkor och särskilda villkor för vissa enheter. Koncessionsnämnden uppsköt avgörandet av vissa villkorsfrågor, men föreskrev i övrigt både allmänna villkor för tillståndet och särskilda villkor för vissa enheter.

Koncessionsnämnden lämnade i beslut den 12 december 1978 (KN 172/78) KemaNobel AB, tidigare KemaNord AB, tillstånd enligt miljöskyddslagen att inom PVC-fabriken i Nedre fabrikerna i Stockvik, Sundsvalls kommun, anlägga och driva en fabrik för framställning av upp till 2 000 t/år PVDC-mikrosfärer. Beslutet förenades med en rad villkor.

Koncessionsnämnden förordnade i beslut den 8 juni 1979 (KN 103/79) till KemaNobel AB med avseende på KemaNords tillstånd enligt miljöskyddslagen att bedriva kemisk tillverkning vid Stockviksverken (Övre och nedre fabrikerna) i Sundsvalls kommun ändring av vissa villkor i tillståndsbeslutet från 1977-05-05 nr 67/77. I beslutet fastställdes bland annat de slutliga villkoren avseende bland annat PVC-fabriken.

Koncessionsnämnden föreskrev i beslut den 17 juni 1983 (KN 107/83) med avseende på den i nämndens beslut nr 172/78 om tillstånd till tillverkning av PVDC-mikrosfärer vid KemaNobel AB:s fabriker i Stockvik uppskjutna fråga om utsläpp till luft ett slutligt villkor.

Koncessionsnämnden fattade i beslut den 20 maj 1987 (KN 76/87) tillstånd enligt miljöskyddslagen till Casco Nobel AB (organisationsnummer 556026–1876) att vid Nedre fabriken av Stockviksverken, Sundsvalls kommun, tillverka högst 35 000 ton polymerdispersioner i vatten per år. För verksamheten gällde i övrigt tillämpliga delar i de villkor för verksamheten vid Stockviksverkens anläggningar som föreskrivits i KN:s beslut 1977-05-05 och 1979-06-08. Bolaget ändrade under ärendets handläggning hos KN sitt önskemål på så sätt att bolaget slutligen önskade att tillsvidare bedriva tillverkning av både PVC och polymerdispersioner och inte som vid ansökan att PVC-tillverkningen skulle upphöra under 1987.

Koncessionsnämnden fattade i beslut den 29 september 1988 (KN 138/88) att lämna Casco Nobel AB tillstånd enligt miljöskyddslagen att vid Nedre fabriken i Stockviksverken i Sundsvalls kommun tillverka högst 7 000 ton PVDC-mikrosfärer per år. KN beslutade vidare bland annat att bolaget skulle utreda olika möjligheter att genom bättre reningsteknik för i PVC-fabriken förekommande avloppsvatten. Vid tidpunkten för KN:s beslut bedrevs fortfarande PVC-tillverkningen.

Enligt en anmälan om PVC-tillverkningens upphörande avslutade Casco Nobel AB med PVC-tillverkningen i december 1988. Bolaget fortsatte bedriva kemisk-teknisk industri vid Stockviksverken.

## Bolagshistorik

Stockholms Superfosfat Fabriks AB är ursprunglig verksamhetsutövare, men därefter krävs en närmare utredning kring verksamhetsöverlåtelse och namnändringar för att kunna avgöra vem eller vilka som nu är att betrakta som verksamhetsutövare samt på annat sätt ansvariga för avhjälpandet av föroreningsskadan. Nedan information har hämtats från uppgifter från

Bolagsverkets register, årsredovisningar och slutredovisning för bolag i likvidation. Tabell 1 visar en sammanställning över verksamheter, verksamhetsperiod och verksamhetsutövare. Verksamheterna beskrivs mer ingående under respektive rubrik nedan.

Tabell 1. Verksamhet vid Stockviksverken över tid, verksamhetsutövare - bolagens namn och organisationsnummer.

Verksamhet	Verksamhetsperiod	Verksamhetsutövare/bolag	Org.nr
VCM-tillverkning	1945 - 1968	Stockholms Superfosfat Fabriks AB	556001-2063
PVC-tillverkning	1945 - 1983	Stockholms Superfosfat Fabriks AB	556001-2063
		Fosfatbolaget AB	
		KemaNord AB	
		KemaNobel AB	
	1983 - 1985	KemaNobel AB <i>på uppdrag av</i> KemaNobel Plast AB/Norsk Hydro Plast AB	556001-2063 556027-6635
		1985 - 1988	Casco Nobel AB <i>på uppdrag av</i> Norsk Hydro Plast AB

## Fortum Ljunga Kraft AB

Stockholms Superfosfat Fabriks AB (organisationsnummer 556001-2063) bildades år 1871 och registrerades 1897.

Bolaget bytte 1967 namn till Fosfatbolaget AB och 1970 till KemaNord AB. I samband med ett förvärv av Nitro Nobel AB ändrades namnet på nytt - till KemaNobel AB år 1978.

Från och med tredje tertialen 1984 förvärvades KemaNobel-verksamheten av AB Bofors (organisationsnummer 556000-1629). Bolaget ingick då i nybildade koncernen Nobel Industrier.

AB Bofors köpte inte upp KemaNobel AB:s vattenkraftverksamhet och denna kom att fortsätta drivas av KemaNobel AB i dess ursprungliga bolag (organisationsnummer 556001-2063). År 1986 bytte KemaNobel AB namn

till Ljunga Kraft AB och år 2005 bytte bolaget slutligen namn till Fortum Ljunga Kraft AB.

Bolaget är numera likviderat. I juni 2007 beslutade bolagets årsstämma att träda i frivillig likvidation och likvidationen avslutades den 26 mars 2008.

Fortum Ljunga Kraft AB var ett helägt bolag till Fortum Generations AB, numera Fortum Sverige AB, som ingick i energikoncernen Fortum. I samband med slutredovisning av likvidationen delades Fortum Ljunga Kraft AB:s slutliga tillgångar ut till aktieägaren, dess moderbolag Fortum Sverige AB.

## Fortum Sverige AB

Fortum Ljunga Kraft AB var således ett bolag inom Fortum-koncernen vars moderbolag sedan år 2016 heter Fortum Sverige AB (organisationsnummer 556006–8230). Fortum Sverige AB ingår i sin tur i en koncern där Fortum Oyj (organisationsnummer nr 1463611–1) är moderbolag.

Bolaget var ensam ägare till aktierna i Fortum Ljunga Kraft AB vid tidpunkten för dess likvidation (juni 2007 – mars 2008).

I december 2007 överlät Fortum Ljunga Kraft AB sina kraftverk med tillhörande anläggningstillgångar till dåvarande Fortum Alfa AB (organisationsnummer 556692–1044) och Fortum Ljusnan Kraft AB (organisationsnummer 556535–5343).

Bolagen Fortum Alfa AB, sedan 2008 namnändrat till Fortum Ljunga Kraft AB, och Fortum Ljusnan Kraft AB ingick i Fortum-koncernen. Den 17 augusti 2015 ansökte Fortum Sverige AB om att fusionera upp bland annat nya Fortum Ljunga Kraft AB och Fortum Ljusnans Kraft AB. Fusionen genomfördes i november 2015.

## Bygglim Sverige AB

Övrig kemisk-teknisk industri förvärvades således till AB Bofors och verksamheterna i Stockvik organiserades i självständiga dotterbolag. AB Bofors bytte 1985 namn till Nobel Industrier Sverige AB. Nobel Industrier Sverige AB bytte 1991 namn till Nobel Industrier AB. År 1994 köpte Akzo Nobel AB upp koncernen Nobel Industrier AB och bolagets namn ändrades samma år till Akzo Nobel AB (samma organisationsnummer som Nobel Industrier AB).

Dotterbolaget Casco AB (organisationsnummer 556230–1662) som på den tiden hette KemaNord Plast AB ingick i denna koncern och var det bolag som fortsatte bedriva PVC-verksamheten. I december 1988 avanmäls PVC-tillverkningen av detta bolag.

Bygglim Sverige AB har fusionerat och tagit upp bolaget Casco AB (organisationsnummer 556230–1662) (2010). Bygglim Sverige AB är ett bolag inom Akzo Nobel-koncernen.

## Inovyn Sverige AB

KemaNobel Plast AB har bytt namn ett antal gånger (Norsk Hydro Plast AB den 3 juli 1984; Hydro Plast AB den 16 oktober 1990; Hydro Polymers AB den 11 juni 1997; Ineos Sverige AB 10 mars 2008) och heter numera Inovyn Sverige AB (1 juli 2015).

Av regeringsbeslut fattat den 16 februari 1984 framgår att KemaNobel Plast AB (organisationsnummer 556027–6635) genom avtal den 2 december 1983 förvärvade den av KemaNobel AB i Stenungsund, Stockvik och Nacka bedrivna verksamheten avseende tillverkning och försäljning av PVC, kloralkali och därmed sammanhängande produkter (inkråmsöverlåtelse).

Fosfatbolaget fortsatte dock att tillverka PVC, men på uppdrag av Inovyn (Legotillverkningsavtal med Fosfatbolaget den 2 december 1983).

KemaNobel Plast AB ansökte om tillstånd att förvärva rörelsen och fick bifall av regeringen.

Samma dag fick Norsk Hydro Sverige AB regeringens tillstånd att förvärva aktierna i KemaNobel Plast AB som då bedrev plastverksamhet i Stenungsund och Nacka. Enligt Riksdagens protokoll 1983/84:136 omfattade förvärvsprövningen inte verksamheten i Stockvik. Produktionen skedde på uppdrag av KemaNobel Plast AB som vid det laget bytt namn till Norsk Hydro Plast och för dess räkning. (Detta enligt AB Bofors årsredovisning 1984-12-31.)

## Fastighetsägare

Det är ännu inte fullständigt klarlagt var på havsbotten alla tunnor är lokaliserade, men sannolikt är tunnorna dumpade på allmänt vatten. Allmänt vatten saknar enskilda fastighetsägare.

## Yttranden från parterna

Nedan följer länsstyrelsens sammanfattningar av de yttranden som parterna kommit in med.

## Fortum Ljunga Kraft AB

Ett miljörättsligt ansvar kan inte med framgång riktas mot Fortum Ljunga Kraft. Fordringar grundade på miljörättsligt ansvar prekluderas på samma sätt som andra fordringar i samband med ett aktiebolags likvidation. Genom det kallelseförfarande som föreskrivs i Preklusionslagen, kan miljörättsligt

ansvar inte med framgång riktas mot ett likviderat bolag, om det inte kan visas att en miljörättsligt grundad fordring var känd för bolaget före utgången av fristen för anmälan av fordringar. Eftersom länsstyrelsen inte hade riktat något föreläggande mot Fortum Ljunga Kraft, än mindre anmält någon fordran, vid utgången av fristen enligt kallelsen på okända borgenärer den 6 mars 2008, är det en förutsättning för att länsstyrelsen idag ska kunna rikta anspråk mot Fortum Ljunga Kraft, att länsstyrelsen kan visa att Fortum Ljunga Kraft den 6 mars 2008 kände till att länsstyrelsen hade en fordran mot bolaget. Någon sådan fordran kan inte, ens reservationsvis, ha funnits vid den tidpunkten. När fristen för okända borgenärer gick ut var länsstyrelsens uppfattning fortfarande att den part som ensam bar det miljörättsliga ansvaret var bolag inom Akzo Nobel-koncernen.

Att Fortum Ljunga Kraft hade kännedom om att länsstyrelsen arbetade med en ansvarsutredning kan aldrig innebära att Fortum Ljunga Kraft ska anses ha känt till att länsstyrelsen hade en *fordran* mot bolaget. Bortsett från att Fortum Ljunga Kraft inte hade vetskap om något miljörättsligt ansvar, är det inte vetskap om ett ansvar och de faktiska förhållandena bakom det, som borgenären ska visa att gäldenären hade, för att borgenären ska kunna göra gällande sin fordran efter en likvidation. Borgenären ska visa att gäldenären hade vetskap om en *fordran*.

Bygglim argumenterar för att begreppet ”fordran” enligt Preskriptionslagen har en vidare omfattning än vad som avses i dagligt tal och att detta skulle ha betydelse för tolkningen av begreppet i Preklusionslagen. Länsstyrelsens kontakter med Fortum Ljunga Kraft var dock inte så konkreta att det var möjligt för Fortum Ljunga Kraft att betrakta sig som adressat för något anspråk och ännu mindre att Fortum Ljunga Kraft skulle kunna infria någon förpliktelse för att ett anspråk skulle upphöra. Inte ens med en ”vidare omfattning” av begreppet fordran är det möjligt att dra slutsatsen att Fortum Ljunga Kraft under likvidationen hade kännedom om att länsstyrelsen skulle ha någon fordran mot bolaget.

Liksom alla bolag som likviderats och upplösts saknar Fortum Ljunga Kraft tillgångar. Bygglim påstår att det finns möjlighet att kräva återgång av tillgångar till Fortum Ljunga Kraft och förklaringen ska vara att det under likvidationen ska ha förekommit olovliga värdeöverföringar från Fortum Ljunga Kraft. Fortum Ljunga Krafts överlåtelser till systerbolagen kan inte karaktäriseras som värdeöverföringar i den mening som avses i 17 kap. 1 § ABL. Reglerna i 17 kap. kan inte tillämpas på samma sätt beträffande ett bolag i likvidation, som annars. Överlåtelserna stod inte i strid med ändamålet med likvidationen och att i den mån överlåtelserna kan anses ha utgjort olovliga värdeöverföringar så har en sådan olovlighet läkts i samband med utskiftningen av tillgångar till aktieägaren Fortum Sverige. Det är således inte möjligt att kräva återbäring från Fortum Sverige. Det innebär att Fortum Ljunga Kraft kommer att förbli ett bolag utan tillgångar och det är även av denna anledning meningslöst för länsstyrelsen att i det fortsatta utredningsarbetet inkludera Fortum Ljunga Kraft.

Dumpningen har inte skett inom en specifik fastighet med en tydlig avgränsning. Bolaget har inte disponerat något av områdena där dumpningen har skett. Dumpningen av tunnorna kan inte anses ha haft ett sådant tekniskt och miljömässigt samband med PVC-tillverkningen att det är fråga om samma verksamhet, vilket enligt MÖD 2010:17 är en förutsättning för att övergångsbestämmelsen ska vara tillämplig. I detta fall saknas också ett geografiskt samband, jfr MÖD 2008:11. Dumpningen utgjorde således en från PVC-tillverkningen helt skild verksamhet. Även om faktisk drift skulle bedömas ha skett efter den 1 juli 1969 kan inte miljöbalken retroaktivt göras gällande avseende verksamhet som t.o.m. 1964 har skett utanför Sverige. Miljöbalken är inte tillämplig på dumpning som har genomförts utanför den dåvarande territorialgränsen.

Av SGI:s yttrande framgår att länsstyrelsen har att ta hänsyn till civilrättsliga avtal vid sin bedömning av vilka subjekt som ska betraktas som ansvariga verksamhetsutövare. I den frågan önskar Fortum Ljunga Kraft framhålla att år 1985 fattades inom Akzo Nobel-koncernen beslut om att överföra Fortum Ljunga Krafts samtliga tillgångar, med undantag för bolagets kraftstationer och 110 miljoner kronor, till andra bolag inom Akzo Nobel-koncernen. Det var i och med den omfördelningen av tillgångar som Bygglim övertog Fortum Ljunga Krafts PVC-verksamhet. Samtliga tillgångar, skulder, rättigheter och skyldigheter hänförliga till aktuellt verksamhetsområde överläts från Fortum Ljunga Kraft till respektive förvärvare. Detta i syfte att uppnå "samstämmighet mellan det juridiska, organisatoriska och kommersiella ansvaret för respektive verksamhet". Bygglim övertog genom överlåtelsen på avtalsrättslig grund allt ansvar för den ifrågakvarande PVC-verksamheten. Bygglims och Fortum Ljunga Krafts ägare överlät därefter Fortum Ljunga Kraft till en ny ägare och förband sig i den överlåtelsen att utan beloppbegränsning hålla köparen skadelös för alla skador, förluster och kostnader som Fortum Ljunga Kraft kunde komma att åsamkas med anledning av den verksamhet som tidigare bedrivits av Fortum Ljunga Kraft (med undantag för kraftverksverksamheten). Mot den bakgrunden är det uppenbart att Bygglim på grund av ingångna avtal ensamt har att bära det ansvar som skulle kunna göras gällande mot Bygglim och Fortum Ljunga Kraft.

SGI:s utlåtande och de dokument som legat till grund för SGI:s bedömning visar att Inovyn ska betraktas som ansvarig verksamhetsutövare. Inovyn har vid sidan av Bygglim ett Arvametansvar och har på samma sätt som Bygglim således ett påtagligt ansvar. I Överlåtelseavtalet av den 2 december 1983 mellan KemaNobel och KemaNobel Plast anges i avsnitt 10 Tillståndsfrågor: "10.3 I och med att Bolaget [KemaNobel Plast AB, d.v.s. Inovyn *vår anm.*] genom detta avtal övertar driften av Rörelsen övergår därmed också här åsyftade rättigheter och skyldigheter på Bolaget." Ett miljötillstånd följer med verksamheten och ett tillstånd kan omfatta verksamheter som bedrivs av flera olika verksamhetsutövare, något uttryckligt övertagande av aktuella miljötillstånd krävs således inte.

Om länsstyrelsen väljer att driva vidare miljöansvarsfrågan mot Fortum Ljunga Kraft, kan det antas att länsstyrelsen i nästa steg riktar ett föreläggande om utredningsåtgärder mot Fortum Ljunga Kraft. Fortum Ljunga Kraft, som saknar egna tillgångar och egen personal, har inga förutsättningar att efterkomma ett sådant föreläggande. Det finns inte heller några möjligheter för länsstyrelsen att tvinga Fortum Ljunga Kraft att efterkomma ett sådant föreläggande, däremot förena förelägandet med vitessanktion. Det skulle medföra att en fordran senare uppkommer mot Fortum Ljunga Kraft. En sådan fordran skulle inte med framgång kunna göras gällande mot bolaget, eftersom den har prekluderats.

## Fortum Sverige AB

Fortum Sverige AB bestrider ansvar för de dumpade tunnorna med kvicksilverhaltigt avfall i Sundsvallsbukten. Ett s.k. Arvemetansvar är inte korrekt då den saknar stöd i det åberopade rättsfallet och för tolkningen i lagstiftning, praxis och doktrin. De vattenkrafttillgångar som Fortum Sverige förvärvat saknar verksamhetsmässigt och geografiskt samband med industriverksamheten i Stockvik och de dumpade tunnorna. Vid tidpunkten då Fortum Sverige övertog de fyra vattenkraftverken och därmed sammanhängande tillgångar från Fortum Ljunga Kraft hade Fortum Ljunga Kraft sedan mycket lång tid varit ett renodlat vattenkraftbolag.

Det är inte möjligt att tillämpa reglerna om ansvarsgenombrott för att rikta krav mot Fortum Sverige för ett eventuellt miljöansvar hos dess dotterbolag Fortum Ljunga Kraft. Eftersom dotterbolaget Fortum Ljunga Kraft är likviderat är eventuell fordran för miljöansvar prekluderad och kan då inte föras över på moderbolaget genom ansvarsgenombrott. Fortum Sverige har som aktieägare i Fortum Ljunga Kraft inte bidragit till en förening. Den verksamhet som har orsakat föreningarna, PVC-verksamheten, har inte bedrivits av Fortum Ljunga Kraft sedan 1984 och Fortum Ljunga Kraft blev en del av Fortum-koncernen först 2003. Det är därför inte möjligt att tillämpa regeln om miljörättsligt ansvarsgenombrott. Fortum Ljunga Kraft var inte underkapitaliserat i förhållande till de risker som vattenkraftverksamheten medförde, Fortum Sverige bedrev inte verksamheten genom Fortum Ljunga Kraft på ett otillbörligt sätt eller använde aktiebolagsformen enbart i syfte att undgå eget ansvar vilket krävs för associationsrättsligt ansvarsgenombrott.

I en bilaga till Fortum Sveriges yttrande ger T.H. sitt resonemang huruvida Fortum Ljunga Krafts ansvar för miljöfarligt avfall enligt 10 kap. 2–7 §§ miljöbalken har prekluderats enligt lagen (1981:131) om kallelse på okända borgenärer. T.H:s slutsats är att kallelselagen omfattar även saneringsfordringar enligt 10 kap. 27 §§ MB, men att frågan på nytt borde övervägas av lagstiftaren åtföljt av ett tydligt ställningstagande.

Vid tidpunkten för likvidationen av Fortum Ljunga Kraft saknades kända borgenärer. Om försäljningen bedöms vara en värdeöverföring läktes denna i samband med utskiftningen av tillgångarna till Fortum Sverige. Detta dels eftersom det inte fanns några existerande borgenärer som på något sätt drabbades av värdeöverföringen, dels eftersom tillgångarna i praktiken skulle ha hamnat i Fortum Sveriges ägo oavsett om de såldes till dotterbolag eller skiftades. En återbäring skulle därmed sakna syfte.

Dumpningen av tunnorna var en avfallshantering som inte kan anses ha haft ett sådant tekniskt, miljömässigt och geografiskt samband med PVC-tillverkningen att det kan vara fråga om samma verksamhet. Fortum Ljunga Kraft lät inte dumpa tunnor efter den 30 juni 1969 och därför kan länsstyrelsen inte rikta krav mot Fortum Ljunga Kraft och Fortum Sverige.

SGI:s slutsats att Fortum Sverige saknar ansvar är korrekt. SGI har angett att dumpningen av tunnorna ska hänföras till PVC-tillverkningen. Fortum Sverige vidhåller dock att den avfallshantering som dumpningen av tunnorna inneburit inte kan anses ha haft ett sådant tekniskt, miljömässigt och geografiskt samband med PVC-tillverkningen att det är fråga om samma verksamhet.

Oavsett vilket bolag som var ägare till fabriken för PVC-tillverkningen har Inovyn förvärvat PVC-rörelsen inklusive rättigheter och skyldigheter hänförliga till rörelsen. Inovyn har fortsatt verksamheten i Stockvik genom legotillverkning och bör vid sidan av Bygglim ha ett Arvametansvar för den tidigare verksamhetsutövarens bidrag till föreningen.

## Bygglim Sverige AB

Fortum Ljunga Kraft utgör primärt ansvarssubjekt. Det är Fortum Ljunga Kraft som har bedrivit tillverkning av vinylklorid vilket resulterat i kvicksilverhaltig katalysatormassa. Det är Fortum Ljunga Kraft som gjutit in den kvicksilverhaltiga katalysatormassan i tunnor och som dumpat dessa tunnor i Sundsvallsbukten. Fortum Ljunga Kraft har således vidtagit den åtgärd som orsakat föroreningsskadan och endast om förorenaren inte längre finns ska andra subjekt kunna komma i fråga för ansvar genom hänvisning till faktisk drift. Förorenaren finns kvar i form av Fortum Ljunga Kraft och hinder att rikta ansvar mot förorenaren saknas. Byte av firma, verksamhetsföremål eller ägare har inte någon betydelse för det ansvar som föreligger för en förening som subjektet bidragit till tidigare. Vid bedömning av ansvar ska tillsynsmyndigheten utifrån ett offentlighetsrättsligt perspektiv och inte beakta bakomliggande avtalsförhållanden utan de faktiska förhållandena.

Tillverkning av vinylklorid, tillverkning av PVC och dumpning av tunnor i havet ska ses som separata verksamheter. För Bygglims del föreligger inte ett ansvar för avhjälpande enligt 10 kap. MB, bland annat på grund av att den förorenande verksamheten utförts av annat bolag samt att den verksamhet

som Bygglim bedrivit inte någonsin innehållit tillverkning av vinylklorid. Bygglim har aldrig varit involverad i någon produktion som har inbegripit kvicksilverhaltig katalysatormassa. Ett förstahandsansvar går inte att utkräva då vinylkloridframställning och dumpning av tunnor innehållandes katalysatormassa skedde före 30 juni 1969. Tunnorna skulle kunna utgöra förvaring vilket skulle utesluta tidigare verksamhetsutövare från ansvar då sådan rådighet, ägande eller särskild rätt till området, saknas.

I tidigare undersökningar som gjorts har inte den eventuella risk som tunnorna utgör, eller kan komma att utgöra i framtiden, kunnat utredas på ett sådant sätt att några säkra slutsatser kan dras beträffande behov av eller möjlighet att begränsa påverkan av eventuell förorening som härrör från tunnorna. Detta innebär normalt sett att 10 kap. MB inte blir tillämpligt.

Ett miljöansvar kan inte bli föremål för preklusion. Att ansvaret gäller till dess att en skada är avhjälp innebär också att det inte går att återropa preklusion i ett likvidationsförfarande som grund för att ansvaret ska bortfalla. Kännedom har aldrig varit en förutsättning för att ett miljöansvar ska föreligga. Var och en förutsätts äga kännedom om de konsekvenser som uppstår och har uppstått genom en verksamhet och har således bort känna till de föroreningar som uppkommit genom verksamheten. Dokumentationen i ärendet visar att Fortum Ljunga Kraft hade underrättats om att de var aktuella i ansvarsfrågan rörande de aktuella tunnorna. Detta oavsett innehållet i det första utkastet till ansvarsutredning eftersom Fortum Ljunga Kraft var medvetna om att de bedrivit den aktuella verksamheten på platsen.

Fortum Ljunga Kraft har uppgett att det skulle vara lättare att sälja ett nybildat bolag än ett bolag med lång och svårkontrollerad historia. Därmed är det vitsordat att en bidragande orsak till likvidationen av Fortum Ljunga Kraft var att stänga dörren avseende miljöansvarskrav. Vid tidpunkten för likvidationen var miljöansvaret en känd fordran och har därmed inte prekluderats inom ramen för kallelseförfarandet under likvidationen. Det räcker att gäldenären har känt till att borgenären har ett fordringsanspråk. Fortum Ljunga Kraft hade kännedom om att länsstyrelsen konstaterat att det var Fortum Ljunga Kraft som dumpat tunnorna, informerat om initierad ansvarsutredning och att dialog om ansvarsfrågorna skulle inledas efter att ansvarsutredningen färdigställts.

Bygglim delar inte SGI:s uppfattning utan menar att Fortum Sverige har genom avancerade bolagsdispositioner lyckats behålla samtliga tillgångar relaterat till Fortum Ljunga Kraft. Om SGI:s uppfattning vinner framgång har Fortum Sverige lyckats undvika att åläggas ett ansvar för den miljöskuld som det likviderade bolaget burit på. SGI:s tolkning bygger på att Fortum Sverige endast övertagit ansvar relaterat till kraftverksamheten eftersom den verksamhet som övertogs inte motsvarar den verksamhet som förorenade, samt att vinylklorid inte har använts i den verksamhet som Fortum Sverige tog över. Fortum Sverige har inte bara övertagit kraftverksamheten, utan även det miljöansvar som kunde ha ålagts bolaget Fortum Ljunga Kraft.

Skälet till att PVC-tillverkningen flyttade till Stockvik var just tillgången till egen elektrisk kraft, vilket var en förutsättning och en högst integrerad del av den elintensiva verksamheten. Att det inte är samma verksamhet som förorenat som bedrivs saknar betydelse från ansvarssynpunkt och det är inte nödvändigt att det är verksamheten som överläts för att ett ansvar ska övertas av exempelvis ett moderbolag. Det är själva ansvaret som övertas när en fusion sker eller när ett bolag töms på tillgångarna. Motsatsen skulle öppna upp för omfattande ansvarsflykt och göra att illojala bolagsrättsliga dispositioner kan ske helt utan risk.

Kraftstationerna såldes till närstående bolag för köpeskillingar som väsentligt understeg Kraftstationernas marknadsvärden. Därmed är transaktionerna att kvalificera som värdeöverföringar enligt 17 kap. 1 § ABL. Försäljningarna av Kraftstationerna medförde att det efteråt inte fanns full täckning för Fortum Ljunga Krafts bundna egna kapital, vilket stred mot bestämmelsen i 17 kap. 3 § ABL. Det skäl för läkning som åberopats av Fortum Sverige, d.v.s. avsaknaden av existerande borgenärer och att tillgångarna slutligen skulle ha hamnat hos Fortum Sverige under alla förhållanden, kan inte utgöra grund för läkning. Vad gäller Fortum Ljunga Kraft fanns också vid tidpunkten för likvidationen borgenärer som inte fått betalt för sin (vid tidpunkten icke beloppsmässiga bestämda) fordran. Överlåtelseerna av Kraftstationerna under likvidationsprocessen i Fortum Ljunga Kraft utgjorde olovliga värdeöverföringar varför Fortum Sverige är skyldigt att återbära Kraftstationerna till Fortum Ljunga Kraft som därmed inte kan anses vara ett tomt bolag. Fortum Ljunga Kraft kan inte undantas som ansvarssubjekt med hänvisning till att Fortum Ljunga Kraft själva påstår sig sakna tillgångar. Så länge den faktiska förorenaren alltjämt har förmåga att svara för kostnader för avhjälpande, saknas det skäl att söka andra subjekt.

Under den tid som Bygglim alls tog befattning med tillverkning av PVC skedde detta såsom legotillverkning åt Inovyn. Inovyn är därmed den part som haft inflytande och kontroll över tillverkningen, som vid denna tidpunkt dessutom inte heller inkluderade dumpning av avfall eller hantering av kvicksilver. Mot bakgrund av praxis bl.a. i MÖD 2013:28 är det uppenbart att Inovyn haft den rättsliga och faktiska kontrollen över PVC-tillverkningen i Stockvik mellan åren 1983–1986 och att även Inovyn därmed är att anse som verksamhetsutövare för PVC-tillverkningen. Detta gäller oaktat vem som innehåft tillstånd för PVC-tillverkningen. Skulle länsstyrelsen anse att ansvar kan aktualiseras för senare verksamhetsutövare på platsen är det alltså Inovyn och inte Bygglim som ska ansvara för den aktuella tillverkningen. Oavsett bör dock Inovyn komma i fråga för ansvar först efter den faktiska förorenaren, Fortum Ljunga Kraft.

## Inovyn Sverige AB

Inovyn Sverige AB anser att det inte finns fog för uppfattningen att det skulle föreligga ett verksamhetsutövaransvar enligt 10 kap. MB. Enligt Legotillverkningsavtalet skulle produktionen av PVC i Stockvik ske för Inovyns (då KemaNobel Plast) räkning och enligt Inovyns instruktioner. Avtalet reglerar bland annat den ersättning som KemaNobel Plast utgav till KemaNobel för produktionen. Enligt Legotillverkningsavtalet hade KemaNobel ansvaret för kontakterna med miljö- och tillståndsmyndigheter och för den löpande produktionsplanläggningen i enlighet med KemaNobel Plasts instruktioner. Legotillverkningsavtalet reglerar även hur avvecklingen av PVC-produktionen i Stockvik skulle gå till. Syftet med överlåtelsen var att avveckla PVC-produktionen, det fanns ingen ambition för Inovyn att själv bedriva verksamheten, detta skulle även fortsättningsvis fram till avvecklingen ske av Nobel-koncernen.

Inovyn har inte tagit över anläggningar för PVC-produktion i Stockvik och inte heller haft sådan kontroll över verksamheten, och möjlighet att vidta åtgärder för att efterkomma förelägganden eller kontrollera driften av denna, att man skulle kunna ses som verksamhetsutövare. Det har inte varit avsikten att Inovyn skulle ansvara för utförandet av verksamheten, vilket konstateras av avtalsinnehållet och av att Inovyn aldrig tagit över några tillstånd för den aktuella verksamheten. Bygglim var tillståndshavare 1987–1988. Inovyn har ej haft ansvar för att kontrollera och säkerställa att villkoren i tillstånden innehålls, ej heller för att ta fram miljörapporter avseende PVC-verksamheten.

Bygglim har genom överlåtelseavtal beträffande PVC-verksamheten 1985 övertagit PVC-rörelsen och samtliga rättigheter och skyldigheter som hörde till denna verksamhet. Av avtalet framgår att Fortum Ljunga Kraft inte behövde lämna några garantier eftersom Bygglim sedan länge haft det operativa ansvaret för bland annat Stockviksverken och därför var väl införstådd med verksamheten. Bygglim tillhörde vid överlåtelsen Akzo-Nobel koncernen.

I fråga om Bygglims tillgång till handlingar har MÖD i dom 2020-07-06 (M 2927–17) konstaterat att dokumentationen avseende PVC-verksamheten och dumpningen av tunnorna finns kvar i arkiven vid Stockviksverken, d.v.s. Akzo Nobelkoncernen. Enligt domstolen visar detta, tillsammans med parternas reglering i avtalet från 1985, att Bygglim och Fortum Ljunga Kraft vid överlåtelsen haft för avsikt att placera det offentlighetsrättsliga ansvaret för avhjälpande av miljöskador hos Bygglim.

Bygglim har tillgång till de handlingar som finns hos Akzo Nobel rörande avvecklingen av PVC-verksamheten 1988. Att redovisad dokumentation inte är fullständig och därmed inte ger en rättvisande bild i fråga om förhållandena vid överlåtelsen kan inte hållas emot Inovyn utan måste belasta Bygglim.

Ingenting som framförs i yttrandena från de utpekade verksamhetsutövarna, respektive SGI:s utlåtande visar att Inovyn haft faktisk och rättslig rådhighet över PVC-tillverkningen. Inovyns korta tid som uppdragsgivare inföll långt efter att VCM-produktionen upphört. Inovyn har inte på något sätt varit direkt inblandad i den verksamheten och har inte haft någon ekonomisk vinning eller på något annat sätt haft fördelar av den aktuella hanteringen av avfallet. Om Länsstyrelsen anser att Inovyn har ett ansvar som verksamhetsutövare ska ansvaret därför redan i utredningsskedet bli föremål för jämkning till noll med stöd av 10 kap. 6 § första stycket miljöbalken.

## Länsstyrelsens bedömning av ansvar

### Avgränsning och sammanfattning

Denna utredning är begränsad till det fortsatta undersökningsansvaret. Vilket ansvar som åvilas för eventuella avhjälpandeåtgärder kommer att bedömas sedan nödvändiga undersökningar har genomförts.

Sammanfattningsvis konstaterar länsstyrelsen att den aktuella föroreningsskadan är en följd av PVC-tillverkningen vid Stockvik och både Fortum Ljunga Kraft och Bygglim har varit verksamhetsutövare för denna. Inovyn har genom inkrämsöverlåtelse av verksamheten samt genom legotillverkningsavtal med både Fortum Ljunga Kraft och Bygglim, såsom uppdragsgivare, haft ett sådant inflytande över PVC-tillverkningen att även Inovyn bedöms som ansvarig verksamhetsutövare för föroreningsskadan. Bolagen bedöms ha ett solidariskt ansvar för undersökningarna av området.

### Bedömning av ansvaret

#### Miljöbalkens tillämplighet

Utredningen visar att ett stort antal tunnor med bland annat kvicksilverföroreningar ligger på havsbotten i närheten av Åstön vid Sundsvallsbukten. Även om det i dagsläget inte är helt utrett i vilket skick tunnorna är och i vilken omfattning kvicksilver har läckt ut innebär själva förekomsten av dessa tunnor i sig att området får anses vara förorenat. Utredningen visar vidare att tunnorna kan innebära en risk för skador eller olägenhet på människors hälsa eller miljön. Förutsättningar för att tillämpa 10 kap. miljöbalken för efterbehandling av föroreningsskada är därmed uppfyllda.

#### Den förorenande verksamheten

Föroreningarna består av avfall från vinylklorid-tillverkningen som gjutits in i betong och lagts i tunnor som sedan dumpats i Sundsvallsbukten med omnejd. Vinylkloriden tillverkades för och användes vid PVC-tillverkningen

vid Stockviksverken. PVC-tillverkningen var i sig endast en av flera produktionsenheter av den kemisk-tekniska verksamheten som bedrevs och fortfarande bedrivs på industriområdet.

Enligt länsstyrelsens bedömning måste tillverkningen av vinylklorid ses som en del av den faktiska driften av den huvudsakliga verksamheten, det vill säga PVC-tillverkningen. Dumpningen av tunnorna var ett sätt att göra sig av med avfall från en tillverkningsprocess och får ses som en del i PVC-tillverkningen (jämför MÖD 2008:11 och 2010:11). Något utrymme att betrakta dumpningen som en självständig verksamhet finns inte. PVC-tillverkningens faktiska drift har bedrivits efter den 30 juni 1969, varvid ansvar finns för verksamhetens utövare.

Ansvar för efterbehandling av föroreningskador är solidariskt. Krav om efterbehandling kan enligt lagstiftning och praxis riktas mot vem som helst av dem som bedrivit eller bedriver den verksamhet som orsakat föroreningarna. Det står länsstyrelsen fritt att vända sig till vem som helst av de verksamhetsutövare som utövat den förorenande verksamheten.

## Fortum Ljunga Kraft AB

Huvudregeln är att det är den verksamhetsutövare som förorenat som är ansvarig för föroreningen. Det bolag som under lång tid bedrev den verksamhet som orsakade föroreningarna och som dumpade tunnorna i Sundsvallsbukten var Stockholms Superfosfat Fabriks AB, numera likviderade Fortum Ljunga Kraft AB.

Fortum Ljunga Kraft har gjort gällande att bolagets ansvar har prekluderats i samband med bolagets likvidation. I förarbetena till miljöbalken anges att det är angeläget att avhjälpande sker, att behovet av avhjälpande kvarstår till dess verkningarna upphört och att kravet på återställning därför inte kan preskriberas (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 385). Länsstyrelsen anser att samma skäl innebär att kraven på återställning inte heller kan prekluderas.

Länsstyrelsen anser därför att bolaget såsom tidigare verksamhetsutövare är ansvarig för efterbehandling enligt 10 kap. 2 § miljöbalken.

## Bygglim Sverige AB

Vad gäller verksamheter som bedrivits med tillstånd har MÖD i ett flertal avgöranden slagit fast att ansvaret för föroreningar även kan ställas på den senaste verksamhetsutövaren. Detta stämmer överens med både förarbetena till 10 kap. miljöbalken och den praxis som utvecklats under miljöskyddslagen (se bland annat prop. 1997/98:45 s.361 och MÖD 2003:127, 2005:30, 2006:36, M 5664–09, M 6231–09, 2010:11 och 2010:17). Utgångspunkten är enligt denna uppfattning att den som övertar en verksamhet med tillstånd även övertar alla rättigheter och skyldigheter. Även det miljörättsliga ansvaret för förorenade områden.

Den aktuella PVC-verksamheten startades upp och bedrevs av Stockholms Superfosfat Fabrik AB och överläts slutligen till Casco AB som också lade ner PVC-tillverkningen i december 1988. Bolaget fortsatte bedriva kemisk tillverkning på industriområdet. Länsstyrelsen gör bedömningen att Casco AB, som numera fusionerats upp i Bygglim Sverige AB, såsom senaste tillståndshavare och tidigare verksamhetsutövare av PVC-verksamheten vid Stockviksverken också har ett efterbehandlingsansvar enligt 10 kap. 2 § miljöbalken.

## Inovyn Sverige AB

Praxis visar att övertag av inkråm i sig eller tillsammans med andra faktorer, kan innebära att övertagande verksamhet även kan göras ansvarig för utredning och efterbehandling när det gäller föroreningar som härrör från tidigare verksamheter. En förutsättning är dock att det finns en koppling mellan den överlåtna verksamheten eller tillgångarna och föroreningen. Faktorer som skulle kunna påverka ansvaret är t.ex. om den fortsatta verksamheten är tekniskt och miljömässigt av samma art, miljötillstånd, om verksamheten bedrivs på samma plats, om verksamheten i princip bedrevs utan avbrott vid övertagandet och hur stor del av verksamheten togs över. En samlad bedömning får göras i varje enskilt fall.

Utredningen visar att KemaNobel Plast AB, numera Inovyn Sverige AB, genom inkråmsöverlåtelse övertagit PVC-verksamheten vid Stockvik år 1983. Inovyn Sverige AB har dock inte själva utfört själva PVC-tillverkningen, utan detta har genomförts av KemaNobel AB (numera Fortum Ljunga Kraft AB i likvidation) och Casco AB (numera Bygglim Sverige AB) genom ett legotillverkningsavtal från den 2 december 1983. Inovyn Sverige AB har därmed bl.a. bestämt hur produktionen skulle bedrivas, vilka sorter, kvaliteter och kvantiteter av PVC som skulle produceras, levererat de råvaror (inklusive vinylklorid) och tillsatskemikalier som behövdes för produktionen i fabriken, instruerat förfarandet med den färdiga varan samt ersatt det legotillverkande bolaget för kostnader för produktionen (t.ex. löner). De har även haft rätt att med egen personal ta över ledningen av produktionen samt varit den som godkänt budgeten för verksamheten. I enlighet med SGI bedömer länsstyrelsen att det får anses visat att Inovyn Sverige AB, såsom uppdragsgivare, haft den faktiska och rättsliga rådigheten över PVC-tillverkningen och därmed sådant inflytande över verksamhet att bolaget, parallellt med de reella verksamhetsutövare, är att anse som ansvarig verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § miljöbalken för de föroreningar som verksamheten orsakat.

## Fortum Sverige AB

Ansvar för föroreningen kan som ovan angivits följa med en verksamhet vid en överlåtelse.

Fortum Sverige AB har via en fusion sju år efter Fortum Ljunga Kraft AB likviderades övertagit fastigheterna med vattenkraftanläggningar, anläggningstillgångar och andra tillgångar sammanhörande med vattenkraftverksamheten. Dessa tillgångar möjliggjorde visserligen den tidigare PVC-tillverkningen vid Stockviksverken, men kan inte ses som en del av den huvudsakliga verksamheten på ett sådant sätt att det skulle kunna medfölja ett ansvar för de föroreningar som orsakats av huvudverksamheten. Inga tillgångar som tillhörde PVC-verksamheten övertogs. Kopplingarna mellan verksamheterna är sammanfattningsvis för svaga. Länsstyrelsen anser i likhet med SGI att steget är för långt mellan vattenkraftsproduktion och PVC-tillverkning, både vad avser tekniskt och miljömässigt samband, den tid som förflutit mellan verksamheternas bedrivande och den geografiska lokaliseringen. Länsstyrelsen anser därmed att bolaget inte är ansvarig för efterbehandling enligt 10 kap. 2 § miljöbalken.

## Fastighetsägare

Det är ännu inte fullständigt klarlagt var på havsbotten alla tunnor är lokaliserade, men sannolikt är tunnorna dumpade på allmänt vatten. Allmänt vatten saknar enskilda fastighetsägare. Därmed saknas fastighetsägare att utkräva ansvar av enligt 10 kap. 3 § miljöbalken, andrahandsansvar, eller enligt 9 kap. miljöbalken, s.k. förvaringsfall.

Det kan heller inte bli fråga om ett ansvar för nyttiga utredningskostnader eller värdeökning. Den havsbotten som tunnorna befinner sig på kan inte nyttjas för något annat ändamål än det befintliga och således har utredningar och sanering ingen betydelse för eventuella fastighetsägare eller fastigheternas värde. Detta är i första hand en miljöfråga för Östersjön, inte för de eventuella enskilda fastigheterna.

## Ansvar på grund av senare verksamhet eller åtgärd

Om nya verksamheter bedrivs eller åtgärder vidtas på förorenade platser aktualiseras frågan om detta kan ha förvärrat den ursprungliga föroreningen. I ett sådant fall kan den senare verksamhetsutövaren få ett avhjälpandeansvar.

Länsstyrelsens utredning ger inte stöd för att det förekommit någon sådan verksamhet eller genom en åtgärd avseende de dumpade tunnorna. Utredningen har därför inte identifierat några sådana efterkommande ansvariga verksamhetsutövare.

## Sammanfattande bedömning av ansvaret

Fortum Ljunga Kraft AB, Bygglim Sverige AB och Inovyn Sverige AB har enligt länsstyrelsens bedömning ett ansvar såsom verksamhetsutövare enligt

10 kap. 2 § miljöbalken för nödvändiga undersökningar av dumpningsområdet.

## Skälighetsbedömning

En verksamhetsutövare kan göras ansvarig för de utredningar och åtgärder som anses skäligen vid bedömning enligt 10 kap. 4 § miljöbalken.

Bestämmelsen syftar till att det ska ske en samlad bedömning av samtliga föreliggande omständigheter, vilket kan leda till fullt eller jämkat ansvar. Det ska bland annat särskilt beaktas om föroreningarna skett så långt tillbaka i tiden som före den 1 juli 1969 samt om verksamheten har bedrivits på ett vid den tiden accepterat sätt (prop. 1997/98:45 del 1 s 605).

Av rättspraxis framgår att skälighetsavvägningen ska ske i två steg, där det först ska utredas vilka efterbehandlingsåtgärder som är miljömässigt motiverade och rimliga från kostnadssynpunkt, och därefter ska det ske en bedömning av ansvarets omfattning (se MÖD 2010:18). Det har sällan ansetts motiverat att i undersökningsskedet jämka omfattningen av ansvaret (se MÖD 2003:127 och 2006:36).

Nu aktuellt fall är mitt i undersökningsskedet och delar av utredningen för att klargöra vilka efterbehandlingsåtgärder som kan bli aktuella har genomförts. Bygglim Sverige AB har redovisat en sammanställning av redan kända fakta för att ge en sammanfattande bild över Sundsvallsbukten och dagens kunskapsläge samt en översikt över olika möjliga riskbedömningsmetoder. Bolaget har tagit fram en plan för undersökningar av dumpningsområdet i Sundsvallsbukten. I dagsläget finns inte tillräckligt med underlag för att klarlägga omfattning och grad av föroreningsskadan, vilken risk för människors hälsa och miljön de dumpade tunnorna medför, om det finns ett behov av åtgärder i det föroreningsskadade området eller vilka kostnader detta skulle kunna innebära. Föroreningarnas mycket höga farlighet, förutsättningar för mycket stor spridning samt att föroreningarna kommer att finnas kvar inom området under mycket lång tid gör det miljömässigt motiverat med en plan för att mer detaljerat undersöka området. Planen redogör för målet med undersökningarna och visar vilka undersökningar som behövs för att uppnå detta. Planen innehåller också underlag som möjliggör en bedömning av vilka undersökningar som är tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga att utföra. Därefter återstår att genomföra utredningarna i enlighet med den framtagna planen.

Fortum Ljunga Kraft AB, Bygglim Sverige AB och Inovyn Sverige AB har enligt länsstyrelsens bedömning ett solidariskt undersökningsansvar. Enligt gällande praxis anses det skäligt att verksamhetsutövaren står för undersökningskostnaderna i sin helhet (se bland annat MÖD 2003:127, 2005:30, 2010:11 och 2010:17). Det är inte motiverat i detta skede att minska omfattningen av bolagens ansvar enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. Att bolagen

följt gällande tillstånd samt hade myndigheternas godkännande för dumpningen av tunnorna föranleder inte någon annan bedömning.

## Aktuella bestämmelser

Enligt 2 kap. 29 § första stycket 3 punkten miljötillsynsförordningen (2011:13) har länsstyrelsen ansvar för tillsynen i fråga om föroreningsskador enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken orsakade av sådan miljöfarlig verksamhet som i miljöprövningsförordningen (2013:251) är beskriven som en tillståndspliktig verksamhet och som a) är i drift, b) har upphört efter den 30 juni 1969 om tillsynen vid tidpunkten för verksamhetens upphörande inte hade överlåtits till kommunen, och andra miljöskador enligt 10 kap. 1 § miljöbalken orsakade av en verksamhet eller åtgärd som länsstyrelsen har tillsynsansvar för.

Bestämmelser om ansvar för undersökning och avhjälpande av föroreningsskador återfinns i 10 kap. miljöbalken. Enligt lagen (2007:660) om ändring i miljöbalken ska äldre bestämmelser gälla i fråga om miljöskador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som har ägt rum före den 1 augusti 2007. Eftersom de aktuella föroreningsskadorna orsakats före den 1 augusti 2007 ska de äldre bestämmelserna tillämpas. I det följande hänvisas till bestämmelserna i 10 kap. i denna lydelse.

Enligt 10 kap. 1 § miljöbalken ska detta kapitel tillämpas på mark- eller vattenområde, byggnader eller anläggningar som är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Vid utformningen av reglerna om förorenade områden har principen om att förorenaren betalar varit grundläggande. Ansvarig för efterbehandling av en föroreningsskada är enligt 10 kap. 2 § miljöbalken den eller de verksamhetsutövare som har bidragit till föroreningen. Enligt 2 kap. 8 § miljöbalken kvarstår detta ansvar till dess att skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälpits i den omfattning som det kan anses skäligt enligt 10 kap. miljöbalken.

Med verksamhetsutövare avses den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller i övrigt vidtagit en åtgärd som bidragit till föroreningen. En förutsättning för att hålla verksamhetsutövaren ansvarig är att den faktiska driften av verksamheten pågått efter miljöskyddslagens ikraftträdande den 1 juli 1969. Detta framgår av 8 § i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. "Den faktiska driften" förutsätter någon form av mänsklig aktivitet. Enligt lagtext och praxis avses att verksamheten i sin helhet ska vara avslutad före det kritiska datumet, inte bara det förorenade utsläppet, upplägget eller processen för att ansvar inte ska finnas. Om ett företag har deponerat avfall på olika ställen under sin verksamhetsperiod, varav en del av upplagen avslutades före den 1 juli 1969, omfattar hans ansvar även dessa tidigare upplag. Om däremot den aktiva driften i sin helhet avslutades före det kritiska datumet, är ansvaret utsläckt. Uttrycket verksamhet ska ha en vid

tolkning och man ska se till företaget i sin helhet, viss vägledning kan hämtas från tillståndets omfattning (Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten, Naturvårdsverkets rapport 5242). Sammanfattningsvis föreligger således ett ansvar för verksamhetsutövaren även för föroreningar som uppkommit före den 1 juli 1969, så snart den faktiska driften har bedrivits efter den 30 juni 1969. När i tiden föroreningarna skedde ska däremot beaktas vid en skälighetsbedömning enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. Jämför även dom M 92-08 meddelad vid Miljödomstolen i Växjö.

Enligt 10 kap. 4 § miljöbalken ska den som är ansvarig för att avhjälpa en skada i skälighets 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 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.

I proposition 1997/98:45, sidan 605 finns ytterligare vägledning. "Vid skälighetsbedömningen av ansvarets storlek bör särskilt beaktas om föroreningarna skett så långt tillbaka i tiden som före den 1 juli 1969, kostnaderna för efterbehandling samt om verksamheten bedrivits i överensstämmelse med de regler som då gällde och de villkor som beslutats för verksamheten. Motsvarande kriterier för skälighetsavvägningen som gäller för verksamheter som förorenat före 1969 bör tillämpas även för åren därefter, dock att skälighetsavvägningen kommer att utfalla annorlunda ju närmare i tiden verksamheten vållat olägenheterna."

I 10 kap. 6 § miljöbalken anges att om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 10 kap. 2 § miljöbalken 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. Enligt andra stycket samma bestämmelse framgår att 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.

## Referenser

Underlagsmaterial till föreliggande ansvarsutredning har i huvudsak hämtats från:

Ahlberg, S. O., Knutson Udd, L., 2007, Karbidtillverkningen vid Stockviksverken Industri- och kulturhistorisk dokumentation och värdering. Länsstyrelsen i Västernorrland, Carbide Sweden AB 2007.

Akzo Nobel, Februari 2017, History – handling of spent catalyst and dumping of barrels.

Cato, I., Kjellin, B. & Nordgren, P., 2006: Lokalisering av dumpade tunnor innehållande kvicksilverbärande katalysatormassa, Sundsvallsbukten 2006. Sveriges geologiska undersökning, SGU-rapport 2006:12, 36 sid. Uppsala.

Darpö, J., 2008, Ansvarsutredning om kvicksilvertunnorna från Stockviksverken i Sundsvall. Länsstyrelsen i Västernorrland.

Ekheimer, P., 2011. Klorkartellen, En industrihistorisk balansakt, diss. Chalmers Tekniska Högskola.

Färnkvist, K., 1988-06-17; Länsstyrelsen Västernorrland, Dumpning av kvicksilverhaltigt avfall från KemaNord, Stockviksverken.

Golder Associates AB, 2009. Pm – tunnor i Sundsvallsbukten, Möjliga undersökningar och bedömningar av kostnader.

Hugosson, T., 1976-01-30, KemaNord, Sammanfattning av dumpning av förbrukad katalysatormassa innehållande kvicksilverföreningar.

Kemakta Konsult AB, april 2008, Utredning rörande kvicksilvertunnor i Sundsvallsbukten – Sedimentundersökningar och riskklassning enligt MIFO Fas 2. Kemakta AR 2008-01.

Kemakta Konsult AB, June 2018, Barrels in the Sundsvall bay – preliminary source term assessment. Kemakta AR 2017-25.

Kemakta Konsult AB, December 2018, Proposed investigation plan – barrels in the Sundsvall bay. Kemakta AR 2017-23.

Koncessionsnämndens beslut hämtade från Riksarkivet.

Material från miljöärende, Dnr 555-14049-2004, 577-11590-09, 577-8179-07, 5777-11533-06.

Naturvårdsverket, 2003, Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten, miljöbalkens regler om skyldigheter och ansvar för förorenade områden. Rapport 5242.

Regeringsbeslut från Industridepartementet den 16 februari 1984.

SNV PM 883, 1977-09-07, Statens Naturvårdsverk, Resultat av kvicksilverundersökningar i Sundsvallsbukten 1971 och 1976.

Strandberg, A., 1961-01-14, Fosfatbolaget, PM angående förbrukad katalysatormassa från vinylkloridsyntesen.

Westerlund, G., 1976-12-23, Statens Naturvårdsverk, Akvarieförsök med kvicksilverhaltig katalysatormassa 1976.