



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060106

DOM
2022-06-09
Stockholm

Mål nr
M 1457-21

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2021-01-14 i mål nr M 3400-19, se bilaga A

PARTER

Klagande och motpart

Electrolux Förvaltningsaktiebolag

Ombud: Advokat M.H.

Klagande och motpart

Länsstyrelsen i Skåne län

SAKEN

Föreläggande att genomföra efterbehandlingsåtgärder på Skönna mosse på fastigheten A i Örkejlunga kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens dom och Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 17 juni 2019, dnr 575-24634-2017, på följande sätt.

1. Mark- och miljööverdomstolen bestämmer att Electrolux Förvaltningsaktiebolag till 75 procent ska bekosta de i länsstyrelsens beslut angivna åtgärderna.
2. Mark- och miljööverdomstolen upphäver förordnandet om när slutrapporten ska vara länsstyrelsen till handa.

Dok.Id 1811201

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

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

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Electrolux Förvaltningsaktiebolag (EFAB) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra mark- och miljödomstolens dom och bestämma att de i länsstyrelsens beslut angivna åtgärderna till 10 procent ska bekostas av EFAB (domslutet punkten 1) samt upphäva förordnandet om när slutrapporten ska vara länsstyrelsen till handa (domslutet punkten 2).

Länsstyrelsen i Skåne län har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska bestämma att de i länsstyrelsens beslut angivna åtgärderna ska bekostas av EFAB till 100 procent eller, i andra hand, till 76 procent.

Parterna har motsatt sig varandras ändringsyrkanden avseende punkten 1 i mark- och miljödomstolens domslut. **Länsstyrelsen** har medgett EFAB:s yrkande avseende slutrapport om bolaget inte åläggs att bekosta åtgärderna till 100 procent.

Parterna har utvecklat sin talan på i huvudsak samma sätt som i mark- och miljödomstolen.

REMISSYTTRANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Mark- och miljööverdomstolen har inhämtat remissyttrande från Statens geotekniska institut (SGI) och Naturvårdsverket. De har sammanfattningsvis anfört följande.

SGI

SGI anser att det är svårt att bedöma omfattningen av det skäligen ansvaret i förevarande mål. Föroreningsituationen uppstod i och med att tunnorna började grävas ner i Skönna mosse och har sedan dess i princip förvärrats årligen i takt med att tunnornas skick försämrats och föroreningar läckt ut i omgivningen. Att för ett sådant fall finna, såsom mark- och miljödomstolen gjort, att endast den tid varunder tunnorna har grävts ner i mossen ska vara avgörande för ansvarets omfattning, resulterar enligt SGI i att den förorenande verksamhetstiden blir mycket kort och EFAB:s ansvar oskäligt lågt.

Detta kan inte anses stå i överensstämmelse med principen att förorenaren ska betala eller med att det är fråga om en perdurerande skada av allvarlig art. Inte heller kan det anses stå i överensstämmelse med lagstiftarens intention att så långt möjligt undvika att belasta statsbudgeten med kostnader för efterbehandlingsåtgärder.

Att göra som länsstyrelsen, och lägga året för tunnornas upptäckt som grund för den förorenande verksamhetens slutår, synes inte heller resultera i en rimlig nivå på det skäligen ansvaret. Ingen praxis finns, såvitt SGI känner till, som stödjer ett så omfattande ansvar som 100 procent i det aktuella fallet.

SGI finner vid en samlad bedömning, som utgår från tidsaspekten och att det är frågan om ett mycket toxiskt ämne vars miljö- och hälsofarlighet var känd redan vid tiden för nedgrävningen av tunnorna samt att det var ett omfattande bortskaffande (det uppges vara frågan om ett 80-tal tunnor), att ett efterbehandlingsansvar i storleksordningen 50 procent kan anses skäligt. Vid denna bedömning har SGI inte enbart följt den så kallade 0/50/100-regeln. SGI anser att den regeln ger ett otillfredsställande resultat vid denna typ av tidsbegränsad verksamhet med omfattande miljöskada som följd.

Naturvårdsverket

Det bör övervägas om det finns ett ansvar för pågående förvaring i detta mål. Varken EFAB eller länsstyrelsen har gjort gällande att så är fallet. Naturvårdsverket ser dock att frågan kan behöva belysas då förvaring av avfall i tunnor typiskt sett har ansetts utgöra pågående miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Vanligtvis är det fastighetsägaren som föreläggs att vidta förebyggande åtgärder med stöd av 2 och 9 kap. miljöbalken med anledning av en pågående förvaringsverksamhet. Det finns emellertid inte något som utesluter att reglerna i 10 kap. miljöbalken också kan tillämpas om förutsättningarna för det är uppfyllda. Om det kan fastställas att det föreligger ett ansvar för förvaringen av tunnorna påverkas skälighetsbedömningen i målet. Eftersom förvaring är en pågående verksamhet kan det i sådant fall saknas anledning att jämka på grund av tidsaspekten.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Utredningen visar att Skönna mosse är förorenad av cyanidhaltigt avfall och att föroreningen härrör från restprodukter från ytbehandling (cyanidslam) från AB Multos verksamhet, som pågick 1948–1973. Cyanidslammet placerades i tunnor som svetsades igen och grävdes ner i mossen med början under 1950-talet och som längst till någon gång under första halvåret 1973. AB Multos samtliga rättigheter och skyldigheter, däribland ansvaret för att avhjälpa föroreningen, har genom fusion övergått till EFAB.

Det råder inte tvist om att EFAB enligt 10 kap. 2 § miljöbalken ansvarar för att avhjälpa den konstaterade föroreningen i Skönna mosse. Det råder inte heller oenighet om att de åtgärder som länsstyrelsens föreläggande omfattar är miljömässigt motiverade och kostnadsmässigt rimliga. Den fråga som Mark- och miljööverdomstolen ska ta ställning till är i vilken omfattning som EFAB ska bekosta åtgärderna.

Rättsliga utgångspunkter

En verksamhetsutövare förutsätts känna till hur verksamheten bedrivs och har bevisbördan för att miljöbalkens allmänna hänsynsregler iakttas. Den 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 miljöbalkens 10 kap. (Se 2 kap. 1 och 8 §§ miljöbalken.) Verksamhetsutövaren är ansvarig för det avhjälpande som ska ske. (Se 10 kap. 2 § miljöbalken.)

I detta fall tillämpas bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken i deras lydelse före den 1 augusti 2007. Det påverkar dock inte bedömningen här.

Som mark- och miljödomstolen har redovisat 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 av verksamheten alltjämt pågår vid

tiden för miljöbalkens ikraftträdande (den 1 januari 1999) och det föreligger behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten.

När ansvarets omfattning bestäms ska det beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningen ägde rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att den har bidragit till föroreningen endast i begränsad mån, ska även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning. (Se 10 kap. 4 § miljöbalken.)

Tidsaspekten har i rättspraxis ofta kommit att bli den avgörande faktorn vid nämnda bedömningar (se t.ex. MÖD 2010:18, MÖD 2010:24 och MÖD 2010:45). Det kan vara svårt att få klarhet i förhållanden som ligger långt tillbaka i tiden samtidigt som det är angeläget med förutsebarhet och enkelhet. I rättspraxis har det därför ofta ansetts vara motiverat att tillämpa ett ansvar som utgår från att föroreningarna skett med en jämn fördelning, t.ex. under en verksamhetstid (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 8 januari 2014 i mål nr M 483-13). Som framgår av underinstansernas avgöranden har i rättspraxis ansvaret för föroreningar som uppkommit på 1950-talet och tidigare i allmänhet jämkats till noll, därefter och fram till 1969 till hälften och senare än det inte jämkats alls.

Sammanfattningsvis bestäms ansvarets omfattning genom en samlad skälighetsbedömning där det bl.a. kan säkerställas att de retroaktiva effekterna av regleringen inte får orimliga konsekvenser i det enskilda fallet.

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömningar

Utredningen visar att tunnorna, i vart fall i huvudsak, grävdes ner under 1950- och 1960-talen. Det är dock mer oklart när cyanidslammet läckte ut från tunnorna och orsakade den förorening som ska avhjälpas. Tunnorna var förseglade varför det måste ha dröjt en ansevärd tid från det att respektive tunna grävdes ner.

Mark- och miljööverdomstolen gör i avsaknad av närmare utredning om tunnornas beskaffenhet och förutsättningarna i övrigt följande bedömning. Oavsett om de sista

tunnorna grävdes ner i mossen 1967, som EFAB hävdar, eller om deponeringen fortsatte till dess AB Multos verksamhet upphörde 1973, vilket delar av utredningen tyder på, talar övervägande skäl för att en väsentlig del av föroreningen uppkom först efter 1969. Det framstår vidare som osannolikt att skadan till någon beaktansvärd del uppkom före 1960-talet. Det är samtidigt inte uteslutet att tunnorna började läcka först 1973. Föroreningen hade då kunnat undvikas helt eller i vart fall begränsas väsentligt om AB Multo hade agerat. I takt med att medvetenheten om faran med deponin ökade hade åtgärder också kunnat vidtas senare för att motverka att den samlade föroreningen förvärrades.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att det som EFAB har anfört om branschpraxis för hantering av restprodukter från ytbehandling under 1950- och 1960-talen inte mildrar EFAB:s ansvar.

Mark- och miljööverdomstolen anser vid en samlad bedömning att EFAB:s ansvar bör bestämmas till 75 procent av kostnaderna för avhjälpandeåtgärderna.

Med denna utgång är parterna överens om att förordnandet angående tidpunkt för slutrapport ska upphävas.

Mark- och miljödomstolens dom och länsstyrelsens beslut ska ändras i enlighet med detta.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Karin Wistrand, Lars Olsson, referent, och Rikard Backelin samt tekniska rådet Yvonne Eklund.

Föredragande har varit Leonard Örner.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2021-01-14
meddelad i
Växjö

Mål nr M 3400-19

PARTER

Klagande

Electrolux Förvaltningsaktiebolag

Ombud: Advokat M.H.

Motpart

Länsstyrelsen i Skåne län

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut från den 17 juni 2019 i ärende nr 575-24634-2017, se bilaga 1

SAKEN

Efterbehandlingsåtgärder

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen ändrar Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 17 juni 2019 i ärende nr 575-24634-2017 på så sätt att de i beslutet angivna åtgärderna ska till 35 % bekostas av Electrolux Förvaltningsaktiebolag, org.nr.556015-8130.
2. Mark- och miljödomstolen ändrar tidpunkten när slutrapporten ska vara länsstyrelsen tillhanda till senast den 25 september 2021.

BAKGRUND

Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen) beslutade den den 17 juni 2019 att förelägga Electrolux Förvaltningsaktiebolag att genomföra efterbehandlingsåtgärder på Skönna mosse på fastigheten A i Örkelljunga kommun enligt följande.

1. Grävning ska ske i de identifierade täktyorna, 1-6 och 8 i de delar där geofysiska mätmetoder indikerat förekomst av eventuella järnföremål eller där det finns magnetiska avvikelser. Grävningen ska utgå ifrån resultaten i rapporterna Kontrollschakter och magnetometrimätning, Golder Associates 16 maj 2014 och bilaga F till rapporten Översiktlig miljöteknisk markundersökning, Golder Associates, 22 oktober 2013. I den förstnämnda rapporten finns täktyorna redovisade i bilaga A.
2. I de fall grävningen visat att tunnor, tunnfragment eller cyanidhaltiga massor påträffas så ska grävningen fortsätta till det att inga blåfärgade, cyanidhaltiga massor, tunnor eller tunnfragment påträffas.
3. Om tunnor eller tunnfragment påträffas ska dessa avlägsnas. Cyanidhaltiga massor ska grävas ur i sådan utsträckning att bolagets framtagna, mätbara åtgärds mål inte överskrids. Åtgärds målen finns redovisade i bolagets åtgärdsplan som ingivits till länsstyrelsen den 20 april 2018.
4. Av figur 8 i rapporten Kontrollschakter och magnetometrimätning, 140516, Golder Associates, framgår att det kan finnas eventuella järnföremål öster om täktyta 8 (markerade med pilar i figur 8). Dessa delområden ska grävas igenom. Omfattningen av grävningen beror på platsspecifika förutsättningar och får slutligt bestämmas i fält och i överenskommelse med länsstyrelsen.
5. Slutrapporten ska minst innehålla en redovisning av utförda åtgärder och eventuella avvikelser, inklusive uppgifter om omhändertagna mängder och kopior av mottagningskvitton från de anläggningar som tar emot de förorenade schaktmassorna och/eller tunnfragmenten som lämnat området. Analysresultat från klassificering av schaktmassor, analysresultat från utförd

kontrollprovtagning där urschaktning skett och analysresultat från provtagning av eventuellt schaktvatten och dräneringsvatten ska bifogas slutrapporten.

Innan en åtgärd påbörjas så ska en anmälan om avhjälpandeåtgärd enligt 28 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd inkomma med en beskrivning av hur åtgärderna är tänkta att genomföras. I anmälan ska det finnas en tidsplan och övergripande och platsspecifika åtgärds mål. Det ska framgå hur förorenat slam och yt- och grundvatten samt tunnor och fragment av tunnor ska hanteras inom och utanför arbetsområdet (externt omhändertagande). Av anmälan ska även framgå transportvägar som avses användas in och ut från arbetsområdet och eventuella vägar som planeras att byggas inom täktområdet. Vägarna ska finnas inritade på en karta. I anmälan ska det även finnas en beskrivning av metodik och omfattning av kontrollprovtagningar i täktytor som sanerats för att verifiera att åtgärds mål uppnåtts och en beskrivning av säkerhetsåtgärder för allmänheten (tex. instängsling) och av säkerhetsrutiner för personal på plats.

Slutrapporten ska vara länsstyrelsen tillhanda senast den 25 september 2020.

Electrolux Förvaltningsaktiebolag har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Electrolux Förvaltningsaktiebolag (EFAB) har yrkat att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens föreläggande. Bolaget har anfört i huvudsak följande.

Bakgrund

EFAB ingår i Electroluxkoncernen. Varken EFAB eller något annat bolag i koncernen har bedrivit verksamhet i Örkelljunga.

I närheten av Skönna Mosse bedrev företaget AB Multo (Multo) verksamhet mellan åren 1948-1973. Multo ägdes av AB Addo som tillverkade räknemaskiner. Multo

tillverkade s.k. räknesnurror i Örkelljunga. Addokoncernen, inklusive Multo, förvärvades av Facit AB år 1966. År 1972 förvärvade AB Electrolux hela Facitkoncernen, inklusive AB Addo och Multo. Samma år lades AB Addos tillverkning i Malmö ned och året därefter avslutades även Multos verksamhet i Örkelljunga. Samtidigt ändrades Multos firma till AB Addantressenter och så småningom (1984) till Mawajo Household Appliances AB. Under 1999 fusionerades Mawajo Household Appliances AB in i EFAB.

Verksamheten i Örkelljunga togs i samband med nedläggningen av Multo över av ABU AB (ABU) som tillverkade fiskeredskap. ABU AB kunde, med vissa kompletteringar, använda den utrustning som redan fanns i Multofabriken för sin produktion. År 1982 togs verksamheten vid Multofabriken över av dåvarande Tour & Andersson AB, i dag IMI Hydronic Engineering AB, (IMI) som bedrev den, i något mindre skala än tidigare, tills den avvecklades under 1985.

Ärendets handläggning

I oktober 2011 informerade länsstyrelsen EFAB om att fastigheten Örkelljunga B (det vill säga den fastighet där Multofabriken är belägen) misstänktes vara förorenad till följd av verksamhet som bedrivits av bl.a. Multo. EFAB, som vid denna tidpunkt helt saknade kännedom om Multos verksamhet, förklarade sig villigt att bidra med underlag till en utredning av historiska verksamhetsförhållanden inom den aktuella fastigheten. EFAB menade dock att länsstyrelsen även borde kontakta ABU, IMI och eventuella andra efterföljande verksamhetsutövare inom fastigheten.

Länsstyrelsen underrättade genom brev den 9 december 2011 EFAB, ABU och IMI om att länsstyrelsen övervägde att förelägga bolagen att inkomma med närmare uppgifter om de verksamheter som har bedrivits inom Örkelljunga B. EFAB svarade ånyo att bolaget gärna skulle bidra med information om sådan finnes och föreslog att länsstyrelsen skulle samordna informationshämtningen.

I brev den 15 maj 2012 meddelades att länsstyrelsen övervägde att förelägga EFAB att utföra provtagning av jord och yt- och grundvatten inom B. EFAB åtog sig därvid att låta utföra en historisk utredning rörande de verksamheter som har bedrivits på platsen. Utredningen redovisades till länsstyrelsen i november 2012. Av avsnitt 6.3 i utredningsrapporten framgår att Multo hade deponerat tunnor med cyanidhaltigt avfall i en närbelägen mosse, det vill säga Skönna mosse inom fastigheten Örkelljunga A.

I brev den 14 februari 2013 informerades EFAB om att länsstyrelsen övervägde att förelägga EFAB att utföra provtagning av jord och vatten vid Skönna mosse. EFAB konstaterade att tunnorna med cyanidhaltigt avfall hade deponerats huvudsakligen på 1950- och 1960-talet och framhöll att EFAB:s ansvar enligt miljöbalken därför måste vara begränsat. Samtidigt åtog sig EFAB, med hänsyn till att utredningskrav normalt inte jämkas enligt praxis, att utföra den av länsstyrelsen efterfrågade utredningen. EFAB och länsstyrelsen samrådde om utredningens genomförande under våren 2013. Under hösten 2013 enades EFAB, ABU och IMI om att gemensamt utföra de utredningar som länsstyrelsen hade efterfrågat vid Multofabriken. Skönna mosse och Multofabriken kom herefter att hanteras separat från varandra.

EFAB redovisade i början av 2015 en riskbedömning beträffande föroreningsförekomsten vid Skönna mosse. Den 23 februari 2017 återkom länsstyrelsen med ett önskemål om en åtgärdsutredning och redovisade därvid även länsstyrelsens skälighetsbedömning enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. EFAB åtog sig att utföra åtgärdsutredningen, men framhöll att de tolkningar av praxis som redovisades i skälighetsbedömningen var orimligt långtgående.

Viss fortsatt skriftväxling i ansvarsfrågan har skett efter det att länsstyrelsen redovisade sin skälighetsbedömning i februari 2017. Länsstyrelsen har också reviderat skälighetsbedömningen, dock utan att ändra slutsatsen att EFAB ska åläggas fullt ansvar för efterbehandlingsåtgärder vid Skönna mosse. EFAB anser att länsstyrelsens tolkning och tillämpning av 10 kap. 4 § miljöbalken avviker från praxis i så stor utsträckning att bedömningen måste överprövas. EFAB har förståelse för att

länsstyrelsen gör ansträngningar för att uppnå miljömålet giftfri miljö, men anser att dessa ansträngningar måste hållas inom ramen för vad gällande rätt på området medger. Länsstyrelsens tolkning i det överklagade beslutet ligger långt utanför denna ram.

Tillämpliga bestämmelser

Enligt övergångsbestämmelserna till den nu gällande lydelsen av 10 kap. miljöbalken gäller äldre bestämmelser 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. De cyanid innehållande tunnorna vid Skönna mosse har grävts ned företrädesvis under 1950- och 1960-talet, vilket innebär att 10 kap. miljöbalken ska tillämpas i dess lydelse före 1 augusti 2007.

Att området vid Skönna mosse är förorenat på ett sådant sätt att 10 kap. miljöbalken är tillämplig är ostridigt.

Det är också ostridigt att Multo är verksamhetsutövare i den mening som avses i 10 kap. 2 § miljöbalken liksom att detta verksamhetsutövaransvar har övergått till EFAB genom fusionen 1999. Trots att deponeringsverksamheten sannolikt avslutades före 1969 har EFAB uppfattat praxis så att deponeringen ska ses som en del av verksamheten vid Multofabriken, vilket innebär att 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken inte utesluter ansvar i förevarande fall (MÖD 2010:17).

Det är slutligen ostridigt att det vid Skönna mosse föreligger ett åtgärdsbehov i den mening som avses i 10 kap. 4 § miljöbalken.

EFAB och länsstyrelsen är dock inte överens om (i) vilka åtgärder som behöver vidtas samt (ii) omfattningen av EFAB:s ansvar.

Den skälighetsbedömning som ska göras enligt 10 kap. 4 § första stycket miljöbalken ska enligt praxis göras i två steg, se Miljööverdomstolens dom från den 23 juni

2010 i M 5664-09 (Hjortsberga), Miljööverdomstolens dom från den 23 juni 2010 i M 6231-09 (Tölö Fabriker), Miljööverdomstolens dom från den 23 juni 2010 i M 6598-09 (Uppsala resecentrum) och Miljööverdomstolens dom från den 22 december 2010 i M 8489 (Impregneringsanläggningen i Nässjö).

Först ska det utredas vilka efterbehandlingsåtgärder som är miljömässigt motiverade och rimliga från kostnadssynpunkt. Därefter sker en bedömning av ansvarets omfattning. I denna del ska enligt lagtexten beaktas (i) hur lång tid som har förflutit sedan föroreningarna ägt rum, (ii) vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och (iii) övriga omständigheter. I praxis är dock tidsaspekten den enda faktor som faktiskt har medfört jämkning av ansvarets omfattning. Om inte annat är känt, kan man utgå ifrån att föroreningarna har inträffat jämnt fördelat över tiden. Under sådana förhållanden ska ansvaret normalt jämkas enligt följande.

- Ansvar för föroreningar som uppkommit före och under 1950-talet jämkas till noll.
- Ansvar för föroreningar som uppkommit under perioden 1960 till 1969 medför ett begränsat ansvar.
- Ansvaret för föroreningar som har uppkommit efter 1969 jämkas inte. Om det är känt att en stor del av föroreningarna uppkom före 1960, kan jämkningen bli mer omfattande än vad som följer av modellen ovan.

Om den ansvarige åläggs att svara för en del av de efterbehandlingsåtgärder som anses vara miljömässigt motiverade och skäligen ska frågan om vem som är ansvarig för resterande åtgärder klarläggas av tillsynsmyndigheten. Det är möjligt för länsstyrelsen att ansöka om statligt bidrag för delfinansiering av saneringen.

Tidsaspekten

Länsstyrelsen anger i skälen för det överklagade beslutet att föroreningarna har inträffat under en längre tidsperiod eftersom tunnorna torde ha börjat läcka först efter det att de placerades i mossen. Länsstyrelsen har därför räknat med att föroreningarna har inträffat jämnt över tiden under perioden åren 1950-2012, vilket enligt

länsstyrelsens beräkning ger ett ansvar som motsvarar 76 procent av efterbehandlingskostnaden.

EFAB anser att länsstyrelsens tillämpning av tidsaspekten är oförenlig med gällande praxis. I praxis har tidsaspekten beräknats utifrån när den förorenade verksamheten bedrevs. I detta fall har verksamheten vid den närbelägna Multofabriken bedrivits mellan 1948 och 1985. Om det inte är känt när föroreningarna inträffade, antas de skett jämnt över verksamhetstiden. Den gängse beräkningsmodellen skulle alltså ge ett ansvar som är betydligt mindre än 76 procent (cirka 26 procent).

Om det är känt när föroreningarna inträffade, ska bedömningen göras utifrån faktiska omständigheter. MÖD 2010:18 gällde en verksamhet som hade bedrivits till 1983 och där det var känt att merparten av utsläppen hade inträffat före 1955. Mark- och miljööverdomstolen fann därför att ansvaret skulle bestämmas till 25 procent av den totala efterbehandlingskostnaden. Hur Mark- och miljööverdomstolen kom fram till just den nivån framgår inte av domskälen. Vid Skönna Mosse är det känt att tunnorna placerades i mossen på 1950- och 1960-talen, vilket enligt EFAB:s uppfattning innebär att ansvaret ska jämkas i minst samma omfattning som i MÖD 2010:18.

Länsstyrelsens påstående, att man ska utgå ifrån att tunnorna har läckt föroreningar jämnt över tiden under perioden 1950-2012, är inte förenligt med rådande praxis.

Enligt 10 kap. 2 § miljöbalken är efterbehandlingsansvaret kopplat till en verksamhet eller åtgärd som har bidragit till föroreningen. För att ansvar ska aktualiseras krävs att det har bedrivits en verksamhet eller vidtagits en åtgärd som har bidragit till föroreningen. I förevarande fall har det bedrivits en verksamhet vid Multofabriken och vidtagits åtgärder vid Skönna mosse (deponering av tunnor). Länsstyrelsens resonemang förutsätter emellertid att det har bedrivits någon form av verksamhet även efter det att verksamheten vid Multofabriken hade upphört (1985).

Den enda verksamhet som, teoretiskt sett, skulle kunna ha bedrivits efter 1985 är s.k. passiv förvaringsverksamhet. Länsstyrelsen har dock i tidigare skrivelser angett att myndigheten inte anser att avfallsupplaget vid Skönna mosse ska betraktas som en passiv förvaringsverksamhet, vilket är en bedömning som EFAB delar.

Parterna är alltså ense om att det avfall som har deponerats vid Skönna mosse inte ska betraktas som en förvaringsverksamhet. Om Mark- och miljödomstolen skulle vara av en annan uppfattning, ska framhållas att Multo/EFAB varken har haft faktisk och rättslig rådighet över verksamheten sedan (i vart fall) 1973, dvs. Multo har under de senaste 46 åren inte kunnat betraktas som verksamhetsutövare vid mossen. Det förefaller också osannolikt att tunnorna har läckt under den tid Multo faktiskt skulle kunna bedrivit en förvaringsverksamhet, vilket innebär att EFAB inte alls kan hållas ansvarigt om det deponerade avfallet vore att betrakta som en passiv förvaringsverksamhet.

Länsstyrelsen har i skälen för det överklagade beslutet angett att ordalydelsen i 10 kap. 4 § miljöbalken ger stöd för myndighetens tolkning av den aktuella jämningsregeln. Det finns därför anledning att framhålla att 10 kap. 4 § miljöbalken har beskrivits enligt följande i litteraturen.

"Av andra stycket framgår att det är tre faktorer som är av betydelse för skälighetsbedömningen och som inte har med själva skadan att göra. Den ena gäller tidsaspekten, den andra följsamheten med dåtidens krav och den tredje omständigheterna i övrigt. Tidsaspekten, dvs. hur lång tid som förflutit sedan skadan ägt rum, torde kunna ges den innebörden att ju närmare man kommer år 1969, desto större anledning kan det finnas att jämka ansvaret. Vad gäller följsamheten med dåtidens krav bör efterlevnaden av villkor i ett tillståndsbeslut vara en faktor av betydelse. En annan faktor av betydelse bör vara den allmänna aktsamheten bedömd utifrån vad som kunde krävas av ett motsvarande företag i enlighet med dåtidens kunskap och branschpraxis." se kommentaren till 10 kap. 4 §, Bengtsson m.fl., Miljöbalken, Zeteo 3 juni 2019.

Tidsaspekten anses alltså vara en faktor som inte har med själva skadan att göra utan avser omständigheter på verksamhetsutövarens sida. Skadan har orsakats genom deponeringen, även om föreningen senare har läckt ut ur tunnorna. Att bestämma ansvarets omfattning utifrån den tidpunkt då verksamhetsutövarens handling genererar ett miljöproblem, som länsstyrelsen förespråkar, vore att kringgå syftet med 10 kap. 4 § till nackdel för den enskilde, vilket inte är godtagbart enligt EFAB:s uppfattning. Med länsstyrelsens synsätt skulle t.ex. en förening som har orsakats 1960 kunna anses ha inträffat först när den har migrerat till en skyddsvärd miljö tiotals år senare. En sådan rättstillämpning skulle vara oförutsebar och mycket svårtillämpad i det enskilda fallet, vilket också framgår av länsstyrelsens svårbegripliga resonemang om när tunnorna i Skönna mosse började läcka. Enligt EFAB:s uppfattning är det inte möjligt att betrakta något annat än deponeringstidpunkten som den tidpunkt då föreningen ägde rum.

Tidsaspekten har i praxis beräknats utifrån när den *förorenade verksamheten* bedrivs. EFAB kan inte se att det finns något realistiskt händelseförlopp där föreningar *äger rum* (i den mening som avses i 10 kap. 4 § miljöbalken) vid någon annan tidpunkt än då den förorenade verksamheten bedrivs. Föreningar till följd av utsläpp till *luft* inträffar när föreningarna når mark eller vatten. Föreningar till följd av utsläpp till *vatten* inträffar momentant eller när de sedimenterar och lägger sig på botten inom ett vattenområde. Föreningar till följd av *spill* eller *läckage* inträffar när spillet eller läckaget når mark eller vatten. Det sistnämnda gäller även i förvaringsfall där avfall eller kemikalier som lagras kan börja läcka under pågående förvaring. Även i förvaringsfallen inträffar alltså föreningen när (den passiva) verksamheten pågår. Det förekommer såvitt känt inte fall där all verksamhet upphör (dvs. även passiv förvaringsverksamhet) och föreningen inträffar långt senare.

Det ovanstående kan framstå som självklart men det är en viktig komponent för förståelsen av 10 kap. 4 § miljöbalken. I förarbetena till miljöbalken anges det att tillämpningen av den aktuella bestämmelsen kan leda till ”fullt, jämkat eller inget ansvar” (prop. 1997/98:45, del 2, s. 121). Tidsaspekten är alltså en av tre jämningsgrunder. Jämningsregler införs för att det under vissa förutsättningar anses vara

oskäligt att utkräva ett fullt ansvar. Varken i specialmotiveringen till 10 kap. 4 § eller i den allmänna motiveringen anges någon närmare motivering till valet av tidsaspekten som jämningsgrund. I den allmänna motiveringen till 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 1, s. 596 ff) finns dock en utförlig redogörelse för rättsläget före miljöbalken, det s.k. Klippanmålet och skälen för övergångsbestämmelsens utformning. Redogörelsen handlar nästan uteslutande om miljöbalkens inslag av retroaktiv lagstiftning och i slutet av denna redogörelse berörs 10 kap. 4 § miljöbalken (se sidan 605).

”När ansvarets omfattning bestäms skall bl.a. beaktas hur lång tid som förflutit sedan föroreningarna ägt rum, 10 kap. 4 § förslaget till miljöbalk. En bedömning av det slaget kan i vissa situationer leda till jämkat ansvar eller till att något ansvar inte skall utkrävas. Vid skälighetsbedömningen 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.”

Här kan noteras att den relevanta tidpunkten för jämningsregeln uttryckligen anges vara när *föroreningarna skett* respektive när *verksamheten vållat olägenheterna*. Av den citerade texten framgår att uttrycken för lagstiftarens vidkommande var helt synonyma när det gäller tillämpningen av 10 kap. 4 § miljöbalken. De resonemang om retroaktivitet som föregår det citerade stycket i motiven knyter vidare an till berörda verksamhetsutövares berättigade förväntningar på ett sätt som visar att tidsaspekten har gjorts till en jämningsgrund *för att* reducera miljöbalkens retroaktiva verkan. Med länsstyrelsens tolkning skulle jämningsgrundens syfte förfelas och lagstiftningen således kringgås på ett otillåtet sätt.

EFAB anser att miljöbalkens förarbeten, i än större utsträckning än ovan citat från litteraturen, visar att tidsaspekten är en faktor som inte har med själva skadan att

göra utan avser omständigheter på verksamhetsutövarens sida. Det är den tid som har förflutit sedan den skadegörande handlingen vidtogs som har betydelse för jämkningen – inte den tid som har förflutit sedan den skadegörande handlingen genererade ett miljöproblem. Om det sistnämnda gällde skulle tillsynsmyndigheten – utan beaktande av när föroreningen orsakades – kunna välja hur tidsaspekten ska tillämpas i fall där föroreningar migrerar från ett mindre skyddsvärt till ett mer skyddsvärt område. Det vore enligt EFAB:s mening en oacceptabel tillämpning av en bestämmelse som har införts för att minska risken för att verksamhetsutövare ska drabbas av retroaktiva effekter av en lagstiftning som infördes långt efter det att den skadegörande handlingen vidtogs. Enligt EFAB:s uppfattning är det mot ovanstående bakgrund inte möjligt att betrakta något annat än deponeringstidpunkten som den tidpunkt då föroreningen ägde rum.

Eftersom det är känt att tunnorna placerades i mossen på 1950- och 1960-talen behövs inte någon sådan förenklingsregel som länsstyrelsen förordar. Det kan härvid nämnas att EFAB har låtit utföra en fördjupad bedömning av frågan om vad som kunde anses vara branschpraxis för omhändertagande av restprodukter från ytbehandlingsindustri på 1950- och 1960-talet. EFAB återkommer till utredningen nedan men vill redan här framhålla att det i bilaga 3 till utredningen, som utgör ett blankettsvar till Statens vatteninspektion år 1958, framgår att Multo avsåg att behandla cyanidbad genom oxidering av cyanid till cyanat (punkt II b i blanketten). Detta betyder att Multo strax efter 1958 kan ha övergått från avgiftning med ferrosulfat till någon form av oxidering. I samband med grävning efter tunnor i Skönna mosse har EFAB påträffat blåfärgat vatten (s.k. berlinerblå), något som är karaktäristiskt för cyanidavfall som har avgiftats med ferrosulfat. De påträffade tunnorna kan således ha deponerats före 1958. Som har angetts i överklagandet tyder flygfoto från Skönna mosse på att deponeringen avslutades på 1960-talet och inte på 1970-talet som länsstyrelsen anger. I samband med den utredning som redovisas i bilagan har vidare påträffats dokumentation som visar att Multo införde avgiftning av cyanidhaltigt processvatten med natriumhypoklorit någon mellan 1966 och 1969. Avgiftningen skedde i ett 30 kubikmeter träkar vid fabriken, varefter innehållet

leddes till en sedimenteringsbassäng intill. Det är därför osannolikt att upplaget vid Skönna mosse skulle ha använts efter andra halvan av 1960-talet.

Sammanfattningsvis kan följande anges beträffande tillämpningen av tidsaspekten. Det är känt att avfallet deponerades vid Skönna mosse på 1950- och 1960-talet. Det mesta tyder på att deponeringen avslutades på 1960-talet, se t.ex. flygfoton i avsnitt 6.3 i bilaga 1. Det är ostridigt att upplaget inte ska betraktas som en passiv förvaringsverksamhet. Eftersom föroreningarna "ägde rum" huvudsakligen på 1950- och delvis på 1960-talet bör ansvarets omfattning i detta fall motsvara ca 10 procent av den totala efterbehandlingskostnaden.

Då gällande regler/branschpraxis

Ej skärpande riktning

Enligt 10 kap. 4 § miljöbalken ska när ansvarets omfattning bestäms beaktas vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar. Som anges i miljöbalkens förarbeten ska en samlad skälighetsbedömning leda till "fullt, jämkat eller inget ansvar" (prop. 1997:45, del 2, sidan 121). Enligt EFAB:s mening visar detta förarbetsuttalande att 10 kap. 4 § miljöbalken är en jämningsregel i ordets normala bemärkelse. Det innebär att bestämmelsen kan användas för att minska, inte öka, ansvarets omfattning.

I skälen för det överklagade beslutet åberopar länsstyrelsen MÖD 2010:24 till stöd för sin ståndpunkt att ansvarets omfattning kan öka om deponeringen har skett i strid med gällande regler eller rådande branschpraxis. Det citat som länsstyrelsen återger är hämtat från följande stycke.

"Ifråga om de andra omständigheter som kan föranleda jämkning har Södra bl.a. anfört att verksamheten har bedrivits i enlighet med dåtidens krav. Södra har anfört att ett tiotal andra sågverk i länet vid en inventering 1976 saknade avrinningsplatta eller uppsamlingsanordning för löskomna bad. Vidare hade Södras anläggning en betongplatta vid betongkarens långsida. Dock är det osäkert när den tillkom. Miljööverdomstolen delar länsstyrelsens bedömning att det har funnits brister i Södras

hantering av dopningsmedel vid Hjortsberga sågverk även om den inte stått i strid med några villkor eller föreskrifter. Detta talar i skärpande riktning vad avser omfattningen av Södras saneringsansvar."

Dåvarande Miljööverdomstolen använde alltså begreppet "i skärpande riktning" i ett resonemang som går ut på att Södras följsamhet med dåtida krav inte kunde anses utgöra en tillämplig jämkningsgrund i målet. De brister i Södras hantering av dopningsmedel som Miljööverdomstolen noterade påverkade dock inte ansvarets omfattning i övrigt, dvs. något mer omfattande ansvar aktualiserades inte för Södras del. Den jämkning som följde av tidsaspekten påverkades inte alls, vilket framgår av Miljööverdomstolens slutsats:

"Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska endast tidsaspekten beaktas vid bedömningen av Södras ansvar. Som redovisats ovan har en stor del av föroreningarna uppstått för mycket lång tid sedan, nämligen mellan 1940-talet och 1978. Betydande föroreningar har således uppstått före 1969. Med hänsyn härtill finner Miljööverdomstolen att Södras ansvar bör begränsas till 40 procent av kostnaderna."

Att Miljööverdomstolen har använt begreppet "i skärpande riktning" betyder alltså inte att man, som länsstyrelsen har gjort i sin skälighetsbedömning, kan åberopa bristande följsamhet med dåtida krav för att öka ansvarets omfattning. En jämkning kan aldrig medföra ett ökat ansvar utan utgör i alltid en minskning av det krav som har riktats mot någon (t.ex. jämkning av skadestånd eller jämkning av avtal). Det kan inte bli aktuellt att låta en jämkning med hänsyn till tidsaspekten konsumeras av att verksamhetsutövaren inte har följt vid var tid gällande regler för att förhindra framtida skadeverkningar.

Följsamhet med då gällande regler/branschpraxis

Länsstyrelsen uppehåller sig vid tolkningen av en enskild formulering i länsstyrelsens föregående yttrande men medger också att det troligen inte fanns någon branschpraxis avseende hantering av fast avfall när deponeringen skedde. Det borde

enligt EFAB:s mening vara ett konstaterande som är tillräckligt för komma till slutsatsen att EFAB:s avfallshantering inte stred mot branschpraxis.

Länsstyrelsen hävdar emellertid inte att Multo har agerat i strid med någon rättsregel, något myndighetskrav eller ens någon rekommendation från en myndighet. Länsstyrelsen har inte heller redovisat något stöd eller underlag för sitt påstående att slamhanteringen inte var förenlig med dåtidens branschpraxis. Trots detta använder länsstyrelsen sin ståndpunkt som skäl för att öka ansvarets omfattning från 76 procent av skälig åtgärdskostnad till 100 procent.

Det är inte möjligt att agera i strid med en praxis som inte finns. Trots ovanstående anger länsstyrelsen att endast fem procent av företagen i Naturvårdsverkets inventering år 1970 hanterat sitt avfall genom dumpning och nergrävning. Det kan dock enligt EFAB:s uppfattning knappast ha varit så att samtliga dessa 20 företag agerade i strid med dåtidens branschpraxis. Länsstyrelsens konstaterande visar bara att det inte fanns någon enhetlig branschpraxis. Härutöver ska åter framhållas att miljöskyddslagen hade trätt i kraft år 1970 och att deponeringen vid Skönna mosse skedde på 1950- och 1960-talen. Uppgifterna från Naturvårdsverkets inventering härrör alltså från en tid som inte är helt rättvisande för den tidsperiod som ska bedömas här. Det är sannolikt att omhändertagandet av avfall hade varierat i ännu högre utsträckning om inventeringen hade gjorts på 1950-talet.

Länsstyrelsen anger vidare att de exempel där berörda myndigheter har godkänt deponering av slam från ytbehandling i en myr, en uppsamlingsgrop inom ett industriområde, ett invallat tippområde, en stentipp, i en grävd grop på ett industriområde samt i en mosse inte är jämförbara med den deponering som skedde vid Skönna mosse bl.a. eftersom krav på olika skyddsåtgärder har ställts i dessa fall. EFAB får här klargöra att det inte finns någon information om vilka krav på skyddsåtgärder som ställdes på deponeringen vid Skönna mosse. Något beslut från Hälsovårdsnämnden i ärendet har inte stått att finna. Det kan mycket väl vara så att liknande krav omgärdade deponeringen vid Skönna mosse.

Vad länsstyrelsen har anfört visar enligt EFAB:s mening att EFAB:s tolkning av situationen på 1950- och 1960-talen är korrekt. Multo agerade inte i strid med någon rättsregel, något myndighetskrav eller någon rekommendation från en myndighet. Slamhanteringen var inte heller oförenlig med dåtidens branschpraxis. Det kunde den inte vara eftersom det inte fanns någon enhetlig branschpraxis. Hantering av slam från ytbehandling var helt enkelt inte en prioriterad miljö- eller hälsofråga under 1950- och 1960-talen och kvittblivningen ägnades således inte någon större uppmärksamhet. Det bästa alternativet var att innesluta avfallet i förslutna förpackningar och göra sig av med det på ett sätt som gjorde att det inte kom i kontakt med människor, fisk eller boskap. Efter år 1966 (då deponeringen vid Skönna mosse sannolikt hade upphört) ändrades bilden något då anläggningar för destruktion av cyanidavfall etablerades i Stockholm och Linköping.

EFAB vidhåller att det är länsstyrelsen som har att visa att Multos avfallshantering stred mot branschpraxis eftersom länsstyrelsen gör bedömningen att detta förhållande talar för en skärpning av EFAB:s ansvar enligt 10 kap. miljöbalken. Ävenså har EFAB utfört omfattande utredningar som visar att Multos avfallshantering inte stred mot dåtidens branschpraxis, som inte var vare sig enhetlig eller tydlig.

Eftersom länsstyrelsen inte har redovisat något stöd för sitt påstående om branschpraxis har EFAB låtit utreda frågan. Det krävs ett mycket omfattande arbete för att åstadkomma en helhetsbild av hanteringen av cyanidavfall under 1950- och 1960-talet. Det har därför varit nödvändigt att avgränsa underlaget för utredningen.

Länsstyrelsen har angett att det skulle ta lång tid och kräva stora personella resurser att gå igenom nödvändigt underlagsmaterial för att avgöra vad som var branschpraxis beträffande hantering av avfall inom ytbehandlingsindustrin på 1950- och 1960-talet. Däremot anser länsstyrelsen att antaganden kan göras med utgångspunkt från hur ett antal andra ytbehandlingsindustrier har hanterat sitt avfall. Samtidigt framhåller länsstyrelsen att det är svårt att dra slutsatser om branschpraxis eftersom underlaget är långt ifrån komplett. Det är svårt att få dessa uttalanden att gå ihop. Å ena sidan anser länsstyrelsen att antaganden som stöder länsstyrelsens ståndpunkt

kan göras utifrån utredningsmaterial, men å andra sidan anses att utredningsmaterialet är alltför ofullständigt för att dra några andra slutsatser. Det är enligt EFAB:s mening ett resonemang som är långt ifrån tillräckligt för att komma till slutsatsen att den aktuella jämningsgrunden ska tillämpas i skärpande riktning.

Första utredningen

En viktig källa för utredningen har varit Naturvårdsverkets ytbehandlingsenkät från år 1970. Varje enkät består av cirka 10 sidor och omfattar ett stort antal företag (länsstyrelsen har under ärendets handläggning angett att det kan röra sig om 700 företag). Utredningen har därför, av tidsskäl, endast omfattat hantering av cyanidhaltigt avfall i länen Blekinge, Gävleborg, Jönköping, Kronoberg, Skåne, Stockholm, Södermanland, Västernorrland, Värmland, Västra Götaland, Östergötland samt ett urval av hantering av annat slam än cyanidhaltigt sådant. En sammanställning av granskade enkätsvar har getts in.

En annan källa har varit svar på en förfrågan som utredarna har ställt till alla landets länsstyrelser. Svaren från länsstyrelserna har varit av mycket varierande kvalitet. I de fall där länsstyrelserna har uppgett att cyanid har hanterats eller att farligt avfall har grävts ned har en närmare undersökning gjorts.

En tredje källa har varit Statens vatteninspektions arkiv. Det är ett mycket omfattande arkiv med 233 volymer "Industriella ärenden". Utredarna har gått igenom tio volymer där det utifrån Naturvårdsverkets enkätundersökning skulle kunna finnas relevant information. I enkätundersökningen anges nämligen om verksamheten hade anmälts till vatteninspektionen eller inte. Av utredningen framgår sammanfattningsvis följande.

- Det är svårt att få fram uppgifter om avfallshanteringen under 1950- och 1960-talen eftersom det ansågs vara en "ickefråga" på den tiden.
- Lagstiftningen på miljöområdet var länge splittrad och svag. Genom en skärpning av vattenlagen 1956 infördes krav på anmälan eller tillstånd för vissa förorenande industrier. En bit in på 1960-talet fattades politiska beslut

till skydd för människors hälsa, t.ex. giftförordningen. Miljöskyddslagen trädde i kraft 1969.

- Den statliga Vatteninspektionen lämnade under 1950-talet tillstånd till hantering av cyanid under förutsättning att ämnet inte släpptes ut i avloppet.
- Det var på 1980-talet känt att den bristfälliga kännedomen om och kontrollen av miljöfarligt avfall på 1950- och 1960-talen medförde att många mindre avfallsupplag användes för deponering av sådant avfall.
- Före miljöskyddslagens ikraftträdande var det vanligt att metallhydroxidslam från zink-cyanidbad samlades på tomfat och grävdes ned i marken. Det var också vanligt att slammet deponerades på en av hälsovårdsnämnden anvisad plats. Från tiden före 1970 finns flera exempel på att metallhydroxidslam grävdes ned inom industrifastigheter och på andra platser (t.ex. mossar). Slammet uppstod till följd av att företagen tvingades rena metallhaltigt vatten för utsläpp enligt de ovan nämnda ändringarna av vattenlagen (1956).
- Att tunnor med avgiftat cyanidavfall deponerades i den f.d. torvtäkten vid Skönna mosse var ett välkänt faktum inom Multo. I en inspektionsrapport från Statens Vatteninspektion år 1965 anges att "[a]vsatt slam disponeras på av hälsovårdsnämnden anvisad plats."
- Efter miljöskyddslagens ikraftträdande (1970) var det vanligt att avskilt slam deponerades på kommunala tippar. Det förekom emellertid även vid denna tidpunkt att slammet grävdes ned i torvtäcker, mossar eller på industri- mark. Uppgifterna kommer från enkätsvar till Naturvårdsverket. Multo svarade i enkäten att avskilt slam disponerades i bassäng vid sidan av en sedimenteringsbassäng.

Att avfallet kapslades in i tunnor torde ha betraktats som en skyddsåtgärd. Det tycks nämligen också ha varit vanligt att slam grävdes ned utan att först inneslutas i tunnor. Vidare utfördes avgiftning av innehållet vid Multofabriken. De cyanidhaltiga restprodukterna från processerna blandades med ett ämne som troligen var järnsulfat för att lösa upp och neutralisera cyanidresterna. Man vidtog således åtgärder för att så gott man kunde, med de metoder som då stod till buds, ta hand om det giftiga avfallet och minska risken för att någon skulle komma till skada.

Utredningen visar också att vissa företag har deponerat sitt slam på kommunal deponi. Det är svårt att veta varför avfallshanteringen har skilt sig åt i olika verksamheter och kommuner men det förefaller sannolikt att olika krav har ställts i olika kommuner beroende på utbyggnadsgraden av respektive kommuns avfallshantering.

Sammantaget visar utredningen att deponering av tunnor innehållande cyanidavfall i Skönna mosse inte utgjorde en avvikelse från den tidens branschpraxis. Inkapsling i tunnor tycks tvärtom ha varit en skyddsåtgärd som inte vidtogs av alla verksamhetsutövare på den tiden. Dessutom försökte man avgifta innehållet före deponeringen. Det framstår vidare som övervägande sannolikt att deponeringsplatsen har anvisats av den kommunala hälsovårdsnämnden. Att en sådan plats har anvisats framgår av en inspektionsrapport från Statens vatteninspektion och någon annan deponeringsplats har såvitt känt inte använts i Multos verksamhet.

I skälen för det överklagade beslutet ifrågasätts de slutsatser som EFAB har dragit av den utförda utredningen i generella ordalag. Länsstyrelsens slutsats är att det, enligt länsstyrelsen, begränsade urvalet och den omständigheten att hanteringen av avfall skiljde sig åt mellan de granskade ytbehandlingsföretagen samt att angivande av volymer saknas gör att utredningen inte kan ligga till grund för en slutsats om hur branschpraxis såg ut under 1950- och 1960-talet.

Länsstyrelsens resonemang är mycket överraskande. Länsstyrelsen har gjort gällande att omfattningen av Multo/EFAB:s ansvar ska ökas i förhållande till vad tidsaspekten ger vid handen eftersom deponering av cyanidhaltigt avfall vid Skönna mosse stred mot dåtidens branschpraxis. Länsstyrelsen har emellertid inte redovisat något stöd för sitt påstående och har inte heller sökt belägga vad som utgjorde branschpraxis på 1950- och 1960-talet. Tvärtom har länsstyrelsen, när EFAB redovisat stöd för motsatt ståndpunkt, dvs. att Multos avfallshantering inte stred mot dåtidens branschpraxis, nöjt sig med att hävda att utredningen inte kan läggas till grund för en slutsats om hur branschpraxis såg ut. Även denna gång har länsstyrel-

sen underlåtit att redovisa något stöd för sin ståndpunkt i frågan. Enligt EFAB:s mening har det redan när länsstyrelsen först påstod att omfattningen av Multo/EFAB:s ansvar ska ökas på grund av att den aktuella deponeringen stred mot dåtidens branschpraxis ålegat länsstyrelsen att visa att så var fallet. Nu, när EFAB har redovisat stöd för motsatt ståndpunkt, måste det i vart fall åligga länsstyrelsen att vederlägga EFAB:s utredning med fakta som styrker länsstyrelsens påstående om vad som ska anses ha utgjort branschpraxis på 1950- och 1960-talet för att länsstyrelsens ståndpunkt ska kunna vinna gehör.

Någon skärpning som länsstyrelsen förespråkar i förevarande fall torde inte kunna aktualiseras med mindre länsstyrelsen kan visa att Multo inte gjorde vad som ålåg bolaget för att förhindra framtida skadeverkningar.

Fördjupad utredning

Oaktat ovanstående har EFAB valt att låta fördjupa utredningen om branschpraxis för avfallshantering inom ytbehandlingsindustrin på 1950- och 1960-talet. Utredningen har, liksom den tidigare redovisade utredningen, utgått ifrån Naturvårdsverkets ytbehandlingsenkät från 1970. Denna gång har genomgången omfattat de tolv mest ytbehandlingstäta länen i Sverige.

Vidare har Statens vatteninspektions arkiv gått igenom för samma tolv län (132 volymer, att jämföra de tidigare genomgångna 10 volymerna). Härutöver har Giftnämndens arkiv använts som underlag för den fördjupade studien. Av utredningen framgår sammanfattningsvis följande.

- Så sent som 1970 lämnade berörda företag varierande svar om sin avfallshandling i Naturvårdsverkets ytbehandlingsenkät. På frågan om disponering av fast avfall i form av slam svarade 22 procent att de skickade slammet till kommunalt renhållningsbolag eller tipp, 4 procent svarade att de deponerade det vid av kommunen (eller hälsovårdsnämnden, länsläkaren m.m.) anvisad plats, 5 procent svarade att de själva dumpade eller grävde ner sitt slam och

- 3,5 procent svarade att de inte hade något slam. Hela 40 procent svarade inte alls på frågan. Variationen var således mycket stor även 1970.
- Genomgången av Statens vattenskyddsinspektions arkiv visar att av 252 företag är det endast för 30 procent av företagen som frågan om hantering av fast avfall nämns. För övriga 70 procent finns inga uppgifter om avfallshantering. Det finns även andra osäkerheter, t.ex. att Statens vatteninspektion inte kände till alla ytbehandlingsföretag i landet samt att det bland de företag för vilka det saknas uppgifter kan ha förekommit nedgrävning av avfall (på samma sätt som Multo). Det bedöms därför inte vara möjligt att ta reda på om det fanns en branschpraxis för hantering av fast avfall under 1950- och 1960-talet.
 - Utredningen visar en mycket stor variation när det gäller ytbehandlingsföretagens hantering av avloppsvatten. I rapporten anges att ytbehandlingsbranschens hantering av avloppsfrågor, utsläpp till vatten och eventuell rening var ett problem ”med nästan lika många lösningar som företag”.
 - Källmaterialet visar att frågan om hantering av industriellt avfall började diskuteras i större utsträckning än tidigare i mitten av 1960-talet. Det finns emellertid inget som tyder på att det vid landets ytbehandlingsföretag fanns en enhetlig branschpraxis i fråga om fast avfall under 1950- och 1960-talet. De stora skillnaderna mellan de olika ytbehandlingsföretagens hantering av avloppsvatten – trots att dessa utsläpp var reglerade – indikerar att variationen gällande hantering av fast avfall var minst lika stor. Kommunernas hälsovårdsnämnder, som under 1960-talet fick ett ansvar för industriell avfallshantering, saknade ända till 1960-talets slut allmänna råd och anvisningar för hur avfallsfrågan skulle hanteras. Nämnderna hade inte den sakkunskap som krävdes för att kunna fatta väl underbyggda beslut, vilket antas ha fått till följd att avfallsfrågan hanterades på mycket olika sätt runt om i landet.
 - I avsnitt 5 i bilagan anges exempel där berörda myndigheter har godkänt deponering av slam från ytbehandling i en myr, en uppsamlingsgrop inom ett industriområde, ett invallat tippområde, en stentipp, i en grävd grop på ett

industriområde samt i en mosse. I det sistnämnda exemplet hade frågan diskuterats med Naturvårdsverket, den lokala hälsovårdsinspektören och länsläkaren innan länsstyrelsen slutligen fann att ett slam bestående av aluminiumfosfat och metallhydroxider (10 m³/vecka) kunde tippas i mossen på villkor att tippningsområdet inhägnades med taggråd eller liknande.

- Som tidigare har angetts anförde Statens Vatteninspektion beträffande Multofabriken i en inspektionsrapport år 1965 att "[a]vsatt slam disponeras på av hälsovårdsnämnden anvisad plats." Av exemplen i avsnitt 5 i bilagan framgår att denna plats mycket väl kan ha varit Skönna mosse, även om detta inte har kunnat dokumenteras.

Den kompletterande utredningen stöder de tidigare redovisade slutsatserna, dvs. att hantering av slam från ytbehandling inte var en prioriterad miljö- eller hälsofråga under 1950- och 1960-talen samt att det var vanligt förekommande att sådant slam grävdes ned samt att mossar användes för sådana ändamål. Det fanns helt enkelt inga andra alternativ än att innesluta avfallet i förslutna förpackningar och göra sig av med det på ett sätt som gjorde att det inte kom i kontakt med människor, fisk eller boskap. Före 1966 fanns ingen anläggning för destruktion av cyanidavfall i hela Sverige. Efter 1966 fanns en i Stockholm och en i Linköping.

Som länsstyrelsen anger följde Multo då gällande bestämmelser om anmälningsplikt för utsläpp av avloppsvatten och efterlevde följsamt Statens vatteninspektions krav på att utreda avloppsförhållandena och återkomma med förslag på reningsåtgärder. Det finns inget som tyder på att Multo har underlåtit att följa myndigheternas anvisningar heller i något annat avseende. Det förefaller även mot denna bakgrund osannolikt att deponering i Skönna mosse skulle ha skett utan hälsovårdsnämndens vetskap och godkännande.

Det kan mot ovanstående bakgrund konstateras att det är långt ifrån orimligt att anta att hälsovårdsnämnden anvisade Skönna mosse som deponeringsplats för slammet från Multofabriken. Det är tvärtom övervägande sannolikt att det var denna plats

som anvisades av nämnden eftersom någon annan deponeringsplats såvitt känt inte har använts i Multos verksamhet.

Den kompletterande utredningen stöder den tidigare redovisade slutsatsen att Multos avfallshantering inte stred mot dåtidens branschpraxis. Det fanns ingen enhetlig branschpraxis vid den aktuella tidpunkten mot vilken hanteringen skulle kunna ha stridit.

Åtgärdsbehovet

I skälighetsbedömningens första led sammanfaller EFAB:s och länsstyrelsens bedömningar av åtgärdsbehovet i stora delar. Länsstyrelsen anser dock att schaktning ska ske längre bort från den traktorväg som går genom deponeringsområdet än vad EFAB anser vara miljömässigt motiverat. EFAB har därför gett Golder Associates AB, som har upprättat den åtgärdsutredning som ligger till grund för det överklagade beslutet, i uppdrag att granska beslutet och yttra sig över huruvida länsstyrelsen åtgärdskrav är miljömässigt motiverat. Golder Associates AB:s yttrande har getts in. Här kan sammanfattningsvis följande anges.

I syfte att klargöra åtgärdsbehovet har ett flertal undersökningar gjorts. Underlaget från undersökningarna har, tillsammans med uppgifter om fysiska förhållanden på deponeringsplatsen, möjliggjort en samlad bedömning av var deponerade tunnor sannolikt står att finna. Slutsatsen är att det inte är sannolikt att det förekommer deponerade tunnor på längre avstånd än 20 meter från den traktorväg som markeras med gult i figur 1 i bilaga 1. Slutsatsen grundas på utförda vattenprovtagningar, områdets naturliga beskaffenhet (det är svårt använda arbetsmaskiner utanför traktorvägen), och den absoluta merparten av resultaten från utförd magnometrimätning. Att det förekommer anomalier i den sistnämnda mätningen bedöms vara ett resultat hänförligt till förekomst av magnetiserad berggrund. Golder Associates AB:s samlade bedömning är således att åtgärdsbehovet inte är större än vad som följer av åtgärdsplanen.

EFAB:s huvudsakliga invändning mot länsstyrelsens bedömning av åtgärdsbehovet är därmed att detta bör grundas på information från samtliga utförda utredningar, det vill säga utförda vattenprovtagningar, områdets naturliga beskaffenhet och resultaten från utförda geofysiska undersökningar. Länsstyrelsen anger att samtliga utredningar har beaktats men fokuserar sedan enbart på de geofysiska undersökningarna.

Till ovanstående ska läggas att påverkan på våtmarken och utsläppen av växthusgaserna blir mindre samt att den tekniska genomförbarheten blir säkrare eftersom arbetsmaskiner kan användas i områden med godtagbar bärighet med den åtgärdsomfattning som anges i åtgärdsplanen. Påverkan på våtmarken och de naturliga livsbetingelserna där kommer, om det överklagade beslutet skulle stå sig, att bli omfattande och bestå under lång tid. Om endast den befintliga traktorvägen nyttjas, på sätt som föreslås i åtgärdsplanen, bedöms förutsättningarna för att mossen ska återhämta sig vara betydligt bättre.

Länsstyrelsen anför att Skönna mosses skyddsvärde är begränsat och att en eventuell förlängning av den befintliga traktorvägen medför begränsade konsekvenser. Vidare anger länsstyrelsen att det finns fog för undersökning av täktytorna C och D samt att det är rimligt att de delområden som ligger närmast traktorvägen grävs ut först eftersom dessa områden visar störst anomalier.

För att nå dessa områden måste en ny väg om 100-300 meter anläggas, intervallet beror på att det är oklart huruvida en ny väg kan dras mellan täktytor eller inte. Att anlägga en ny väg kan ge en stor påverkan på mossen eftersom anläggningsarbetena kan påverka områdets hydrologi. Vidare skapar en omgrävning sår i mossen som tar många år att återställa. En provgrop påverkar ett betydligt större område än själva gropen.

Det är mer förenligt med försiktighetsprincipen att minimera fysisk påverkan på mossen än att eventuellt (osannolikt) omhänderta ytterligare tunnor.

EFAB har inte motsatt sig att grävning sker i de områdena inom täktyorna C och D som ligger närmast traktorvägen. Det är emellertid oklart vad som avses med att anomalierna är störst närmast traktorvägen. Det sistnämnda är en slutsats som i och för sig kan dras av bilaga F till rapporten Översiktlig miljöteknisk markundersökning, Golder Associates AB från den 22 oktober 2013. Av rapporten Kontrollschakter och magnetometrimätning, Golder Associates AB från den 16 maj 2014, framgår dock att de starkaste anomalierna finns längst i norr inom täktyorna C och D, det vill säga inom områden som fordrar en förlängning av traktorvägen för att kunna grävas ut. EFAB har därför utgått ifrån att föreläggandet har omfattat grävning även i de norra delarna av täktyorna C och D.

Länsstyrelsen har dock angett att det inte är möjligt att avgöra om en ny väg måste etableras men att länsstyrelsens tolkning är att misstanken om begravnade föremål är absolut störst i de södra delarna av täktyorna C och D. Om det sistnämnda är vad föreläggandet avser har EFAB inget i sak att invända mot länsstyrelsens bedömning, som numera tycks överensstämma med EFAB:s åtgärdsplan, daterad den 19 april 2018. Om föreläggandet av någon anledning skulle stå sig bör det således klargöras att det endast omfattar de södra delarna av täktyorna C och D.

Det blå vatten som har påträffats vid tunnor i samband med provgroppsgrävning visar att cyanidhaltigt ytbehandlingsvatten har avgiftats med järnsulfat. Vid denna avgiftningsprocess bildas utfällningar av ferri- eller ferroferrocyanid, vilket är samma ämne som färgämnet preussisk blå eller berlinerblå. Det är ett ämne som inte är mer toxiskt än att det används i färg, bläck, kosmetika och som motgift vid tungmetalls- och radioisotopförgiftning. Enligt EFAB:s mening är det därför viktigare att skydda Skönna mosse än att till varje pris lokalisera samtliga tunnor i mossen.

Eftersom parterna synes vara överens om efterbehandlingsbehovet finns det inte anledning att bemöta länsstyrelsens synpunkter om föroreningens farlighet. Ett smärre tillrättaläggande är emellertid motiverat. Det är inte anmärkningsvärt att en förorening vars farlighet kan öka genom fotolys inneslöts i tunnor och sänktes ned i en

myr. Syftet med den åtgärden torde ha varit att minimera risken för att järncyamidkomplex skulle exponeras för solljus. Detta genom inneslutning i tunnor nedsänkta i myrvatten med låg ljusgenomsläplighet.

Sammanfattning

Det är ostridigt att Multo är den verksamhetsutövare som har deponerat cyanidhaltigt slam vid Skönna mosse. Deponeringen, och därmed föroreningen, skedde dock företrädesvis på 1950- och 1960-talet. Enligt praxis innebär det att Multos/EFAB:s ansvar enligt 10 kap. 4 § miljöbalken är begränsat. EFAB bedömer att ansvarets omfattning bör motsvara ca 10 procent av den åtgärdskostnad som befinns vara skälig. Det finns inget som talar för att Multos avfallshantering, inklusive deponeringen vid Skönna mosse, stred mot någon författning, något myndighetsbeslut eller mot dåtidens branschpraxis. Inte heller har det uppmärksamrats några andra omständigheter som skulle kunna påverka ansvarets omfattning. EFAB:s ansvar bör därför stanna på nivån 10 procent av en skälig åtgärdskostnad.

När det gäller åtgärdsbehovet har Golder Associates AB bedömt att utförda vattenprovtagningar, områdets naturliga beskaffenhet och den absoluta merparten av resultaten från utförd magnometrimätning sammantaget visar att den åtgärdsomfattning som anges i åtgärdsutredning är tekniskt genomförbar, miljömässigt motiverad och ekonomiskt rimlig. De anomalier som förekommer i magnometrimätningen bedöms bero på naturliga avvikelser i berggrunden och utgör inte skäl att utvidga schaktningsarbetet på det sätt som följer av punkterna 1 och 4 i det överklagade beslutet. Det är inte lämpligt att göra tekniskt svårgenomförbara och onödiga ingrepp i våtmarken och härigenom bidra till ökade utsläpp av växthusgaser och långsiktigt negativa konsekvenser för livsbetingelserna vid Skönna mosse.

När det gäller åtgärdsbehovet synes EFAB och länsstyrelsen numera vara överens om att grävning behöver ske endast i de södra delarna av täktytorna C och D och, endast om tunnor påträffas, vidare norrut tills inga fler tunnor påträffas.

Sammanfattningsvis innebär ovanstående att EFAB:s överklagande ska bifallas och det överklagade beslutet upphävas.

Länsstyrelsen i Skåne län har i yttrande anfört huvudsakligen följande.

Länsstyrelsen vidhåller sitt beslut och hänvisar till det som har anförts tidigare, samt gör följande förtydligande och tillägg. EFAB har i sitt yttrande funnit att området vid Skönna mosse är förorenat på ett sådant sätt att 10 kap. miljöbalken är tillämpligt, att Multo är verksamhetsutövare i den mening som avses i 10 kap. 2 § miljöbalken, samt att detta verksamhetsutövaransvar har övergått till bolaget genom fusionen år 1999. Bolaget har vidare beskrivit det som ostridigt att det vid Skönna mosse föreligger ett åtgärdsbehov i den mening som avses i 10 kap. 4 § miljöbalken. EFAB och länsstyrelsen är dock, enligt bolagets uppfattning, oense om dels vilka åtgärder som behöver vidtas, dels vad beträffar omfattningen av bolagets ansvar.

Tidsaspekten

Vad beträffar skälighetsbedömningen i 10 kap. 4 § miljöbalken ska, såsom såväl bolaget och länsstyrelsen har anfört, denna bedömning ske i två steg. Först ska utredas vilka efterbehandlingsåtgärder som är miljömässigt motiverade och rimliga från kostnadssynpunkt, varefter en bedömning av ansvarets omfattning ska göras (se bl.a. MÖD 2010:18 och MÖD 2010:19). Enligt lagtexten i nämnda bestämmelse ska vid bestämmande av ansvarets omfattning beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningarna ägt rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt.

Bolaget har gjort gällande att länsstyrelsens bedömning, att det inte är känt när föroreningarna inträffat och att man därför ska utgå från att tunnorna har läckt föroreningar jämnt över tiden under perioden åren 1950-2012, inte är förenlig med gällande praxis. Bolaget har för egen del gjort gällande att det är känt när föroreningarna inträffade, dvs. vid själva deponeringen av tunnorna i mossen på 1950- och 1960-talen, vilket enligt bolagets uppfattning medför att ansvaret ska jämkas i minst

samma omfattning som i MÖD 2010:18 (dvs. till 25 procent av den totala efterbehandlingskostnaden).

Bolagets uppfattning såvitt gäller bedömningen av tidsaspekten bygger på en sammanblandning av verksamhetsbegreppets användning i två olika sammanhang; dels vad gäller frågan om faktisk drift, dels vad beträffar frågan om en verksamhet (eller åtgärd) har bidragit till en föroreningskada (10 kap. 2 § miljöbalken).

Av 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken framgår 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 alltjämt pågår vid tiden för miljöbalkens ikraftträdande (1 januari 1999) och det föreligger behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten. Bolaget har vidgått att Multos verksamhet bedrivits efter den 30 juni 1969, varför 10 kapitlet miljöbalken i det aktuella fallet är tillämpligt. Om verksamheten upphör efter detta datum föreligger som utgångspunkt i princip alltid ett verksamhetsutövarsansvar.

För att ett verksamhetsutövarsansvar enligt 10 kap. 2 § miljöbalken ska föreligga krävs dock därutöver att den verksamhet som varit i faktisk drift, eller åtgärder som vidtagits i anledning av verksamheten, efter den 30 juni 1969 har bidragit till en föroreningskada eller allvarlig miljöskada för att ett avhjälpandeansvar enligt 10 kap. ska kunna utkrävas. Såsom tidigare har påtalats i det överklagade föreläggandet ska det vid bestämmande av ansvarets omfattning beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningen ägde rum (10 kap. 4 § miljöbalken). Bedömningen av tidsaspekten är således inte avhängig frågan om faktisk drift, som är en separat fråga.

Det råder vissa oklarheter kring när man börjat gräva ner tunnorna i mossen men troligen har deponeringen startat någon gång under 1950-talet och pågått till början av 1970-talet. Därefter har man låtit fortsätta förvara tunnorna i mossen. Under 2012 ingav bolaget en industrihistorisk inventering till länsstyrelsen. Av denna blev

det uppenbart att det förvarades tunnor med farligt avfall inom mossen. Länsstyrelsen initierade med anledning härav ett ärende gällande efterbehandling med bolaget som adressat. Även om deponeringen upphört i början av 1970-talet är det troligt att den största egentliga föroreningen har uppkommit först senare i takt med att tunnornas kvalitet försämrats.

Således har den aktuella verksamhetens faktiska drift pågått efter den 30 juni 1969, och verkningarna pågår fortfarande. Vad beträffar föroreningarnas inträffande, är det enligt länsstyrelsens uppfattning inte närmare känt när dessa har inträffat, varför de får antas ha inträffat jämnt fördelat över tiden. I Mark- och miljööverdomstolens dom den 8 januari 2014 i M 483-13 anføres skälsvis bl.a. följande beträffande hur en bedömning av när föroreningarna har uppkommit kan göras i det enskilda fallet.

Mark- och miljööverdomstolen har i flera avgöranden prövat de angivna omständigheternas påverkan på ansvarets omfattning. Tidsaspekten har i många fall kommit att bli den avgörande faktorn vid skälighetsbedömningen (se t.ex. MÖD 2010:18, MÖD 2010:24 och MÖD 2010:45). Bedömningarna har landat i att det funnits anledning att mildra de retroaktiva inslagen i lagstiftningen. Det bör dock betonas att det är en skälighetsbedömning som ska göras i det enskilda fallet, med beaktande av relevanta omständigheter.

Ansvar kan utkrävas även av den som bedrivit verksamhet i enlighet med tidigare gällande regler. Om det inte står klart av omständigheterna kan verksamhetsutövaren, genom att visa att han bidragit endast i begränsad mån eller att föroreningen endast beror på åtgärder av andra verksamhetsutövare, begränsa sitt ansvar. Bevisbördan ligger i detta hänseende således på företagaren. Det sagda innebär att verksamhetsutövaren inte som grund för ansvarsbefrielse enbart kan hänvisa till tillsynsmyndighetens utredningsskyldighet, särskilt inte om invändningarna är hänförliga till förhållanden som rör hur verksamhetsutövaren har bedrivit sin verksamhet eller när föroreningar har uppkommit. Det ställs förhållandevis höga krav på bevisning när det gäller frågan när en förorening har skett eller upphört. När det gäller förhållanden som ligger långt tillbaka i tiden kan det naturligtvis vara svårt att få klarhet

om dessa förhållanden. I praxis har betonats att det för efterbehandlingssystemets genomslag är angeläget med förutsebarhet och enkelhet. En ansvarsfördelning som utgår från verksamhetstid och att föreningen skett med en jämn fördelning över denna tid kan då närmast ha karaktären av en förenklingsregel vid fördelningen av ansvar (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom 2012-12-19 i M 7995-11 gällande regresstalan).

Bolaget har enligt länsstyrelsen inte inkommit med underlag som visar när föreningarna har uppkommit. Det finns därför enligt länsstyrelsen inte skäl att frånga bedömningen i det överklagade föreläggandet av hur lång tid som har förflutit sedan föreningarna ägt rum.

Då gällande regler/branschpraxis

Länsstyrelsen instämmer i bolagets bedömning att den jämkningsgrund som avser följsamhet med gällande regler inte kan användas för att öka ansvarets omfattning då ordet, som framgår av motiveringen till föreläggandet, utgör ett sätt att uttrycka att ansvaret ska minska i viss utsträckning, alltså uppgå till mindre än 100 procent. Däremot kan, i den händelse det uppdragas brister i en verksamhet som stått i strid med villkor eller föreskrifter, det tala i skärpande riktning vad beträffar omfattningen av en verksamhetsutövers ansvar (jfr MÖD 2010:24). Om sådana förhållanden föreligger kan detta innebära att tidsaspekten som jämkningsgrund inte får fullt genomslag då skyldigheten att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt talar i skärpande riktning. Under sådana förhållanden kan man dock inte tala om att sistnämnda förhållanden ökar ansvarets omfattning, utan endast att tidsaspekten inte minskar ansvarets omfattning i den utsträckning som kunde ha varit fallet i den händelse sistnämnda förhållanden inte hade talat i skärpande riktning.

Bolaget har gjort gällande att dess utredning visar att deponering av tunnor innehållande cyanidavfall i Skönna mosse inte utgjorde en avvikelse från vid deponeringstidpunkten rådande branschpraxis. Det är av naturliga skäl svårt att avgöra vad som är branschpraxis beträffande hantering av avfall inom ytbehandlingsindustrin på 50-

och 60-talet. Det skulle ta lång tid och krävas stora personella resurser för att gå igenom allt nödvändigt underlagsmaterial. Däremot kan antaganden göras med utgångspunkt från hur ett antal andra ytbehandlingsindustrier hanterat sitt avfall.

Länsstyrelsen menar att det föreligger en stor osäkerhet i vad som bör utgöra branschpraxis då bolagets slutsatser dras från ett material som långt ifrån är komplett. Länsstyrelsen har i sina kommentarer till utredningen bl. a. framfört att det uttryckligen framgår av utredningen att urvalet inte gör anspråk på att ge en heltäckande bild av situationen, att det saknas en beskrivning av hur urvalet gjorts och att fallexemplen är få i förhållande till det totala antalet ytbehandlingsverksamheter som bedrevs under aktuell period.

Även om bolaget skulle ha lyckats få fram branschpraxis så är länsstyrelsens uppfattning att Multos hantering av avfall inte alls stämmer överens med då aktuell branschpraxis. Detta på grund av följande.

- I de få fallexempel som bolaget granskat, 5 % av 700 företag, 35 fallexempel, så har avfallet i 25 fall gått till kommunal tipp alternativt transporterats till eller hämtats av avfallsbolag eller motsvarande. Uppgifterna kommer från Naturvårdsverkets ytbehandlingsenkäter som skickats till ytbehandlingsindustrier.
- Det är endast i fyra av totalt 20 som avfallet grävts ner utanför fastigheten. I ett av fallen pratas det om en tunna. Uppgifter om volymer saknas generellt. Det finns inga uppgifter överhuvudtaget om att tunnor i större antal skulle ha deponerats vare sig innanför eller utanför fastigheter. Uppgifterna kommer från bolagets genomgång av fallexempel från länsstyrelsernas inventeringar av ytbehandlingsindustrin som bygger på några frågor till länsstyrelserna om metallytbehandling och avfallshantering (se bolagets PM, *Hantering av cyanidavfall vid AB Multo, I.D., L.K.U., februari 2019*).

Det finns med andra ord inte några exempel som kommer i närheten av den omfattande dumpning av tunnor som skett i Skönna mosse, uppskattningsvis 80 stycken

tunnor. Tvärtom tyder utredningen på att absoluta merparten av industrierna tagit hand om sitt avfall. Avvikelser från detta har förekommit i några fall.

Sammanfattningsvis anser länsstyrelsen att även om man bortser från det begränsade underlaget och urvalet i utredningen, har det inte i något av de fall som redovisas i bolagets utredning varit fråga om deponering av tunnor med cyanidavfall i den omfattning som i det nu aktuella fallet.

Bolaget skriver att avfallet lades i tunnor vilket tycks ha fungerat som en skyddsåtgärd som inte vidtogs av alla verksamhetsutövare på den tiden. Även på 1950- och 60-talet fanns kunskapen om att metall korroderar. Det var enligt länsstyrelsen förmodligen så att det var ett praktiskt sätt att transportera ett avfallsslam på, i synnerhet då det skedde med lastbil i närmare en halv kilometer och det fanns tunnor på fabriksområdet.

Statens Vatteninspektion inspekterade år 1965 Multo för att undersöka utsläpp av industriellt avloppsvatten från ytbehandlingen. I anteckningar från besöket framgår att "avsatt slam disponeras på av hälsovårdsnämnden anvisad plats". Bolagets tolkning är att platsen ifråga avser Skönna mosse och att detta är "övervägande sannolikt".

Länsstyrelsen vidhåller att det inte är möjligt att avgöra om, på grundval av befintligt underlag, den geografiska plats som avses i hälsovårdsnämndens anteckningar är Skönna mosse. Uppgifterna som bolaget stöder sig på finns i den historiska inventeringen, sidan 27. Det framgår av texten att inspektionen år 1965 föranleddes av ett meddelande till hälsovårdsnämnden där det framgick att obehandlat avloppsvatten från ytbehandlingen släpptes rakt ut till en göl. Statens vatteninspektion påpekade vid detta tillfälle, det även på den tiden självklara, att "*det enligt vattenlagens bestämmelser rådde förbud mot att i vattendrag, sjö eller annat vattenområde släppa ut galvaniska bad eller koncentrerat sköljvatten från sådana bad*". Därför förelades bolaget att vidta åtgärder.

Året efter, år 1966, så presenterade bolaget ett förslag till åtgärder, som Statens vatteninspektion godkände och Statens vatteninspektion lät hälsovårdsnämnden avgöra var slammet skulle placeras. Att hälsovårdsnämnden då skulle anvisa en plats som innebar att man skulle placera slam i tunnor, svetsa igen dessa och därefter köra en halv kilometer för att sedan slänga ner dem i gropar förefaller helt orimligt.

Om Skönna mosse under någon tid har utgjort en tillåten plats för bolaget att deponera avfall på, så borde det finnas dokumentation om detta. Det borde också i rimlighetens namn ha framkommit vid de många intervjuer som gjorts med före detta anställda vilka haft en god insyn i avfallshanteringen.

Bolaget har i sitt yttrande framfört synpunkter på en av länsstyrelsen tidigare formulering avseende branschpraxis. Länsstyrelsen har i tidigare yttrande framfört följande.

”Det är av naturliga skäl svårt att avgöra vad som är branschpraxis beträffande hantering av avfall inom ytbehandlingsindustrin på 50- och 60-talet. Det skulle ta lång tid och krävas stora personella resurser för att gå igenom allt nödvändigt underlagsmaterial. Däremot kan antaganden göras med utgångspunkt från hur ett antal andra ytbehandlingsindustrier hanterat sitt avfall.”

Bolaget påtalar att *”Å ena sidan anser länsstyrelsen att antaganden som stöder länsstyrelsens ståndpunkt kan göras utifrån utredningsmaterial, men å andra sidan anses att utredningsmaterialet är alltför ofullständigt för att dra några andra slutsatser.”*

Bolaget tolkar texten fel. Länsstyrelsen menar att det generellt sett är en mycket svår uppgift att avgöra vad som är branschpraxis, det är av naturliga skäl svårt då alla verksamheter haft sina unika förutsättningar. Däremot kan bolaget göra antaganden om vad de anser kan utgöra branschpraxis, men att bolaget tvärsäkert skulle kunna uttrycka vad som är branschpraxis är rimligen inte möjligt, vilket bolaget själv poängterat. Stycket ska alltså inte tolkas som att länsstyrelsen skulle ha tagit

stöd i några antaganden om vad som är branschpraxis. Länsstyrelsen håller med bolaget om att det troligtvis inte fanns någon branschpraxis avseende hantering av det fasta avfallet. Länsstyrelsen instämmer även i slutsatsen att det är rimligt att anta att hanteringen av fast avfall fick lösningar som varierade stort från företag till företag.

Av bolagets utredning framgår på sidan 5 att av 411 granskade enkäter från Naturvårdsverkets inventering från år 1970 så är det endast 5 procent som svarat att de själva dumpade eller grävde ner sitt slam (cirka 20 företag). Det får enligt länsstyrelsen anses vara en minoritet av företagen som hanterat sitt avfall genom dumpning och nergrävning.

Bolaget menar även att det inte kan anses orimligt att det kan ha förekommit att hälsövnadsnämnder anvisade en mosse eller liknande som deponeringsplats. Utredningen visar att i sex fall har en myndighet gett godkännande till detta.

Vid närmare läsning så visar det sig att inget av dessa fall överhuvudtaget kan jämföras med avfallshanteringen vid Multo. Exempelen handlar om andra typer av slam, uppsamlingsgropar inom fabriksområdet eller invallade tippområden. Endast ett fall handlar om deponering i mosse (dock inte cyanid) och då har krav ställts på instängsling och skyddsåtgärder såsom dräneringsdiken, spontning, uppföljning med kontrollprogram.

Länsstyrelsen anser inte att utredningen visar att den hantering av avfall som skett vid Skönna mosse är i överensstämmelse med hur flertalet andra företag gjorde. Tvärtom visar utredningen, som omfattat ett stort antal företag, att det inte finns ett enda exempel på dumpning med motsvarande omfattning, med den typ av ämne, utan skyddsåtgärder i ytvatten och utan kontrollprogram.

Åtgärdsbehovet

Skönna mosse är inte utpekad i länsstyrelsens våtmarksinventering och inte heller upptagen i länets myrskyddsplan. Inga särskilda naturvärden har noterats på mossen

och inga skyddade växter, fåglar eller andra skyddade arter har rapporterats i artportalen. De växtarter som förekommer enligt den länsomfattande inventeringen för Skånes flora är allmänt förekommande inom naturtypen. Länsstyrelsen bedömer därför att mossen inte har sådana höga naturvärden som gör att bevarandet av den skulle gå före lokalisering och upptagandet av tunnorna. I de områden där tunnorna förväntas ligga är mossen redan påverkad av grävningar, dikning m.m. och en påverkan har även skett i samband med anläggandet av den gamla traktorvägen som går genom delar av mossen. Länsstyrelsen anser därför att bevarandevärdet inom dessa delområden är ännu mindre än för mossen som helhet.

Om det mot förmodan måste anläggas en förlängning av den befintliga traktorvägen görs bedömningen att denna åtgärd får betraktas som mycket begränsad. Länsstyrelsen anser inte att en sådan åtgärd förändrar hydrologin på ett oacceptabelt vis.

Det bör även framhållas att mossen är nästan 100 000 kvadratmeter och den största täkten, täktyta 2, utgör cirka 1 procent av mossen. En eventuell tillkommande väg skulle förmodligen ha en väsentligt mindre area. Mossen påverkas alltså ytterst marginellt av de åtgärder som bolaget är förelagda att genomföra.

Bolaget har gett Golder Associates i uppdrag att granska länsstyrelsens beslut om efterbehandlingsåtgärder med avseende på om åtgärderna är miljömässigt motiverade.

Länsstyrelsen har i sin bedömning av om åtgärderna är motiverade beaktat alla tillgängliga uppgifter i ärendet, dvs inventeringen, undersökningar, riskbedömningar, åtgärdsutredning samt mail- och telefonkorrespondens. Länsstyrelsen har vägt samman resultaten från de totalt sett tre olika geofysiska undersökningar som har utförts.

Länsstyrelsen har i detta ärende varit extra noga med att kontrollera att åtgärderna är tekniskt genomförbara och ekonomiskt rimliga. Detta mot bakgrund av att området är en mosse och att befintliga vägar och körbara ytor är begränsade.

Länsstyrelsen har granskat bolagets åtgärdsplan och då utgått från resultat från tidigare undersökningar, bland annat en rapport som togs fram i oktober 2013 *Översiktlig miljöteknisk markundersökning vid Skönna mosse*. I rapportens bilaga F - *Geofysik* finns figurer för var och en av täktyterna som visar resultaten från de geofysiska undersökningarna med slingram och markradar. I figurena har kraftigare avvikelser/anomalier ringats in med röda cirklar/ellipser.

Det bör noteras att i undersökningen genomfördes geofysik med både slingram och markradar för att se om resultaten överensstämde, vilket ger en ökad trovärdighet för resultaten. Som framgår av rapporten så överensstämde resultaten framförallt för täktyterna 3, C och D.

Länsstyrelsen har därefter även noggrant studerat resultaten från ytterligare en geofysisk undersökning utförd med magnetometri, *Kontrollschakter och magnetometrimätning* från den 16 maj 2014 av Golder Associates.

Länsstyrelsen har således beaktat samtliga resultat från de totalt tre olika geofysiska undersökningsmetoderna. Att länsstyrelsen har beslutat om att grävning ska ske även i områden längre ut från traktorvägen har sin förklaring i att resultaten visar att det finns anledning att misstänka tunnor där. Ett exempel är täktyta 2. Slingramsundersökningen visar att det bland annat finns en avvikelse i den västra delen av täktyta 2, se röd pil – röd rund ring, figur 21 i rapport *Översiktlig miljöteknisk markundersökning vid Skönna mosse* i bilaga F – *Geofysik*.

Den magnetometriska undersökningen *Kontrollschakter och magnetometrimätning* från den 16 maj 2014, visar också på troligen förekomst från fragment från järnföremål i täktyta 2 men endast i delområdet i den västra delen.

Undersökningsmetoderna ger därmed lite olika besked om var metallföremål kan finnas. Det är dock ostridigt att båda metoderna ovan pekar ut ett delområde i den västra delen av täktyta 2 som ett område där det potentiellt kan finnas tunnor eller fragment av tunnor. I rapporten *Kontrollschakter och magnetometrimätning*, står på

sidan 10 att "*det är knappast troligt, men det kan inte säkert uteslutas, att samtliga utpekade områden indikerar förekomst av nedgrävda tunnor*".

Länsstyrelsen vill poängtera att det, trots den tolkning som görs om att det finns ett stråk som bedöms vara ett högmagnetiskt område av naturliga orsaker, kan finnas tunnor inom detta stråk. I täktyta 4 återfinns två svartmarkerade cirklar, vilket enligt rapporten innebär "punktformiga föremål".

Länsstyrelsens är medveten om att bolagets åtgärdsförslag utgår från hypotesen att dumpning skett från traktorvägen, men mot bakgrund av resultaten i ovanstående geofysiska undersökningar och vad konsulterna anfört i rapporterna görs bedömningen att det råder osäkerhet kring om det finns tunnor eller tunnfragment längre in i täkterna.

Länsstyrelsen anser att om två olika geofysiska metoder visar att det kan finnas metallföremål och konsulten därtill uttrycker att det inte säkert kan uteslutas att det rör sig om tunnor så bör länsstyrelsen ha väldigt starka motiv till att inte förelägga om att gräva åtminstone provgropar i detta område.

Länsstyrelsen har därför i mail till bolaget daterat den 12 juni 2018 redovisat vilka täktytor som inte fullt ut kan nås med en långgrävare och efterfrågat information om huruvida det är tekniskt möjligt att nå dessa ytor och en bedömning av den extra kostnad som det innebär, då dessa uppgifter behövs som ett underlag inför beslut om åtgärd.

Bolaget har i mail från den 29 juni 2018 (reviderat den 30 januari 2019 med avseende på en mindre felskrivning) svarat att täktytorna kan nås. Av mailet framgår även att anomalierna (avvikelserna) i de aktuella täktytorna tolkas som naturliga avvikelser av GeoVista, som utfört den geofysiska utredningen, men bedömningen är osäker.

Av bolagets mail från den 30 januari 2019 framgår följande avseende de täkter som länsstyrelsen ansett kan vara svåra att nå med långgrävare.

Täktyta 1

"Som en särskild försiktighetsåtgärd kan dock provgropar grävas i anslutning till de anomalier som länsstyrelsen pekar ut. Den västra delen av täktyta 1 kan nås via kraftledningsgatan i väster om den inte kan nås med långgrävare från vägen."

Täktyta 2

"Om det vid genomgrävningen från öster mot väster inte påträffas några tunnor går det att göra en undersökande provgrop från den västra kanten på samma sätt som ovan."

Täktyta 4

"Det är Golders uppfattning att denna täktyta nås från traktorvägen."

Täktyta 6

"Osäkerheter i inmätningen i markradar/slingramsundersökningen gör tolkningen kring en särskild anomali i den västra delen av täktyta 6 mycket osäker. Som för anomalin öster mot täktyta 1 gäller att det bedöms som mycket osannolikt att tunnor skall ha deponerats i utkanten av täktytan och inte längs vägen. Av försiktighetsskäl kan dock en provgrop grävas i anslutning till den möjliga anomalin. Området kan nås genom att använda grävmaskinsmattor mellan täktytorna 3 och 6."

På frågan om vilken extra kostnad som kan uppstå så har bolaget svarat i samma mail som ovan att *"tilläggskostnaden för att undersöka, som förslagen nedan med provgropar, är förhållandevis liten och ligger inom felmarginalen för kostnadskalkylen."*

Länsstyrelsen har trots mailet ovan därefter velat verifiera informationen i mailet för att vara helt säkra på att täktytorna går att nå. Därför kontaktade länsstyrelsen

Golder Associates den 3 februari 2019. Golder vidhåller under detta samtal att täktyta 1 och 2 kan nås. Telefonsamtalet finns som en tjänsteanteckning i diariet.

Länsstyrelsen har beaktat följande i sin bedömning av åtgärdernas omfattning.

- Bolagets svar, dvs att täktytorna tekniskt sett går att nå, att åtgärderna inte leder till en kostnadsökning och bolagets egna förslag om att provgropar kan grävas.
- Det faktum att det trots flera geofysiska undersökningsmetoder finns osäkerheter i hur avvikelserna ska tolkas.
- Att om det påträffas avfallsslam så är det sannolikt väldigt höga halter totalcyanid.
- Åtgärderna på mossen kommer att ske i ett begränsat område av mossen. Det påverkade området blir endast marginellt större om de "extra" grävningarna längre ut från traktorvägen görs.
- Att utsläpp från maskiner kan öka något men anses vara försumbart.
- Att försiktighetsprincipen bör gälla. Även om det är mindre sannolikt att påträffa tunnor med större avstånd från vägen så bedöms konsekvensen vara stor för miljön och hälsa om det skulle finnas tunnor eller fragment av tunnor.

Täktytorna C och D

Bolaget har på följande sätt kommenterat täktytorna C och D.

”Vidare anger länsstyrelsen vilka täktytor som kan nås från traktorvägen men nämner inte de områden längst bort i täktyta C och D som omfattas av det överklagade beslutet. Dessa ytor kan inte nås från den befintliga vägen eller ledningsgatan. För att nå dessa områden måste en ny väg om 100-300 m anläggas”.

I bilaga F till rapporten *Översiktlig undersökning*, daterad den 22 oktober 2013 sidorna 11-14, finns resultat från geofysiska mätningar både med slingram och radar avseende täktyta C och D. Av de sammanställda resultaten på sidan 14 så framgår följande.

- Mot söder i täktyta D uppvisar slingramen relativt svaga men tydliga anomalier (avvikelser) i samtliga tre djupnivåer. (Anomaliområdets area bedöms vara 5 gånger 5 m).
- I radarprofilens vänstra del, markerad med röd ring uppmätt längs den västra kanten av täktyta D syns en del reflektioner som misstänks kunna härstamma från objekt under markytan.
- Resultaten från de båda metoderna överensstämmer med varandra.

På sidorna 11-12 i utredningen framgår också att anomalier återfinns i fler lägen inom de båda ytorna C och D om än inte lika tydliga som den som finns i södra delen av täktyta D.

Länsstyrelsen anser att det finns fog för att undersökning ska ske av täktytorna C och D. Länsstyrelsen anser att det är rimligt att grävningen först utförs i de delområden av täkterna där störst anomalier har uppmätts, vilket framgår av de geofysiska undersökningarna. Dessa delområden ligger allra närmast traktorvägen och kan således nås med traktorgrävare utan att anlägga en ny väg, vilket även bolagets konsult Golder bekräftat i mail per den 30 januari 2019. I övrigt hänvisar Länsstyrelsen till vad som anges under skälen för länsstyrelsens beslut, se sid 6 i beslutet där följande anges.

”Länsstyrelsen anser att om det vid grävning är tydligt att en del av en täktyta med misstänkt förekomst av järnföremål eller där det grävs för att det påvisats en magnetisk avvikelse inte innehåller blåfärgade massor, tunnor eller tunnfragment så kan grävningen avbrytas utan att hela det misstänkta delområdet grävs igenom. Om det är tveksamt när en åtgärd kan avbrytas så ska länsstyrelsen kontaktas”.

Länsstyrelsen anser att det är först när marken grävs igenom som man med säkerhet kan se vad det är de olika anomalierna verkligen representerar i verkligheten. Då är det också lättare att ta beslut om grävningen ska fortsätta eller inte.

Om en ny väg måste etableras för att gräva efter tunnor längst norrut i täktyterna C och D är inte möjligt att avgöra i nuläget. Mot bakgrund av resultaten från de geofysiska undersökningarna är länsstyrelsens tolkning att misstanken om begravda föremål är absolut störst i de södra delarna av täktyta C och D. Även bolaget har uttryckt att om eventuella tunnor dumpats så har detta förmodligen skett så nära vägen som möjligt.

Riskbedömningen

Bolaget har framfört att det blå slammet som påträffats vid provgrävningar (cyanidhaltigt ytbehandlingsvatten som avgiftats med järnsulfat - berlinerblå) inte är mer toxiskt än att det används i färg. Bolaget anser vidare att det är viktigare att skydda Skönna mosse än att till varje pris lokalisera samtliga tunnor i mossen. Avseende giftigheten för det cyanidhaltiga slam som påträffats och de risker som finns för människor och miljön hänvisar länsstyrelsen till ingiven riskbedömningsrapport, daterad den 7 januari 2015, där det anges följande på sid. 29 under punk 6.4.

”De utförda undersökningarna pekar på flera platser där tunnor sannolikt har deponerats. Det kan inte uteslutas att hela tunnor finns kvar i mossen, vilka kan utgöra en relevant framtida föroreningskälla. I samband med kontrollschakten i mars 2014 var det dock främst rester av tunnor som grävdes fram och samtliga tunnor som återfanns var mer eller mindre perforerade. Om och när eventuella kvarvarande hela tunnor börjar läcka kan föroreningsexponeringen, och därmed risken för negativa effekter på människor och miljö, komma att öka. Om cyanid i fri form finns i tunnorna innebär det risk för exponering för ett ämne som är mycket toxiskt för både människor och djur.”

I riskbedömningen på sidan 31 under punkt 8.1-8.2 står följande.

”I direkt anslutning till deponerade tunnor som påträffats inom området har mycket höga halter totalcyanid påvisats och risk för negativa, akuta effekter på människors hälsa kan inte uteslutas lokalt vid intag av sådant avfall. Vidare utgör de deponerade tunnorna en fysisk risk, dvs. att människor kan skada sig på dessa tunnor om

de kommer upp till markytan. De tunnor som påträffats var inte hela och låg på mellan 0,5 och 1 m djup.”

”För större djur kan det inte uteslutas att risk för negativa, akuta effekter med avseende på halten totalcyanid i anslutning till deponerade tunnor föreligger, liksom risk för fysiska skador, motsvarande de risker som identifierats för människor.”

I riskbedömningen på sidan 32 under punkt 8.4 står följande.

”Baserat på den samlade bedömningen ovan och de upprättade åtgärdsmålen bedöms riskreducerande åtgärder krävas i syfte att avhjälpa identifierade risker för människor och miljö, framförallt avseende förekomsten av cyanid.”

Länsstyrelsen vill framhålla att enligt riskbedömningen, se sidan 15, så borde den vanligaste formen av cyanid inom Skönna Mosse vara järncyanidkomplex. Järncyanidkomplex kan dock enligt vad som framgår av riskbedömningen brytas ner genom fotolys (d.v.s. med hjälp av ljus), vilket innebär att fri cyanid skulle kunna bildas främst i ytvatten. Att fri cyanid kan bildas genom fotolys får stöd av den utredning av branschpraxis som bolaget låtit göra. På sidan 57, i bilaga 4 till riskbedömningen framgår att kunskapen om att bundna cyanider kan återbildas till fria cyanider och frigöras fanns redan i slutet på 50-talet och definitivt på 60-talet. Metoder som innebär fällning med järnsulfat, som utförts vid Multo, rekommenderas inte. Det är i det hänseendet ännu mer anmärkningsvärt att cyanidavfall neutraliserat med järnsulfat och dumpats i täkter med ytvatten som står exponerade för sol.

Avslutningsvis står i riskbedömningen att exponering för höga doser fri cyanid, via oralt intag, hudkontakt och inandning, kan medföra akut syrebrist och leda till döden inom några sekunder. Lägre doser kan leda till medvetslöshet.

EFAB har i bemötande av länsstyrelsens yttrande anfört huvudsakligen följande.

Länsstyrelsen anför att Skönna mosses skyddsvärde är begränsat och att en eventuell förlängning av den befintliga traktorvägen medför begränsade konsekvenser. Vi-dare anger länsstyrelsen att det finns fog för undersökning av täktytorna C och D som ligger närmast traktorvägen. Det är emellertid oklart vad som avses med att anomalierna är störst närmast traktorvägen. Det sistnämnda är en slutsats som i och för sig kan dras av bilaga F till rapporten *Översiktlig miljöteknisk markundersökning*, Golder Associates AB, den 22 oktober 2013. Av rapporten *Kontrollschakter och magnetometrimätning*, Golder Associates AB, den 16 maj 2014, framgår dock att de starkaste anomalierna finns längst i norr inom täktytorna C och D, dvs. inom områden som fordrar en förlängning av traktorvägen för att kunna grävas ut. EFAB har därför utgått från att föreläggandet har omfattat grävning även i de norra delarna av täktytorna C och D.

Länsstyrelsen anger dock i aktbilaga 14 att det inte är möjligt att avgöra om en ny väg måste etableras men att länsstyrelsens tolkning är att misstanken om begravda föremål är absolut störst i de södra delarna av täktytorna C och D. Om det sistnämnda är vad föreläggandet avser har EFAB inget i sak att invända mot länsstyrelsens bedömning, som numera tycks överensstämma med EFAB:s åtgärdsplan, daterad den 19 april 2018. Om föreläggandet av någon anledning skulle stå sig bör det således klargöras att det endast omfattar de södra delarna av täktytorna C och D.

EFAB vidhåller att det inte kan bli aktuellt att låta en jämkning med hänsyn till tidsaspekten konsumeras av att verksamhetsutövaren inte har följt vid var tid gällande regler för att förhindra framtida skadeverkningar.

EFAB vidhåller att ansvarets omfattning med tillämpning av tidsaspekten i 10 kap. 4 § miljöbalken bör motsvara ca 10 procent av den åtgärdskostnad som finns vara skäligen. Det finns inget som talar för att deponeringen vid Skönna mosse stred mot någon författning, något myndighetsbeslut eller mot dåtidens branschpraxis. Inte heller har det uppmärksammats några andra omständigheter som skulle kunna påverka ansvarets omfattning. EFAB:s ansvar bör därför stanna på nivån 10 procent

av en skälig åtgärdskostnad. När det gäller åtgärdsbehovet synes EFAB och länsstyrelsen numera vara överens om att grävning behöver ske endast i de södra delarna av täktytorna C och D och, endast om tunnor påträffas, vidare norrut tills inga fler tunnor påträffas. EFAB:s överklagande bör således bifallas och det överklagade beslutet upphävas.

Länsstyrelsen har i yttrande anfört huvudsakligen följande.

Enligt länsstyrelsens föreläggande från 17 juni 2019, punkt 1, ska grävning bland annat ske i de identifierade täktytorna C och D i de delar där geofysiska mätmetoder indikerat förekomst av eventuella järnföremål eller där det finns magnetiska avvikelser. Med geofysiska mätmetoder avses rapporterna Kontrollschakter och magnetometrimätning, Golder Associates 16 maj 2014 och bilaga F till rapporten Översiktlig miljöteknisk markundersökning, Golder Associates, 22 oktober 2013.

Länsstyrelsen har i sin bedömning av åtgärder tagit fasta på att bolaget i mail den 30 januari 2019 till länsstyrelsen angett att de når fram till de södra delarna av täktytorna C och D med en långgrävare från den befintliga traktorvägen. Det krävs säkerligen en förlängning av vägen för att nå de svarta ellipser som återfinns i figur 8 i ovan angivna rapport, daterad 16 maj 2014. Eftersom en långgrävare kan nå till de södra delarna av täktytorna C och D via den befintliga traktorvägen så har länsstyrelsen gjort bedömningen att det inte kan anses vara oskäligt om en eventuell förlängning av vägen måste anläggas då denna inte rimligen borde behöva bli speciellt omfattande. Länsstyrelsen anser att miljönyttan att gräva i täktytorna C och D får anses väldigt stor bland annat sett till de fynd av tunnor som tidigare gjorts i andra torvtäkter. Dessutom framgår av rapporten ”Kontrollschakter och magnetometrimätning”, sidan 13 under rubriken diskussion och slutsats att: baserat på undersökningsresultat från samtliga genomförda undersökningar i mossen indikeras därför att deponering av tunnor skett längst norr i täktyta C och D. I bolagets framtagna åtgärdsplan daterad 19 april 2018 så finns en beskrivning av bolagets tänkta åtgärder. På sid 3 högst upp står att ”arbetsvägen anläggs därmed från söder och som längst till de nordligast identifierade täktytorna. Det arbetsmoment som

tillkommer utöver vad bolaget själv angett är alltså enligt länsstyrelsen en förlängning av denna arbetsväg ett antal meter till.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av det överklagade beslutet.

Därtill kan tilläggas följande.

Enligt 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken 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 av verksamheten alltså pågår vid tiden för miljöbalkens ikraftträdande enligt 1 §, och det föreligger behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten.

Mark- och miljödomstolen konstaterar inledningsvis att det är ostridigt i målet att de i målet aktuella föroreningarna i Skönna mosse har orsakats av att cyanidhaltigt slam i tunnor från verksamheten vid Multo AB dumpats i mossen. Det är vidare ostridigt att Multo AB bedrev verksamhet i Örkelljunga från 1948 och fram till mitten av 1973 och att verkningarna av bolagets verksamhet innebär att 10 kap. 2 § miljöbalken är tillämplig, se 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Det är även ostridigt att Multo AB är verksamhetsutövare i den mening som avses i 10 kap. 2 § miljöbalken liksom att detta verksamhetsutövaransvar har övergått till EFAB genom fusionen 1999, samt att det föreligger ett avhjälpandebehov i den mening som avses i 10 kap. 4 § miljöbalken.

Enligt 10 kap. 4 § miljöbalken (i dess lydelse före den 1 augusti 2007) innebär efterbehandlingsansvaret att den ansvarige i skäligen omfattning skall utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som på grund av föroreningar behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. När ansvarets omfattning skall bestämmas skall det beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningarna ägt rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att vid skälighetsbedömningen har tidsaspekten betydelse. Vid bedömningen bör också vägas in om verksamheten har bedrivits på ett vid den tiden accepterat sätt med iakttagande av de villkor som gällt för verksamheten. Även andra omständigheter kan vara av betydelse (prop. 1997/98:45 del II s. 121).

Efterbehandlings omfattning

Enligt länsstyrelsens föreläggande ska grävning ske i de identifierade täktyorna 1-6 och 8 i de delar där geofysiska mätmetoder indikerat förekomst av eventuella järnföremål eller där det finns magnetiska avvikelser. I de fall grävningen visar att tunnor, tunnfragment eller cyanidhaltiga massor påträffas så ska grävningen fortsätta tills det att inga blåfärgade, cyanidhaltiga massor, tunnor eller tunnfragment påträffas.

Parterna är i stort sett överens om åtgärdernas omfattning. Genom området fram till de längst bort belägna täktyorna, benämnda C och D, finns en gammal traktorväg. Enligt den av EFAB framtagna åtgärdsplanen ska grävningen göras från traktorvägen och upp till 20 meter från vägen, d.v.s. så långt som en långgrävare når.

Enligt länsstyrelsens föreläggande ska grävning bland annat ske i de identifierade täktyorna C och D i de delar där geofysiska mätmetoder indikerat förekomst av eventuella järnföremål eller där det finns magnetiska avvikelser. För att nå dessa inom täktyorna C och D måste traktorvägen eventuellt förlängas.

Mark- och miljödomstolen delar länsstyrelsens bedömning att miljönyttan av att gräva bort föroreningarna inom hela täktyorna C och D enligt föreläggandet överväger kostnaderna och den påverkan i övrigt på mossen som en eventuell förlängning av traktorvägen innebär. Domstolen noterar att EFAB i yttrande angivit att omfattningen av genomsökning av tåkten har en betydligt mindre påverkan på den totala kostnaden än vad som tidigare uppskattats eftersom nödvändiga förarbeten utgör en stor del av den totala kostnaden. Mark- och miljödomstolen ändrar därför

inte det överklagade beslutet vad gäller omfattningen av de i föreläggandet angivna åtgärderna.

EFAB:s ansvar för kostnaderna för de förelagda åtgärderna

Som framgår ovan har Multo AB har bedrivit verksamhet i Örkelljunga från 1948 till mitten av 1973. Även om dumpningen av avfall i Skönna mosse enligt EFAB troligtvis upphörde i mitten av 1960-talet så har detta inte kunnat bekräftas. Mark- och miljödomstolen utgår därför från att föroreningarna har uppkommit jämt fördelat under hela den tid som Multo AB bedrivit verksamhet på samma plats i Örkelljunga.

Enligt praxis har ansvaret för föroreningar som uppkommit före och under 1950-talet jämkats till noll kronor. En annan bedömning kan ske om det föreligger särskilda skäl till annat, t.ex. att verksamheten har bedrivits i strid med gällande regler. För tiden från och med 1960 till och med 1969 har det också förflutit en sådan tid sedan föroreningarna uppstod att det enligt praxis bör beaktas vid skälighetsbedömningen. För föroreningar som uppstått under denna tid har därför verksamhetsutövaren ett begränsat ansvar. För den del av föroreningarna som uppkommit efter 1969 finns det däremot inte anledning att jämka verksamhetsutövarens ansvar med hänsyn till tidsaspekten, (jfr. MÖD 2010:234).

EFAB har gjort gällande att verksamhetens hantering av avfallet från Multo:s verksamhet inte stred mot någon rättsregel, något myndighetskrav eller någon rekommendation från en myndighet. EFAB har genom att studera äldre handlingar försökt att få fram vad som var rådande branschpraxis för omhändertagande av slam från ytbehandlingsanläggningar på 1950 och 1960-talet, bl.a. Naturvårdsverkets ytbehandlingsenkät från 1970, Statens vatteninspektions arkiv samt frågor till landets länsstyrelser. Någon enhetlig branschpraxis hur avfallsslag från ytbehandlingsverksamhet omhändertogs fanns enligt EFAB inte på den tiden. Sammantaget visar utredningarna enligt EFAB att Multo AB:s deponering av tunnor innehållande cyanidavfall i Skönna mosse från bolagets verksamhet i vart fall inte har avvikit från vad som var gängse sätt för omhändertagande av avfall från ytbehandlingsanläggning

under 1950- och 1960-talet. Inkapslingen av avfallet i tunnor, som Multo gjort, tycks ha varit en skyddsåtgärd som inte vidtogs av alla verksamhetsutövare på den tiden. Dessutom försökte man avgifta innehållet före deponeringen. Det framstår vidare enligt EFAB som övervägande sannolikt att deponeringsplatsen har anvisats av den kommunala hälsovårdsnämnden.

Länsstyrelsen å sin sida har hävdats att det begränsade urvalet och den omständigheten att hanteringen av avfallet skiljde sig åt mellan de granskade ytbehandlingsföretagen samt att angivna volymer saknas, gör att utredningarna som bolaget presenterat inte kan ligga till grund för en slutsats om hur branschpraxis såg ut under 1950 och 1960-talet. Även om bolaget skulle ha lyckats få fram branschpraxis är länsstyrelsens uppfattning att Multos hantering av avfall inte alls stämmer överens med då aktuell branschpraxis. Det finns enligt länsstyrelsen inte några exempel som kommer i närheten av den omfattande dumpning av tunnor som skett i Skönna mosse, uppskattningsvis 80 styck.

Det har inte framkommit att Multo genom dumpningen av avfallet i Skönna mosse har brutit mot något villkor i tillståndsbeslut eller annat myndighetsbeslut. Enligt mark- och miljödomstolen går det inte att av det underlag som EFAB redovisat i målet att dra slutsatsen att Multos sätt att hantera cyanidhaltigt avfall genom att samla det i tunnor och dumpa dessa i en närliggande mosse överensstämmer med vid den tiden accepterat sätt att omhänderta avfall från en ytbehandlingsanläggning. Med hänsyn härtill saknas enligt mark- och miljödomstolen skäl att beakta följsamheten med dåtidens krav vid skälighetsbedömningen av EFAB:s ansvar enligt 10 kap. 4 § miljöbalken.

Sammanfattande bedömning

Mot bakgrund av vad som anfört ovan ska enligt mark- och miljödomstolen endast tidsaspekten beaktas vid bedömningen av EFAB:s ansvar. Som angivits ovan har den verksamhet som givit upphov till föroreningarna bedrivits lång tid tillbaka, nämligen mellan 1948 – 1973. Huvuddelen av föroreningarna har således uppstått

före 1969. Med hänsyn härtill finner mark- och miljödomstolen att EFAB:s ansvar bör begränsas till 35 % av kostnaderna för de förelagda åtgärderna.

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

Överklagande senast den 4 februari 2021.

Bengt Johansson

I domstolens avgörande har deltagit f.d. rådmannen Bengt Johansson, ordförande, och tekniska rådet Mats Käll.



Hur man överklagar

MMD-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på www.domstol.se.