



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060302

DOM
2023-06-01
Stockholm

Mål nr
M 6149-22

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2022-04-27 i mål nr M 102-21, se bilaga A

PARTER

Klagande

Återvinning/Recycling Husgärdet AB, 556258-0182
Gudhem Kungsgården
521 94 Falköping

Ombud: E.L. och V.V.

Motpart

Miljö- och byggnadsnämnden i Töreboda, Mariestads och Gullspångs kommuner i samarbete
542 86 Mariestad

SAKEN

Föreläggande om provtagningsplan avseende förorenad mark på fastigheten X i Gullspångs kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1923193

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 I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Recycling Husgärdet AB har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva nämndens föreläggande om provtagningsplan.

Miljö- och byggnadsnämnden i Töreboda, Mariestads och Gullspångs kommuner i samarbete har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Recycling Husgärdet AB har anfört i huvudsak detsamma som i underinstanserna med bland annat följande tillägg. Enligt fast praxis är räddningstjänsten att anse som verksamhetsutövare beträffande föroreningar som orsakats av brandsläckningsåtgärder. Omständigheterna i detta fall skiljer sig inte nämnvärt från tidigare prövningar. Branden och i huvudsak den efterföljande släckningsinsatsen är den verksamhet som bidragit till att föroreningar eventuellt har spridits. Det är inte möjligt att skilja på släckningsarbetet och den efterföljande bevakningen av olyckan. Bolaget har varken haft faktisk eller rättslig rådighet att kunna styra över släckningsinsatsen. Räddningstjänsten har i samråd med nämnden beslutat om och genomfört släckningsarbetet. Tillvägagångssättet för rening av släckvatten och utsläpp av renat släckvatten har ensidigt beslutats av nämnden. Vidare är det räddningstjänsten som beslutat om och grävt dammarna för släckvattnet. Det är således kommunen, genom räddningstjänsten, som i första hand är att anse som verksamhetsutövare och som är rätt adressat för föreläggandet, men även andra verksamhetsutövare kan finnas. En fastighetsägare kan inte hållas solidariskt ansvarig med en verksamhetsutövare. Det sekundära efterbehandlingsansvaret för fastighetsägare blir endast aktuellt om det inte finns någon verksamhetsutövare som kan utföra eller bekosta avhjälpandeåtgärder, vilket inte är fallet här. I stället kan konstateras att nämnden vid upprepade tillfällen valt att rikta krav mot bolaget, detta utan att först ha uttrönt om det finns någon verksamhetsutövare som kan åläggas att uppfylla föreläggandet, så som räddningstjänsten eller det bolag som bedriver avfallsverksamheten. Att nämnden anser att föreläggandet inte bör belasta räddningstjänsten saknar relevans i sammanhanget. Nämnden har anfört att bolaget bör hållas ansvarigt på grund av ett ”upsåtligt lagrande av upp till 10 000 ton bränslekross”. Det som avses med upsåtligt

lagrande handlar om en anmäld och godkänd C-verksamhet, som bedrivs av bolagets hyresgäst. Det är inte klart hur ansvaret kan utsträckas till fastighetsägaren.

Inte heller delas nämndens uppfattning att det endast är PFAS som klaganden kan ha varit förhindrad att undvika. Bolaget har inte haft möjlighet att ”undvika” något ämne, då bolaget inte haft faktisk och rättslig rådighet över avfallslagringen. Bolaget har över huvud taget inte kunnat påverka eller kontrollera hur verksamheten bedrivits. Att nu göra åtskillnad mellan PFAS å ena sidan och övriga ämnen i föreläggandet, metaller, PAH och VOC, å den andra, är svårförståeligt. Nämnden har tvärtom i föreläggandet angett att ”partiklar, metaller, PAH och VOC är föroreningar som förekommer i släckvatten från de flesta bränder”. Nämndens argumentation i denna del förefaller snarast vara en efterkonstruktion i syfte att räddningstjänsten inte ska behöva ”belastas” med det efterföljande ansvaret efter brandbekämpningen.

Under alla förhållanden ska föreläggandet upphävas då det saknar miljömässiga skäl, och uppenbarligen går långt utöver vad som är behövligt. På fastigheten har redan ombesörjts omfattande åtgärder avseende omhändertagande, rening, provtagning och borttransport av förorenat material. Provtagning i marken, dammarna och i nedströms beläget dike har inte påvisat några förhöjda nivåer av PFAS. Den sanering som hittills utförts har visat sig vara tillfredsställande och det finns inget som tyder på att föroreningar fortfarande finns i området. Nämnden har inte presenterat något stöd för att det skulle finnas behov av ytterligare sanering eller varför de analysresultat som bolaget presenterat skulle vara bristfälliga. Att i ett sådant läge kräva en provtagningsplan för fortsatt provtagning av substanser som är vanligt förekommande i släckvatten, vilket skulle vara både tids- och kostnadskrävande för bolaget, saknar miljömässiga skäl. Nämnden får bara meddela förelägganden när det finns ett behov.

Miljö- och byggnadsnämnden i Töreboda, Mariestads och Gullspångs kommuner i samarbete har anfört bland annat följande. Ansvaret för brandbekämpning och utredningskrav ska inte belasta räddningstjänsten i detta ärende. Anledningen är att förvaringen av avfall, i form av bränslekross, på klagandens mark och i enlighet med klagandens egen anmälan skedde med dennes samtycke och kännedom. Lagring av upp till 10 000 ton bränslekross innebär ett större ansvar för en enskild än i praxis om ansvar för

föroreningar som orsakats av brandsläckningsåtgärder. Släckvattnet har förvarats på klagandens fastighet i fem grävda dammar under nästan två månader, och klaganden har renat och sedan släppt ut släckvattnet. Klaganden är därför verksamhetsutövare under och efter räddningstjänstens släckningsinsats.

Räddningstjänsten har begränsad möjlighet att förbereda sig inför bränder av detta slag. Det är därför viktigt att näringsidkare vidtar särskilda försiktighetsmått för att hindra brand eftersom det finns stor risk för spridning av föroreningar. Klaganden är därför ansvarig för att branden orsakat utsläpp av släckvatten som kan innehålla de föroreningar som föreläggandet avsett och måste således lämna förslag på provtagning och genomföra utredning. Brandsläckningsåtgärderna och därmed räddningstjänstens ansvar kan på sin höjd ha bidragit till utsläpp av ämnen i släckskum som används vid brandbekämpning. I detta fall behövs en provtagningsplan för omfattningen av utsläpp av PFAS, metaller samt PHA i omgivningen. Verksamhetsutövaren som lagrade bränslekross i byggnaden har därför ett större ansvar för att utreda föroreningar. Ett civilrättsligt avtal mellan klaganden och avfallsägaren påverkar inte ansvaret för utredning och efterbehandling. Avfallsägaren har anlitat klaganden för att kunna bedriva avfallsagringen. Klaganden avstod inte och har därför accepterat sitt eget ansvar för avfallsagringen och utövar den miljöfarliga verksamheten. Klaganden äger byggnader och mark, och har därför faktisk och rättslig rådighet över lagringen av avfall och möjlighet att förhindra olägenheter. Anmälan för verksamheten innehöll inget hyresavtal och den undertecknades av klaganden. Föreläggandet om försiktighetsmått överklagades inte. Klaganden har tillåtit avfallsagringen och har därför ansvar mot tillsynsmyndigheten.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan om föreläggandet har riktats mot rätt adressat

Begreppet verksamhetsutövare är inte definierat i miljöbalken, men det följer av rättspraxis att verksamhetsutövare vanligtvis är den som bedöms ha faktiska och rättsliga möjligheter att utföra en åtgärd som beslutats inom ramen för miljötillsynen. Förhållandena i det enskilda fallet har stor betydelse för bedömningen. (Se bl.a. MÖD 2005:64).

Ägare till fastigheten X är Recycling Husgärdet AB. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar dock att det var bolagets hyresgäst, NM Trading & Transport AB, som var verksamhetsutövare för avfallslagringsverksamheten på fastigheten, ägare till avfallet (i huvudsak blandat byggavfall) och därför ansvarigt för att bland annat begränsa verksamhetens skadliga effekter i omgivningen (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 november 2019 i mål nr M 7471-19).

I februari 2019 larmades räddningstjänsten till fastigheten på grund av att det brann i avfallslagret. Någon utredning som klarlägger orsaken till branden finns inte i målet. Branden var koncentrerad till avfallsverksamhetens lokal och det förelåg ett tydligt samband mellan branden och de åtgärder som räddningstjänsten vidtog för att bekämpa den. Inledningsvis genomfördes vattenbegjutning genom portar med strålrör och vattenkanon. Räddningstjänsten försökte även lämpa ut avfallet med hjälp av grävare. När detta visade sig vara otillräckligt beslutade räddningstjänsten, efter samråd med nämnden, att brandskumsmedel som innehöll PFAS skulle användas. Räddningstjänsten konstaterade i ett tidigt skede att släckvattnet infiltrerades i marken vid byggnaden och läckte ut i den omgivande naturmiljön. Det förutsattes att detta gällde även för de skadliga ämnena i avfallet. För att begränsa utsläppen tog räddningstjänsten hand om släckvattnet i provisoriska dammar på fastigheten. Släckvattnet från dammarna återcirkulerades under släckarbetet. Räddningsinsatsen förklarades avslutad efter två veckor.

Utredningen om räddningstjänstens åtgärder under räddningsinsatsen är gedigen. Den visar att åtgärderna var adekvata och ändamålsenliga både för att bekämpa branden och begränsa de skadliga verkningarna i omgivningen. Det är vidare utrett att när räddningsinsatsen förklarades avslutad så fanns det behov av att omhänderta släckvatten och sediment i de provisoriska dammarna samt utreda efterbehandlingsbehovet på fastigheten.

Ansvar för sanering åvilar i första hand den enskilde, eller andra samhällsorgan än det som ansvarar för räddningsinsatsen (se prop. 2002/03:119 s. 70 f. och 110 f.). När det kan antas att en räddningsinsats har utförts i enlighet med gällande regelverk och beprövad erfarenhet bör därför tillsynsåtgärder som avser sanering riktas mot den som ansvarar för den verksamhet som orsakat en viss situation snarare än mot räddningstjänsten. I särskilda fall kan dock omständigheterna vara sådana att räddningstjänstens

resurser eller kompetens behövs för saneringsarbetet (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 19 februari 2016 i mål nr M 10848-15 och den 20 juni 2019 i mål nr M 10647-18).

Med hänsyn till att räddningstjänstens åtgärder vidtogs som en direkt följd av branden och att de koncentrerades till den fastighet där verksamheten bedrevs bör åtgärderna, enligt Mark- och miljööverdomstolens mening, ses i ett sammanhang och inte utan vidare bedömas som olika verksamheter vid tillsynen. Detta innebär att verksamhetsutövaren för avfallslagringen, NM Trading & Transport AB, i och för sig hade kunnat adresseras för tillsynsåtgärder som avsåg släckvattnet.

I detta mål har föreläggandet emellertid riktats mot fastighetsägaren. Under vissa omständigheter kan även en fastighetsägare anses ha ett ansvar, även om fastighetsägaren inte har orsakat den förorening som åberopas till grund för en tillsynsåtgärd eller, som i detta mål, inte ansvarar för den verksamhet som gett upphov till föroreningen. Det kan t.ex. röra sig om att fastighetsägaren har accepterat verksamheten och att denne har faktisk och rättslig möjlighet att vidta åtgärder på fastigheten (jfr MÖD 2006:63).

Recycling Husgärdet AB äger fastigheten X och det var bolaget som anmälde till den kommunala nämnden att mellanlagring av icke-farligt avfall skulle bedrivas på fastigheten. Bolaget var således införstådd med arten och omfattningen av verksamheten, även om den bedrevs av hyresgästen NM Trading & Transport AB utan bolagets inblandning. I sin egenskap av fastighetsägare kan Recycling Husgärdet AB vidta åtgärder på fastigheten, i vart fall i den mån åtgärderna inte innebär ingrepp i annans verksamhet eller egendom.

Sammantaget har Recycling Husgärdet AB ett ansvar för situationen på fastigheten och kan vara adressat för tillsynsförelägganden som avser dammarna eftersom dessa inte ägs av NM Trading & Transport AB eller tillhör det bolagets verksamhet. Till saken hör även att Recycling Husgärdet AB redan vidtagit flera åtgärder som har med släckvattnet att göra.

Frågan om det finns behov av ett föreläggande

Vid provtagningar i samband med släckningsarbetet av det släckvatten som förvarades i dammarna påvisades förhöjda halter av PFAS, metaller av krom och nickel samt vissa andra ämnen. Inledningsvis påvisades även PFAS i dammarnas bottensediment. Med hänsyn till att det brann i avfallslagret under en förhållandevis lång tid och att stora mängder släckvatten användes talar det mesta för att skadliga ämnen från avfallet har läckt ut på fastigheten, företrädesvis till dammarna.

Mot denna bakgrund är det, i likhet med vad underinstanserna har kommit fram till, utrett att det finns ett behov av att utföra provtagningar. Det föreläggande som nämnden beslutat om får i det sammanhanget anses vara ändamålsenligt och väl avvägt.

Sammanfattning

Mark- och miljööverdomstolen har kommit fram till att det funnits rättsliga förutsättningar att rikta föreläggandet om att lämna in en provtagningsplan till fastighetsägaren. Mot denna bakgrund ska Recycling Husgärdet AB:s överklagande avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Ylva Osvald, hovrättsrådet Katarina Berglund Siegbahn, tekniska rådet Claes Becker och hovrättsrådet Henrik Jonsson, referent.

Målet har föredragits av hovrättsfiskalen Caroline Johansson.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2022-04-27
meddelad i
Vänerns borg

Mål nr M 102-21

PARTER

Klagande

Miljö- och byggnadsnämnden Tre kommuner i samverkan, Mariestad
542 86 Mariestad

Motpart

Recycling Husgärdet AB
Gudhem Kungsgården, 521 94 Falköping

Ombud: E.L.

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut 2020-12-18 i ärende nr
505-34647-2020, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande om provtagningsplan avseende förorenad mark på fastigheten X i
Gullspångs kommun

DOMSLUT

Med ändring av länsstyrelsens beslut fastställer mark- och miljödomstolen Miljö- och byggnadsnämnden i Töreboda, Mariestads och Gullspångs kommuner i samarbets delegationsbeslut den 16 juni 2020, dnr: 2019.MBN285, om föreläggande att lämna in provtagningsplan med den ändringen att provtagningsplanen ska lämnas in till nämnden inom tre månader från det att denna dom har vunnit laga kraft.

BAKGRUND

Recycling Husgärdet AB (Husgärdet) äger fastigheten X i Gullspångs kommun (fastigheten). Husgärdet upplät lokaler på fastigheten till NM Trading & Transport AB (NMT) för mellanlagring av avfall. Den 10 februari 2019 larmades räddningstjänsten om en brand i avfallslagret på fastigheten. Räddnings-tjänsten Östra Skaraborg (RÖS) inledde då en räddningsinsats med släcknings-arbete. Den 12 februari 2019 grävde RÖS dammar på fastigheten för uppsamling av släckvatten från räddningsinsatsen. RÖS avslutade räddningsinsatsen den 24 februari 2019.

Miljö- och byggnadsnämnden i Töreboda, Mariestads och Gullspångs kommuner i samarbete (nämnden) beslutade genom delegationsbeslut den 16 juni 2020, dnr: 2019.MBN285, att förelägga Husgärdet att:

Lämna in en provtagningsplan för undersökning av potentiellt förorenat område på fastigheten X senast 2020-08-31.

Provtagningsplanen ska åtminstone innehålla:

1. Provtagningsplanen ska ha sådan omfattning och utformning att den kan ligga till grund för en riskbedömning, och därmed kunna svara på om föroreningarna innebär olägenhet för hälsa och miljö på den aktuella platsen samt om det finns en pågående spridning av föroreningar till omgivningen.
2. Uppgifter om vilka markområden som prover ska tas i.
 - a. Alla dammar där släckvattnet lagrades på fastigheten och utsläppspunkten där renat släckvatten släpptes ut efter att ha genomgått rening (se bifogad karta) måste ingå.

3. Uppgifter på hur företaget ska undersöka om PFAS, metaller, PAH och VOC finns inom områdena.

4. Uppgifter på hur analys och riskbedömning ska genomföras för att uppskatta risker för människors hälsa eller miljön. Analys och riskbedömning ska också ange om det sker spridning av eventuella föroreningar.

5. Provtagning får inte påbörjas innan provtagningsplanen har godkänts av Miljö- och byggnadsnämnden.

Husgärdet överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Västra Götalands län (länsstyrelsen) som upphävde nämndens beslut. Motiveringen var sammanfattningsvis att föreläggandet var riktat till fel adressat då det i stället borde ha riktats till räddningstjänsten.

YRKANDEN M.M.

Nämnden har överklagat länsstyrelsens beslut och yrkat att beslutet om föreläggande (16 juni 2020, dnr: 2019.MBN285) ska fastställas.

Som grund för överklagandet har nämnden anfört i huvudsak följande.

Nämnden anser att verksamhetsutövaren av avfallsverksamheten ska anses ha ansvaret för att försvårat släckningsarbetet och inte förebyggt eventuell spridning av förorenat släckvatten. Länsstyrelsen väljer att peka på föroreningar från släckskummet trots att det bara är en bråkdel av de föroreningar från avfallslagringen som funnits i släckvattnet. Det är felaktigt att i det avseendet avgöra att allt ansvar ska läggas på räddningstjänsten – som därmed ska vara adressat för krav. Kravet på att sanering kan ställas solidariskt till den eller de som varit verksamhetsutövare och länsstyrelsens beslut att upphäva kraven som nämnden ställt är inte befogat.

Nämnden anser att det kan bli försvårande för kommande räddningsinsatser om räddningstjänsten görs ansvarig för eventuella markföroreningar i samband med släckningsarbetet - som var tvungen att göras när tiden var dyrbar och prioriteten har varit att rädda liv från rökutvecklingen. Liv kan ha räddats tack vare den här insatsen, som saknat motstycke sedan tidigare. Nämnden menar att i förlängningen ska räddningstjänsten inte behöva överväga om de kan dras inför rätta innan de gör dylika insatser där tiden att fatta beslut är dyrbar. Nämnden anser att räddningstjänsten handlat rätt utifrån förutsättningarna som varit försvårande för släckningsarbetet. Att dåliga förutsättningarna funnits för släckning (och följande miljörisker) ska belasta verksamhetsutövaren av avfallslagringen, inte räddningstjänsten. De brister som funnits i egenkontrollen för avfallshanteringen som lett upp till insatsen behöver uppmärksammas som grundläggande för det huvudsakliga ansvaret.

När räddningsinsatsen avslutades den 24 februari 2019 lämnades efterarbetet över till verksamhetsansvarige, Husgärdet. Med syftet att upptäcka och eventuellt sanera markföroreningar har därefter nämnden ställt krav på upprättandet av en provtagningsplan.

Insatsen

På plats den 10 februari 2019 samrådde räddningsledaren med nämndens representant om att branden var mycket svårbekämpad. Just då försökte man med en lastmaskin köra ut brinnande material och släcka utanför, vilket var ohållbart och inte effektivt. Samtidigt var behovet av släckning kritiskt. Branden skedde nära ett bostadsområde och samhället Hova. Brandröken var på grund av den dåliga förbränningen intensiv och med all säkerhet giftig. Skulle vinden vända in mot samhället så var det risk för liv, i synnerhet för folk med andnings-/hjärtproblem. Därför var räddningstjänsten och nämnden överens om att släckning var nödvändig och skulle prioriteras när beslut togs om att försöka med B-skum. Inga andra kända alternativ stod till buds. Räddningstjänsten redogjorde för nämnden att de var medvetna om miljöaspekten med skummet och hade förebyggande försökt välja det minst miljöskadliga alternativet. Vattenskyddsområdet i Hova låg ca 1 km bort och

om vattnet samlades upp och behandlades snabbt så minimerades miljörisken. Rökutvecklingen var det mest akuta hotet och skulle prioriteras. Anledningen till att branden blev så svårsläckt var att byggnaderna som avfallet förvaras i är byggda av Försvarsmakten för att motstå bombanfall. Räddningstjänsten kunde inte ta ner taket och begjuta med vatten ovanifrån som de normalt skulle vilja göra för effektiv brandbekämpning.

Verksamhetsutövare för avfallet

Till nämnden hade Husgärdet innan C-anmält enligt miljöbalken att mellanlagring skulle ske i byggnaderna. Efter Mark- och miljööverdomstolens dom (M 7471-19) har dock verksamhetsutövaren av avfallet betraktats (av nämnden) att vara NMT.

Det är inom avfallsbranschen bekant att bränslelager och dylikt avfall löper stor risk att brinna. Nämndens inspektörer är av åsikten att dylika avfallslagers största miljöpåverkande aspekt är utifrån de luft- och vattenföroreningar som kan komma av en brand. Det är verksamhetsutövarens ansvar att se till att branden kan bekämpas och släckvatten uppsamlas. Det är tydligt genom de allmänna hänsynsreglerna och egenkontrollförordningen att verksamhetsutövaren ska göra sig medveten om och förebygga de risker som förknippas med verksamheten. Så har uppenbarligen inte skett och brister i egenkontrollen har lett till att all riskhantering har lagts på räddningstjänsten och restvärdeledaren med väldigt knappa tidsmarginaler. Hade förebyggande åtgärder vidtagits så hade räddningstjänsten kanske inte haft svårighet att släcka och uppsamlingen av vattnet enklare kunnat ske.

Oaktsamhet

I det uppmärksammade Hamre-målet ställs räddningstjänsten till svars för oaktsamhet och även enskilda tjänstemän lagfars. Det här fallet är olikt. I det här fallet är beslutet fattat av nödvändighet när man uttömt de alternativ som funnits och det är inte fråga om att räddningstjänsten agerat oaktsamt. Att föroreningarna

inte sanerats snabbt är en följd av byråkratin och den tid som överklaganden tagit – vilket lett till fler frågor om var eventuella föroreningar kan ha spridits.

Restvärdeledaren hade fått en saneringsfirma på plats vid tiden för att insatsen avslutades. Saneringsutrustning fanns för rening av recirkulerat släckvatten. Kolfilter användes för rening av vattnet. När Husgärdet tog över efterarbetet stannade dock processen upp och saneringsfirman skickades hem för att ersättas av en annan. Sedan dröjde det till den 16 april 2020 (dvs. två månader låg släckvattnet i de grävda dammarna) innan nästa saneringsfirma kom på uppdrag av Husgärdet och renade vattnet med kolfilter. Vattnet släpptes ut på en punkt i skogen intill där marken ännu inte är kontrollerad för föroreningar. Detta ska belysas i en provtagningsplan menar nämnden och har varit tydliga med det i dialogen med Husgärdet. De har kunskapen och vet vad som gjordes vid reningen och utsläppet.

Miljöskadan

Nämnden har misstänkt att bildandet av giftiga brandrester (dioxiner, tungmetaller och andra giftiga kolväten etc.) är det största miljöhotet på grund av kvantiteter i avfallet, även om låga halter av PFAS har påträffats. Emellertid tenderar diskussionen att handla om PFAS förekommer eller inte – och därifrån avgörs ansvarsfrågan om provtagningsplan. Vad som indikerats i provtagningen som utfördes inledningsvis på restvärdeledarens uppdrag är att PFAS till synes är en detalj i sammanhanget. Resonemang om ansvar enbart utifrån PFAS-förorening är hämmande för nämndens förmåga att kunna ställa krav på åtgärder.

I fråga om ansvar för markföroreningar så kan nämnden ställa saneringskravet till vem som helst av de solidariskt ansvariga. I det här fallet har nämnden valt att ställa kravet om att ta fram en provtagningsplan som ett första steg till eventuell marksanering mot verksamhetsutövaren för avfallshanteringen snarare än räddningstjänsten. Det finns inget skäl till att kravet om att ta fram en provtagningsplan ska undanröjas på grund av adressat till någon specifik part av de

inblandade verksamhetsutövarna. Kravet ska alltjämt ställas för att komma till rätta med markföroreningsfrågan, det är nämndens främsta intresse i dess uppdrag.

Husgärdet har motsatt sig nämndens yrkande.

Bolaget har vidhållit vad det anförde hos länsstyrelsen samt tillagt eller framhållit i huvudsak följande.

Bakgrund, händelseförlopp m.m.

Husgärdet äger fastigheten. På fastigheten finns en byggnad, vilken Husgärdet hyr ut. I byggnaden bedriver Husgärdets hyresgäst verksamhet i form av mellanlagring av icke-farligt avfall. Husgärdet bedriver inte själv någon verksamhet på platsen. Trots detta har nämnden tidigare försökt förelägga Husgärdet (som alltså endast är fastighetsägare och hyresvärd) att exempelvis transportera bort avfall från platsen. Det är numera bekräftat genom lagakraftvunnen dom (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 november 2019 i mål nr M 7471-19) att Husgärdet inte är att betrakta som verksamhetsutövare av avfallslagringen inom fastigheten.

Den 10 februari 2019 larmades räddningstjänsten om en brand i avfallslagret på fastigheten. Branden upptäcktes av en förbipasserande på orten som larmade räddningstjänsten, varefter släckningsarbete inleddes som kom att pågå under ca två veckors tid. Inledningsvis bekämpades branden med vatten, vatten med tillsats samt med släckskum. Räddningsarbetet leddes av RÖS (nedan ”räddningstjänsten”). Efter ca två och ett halvt dygn stoppades utflödet av släckvatten, då vattnet kunde samlas upp och återanvändas i släckningsarbetet efter att räddningstjänsten grävt två dammar på fastigheten. I takt med att insatsen fortskred grävde räddningstjänsten fler dammar (totalt fem stycken), och släckvatten samlades även upp i containrar samt i tankar.

Vid brandbekämpningen beslutade räddningstjänsten, efter föregående samråd med nämnden, att brandskumsmedel innehållandes PFAS inledningsvis skulle användas.

Tidigt under släckningsinsatsen provtogs släckvattnet av den konsult som först anlätades av räddningstjänsten. Analysresultaten visade på förhöjda halter av bl.a. PFAS. Därefter genomfördes ytterligare provtagning av bl.a. PFAS (genom Sweco), varpå det kunde bekräftas att släckvattnet innehöll förhöjda halter av PFAS. Rapporten från Sweco har tidigare getts in i ärendet.

Mot bakgrund av redovisade provresultat beslutade nämnden att uppsamlat släckvatten i dammarna skulle renas, för att därefter släppas ut på plats. De flesta föroreningar såsom PAH, metaller, VOC och dioxiner fäster på partiklar, vilket betyder att en del föroreningar bör ha sjunkit till botten i dammarna. Husgärdet – som vid den tidpunkten saknade närmare kunskap kring miljöbalkens ansvarsfördelning och Husgärdets ansvar i egenskap av fastighetsägare – renade vattnet i enlighet med de reningsmetoder (grusfilter, polypropylenfilter och kolfilter) och instruktioner som på förhand hade instruerats av nämnden. Med facit i hand borde Husgärdet givetvis redan då ha ifrågasatt de krav som riktades mot bolaget, men eftersom det var mån om att gå nämnden till mötes samt att på bästa möjliga sätt vara behjälplig i brandbekämpningen följde Husgärdet samtliga uppmaningar och förelägganden från räddningstjänsten respektive nämnden.

De reningsmetoder som användes har erfarenhetsmässigt visat sig effektiva för avskiljning av såväl partikelbundna föroreningar som föroreningar i löst form (t.ex. PFAS). Utöver detta grävdes även bottensedimenten i dammarna upp för provtagning samt externt omhändertagande (efter tömning och rening av det uppsamlade släckvattnet). Inga halter av PFAS kunde identifieras i massorna vid provtagningarna av bottensedimenten, se tidigare ingiven handling. Dammarna är idag sanerade och igenschaktade. Det faktum att det fanns förhöjda halter av PFAS i det uppsamlade släckvattnet men inga detekterbara halter i dammarnas bottensediment visar att PFAS inte har spritts vidare ner till grundvattnet. Vidare har de ytor i övrigt där orenat släckvatten inledningsvis förekommit sanerats genom att ytmaterial skrapats av och efter analys tagits omhand som icke farligt avfall, vilket tyder på att föroreningshalterna var måttliga. I tillägg till de prover av släckvatten och bottensediment som tagits i dammarna förelade nämnden Husgärdet att utföra vidare

provtagningar på närliggande fastigheter, nedströms det intilliggande diket (där mindre mängder släckvatten inledningsvis runnit ut). Även dessa prover visade att inga förhöjda nivåer av PFAS fanns i marken (eller i diket).

Husgärdet har efter brandolyckan mottagit en rad förelägganden från nämnden (en närmare redogörelse av dessa finns i nämndens beslut). Husgärdet har följt samtliga förelägganden, bortsett från den punkt som nu är föremål för prövning (föreläggandet avseende provtagningsplan), vilken Husgärdet anser att det saknas fog för. Samtliga förelägganden har haft mycket korta tidsfrister, vilket har ställt stora krav på snabba och kostsamma insatser från Husgärdets sida. De provtagningar och åtgärder som redan genomförts visar att en adekvat sanering efter branden har gjorts på fastigheten samt att det varken har spridits eller pågår någon spridning av föroreningar till omgivningen.

Föreläggandet är riktat mot fel adressat

Husgärdet har saknat faktisk och rättslig rådighet över brandbekämpningen och den senare hanteringen av släckvatten. Av nämndens nya, nu aktuella, föreläggande framgår att provtagningsplanen syftar till att utreda eventuella föroreningshalter på de platser där släckvatten lagrats och efter rening släppts ut. De ämnen som ska undersökas är sådana som, enligt nämnden, ”förekommer i släckvatten från de flesta bränder” (i detta fall PFAS, metaller samt PAH:er). Det är således tydligt att föreläggandet endast avser att utreda i vad mån släckvatten kan ha spridits till omgivningen. Nämnden försöker dock nu, först i överklagandet till mark- och miljödomstolen, påskina att det egentligen är potentiella rester från själva avfallslagret som ska utredas vidare.

Enligt fast praxis är räddningstjänsten att anse som verksamhetsutövare beträffande föroreningar orsakade av brandsläckningsåtgärder, och det är (om något) således räddningstjänsten som är rätt adressat av föreläggandet avseende att inge en provtagningsplan. (Se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom den 20 juni 2019 i mål nr M 10647-18, Mark- och miljööverdomstolens dom den 19 februari 2016 i mål nr

M 10848-15 samt Högsta domstolens beslut den 9 november 2018 i mål nr Ö 5744-17.) Räddningsarbetet har letts av räddningstjänsten, i samråd med nämnden, och Husgärdet har endast agerat efter dessas instruktioner respektive förelägganden. Husgärdet har varken haft faktisk eller rättslig rådighet att kunna styra över släckningsarbetet – vare sig beträffande omfattningen eller med vilken metod och/eller brandskyddsmedel som branden bör bekämpas. Inte heller har Husgärdet haft möjlighet att avgöra var släckvattnet ska lagras, eller på vilket sätt släckvatten senare ska renas och omhändertas. Detta är i stället något som uteslutande och ensidigt beslutats av räddningstjänsten (i samråd med nämnden). Beslutet att använda släckskum innehållandes PFAS har fattats ensidigt av räddningstjänsten, efter föregående samråd med nämnden. Med anledning härav är Husgärdet inte att anse som verksamhetsutövare beträffande eventuell spridning av släckvatten till mark. Av anförda skäl är Husgärdet fel adressat av föreläggandet.

Det bör nämnas att nämnden har anført att en ordning där räddningstjänsten blir ansvarig för eventuella markföroreningar i samband med släckningsarbeten kan försvåra framtida räddningsinsatser. Så kan givetvis bli fallet, vilket också diskuterats ingående efter tidigare nämnda domar (se bl.a. rätts-PM från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, där MSB uttalar att det får anses klarlagt att det är kommunen, genom räddningstjänsten, som är att betrakta som verksamhetsutövare vid räddningsinsatser). Att nämnden anser Högsta domstolens samt Mark- och miljööverdomstolens praxis vara olämplig är emellertid inte skäl för nämnden att bortse från denna praxis. Såsom både Högsta domstolen och Mark- och miljööverdomstolen konstaterat är räddningstjänsten i sig emellertid inte någon egen juridisk person, utan ansvaret åvilar i stället kommunen som organisation (inom vilken räddningstjänsten är inordnad). I detta fall framstår det som uppenbart att nämnden endast förelagt Husgärdet för att själv undslippa det ansvar som otvetydigt åvilar kommunen.

Frågan om oaktsamhet

Nämnden har argumenterat för att räddningstjänsten inte har förfarit oaktsamt i detta fall, och att räddningstjänsten med anledning härav, såsom överklagandet får förstås, inte bör åläggas ett ansvar. Husgärdet ställer sig frågande till vilken betydelse som frågan om oaktsamhet för räddningstjänsten har för detta mål, och konstaterar att nämnden tycks argumentera utifrån straffrättsliga överväganden. Det är korrekt såsom nämnden anfört att enskilda räddningsledare har stått åtalade för att ha använt motsvarande brandskum (innehållandes bl.a. PFAS) som i detta fall, se bl.a. Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 4 november 2020 i mål nr B 72-20 (till vilket även nämnden tycks hänvisa). Frågan om enskilda räddningsledares ansvar inom räddningstjänsten (och om dessa förfarit oaktsamt) är emellertid en fråga som bör hanteras i helt annan ordning.

Avslutningsvis, vad beträffar nämndens argumentation kring frågan om oaktsamhet, får Husgärdet anmärka att det är felaktigt, såsom nämnden påstår, att ”arbetet avstannat” under två månaders tid – tvärtom har det pågått ett intensivt arbete (både praktiskt på plats men också i form av uppgiftsinsamling) där Husgärdet tillsammans med restvärdeledaren samt inhyrda konsulter kontinuerligt arbetat med att lösa den uppkomna situationen och för att införskaffa bättre beslutsunderlag för att reningen av släckvatten skulle ske på ett tillfredsställande sätt. Det bör noteras att samtliga åtgärder gällande hanteringen av släckvatten har gjorts i enlighet med MSB:s rekommendationer för hantering av släckvatten (Rening och destruktion av kontaminerat släckvatten, MSB, 2013). Att saneringen varit effektiv bekräftas av samtliga efterföljande provtagningar.

Frågan om solidariskt ansvar

Nämnden har, i ett försök att undslippa ansvar, i sitt överklagande anfört att Husgärdet är solidariskt ansvarigt med räddningstjänsten såsom ”verksamhetsutövaren för avfallshanteringen”. Att nämnden i sitt överklagande alltjämt betraktar Husgärdet som verksamhetsutövare av avfallsverksamheten är, enligt Husgärdet,

högst anmärkningsvärt när frågan om Husgärdets verksamhetsutövaransvar över avfallsverksamheten är slutligt avgjord genom Mark- och miljööverdomstolens dom (se tidigare hänvisning). Måhända delar inte nämnden Mark- och miljööverdomstolens uppfattning i denna del, men som opartisk myndighet bör nämnden åtminstone respektera domstolens beslut i denna fråga. Husgärdet är inte verksamhetsutövare över avfallshanteringen på fastigheten och därmed heller inte solidariskt ansvarigt med räddningstjänsten i egenskap av verksamhetsutövare på sätt som nämnden påstår.

Nämnden har vidare anfört att verksamhetsutövaren av avfallslagret brustit i sin egenkontroll. Detta är en fråga som helt saknar relevans för nu aktuell prövning, och som nämnden tillsynsvägen kan hantera med ägaren av avfallsverksamheten.

Det saknas miljömässiga skäl att besluta om föreläggandet.

Avslutningsvis, och under alla omständigheter, så ska nämndens beslut upphävas på grunden att föreläggandet saknar miljömässiga skäl, och uppenbarligen går långt utöver vad som är behövligt. Skälen för detta har utförligt beskrivits i skriftväxlingen hos länsstyrelsen, till vilken Husgärdet hänvisar i dess helhet.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av det överklagade beslutet.

Frågan om verksamhetsutövare och rätt adressat för föreläggandet

Fråga i målet är om Husgärdet varit verksamhetsutövare på ett sådant sätt att bolaget kan vara rätt adressat för det aktuella föreläggandet.

Avgörande för verksamhetsutövaransvaret är vilken fysisk eller juridisk person som faktiskt och rättsligt har möjlighet att vidta åtgärder mot störningar och olägenheter

(se t.ex. rättsfallen MÖD 2005:64, MÖD 2010:23 och MÖD 2013:28). I vissa fall kan det finnas mer än en verksamhetsutövare.

Nämndens beslut om föreläggande grundar sig inte på själva släckningsinsatsen utan på att Husgärdet varit verksamhetsutövare under och efter räddningstjänstens släckningsinsats genom att på bolagets fastighet ha förvarat släckvattnet i de fem grävda dammarna under en tid om nästan två månader, samt genom att ha renat och släppt ut släckvattnet.

Husgärdet har haft faktisk och rättslig möjlighet att vidta åtgärder för att begränsa risken för förorening till följd av förvaringen av släckvattnet, såväl genom skyddsåtgärder för släckvattnet under tiden det förvarades på fastigheten som genom förebyggande åtgärder som är ägnade att mildra konsekvenserna av sådana olyckstillbud som kan komma att inträffa på fastigheten. Husgärdet har även haft faktisk och rättslig möjlighet att vidta åtgärder för att begränsa risken för förorening till följd av rening och utsläpp av släckvattnet då Husgärdet faktiskt har utfört reningen och utsläppet. Att Husgärdet har agerat i enlighet med instruktioner och förelägganden från räddningstjänsten och nämnden föranleder ingen annan bedömning.

Det som avgjorts genom Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 november 2019 i mål nr M 7471-19 avser utövandet av annan verksamhet än ovan nämnda, nämligen mellanlagring av avfall i form av bränslekross på fastigheten och domen är därför inte vägledande för den nu aktuella prövningen.

Mark- och miljödomstolen konstaterar sammanfattningsvis att Husgärdet har varit verksamhetsutövare för förvaring av släckvatten på fastigheten och för rening och utsläpp av släckvattnet. Nämndens föreläggande grundas på att Husgärdet utfört dessa verksamheter och föreläggandet är därmed riktat till rätt adressat.

Frågan om föreläggandet är miljömässigt motiverat samt skälighetsavvägning

Prövningen av om föreläggandet är miljömässigt motiverat, samt skälighetsavvägningen, ska göras med utgångspunkt i följderna av den verksamhetsutövning som Husgärdet enligt det föregående är ansvarig för, det vill säga förvaringen, reningen och utsläppet av släckvattnet.

Mark- och miljödomstolen delar länsstyrelsens bedömning som framgår av det överklagade beslutet, att PFAS kan ha spridits till grundvattnet från förvaringen av släckvattnet i dammarna på fastigheten. Vidare bedömer domstolen att Husgärdets verksamhet även kan ha bidragit till spridning av de övriga miljöskadliga ämnen som den förelagda provtagningsplanen avser. Den provtagning och analys som hittills förekommit är inte av sådan omfattning att den motbevisar risken för förekomst av dessa föroreningar.

Mark- och miljödomstolen bedömer mot bakgrund av ovanstående att nämndens föreläggande är miljömässigt motiverat och att föreläggandet inte är oskäligt kostsamt i förhållande till miljönyttan.

Mot själva utformningen av föreläggandet har det inte framförts invändningar. Eftersom tiden för fullgörande av föreläggandet har passerats under den rättsliga processen ska tiden flyttas fram på sätt som framgår av domslutet.

Sammanfattning

Husgärdet har verksamhetsutövaransvar för förvaring, rening och utsläpp av släckvatten, vilket nämndens föreläggande har grundats på. Verksamheten är sådan att den kan ha bidragit till sådana föroreningar som provtagningsplanen är ägnad att utreda förekomsten av. Föreläggandet är miljömässigt motiverat och godtagbart utformat samt inte oskäligt betungande i förhållande till miljönyttan. Nämndens beslut ska därmed fastställas, dock med ändring av tiden för fullgörande av föreläggandet.

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

Överklagande senast den 18 maj 2022.

På mark- och miljödomstolens vägnar

Stefan Mattsson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Stefan Mattsson, ordförande, och tekniska rådet Malin Årebäck. Föredragande har varit beredningsjuristen Anders Jagefeldt.