



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060308

DOM
2021-12-30
Stockholm

Mål nr
M 5777-20

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2020-04-28 i mål nr M 3276-19,
se bilaga A

PARTER

Klagande

Miljönämnden i Malmö stad
205 80 Malmö

Motpart

Praktikertjänst AB, 556077-2419
103 85 Stockholm

Ombud: M.B

SAKEN

Föreläggande om undersökning m.m. avseende spridning av kvicksilverförening
i avloppsrör på fastigheten A, B, C respektive D i Malmö kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1732097

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

Miljönämnden i Malmö stad har i första hand yrkat att nämndens beslut i samtliga ärenden ska fastställas. I andra hand har nämnden yrkat att besluten i samtliga ärenden ska fastställas med den ändringen att föreläggandena endast ska omfatta huvudstammen, till den del denna berörs av utsläppet från adressatens verksamhet, fram till den kommunala anslutningspunkten. Nämnden har, vid bifall till överklagandet, överlåtit till Mark- och miljööverdomstolen att bedöma skälig tid för att följa föreläggandena.

Praktikertjänst AB har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom. För det fall Mark- och miljööverdomstolen anser att föreläggandena kan meddelas har bolaget yrkat att tiden för fullgörande förlängs till sex månader efter besluten fått laga kraft.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har till stöd för sin talan vidhållit vad den tidigare anfört och därutöver framhållit bl.a. följande. Utgångspunkten för bedömningen i samtliga ärenden är de anmälningar om sanering som verksamhetsutövarna gett in. Omständigheterna är sådana att 10 kap. miljöbalken är tillämpligt då kvicksilver med största sannolikhet har ansamlats i avloppsrören under de år då tandläkarverksamhet pågått. Att rören fram till anslutningspunkten ska betraktas som förorenade förefaller också vara ostridigt. Att alla föroreningar inte har stannat kvar i verksamheternas egna avloppsrör utan färdats vidare ut i avloppsstammarna är ett faktum. Vad som är okänt och behöver utredas är om föroreningarna har spolats ut från huvudstammen helt och hållet utan att lagras. I rapporten Tandvårdens miljöguide från 2008, listas flera faktorer som kan ha betydelse för hur kvicksilver avlagras i avloppsrören, bl.a. rörmaterial, ålder på rören, graden av igenslamning, skarvar och sprickor. Den osäkerhet som råder ifråga om hur kvicksilver ackumuleras i avloppsrör ska inte komma förorenaren tillgodo utan denne har med hänvisning till kunskapskravet en skyldighet att ta fram ett tillräckligt underlag för att behov och omfattning av eventuella saneringsåtgärder i huvudstammen ska kunna klarläggas.

Det är angeläget att eliminera spridning av giftiga tungmetaller i samhället. Det förhållandet att föreläggandena även omfattar de delar av rörledningssystemet som bolaget självmant planerar att avlägsna inom ramen för de anmälda saneringarna utgör inte tillräckligt skäl för att upphäva föreläggandena. Kravet på provtagning har föregåtts av kunskap om verksamheternas historik i fastigheterna med ledningskartor och dokumentation. Att undersöka föroreningshalten i avloppsledningarna genom provtagning behövs för att kunna avgränsa kvicksilverföroreningarnas spridning i de delar av ledningarna som bolaget motsätter sig att sanera. Föreläggandena är därför inte långtgående för att de både innehåller krav på att ta fram kompletterande material och provtagning.

Praktikertjänst AB har till stöd för sin talan vidhållit vad det tidigare anfört och framhållit och tillagt bl.a. följande. Omständigheten att bolaget anser att kvicksilver kan förekomma i avloppsledningarna från praktikerna till fastigheternas huvudstammar innebär inte att bolaget anser sträckorna i sin helhet som förorenade i sig, utan endast att hela sträckan kommer att saneras i förebyggande syfte. Det saknas grund för att basera föreläggandet på 10 kap. miljöbalken eftersom nämnden inte har framställt något faktiskt underlag som stöd för konstaterade föroreningar i den del som avser avloppsrören från fastigheternas huvudstammar till det kommunala ledningsnätet. Om Mark- och miljööverdomstolen skulle instämma med nämnden i denna del är föreläggandena dock inte proportionella eller ändamålsenliga.

Bolaget motsätter sig inte att sanera avloppsrören i tandvårdsmottagningarna men anser att det är mer motiverat och effektivt att sanera avloppssystemet fram till lodrät stamledning eller, i förekommande fall, till renslucka i källaren, utan föregående utredning. Att sådan sanering har god effekt visas genom det arbetssätt som miljöförvaltningen i Blekinge valt vid sanering av lokaler som använts för tandvård i upp till 70 år. Provtagning av avloppsvattnet för analys av kvicksilverhalten vid kommunal anslutningspunkt tas efter och eventuellt även innan saneringen har genomförts. Analys har visat att saneringar inneburit en reduktion av kvicksilverhalt och ärendena har därför avslutats av miljöförvaltningen utan ytterligare åtgärder efter genomförd sanering.

Bolaget har med gott resultat låtit genomföra motsvarande åtgärder i mer än 300 tandvårdslokaler runt om i Sverige, varav majoriteten har skett på eget initiativ, dvs. utan föregående föreläggande från miljöförvaltningen.

REMISSYTTRANDE I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Mark- och miljööverdomstolen har i remiss till Naturvårdsverket begärt att myndigheten särskilt ska redogöra för

- behov av avgränsning av förorening utanför klinik,
- behov av kännedom om ledningar och dimensioner innan eventuella krav ställs,
- alternativet att direkt förelägga om åtgärder, och
- provtagningsmetodik.

Naturvårdsverket har i remissyttrande anfört följande:

Omständigheter

1.1. Kommunens föreläggande

Naturvårdsverket instämmer i MMD:s bedömningar om att 2 och 26 kap. miljöbalken ger lagstöd för att förelägga om de undersökningar och utredningar som behövs för tillsynen, vilket också framförts av bolaget [...]. Vidare tillämpas 10 kap. miljöbalken först när en föroreningsskada är konstaterad. Detta framgår av Naturvårdsverkets vägledning om efterbehandlingsansvar, En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis, rapport 6501. Ett föreläggande enligt 26 kap. 9 § miljöbalken ska heller inte vara mer ingripande än vad som behövs i det enskilda fallet. De förelägganden som överklagats är enligt Naturvårdsverkets bedömning relativt långtgående av den anledningen att ett och samma föreläggande både innehåller krav på att ta fram material som t. ex. ledningskartor samt utföra provtagning. Det kan inte uteslutas att ledningskartorna och dylikt material visar att det inte finns tillräckliga skäl att gå vidare med provtagning i den del av ledningsnätet som inte omfattas av bolagets saneringsanmälan. Undersökningar skulle i så fall kunna visa sig onyttiga och föreläggandet därmed oproportionellt. Naturvårdsverket överlåter dock till Mark- och miljööverdomstolen att göra en närmare proportionalitetsbedömning. Naturvårdsverket konstaterar att kostnaderna för utredningarna alltid måste ställas i relation till både nyttan av utredningarna och kostnaden för åtgärderna, jfr 2 kap. 7 § miljöbalken.

1.2. Behovet av avgränsning av förorening utanför klinik

Naturvårdsverket konstaterar att det inte finns några tydliga skäl för att anta att ansamlingar av kvicksilver i avlagringar och sediment i avloppsledningar upphör utanför en tandläkarmottagning. Om tandläkarverksamhet har bedrivits i flera decennier i en fastighet, och tidigare sanering eller byte av ledningar inte gjorts, kan det finnas fog för att misstänka att ansamling av kvicksilver i avloppsledningar

nerströms kliniken har skett. Även om det idag görs kontinuerliga driftssaneringar och att amalgamavskiljare är installerad, kan det finnas fog för att anta att tidigare utsläpp har lett till att kvicksilver har ansamlats i sediment och avlagringar i avloppsstammarna.

Omfattning av eventuell ansamling kan antas bero på flera faktorer som exempelvis avloppsledningarnas utformning och kondition, flöden i förhållande till dimensionering, lågpunkter och utspädning av annat avloppsvatten från andra verksamheter inom fastigheten. Syftet med en undersökning av avloppsledningarna fram till förbindelsepunkten är att få fram kunskap om hur det ser ut i det enskilda fallet. Naturvårdsverket anser därför inte att ett föreläggande alltid bör avgränsas till klinikens ledningsnät.

1.3. Behovet av kännedom om ledningar och dimensioner innan eventuella krav ställs

För att säkerställa att tillsynen, genom föreläggande om provtagning, ger den information som tillsynsmyndigheten behöver, kan det enligt Naturvårdsverkets bedömning finnas skäl till att ett krav på provtagning föregås av kunskap om fastigheten med ledningskartor och dokumentation om ledningarnas dimensioner och skick m m. Uppgifterna är dock svåra att ta fram om inte adressaten äger hela fastigheten, utan endast har en klinik i en del av fastigheten. Det är oklart för Naturvårdsverket om adressaten har den rådighet som krävs för att inhämta begärt underlag.

1.4. Alternativet att direkt förelägga om åtgärder

Såvitt avser ledningsnätet från kliniken till huvudstammen så har respektive tandläkarmottagning/Praktikertjänst redan åtagit sig att efterbehandla dessa ledningar genom att skicka in en saneringsanmälan till tillsynsmyndigheten enligt 28 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Anmälningarna avser sanering, alternativt utbyte av kvicksilverförorenade avloppsrör eller efterbehandling.

Om Naturvårdsverket ska uppfatta domstolens fråga på det sättet att domstolen frågar om huruvida det generellt sett är lämpligt att förelägga om åtgärder i form av sanering direkt utan att det först har gjorts undersökning av förekomsten av föroreningar så svarar Naturvårdsverket nekande på den frågan. Naturvårdsverkets metodik för efterbehandling av förorenade områden enligt 10 kap. miljöbalken bygger alltid på att en utredning görs först för att få fram ändamålsenliga saneringsåtgärder och mätbara åtgärdsområden utifrån aktuell föroreningsspridning. I fall som det här aktuella synes det dock som det är praxis för tandläkarmottagningar att göra den typ av efterbehandling som verksamhetsutövarna har anmält. Att kräva ytterligare undersökningar avseende den del av ledningsnätet som tandläkarmottagningarna redan åtagit sig att sanera kan förefalla onödigt.

1.5. Provtagningsmetodik

Analys av kvicksilver i sediment och slam kan anses vara rutin i ett ackrediterat laboratorium. Val av analysmetod behöver dock göras med beaktande av mätosäkerhet. Naturvårdsverket instämmer i att det kan vara svårt att utforma provtagningen så att den blir representativ för hela ledningsnätets sträckning,

från tandläkarpraktiken fram till anslutningspunkten till den allmänna va-ledningen. Naturvårdsverket anser dock inte att den svårigheten i sig kan anses vara tillräckligt skäl för att inte kräva provtagning av kvicksilver i avloppsledningar. För att säkerställa att tillsynen, genom föreläggande av provtagning, ger den information som tillsynsmyndigheten behöver kan det emellertid finnas skäl till att en eventuell provtagning föregås av kunskap om fastigheten med ledningskartor och dokumentation om ledningarnas skick och slammängder.

God kunskap om fastigheten med dokumentation över va-ledningarna och dess skick ökar utsikten att föreläggande om provtagning genererar den kunskap som tillsynsmyndigheten behöver. Naturvårdsverket anser också att det skulle vara ändamålsenligt om tillsynsmyndigheten är informerad om och ger godkännande till val av provtagningspunkter, provtagningsmetodik samt val av analysmetod innan provtagning genomförs. På så sätt minimeras behovet/risken att tillsynsmyndigheten senare behöver ställa ytterligare krav på provtagning om analyser av tagna prover inte ger tillräcklig information.

Naturvårdsverket anser därför att det är ändamålsenligt att liknande förelägganden sker i flera steg. Först bör en kunskapsinhämtning om fastigheten med dokumentation om va-ledningarna och dess skick ske, för att därefter i ett andra steg bedöma om provtagning är motiverad. Därefter kan en eventuell efterbehandling ske om det visar sig nödvändigt som följd av en samlad bedömning av tillgänglig dokumentation, ledningarnas skick och resultat från provtagningen.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Respektive tandläkarverksamhet har inkommit med anmälan enligt 28 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd om vad som i anmälningarna har benämnts sanering, alternativt utbyte av kvicksilverförorenade avloppsrör eller efterbehandling av kvicksilverförorenade rörsystem i byggnad. Åtgärdernas omfattning har enligt anmälningarna avsett sanering av förorenade avloppsrör inom respektive klinik fram till fastighetens stamledning (huvudstam).

Som mark- och miljödomstolen har funnit saknas det skäl att kräva en undersökning av just dessa ledningssträckor innan åtgärderna utförs. Föreläggandena i denna del ska därför inte stå kvar.

När det gäller föreläggandena till den del de avser undersökning av ledningssträckorna från huvudstam till den kommunala anslutningspunkten gör Mark- och miljööverdomstolen följande bedömning.

Mark- och miljööverdomstolen anser att utredningen som presenterats inte kan utgöra grund för ett undersökningsföreläggande med stöd av 10 kap. miljöbalken. Situationen i detta fall är inte jämförbar med den som var för handen i rättsfallen MÖD 2003:127 och MÖD 2006:36 där det rörde sig om en förorening som inte på något enkelt sätt kunde avgränsas till ett visst område. Nämnden har haft att lägga fram underlag som utvisar att rörsystemet mellan huvudstam och anslutningspunkt är förorenat av kvicksilver. Enbart en misstanke om sådan förorening är inte tillräcklig för att 10 kap. miljöbalken ska vara tillämplig.

Som mark- och miljödomstolen funnit kan ett undersökningsföreläggande dock utfärdas med stöd av 26 kap. miljöbalken. Vidare instämmer Mark- och miljööverdomstolen i mark- och miljödomstolens bedömning att föreläggandena har varit tillräckligt precist utformade.

Fråga blir då om föreläggandena varit proportionerliga och ändamålsenliga. Även i denna del instämmer Mark- och miljööverdomstolen i mark- och miljödomstolens bedömning. Som Naturvårdsverket har framhållit är det ändamålsenligt att undersökningar som de nu aktuella sker i flera steg. Dessa kan vara kunskapsinhämtning om fastigheten med dokumentation om va-ledningarna, bedömning av om provtagning är motiverad och därefter, om det framstår som nödvändigt, en samlad bedömning av tillgänglig dokumentation, ledningarnas skick och resultat från provtagning.

Sammanfattningsvis ska nämndens överklagande avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Karin Wistrand, Mikael Hagelroth och Marianne Wikman Ahlberg, referent, samt tekniska rådet Yvonne Eklund.

Föredragande har varit Liselotte Haraldsson.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2020-04-28
meddelad i
Växjö

Mål nr M 3276-19

PARTER

Klagande

Malmö stad, Miljönämnden
205 80 Malmö

Motpart

Praktikertjänst AB (org. nr. 556077-2419)

Ombud: M.B

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 10 juni 2019 i ärenden nr 505-38843-2018, 505-38829-2018, 505-38820-2018 och 505-38817-2018, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande om undersökning avseende spridning av kvicksilverförorening i avloppsrör på fastigheterna A m.fl., Malmö kommun.

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Miljönämnden i Malmö kommun (nämnden) förelade Praktikertjänst AB (organisationsnummer 556077–2419)

- i delegationsbeslut den 22 november 2018 (MN-2018-06080/9) att utreda förekomst av föroreningar i rörledningar från Tandvårdsgruppen St. Görans lokaler till den kommunala anslutningspunkten inom fastigheten A i Malmö,
- i delegationsbeslut den 26 november 2018 (MN-2018-07385/7) att utreda förekomst av föroreningar i rörledningar från tandläkare A.Ns lokaler till den kommunala anslutningspunkten inom fastigheten B i Malmö,
- i delegationsbeslut den 27 november 2018 (MN-2018-08115/3) att utreda förekomst av föroreningar i rörledningar från tandläkare L.H i As Tandvårds lokaler till den kommunala anslutningspunkten inom fastigheten C i Malmö, samt
- i delegationsbeslut den 27 november 2018 (MN-2018-07255/9) att utreda förekomst av föroreningar i rörledningar från B Tandläkargrupps lokaler till den kommunala anslutningspunkten inom fastigheten D i Malmö.

Praktikertjänst AB förelades vidare att sammanställa de aktuella utredningarna i en rapport, som skulle redovisas till miljöförvaltningen senast den 20 december 2018.

Nämndens beslut överklagades till Länsstyrelsen Skåne (länsstyrelsen), som genom beslut den 10 juni 2019 upphävde beslutet och återförvisade ärendena till nämnden för fortsatt handläggning.

Miljönämnden har nu genom Miljöförvaltningen i Malmö stad överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Miljönämnden i Malmö stad (klaganden) har yrkat att länsstyrelsens beslut ska upphävas och nämndens beslut fastställas.

Som grund för sitt yrkande anför nämnden i huvudsak följande.

Utredningsansvaret

Länsstyrelsen har felaktigt bedömt att tandläkarna inte har ett ansvar enligt 10 kap. miljöbalken, i den omfattning som framgår av miljönämndens föreläggande.

Länsstyrelsen menar att det får anses vara vanligt förekommande att avloppsrör i fastigheter med tandvårdskliniker är förorenade med amalgamrester (jfr bl.a. underinstansens domskäl i MÖD 2006:4). Länsstyrelsen går också så långt att den konstaterar att, när det gäller frågan om föroreningskada föreligger hos de aktuella tandläkarklinikerna, får anmälarnas egna uppgifter om efterbehandlingsåtgärder i form av driftsanering enligt 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, FMH, anses utgöra ett vidgående av att i vart fall de rör och den utrustning som anges i anmälningarna är föroreningskadade på ett sådant sätt att efterbehandlingsansvar enligt 10 kap. miljöbalken, MB, för respektive verksamhetsutövare kan utkrävas.

Nämnden har inget provtagningsprotokoll som visar att rören från tandläkarklinikerna innehåller kvicksilver. Det är här emellertid inte fråga om att konstatera en faktisk föroreningskada, utan att utifrån den verksamhet som har bedrivits på platserna bedöma hur sannolikt det är att verksamheten inte givit upphov till en föroreningskada. Eftersom tandläkarverksamheter har bedrivits i fastigheterna under många år utan att sanering av rörledningarna har genomförts, är det högst osannolikt att kvicksilverhaltigt amalgam inte skulle ha hamnat i rörsystem och sedermera sedimenterats där. Även om man så tidigt som i början av 1980-talet använt amalgamskiljare, har det aldrig kunnat ske en fullständig avskiljning av amalgamet. Man kan därför säga att tandläkarverksamheter har tillåtits och än idag tillåts att förorena byggnaden (avloppsrören) samt avloppsvatten

med kvicksilver. Frågan som återstår är då endast hur långt föroreningen har spridit sig från källan.

Miljöförvaltningen anser att länsstyrelsens bedömning av att anmälan ger stöd för att tillämpa 10 kap. MB är korrekt, men kan inte hålla med om att anmälan utgör en gräns för ansvarets omfattning eller, med andra ord, den eventuella förekomst av föroreningar som verksamheten givit upphov till. Det framgår ingenstans i anmälningarna att förekomsten av kvicksilverföroreningar är avgränsade till just de delar av rörsystemen som anmälts för sanering – det är endast en praktisk och ekonomisk avgränsning. Det saknas även redovisningar som ger stöd för att en förorening i ett sammankopplat rörsystem plötsligt skulle upphöra vid en viss tidpunkt på grund av att exempelvis installation av någon typ av filter eller en annan teknisk lösning. Det är i stället högst sannolikt att en förorening i ett slutet system med kontinuerligt rinnande vatten har en utbredning längs hela den del av rörsystemet som är kopplad till dess källa. Om man anser det konstaterat att en verksamhet har givit upphov till en förorening kan inte utredningsansvaret enligt 10 kap. MB begränsas enbart till den del som en verksamhetsutövare frivilligt gått med på att åtgärda.

Beslutets utformning

Det finns idag ingen väletablerad metod för att avgränsa förekomsten av kvicksilver i avloppsledningar. Detta gör att miljöförvaltningen, lika lite som verksamhetsutövaren, kan säga vilken metod som är bäst. Utformningen av beslutet tydliggör att verksamhetsutövaren ansvarar för att välja bästa metod. Det är sällan så att en verksamhetsutövare har kompetens nog att själv komma fram till vilken metod som ska användas, utan det får anses vara brukligt att man tar hjälp av en miljöteknisk konsult för att utarbeta en metod som tillräckligt väl bedöms kunna avgöra förekomst och halt av kvicksilver inom spridningsvägen.

Miljöförvaltningen anser inte att det är oskäligt att verksamhetsutövaren tar fram de uppgifter som efterfrågas utan förvaltningens direkta inblandning. Det står verksamhetsutövaren helt fritt att vända sig till förvaltningen med frågor, och i viss

mån att rådgöra om val av provtagningsmetodik om verksamhetsutövaren upplever att provtagningsmetoden inte kommer kunna ge något konkret resultat.

Problematiken med kvicksilverrester i fastigheters avloppsrör har varit välkänt under många år och det är i allra högsta grad rimligt att den bransch som i praktiken uteslutande bidrar med dessa föroreningar, också är drivande i arbetet med att avhjälpa föroreningen. Miljöförvaltningen anser att dess tillsynsarbete försvåras avsevärt om en bransch kan luta sig mot en rapport som påvisar svårigheter med att tillämpa en viss provtagningsmetod och därigenom undgå ansvar för att utveckla alternativa metoder.

När det gäller den ifrågasatta metoden menar länsstyrelsen att det inte är osannolikt att en undersökning som tar sikte på att utreda ovanstående faktorer i och för sig skulle kunna utgöra ett tillräckligt underlag för att bedöma, åtminstone, huruvida det finns skäl att anta att kvicksilverföroreningarna i en tandläkarpraktik har spridit sig utanför verksamhetslokalerna och fram till den kommunala anslutningspunkten, i en sådan omfattning att sanering fram till denna är motiverad. Länsstyrelsen menar dock att miljöförvaltningens krav är alltför ingripande eftersom det ändå finns en inte obetydlig risk att provtagningen inte fyller sitt syfte och eftersom det saknas kunskap om de individuella verksamheternas förutsättningar och om avloppsrörens beskaffenhet; vilka är betydelsefulla faktorer för mätningens resultat.

Utifrån ett sådant resonemang skulle inte många miljötekniska utredningar behöva genomföras. Det finns självfallet alltid en risk för att en utredning inte alltid ger ett fullständigt svar och att fortsatt utredning kommer krävas. Miljöförvaltningen tycker inte att länsstyrelsen i detta ärende har tolkat miljöbalken i enlighet med rådande praxis beträffande bevisbörda. Det är i första hand utövaren av den miljöfarliga verksamheten som ska ha kunskap om verksamhetens påverkan på omgivningen. I detta fall rör det sig om verksamhetsutövare som hanterar och släpper ut stora mängder giftiga och oönskade ämnen i byggnader och avloppsvatten.

Det verkar som att länsstyrelsen anser att kvicksilverföreningar kommer identifieras i de aktuella rörledningarna och att det är möjligt att ta fram en metod för att avgränsa dessa. Länsstyrelsen tycker dock, precis som tandläkarklinikerna, att det vore bättre att hoppa över den kostsamma utredningsfasen och gå direkt till relevanta åtgärder. Miljöförvaltningen har ställt sig positiv till att utan föregående undersökning låta tandläkarklinikerna genomföra saneringsåtgärder såsom byte av rör eller spolning. Eftersom man inte kunnat komma överens om till vilken punkt dessa saneringsåtgärder ska ske har miljöförvaltningen fått återgå till en sedvanlig ärendehantering, som inbegriper en utredning av faktisk förekomst innan åtgärdernas omfattning bestäms. Miljöförvaltningen vill dock klargöra att ett föreläggande om att vidta saneringsåtgärder för en icke avgränsad förening med största sannolikhet och rätteligen skulle upphävas vid ett överklagande.

Den enda slutsats miljöförvaltningen kan dra av länsstyrelsens resonemang är att det inte går att ta fram en fungerande provtagningsmetodik för föroreningsförekomst i avloppssystem. Detta grundar sig på uppgifter i en tolv år gammal rapport om tandläkarklinikernas odokumenterade erfarenheter av sanering med utgångspunkt i ett kostnads- och nyttoperspektiv. Tandläkarklinikerna menar i rapporten att det endast förekommer kvicksilver fram till fastighetens huvudstam – en slutsats som måste innebära att klinikerna framgångsrikt har tillämpat en undersökningsmetod, alternativt att de faktiskt inte vet om kvicksilver kan förekomma i övriga delar av avloppssystemet.

Länsstyrelsen har i sitt beslut konstaterat att det inte går att dra slutsatsen att det finns föroreningar på något annat ställe än i den del av avloppssystemet som anmälningarna i detta fall avser och att man därmed inte heller kan kräva någon utredning av övriga delar. Detta skulle alltså innebära att enbart föroreningar i avloppssystem/rörledningar som verksamhetsutövaren frivilligt anmäler kommer kunna saneras, och då enbart i den omfattning som verksamhetsutövaren själv vill.

Nämndens beslut har varit både nödvändigt och rimligt. Adressaten har också haft både faktisk och rättslig möjlighet att genomföra det. För det fall mark- och

miljödomstolen inte delar uppfattningen att sannolikheten för en branschtypisk förekomst av kvicksilver i ledningssystemen är så pass hög att avhjälpandeansvar enligt 10 kap. MB har inträtt, finns det i varje fall skäl att med motsvarande resonemang kräva utredning med stöd av 26 kap. MB.

Praktikertjänst AB (bolaget) har beretts tillfälle att yttra sig i målet.

Praktikertjänst AB bestrider bifall till överklagandet och yrkar att mark- och miljödomstolen fastställer länsstyrelsens beslut. För det fall domstolen skulle finna skäl att bifalla överklagandet yrkas att tiden för fullgörelse av föreläggandet förlängs till sex månader efter det att beslutet vunnit laga kraft.

Bolaget har anfört i huvudsak följande.

Bakgrund

Målet handlar — i korthet — om rimligheten i och möjligheterna av att undersöka i målet aktuella fastigheters avloppssystem från fastighetens huvudstam till den kommunala anslutningspunkten samt utformningen av ett föreläggande härom. En bakgrund till denna frågeställning är bolagets arbete tillsammans med de enskilda tandläkarpraktikerna avseende sanering av tandläkarpraktikernas avloppssystem fram till respektive fastighetens huvudstam. Enligt Praktikertjänsts erfarenhet är det i denna del av avloppssystemet som kvicksilver från amalgam kan återfinnas. Det är även i denna del av avloppssystemet som en s.k. amalgamavskiljare är installerad; risk för nedströms liggande amalgamansamlingar är således mycket liten.

Bolaget bär ett efterbehandlingsansvar enligt ovan, men ifrågasätter möjligheterna och rimligheten av att undersöka resterande delar av avloppsledningssystemet fram till den kommunala anslutningspunkten.

Möjligheterna att undersöka avloppssystemet från huvudstammen fram till den kommunala anslutningspunkten i respektive fastighet i aktuella ärenden har inte utretts och det är oklart om det går att genomföra på ett sätt att ett tillförlitligt

resultat kan erhållas. Det går vidare inte att på förhand veta om en provtagning är möjlig. Trots detta har bolaget ålagts att undersöka aktuella ledningssträckor. Länsstyrelsen i Skåne län har i det överklagade beslutet insett det svåra med sådana undersökningar och med rätta upphävt respektive föreläggande. I sammanhanget kan noteras att fråga om sanering av sistnämnda del av en fastighets avloppssystem har diskuterats i annat ärende av annan part med tillsynsmyndigheten i Stockholm. Bolaget har i sin tur haft denna diskussion med tillsynsmyndigheten i Göteborg. Praktikertjänst avser att göra det även i nu aktuella ärenden med tillsynsmyndigheten i Malmö stad. Detta är emellertid en senare fråga tills detta mål prövats. Det kan härvid dock påpekas att nämnda myndigheter i Göteborg och Stockholm, efter nämnda diskussioner, beslutat att endast kräva sanering av tandläkarpraktiker fram till fastigheternas huvudstammar. Detta på grund av skäl som framförs nedan mot miljönämndens överklagande.

Anmälda saneringar

Samtliga tandläkare har i respektive överklagat ärende lämnat in en anmälan om driftsanering av tandläkarpraktikens avloppsrör. Såvitt är av intresse i förevarande ärende så omfattade respektive anmälan en sanering av avloppsledningarna fram till fastighetens huvudstam. Efter respektive anmälan har tillsynsmyndigheten (Miljöförvaltningen vid Malmö stad) och bolaget haft en dialog kring omfattningen av saneringen varvid bolaget framfört att det inte är rimligt att även genomföra en sanering förbi fastighetens huvudstam ut till den kommunala anslutningspunkten ute på gatan varmed det ej heller är rimligt att även undersöka denna del av avloppssystemet. Miljöförvaltningen har i diskussionerna haft en annan uppfattning samt har följaktligen i respektive beslut förelagt bolaget att undersöka förekomsten av kvicksilver fram till den kommunala anslutningspunkten.

Bolaget besitter en omfattande erfarenhet av sanering av avloppsledningar m.m. i tandläkarpraktiker. Det har tillsammans med miljöentreprenören Sweden Recycling AB utvecklat saneringsarbetet. Saneringen sker enligt standard fram till fastighetens huvudstam. Detta eftersom erfarenheten visar att det är där kvicksilvret är lagrat. Erfarenheten är att övrig ledningssträckning fram till den kommunala

anslutningspunkten inte innehåller en rörlig mängd kvicksilver som motiverar en sanering. Vidare är det extremt svårt, om ens möjligt, att upptäcka de potentiella fasta fickor av kvicksilver som kan finnas i dessa sträckor. En provtagning och undersökning är således svår att genomföra och torde vara missvisande på sätt att man kan provta en liten påträffad slammängd som inte är talande för resten av avloppssystemets slammängd. Dessa ledningar bör istället hanteras och åtgärdas när ett stambyte sker eller när fastighetens anslutningsrör till den kommunala anslutningspunkten i gatan byts.

Ovanstående resonemang utvecklas nedan.

Rättsliga argument samt omständigheter i målet

De överklagande föreläggandena är baserade på 10 kap. miljöbalken. Nämnda kapitel förutsätter att vetskap föreligger om att en anläggning, ett markområde, vatten, och i detta fall ledningarna från huvudstammen ut till den kommunala anslutningspunkten, är förorenade (i förevarande fall påverkade av kvicksilver). Enligt kommentaren till miljöbalken och 10 kap. (Bengtsson, m.fl., kommentaren till 10 kap. 4 § miljöbalken) åligger det en myndighet att genom utredningar eller på annat sätt visa att ett område är förorenat för att bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken ska vara tillämpliga. Detta bekräftas i praxis som förutsätter att ett föreläggande om avhjälpande med stöd av 26 kap. 9 § och 2 kap. 8 § miljöbalken förutsätter att det finns en konstaterad skada eller olägenhet för miljön. Kännedom om föroreningsförekomst finns inte i dagsläget kring avloppsledningssystemet från fastigheternas huvudstammar till den kommunala anslutningspunkten. I enlighet härmed kan inte 10 kap. miljöbalken utgöra grund för ett undersökningsföreläggande. Föreläggandena är således baserade på felaktiga grunder varför länsstyrelsens beslut ska fastställas.

Om grund för föreläggandet finns ska det inledningsvis påpekas att nämnda del av avloppsledningssystemet — dvs. från tandläkarpraktikernas avloppssystemanslutning till fastigheternas huvudstam fram till den kommunala anslutningspunkten — betjänar hela fastighetens lokaler och bostäder. Flödet och

belastningen är således mycket större och diversifierat än det som kommer från tandläkarpraktiken.

Det ska vidare beaktas att aktuella tandvårdsmottagningar (liksom övriga praktiker anslutna till Praktikertjänst AB) tillämpar s.k. bästa tillgängliga teknik i form av amalgamavskiljare. Härvid kan konstateras att det är omöjligt för nämnda teknik att fånga all amalgam från verksamheten men att uppsamlingsgraden är synnerligen god (upp till 98 procent enligt standarden ISO 11143:2008).

Som angetts ovan är bolagets, de individuella tandläkarpraktikernas och miljösaneringsföretaget Sweden Recycling AB:s praxis i branschen att en sanering ska ske från avloppet i tandläkarmottagningen fram till fastighetens huvudstam. Erfarenheten visar nämligen att det är i denna del av avloppet som resterna av kvicksilver finns kvar samt där det är rimligt att låta sanera utifrån ett kostnads- och nyttoperspektiv. Vidare innebär nämnda förfarandesätt att det endast är tandläkarens miljökontaminering som behandlas; i fastighetens huvudstam kan andra föroreningar eller andra källor till kvicksilver förekomma som inte härrör från en tandläkarpraktik. En kvicksilverförekomst i rör fram till den kommunala anslutningspunkten kan nämligen härröra från många källor, vilket medför ett övervägande om det kan anses rimligt att låta en tandläkarpraktik bära ett s.k. solidariskt ansvar med andra för dessa förorenare.

Beträffande ett eventuellt undersökningsansvar måste även tas i beaktande att flödet är betydligt större genom huvudstammen än inom praktikerna till fastighetens huvudstam, varmed sannolikt eventuella rester av kvicksilver redan spolats vidare ut i avloppssystemet och till reningsverken. Att genomföra en undersökning fram till den kommunala anslutningspunkten innebär även praktiska konsekvenser i form av att det påverkar intilliggande verksamheter och fastigheter samt att trafik kan behöva stängas av. Det är istället rimligt att betrakta rören som "förorenade" samt att de därmed ska hanteras i enlighet härmed vid stambyte eller liknande. Härvid kan noteras att såvitt avser fastigheten D är det 216 lägenheter som ansluter till fastighetens huvudstam vilka kommer att påverkas av att avloppet

stängs av under undersökningarna. Härutöver finns även andra verksamheter inom fastigheterna som påverkas på samma sätt.

Det finns vidare svårigheter med en provtagning förutom att det kan vara svårt att finna resterna av amalgam i ledningarna. Det kommer att vara svårt att identifiera och på ett lämpligt sätt välja ut den slamansamling som ska provtas. Det är givetvis rimligt att göra detta i avloppet inom praktiken fram till huvudstammen eftersom allt påträffat slam potentiellt kan innehålla amalgam. Men i en fastighets huvudstam så är det rimligt att utgå från att det är hart när omöjlighet att finna "rätt" slamförekomst för provtagning. Vidare är frågan vad som är en rättvisande provtagning. Ska ett, fem, femton eller fler provpunkter tas? Det är vidare svårt att ta representativa prover från slammet från selektiva punkter eftersom slammängd och amalgammängd varierar, samt att rörens utseende påverkar vart och hur amalgamet har ansamlats. En undersökning av aktuell del av en fastighets avloppssystem får en prägel av slumpmässighet.

Man kan således ifrågasätta resultatet av en provtagning. Farhågorna som lyfts ovan bekräftas i en rapport från Stockholm Vatten från 2007 (nr 17-2007, Kvicksilversanering av avloppsstammar). Enligt rapporten riskerar en provtagning inte vara rättvisande och riskerar att ge upphov till felvisande resultat. Detta enligt följande.

För att räkna ut hur mycket kvicksilver man har sanerat bort måste man känna till mängden slam och vatten samt kvicksilverhalten i dessa. Många privattandläkarpraktiker har sanerats med hjälp av ett slamsugningsfordon med tank. När tanken tömts har två till tre prover tagits på slammet, ett i början, mitten och i slutet. Proverna har slagits samman och sedimenterat under cirka ett dygn. En analys har gjorts på kvicksilverinnehållet i slamfasen och i vattenfasen. Detta förfarande är enkelt och praktiskt men felmarginalen är stor (Referens: Rapport nr 17-2007, Kvicksilversanering av avloppsstammar, Stockholm Vatten, s 10). Kvicksilver som är ett relativt tungt ämne förekommer oftast inte homogent i en slamvolym. För att få någorlunda "säkra" resultat måste man ta ett stort antal prover i hela volymen vilket är mycket kostsamt. Om en mer omfattande undersökning ska utföras bör den åläggas ägare av avloppsnätet och inte den enskilda verksamhetsutövaren.

Utifrån ovanstående kan konstateras att det är svårt att genomföra samt att resultatet riskerar att vara missvisande kring mängden kvicksilver i avloppsstammarna. Även detta talar för att stammarna ska betraktas som förorenade vid ett stambyte snarare

än att sanering ska ske i dagsläget. Härvid kan noteras att ingen av fastigheterna A, D samt B har genomgått ett stambyte under tid för aktuella praktikers driftstider.

Vidare kan konstateras att fastigheterna C respektive B är relativt gamla samt att det mot bakgrund härav rör sig om äldre avloppsledningar. Äldre avloppsledningar innehåller ofta svackor m.m. som gör att en undersökning samt provtagning sällan är rättvisande kring förekomst av kvicksilver. Vidare går det inte att bortse från det faktum att "rörlig" amalgam redan transporterats ut från fastigheten eftersom transporten av avlopp via stamledningen är betydligt mer omfattande och intensiv än den avloppsström som kommer från en tandläkarpraktik. Sammantaget får rimligheten i en undersökning ifrågasättas. Den är kostsam, tidskrävande och kommer att riskera att påverka omgivande verksamheter med avstängning av avlopp, eventuell avstängning av gata m.m., samt kommer med största sannolikhet inte att resultera i att man finner en förekomst av amalgam som riskerar att spridas vidare. En lämpligare reglering är att reglera framtida renoveringar och "normala" spolningar av stammarna så att dessa sker med vetskapen om att det kan finnas äldre "fällor" med kvicksilver varför försiktighetsmått då vidtas.

En samhällsekonomisk analys av en sanering

I sammanhanget är det även intressant att lyfta fram studier som genomförts avseende den samhällsekonomiska nyttan vid sanering av amalgam från tandläkarpraktiker. Även om aktuellt mål avser ett undersökningsföreläggande kan man inte bortse vad nästa steg är, dvs. en eventuell sanering.

Bolaget bedriver tillsammans med sina anslutna tandläkare ett proaktivt miljöarbete. Bolaget initierade bland annat tillsammans med Sweden Recycling och IVL Svenska Miljöinstitutet (nedan IVL), ett projekt med stöd av LIFE — EU:s program för miljö och klimat. Projektets huvudsyfte är att minimera utsläppen av kvicksilver från tandvårdsmottagningar i Sverige och på sikt i övriga EU. I projektet bedrevs

bland annat studier för att bland annat ta fram vägledningar för kvicksilverkontroll samt utvecklandet av effektivare saneringsmetoder.

Projektet kommer att slutföras under hösten 2019. Arbetet har resulterat i ett antal rapporter och kommer slutföras i en slutrapport. Denna rapport kommer att publiceras i slutet av november. Det är intressant att notera IVL:s, som varit engagerat i projektet, bedömning kring den samhällsekonomiska nyttan av saneringarna; intressant utifrån den avvägning som ska göras rörande skäligheten av den förelagda åtgärden. IVL har analyserat 68 saneringar som gjorts av tandläkarpraktiker. IVL har härvid bedömt att cirka 40 procent av de genomförda saneringarna visat sig vara samhällsekonomiskt lönsamma. Faktorer som ingått i denna bedömning är förutom avskild mängd kvicksilver även värderingen av miljö- och hälsoeffekterna av kvicksilver. Vidare kan noteras att den genomsnittliga kostnaden för sanering av ett kg kvicksilver från rören uppgick till 17 500 Euro.

Det ska poängteras att IVL Svenska Miljöinstitutets bedömningar är gjorda på sanering av avloppsledningsnäten inom praktiken fram till fastighetens huvudstam. Det är i denna del av avloppsledningssystemet som det finns en sannolik förekomst av amalgam från tandläkarverksamheten. Bedömningen av den samhällsekonomiska nyttan av en sanering av nedströms liggande avloppsledningsnät kommer rimligen utfalla i att nyttan minskar.

Miljönämnden i Malmö stad har beretts tillfälle att yttra sig i målet. Genom delegationsbeslut har Miljöförvaltningen i Malmö stad inkommit med ett yttrande och har anfört i huvudsak följande.

Förvaltningen vidhåller sitt tidigare framförda yrkande, det vill säga att mark- och miljödomstolen med upphävande av länsstyrelsens beslut ska fastställa miljönämndens beslut. Vid bifall av talan överläts åt domstolen att bedöma skälig tid för att ge in rapporten till miljöförvaltningen.

Förvaltningen anför följande motivering.

10 kap. miljöbalken

Enligt de krav på avloppsvatten som ställs av VA Syd som mottagare av avloppsvatten, får kvicksilver inte förekomma enligt ABVA och Tilläggsbestämmelser till ABVA. Tandvårdsverksamheter har ett ansvar att hålla ned sina utsläpp så långt som det är tekniskt möjligt. Utsläppen av kvicksilver från tandvårdsverksamheter har minskat, men det sprids fortfarande bland annat genom läckage av ansamlad amalgam från avloppsrör, vattenrör och golvbrunnar. Utsläppen kan påverka reningsverkets förmåga att rena avloppsvatten och inverka negativt på reningsverkets egna förmåga att innehålla villkor och uppfylla övriga målsättningar för verksamheten.

Amalgamavskiljare är den reningsteknik som har använts för hantering av amalgamutsläpp. Någon fullständig rening kan emellertid inte uppnås, vare sig med tidigare eller med dagens teknik. Miljöförvaltningen har inte kunskap om hur kvicksilverföroreningen kan ha spridits i avloppssystemet men anser att med dagens reningsteknik är det sannolikt att avloppsrör i fastigheter med tandvårdsverksamhet är förorenade med kvicksilver efter hantering av amalgam. Som miljöförvaltningen har anfört i överklagandet saknas det i nuläget information om föroreningssituationen i samtliga avloppsledningar som omfattas av ärendet. Sannolikheten är dock överhängande för att föroreningar har ackumulerats över tid, vilket är skälet till att klinikerna har gett in anmälningar om avhjälpandeåtgärd.

Omständigheten att anmälan är begränsad till viss del av ledningssystemet innebär inte att det saknas skäl att inom ramen för ett avhjälpande utreda föroreningssituationen även i fastighetens huvudstam. Det framgår inte av klinikernas anmälningar hur långt kvicksilverföroreningar kan ha spridits i rörsystemet och hur man har avgränsat saneringsåtgärdens omfattning. Det är enligt miljöförvaltningens mening inte rimligt att utgå ifrån att föroreningar endast skulle återfinnas fram till anslutningen till fastighetens huvudstam. Bolaget anför att risken för nedströms liggande amalgamansamlingar är ”mycket liten”. Det utvecklar emellertid inte hur de kommit fram denna slutsats, inte heller på vilket sätt de arbetat för att skaffa sig sådan erfarenhet som man

återkommande hänvisar till rörande kvicksilverförekomst i andra ledningar än de som leder fram till huvudstammen.

Bolaget anger vidare att flödet i huvudstammen gör det sannolikt att eventuella rester av kvicksilver spolats till reningsverket. Samtidigt hänvisar bolaget till en rapport vari det anges att kvicksilver är ett tungt ämne som inte förekommer homogent. En rimlig slutsats av detta är att kvicksilvret uppför sig på annat sätt än övrigt innehåll i avloppsvattnet, vilket torde innebära stor risk för avsättning i svackor, sprickor och ojämnheter. Det ska i sammanhanget understrykas att utsläppet till ledningarna har pågått under lång tid. Effekten andra avloppsflöden skulle ha på kvicksilver som avsatts i huvudstammen utvecklas inte av bolaget, dvs. det saknas utredning som stödjer att kvicksilver som fastnat i avloppsledningarna sköljs bort fullständigt av andra avloppsflöden i huvudstammen. Miljöförvaltningen anser att det bör ankomma på bolaget att redovisa de förhållanden som i det enskilda fallet styrker att ledningarna fram till kommunal anslutningspunkt inte är förorenade och därmed inte behöver utredas.

Miljöförvaltningen anser sammanfattningsvis att förhållandena är sådana att det får anses klarlagt att kvicksilver i någon omfattning återfinns även i huvudstammen och att det därmed finns en skyldighet för bolaget att utreda och avgränsa föroreningsskadan.

Miljöförvaltningen ifrågasätter inte att kvicksilver i avloppsstammarna kan härröra från annan källa. Ett sådant förhållande innebär dock inte att miljöförvaltningen är förhindrade att rikta krav mot en konstaterad förorenare. Frågan om fördelningen av ett eventuellt ansvar för avhjälpandeåtgärder är en senare fråga. Miljöförvaltningen delar därtill inte bolagets uppfattning att det skulle finnas någon slags ”praxis” att sanering ska ske från avloppet i tandläkarmottagningen endast fram till fastighetens huvudstam.

26 kap. miljöbalken

För det fall mark- och miljödomstolen delar länsstyrelsens bedömning att 10 kap. miljöbalken inte är tillämpligt vidhåller miljöförvaltningen vad som anförts i överklagandet, dvs. att det utifrån vad som är känt om utsläpp av kvicksilver är motiverat att förelägga bolaget att undersöka huvudstammen. Det är enligt miljöförvaltningen en orimlig slutsats att risken för att en viss utredning inte skulle rendera något användbart resultat medför ett föreläggande om utredning enligt 26 kap. 9 och 22 § miljöbalken blir alltför ingripande. En verksamhetsutövare som bedriver miljöfarlig verksamhet har ett långtgående ansvar att skaffa sig kunskap om verksamhetens miljöpåverkan. Kunskaper om de föroreningar som härstammar från aktuell typ av verksamhet har funnits länge och det har således funnits gott om tid för verksamhetsutövare att utveckla och förfina provtagningsmetoder.

Verksamhetsutövare ska inte kunna undgå ansvar genom att bromsa utvecklingen. Det bör under alla förhållanden ankomma på bolaget att presentera relevant och aktuellt underlag som antingen styrker påståendet att föroreningar inte existerar i huvudstammen eller att det oberoende av avloppsledningarnas beskaffenhet är tekniskt omöjligt eller orimligt dyrt i förhållande till miljönyttan att utreda föroreningssituationen. Vad som har framkommit hittills utgör inte enligt miljöförvaltningen inte skäl att befria bolaget från krav på undersökning. Miljöförvaltningen delar inte klinikens uppfattning om att en undersökning fram till den kommunala anslutningspunkten medför stora praktiska konsekvenser då vattnet måste stängas av i fastigheten i sin helhet vilket påverkar hyresgäster. Kortare avstängningar av vatten är vanligt förekommande vid olika åtgärder på ledningsnäten. Det behövs dock inte att stänga av vattnet i samband med sanering därför vatten från andra hyresgäster kan hanteras under pågående sanering.

Praktikertjänst AB har beretts tillfälle att yttra sig över det som Miljöförvaltningen i Malmö stad har anfört. Bolaget har anfört i huvudsak följande.

Praktikertjänst konstaterar att Miljöförvaltningens yttrande i huvudsak inte innehåller något nytt i förhållande till vad som tidigare har anförts. Praktikertjänst vidhåller sin

talans och yrkas att domstolen, med ogillande av förvaltningens överklagande, fastställer länsstyrelsens beslut. Bolagets andrahandsyrkande kvarstår.

Bolaget vill emellertid förtydliga att det kommer att genomföra spolning av avloppsledningarna inom respektive praktik fram till respektive fastighets huvudstam, oavsett utgången i detta mål. Detta följer den standard bolaget självt tagit fram och tillämpar internt (dvs. oavsett föreläggande härom) och sker antingen när en praktik stänger igen eller överläts, samt därutöver med jämna mellanrum under driften.

Härutöver vill bolaget med anledning av påståenden i förvaltningens yttrande kring erfarenhet, bedömning av förorening m.m. anföra följande.

Bolaget har arbetat med sanering av avloppsledningar m.m. i tandläkarpraktiker sedan en lång tid tillbaka. Till bolaget är ca 1 000 tandläkare anslutna. Sedan 2014 har cirka 300 saneringar genomförts av tandläkarpraktikers avloppsledningssystem. Arbetet har skett i samråd och dialog med tillsynsmyndigheterna. Det är dessutom bolaget som tillsammans med miljöentreprenören Sweden Recycling AB har utvecklat saneringsarbetet och varit delaktiga i utvecklingen av amalgamavskiljare.

Som angetts i föregående yttrande initierade bolaget även tillsammans med Sweden Re-cycling och IVL Svenska Miljöinstitutet (nedan IVL), ett projekt med stöd av LIFE – EU:s program för miljö och klimat. Projektets huvudsyfte var att minimera utsläppen av kvicksilver från tandvårdsmottagningar i Sverige och på sikt i övriga EU. Projektet har bl.a. resulterat i studier av IVL rörande kostnads- och nyttoanalys, en slutrapport samt framtagande av en prototyp för mer effektiv amalgamavskiljning (läs mer härom nedan). Referensgrupp för projektet har varit företrädare för Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, m.fl. Mot denna bakgrund anser bolaget att dess samlade erfarenhet och kunskap är mycket god.

Vad gäller avloppsledningarna från respektive praktik till respektive huvudstam vill bolaget förtydliga sin talan enligt följande.

Nu aktuella ärenden inleddes genom att de fyra tandläkarpraktikerna lämnade in en anmälan om driftsanering av tandläkarpraktikernas avloppsledningar till miljöförvaltningen. Anmälningarna avsåg avloppsledningarna från praktikerna till fastigheternas huvudstam. Planerade saneringsåtgärder stoppades emellertid av miljöförvaltningen och bolaget förelades att istället att utreda förekomsten av föroreningar i avloppsledningarna från praktikerna till de kommunala anslutningspunkterna.

Miljöförvaltningens motivering till föreläggandena tycks ha varit att föroreningens spridning först måste utredas innan omfattningen av saneringsåtgärderna bestäms. Såsom bolaget har förstått det ifrågasätter förvaltningen emellertid inte bolagets behovsbedömning att avloppsledningarna från praktikerna till huvudstammarna behöver saneras. Det framgår inte heller av besluten att en eventuell utredning av avloppsrören från praktikerna till huvudstammarna behövs med anledningen av att det valda saneringsförfarandet som av bolaget anlitate saneringsföretag använder sig av inte skulle resultera i en tillräckligt omfattande sanering av dessa delar. Mot bakgrund härav och med beaktande av att såväl förvaltningen som bolaget vill att avloppsrören från praktikerna till huvudstammarna ska saneras från kvicksilver måste en undersökning avseende förekomsten av kvicksilver i dessa delar av avloppsrören vara onödig och gå utöver vad som behövs för tillsynen. Härtill ska läggas att undersökningar är svåra att genomföra och normalt missvisande (se mer härom nedan). Det enda ett föreläggande om utredning av avloppsledningarna från praktikerna till huvudstammarna kommer att leda till är onödiga kostnader för respektive praktik.

Vad vidare gäller det orimliga med att utföra utredningar av avloppsledningar från huvudstammarna till de kommunala anslutningspunkterna vill bolaget förtydliga sin talan enligt följande.

Enligt kvicksilverforskare från IVL är det vidare svårt att se hur representativa prover ska kunna tas på slam från selektiva punkter eftersom slammängd och amalgammängd varierar, samt att rörens utseende påverkar var och hur amalgamet har ansamlats. Undersökning av aktuell del av en fastighets avloppssystem får således en prägel av slumpmässighet. Det har även bekräftats i en rapport från 2015 av Stockholm Vatten AB att det är svårt att ta representativa sedimentprov eftersom sediment i avloppsledningar inte är homogent och proverna utgörs av lokala stickprov. Av rapporten framgår vidare att sedimentprov från Torsgatan i Stockholm innehöll de högsta metallhalterna men att halterna i släppvattnet på samma plats inte var de högsta. Sammantaget visar detta att en undersökning av avloppsrör är oerhört vanskelig.

Om metoden ändå tillämpas uppskattar IVL Svenska Miljöinstitutet att det behöver tas ett prov varannan timme under en arbetsdag för att erhålla bästa möjliga resultat. Det tål att återigen lyfta fram Stockholm Vattens rapport från 2007 (nr 17-2007, *Kvicksilversanering av avloppsstammar*) samt bl.a. slutsatserna att genomförda provtagningar visar på svagheter på sätt att en provtagning är svår att genomföra och endast visar vad som finns på den lilla yta man tagit provet på, dvs. en potentiell förekomst av kvicksilver är inte jämnt spritt över avloppssystemet, samt att för det fall man finner kvicksilver i en provtagningspunkt så kan man anta att det även finns kvicksilver längre bort i stammen men det säger ingenting om vilka mängder det rör sig om.

Bolaget vill vidare, i relation till påstående om att det ska ha bromsat utvecklingen, lyfta fram det ovanstående i ljuset på sätt att det fortfarande är svårt att genom provtagning kontrollera förekomsten av kvicksilver i avloppsrör. Utvecklingsarbetet har därför istället fokuserat dels på bästa möjliga sanering oavsett dokumentation över i vilken utsträckning rören är förorenade med kvicksilver dels på förebyggandet åtgärder såsom utbildning och ny teknik så att utsläppen av kvicksilver ytterligare minskar. Härvid kan hänvisas till Miljö- och hälsoskyddsnämndens i Stockholms stad uppfattning i Mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt mål nr M 3417-15, i vilket nämnden framfört att det är svårt att

genom provtagning kontrollera förekomsten av kvicksilver i avloppsrör samt att det är praxis att avhjälpande sker oavsett tidigare dokumentation om rören är förorenade med kvicksilver (se domen, sid. 10-11).

I sammanhanget kring saneringsarbetet av praktiker i Stockholms stad vill bolaget även hänvisa till erfarenheterna vid Henriksdals och Brommas reningsverk. Här har amalgamförbud i kombination med kontinuerliga saneringar av avloppsrör inom praktiker fram till huvudstam lett till att halter av kvicksilver i Henriksdals och Bromma reningsverk sjunkit under nuvarande gränsvärde avseende förekomst av kvicksilver i slammet. Arbetets fokus har inriktats på sanering av samtliga tandvårdsmottagningar i regionen fram till lodrät stamledning, utan föregående utredning av förekomst av kvicksilver, vilket resulterat i att halterna redan nu även underskrider det kommande betydligt mer strängare gränsvärdet. Utmaningen för reningsverken är istället förekomst av kadmium och silver. Se bild kring utvecklingen över tid nedan, tagen från

<http://miljobarometern.stockholm.se/miljogifter/kvicksilver/kvicksilver-i-rotslam/>.



Som angetts ovan har bolaget varit drivande i projektet som stöddes av LIFE – EU:s projekt för miljö och klimat. En del av projektet resulterade i studier av bland annat IVL rörande kostnads- och nyttoanalysen av saneringar av avloppssystemen inom tandläkarpraktiker fram till huvudstammen, där förekomsten av kvicksilver rimligen är högre än i resterande del av avloppssystemet. IVL konstaterade härvid att endast 40 procent av saneringarna av denna del av systemet var samhällsekonomiskt lönsamma. Bolaget har lämnat in slutrapporten tillsammans med sitt yttrande.

Ett ytterligare resultat av ovan nämnda projektet är att en prototyp för en mer effektiv amalgam-avskiljare har tagits fram. Sweden Recycling och Atium, som är ett Göteborgsbaserat startup-företag, har inlett ett samarbete för att utveckla en ny produkt där Atiums elektrokemiska filter kompletterar dagens amalgamavskiljare för att även fånga upp vattenlösta kvicksilverjoner. Atiums teknik bygger på forskning från Chalmers Tekniska Högskola. Förutom att komplettera befintlig amalgamavskiljare skulle denna reningsteknik även kunna användas i avloppsreningsverken för att rena rester av kvicksilver.

Nämnda arbete och resultat måste ställas i relation till svår genomförda och troligen inte representativa undersökningar av avloppsledningsnät av varierande kvalitet. Att undersöka avloppsrörsträckningen fram till den kommunala anslutningspunkten går utöver vad som är normalt och vad som är rimligt. Det kommer att bli ett alltför stort mått av slump i dessa resultat. Det måste istället anses rimlighet att reglera framtida renoveringar och ”normala” spolningar av stammarna så att dessa sker med vetskapen om att det kan finnas äldre ”fällor” med kvicksilver varför försiktighetsmått då iakttas.

Praktikertjänst får avslutningsvis i korthet även anföra följande.

- Föreläggandena är felaktigt är baserade på 10 kap. miljöbalken. Länsstyrelsens beslut ska redan på denna anledning fastställas. Här kan hänvisas till den praxis som länsstyrelsen i denna del hänvisar till i sitt beslut (MÖD 2011:25 och MÖD 2010:17) samt mark- och

miljödomstolens vid Nacka Tingsrätt dom den 28 augusti 2015 i mål nr M 3417-15.

- Länsstyrelsens beslut, som överklagats av nämnden, är välmotiverat och visar på en rimlig rättstillämpning; nämndens förelägganden är inte tydliga och preciserade, varför det råder oklarhet om vad Praktikertjänst har att göra.
- Härutöver är föreläggandena mer ingripande än vad som behövs i det enskilda fallet och går utöver vad som behövs för tillsynen.

Sammanfattningsvis vidhåller bolaget, med åberopande av vad som anförts ovan samt i tidigare skrifter vid såväl Mark- och miljödomstolen som länsstyrelsen, sin talan och hemställer att domstolen, med ogillande av miljönämndens överklagande, fastställer länsstyrelsens beslut.

Med anledning av att miljöförvaltningen vid ett bifall av deras överklagan har överlåtit till domstolen att bedöma skälig tid för att ge rapporten vill bolaget anföra att sex månader utgör en rimlig tid för upphandling, planering, provtagning, analys, upprättande av rapport samt inlämning till miljöförvaltningen. Jämförelse kan ske till redovisningsperioder för sanering av förorenad mark där sex månader är mer eller mindre standard.

DOMSKÅL

Tillämpliga bestämmelser framgår, utöver vad som anges nedan, av länsstyrelsens beslut.

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning.

Domstolen har att pröva om det överklagade föreläggandet har en rättslig grund, om det är tillräckligt preciserat och ändamålsenligt samt om det är proportionerligt.

Kan föreläggandet grundas på 10 kap. MB?

Ledningsnät nedströms en tandläkarmottagning som i vart fall bedrivits under en längre tid måste enligt domstolens bedömning typiskt sett betraktas som förorenade med amalgam i större eller mindre omfattning. Härvidlag är ledningarnas längd och orientering nedströms utöver avskiljningsutrustning inom mottagningen av största betydelse. Enligt mark- och miljödomstolens bedömning är det således möjligt att i sig basera ett undersökningsföreläggande på 10 kap om det kan antas att området är förorenat. Jfr bl.a. MÖD 2003:127 och 2006:36.

Kan föreläggandet grundas på 26 kap. MB?

Mark- och miljödomstolen anser även att 26 kap. miljöbalken är tillämpligt för att i sig för att ålägga en verksamhetsutövare att genomföra de undersökningar och utredningar samt att ge in dessa för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma om miljöbalken efterlevs.

Sammanfattningsvis gör mark- och miljödomstolen bedömningen att nämnden har laglig grund som krävs för att meddela ett undersökningsföreläggande.

Är föreläggandet tillräckligt precist utformat?

I grunden har nämnden ålagt klaganden att utreda förekomsten av föroreningar i rörledning. Det framgår inte om det bara är fråga om kvicksilver, vilket i och för sig får anses uppenbart, eller om nämnden åsyftat andra föroreningar. Nämnden har därefter preciserat vissa detaljer i dokumentationen. Enligt mark- och miljödomstolens bedömning är föreläggandet, med undantag att det synes oklart vilka föroreningar nämnden åsyftar och vad det är som ska provtas och analyseras, utformat på sätt som är normalt vid översiktliga utredningar av bl.a. förorenad mark. Länsstyrelsen har i sin motivering anmärkt att det är oklart vilka resultat som kan uppnås och att det skulle kunna leda till ytterligare undersökningar vilket skulle medföra oöverblickbara kostnader. Detta utgör enligt mark- och miljödomstolens bedömning snarare en normalitet när det gäller mål och ärenden om utredningar av förorenade områden. Det är i ytterst få fall som tillräcklig kunskap kan erhållas efter

en undersökning för att därefter kunna avgränsa och besluta om en åtgärd. Vad länsstyrelsen anfört beträffande föreläggandets utformning utgör således inte skäl för att upphäva nämndens beslut och återförvisa ärendet.

Är föreläggandet proportionerligt och ändamålsenligt?

Det framgår klart av både Praktikertjänst anmälan och av deras inställning i mark- och miljödomstolen att ledningarna inom mottagningarna fram till fastighetens huvudstam kommer att saneras. Det saknas därför skäl att kräva en undersökning dessa ledningssträckor enligt nämndens föreläggande. Redan på denna grund bör nämndens föreläggande upphävas. Enligt domstolens bedömning måste det finnas ett visst grundläggande underlag även inför ett eventuellt undersökningsföreläggande med den omfattning nämnden bestämt. Framför allt måste ledningsnätets dragning och dimensioner vara känt. För det fall tandläkarmottagningens ledning mynnar i en vertikal huvudstam inom fastigheten innan huvudstammen når anslutningspunkten kan det ifrågasättas om det föreligger sådana fysiska förhållanden att amalgam skulle kunna sedimentera i någon omfattning av betydelse. Om däremot även huvudstammen i större omfattning har horisontell utbredning kan förhållandena vara annorlunda. Det framgår inte av nämndens beslut om förhållandena är likartade för de olika fastigheterna. Oavsett vilket måste kostnaderna för utredningarna, mot bakgrund av vad domstolen anfört ovan om den typiska föroreningsbilden, ställas i relation till både nyttan av utredningarna och kostnaden för åtgärderna. Jfr 2 kap. 7 § miljöbalken.

Mark- och miljödomstolen anser inte att nämnden har visat att nyttan av de förelagda utredningarna överstiger kostnaderna för de samma samt att det bör övervägas om det i det enskilda fallet är möjligt och skäligt att direkt förelägga om åtgärder i ledningsnätet fram till fastigheternas anslutningspunkt till det kommunala ledningsnätet. Överklagandet ska därför avslås.

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

Överklagande senast den 19 maj 2020.

Ann Westerdahl

Carl-Philip Jönsson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Ann Westerdahl, ordförande, och tekniska rådet Carl-Philip Jönsson. Föredragande har varit tingsnotarien Sara Engström Bubenko.