



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Emma Schäder

Efterbehandlingsansvaret av
förorenade områden

En utredning med utgångspunkt från Kramfors och Svanö f.d. sulfitmassafabriker. Fokusering på rättsreglerna om förvaringsfall samt verksamheter som avslutats efter 1969, men den förorenade verksamheten i sig avslutats före 1969.

Examensarbete
20 poäng

Handledare: Annika Nilsson

Ämnesområde: Miljö rätt

Höstterminen 2001

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och problemställning	5
1.3 Avgränsning	6
1.4 Material och metod	6
1.5 Disposition	6
2 MILJÖVÅRDSARBETET	8
2.1 Förorenade områden	8
2.2 Bedömningsgrunder	9
3 RÄTTSLÄGET INNAN MILJÖBALKEN	11
3.1 En historisk inledning	11
3.2 Miljöskyddslagen	12
4 RÄTTSLÄGET IDAG	13
4.1 Allmänt om miljöbalken	13
4.2 Allmänna hänsynsregler	13
4.3 Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	15
4.4 Förorenade områden	16
4.4.1 Allmänt om kapitel 10 i miljöbalken	16
4.4.2 Verksamhetsutövare	16
4.4.2.1 Solidariskt ansvar	17
4.4.3 Fastighetsägare	17
4.4.4 Skälighetsbedömning	18
4.4.5 Värdeökning	19
4.4.6 Upplysningsskyldighet	19
4.4.7 Utredningsskyldighet	19

4.4.8	Miljörisikområde	20
4.5	Polluter Pay Principle (PPP)	20
5	EFTERBEHANDLINGSANSVARET ENLIGT PROMULGATIONSLAGEN	21
5.1	Klippanmålet	21
5.2	Miljöbalken efter Klippandomen	22
6	EFTERBEHANDLING AV F.D. KRAMFORS SULFITFABRIK	23
6.1	Historisk bakgrund	23
6.1.1	Grundandet av Kramfors sulfitfabrik	23
6.1.2	Framställningen av pappersmassa	23
6.1.3	Nedläggningen	24
6.2	Föroreningen	24
6.2.1	Hanteringen av kisaska	24
6.2.2	Utförda verksamheter	25
6.2.2.1	Förlängning av tillstånd	25
6.2.2.2	Återställning	25
6.3	Fastighetsförhållanden	26
6.4	Utförda utredningar och miljörisikbedömningar	26
6.5	Efterbehandlingen	26
6.5.1	Åtgärder	26
6.5.2	Finansiering	27
6.6	Utredda ansvarsförhållanden av VBB VIAK	27
7	EFTERBEHANDLING AV F.D. SVANÖ SULFITFABRIK	29
7.1	Historisk bakgrund	29
7.2	Föroreningen	29
7.3	Fastighetsförhållanden	30
7.4	Utförda utredningar och miljörisikbedömningar	30
7.5	Efterbehandlingen	30
7.6	Utredda ansvarsförhållanden av VBB VIAK	31
8	ANSVARET FÖR EFTERBEHANDLING AV F.D. KRAMFORS SULFITFABRIK	32
8.1	Verksamhet	32
8.1.1	Verksamheten på Kramfors sulfitfabrik	32
8.1.2	En bredare tolkning av verksamhetsbegreppet	32

8.1.2.1	Segelsällskapet	33
8.1.2.2	Gruvområdet	33
8.2	Solidariskt ansvar för f.d. Kramfors sulfittfabrik?	33
8.3	Skälighetsbedömning av efterbehandlingsansvaret	34
9	ANSVARET FÖR EFTERBEHANDLING AV F.D. SVANÖ SULFITFABRIK	36
9.1	Verksamheten på Svanö sulfittfabrik	36
9.2	Förvaringsfall	36
9.2.1	Förvaringsfall innan miljöbalken	36
9.2.1.1	Hörneforsärendet	36
9.2.2	Förvaringsfall enligt miljöbalken	37
9.2.3	Olja i urinbrunnen	38
9.2.4	Förvärvars ansvar	38
9.2.5	Kramfors kommuns ansvar vad gäller förvaringsfallet på Svanö	39
10	MINA SLUTSATSER	40
10.1	Sammanfattande allmänt efterbehandlingsansvar	40
10.2	Slutsatser för efterbehandlingsansvaret gällande f.d. Kramfors sulfittfabrik	40
10.3	Slutsatser för efterbehandlingsansvaret gällande f.d. Svanö sulfittfabrik	41
11	AVSLUTNING	43
11.1	Åtgärder i Kramfors kommun	43
11.2	Avslutningsord	43
	LITTERATURFÖRTECKNING	44
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	47

Sammanfattning

Efterbehandling av gamla industriområden skall ses till den effekt som de kvarvarande miljöstörningarna har på människor och miljö. Åtgärderna får inte ge upphov till oacceptabla miljöproblem och för varje förorenat område är det viktigt att se till vilken markanvändning som är lämpligt för respektive område, och vidta de efterbehandlingsåtgärder som krävs.

Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd är skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av miljöbalkens kapitel 2 iakttas. Verksamhetsutövaren skall kunna visa för tillsynsmyndigheten att verksamheten inte medför olägenheter för människors hälsa eller miljön i sådan grad att det inte kan accepteras. En markanvändning, där någon mänsklig aktivitet inte bedrivs, men där det finns risk för att den leder till utsläpp eller någon annan form av olägenhet för omgivningen, definieras som miljöfarlig verksamhet. Verksamhetsutövaren skall svara för de åtgärder som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människor eller miljön.

Detta arbete baseras på två kisaskeförorenade områden, f.d. Kramfors och Svanö sulfitfabriker. På uppdrag av Kramfors kommun utfördes 1999 utredningar angående efterbehandling av de kisaskeförorenade områdena. Enligt dessa utredningar anses det inte finnas någon ansvarig för efterbehandlingen. Naturvårdsverket har beslutat om ett bidrag till efterbehandlingen av dessa förorenade områden.

Ansvarsutredningarna för områdena är komplicerade eftersom verksamheten vid Kramfors sulfitfabrik upphörde 1977, men hanteringen av kisaska 1963. Enligt miljöbalkens övergångsbestämmelser skall bestämmelserna i 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § MB tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969. Detta är aktuellt då verkningarna av verksamheten alltjämt pågår vid tiden för miljöbalkens ikraftträdande enligt 1 § och om det föreligger behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten. Övergångsregelns omfattning skall bedömas genom skälighetsbedömningen i 10 kap. 4 § MB.

Enligt Darpös avhandling innefattar MB 10 kap. hela den industriella verksamheten och inte själva deponeringen eller utsläppet. Detta har också visat sig i praxis att det är hela verksamheten som är avgörande vid ansvarsbedömningen. Därmed kan reparativa krav riktas mot verksamhetsutövaren vid f.d. Kramfors sulfitfabrik, vilket i detta fall var SCA.

Kramfors kommun har mellan år 1985 och 1990 deponerat bland annat gatubrunnsslam, mjölk samt djurkadaver med hög cesiumhalt i området vid f.d. Kramfors sulfitfabrik. I enlighet med MB 10 kap. 6 § skall flera verksamhetsutövare svara solidariskt om de är ansvariga enligt 2 §. Kramfors

kommuns förening kan inte leda till att de tvingas stå för SCA: s del av föreningen, alltså kisaskan, då kommunens förening taget för sig, inte skulle göra det motiverat med någon efterbehandling av området. En verksamhetsutövare som visar att hans bidrag till föreningen är så obetydligt att det inte ensamt motiverar efterbehandling skall ansvara endast för den del som motsvarar bidraget. Enligt en sammanvägning bör Kramfors kommun avföras från ansvarsbedömningarna. De har ju bara bidragit till föreningen i begränsad mån enligt MB 10 kap. 4 §. Ser man till förarbetena till MB kan SCA då få svara fullt ut för hela efterbehandlingskostnaden, då deras bidrag till föreningen inte är obetydligt.

Vad gäller f.d. Svanö sulfittfabrik lades verksamheten ner år 1966 och enligt miljöbalkens regler skall den aktiva driften ha bedrivits efter den 30 juni 1969. Eftersom själva verksamheten på Svanö var avslutad före detta datum så går Ncb fria från ansvar. Kramfors kommun övertog fabriksområdet och övriga delar av ön. I egenskap av markägare kan Kramfors kommun vara ansvarig att hindra spridningarna av föreningarna och efter en rimlighetsbedömning även efterbehandlingen av området. Enligt förarbetena till miljöbalken följer ett reparativt ansvar av den förvaring som en markägare har haft och som orsakat en förening, under den tid som han har haft avfallet i sin rådighet. Avgörande blir en rimlighetsbedömning, eftersom skälighetsutrymmet bör vara mindre då deponeringen vid f.d. Svanö sulfittfabrik upphört före den 1 juli 1969.

Förord

Det har uppskattats att vi i Sverige har ca 22000 förorenade områden.¹ Många av dessa problem härrör från verksamheter som bedrevs innan den moderna lagstiftningen kom till. I vissa fall rör det sig om lämningar efter industriell verksamhet från tiden före sekelskiftet eller ännu längre tillbaka. Då använde man sig ofta av primitiv utrustning och öppna system. Ofta hade man bristande kontroll och säkerhetsutrustning, samt bristande kunskap om olika ämnens hälso- och miljöeffekter.²

Idag medför många av de förorenade områdena stora problem för omgivande natur och en del har även negativ effekt på djurlivet och oss människor. Vi blir alla påverkade av förorenade områden, direkt genom utlakning i vår natur eller indirekt när vår efterkommande generation tvingas att ta om hand om dessa markområden. Många av dessa förorenade områden är i mycket stort behov av åtgärder. Antingen tar denna generation hand om försyndelserna eller så överlåter vi det till kommande generationer. Då riskerar dessutom många av de gifterna att spridas och ta sig in i näringskedjorna och situationen förvärras och saneringen fördyras.³

Jag hoppas att denna uppsats kan komma att bidra till att klargöra en del av de problem som finns vad gäller efterbehandlingsansvaret. Ett stort tack till min handledare Annika Nilsson på Lunds universitet samt till Tobias Berglin på Länsstyrelsen i Västernorrlands län.

¹ Naturvårdverket, Sanering av förorenad mark och gruvavfall, Pressmeddelande 990616, www.viron.se.

² Darpo, Jan, Eftertanke och förutseende, Uppsala, 2001, s. 16.

³ Motion till riksdagen, Sanering och efterbehandling av förorenade områden, 1999/2000: MJ229 s. 3.

Förkortningar

MB	Miljöbalken (1998:808)
MBP	Lagen (1998:811) om införande av miljöbalken, promulgationslagen.
ML	Miljöskyddslagen (1969:387)
Ncb	Norrlands Skogsägare Cellulosa AB
RF	Regeringsformen KK1974: 152
SCA	Svenska Cellulosa AB
SOU	Statens offentliga utredningar
VRF	1880 års vattenrättsförordning
ÄVL	Äldre vattenlagen, 1918 års vattenlag (1918:523)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Frågan om vem som ska stå för kraven på miljövårdsåtgärder i samband med förorenade områden är ofta komplicerad. Flera parter kan vara inblandade, såväl i tiden som i rummet.⁴ Diskussioner om ansvarsförhållandena har ofta uppkommit sedan all näringsverksamhet på en fastighet har upphört och den siste verksamhetsutövaren lämnat fastigheten i förorenat skick.⁵ De förorenade områdena är ett mycket omfattande och delvis outrett miljöproblem.

1.2 Syfte och problemställning

Idag finns många gamla industriområden runt om i landet. Även om där inte sker någon mänsklig aktivitet så pågår saker hela tiden. De tippar man lagt upp bryts ner och olika ämnen transporteras med luft, vatten eller som stoft till omgivningen. Vem är då ansvarig för att dessa ämnen läcker ut? Vem kan ställas till svars, bekosta de undersökningar och den efterbehandling som krävs?

Detta arbete baseras på två kiskaskeförorenade områden. Områdena är f.d. Kramfors och Svanö sulfitfabriker och båda ligger i Kramfors kommun. Någon ansvarig för efterbehandling av områdena anses inte finnas enligt de gjorda utredningarna samt miljöbalkens regler. Ansvarsutredningarna för dessa områden är komplicerade eftersom verksamheten vid Kramfors sulfitfabrik upphörde 1977, men hanteringen av kisaska 1963. Kramfors kommun har under 90-talet dessutom deponerat avfall i området. Svanö sulfitfabrik upphörde 1966 och Kramfors kommun tog sedan över området.

Vid ansvarsutredningen för dessa två förorenade områden måste särskilt miljöbalkens regler vad gäller avslutade verksamheter innan år 1969 ses över, samt reglerna som rör fall där nuvarande markägare räknas som ansvarig på grund av rådigheten över det förorenade området. I miljöbalkens regler om efterbehandling av förorenade områden finns oklarheter och motsägelser, vilket gör att texten i vissa delar är svår att förstå.⁶

Mitt syfte med detta arbete är att med utgångspunkt från dessa kiskaskeförorenade områden studera gällande rätt för efterbehandling av områden där föroreningen avslutats innan 1969, men den övriga verksamheten fortsatt efter detta datum. Jag vill också bringa klarhet i de så kallade förvaringsfal

⁴ Darpö a.a. s. 273.

⁵ Rubenson, Stefan, Miljöbalken, Stockholm, 1998, s. 71.

⁶ Darpö a.a. s. 56.

len, där markägaren bedriver miljöfarlig verksamhet på grund av själva förvaringen och därmed anses som ansvarig för efterbehandlingen.

1.3 Avgränsning

I denna uppsats täcker jag in specifika delar av miljöbalkens regler som rör efterbehandling av förorenade områden. Miljömyndigheternas arbete med förorenade områden kan i många fall vara mycket komplicerade och de arbetar många gånger även med lagar som rör fastighetsrätt och till exempel plan- och bygglagen. Dessa rättsområden kommer att utelämnas här.

De förorenade områden som tas upp i uppsatsen har haft tillstånd till den aktuella verksamheten. Hur dessa tillstånd påverkat ansvarsbedömningen för efterbehandlingen kommer inte att tas upp här, då det är ett i sig självt omfattande ämne att utreda.

1.4 Material och metod

Detta arbete har både teoretisk och praktisk utformning. Vad gäller det teoretiska materialet har jag använt mig av aktuella lagar, praxis och förarbeten, både till miljöbalken och till miljöskyddslagen. Vissa rapporter ur Naturvårdsverkets serie efterbehandling och sanering har jag använt. Vidare har bland annat Jan Darpös avhandling "Eftertanke och förutseende" studerats och hjälpt mig till stor del.

Det material som rör de båda förorenade områdena i Kramfors har jag fått från Länsstyrelsen i Västernorrlands län och med hjälp av besök och elektronisk post har jag hållit mig uppdaterad med vad som hänt rörande f.d. Kramfors och Svanö sulfittfabriker. För att få en heltäckande bild av sulfittfabrikernas historia har jag använt mig av en dokumentation av arbetet på Kramfors sulfittfabrik 1907-1977, som gjorts av Fägerborg/Rosengren vid Nordiska museet. Jag har också haft stor nytta av rapporten Gamla industriområden av Bengt Schibbye som skrivit på uppdrag av Delegationen för miljöprojekt Sundsvall-Timrå.

1.5 Disposition

Arbetet inleds med en inledning gällande förorenade områden för att därefter gå igenom rättsläget innan miljöbalken. Sedan går jag djupare in på rättsläget idag vad gäller efterbehandling av förorenade områden.

De båda f.d. sulfittfabrikerna presenteras med hjälp av en historisk tillbakablick för att sedan gå in på de utredningar som gjorts rörande dessa nedlagda sulfittfabriker. Under resterande del av arbetet utreder jag ansvaret för områ-

denas efterbehandling med hjälp av studier i gällande rätt på det specifika området.

2 Miljövårdsarbetet

2.1 Förorenade områden

Efterbehandling är ett samlande namn på alla åtgärder som vidtas för att begränsa eller undanröja spåren av en viss markanvändning. I uttrycket efterbehandling ryms ett fullständigt återställande av området till dess ursprungliga skick, olika slags behandling av de förorenade massorna, tillfälliga eller permanenta skyddsåtgärder i eller i närheten av det förorenade området, samt isolering av föroreningarna.⁷ Enligt Naturvårdsverket innefattar ordet efterbehandling åtgärder som syftar till att varaktigt eliminera eller minska den nuvarande och framtida påverkan på hälsa och miljö från föroreningar i mark, grundvatten, sediment och från deponier. Efterbehandling innefattar även åtgärder för att begränsa inverkan på landskapet.⁸

Vad gäller efterbehandling av gamla industriområden kan de utgå från två skilda perspektiv. I det första kan man se till den effekt som de kvarvarande miljöstörningarna har på människor och miljö. Ett viktigt krav blir då att åtgärderna i sig inte får ge upphov till oacceptabla miljöproblem. I det andra perspektivet kan man se till vilken markanvändning som ur andra aspekter är lämplig för respektive område, och vidta de efterbehandlingsåtgärder som krävs.⁹ Ett viktigt led i arbetet att kartlägga och ta hand om alla förorenade områden ligger i att höja kompetensen och medvetenheten hos verksamhetsansvariga, berörda myndigheter och även andra människor.¹⁰

I början av 1990-talet kartlade Naturvårdsverket och länsstyrelserna översiktligt behovet av efterbehandling. Nu pågår fortsatta inventeringar och antalet områden uppskattas till ca 22000. Av dessa har 12000 identifieras.¹¹ En beräknad kostnad för att klara av saneringarna är minst 20 miljarder kronor. Om siffran visar sig riktig och ambitionen att få allt åtgärdat till år 2020, då är det också angeläget att få igång saneringarna där förorenaren betalar.¹² Stöd går idag till projekt där det inte går att hitta någon ansvarig för föroreningarna, eller där man kan vänta sig långdragna processer om ansvarsfrågan. Det skall även vara fråga om viktiga projekt där det finns direkta hälsorisker eller risker att grundvatten eller ytvatten kan förorenas.¹³

⁷ Darpö a.a. s. 71.

⁸ Naturvårdsverket, Efterbehandling av förorenade områden, Rapport 4803, Värnamo, 1997, s. 12.

⁹ Schibbye, Bengt, Gamla industriområden, Miljöprojekt Sundsvall-Timrå, Delrapport 11, 1990, s. 31.

¹⁰ Naturvårdsverket, Inför ett långsiktigt saneringsarbete, Rapport 4318, Lund, 1994, s. 7.

¹¹ Naturvårdsverket, Pressmeddelande 990616 a.a.

¹² Motion till riksdagen a.a. s. 3.

¹³ Naturvårdsverket, Pressmeddelande 990616 a.a.

De branscher som mest orsakat dessa föroreningar är bl.a. sågverk, metallverk, kemiska industrier, avfallsupplag, massa- och papper och bensin och olja.¹⁴

En del föroreningar utgör ingen större fara där de ligger. Det kan vara fråga om relativt beskedliga kemikalier som ligger i täta lerlager utan kontakt med grundvattnet. Om däremot någon börjar gräva, schakta eller dika i dessa områden kan föroreningarna lösas ut till skada för omgivningen.¹⁵

2.2 Bedömningsgrunder

Förorenade områden är svåra att definiera eller avgränsa. Miljömyndigheterna får ofta arbeta med betydande osäkerheter när det gäller arten och graden av föroreningen och dess geografiska spridning. Detta gör att en reglering som enbart är kopplad till faktiskt förorenade områden eller föroreningar över en viss nivå blir otillräcklig.¹⁶ För att skapa ett bedömningsunderlag beträffande pågående, möjlig eller planerad markanvändning gör man en riskanalys. Genom den kan man sedan uppskatta och sammanväga betydelsen av effekter av olika kombinationer av risktyper, transportvägar, exponeringsvägar samt skyddsåtgärder. Därmed får man en riskbild för vistelse på och användning av ett område.¹⁷

Innan en riskbedömning görs av ett område med förhöjda föroreningshalter bör man avgöra om objektet är förorenat genom lokal påverkan, genom storskalig spridning eller om nivåerna på området är förhöjda av naturliga orsaker.¹⁸ Risken för skador på miljö och hälsa kring ett förorenat område beror till stor del på om föroreningarna kan spridas i omgivningen. I miljövårdsarbetet är det viktigt att beakta risken för spridning från och till bl.a. byggnader och anläggningar, grundvattnet, ytvattnet och i sediment.¹⁹ Risken för hälsoskador beror också på i vilken grad befolkningen kan bli utsatta för föroreningarna.

En bedömning skall göras av hur skyddsvärd den aktuella naturmiljön är. Sedan skall en bedömning av föroreningarnas kemiska och fysikaliska egenskaper avgöra föroreningens farlighet. Även en kontroll av halterna av de aktuella ämnena måste bedömas. Vid kontrollen av denna föroreningsnivå måste en jämförelse göras av det undersökta områdets grannskap som bedöms vara påverkade av lokala källor.²⁰

¹⁴ Naturvårdsverket, Efterbehandling, Pågående och genomförda projekt, Rapport 4172, Lund 1993, s. 13.

¹⁵ Darpö a.a. s. 24.

¹⁶ Darpö a.a. s. 21.

¹⁷ Schibbye a.a. Bilaga 1, s. 6.

¹⁸ Naturvårdsverket, Generella riktvärden för förorenad mark, Rapport 4638, 1997, s. 12.

¹⁹ Naturvårdsverket, Bedömningsgrunder för förorenade områden,

www.environ.se/dokument/lagar/bedgrund/foromr.html.

²⁰ Naturvårdsverket, www.environ.se/dokument/lagar/bedgrund/foromr.html a.a.

Vid bedömningen delar man in dessa faktorer i en fyrgradig skala från ingen påverkan av punktkälla till mycket stor påverkan av punktkälla. Därefter görs en sammanvägning av dessa faktorer och då erhålls den slutliga klassningen av riskerna.²¹

²¹ Naturvårdsverket, www.environ.se/dokument/lagar/bedgrund/foromr.html a.a.

3 Rättsläget innan miljöbalken

3.1 En historisk inledning

I Sverige har det länge funnits regler mot förorening av vatten. Dessa var främst inriktade på att skydda fisket och sjöfarten. Det var fråga om enstaka bestämmelser som var utformade som bötes sanktionerade förbud. De kompletterades även med regler om skadestånd.²²

I takt med att Sverige industrialiserades ökade också behovet av att reglera de verkningar som följde av detta skeende. År 1874 kom hälsovårdsstadgan som innehöll regler till skydd för omgivningshygien, men stadgan innehöll även vattenrättsliga bestämmelser. Det var också under den här tiden som hälsovårdsnämnder inrättades i städerna och man började använda sig av förprovning, en slags tillståndsplikt.²³

Vid slutet av 1880-talet var den industriella expansionen enorm. De fabriker som anlades släppte ut sitt avloppsvatten i stort sett orenat. Det var först då skadorna blivit så stora att fisket stördes som anläggningarna prövades av myndigheterna.²⁴

Den första giltiga lagstiftningen för kontroll av vattenföroreningar kom med 1880 års vattenrättsförordning (VRF). Ägare till anläggning var tvungna att se till så att avfall inte släpptes ut i vattnet eller att annan olägenhet uppkom, enligt 12 § VRF.²⁵

Genom lagreformer 1918-1920 kom 1918 års vattenlag (ÄVL). Genom ÄVL upphävdes vattenrättsförordningen med undantag för 12 § som utgjorde den huvudsakliga regleringen av utsläpp av förorenat avloppsvatten. År 1942 reformerades 8 kap. ÄVL. Där gjordes en åtskillnad mellan kloakvatten och företagets utsläpp. I 8 kap. 32 § stadgades ett generellt förbud mot dessa utsläpp om någon olägenhet kunde uppkomma därav. Vidare kunde dock vattendomstolen ge tillstånd till utsläpp av industriellt avloppsvatten efter att en skälighetsavvägning gjorts. Denna skulle också följas av vissa försiktighetsåtgärder. Enligt 8 kap. 40 § innehöll detta tillstånd ett tioårigt skydd mot ytterligare krav såvida inga oförutsedda skador uppstod dessförinnan. Företagen skulle själva ansvara för att lagens regler efterlevdes.²⁶

²² Naturvårdsverket, Vem har ansvaret?, Rättsläget idag och förslag för framtiden, Rapport 4354, Stockholm, 1994, s. 10.

²³ Naturvårdsverket, Vem har ansvaret? a.a. s. 10.

²⁴ Naturvårdsverket, Vem har ansvaret? a.a. s. 11.

²⁵ Naturvårdsverket, Vem har ansvaret? a.a. s. 28.

²⁶ Naturvårdsverket, Vem har ansvaret? a.a. s. 29.

3.2 Miljöskyddslagen

Med Miljöskyddslagen (ML) fick vi i Sverige den första samlade lagstiftningen som gällde för princip alla slags störningar som kunde komma från en fastighet. Alla som utövade eller ämnade utöva miljöfarlig verksamhet skulle följa den skälighetsram som följde av 4 och 5 §.²⁷ I dessa lagregler skulle hänsyn tas till vad som var tekniskt möjligt, ekonomiskt möjligt och miljömässigt motiverat.²⁸ Utövaren skulle vidta dessa skyddsåtgärder ifall verksamheten var miljöfarlig verksamhet. ML gällde även för markanvändning som kunde orsaka förorening. Lagen var alltså tillämplig så snart det förelåg en beaktansvärd risk för förorening.²⁹

Ett speciellt försiktighetsmått som innefattades i 5 § 1 st. var efterbehandling av ett mark- eller vattenområde där miljöfarlig verksamhet tidigare hade bedrivits. Ansvar för företagaren upphörde inte då verksamheten avslutades.³⁰ Detta klargjordes även då 1988 års miljöproposition kom och ett tillägg skrev in i 5 § ML att efterbehandlingsskyldigheten kvarstod även efter det att verksamheten hade upphört. Departementschefen uttalade att gamla skador kunde angripas med stöd av omprövningsbestämmelserna i 24-25 § §. Dessa paragrafer kunde användas för att kräva åtgärder mot alla slags skador som redan var uppkomna vid omprövningstillfället.³¹

En ny myndighet, Koncessionsnämnden, skapades för att reglera tillståndsgivningen.³² Naturvårdsverket var central tillsynsmyndighet och länsstyrelsen skötte den löpande tillsynen.³³

Förorenarens ansvar var objektivt och kompensation till de skadelidande skulle utgå oavsett om verksamheten hade tillstånd eller inte. Enligt övergångsbestämmelserna punkter 4 och 5 gällde Miljöskyddslagens tillåtlighetsregler även för verksamheter som påbörjats innan den 1 juli 1969, då ML trädde ikraft.³⁴

Miljöskadelagen tillkom 1986 och innebar att skadeståndsbestämmelserna i miljöskyddslagen lyftes ur till en egen lag. I samband med detta skärptes också ansvaret så att den som bedrev en miljöfarlig verksamhet var strikt ansvarig för de skador verksamheten medförde. Detta kunde bara ge ersättning till de skadelidande, inte bekosta efterbehandlingen.³⁵

²⁷ Proposition 1969:28, Miljöskyddslagen, s. 3.

²⁸ Michanek, Gabriel, Svensk miljö rätt, 2 uppl., Oskarshamn, 1993, s. 134.

²⁹ Naturvårdsverket, Efterbehandling av förorenade områden a.a. s. 46.

³⁰ Proposition 1969:28, a.a. s. 4.

³¹ Proposition 1987/88:85, Miljöpolitiken inför 90-talet, s. 218.

³² Proposition 1969:28, a.a. s. 191.

³³ Naturvårdsverket, Vem har ansvaret? a.a. s. 42.

³⁴ Proposition 1969:28, a.a. s. 301.

³⁵ Schibbye a.a. s. 36.

4 Rättsläget idag

4.1 Allmänt om miljöbalken

Miljöbalken följdes av ett omfattande lagstiftningsarbete som pågått sedan slutet av 1980-talet.³⁶ Den 1 januari 1999 trädde miljöbalken (MB) i kraft. Den kan karakteriseras som ett regelverk där 16 miljölagar sammansmälts.³⁷

I miljöbalken regleras varje individs ansvar främst genom principerna och hänsynsreglerna i 2 kap. Det ansvar som åläggs var och en genom miljöbalken är av betydelse för det mer långsiktiga miljöarbetet. I 1 kap. 1 § står angivet att bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling så att nuvarande och kommande generation tillförsäkras en hälsosam och god miljö. I paragrafens 4 punkt skall en långsiktig god hushållning tryggas.³⁸ Samtliga bestämmelser i miljöbalken skall tillämpas på ett sådant sätt att balkens mål och syfte bäst tillgodoses. När tveksamhet råder om vad som bör beslutas eller göras, skall det alternativ som mest sannolikt gynnar uthållig utveckling väljas.³⁹

4.2 Allmänna hänsynsregler

Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd är skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av miljöbalkens kapitel 2 iakttas. Det ankommer också på en verksamhetsutövare att kunna visa för tillsynsmyndigheten att den verksamhet som bedrivs inte medför effekter eller på annat sätt motverkar miljöbalkens mål på ett sätt som inte kunnat begränsas. Verksamhetsutövaren skall också kunna visa att verksamheten inte medför olägenheter för människors hälsa eller miljön i sådan grad att det inte kan accepteras.

Enligt 2 kap. 3 § MB skall skyddsåtgärder utföras samt försiktighetsmått vidtas för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Såväl fysisk som psykisk skada omfattas. Bedömningen måste utgå från hur män

³⁶ År 1989 tillsattes den så kallade Miljöskyddskommittén. Senare tillsattes Miljöorganisationsutredningen som den 1 november 1994 antog namnet Miljöbalksutredningen. Detta gjordes med ett tilläggsdirektiv till det förslag till miljöbalk som arbetats fram. 1996 överlämnade Miljöbalksutredningen betänkandet Miljöbalken. (Proposition 1997/98:45 Del 2 Bilaga 1, s. 446.)

³⁷ Darpö a.a. s. 55.

³⁸ Darpö har på sidan 39 i sin avhandling tagit upp miljörettens tre mål enligt H C Bugge. Dessa lyder: en ren miljö, samhällsekonomiskt effektivitet och rättfärdighet. Det första målet går längre än bara ”hållbar utveckling”. Det är ett absolut mål som innebär krav på de åtgärder som behövs för att uppnå ”ren miljö”.

³⁹ Proposition 1997/98:45 Del 2, s. 8.

niskor i allmänhet uppfattar störningen. Ibland kan skyddsåtgärderna utgöra en begränsning av verksamheten på ena eller andra sättet. Med skador och olägenheter avses inte endast påverkan på grund av utsläpp eller andra störningar, utan även sådant som utarmande av värdefulla natur- och kulturmiljöer eller den biologiska mångfalden samt misshushållning med naturresurser, energi eller material.⁴⁰ Bästa möjliga teknik skall också användas.⁴¹

Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi.⁴² Hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen får utrymme här.⁴³

I 7 § finns en skälighetsregel som anger att kraven i kapitlet skall gälla i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Kostnaden för att uppfylla hänsynsreglerna skall vara motiverad från miljösynpunkt. Detta innebär att proportionen mellan den nytta för människors hälsa och miljön som skyddsåtgärder eller försiktighetsmått medför inte får vara orimlig med hänsyn till de kostnader åtgärderna föranleder. Av riksdagen antagna miljömål skall vara styrande vid bedömningen av ett försiktighetsmått eller en skyddsåtgärds nytta för människors hälsa eller miljön. Det ankommer på verksamhetsutövaren att visa att kostnaden för en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller att den är orimligt betungande. Miljöbalken 2 kap. 7 § är något strängare mot företagen än tidigare skälighetsregler i miljöskyddslagen bland annat genom att bevisbördan för orimligheten lagts på företaget.⁴⁴

Alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medför skada eller olägenhet för miljön ansvarar till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. I den mån det föreskrivs i denna balk kan en skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma enligt 2 kap. 8 §. Bestämmelsen innebär inte att det alltid är de som ansvarar för skadans uppkomst som skall vidta de faktiska åtgärderna för att avhjälpa den skada eller olägenhet som har uppkommit. I vissa fall kan det vara mer kostnadseffektivt att någon annan utför dessa åtgärder.⁴⁵ Jag återkommer till detta i avsnitt 4.4.

I 9 § finns en stoppregel som är tillämplig på all verksamhet som omfattas av miljöbalkens mål. En verksamhet får inte bedrivas om den medför att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt. Stoppregeln griper in när balkens övriga bestämmelser inte räcker till.⁴⁶

⁴⁰ Proposition 1997/98:45 Del 2, s. 15.

⁴¹ MB 2 kap. 3 § 1 st.

⁴² Proposition 1997/98:45 Del 2, s. 20.

⁴³ MB 2 kap. 5 §.

⁴⁴ Bengtsson, Bertil, Speciell fastighetsrätt, uppl. 7, Göteborg, 1999, s. 189.

⁴⁵ Proposition 1997/98:45 Del 2, s. 25.

⁴⁶ Proposition 1997/98:45 Del 2, s. 27.

4.3 Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

I miljöbalken anges i kapitel 9 vad som menas med miljöfarligt verksamhet samt frågor om aktsamhet och tillståndsprövning. I kapitel 9 regleras utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, vattenområden eller grundvatten. Med utsläpp av exempelvis avloppsvatten avses alla utsläppsförfaranden, inte bara genom särskild ledning.

Vidare är miljöfarlig verksamhet användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten. Användning som kan komma i fråga kan vara av de mest skilda slag exempelvis fabriker och andra industriella anläggningar, jordbruk, trafikanelläggningar, kärntekniska anläggningar, deponier och andra upplag. Med miljöfarlig verksamhet avses också användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, strålning eller liknande.⁴⁷

Det är i likhet med miljöskyddslagen inte säkert att en verksamhet är farlig för miljön bara för att den har betecknats som miljöfarlig i 9 kap. 1 §. Om miljön påverkas eller kan påverkas på något av de sätt som anges i paragrafen så är det fråga om miljöfarlig verksamhet. Någon verksamhet i form av en mänsklig aktivitet behöver inte bedrivas. En markanvändning, där någon mänsklig aktivitet inte bedrivs, men där det finns risk för att den leder till utsläpp eller någon annan form av olägenhet för omgivningen, definieras som miljöfarlig verksamhet. Begreppet användning skall ses i ett långt tidsperspektiv vilket medför att exempelvis en avfallsdeponi eller soptipp som inte aktivt använts eller tillförts någonting på många år omfattas av begreppet.⁴⁸

Uttrycket olägenhet för människors hälsa definieras i 9 kap. 3 § som en störning som enligt en medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan negativt och som inte är ringa eller helt tillfällig.⁴⁹

Det är förbjudet att utan tillstånd bedriva miljöfarlig verksamhet som har beteckningen A eller B enligt förordning SFS 1998:899 som regeringen har utfärdat om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.⁵⁰ De mest miljöstörande anläggningarna, t.ex. raffinaderier har beteckningen A och måste ha tillstånd från miljödomstolarna. Andra miljöfarliga verksamheter av viss omfattning har beteckningen B i bilagan och tillståndsprövas hos den särskilda miljöprövningsdelegationen som finns hos länsstyrelsen. För vissa begränsade

⁴⁷ MB 9 kap. 1 § 3 punkt.

⁴⁸ Proposition 1997/98:45 Del 2, s. 107.

⁴⁹ Proposition 1997/98:45 Del 2, s. 15.

⁵⁰ MB 9 kap. 6 §.

frågor, som avloppsanordningar, kan kommunen meddela tillstånd. Dessa benämns som C-verksamheter.⁵¹

4.4 Förorenade områden

4.4.1 Allmänt om kapitel 10 i miljöbalken

Kapitel 10 i miljöbalken skall tillämpas på mark- och vattenområden som är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.⁵² I många av dessa fall kan verksamheten vara nedlagd. Givetvis omfattas även så kallade förvaringsfall som medfört förorening. Inom tillämpningsområdet faller sålunda t.ex. avslutade deponier eller förvaring av avfall eller kemikalier sedan en verksamhet upphört.⁵³

Reglerna är tillämpliga på marken, sedimenten, vattnet, byggnaden eller anläggningen. Dessa skall vara förorenade och skadorna skall vara konstaterade för att reglerna skall kunna tillämpas. Kraven enligt 10 kap. kan ställas på både pågående och avslutade verksamheter och aktiviteter.⁵⁴

De reparativa plikterna i 2 och 10 kap. MB bygger på en bedömning av det miljömässigt motiverande i de åtgärder som krävs, sammanvägt med kostnaden för dessa. Darpö menar att finns det inga verkningar och inget behov, finns heller inga förutsättningar för att kräva åtgärder. Därmed bör förutsättningen om verksamhetens faktiska drift bli avgörande för bestämmelsens tillämpning. Darpö uttrycker i sin avhandling att ordet verksamhet eller åtgärd inte skall tolkas alltför snävt.⁵⁵ Jag återkommer till detta i avsnitt 8.1.2.

4.4.2 Verksamhetsutövare

Ansvarig för efterbehandling är den som bedriver eller har bedrivit verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen. Denna räknas till den första ansvarskretsen och det ansvar som åligger honom brukar benämnas det direkta ansvaret. Vem som är verksamhetsutövare är en offentlighetsrättslig bestämning. Avgörande är vem som har makt och möjlighet att kontrollera verksamheten och därmed utsläppen från denna.⁵⁶

Verksamhetsutövaren skall svara för de åtgärder som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människor

⁵¹ Rubenson a.a. s. 67.

⁵² MB 10 kap. 1 §.

⁵³ Proposition 1997/98:45 Del 2, s. 118.

⁵⁴ Preskriptionslagen (1981:130) är inte tillämplig på efterbehandlingsansvaret enligt MB 10 kap. 4 § 2 stycket. I miljöbalkens proposition del 1 på sidan 360 kan man läsa att ansvaret för efterbehandling inte handlar främst om pengar som i preskriptionslagen.

⁵⁵ Darpö a.a. s. 282.

⁵⁶ Darpö a.a. s. 67.

eller miljön.⁵⁷ Detta står i överensstämmelse med PPP, principen att förore-
naren skall betala.⁵⁸ Skyldigheten kvarstår fram till dess att skadan eller olä-
genheten har upphört.⁵⁹

Ansvar kan göras gällande även mot tidigare verksamhetsutövare. Om verksamheten alltjämt pågår, bör förelägganden och andra beslut dock normalt riktas mot den som nu driver verksamheten. Detta gäller särskilt tillståndsgiven verksamhet eftersom tillståndet kan behöva omprövas. Om den nuvarande verksamhetsutövaren inte klarar av att avhjälpa olägenheten bör även en tidigare verksamhetsutövare sökas, under förutsättning att utövaren hade del i föreningen. Den nuvarande verksamhetsutövaren behöver dock inte sökas före den tidigare verksamhetsutövaren. Detta gör det lättare för myndigheterna att koncentrera sig på den eller de tidigare verksamhetsutövare som mer än andra har bidragit till föreningarna eller som har tillgångar som kan bekosta saneringsarbetet.⁶⁰ Om verksamheten har upphört kan förelägganden riktas mot en eller alla som har haft del i föreningen.⁶¹

4.4.2.1 Solidariskt ansvar

Om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 6 §, skall de svara solidariskt i den utsträckning inget annat följer av 4 § 1 st. Enligt den paragrafen är ansvaret begränsat och om en bedömning skulle medföra att det inte är skäligt att utkräva mer än ett begränsat ansvar för någon eller några av de ansvariga så skall inte det solidariska ansvaret få till följd att ansvar utöver begränsningen utkrävs.⁶²

Om verksamheten fortfarande bedrivs bör kraven normalt ställas på den nuvarande verksamhetsutövaren. Detta gäller särskilt i de situationer då verksamheten har tillstånd, eftersom efterbehandlingen kan göra att villkoren behöver omprövas. Tillsynsmyndigheten är dock oförhindrad att fritt välja mellan olika verksamhetsutövare. Detta fria val gäller särskilt om verksamheten inte längre bedrivs aktivt.⁶³

Vad de solidariskt ansvariga har betalat skall fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till den omfattning i vilken var och en har medverkat till föreningen och till omständigheterna i övrigt.

4.4.3 Fastighetsägare

Kan inte någon verksamhetsutövare utföra eller bekosta efterbehandling av en förorenad fastighet är var och en efterbehandlingsansvarig som förvärvat

⁵⁷ MB 10 kap. 2 §.

⁵⁸ Se avsnitt 4.5.

⁵⁹ Rubenson a.a. s. 71.

⁶⁰ Rubenson a.a. s. 73.

⁶¹ Proposition 1997/98:45 Del 2, s. 119.

⁶² MB 10 kap. 6 §.

⁶³ Darpö a.a. s. 74.

fastigheten och vid förvärvet känt till föroreningarna eller då borde ha upptäckt dem.⁶⁴ Denna regel liknar undersökningsplikten i jordabalken och innebär enligt Darpö att den som köper ett område där misstanke om föroreningar finns måste iaktta försiktighet. Lämpligen gör han det genom egna efterforskningar om den tidigare användningen och undersökningar av de områden där förorening kan misstänkas.⁶⁵

Fastighetsägaren tillhör således den andra ansvarskretsen. Darpö förklarar markägaransvar som de förpliktelser som är förenade med det passiva ägandet av en förorenad fastighet.⁶⁶ Ett väsentligt syfte med regleringen är att få till stånd markundersökningar före förvärv av näringsfastigheter. Enligt promulgationslagens 15 § skall denna regel inte tillämpas på förvärv som skett före miljöbalkens ikraftträdande.⁶⁷

Fastighetsägare är solidariskt ansvariga och den som vetat om föroreningarna bör svara framför den som bara borde ha insett dem.⁶⁸

4.4.4 Skälighetsbedömning

Efterbehandlingsansvaret innebär att den ansvarige i skälig omfattning skall utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som på grund av föroreningar behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. När ansvarets omfattning skall bestämmas skall det beaktas hur lång tid som förflutit sedan föroreningarna ägt rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att han bidragit till föroreningarna endast i begränsad mån, skall även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning.⁶⁹

Prövningen bör ske mot bakgrund av hänsynsreglerna i 2 kap. och främst då 8 §. Vid skälighetsbedömningen har tidsaspekten betydelse. Ju längre tid som förflutit sedan den skadegörande handlingen företogs, ju mindre ansvar.⁷⁰

Det kan vara mindre motiverat att ålägga en fastighetsägare att utföra efterbehandling utanför gränserna till fastigheten, jämfört med vad som skulle kunna åläggas förorenaren att göra.

⁶⁴ MB 10 kap. 3 §.

⁶⁵ Darpö a.a. s. 88.

⁶⁶ Darpö a.a. s. 307.

⁶⁷ Proposition 1997/98:45 Del 2, MBP s. 389.

⁶⁸ Proposition 1997/98:45 Del 2, s. 122.

⁶⁹ MB 10 kap. 4 § 1 st.

⁷⁰ Se avsnitt 8.3.

4.4.5 Värdeökning

Efterbehandling av ett förorenat område kan medföra en värdeökning på fastigheten. Lagstiftarna har täckt in ett förbud mot tillgodoräknande av denna värdeökning. Även om markägaren inte kan göras ansvarig för efterbehandling av ett förorenat område, kan han därmed tvingas stå för kostnader som motsvarar den värdeökning som fastigheten undergår efter utförda åtgärder.⁷¹

Om tillsynsmyndigheten eller någon annan som utfört efterbehandlingen i området kan visa att markens värde ökat p.g.a. åtgärderna kan alltså markägaren åläggas att stå för kostnaderna som motsvarar denna ökning. Det finns ingen tidsgräns för denna regel. Regeln kommer främst att användas när markägare förvärvat fastigheten innan miljöbalkens ikraftträdande.⁷²

4.4.6 Upplysningsskyldighet

Förutom ansvarsregler innehåller 10 kap. bland annat en bestämmelse om upplysningsskyldighet. Den innebär att var och en som äger eller brukar en fastighet och som upptäcker en förorening som kan medföra olägenhet eller skada måste anmäla detta till tillsynsmyndigheten.⁷³ Bestämmelsen är även straffsanktionerad enligt 29 kap. 5 §.

4.4.7 Utredningsskyldighet

Utredningsskyldigheten motsvarar efterbehandlingsansvaret.⁷⁴ Fastighetsägaren förpliktas dock i större utsträckning att svara för utredningskostnader än för efterbehandling, då utredningen kan vara till nytta för honom.⁷⁵

En saneringsförsäkring bekostad av verksamhetsutövare, garanterar ersättning för kostnader som inte täcks på annat sätt.⁷⁶ Försäkringen täcker sådana kostnader som uppkommit på grund av att tillsynsmyndigheten utfört rättelse eller begärt verkställighet genom kronofogdemyndighetens försorg enligt 26 kap.

Myndigheten kan förelägga den som utövar eller har utövat en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som kan befaras medföra en förorening att utföra undersökningar enligt 26 kap. 22 § MB. Undersökningen av ett misstänkt förorenat område är en långvarig process. Den måste ske i faser allteftersom kunskapen om området växer steg för steg.⁷⁷

⁷¹ MB 10 kap. 5 §.

⁷² Darpö a.a. s. 89.

⁷³ MB 10 kap. 9 §.

⁷⁴ Proposition 1997/98:45 Del 2, s. 122.

⁷⁵ MB 10 kap. 8 §.

⁷⁶ MB 33 kap. 1 och 3 §§.

⁷⁷ Darpö a.a. s. 229.

4.4.8 Miljöriskområde

I miljöbalkens kapitel 10 anges det i 10 till 14 § § om reglerna kring miljöriskområden. Områden som är kvalificerat förorenade skall förklaras som miljöriskområde av länsstyrelsen. Syftet är att skydda människor och omgivningen från påverkan från miljöriskområdet. Innan ett område förklaras som miljöriskområde skall nödvändiga utredningar göras för att klarlägga förutsättningarna för behovet av särskilda bestämmelser. Av förordning 1998:930 om miljöriskområde, framgår att länsstyrelsen har rätt att föreskriva om begränsningar av markanvändningen och andra försiktighetsmått under utredningstiden.⁷⁸

4.5 Polluter Pay Principle (PPP)

OECD lanserade ursprungligen PPP i en rekommendation från 1972. Principen vann snabbt internationellt gillande. Inom EU förekom principen redan 1973 och idag ingår den i EG-traktaten artikel 174. Förorenaren skall vidta de försiktighetsåtgärder som behövs för att skydda miljön. Dessutom har förorenaren ett reparativt ansvar att kompensera eller åtgärda den miljöskada som ändå uppkommit. En stat skall se till att föroreningarna som härrör från dess territorium inte träffar andra staters territorium eller internationellt vatten. Förorenaren skall inte kunna konkurrera genom lågt ställda miljökrav eller genomstatsstöd till miljöskyddsanordningar. Slutligen skall dagens generation av förorenare inte få förstöra den miljö och de förutsättningar som morgondagens generation skall leva i.⁷⁹

Det är bl.a. i miljöbalkens 2 kap. 8 § som PPP kommer till uttryck. Regeln är heltäckande och gäller allt slags reparativt ansvar inom balkens tillämpningsområde.⁸⁰ Vid FN-konferensen i Rio försommaren 1992 antogs ett handlingsprogram med namnet Agenda 21. Handlingsprogrammet är inte juridiskt bindande. Det karaktäriseras dock som politiskt och moraliskt förpliktande för myndigheterna.⁸¹

Det var också vid Riokonferensen 1992 som PPP slogs fast av FN-staterna. Principen stämmer väl överens med vår rättsuppfattning att den som orsakar problem skall själv bära konsekvenserna.⁸² PPP betyder att förorenaren och ingen annan skall betala för de preventiva och reparativa åtgärder som är motiverade av den fara för människor och miljön som en verksamhet medför.⁸³

⁷⁸ Rubenson a.a. s. 74.

⁷⁹ Darpö a.a. s. 28.

⁸⁰ Darpö a.a. s. 57.

⁸¹ Proposition 1997/98:45 Del 2, s. 5.

⁸² Naturvårdsverket, Vem ska betala?, Efterbehandling av förorenad mark, Rapport 4188, Stockholm 1994, s. 11.

⁸³ Darpö a.a. s. 323.

5 Efterbehandlingsansvaret enligt promulgationslagen

5.1 Klippanmålet

Klippans finpappersbruk släppte mellan år 1965 och 1975 ut stora mängder PCB till Emån i Småland. Bruket övertogs 1975 av Modo som 1989 sålde det vidare till ett finskt företag, Metsä-Särila. På grund av Klippans och Modos verksamhet bildades fiberbankar i Järnsjön, en del av Emån. I ett avtal med Naturvårdsverket åtog sig Modo att betala för sin del av saneringsarbetet, 12-14 miljoner kronor. Naturvårdsverket kunde dock inte hitta någon frivillig uppgörelse med Klippan och ärendet drogs inför Koncessionsnämnden. Klippan motsatte sig ansvar för de uppkomna föroreningarna.⁸⁴

Koncessionsnämnden ansåg att inget ansvar kunde krävas av Klippan då verksamheten och tillståndet överlätits till Modo. Regeringen hade motsatt uppfattning. Regeringsrätten meddelade dom i Klippanmålet och de ansåg att Klippan skulle slippa ansvar, eftersom företaget upphört med verksamheten före 1989. Miljöskyddslagen fick då ett tillägg till 5 § som innebar att det ansågs kunna krävas av en tidigare utövare av miljöfarlig verksamhet att avhjälpa olägenheter av verksamheter även sedan driften av verksamheten upphört.⁸⁵ Lagstiftaren ansåg att detta var ett förtydligande av vad som redan gällde. Regeringsrätten ansåg att det var en fråga om en ny regel och därmed kunde den inte gälla retroaktivt. Regeringsrättens ställningstagande innebar att det inte förelåg förutsättningar att tillämpa den regel om skyldighet att avhjälpa olägenheter som tillfogades 5 § miljöskyddslagen med ikraftträdande den 1 juli 1989, i fall där verksamheten upphört genom överlåtelse innan lagändringen trädde i kraft.⁸⁶ Klippandomen ansågs innebära att markägarna i många fall fick bära det ansvar som istället borde ligga på förorenaren.⁸⁷

Departementschefen ansåg i 1988 års proposition att ändringarna var ett förtydligande av vad som redan gällde. Att återställningsskyldigheten enligt miljöskyddslagen kvarstår även efter det den faktiska driften har upphört har vidare bekräftats i rättspraxis.⁸⁸

⁸⁴ RÅ 1996 ref 57.

⁸⁵ Se avsnitt 3.2.

⁸⁶ RÅ 1996 ref 57.

⁸⁷ Darpö a.a. s. 345.

⁸⁸ Proposition 1997/98:45 Del 1, s. 599.

5.2 Miljöbalken efter Klippandomen

Klippandomen kom under lagstiftningsarbetet med miljöbalken. Domen medförde att lagstiftaren reagerade med att i miljöbalken införa en övergångsregel i 8 § MBP. Bestämmelserna i 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § MBP skall tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969, om verkningarna av verksamheten alljämt pågår vid tiden för miljöbalkens ikraftträdande enligt 1 § och om det föreligger behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten. Övergångsbestämmelserna i promulgationslagen knyts an till den faktiska driften och har att göra med att övergångsregeln i paragrafen utgör en avgränsning mot tiden före miljöskyddslagens ikraftträdande. Före denna tidpunkt existerade inte begreppet miljöfarlig verksamhet.⁸⁹ 8 § MBP tar endast sikte på adressatfrågan och vad gäller dess omfattning skall detta bedömas genom skälighetsbedömningen i 10 kap. 4 § MBP.⁹⁰

Grundlagens förbud mot retroaktiv lagstiftning på straff- och skatterätts område finns i RF 2 kap. 10 §. Dessutom finns ett egendomsskydd i 2 kap. 18 §. Regeringen ansåg att miljöbalken regler bör gälla även för äldre verksamheter eller verksamheter där driften är nedlagd. En förutsättning är att det föreligger ett angeläget behov att avhjälpa skador eller om olägenhet förekommer. Regeringen ansåg att övergångsbestämmelsen inte träffades av grundlagens förbud mot retroaktiv lagstiftning. Därmed ansågs det att 2 kap. 8 § och 10 kap. i tillämpliga delar skall gälla för verksamheter där den faktiska driften har upphört före miljöbalkens ikraftträdande. Det är alltså lagstiftarens avsikt som ska vara tydligt.⁹¹

Lagrådet ansåg att 8 § MBP skulle bli betungande för enskilda, samt att den inte uppfyllde rimliga anspråk på förutsebarhet för dem som slutat med sin miljöfarliga verksamhet före den 1 juli 1989. Regeringen menade att dessa betungande föreskrifter som Lagrådet kallade dem bör bedömas utifrån såväl generella utgångspunkter som omständigheter i det enskilda fallet.⁹² Regeringens tillbakaverkande effekt är tydlig, vilket gör att den uppfyller den inledande förutsättningen för tillåten retroaktivitet enligt Klippandomen.⁹³

Lagen om införande av miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999.⁹⁴

⁸⁹ Proposition 1997/98:45 del 2, MBP, s. 385.

⁹⁰ MBP 8 §.

⁹¹ Proposition 1997/98:45 Del 1, s. 603.

⁹² Proposition 1997/98:45 Del 1, s. 603.

⁹³ Darpö a.a. s. 344.

⁹⁴ Proposition 1997/98:45 Del 2, MBP, s. 381.

6 Efterbehandling av f.d. Kramfors sulfitfabrik

6.1 Historisk bakgrund

6.1.1 Grundandet av Kramfors sulfitfabrik

Under slutet av 1800-talet byggdes ett stort antal sulfitmassafabriker i Sverige. Sedan 1900-talets början har det funnits sammanlagt 254 fabriker i landet för tillverkning av massa och papper. Drygt 180 av dem är idag nedlagda. De dominerande efterbehandlingsproblemen i anslutning till massa- och pappersindustrier bedöms vara industritippar, förorenad jord och fiberbankar.⁹⁵ De tippar man har lagt upp bryts ner och olika ämnen transporteras med luft, vatten eller som stoft till omgivningen.

År 1896 startade Ådalens första fabrik för kemisk massa, Frånö sulfatfabrik. Kramfors sulfitfabrik byggdes åren 1906-1907. Kramfors sulfitfabrik togs i drift 1907 och år 1918 moderniserades fabriken och där byggdes en spritfabrik. Efter ytterligare utbyggnader under senare hälften av 20-talet var Kramfors fabrik vid sidan av Svartvik utanför Sundsvall landets största sulfitfabrik med en årlig kapacitet på 60 000 ton massa.⁹⁶

1930 såldes Kramfors AB till Kreuger-koncernen Svenska Cellulosa AB men fungerade även i fortsättningen som dotterbolag. Från årsskiftet 1954-1955 upphörde självständigheten för Kramfors AB och företaget införlivades direkt med SCA.

6.1.2 Framställningen av pappersmassa

Träflisen kokades i en sur kokvätska under tryck vid hög temperatur. Detta kallas sulfitmetoden. Kokningen skedde i två steg med natriumsulfit i första steget och kalciumsulfit i det andra steget. Vid tillverkningen med dessa vätskor åtgick svaveldioxidgas, som framställdes i syraberedningen i kisugnen. Svaveldioxiden tillverkades genom rostning av svavelkis.⁹⁷ Denna process gav upphov till en restprodukt, kisaska. Den bestod huvudsakligen av järnoxid, men även oxider av andra metaller som finns i svavelkisen (arse

⁹⁵ Naturvårdsverket, Åtgärdsteknik, Metoder för efterbehandling och sanering av förorenad mark, Rapport 4232, s. 46.

⁹⁶ Fägerborg, Eva/ Rosengren, Annette, Kramfors Sulfitfabrik 1906-1977, Stockholm, 1979, s. 8.

⁹⁷ Fägerborg/Rosengren a.a. s. 39.

nik, zink, bly, koppar, nickel m.fl.) Kisaskan såldes till bl.a. Tyskland och utnyttjades i järnframställning.⁹⁸

Svavelkisen kom från Boliden och kördes på bil från en depå i Härnösand.⁹⁹

6.1.3 Nedläggningen

Det första varslet om nedläggning av Kramforsfabriken kom 1973 och nedläggningen var då bestämd till utgången av år 1974. Konjunkturen blev gynnsam och SCA beslöt att fortsätta driften. Fabriksområdet med byggnader såldes 1974 till Kramfors kommun.¹⁰⁰

År 1975 fick bolaget tillstånd av koncessionsnämnden för miljöskydd att bedriva verksamheten till utgången av mars 1977. Fabriken nedmonterades och arbetet med rivningen bekostades främst av kommunen och staten.¹⁰¹

6.2 Föroreningen

6.2.1 Hanteringen av kisaska

Vid hanteringen av kisaskan finns spill och rester inlagrat i två delar av fabriksområdet, dels den s.k. deponin varifrån utskeppning skedde, dels lagunen där avvattnings skedde. Denna avvattnings skedde mellan åren 1960-1962. 1963 lades den interna hanteringen av kisaskan om och ett helt slutet system infördes med rörtransport till silo och vidaretransport med specialfordon till Härnösand för utskeppning.¹⁰²

Kisaskan ligger delvis öppet i markytan och i direkt kontakt med vattnet i Ångermanälvens strand. Markföroreningarna yttrar sig som tungmetallsläckage via erosion och urlakning.¹⁰³ Förorenad areal beräknas vara ca 20 000 kvadratmeter.¹⁰⁴ Den kisaska som påträffats i älven härrör troligen från erosion av material som deponerats på land. I strandkanten ligger i vissa partier kisaska öppet för erosion av vågrörelser och nederbörd.¹⁰⁵

Kisaskan har höga halter av arsenik, bly, kobolt, koppar, nickel och zink.¹⁰⁶

⁹⁸ VBB VIAK/Kramfors kommun, Efterbehandling av kisaskeförorenat markområde, f.d. Kramfors Sulfitfabrik, Sundsvall, 1999-12-15, s. 3.

⁹⁹ Fägelborg/Rosengren a.a. s. 27.

¹⁰⁰ VBB VIAK, f.d. Kramfors Sulfitfabrik a.a. s. 3.

¹⁰¹ Fägelborg/Rosengren a.a. s. 92.

¹⁰² VBB VIAK, f.d. Kramfors Sulfitfabrik a.a. s. 4.

¹⁰³ VBB VIAK, f.d. Kramfors Sulfitfabrik a.a. s. 5.

¹⁰⁴ Kramfors kommun/ Jonsson, Bernt, Bidragsansökan för efterbehandlingsåtgärder, Kisaskeförorenat markområde inom Brunne 8:6, f.d. Kramfors sulfitfabrik, 2000-01-10.

¹⁰⁵ VBB VIAK, f.d. Kramfors Sulfitfabrik a.a. s. 9.

¹⁰⁶ Kramfors kommun, Bidragsansökan a.a.

6.2.2 Utförda verksamheter

Efter hanteringen av kisaska utnyttjades området som barktipp.

År 1985 prövade länsstyrelsen ärende angående tippning av gatubrunns slam inom området. Där föreskrevs att deponeringen skulle följas upp utifrån ett kontrollprogram, samt att en årlig redovisning skall lämnas till länsstyrelsen.¹⁰⁷ Den 16 september 1986 fick Kramfors kommun tillstånd av länsstyrelsen att deponera kött med för hög cesiumhalt. Under denna vår tippades även mjölk med för hög cesiumhalt där. Övertäckning samt kalkning skulle utföras efter varje deponering.¹⁰⁸

Kommunen fick även tillstånd 1987 enligt miljöskyddslagens 10 § och 2 § miljöskyddförordningen, för deponering av slam och aska inom området. Askan kom från hetvattencentralen. Kommunen sökte tillståndet för 1988 och 1989. Avfallsmängderna skulle komma att uppgå till 100 ton gatubrunns slam, 3000 ton aska och 4000 ton avvattnat avloppsslam.¹⁰⁹

6.2.2.1 Förlängning av tillstånd

Kommunen sökte och fick 1990-04-25 tillstånd till förlängning att deponera avvattnat slam, ask- och gatubrunns slam till och med 1990-07-31. I ansökan bifogades också en återställningsplan där kommunen utlovade att deponeringsområdet skulle gräsbesås och återställas till naturmark.¹¹⁰

6.2.2.2 Återställning

Den 5 september 1991 godkände miljö- och hälsoskyddskontoret den utförda återställningen som gatukontoret gjort. Detta gjordes med en besiktning på plats av Brunne 8:6.¹¹¹ Återställningsarbetena innebar en övertäckning av den del av området som utnyttjats av kommunen och viss kanalisering av ytvattnet ut från området.¹¹²

¹⁰⁷ Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Anmälan om tippning av gatubrunns slam på stg 1836, Kramfors kommun, 11.183-776-85 82-04, 1985-06-07.

¹⁰⁸ Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Anmälan om deponering av kött som kasserats i Kramfors kommun, 11.183-2177-86 82-04, 1986-09-16.

¹⁰⁹ Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Tillstånd enligt miljöskyddslagen för deponering av slam och aska, Kramfors kommun, 11.1821-2377-87 82-04, 1987-12-09.

¹¹⁰ Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Anmälan om fortsatt deponering av avvattnat slam, aska och gatubrunns slam, Kramfors kommun, 2420-2439-90, 2282-60-041, 1990-04-25.

¹¹¹ Kramfors kommun, Miljö- och hälsoskyddskontoret, Återställning av slam- och asktippen på fastigheten Brunne 8:6, 1991-09-05.

¹¹² VBB VIAK, f.d. Kramfors Sulfitfabrik a.a. s. 6.

6.3 Fastighetsförhållanden

Fastighetsägare är Kramfors kommun och området utgörs en del av Brunne 8:6. I Kramfors kommuns översiktsplan är området klassat som förorenad mark. Ångermanälven är riksintresse enligt MB 3 kap. 6 §.¹¹³

6.4 Utförda utredningar och miljöriskbedömningar

Utredningar har på uppdrag av Kramfors kommun utförts av VBB VIAK i nära samarbete med länsstyrelsen i Västernorrlands län och miljökontoret i Kramfors kommun. VBB VIAK är ett av de nio specialiserade dotterbolagen inom konsultföretaget SWECO. Konsultföretaget VBB sammanställde 1999-12-15 utredningarna i en rapport som bl.a. innehöll resultat av fältundersökningar, miljöriskbedömning, förslag till efterbehandling samt en ansvarsbedömning. Undersökningarna har finansierats av Naturvårdsverket.¹¹⁴

Miljöriskerna med kisaskan inom området har bl.a. bedömts vara att delar av kisaskan ligger öppet och är då åtkomligt för människor och djur. Strandzonen är inte stabil, genom pågående vågerosion. Ett attraktivt strövområde skall uppbyggas efter sanering, då området ingår i Kramfors tätorts närmiljö.¹¹⁵

6.5 Efterbehandlingen

6.5.1 Åtgärder

Saneringsåtgärder bör vidtas för att minska miljöriskerna. Vid avtäckning och bortforsling av massor kan totalmängden bli större då det är svårt att avgränsa grävningen till bara de 10 000m³ kisaskehaltiga massorna. VBB har föreslagit att övertäckning och inkapsling skall ske.¹¹⁶ Strandlinjen skall säkras genom att ett anpassat erosionsskydd läggs ut i strandzonen för att stoppa pågående vågerosion och återställa tidigare strandlinje inom området.¹¹⁷ Kommunen vill dels göra det strandnära området tillgängligt för industriändamål och/eller rekreationsområde, dels stoppa urlakningen av tungmetaller till Ångermanälven.¹¹⁸

¹¹³ VBB VIAK, f.d. Kramfors Sulfitfabrik a.a. s. 5.

¹¹⁴ VBB VIAK, f.d. Kramfors Sulfitfabrik a.a. s. 3.

¹¹⁵ VBB VIAK, f.d. Kramfors Sulfitfabrik a.a. s. 10.

¹¹⁶ VBB VIAK, f.d. Kramfors Sulfitfabrik a.a. s. 11.

¹¹⁷ Kramfors kommun/ Jonsson, Bernt, Anmälan enligt miljöbalken, Uppdrag 1157084-002, Sundsvall 2001-05-18.

¹¹⁸ Kramfors kommun, Bidragsansökan a.a.

Länsstyrelsen gjorde bedömningen 2001-02-09 att Kramfors kommuns planerade åtgärder avseende förorenade marken inte kunde medföra betydande miljöpåverkan.¹¹⁹

6.5.2 Finansiering

Kramfors kommun sökte 2000-01-10 bidrag hos Naturvårdsverket för efterbehandlingsåtgärder. Ansökan avsåg gälla de slutliga efterbehandlingsåtgärder inom det undersökta området, en kostnad uppskattad till ca 6 miljoner kronor.¹²⁰ Miljöprövningen bedömdes i ansökan ta ca 6 månader, medan själva efterbehandlingsåtgärderna beräknades kräva ca 1 års genomförandetid.¹²¹ Kommunen uppgav i bidragsansökan till Naturvårdsverket att de hade för avsikt att ta upp diskussionen med tidigare verksamhetsutövare för medverkan till saneringsbehovet, för att minska bidragsbehovet.¹²²

Naturvårdsverket beviljade den 19 juni 2000 bidrag till länsstyrelsen i Västernorrlands län för efterbehandling av Kramfors f.d. sulfitfabrik samt Svanö f.d. sulfitfabrik. Medlen gavs i form av ett rambidrag och länsstyrelsen kan fördela bidraget mellan objekten på de sätt som länsstyrelsen finner mest lämpligt. Verket förbehåller sig rätten att reducera eller upphöra med bidraget vid exempelvis avsevärda fördröjningar, om verkets medel bedöms otillräckliga eller om bidragsvillkoren inte uppfylls. Områdena skall enligt Naturvårdsverket vara slutligt åtgärdade senast vid utgången av år 2004.¹²³

6.6 Utredda ansvarsförhållanden av VBB VIAK

VBB VIAKs utredning består av 6 kapitel samt 8 medföljande bilagor. Ansvarsförhållandena tas upp under utredningens kap. 2 och en kort ansvarsbedömning görs där.¹²⁴ I utredningen kommer VBB fram till att den verksamhet som orsakat de aktuella miljöstörningarna avslutades 1963 och bedrevs av SCA. Vidare skriver de att för senare verksamhet inom området, med Kramfors kommun som fastighetsägare och huvudman har tillstånd funnits och avslutningsåtgärder vidtagits. Någon ansvarig verksamhetsutövare som enligt miljöbalkens regler kan åläggas efterbehandlingsansvar för de kisa-skeförorenade områdena, bedöms i utredningen inte finnas. I utredningen

¹¹⁹ Länsstyrelsen Västernorrlands län, Beslut om ej betydande miljöpåverkan för planerade åtgärder avseende förorenad mark vid f.d. Kramfors sulfitmassafabrik, Kramfors kommun, 242-11483-00, 2001-02-09.

¹²⁰ VBB VIAK, f.d. Kramfors Sulfitfabrik a.a. s. 13.

¹²¹ Kramfors kommun, Bidragsansökan a.a.

¹²² Kramfors kommun, Bidragsansökan a.a.

¹²³ Naturvårdsverket/Gullbring, Per, Länsstyrelsen i Västernorrlands län- rambidrag avseende förberedelser och åtgärder för efterbehandling av förorenade områden, Dnr 642-5007-00 642-5008-00, 2000-10-06.

¹²⁴ VBB VIAK, f.d. Kramfors Sulfitfabrik a.a. s. 7.

kring ansvarsförhållandena saknas hänvisning till miljöbalkens aktuella lagrum.¹²⁵ Se nedan kapitel 8 där jag utreder ansvarsfrågan.

VBB VIAKs utredning har sedan använts som grund för den bidragsansökan som Kramfors kommun lämnat till Naturvårdsverket.¹²⁶

¹²⁵ VBB VIAK, f.d. Kramfors Sulfitfabrik a.a. s. 7.

¹²⁶ Se avsnitt 6.5.2.

7 Efterbehandling av f.d. Svanö sulfitfabrik

7.1 Historisk bakgrund

År 1906 sattes sulfitfabriken på Svanö igång. Det var Svanö AB som sedan 1867 även hade ett sågverk på ön. Aktiemajoriteten i Svanö AB köptes 1927 av Dynäs AB. Sulfitfabriken var i drift till 1966, då all verksamhet upphörde. Vid nedläggningen ägdes fabriken av Ncb, då Dynäs AB sålde området 1966. 1972 övertog Kramfors kommun fabriksområdet och övriga delar av ön.¹²⁷ De övergivna fabriksbyggnaderna revs 1976. Byggnadsdelar m.m. avlägsnades till 0,2 meters djup under markytan. En bristfällig övertäckning genomfördes också.¹²⁸

7.2 Föroreningen

För verksamheten på Svanö sulfitfabrik behövdes svaveldioxid. Svavelkisen rostades inom fabriksområdet och en restprodukt, kisaska uppkom vid tillverkningen. Den bestod huvudsakligen av järnoxid, men även arsenik, zink, bly, koppar och nickel.

Kisaskan såldes till Tysklands järnframställning och utlastning skedde från en kaj vid Ångermanälvens strandzon. Kisaskan var innan transport förvarad i ett magasin i norra delen av industriområdet.¹²⁹

Hanteringen av kisaskan medförde att spill och rester finns dels över och utanför den f.d. kajen, dels i anslutning till magasinet. Kisaskan ligger idag till stor del öppet i markytan på Kolbacksberget och även i direkt kontakt med vattnet i form av en öppen sandbank som sträcker sig ut i Ångermanälven.¹³⁰

Mängden kisaska i vattenområdet innanför den gamla kajen har beräknats till ca 2400 m³. Utanför kajen beräknas mängden kisaska till ca 6500 m³.¹³¹ Inom magasinet och Kolbacksberget har ingen annan verksamhet skett, endast en promenadväg har anlagts längs Kolbacksberget som löper delvis över kisaskesedimenten.

¹²⁷ VBB VIAK/Kramfors kommun, Efterbehandling av kisaskeförorenat markområde, f.d. Svanö Sulfitfabrik, Sundsvall, 1999-12-15, s. 5.

¹²⁸ VBB VIAK, f.d. Svanö Sulfitfabrik a.a. s. 6.

¹²⁹ VBB VIAK, f.d. Svanö Sulfitfabrik a.a. s. 3.

¹³⁰ VBB VIAK, f.d. Svanö Sulfitfabrik a.a. s. 3.

¹³¹ VBB VIAK, f.d. Svanö Sulfitfabrik a.a. s. 8.

7.3 Fastighetsförhållanden

De områden som är förorenade utgör delar av Svanön 1:37 i Kramfors kommun. Fastighetsägare är Kramfors kommun. Svanön är i Kramfors kommuns översiktsplan markerad som ett område med särskilda utvecklingsmöjligheter. Ön är också klassad enligt MB 3 kap. 6 § som ett riksintresse för kulturminnesvården. Vattenområdet är en allmän farled i Ångermanälven och den är riksintresse enligt MB. Generellt strandskydd råder enligt MB 7 kap. 13 och 14 § §. Inga detaljplaner berör detta område.¹³²

7.4 Utförda utredningar och miljöriskbedömningar

På uppdrag av länsstyrelsen och Kramfors kommun har utredningar utförts av VBB VIAK under 1998 och 1999.¹³³ De undersökningar som utförts visade bl.a. att kisaskan ligger helt öppet i strandkanten för vågerosion. En trolig kajkonstruktion löper parallellt med strandlinjen.¹³⁴

Markprover har visat framförallt höjda halter av arsenik, bly, kadmium, kobolt, koppar, nickel och zink.¹³⁵

På grund av kisaskans metallinnehåll, den pågående vågerosionen av sandbanken och att de förorenade områdena ligger så nära de boende på ön är riskerna och olägenheterna stora. Kolbacksberget är ett rekreativsområde med många besökare, bl.a. av skolelever på Sandö.¹³⁶

7.5 Efterbehandlingen

Området skulle efter sanering kunna vara mycket attraktivt för sport- och friluftslivet.¹³⁷ Planerad efterbehandling kommer att beröra både markområden vid Kolbacksberget och magasinet samt vattenområdet i Ångermanälven utanför Kolbacksberget. VBB VIAK rekommenderar i sin utredning att området utanför Kolbacksberget skall saneras genom utgrävning från land av kisaska över den gamla kajen. Vidare bör området utanför kajen sugmuddras. Muddrade massor kan pumpas till en särskild anlagd avvattningslagun inom industriområdet.¹³⁸

Längs hela strandlinjen anläggs ett erosionskydd utformat för att motstå vågerosion vid varierande vattenstånd upp till högsta högvatten. Med utför

¹³² VBB VIAK, f.d. Svanö Sulfitfabrik a.a. s. 5.

¹³³ VBB VIAK, f.d. Svanö Sulfitfabrik a.a. s. 3.

¹³⁴ VBB VIAK, f.d. Svanö Sulfitfabrik a.a. s. 8.

¹³⁵ VBB VIAK, f.d. Svanö Sulfitfabrik a.a. s. 9.

¹³⁶ VBB VIAK, f.d. Svanö Sulfitfabrik a.a. s. 11.

¹³⁷ VBB VIAK, f.d. Svanö Sulfitfabrik a.a. s. 11.

¹³⁸ VBB VIAK, f.d. Svanö Sulfitfabrik a.a. s. 16.

da undersökningar som underlag kan kostnaderna för föreslagna åtgärder uppskattas till ca 12 miljoner kronor.¹³⁹

Naturvårdsverket tilldelade Länsstyrelsen i Västernorrlands län bidrag till efterbehandling av Kramfors f.d. sulfitfabrik samt Svanö f.d. sulfitfabrik.¹⁴⁰ Syftet med bidragen är att få till stånd åtgärder före utgången av år 2002.¹⁴¹

7.6 Utredda ansvarsförhållanden av VBB VIAK

VBB VIAKs utredning angående Svanö f.d. sulfitfabrik består av 7 kapitel samt 11 medföljande bilagor. Ansvarsförhållandena tas upp under utredningens kap. 2 och en kort ansvarsbedömning görs där. Där anges att någon ansvarig verksamhetsutövare inte finns, då miljöstörningarna avslutades 1966 och då bedrevs av Ncb.¹⁴² I utredningen står vidare att någon ansvarig verksamhetsutövare som enligt miljöbalkens regler kan åläggas efterbehandlingsansvar för de kisaskeförorenade områdena, bedöms inte finnas. Hänvisning till aktuella lagrum gällande ansvarsförhållandena kring förorenade områden saknas i utredningen.¹⁴³ Se nedan kapitel 9 där jag utreder ansvarsfrågan.

VBB VIAKs utredning har sedan använts som grund för den bidragsansökan som Kramfors kommun lämnat till Naturvårdsverket.¹⁴⁴

¹³⁹ VBB VIAK, f.d. Svanö Sulfitfabrik a.a. s. 18.

¹⁴⁰ Naturvårdsverket/Gullbring, Per a.a.

¹⁴¹ Se avsnitt 6.5.2.

¹⁴² VBB VIAK, f.d. Svanö Sulfitfabrik a.a. s. 6.

¹⁴³ VBB VIAK, f.d. Svanö Sulfitfabrik a.a. s. 6.

¹⁴⁴ Se avsnitt 6.5.2.

8 Ansvaret för efterbehandling av f.d. Kramfors sulfitfabrik

8.1 Verksamhet

8.1.1 Verksamheten på Kramfors sulfitfabrik

Darpö använder sig i sin avhandling ett exempel om en industri som använt sig av flera platser för avfallsdeponering. Olika deponeringar eller utsläpp från en industri är inte att se som separata verksamheter.¹⁴⁵ Det är den som ansvarar eller ansvarade för industrin som träffas av bestämmelsen. Vidare skriver Darpö att såsom verksamheten i 10 kap. MB innefattar, bör alltså hela den industriella verksamheten i sin helhet betraktas, inte själva utsläppet eller deponeringen.¹⁴⁶

VBB kom i sin utredning fram till att den verksamhet som orsakat de aktuella miljöstörningarna i Kramfors avslutades 1963 och bedrevs av SCA. Därför drog man slutsatsen i utredningen att någon ansvarig verksamhetsutövare som enligt miljöbalkens regler kan åläggas efterbehandlingsansvar för de kiskaskeförorenade områdena inte finns. Darpö skriver i sin avhandling om en industri som deponerat avfall i ett område fram till 1967, men verksamheten i övrigt pågått fram till 1975. De reparativa kraven kan då riktas mot verksamhetsutövaren.¹⁴⁷ Är det fråga om enstaka deponering utan samband med annan verksamhet, eller om verksamheten i sin helhet är nedlagd före den 1 juli 1969, kan förorenaren inte nås med kraven.

SCA: s kiskaskehantering i Kramfors avslutades 1963. Den övriga verksamheten avslutades 1977 och i ansvarsutredningar som dessa skall alltså hela den industriella verksamheten betraktas. Reparativa krav kan därför riktas mot verksamhetsutövaren vilket i detta fall var SCA.

8.1.2 En bredare tolkning av verksamhetsbegreppet

Enligt Darpö skall uttrycket verksamhet eller åtgärd inte tolkas alltför snävt. Uttrycket verksamhetsutövare i 10:2 bör omfatta samtliga de företeelser som betraktas som verksamheter och åtgärder i miljöbalken. Det är hela balkens bestämning av uttrycken som är avgörande för kapitlets tillämpningsområde, inte den betydelse som används i enstaka kapitel.

¹⁴⁵ Darpö a.a. s. 86.

¹⁴⁶ Darpö a.a. s. 64.

¹⁴⁷ Darpö a.a. s. 86.

Uttrycket verksamhet är ett betydligt vidare begrepp än den skadegörande handlingen som orsakade föroreningen och det bör reserveras för aktiviteten i sin helhet, inte bara de delar av den som orsakade skadan. Enligt 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § innefattar ordet verksamhet uttrycket miljöfarlig verksamhet, under förutsättning att förvaringsfallet gett upphov till förorening.¹⁴⁸

8.1.2.1 Segelsällskapet

Koncessionsnämnden fattade beslut rörande ett segelsällskap. De hade använt ett område för båtuppläggning, men hade senare flyttat båtarna till en annan plats. Länsstyrelsen i Stockholm bedömde med bakgrund av Klipppanmålet att verksamheten var avslutad eftersom platsen för uppläggningsen hade övergivits före den 31 maj 1989. Länsstyrelsen kom fram till att verksamheten var nedlagd. Koncessionsnämnden menade att man skulle se till hela den verksamhet båtklubben utförde och att den inte var avslutad.¹⁴⁹

8.1.2.2 Gruvområdet

År 1979 lämnade Koncessionsnämnden tillstånd till verksamhet för bl.a. malmbrytning i Åsengruvan. Med det tillståndet följde villkor för framtida efterbehandling vid nedläggning, såsom åtgärder för iordningsställande av området och skyddsåtgärder.

Boliden Mineral Aktiebolag anmälde att gruvdriften vid Åsengruvan skulle upphöra i slutet av 1993 och ansåg att en del av områdets efterbehandling skulle bekostas av staten, eftersom verksamheten där avslutats långt före miljöskyddslagets tillkomst. Vid denna del av gruvan hade ingen aktiv verksamhet bedrivits sedan 1920-talet. Koncessionsnämnden ansåg i beslut 1994 att efterbehandlingskyldighet enligt villkoret 1979 omfattade hela området som avsågs i tillståndet, oavsett om verksamheten i praktiken bedrivits där eller inte. Bolaget hade därmed återställningskyldighet även för det område där ingen verksamhet hade bedrivits.¹⁵⁰

8.2 Solidariskt ansvar för f.d. Kramfors sulfittfabrik?

Eftersom man skall se till den hela industriella verksamheten vid ansvarsutredningar, kan reparativa krav riktas mot SCA för den förorening av kisaska som skett vid Kramfors f.d. sulfittfabrik. I detta fall har dock Kramfors kommun mellan år 1985 och 1990 deponerat bland annat gatubrunnsslam, mjölk samt djurkadaver med hög cesiumhalt i området.¹⁵¹

Enligt MB 10 kap. 6 § skall flera verksamhetsutövare svara solidariskt om de är ansvariga enligt 2 §. En verksamhetsutövare som visar att hans bidrag

¹⁴⁸ Darpö a.a. s. 64.

¹⁴⁹ KN B 94/97

¹⁵⁰ KN B 138/94

¹⁵¹ Se avsnitt 6.2.2.

till föreningen är så obetydligt att det inte ensamt motiverar efterbehandling, då skall han ansvara endast för den del som motsvarar bidraget. Bevisbördan ligger alltså på företagaren.¹⁵² En verksamhetsutövare kan inte åläggas att stå för andras delar om hans utsläpp tagna var för sig, inte skulle göra det motiverat med någon efterbehandling av området. Detta då vare sig med hänsyn till utsläppens omfattning eller med hänsyn till föreningarnas farlighet.¹⁵³ Så snart en verksamhetsutövares bidrag till föreningen inte är så obetydlig som nyss har sagts, svarar han alltså fullt ut för hela efterbehandlingskostnaden oavsett i vilken utsträckning han har bidragit till föreningen.¹⁵⁴

Som ovan nämnt är SCA ansvarig för efterbehandlingen av den kisaska som finns kvar vid f.d. Kramfors sulfitfabrik, då man skall se till hela den industriella verksamheten.¹⁵⁵ Frågan är då om Kramfors kommuns deponering har bidragit till föreningen i området. Här gäller det då för SCA att visa att deras bidrag inte ensamt motiverar efterbehandling utan att Kramfors kommun har ett solidariskt ansvar. I nämnda utredning som bekostades av Naturvårdsverket anges det att markföreningen är orsakad av den tidigare hanteringen av kisaska. Ska man slå av på kraven mot en verksamhetsutövare bör det göras genom en godtagbar skälighetsavvägning.¹⁵⁶

8.3 Skälighetsbedömning av efterbehandlingsansvaret

Skälighetsbedömningen i MB 10 kap. 4 § medför att det faktum att det gått lång tid kan uppvägas av att föreningarna utgör en stor miljöfara.¹⁵⁷ De miljömässigt och ekonomiskt motiverade åtgärderna bör vara skäliga i förhållande till de bakomliggande omständigheterna som ledde till föreningen och till den enskilde adressaten för kraven.¹⁵⁸

När ansvarets omfattning skall bestämmas skall det beaktas hur lång tid som förflutit sedan föreningarna ägt rum och vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Skälighetsavvägningen kommer att utfalla annorlunda ju närmare i tiden verksamheten vållat olägenheterna.¹⁵⁹ En sammanvägning bör göras av alla faktorer enligt 10 kap. 4 §.

Om en verksamhetsutövare visar att han bidragit till föreningarna endast i begränsad mån, skall även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets om

¹⁵² Bengtsson a.a. s. 199.

¹⁵³ Darpö, a.a. s. 73.

¹⁵⁴ Proposition 1997/98:45 Del 2, Bilaga 1, Lagrådets förslag, s. 473.

¹⁵⁵ Se avsnitt 8.1.1.

¹⁵⁶ Darpö, a.a. s. 75.

¹⁵⁷ Se avsnitt 4.4.4.

¹⁵⁸ Darpö a.a. s. 72.

¹⁵⁹ Proposition 1997/98:45 Del 1, s. 605.

fattning. Darpö skriver att han uppfattat rättsläget om ”begränsad mån” som om att det är en möjlighet att helt frita dem från ansvar som bidragit med en försumbar del av föreningarna. På så vis kan tillsynsmyndigheten avföra ”bagateller” från ansvarsbedömningarna.¹⁶⁰ Kan verksamhetsutövaren visa att en del av föreningen beror endast på åtgärder av andra verksamhetsutövare, torde det normalt inte vara skäligen att ålägga honom efterbehandlingsansvar för den delen av föreningen.

Kramfors kommuns bidrag till föreningen är här mycket begränsad. Enligt en sammanvägning enligt 10 kap. 4 § bör Kramfors kommun avföras från ansvarsbedömningarna. Ser man till förarbetena till MB kan SCA då få svara fullt ut för hela efterbehandlingskostnaden, då deras bidrag till föreningen inte är obetydligt.¹⁶¹

¹⁶⁰ Darpö a.a. s. 72.

¹⁶¹ Proposition 1997/98:45 Del 2, Bilaga 1, Lagrådets förslag, s. 473.

9 Ansvaret för efterbehandling av f.d. Svanö sulfitfabrik

9.1 Verksamheten på Svanö sulfitfabrik

I VBB VIAKs utredning anges att någon ansvarig verksamhetsutövare i Svanö inte finns, eftersom miljöstörningarna avslutades 1966 och då bedrevs av Ncb.¹⁶² Tillämpningen av miljöbalkens regler skall alltså bero på att den aktiva driften bedrivits efter den 30 juni 1969. Eftersom själva verksamheten på Svanö var avslutad före detta datum, Ncb lade ned Svanö sulfitfabrik år 1966, så går de fria från ansvar. Avgörande i denna bedömning är alltså innebörden av ordet verksamhet, där man skall se till företaget i sin helhet.¹⁶³

9.2 Förvaringsfall

9.2.1 Förvaringsfall innan miljöbalken

I 1942 års ÄVL gjordes ingen skillnad om verksamheten fortfarande pågick eller var avslutad.¹⁶⁴ Koncessionsnämnden bestämde redan på 1970-talet att det skulle finnas ett krav på recipientundersökningar som kunde ställas på huvudmannen för en avfallsdeponi så länge som deponin medförde förorening av miljön, d.v.s. långt efter att aktiva driften var avslutad.¹⁶⁵

Typiska exempel på förvaringsfall har varit avslutade avfallsdeponier och gruvhögar samt olika former av kemikalieförvaring i tankar, cisterner och brunnar. ML var tillämplig så länge som det fanns risk att föroreningarna skulle sprida sig från upplaget, tunnorna o.s.v. Preventiva krav på försiktighetsåtgärder inför framtiden kunde därför ställas mot den som hade rådighet över avfallet. Enligt miljöskyddslagen skulle kraven i första hand riktas emot den som faktiskt hade genererat avfallet eller orsakat skadorna genom sin aktiva verksamhet, alltså själve förorenaren. Denna rättspraxis var stabil och påbörjades i början av 1970-talet.¹⁶⁶

9.2.1.1 Hörneförsärendet

Ncb hade bedrivit miljöfarlig verksamhet och genom avloppsutsläpp hade fiberbankar uppstått. Naturvårdsverket ansåg att fiberbankarna skulle be

¹⁶² VBB VIAK, f.d. Svanö Sulfitfabrik a.a. s. 7.

¹⁶³ Darpö a.a. s. 86.

¹⁶⁴ Darpö a.a. s. 79.

¹⁶⁵ Darpö a.a. s. 340.

¹⁶⁶ Darpö a.a. s. 75.

traktas som en självständig, passiv form av verksamhet. Detta godtogs emellertid inte av KN som uttalade att fiberbankarna uppstått genom tillåten verksamhet och det var inte hållbart att den skulle övergå till att bli en självständig verksamhet bedriven av Ncb.¹⁶⁷

Vad gäller förvaringsfallet kunde reparativa krav ställas på förorenaren, även i de fall verksamheten var nedlagd eller överlåten. Kraven kunde ställas på den ursprungliga verksamhetsutövaren så länge som det förvarade avfall/kemikalierna representerade någon fara för miljön. Med rättspraxis följde att det blev stor skillnad mellan förvaringsfall och övriga fall. KN tvekade inte att ställa krav på försiktighetsåtgärder långt efter det att den aktiva verksamheten upphört. Den rättsbildning som skedde efter regeringens beslut om Hörnefors och lagändringen 1989 förde med sig att det reparativa ansvaret gällde i alla situationer, oavsett om verksamheten varit avslutad eller inte.¹⁶⁸

9.2.2 Förvaringsfall enligt miljöbalken

Enligt MB proposition omfattar 10 kap. 1 § även s.k. förvaringsfall som medfört en förorening. Inom tillämpningsområdet faller avslutade deponier eller förvaring av avfall eller kemikalier sedan en verksamhet upphört.¹⁶⁹

Darpö har i sin avhandling tagit upp ett exempel där det står tunnor med kemikalier på en fastighet. Dessa börjar läcka och enligt ML var det klart att ett krav på markägaren kunde ställas att han skulle bortskaffa tunnorna. Själva förvaringen utgör en pågående miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 § MB. Enligt rättspraxis innefattar förvaringsfallet även avslutade avfallsdeponier. Förvaring betraktas som en fortgående miljöfarlig verksamhet, om än en passiv sådan.¹⁷⁰ En nedlagd soptipp, där det inte längre tippas sopor och där det överhuvudtaget inte pågår någon verksamhet, är ändå enligt miljöbalkens definition att betrakta som en miljöfarlig verksamhet eftersom markanvändningen kan leda till förorening av omgivningen genom lakvat-tenläckage från soptippen.¹⁷¹ I huvudbetänkandet från Miljöbalksutredningen 1996 skriver man att i förvaringsfallen, t.ex. lagring av tunnor, är fastighetsägaren att anse som verksamhetsutövare och denne kan då sökas på denna grund.¹⁷²

Gentemot verksamhetsutövaren kan krav på sanering av marken endast ställas under förutsättning att uppställningen av tunnorna har skett efter den 30 juni 1969, eller om det pågått någon form av mänsklig aktivitet som kan svara för föroreningen efter detta datum.¹⁷³ Krav kan ställas på markägaren

¹⁶⁷ KN B 34/87.

¹⁶⁸ Darpö a.a. s. 81.

¹⁶⁹ Proposition 1997/98:45, Del 2, s. 118.

¹⁷⁰ Darpö a.a. s. 87.

¹⁷¹ Proposition 1997/98:45 Del 2, MBP, s. 385.

¹⁷² SOU 1996:103, s. 407.

¹⁷³ 8 § MBP.

att han skall vidta åtgärder som syftar till att motverka skador på miljön, t.ex. att borttransportera tunnorna.¹⁷⁴ Darpö skriver vidare att om själva produktionen är avslutad, bör verksamheten alltså anses ha upphört även om den har lämnat efter sig högar av avfall. Har upphörandet skett före det kritiska datumet, övergår ansvaret för det kvarblivna avfallet till markägaren.¹⁷⁵

9.2.3 Olja i urinbrunnen

Makarna B hade köpt en jordbruksfastighet av en konkursbo. Där hade en bilverkstad bedrivits de senaste 5-6 åren. En kort tid efter köpet upptäckte makarna att urinbrunnen på gården var fylld med spillolja. Den tidigare ägaren hävdade att han inte visste om oljan. Kommunen förelade makarna att frakta bort oljan men makarna överklagade beslutet.

KN konstaterade att makarna bedrev miljöfarlig verksamhet genom själva förvaringen av oljan. Nämnden ansåg att makarna borde ha haft vetskap om oljan i urinbrunnen eller upptäckt den med den undersökningsplikt som åvilade dem. KN åberopade som stöd för beslutet 5 § 1 st. där det stod att skyldigheten att avhjälpa olägenheter kvarstod även efter det att verksamheten upphört. Regeringsrätten godtog också detta.¹⁷⁶

9.2.4 Förvärvares ansvar

Ansvaret för efterbehandling stannar inte vid nuvarande och tidigare verksamhetsutövare, även om dessa har det primära ansvaret. Kan inte någon av verksamhetsutövarna utföra eller bekosta efterbehandlingen utsträcks ansvarskedjan till att omfatta fastighetsägaren och tidigare fastighetsägare enligt 10 kap. 3 §.¹⁷⁷ Enligt 15 § MBP är förutsättningen att fastigheten är förvärvad efter den 31 december 1998 samt att köparen då kände till eller borde ha upptäckt att fastigheten var förorenad. Även i dessa fall skall det göras en skälighetsavvägning enligt 10 kap. 4 §.¹⁷⁸ Ansvaret är också solidariskt och det är ofta enklast att rikta kraven mot den som äger fastigheten för stunden.¹⁷⁹

Förvärvsansvaret kommer i första hand att tillämpas vid förvärv av t.ex. industritomter, då villaköpare endast svarar vid kunskap om föroreningarna.¹⁸⁰

¹⁷⁴ Darpö a.a. s. 88.

¹⁷⁵ Darpö a.a. s. 372.

¹⁷⁶ RÅ 1997 ref 12:1.

¹⁷⁷ Se avsnitt 4.4.2.

¹⁷⁸ Darpö a.a. s. 88.

¹⁷⁹ MB 10 kap. 7 §.

¹⁸⁰ MB 10 kap. 3 § 1 st.

9.2.5 Kramfors kommuns ansvar vad gäller förvaringsfallet på Svanö

All verksamhet på Svanö sulfitfabrik avslutades 1966 och därmed innan 1969, men kommunen tog över den passiva verksamheten, förvaringen. Frågan är då om denna förvaring gör att kommunen är ansvarig för efterbehandlingen.

Darpö menar att ett reparativt ansvar följer av den förvaring som markägaren haft och som orsakat en förorening, under den tid som han har haft avfallet i sin rådighet.¹⁸¹ Tidpunkten för själva deponeringen av avfallet har mindre betydelse när det gäller att avgöra vem som är adressat för kraven. Darpö skriver att markägaren är ansvarig så länge han äger marken och detta gäller oavsett när den aktiva verksamheten bedrevs och när han köpte marken.¹⁸² Orimliga effekter av detta stränga markägaransvar kan undvikas genom bedömningen enligt 2 kap. 7 §. Här bör man väga in faktorer vad gäller befattning med avfallet, övriga åtgärder i marken som kan påverka föroreningarnas spridning.¹⁸³ Avgörande blir därför en rimlighetsbedömning, då skälighetsutrymmet bör vara mindre eftersom deponeringen upphört före den 1 juli 1969.

Tidsfaktorn skall vägas mot behovet av miljövårdsåtgärder och då kan Kramfors kommun vara ansvariga att hindra spridningarna av föroreningarna och efter en rimlighetsbedömning även sanera området, på grund av de haft rådighet över kisaskeområdet i egenskap som markägare.

¹⁸¹ Darpö a.a. s. 78.

¹⁸² Darpö a.a. s. 87.

¹⁸³ Darpö a.a. s. 78.

10 Mina slutsatser

10.1 Sammanfattande allmänt efterbehandlingsansvar

Rent allmänt bygger lagstiftningen på miljörättsliga principer om föroreningskontroll, försiktighetsprincipen och PPP. Även olika riskvärderingssystem för att identifiera och prioritera förorenade områden och deras efterbehandling utgör en viktig del av miljörätten.¹⁸⁴

För att utkräva ett efterbehandlingsansvar för äldre verksamheter gäller enligt miljöbalken att verksamheten skall ha varit i faktisk drift efter den 30 juni 1969 och att verkningarna av verksamheten skall pågå den 1 januari 1999 eller senare. Dessutom skall det föreligga ett behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten och med hänsyn till omständigheterna i övrigt skall det framstå som skäligt att utkräva ansvar.¹⁸⁵

10.2 Slutsatser för efterbehandlingsansvaret gällande f.d. Kramfors sulfitfabrik

VBB VIAK har på uppdrag av Kramfors kommun utfört en utredning gällande efterbehandling av f.d. Kramfors sulfitfabrik. Som redan nämnts har utredningen legat till grund för bland annat det bidrag som Naturvårdsverket har beviljat Kramfors kommun för att sanera det f.d. fabriksområdet. I VBB VIAKs ansvarutredning har framkommit att det inte har ansetts funnits någon ansvarig för efterbehandlingen då SCA:s kisaskehantering i Kramfors sulfitfabrik avslutades 1963.

Mina slutsatser gällande f.d. Kramfors sulfitfabrik är att reparativa krav kan riktas mot verksamhetsutövaren, vilket i detta fall var SCA. Enligt Darpös avhandling skall man inte se till själva deponeringen eller utsläppet utan 10 kap. MB innefattar hela den industriella verksamheten, som i detta fall avslutades 1977. Genom att även studera Koncessionsnämndens beslut gällande Segelsällskapet och Gruvområdet stärks mina slutsatser att det är hela verksamheten som är avgörande vid ansvarsbedömningen.¹⁸⁶

Kramfors kommun har mellan år 1985 och 1990 deponerat bland annat gattubrunnsslam, mjölk samt djurkadaver med hög cesiumhalt i området.¹⁸⁷ Enligt 10 kap. 6 § MB skall flera verksamhetsutövare svara solidariskt om

¹⁸⁴ Darpö a.a. s. 205.

¹⁸⁵ Rubenson a.a. s. 72.

¹⁸⁶ Se avsnitt 8.1.2.

¹⁸⁷ Se avsnitt 6.2.2.

de är ansvariga enligt 2 §. I bedömningen bör de miljömässigt och ekonomiskt motiverade åtgärderna vara skäligen i förhållande till de bakomliggande omständigheterna som ledde till föreningen och till den enskilde adressaten för kraven.¹⁸⁸

Till att börja med bör nämnas att Kramfors kommuns förening inte kan leda till att de tvingas stå för SCA:s del av föreningen, alltså kisaskan, då kommunens förening taget för sig, inte skulle göra det motiverat med någon efterbehandling av området. Visar en verksamhetsutövare att hans bidrag till föreningen är så obetydligt att det inte ensamt motiverar efterbehandling, då skall han ansvara endast för den del som motsvarar bidraget.¹⁸⁹

Frågan är då om Kramfors kommun kan fritas från ansvar då de bara bidragit till föreningen i begränsad mån. Enligt MB 10 kap. 4 § skall det vid ansvarsbedömningen beaktas om en verksamhetsutövare bidragit till föreningen endast i begränsad mån. Darpö skriver att han uppfattat rättsläget om ”begränsad mån” som om att det är en möjlighet att helt fritta dem från ansvar som bidragit med en försumbar del av föreningarna. Enligt en sammanvägning enligt 10 kap. 4 § bör Kramfors kommun avföras från ansvarsbedömningarna. Ser man till förarbetena till MB kan SCA då få svara fullt ut för hela efterbehandlingskostnaden, då deras bidrag till föreningen inte är obetydligt.¹⁹⁰

10.3 Slutsatser för efterbehandlingsansvaret gällande f.d. Svanö sulfittfabrik

Ncb lade ned Svanö sulfittfabrik år 1966 och enligt miljöbalkens regler skall den aktiva driften ha bedrivits efter den 30 juni 1969. Eftersom själva verksamheten på Svanö var avslutad före detta datum, så går Ncb fria från ansvar. Kramfors kommun övertog fabriksområdet och övriga delar av ön.¹⁹¹

I egenskap av markägare kan Kramfors kommun vara ansvarig att hindra spridningarna av föreningarna och efter en rimlighetsbedömning även sanera området, på grund av att de haft rådighet över kisaskområdet. Enligt förarbetena till miljöbalken följer ett reparativt ansvar av den förvaring som en markägare har haft och som orsakat en förening, under den tid som han har haft avfallet i sin rådighet. Tidpunkten för själva deponeringen av avfallet har mindre betydelse när det gäller att avgöra vem som är adressat för kraven. Markägaren är ansvarig så länge han äger marken och detta gäller oavsett när den aktiva verksamheten bedrevs och när han köpte marken.¹⁹²

¹⁸⁸ Darpö a.a. s. 72.

¹⁸⁹ Bengtsson a.a. s. 199.

¹⁹⁰ Proposition 1997/98:45 Del 2, Bilaga 1, Lagrådets förslag, s. 473.

¹⁹¹ VBB VIAK, f.d. Svanö Sulfittfabrik, a.a. s. 5.

¹⁹² Darpö a.a. s. 87.

Orimliga effekter av detta stränga markägaransvar kan undvikas genom bedömningen enligt 2 kap. 7 §. Här bör man väga in faktorer vad gäller befattning med avfallet, övriga åtgärder i marken som kan påverka föroreningarnas spridning.¹⁹³ Avgörande blir här därför en rimlighetsbedömning, då skälighetsutrymmet bör vara mindre eftersom deponeringen vid f.d. Svanö sulfidfabrik upphört före den 1 juli 1969. Tidsfaktorn skall vägas mot behovet av miljövårdsåtgärder. Alla faktorer bör därför vägas in för att en bedömning skall kunna göras angående Kramfors kommuns ansvar för områdets efterbehandling.

¹⁹³ Darpö a.a. s. 78.

11 Avslutning

11.1 Åtgärder i Kramfors kommun

Länsstyrelsen i Västernorrlands län har vidare förelagt Kramfors kommun 2001-07-11 med stöd av 26 kapitlet 9 och 21 § § miljöbalken och 2 kapitlet 3 § miljöbalken att kommunen skall iaktta vissa försiktighetsmått vid efterbehandlingen. Innan detta arbete skrevs, har enligt uppgifter ingen ytterligare utredning skett, för att söka ansvarig för efterbehandlingen av f.d. Kramfors och Svanö sulfittfabriker.

11.2 Avslutningsord

Det övergripande ändamålet med miljölagstiftningen, en hållbar utveckling, får som konsekvens att de traditionella rättsliga lösningarna inte alltid räcker till. Det krävs regler som lägger ansvaret på den som bedriver en miljöfarlig verksamhet att fortlöpande se till så att det inte byggs upp en miljöskuld. En miljöskuld efter en verksamhet i form av kvarblivet avfall kan bli mycket kostsamt att reparera. Genomgående för dessa skulder är att de har en tendens att komma fram först i ett mycket sent skede i företagets levnad.¹⁹⁴

Nya rättsliga instrument måste alltid utvecklas. Miljöproblemet förändras alltid över tiden och det måste lagstiftningen också göra. Även vi som jobbar med tillämpningen av miljöretten måste vara flexibla och följa med i förändringen.

Problemet med förorenade områden är ett problem som vi inte kan skjuta på in i framtiden. Då riskerar många av de gifter som borde tas om hand, att spridas och ta sig in i näringskedjorna. I många fall handlar det om grundämnen som inte försvinner eller bryts ner. Då kan gifterna vandra vidare i allt levande och förgifta fiskar, fåglar eller oss människor.

¹⁹⁴ Darpö a.a. s. 279.

Litteraturförteckning

Offentligt tryck

Motion till riksdagen	Sanering och efterbehandling av förorenade områden, 1999/2000: MJ 229
Proposition 1997/98:45	Miljöbalken, Del 1
Proposition 1997/98:45	Miljöbalken, Del 2
Proposition 1987/88:85	Miljöpolitiken inför 1990-talet
Proposition 1969:28	Miljöskyddslagen
SOU 1996:103	Miljöbalken

Böcker och artiklar

Bengtsson, Bertil	Speciell Fastighetsrätt, Miljöbalken, 7 uppl., Iustus förlag, Uppsala 1999
Darpö, Jan	Eftertanke och förutseende, En rättsvetenskaplig studie om ansvar och skyldigheter kring förorenade områden, Uppsala universitet 2001
Fägerborg, Eva / Rosengren Annette	Kramfors Sulfitfabrik 1907-1977, En etnologisk undersökning av arbetet vid fabriken, Nordiska museet, KUR 5:1979, Trebeprint AB, Stockholm 1979
Kramfors kommun	Återställning av slam- och asktippen på fastigheten Brunne 8:6, Miljö- och Hälsoskyddskontoret, 1991-09-05.
Kramfors kommun/Jonsson, Bernt	Anmälan enligt miljöbalken, Uppdrag 1157084-002, Sundsvall 2001-05-18
Kramfors kommun/Jonsson, Bernt	Bidragsansökan för efterbehandlingsåtgärder Kiskaseförorenat markområde inom Brunne 8:6, f.d. Kramfors sulfitfabrik, 2001-01-10
Länsstyrelsen i Västernorrlands län	Anmälan om deponering av kött som kasserats i Kramfors kommun, 11.183-2177-86 82-04, 1986-09-16

Länsstyrelsen i Västernorrlands län	Anmälan om fortsatt deponering av avvattnat slam, aska och gatu-brunnsslam, Kramfors kommun, 2420-2439-90, 2282-60-041, 1990-04-25.
Länsstyrelsen i Västernorrlands län	Anmälan om tippning av gatu-brunnsslam på stg 1836 Kramfors kommun, 11.183-776-85 82-04, 1985-06-07
Länsstyrelsen i Västernorrlands län	Beslut om ej betydande miljöpåverkan för planerade åtgärder avseende förorenad mark vid f.d. Kramfors sulfitmassafabrik, Kramfors kommun, 242-11483-00, 2001-02-09
Länsstyrelsen i Västernorrlands län	Tillstånd enligt miljöskyddslagen för deponering av slam och aska, Kramfors kommun, 11.1821-2377-87 82-04
Michanek, Gabriel	Svensk miljö rätt, 2 uppl., Tryckeri AB Primo, Oskarshamn 1993
Naturvårdsverket	Bedömningsgrunder för förorenade områden, www.environ.se/dokument/lagar/begrund/foromr.html , 2001-05-06
Naturvårdsverket	Efterbehandling av förorenade områden, Vägledning för planering och genomförande av efterbehandlingsprojekt, Rapport 4803, Värnamo, December 1997
Naturvårdsverket	Efterbehandling. Pågående och genomförda projekt, Rapport 4172, Lund 1993
Naturvårdsverket	Generella riktvärden för förorenad mark, Rapport 4638, januari 1997
Naturvårdsverket	Inför ett långsiktigt saneringsarbete -lägesrapport. Rapport 4318, Lund, Mars 1994
Naturvårdsverket	Sanering av förorenad mark och gruvavfall, Pressmeddelande 990616, www.environ.se/dokument/press , 2001-05-06
Naturvårdsverket	Vem har ansvaret? Rättsläget idag och förslag för framtiden, Rapport 4354, Stockholm 1994

Naturvårdsverket	Vem ska betala? Efterbehandling av förorenad mark, Rapport 4188, Stockholm 1994
Naturvårdsverket	Åtgärdskrav för efterbehandling, Rapport 4807, Uppsala, December 1997
Naturvårdsverket	Åtgärdsteknik. Metoder för efterbehandling och sanering av förorenad mark, Rapport 4232, Lund 1996
Naturvårdsverket/Gullbring, Per	Länsstyrelsen i Västernorrlands länsrambidrag avseende förberedelser och åtgärder för efterbehandling av förorenade områden, Dnr 642-5007-00, 642-5008-00, 2000-10-06
Rubenson, Stefan	Miljöbalken, Den nya miljörätten, Upplaga 1:1, Norstedts Tryckeri, Stockholm 1998
Schibbye, Bengt	Delegationen för miljöprojekt Sundsvall/Timrå, (ME 1989:02) Delrapport 11, Gamla industriområden, Augusti 1990
VBB VIAK AB/Kramfors kommun	Efterbehandling av kisaskeförorenat markområde, f.d. Kramfors sulfitfabrik, Sundsvall 1999-12-15, Uppdragsnummer 1658121
VBB VIAK AB/Kramfors kommun	Efterbehandling av kisaskeförorenat markområde, f.d. Svanö sulfitfabrik, Sundsvall 1999-12-15, Uppdragsnummer 1658121

Övrigt

Besök på Länsstyrelsen i Västernorrlands län, samt kontakt med Tobias Berglin, samhällsbyggnadsavdelningen, (Länsstyrelsen i Västernorrland) via elektronisk post och telefonsamtal.

Rättsfallsförteckning

Regeringsrättens årsbok

RÅ 1996 ref 57 Klippanmålet

RÅ 1997 ref 12:1 Makarna B, Olja i urinbrunnen.

Koncessionsnämnden för miljöskydd beslut

KN 34/87 Hörneforsärendet

KN 138/94 Gruvområdet

KN 94/97 Segelsällskapet