

## ANSVARSUTREDNING

EKA-industriområde, Bengtsfors

**Rapport nr EKA 2003:3**

Bengtsfors kommun

**2004-11-18**

**Författad av**

Mikael Hägglöf, Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>INNEHÅLLSFÖRTECKNING</b> .....	<b>2</b>
<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>4</b>
<b>INLEDNING</b> .....	<b>5</b>
<b>UTGÅNGSPUNKT</b> .....	<b>6</b>
<b>MILJÖBALKEN</b> .....	<b>6</b>
TILLÄMPNINGSOMRÅDET .....	6
ANSVARET FÖR FÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER.....	6
ANSVARET FÖR AVHJÄLPANDE AV SKADOR OCH OLÄGENHETER .....	7
FÖRORENADE OMRÅDEN, 10 KAP MILJÖBALKEN.....	7
Verksamhetsutövarens ansvar .....	8
Fastighetsförvärvarens ansvar .....	8
Skälighetsavvägning .....	9
Solidariskt ansvar.....	10
Utredningsskyldighet.....	11
<b>AKTUELLA FÖRORENINGAR M M</b> .....	<b>11</b>
ALLMÄNT .....	11
KVICKSILVER .....	12
DIOXINER .....	12
KLORERADE ALIFATER.....	12
BEDÖMNING .....	12
<b>PLANERADE EFTERBEHANDLINGSÅTGÄRDER</b> .....	<b>12</b>
<b>MYNDIGHETSBESLUT</b> .....	<b>13</b>
<b>VERKSAMHETSUTÖVARE</b> .....	<b>13</b>
EKA .....	13
BENGTSFORS KRAFT- OCH INDUSTRI AB.....	13
BENGTSFORS SULFIT AB .....	14
PAPPERS- OCH MASSAFABRIKER NORR OM BENGTSBROHÖLJEN.....	14
BENGTSFORS KEM.....	14
BENGTSFORS TRÅ AB .....	15
BRÖDERNA BRANDT PERSONBILAR AB .....	15
<b>FASTIGHETSÄGARE</b> .....	<b>16</b>
BENGTSFORS 4:49 OCH EKA 2 .....	16
Fastighetsförvärvarens ansvar .....	16
Förvaringsansvar .....	16
BENGTSFORS EKA 1.....	16
BENGTSFORS 4:50.....	16
<b>SANERINGSFÖRSÄKRING</b> .....	<b>17</b>

<b>BEDÖMNING</b> .....	<b>17</b>
<b>OBSERVANDUM</b> .....	<b>17</b>
<b>BILAGA</b> .....	<b>19</b>

## **SAMMANFATTNING**

På det industriområde i Bengtsfors kommun där Elektrokemiska AB under början av 1900-talet bedrev kloralkalitillverkning (EKA-området) förekommer föroreningar i form av bl a kvicksilver, dioxiner och klorerade lösningsmedel. Bengtsfors kommun har ansökt om tillstånd enligt miljöbalken till att vidta nödvändiga efterbehandlingsåtgärder. Syftet med efterbehandlingen är att långsiktigt och hållbart minska befintliga och potentiella miljö- och hälsorisker relaterade till EKA-området.

Inom området bedrivs i dag en kraftverksrörelse av Bengtsfors Kraft och Industri AB, en trävaruhandel av Bengtsfors Trä AB bilförsäljning och serviceverkstad av Bröderna Brandt Personbilar AB.

Kloralkaliproduktionen gav upphov till kvicksilver- och dioxinföroreningar. Eftersom produktionen avslutades innan miljöskyddslagen trädde i kraft 1969, är det producerande bolaget inte ansvarigt för efterbehandling enligt miljöbalken (MB).

En kemtvätt antas ha förorenat området med klorerade lösningsmedel. Bolaget som bedrev kemtvättsverksamheten har dock enligt tillgängliga uppgifter gått i konkurs och efterbehandlingsansvar kan därför inte utkrävas av detta bolag.

Bengtsfors Trä AB har bedrivit sågverksverksamhet inom EKA-området varvid impregnering av trä sannolikt har förekommit. Det är dock mycket osäkert om Bengtsfors Trä AB har bidragit till några föroreningar. Om så skulle vara fallet är dessa föroreningar dock begränsade och i vart fall inte dimensionerande för den planerade efterbehandlingen.

Inte heller i övrigt kan någon verksamhetsutövare eller fastighetsägare hållas ansvarig för föroreningarna inom EKA-området. Sammantaget bedömer vi därför att det inte finns någon juridisk eller fysisk person som kan hållas ansvarig för EKA-områdets föroreningar.

## INLEDNING

På uppdrag av Bengtsfors kommun har Mannheimer Swartling Advokatbyrå utfört en juridisk analys av ansvaret enligt miljöbalken för undersökningar och efterbehandlingsåtgärder avseende markområdet runt Elektrokemiska Aktiebolagets tidigare kloralkalifabrik samt sedimenten i sjön Bengtsbrohöljen i Bengtsfors kommun (EKA-området). EKA-området omfattar fastigheterna Bengtsfors 4:49, Bengtsfors 4:50 samt EKA 1 och 2. Möbelsnickaren 1 har tidigare ingått i undersökningsområdet, men har numera utgått.

En mängd undersökningar beträffande föroreningssituationen på EKA-området har utförts. Denna ansvarsutredning grundas på sakförhållanden som redovisas i genomförda utredningar samt intervjuer med personer som har arbetat med utredningarna. I syfte att kartlägga vilka verksamheter som har bedrivits på området har även efterforskningar gjorts i myndighetsarkiv m m.

Ansvarsutredningen bygger på följande uppgifter.

- (i) Rapport ”Kompletterande undersökningar i Bengtsbrohöljen samt förslag till efterbehandling och kontrollprogram, slutrapport”, Kemakta Konsult AB, 2001-05-28.
- (ii) Rapport ”Föroreningssituationen i mark och sediment vid f d kloralkalifabriken i Bengtsfors”, Terratema AB, 1996-11-20.
- (iii) Rapport ”Historisk inventering av möjliga källor till bl a kvicksilver och dioxiner, Studsvik EcoSafe, 2002-09-19, samt muntliga uppgifter från Per Östlund, Studsvik EcoSafe, angående verksamheter uppströms Bengtsbrohöljen, 2003-02-18.
- (iv) Ansvarsutredning för EKA-området, Bengtsfors. Miljöskyddsenheten, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Per Olsson, 1999-05-15. Muntliga uppgifter från Per Olsson 2003-02-17.
- (v) Muntliga uppgifter från Patent- och Registreringsverket under perioden 2003-02-04 till 2003-02-18 angående verksamhetsutövarhistorik och utdrag från verkets register.
- (vi) Uppgifter från Inskrivningsmyndigheten i Uddevalla 2003-02-03 beträffande lagfarna ägare till fastigheterna i området.
- (vii) Uppgifter från Lantmäterimyndigheten Bengtsfors beträffande fastighetsgränser.
- (viii) Muntliga uppgifter från Boh Tivesten (Bengtsfors kommuns kontaktperson för EKA-projektet), Hans-Göran Sandkvist (miljöchef Miljö- och hälsoskyddskontoret) och Åsa Svensson (EKA-projektet), Bengtsfors kommun (mellan 2003-02-03 och 2003-02-17).
- (ix) Muntliga uppgifter från Mats Tarring, Golder Associates AB beträffande föroreningshistorik (mellan 2003-02-03 och 2003-02-18).
- (xi) Muntliga uppgifter från Jan Sundberg, GeoInnova AB, om verksamheter på EKA-området, 2003-02-07.

- (xii) Muntliga uppgifter från Marie Arnér, WSP International Sweden AB, 2003-02-17.
- (xiii) Muntliga uppgifter från Bo Carlsson, Envipro Miljöteknik AB, 2003-02-17.
- (xiv) Muntliga uppgifter från Arne Johansson, Länsstyrelsen Västra Götalands län, 2003-02-20.
- (xv) Muntliga uppgifter från Bertil Johansson, tidigare ägare av kemtvätt på EKA-området, 2003-02-19.
- (xvi) Skrivelse från Miljö- och hälsoskyddskontoret i Bengtsfors kommun till Länsstyrelsen i Västra Götalands län rörande tunnor i Bengtsbrohöljen, 2004-10-29.
- (xvii) Skrivelse från Länsstyrelsen i Västra Götalands län till Kommunledningskontoret i Bengtsfors kommun rörande rekvisering av bidragsmedel för EKA-projektet, 2004-10-24.

## **UTGÅNGSPUNKT**

Uppdraget är att utreda vilket ansvar för förebyggande åtgärder och efterbehandling som kan krävas av verksamhetsutövare och fastighetsägare på EKA-området enligt miljöbalken (MB). Utgångspunkten är härvid de föroreningar som har konstaterats eller som bedöms finnas på området samt de verksamheter som kan härledas till platsen. Med denna utgångspunkt görs sedan en bedömning av det miljörättsliga efterbehandlingsansvaret. I samband härmed redovisas de överväganden som kan påverka omfattningen av ett eventuellt ansvar.

## **MILJÖBALKEN**

### **TILLÄMPNINGSSOMRÅDET**

Bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Miljöbalken skall tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter såsom föroreningar och annan påverkan. I 2 kap MB finns ett antal allmänna hänsynsregler som gäller alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet, eller som vidtar eller avser att vidta en åtgärd. Reglerna gäller bland annat förebyggande och avhjälpande av skador. Den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd är skyldig att visa att hänsynsreglerna i 2 kap MB uppfylls.

### **ANSVARET FÖR FÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER**

I 2 kap 3 § MB finns en hänsynsregel om förebyggande av skada, den s k försiktighetsprincipen. Skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön skall förebyggas, hindras eller motverkas genom att verksamhetsutövaren utför de skyddsåtgärder, iakttar de begränsningar eller vidtar de försiktighetsmått i övrigt som behövs. Försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns en *risk för*

*skada eller olägenhet.* Försiktighetsprincipen innebär bland annat att en fastighetsägare eller entreprenör som vidtar åtgärder på en fastighet, t ex grävning eller schaktning, kan bli tvungen att som försiktighetsåtgärd först ta bort, kapsla in eller på annat sätt oskadliggöra eventuella föroreningar som finns på fastigheten.

Förvaring av exempelvis kemikalier i tunnor eller lagring av avfall anses enligt rättspraxis vara en *användning av marken* till förvaring. Användningen betraktas som en *miljöfarlig verksamhet* enligt definitionen i 9 kap 1 § MB. Förvaringen är därför en sådan verksamhet som omfattas av försiktighetsprincipen och övriga allmänna hänsynsregler i miljöbalken. Om förvaringen innebär en risk för utsläpp, t ex att giftiga ämnen kan läcka ut och skada näraliggande vattendrag, kan därför krav på förebyggande åtgärder ställas på den som vid tillfället bedriver den miljöfarliga verksamheten. En fastighetsägare kan på detta sätt anses som utövare av miljöfarlig förvaringsverksamhet även om denne inte har bidragit till föroreningen. Från ett sådant s k *förvaringsfall* skiljer man fall när själva marken är förorenad, s k *skadefall*. I skadefall anses inte den miljöfarliga verksamheten ha pågått längre än den kommersiella driften som har orsakat verksamheten. I skadefall kan därför en fastighetsägare normalt inte bli ansvarig för försiktighetsåtgärder<sup>1</sup>.

Kraven på hänsyn enligt försiktighetsprincipen gäller dock endast i den utsträckning det inte anses *orimligt* att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. En uppskattning måste göras av dels sannolikheten för att människors hälsa eller miljön påverkas, dels hur allvarlig denna verkan kan förväntas bli.

## **ANSVARET FÖR AVHJÄLPANDE AV SKADOR OCH OLÄGENHETER**

Enligt 2 kap 8 § MB skall alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd, som har medfört skada eller olägenhet för miljön, ansvara för att denna avhjälps i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap MB till dess att skadan eller olägenheten upphört. Istället för att avhjälpa skadan kan skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma.

När det gäller miljöfarlig verksamhet är bestämmelsen tillämplig om (i) den *faktiska driften* har pågått efter den 30 juni 1969 och (ii) det fortfarande föreligger ett behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten.

Hänsynsreglerna kan utgöra en självständig grund för att utkräva både förebyggande och avhjälpande åtgärder av en verksamhetsutövare. De fungerar även som utgångspunkt och tolkningsunderlag för bedömningen av ansvaret för förorenad mark som regleras i 10 kap MB. Normalt kommer en prövning av ansvar för efterbehandling av förorenad mark att avgöras enligt 10 kap MB, eftersom dessa regler mer utförligt bestämmer ansvarets omfattning och fördelning.

## **FÖRORENADE OMRÅDEN, 10 KAP MILJÖBALKEN**

Som angivits under rubriken ”Ansvaret för avhjälpande av skador och olägenheter” ovan finns ytterligare bestämmelser om ansvar för efterbehandling i 10 kap MB. Ansvarsbestämmelserna är

---

<sup>1</sup> Se dock nedan om ansvar för fastighetsförvärvare.

tillämpliga på mark- och vattenområden samt byggnader och andra anläggningar som är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. För att bestämmelserna om efterbehandling skall vara tillämpliga krävs således:

- (i) att det har konstaterats att det existerar en förorening; och
- (ii) att det finns en risk för att föroreningen kan medföra skada eller olägenhet.

Ansvaret för förorenade områden omfattar även krav på att utreda behovet av efterbehandling.

### ***Verksamhetsutövarens ansvar***

Det primära ansvaret för föroreningar enligt 10 kap MB åvilar enligt 10 kap 2 § verksamhetsutövaren. Med verksamhetsutövare menas den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen. I rättspraxis har begreppet verksamhetsutövare ansetts innebära den som har haft faktisk eller rättslig möjlighet att vidta erforderliga skyddsåtgärder m m.

Enligt miljöbalkens övergångsbestämmelser är 10 kap 2 § endast tillämplig på föroreningar hänförliga till miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969. Dessutom krävs att verkningarna av verksamheten alltjämt pågick den 1 januari 1999 och att det föreligger ett behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten.

Som angivits under rubriken "Ansvaret för förebyggande åtgärder" ovan anses även en passiv "förvaring" av t ex avfall i en nedlagd deponi vara en pågående verksamhet som kan leda till krav på *förebyggande* åtgärder så länge det är rimligt enligt 2 kap 7 § MB. Det anses även att den fastighetsägare som har förvarat en förorening på sin mark även kan bli ansvarig för *avhjälpan* åtgärder. Såsom utövare av förvaringsverksamhet blir fastighetsägaren skyldig att efterbehandla förorenad mark, vattenområden, byggnader och anläggningar på fastigheten. Det har diskuterats om lokutionen "faktisk drift" i övergångsbestämmelserna kräver att tillförsel av avfall till en deponi skall ha skett efter den 1 juli 1969, för att en fastighetsägare skall kunna hållas ansvarig för förvaring. Enligt vår mening utgör det faktum att den aktiva deponeringen har avslutats före 1969 inget hinder mot att utkräva ansvar, eftersom den miljöfarliga förvaringsverksamheten fortfarande pågår. Om föroreningen från deponin skedde för länge sedan, kan dock ansvaret jämkas eller bortfalla helt (se vidare under rubriken "Skälighetsavvägning" nedan).

### ***Fastighetsförvärvarens ansvar***

Om det inte finns någon ansvarig verksamhetsutövare eller om full kostnadstäckning inte kan erhållas från utövarledet, exempelvis på grund av att den ansvarige utövaren är insolvent eller har upphört att existera eller inte bedrivit någon verksamhet efter den 30 juni 1969, har *fastighetsköparen* som, med vetskap eller misstanke om att den är förorenad, har köpt fastigheten efter den 1 januari 1999, ett subsidiärt ansvar enligt 10 kap 3 § MB. På det område som har avgränsats för denna ansvarsutredning, EKA-området, har inte någon av fastigheterna bytt ägare efter detta datum, varför ansvar för fastighetsägare enligt 10 kap 3 § MB inte är aktuellt. Den 1 juli 2003 förvärvades den närliggande fastigheten Möbelsnickaren 1 av Vänersborgs Linjetrafik AB, som därmed torde ha ådragit sig ett fastighetsförvärvansvar för den fastigheten.



I detta sammanhang bör noteras att en fastighetsägare kan bli skyldig att ersätta en eventuell värdeökning på fastigheten till följd av att efterbehandling utförts. Detta gäller alltså trots att fastighetsägaren inte kan hållas ansvarig för efterbehandling. Enligt miljöbalkens förarbeten skall regeln dock tillämpas restriktivt.

För att kunna vidta erforderliga efterbehandlingsåtgärder kommer Bengtsfors kommun att tillse att vissa markområden (EKA 2 och del av Bengtsfors 4:49) överförs till kommunens fastighet Bengtsfors 4:50 genom en fastighetsreglering. Enligt vår bedömning utgör fastighetsregleringen inte ett fastighetsförvärv i miljöbalkens mening. Något fastighetsförvärvsansvar aktualiseras således inte.

### ***Skälighetsavvägning***

Om det har konstaterats att det finns en efterbehandlingsansvarig enligt 10 kap MB skall den ansvarige i skäligen omfattning utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. Bedömningen omfattar således frågor om (i) vilken åtgärd som skall utföras och (ii) i vilken omfattning den ansvarige skall bekosta åtgärden. Frågan om huruvida en åtgärd skall anses vara miljömässigt motiverad bedöms utifrån föroreningarnas typ, grad och farlighet, förutsättningarna för spridning, omgivningen känslighet och liknande. Utgångspunkten bör därvid vara att området efter utförda åtgärder inte skall utgöra risk för människor eller miljö vid den pågående markanvändningen. Dessa faktorer skall vägas mot kostnaden för åtgärderna. Kostnadsaspekten kan innebära att mindre långsiktiga eller långtgående åtgärder får väljas om priset för att uppnå målet blir för högt. Därefter görs en avvägning av vilket ansvar verksamhetsutövaren har för att åtgärda föroreningen.

I ansvarsfrågan tas hänsyn till:

- (i) hur lång tid som förflutit sedan den förorenande verksamheten ägde rum,
- (ii) den ansvariges skyldigheter vid det tillfället att förebygga skador,
- (iii) övriga omständigheter som kan påverka ansvarets omfattning och
- (iv) om verksamhetsutövaren endast har bidragit till föroreningen i begränsad mån.

Ju längre tid som har förflutit sedan den förorenande åtgärden ägde rum, desto mindre ansvar anses kunna läggas verksamhetsutövaren till last. Det får i synnerhet betydelse för föroreningar som skett före den 1 juli 1969, men där verksamheten har pågått efter denna tidpunkt. Den andra faktorn gäller om verksamhetsutövaren har följt de vid var tid gällande miljökraven för verksamheten, såsom tillståndsvillkor och tidens allmänna syn på aktsamhet i förhållande till miljön. När det gäller ”omständigheter i övrigt” kan hänsyn undantagsvis tas till faktorer såsom adressatens person och ekonomi. Ett fall som skall bedömas enligt den fjärde faktorn är att en verksamhetsutövare endast har stått för en mindre del av föroreningen av ett område som i huvudsak är påverkat av andra än denne. Om t ex sedimenten i en sjö har kontaminerats av kvicksilver från flera verksamheter kan en verksamhetsutövare som endast har stått för en försumbar del av föroreningen få ett jämkat ansvar eller helt gå fri från krav på efterbehandling.

Vid tillämpningen av 10 kap 4 § MB görs alltså en samlad skälighetsbedömning med utgångspunkt i samtliga ovan angivna faktorer. Denna bedömning kan, allt efter omständigheterna, leda till fullt, jämkat eller inget ansvar.

### ***Solidariskt ansvar***

Om flera verksamhetsutövare ingår i kretsen av ansvariga har de ett solidariskt ansvar för utredning och efterbehandling – dock endast i den utsträckning ansvaret inte är begränsat enligt den skälighetsbedömning som skall göras enligt punkten vad som anges under rubriken ”Skälighetsavvägning” ovan (10:6 MB).

Innebörden av det solidariska ansvaret är omtvistad. Vissa har tolkat bestämmelsen så att ansvaret inte kan gå utöver den totala ram som uppstår genom sammanräkning av de olika adressaternas andelar. Om t ex det skäliga ansvaret för verksamhetsutövare A har fastställts till 50 %, för verksamhetsutövare B till 20 % och för verksamhetsutövare C till 10 %, skall enligt detta synsätt C kunna krävas på 80 % av åtgärdskostnaderna, oaktat att skälighetsbedömningen beträffande C har givit vid handen att endast ett ansvar om 10 % kan anses skäligt.

Andra hävdar däremot att adressaten av ett föreläggande om efterbehandling endast bör vara solidariskt ansvarig upp till den nivå det har ansetts skäligt att utkräva ansvar av denne. Om skälighetsavvägningen har medfört att ansvaret har jämkats för någon adressat skall adressaten således inte i någon situation tvingas att bidra med mer än den andelen.

Vi anser för vår del att sistnämnda tolkning ligger närmast till hands eftersom den stämmer bäst överens med ordalydelsen av 10 kap 6 § och 10 kap 4 § MB. Tolkningen stämmer även överens med ett skadeståndsrättsligt synsätt om att en solidariskt ansvarig som får sitt skadeståndsansvar jämkat aldrig kan åläggas att betala mer än det jämkade beloppet. Enligt lagförarbetena bygger det solidariska efterbehandlingsansvaret i 10 kap MB på ett skadeståndsrättsligt betraktelsesätt.

10:6, 1 p                    ”Om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 2 §, skall de svara solidariskt i den utsträckning *inte annat följer av att ansvaret är begränsat enligt 4 § första stycket.*”<sup>2</sup>

10:4, 1 st                    ”Efterbehandlingsansvaret innebär att *den ansvarige i skälig omfattning* skall utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som på grund av föreningar behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. När ansvarets omfattning skall bestämmas skall det beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föreningarna ägt rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att han endast har bidragit till föreningen endast i begränsad mån, skall även detta beaktas vid ansvarets omfattning.”<sup>3</sup>

Vi uppfattar ovanstående så att det i de fall det har funnits anledning att jämkat en verksamhetsutövares ansvar, saknas stöd för att låta denne ansvara för större del än vad som har ansetts skäligt. Denna uppfattning stöds även i motiven till 10 kap 6 § MB, där följande anges:

”Att ansvaret enligt 4 § första stycket är begränsat innebär att om en bedömning enligt 4 § första stycket skulle medföra att det inte är skäligt att utkräva mer än ett begränsat ansvar för någon eller några av de ansvariga så skall inte det solidariska ansvaret få till följd att ansvar utöver begränsningen krävs.”<sup>4</sup>

En följd av tolkningen är att bestämmelsen om solidariskt ansvar främst bör vara av betydelse i situationer när (i) ansvaret för efterbehandling inte är jämkat, utan flera verksamhetsutövare anses

<sup>2</sup> Vår kursivering.

<sup>3</sup> Vår kursivering.

<sup>4</sup> Prop 1997/98:45 Del 2 s 122.

vara ansvariga fullt ut och (ii) det är svårt att särskilja ansvaret mellan de verksamhetsutövare som har bidragit till föreningen.

Bestämmelsen om det solidariska ansvaret innehåller ytterligare en begränsningsregel. En verksamhetsutövare som visar att hans bidrag till föreningen är så obetydligt att det *inte ensamt motiverar efterbehandling* skall *endast* svara för den del som motsvarar bidraget. En sådan verksamhetsutövare ingår således inte i kretsen av solidariskt ansvariga.

### ***Utredningsskyldighet***

Tillsynsmyndigheten kan med stöd av 26 kap 22 § MB förelägga den som bedriver verksamhet som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön, eller den som är skyldig att avhjälpa olägenhet från sådan verksamhet, att utföra vissa undersökningar. Enligt 10 kap 8 § MB är dessutom en verksamhetsutövare som omfattas av efterbehandlingsansvar enligt 10 kap MB, ansvarig för kostnader för att utreda den aktuella föreningssituationen i skäligen omfattning.

Fastighetsägarens ansvar för utredningskostnader enligt 10 kap MB är något mer omfattande än dennes efterbehandlingsansvar eftersom ägaren kan förpliktigas att svara för utredningskostnader som rör fastigheten i den utsträckning det är skäligt med hänsyn till den nytta ägaren kan antas få av utredningen, hans personliga ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt.

## **AKTUELLA FÖRORENINGAR M M**

### **ALLMÄNT**

Det område som avses bli föremål för efterbehandling består, som nämnts, av fastigheterna Bengtsfors 4:49, Bengtsfors 4:50, EKA 1 och 2 i Bengtsfors kommun (EKA-området). Fastigheterna Bengtsfors 4:49, 4:50 och EKA 2 omfattar delar av Bengtsbrohöljen. Enligt Lantmäterimyndigheten i Bengtsfors krävs viss utredning för att avgöra om de på kartan markerade vattenområdena säkert hör till fastigheterna. Någon sådan utredning har inte bedömts vara påkallad för denna ansvarsutredning.

Enligt den under hösten 2004 antagna detaljplanen är EKA-området planlagt för park- och bilserviceändamål.

Inom EKA-området finns ett tiotal byggnader, ett kraftverk och en ångbåtsbrygga. Industriell verksamhet har pågått inom området sedan 1800-talet, vilket har påverkat mark, byggnader på mark samt sediment och vatten i sjön Bengtsbrohöljen. Verksamheten i den kloralkalifabrik som har drivits av Elektrokemiska AB (EKA) har förorenat området med kvicksilver och dioxiner. Även andra verksamheter kan ha bidragit till dessa föroreningar. Området är även förorenat med klorerade lösningsmedel, troligtvis härrörande från verksamheten vid en kemtvätt.

Marken på fabriksområdet har fyllts ut vid flera tillfällen från det att EKA anlades fram till slutet på 1980-talet. Utfyllnaden har inneburit att strandlinjen successivt flyttats västerut. Provtagningar har hittills indikerat att utfyllnaden huvudsakligen har bestått av morän.

De planerade efterbehandlingsåtgärderna syftar främst till att åtgärda förekomsten av kvicksilver och dioxin. Även klorerade lösningsmedel kommer dock att bli föremål för efterbehandling.

Nedan hänvisas till olika *delområden* inom EKA-området. Delområdenas avgränsning framgår av bilaga.

## **KVICKSILVER**

I samband med framställningen av klorgas på EKA-fabriken har kvicksilverhaltiga restprodukter dumpats vid EKA-områdets nordvästra udde (delområde 1). I detta område liksom under den s k cellhallsbyggnaden (delområde 2A) samt i själva byggnaden finns mycket höga halter av kvicksilver. Något lägre halter finns inom övriga delar av området. Även sedimenten i sjön Bengtsbrohöljen innehåller förhöjda halter.

På grund av atmosfäriskt nedfall innehåller skogsmarken i Sverige förhöjda halter kvicksilver. En förhållandevis stor andel av den totala kvicksilverbelastningen på Bengtsbrohöljen bedöms bero på sådan diffus spridning från omgivande skogsområden. Det sker även en tillförsel av kvicksilver från Lelången, som är vattendraget omedelbart uppströms Bengtsbrohöljen. Det är möjligt att föroreningskällor uppströms EKA-området har bidragit till förekomsten av kvicksilver i Bengtsbrohöljen.

## **DIOXINER**

Även när det gäller dioxiner är halterna högst på udden i delområde 1. Även i övrigt är dioxinhalterna höga inom EKA-området (inklusive områdets byggnader). Dioxinföroreningar finns även i Bengtsbrohöljens sediment.

Höga dioxinhalter har även påträffats i sedimenten i sjön Lelången uppströms Bengtsbrohöljen. Det är inte klarlagt vilka verksamheter som orsakat föroreningen.

## **KLORERADE ALIFATER**

I den nordöstra delen av EKA-området har klorerade lösningsmedel påträffats, huvudsakligen i grundvatten. Huvuddelen av föroreningen bedöms vara belägen i den sydvästra delen av fastigheten Bengtsfors 4:49. Föroreningen anses härröra från verksamheten vid en kemtvätt.<sup>5</sup>

## **BEDÖMNING**

Ovanstående innebär att EKA-området är förorenat på ett sådant sätt som innebär att 10 kap MB kan tillämpas, jfr under rubriken "Förorenade områden".

## **PLANERADE EFTERBEHANDLINGSÅTGÄRDER**

Bengtsfors kommun har ansökt om tillstånd enligt miljöbalken till att (i) anlägga vertikala skyddsbarriärer för att minska risken för förorenings-spridning från land, (ii) gräva upp maximalt 50 000 ton förorenade jordmassor och anlägga horisontella skyddsbarriärer (iii) riva den förorenade

---

<sup>5</sup> Bl a enligt rapport av Kemakta Konsult AB, 2001-05-28.

cellhallsbyggnaden samt (iv) ta upp strandnära förorenade sediment. Tillståndsansökan omfattar även andra åtgärder men de ovanstående är de mest centrala. Syftet med den planerade efterbehandlingen är att långsiktigt och hållbart minska befintliga och potentiella miljö- och hälsorisker relaterade till EKA-området.

## **MYNDIGHETSBESLUT**

Genom att studera miljötillstånd, anmälningsärenden, förelägganden från miljömyndigheter och liknande myndighetsbeslut kan kunskap erhållas om vilka typer av åtgärder som kan ha medfört förorening av platsen och vid vilken tidpunkt detta har skett. För verksamheter som har skett lång tid tillbaka har det varit svårt att hitta dokumentation. Hans-Göran Sandkvist (miljöchef Miljö- och hälsoskyddskontoret i Bengtsfors) samt Boh Tivesten och Åsa Svensson, Bengtsfors kommun bedömer att det inte finns några dokument i kommunens arkiv som är relevanta för utredning av ansvaret på EKA-området.

Enligt Per Olsson, Länsstyrelsen i Västra Götalands län finns hos länsstyrelsen endast ett dokument av intresse i förevarande fall. Bengtsfors Sågverks AB gjorde 1975-08-18 en anmälan om tryckimpregnering med kopparkromarsenik (CCA-salt), men återkallade sedermera anmälan eftersom bolaget planerade att upphöra med sågverksamheten under hösten 1977. Enligt Arne Johansson, Länsstyrelsen Västra Götalands län, kan impregnering med CCA-salt inte medföra föroreningar av den typ som har identifierats på EKA-området.

## **VERKSAMHETSUTÖVARE**

### **EKA**

Vid norra delen av EKA-området etablerade EKA (org nr 556000-1991) cirka 1897 ett kraftverk och en kloralkalifabrik. Driften av kloralkalifabriken ledde till utsläpp av främst kvicksilver och dioxiner. Kvicksilver- och dioxinhaltigt slam tippades troligtvis vid den nordvästra udden av EKA-området (delområde 1). År 1924-25 flyttades den elektrokemiska verksamheten till Bohus där verksamheten bedrivits under en rad olika namn<sup>6</sup> i ett nytt bolag (org nr 556022-9972). Eftersom det nya bolaget inte har drivit förorenande verksamhet inom EKA-området har EKA Chemicals AB inget ansvar för efterbehandling av de aktuella föroreningarna.

### **BENGTSFORS KRAFT- OCH INDUSTRI AB**

Driften av kraftverket fortsatte i det tidigare EKA-bolaget (org nr 556000-1991) namnändrat till Bengtsfors Kraft- och Industri AB. Kraftverksverksamheten pågår fortfarande på samma plats. Eftersom den förorenande kloralkaliproduktionen upphörde 1924, d v s före 1969, saknar Bengtsfors Kraft och Industri AB verksamhetsutövaransvar för de föroreningar som hänför sig till kloralkaliproduktionen. Det finns heller inget som tyder på att driften av kraftverket skulle ha bidragit till föroreningssituationen. Såvitt känt har Bengtsfors Kraft och Industri inte bedrivit någon miljöfarlig verksamhet efter den 30 juni 1969 och kan därför med hänsyn till MB:s övergångsbestämmelser inte anses vara ansvarig verksamhetsutövare i den mening som avses i 10 kap MB.

---

<sup>6</sup> AB Bohus kemiska industrier, Elektrokemiska AB, EKA AB, EKA Nobel AB och EKA Chemicals AB.

## **BENGTSFORS SULFIT AB**

Bengtsfors Sulfite AB, org nr 556013-5047, drev från 1916 till 1964 massafabrik i Bengtsfors hamn i Lelången.<sup>7</sup> Bolaget ändrade 1983-05-19 firma till Förvaltnings AB Ekman och 1996-02-05 till Ekman Equipment AB. Enligt bolagsordningen driver Ekman Equipment AB handel med skogsprodukter, maskiner samt utrustning och inventarier för skogsindustri och annan därmed förenlig verksamhet. Bolaget bytte säte från Bengtsfors till Göteborg 1965-06-09 och verksamheten i Bengtsfors lades ned i samband med bytet av säte.

Bengtsfors Sulfite AB släppte ut fiber i Lelången. Det finns förhöjda halter av kvicksilver och dioxin i närheten av massafabriken, men det är inte utrett att föroreningarna härrör från verksamheten vid fabriken. Om kvicksilver har använts för slembekämpning i processen kan verksamheten ha bidragit till kvicksilverföroreningarna i Lelången. Det är även möjligt att blekning av sulfitemassa med klorgas har lett till dioxinutsläpp. Prover har även tagits för att utröna om kvicksilver i gasform har spridits till Lelången från EKA-fabriken under dess aktiva drift. Sammanfattningsvis kan konstateras att det sker en transport av kvicksilver och dioxin från Lelången till Bengtsbrohöljen, men att det inte är klarlagt om Bengtsfors Sulfite AB har bidragit till föroreningssituationen inom EKA-området. Eftersom Bengtsfors Sulfite AB:s verksamhet lades ned i Bengtsfors före den 1 juli 1969, är det för syftet med denna ansvarsutredning inte nödvändigt att utreda ovan nämnda förhållanden i detalj. Med hänsyn till MB:s övergångsbestämmelser kan bolaget nämligen inte hållas ansvarigt för efterbehandling av eventuella föroreningar i Bengtsbrohöljen, Lelången eller på annan plats i Bengtsfors.

## **PAPPERS- OCH MASSAFABRIKER NORR OM BENGTSBROHÖLJEN**

Enligt muntliga uppgifter från Per Östlund, Envipro Miljöteknik AB, samt uppgifter från Studsvik EcoSafes rapport 02-09-19, har det funnits flera pappers- och massafabriker norr om Bengtsbrohöljen (Gustavsfors, Lennartsfors och Blomsjösystemet). Verksamheterna lades ned före 1950 och är därför inte aktuella för efterbehandlingsansvar enligt MB.

## **BENGTSFORS KEM**

Mellan 1955 och 1976 drev Bengtsfors Kem kemtvätt i kloralkalifabrikens tidigare lokaler. Verksamheten bedöms ha orsakat de föroreningar av klorerade lösningsmedel som finns på EKA-området<sup>8</sup>. Firman *Bengtsfors Kem* har inte påträffats vid sökning i Bolagsverkets register. Däremot har ett företag med firma *Bengtsfors Kemiska Tvätt AB*, org nr 556073-5333, påträffats. Det sistnämnda bolaget bedrev enligt bolagsregistret verksamhet på Nedre Solhemsgatan 2 i Bengtsfors, d v s inte inom EKA-området. Enligt Bertil Johansson, som tidigare drev kemtvätten, flyttades dock verksamheten under 1976 från EKA-området till en möbelfabrik söder om området. Nedre Solhemsgatan är belägen söder om EKA-området. Det förefaller därför troligt att Bengtsfors Kem och Bengtsfors Kemiska Tvätt AB är samma juridiska person. Bengtsfors Kemiska Tvätt AB gick i konkurs den 18 februari 1998. Bertil Johansson har också uppgivit att aktierna i Bengtsfors Kem/Bengtsfors Kemiska Tvätt AB under 1985 såldes till ett företag med firma *Fyra ESS*. Något sådant företag har inte kunnat återfinnas i Bolagsverkets register. Däremot finns i registret ett företag med

---

<sup>7</sup> Förutom uppgifterna från Patent- och Registreringsverkets register har uppgifter inhämtats vid intervju med Per Östlund, Envipro Miljöteknik AB.

<sup>8</sup> Bl a enligt rapport av Kemakta Konsult AB, 2001-05-28.

firma *Fyra ESS Gruppen AB*, org nr 556200-6022, med säte i Trollhättan. Flera av Fyra ESS Gruppen AB:s styrelseledamöter har varit styrelseledamöter även i Bengtsfors Kemiska Tvätt AB. Det föreligger alltså ett samband mellan de bägge bolagen. Detta samband har dock inte utretts närmare eftersom Fyra ESS Gruppen AB gick i konkurs den 2 september 1996. Med hänsyn till ovanstående är det osannolikt att det skulle finnas någon verksamhetsutövare som kan hållas ansvarig för föroreningen av klorerade lösningsmedel.

### **BENGTSFORS TRÄ AB**

Bengtsfors Trä AB (org nr 556071-7869, namnändrat 1992 från Bengtsfors Sågverks AB) driver byggvaruhandel i EKA:s tidigare lokaler på fastigheten Bengtsfors 4:49. Bolaget hyr lokalerna av Bengtsfors Kraft och Industri AB. Det finns inget som indikerar att själva byggvaruhandelsverksamheten har inneburit förorening av området.

Under den tid bolaget bedrev sågverksverksamhet kan impregnering ha förekommit varvid exempelvis impregneringssubstanser som kreosot eller cuprinol kan ha orsakat föroreningar. Enligt Boh Tivesten, Bengtsfors kommun, bedrev Bengtsfors Trä AB impregneringsverksamhet i början på 1960-talet. Eftersom det förekommer vissa PAH-föroreningar på EKA-området kan Bengtsfors Trä AB genom impregneringsverksamheten ha bidragit till dessa.

När man avgör om en verksamhet har avslutats före den 1 juli 1969, beaktas den industriella verksamheten i sin helhet, inte själva utsläppet.<sup>9</sup> Det finns skäl att hävda att impregneringsverksamheten är en del av sågverksverksamheten, som i vart fall har pågått till 1977<sup>10</sup>. Det är alltså möjligt att Bengtsfors Trä AB skulle kunna hållas ansvarig för de PAH-föroreningar som finns på EKA-området. Uppmätta halter är dock så låga att dessa föroreningar inte ensamma motiverar efterbehandling (med något undantag är halterna lägre än det generella riktvärdet för mindre känslig markanvändning). PAH-föroreningar har också påträffats inom fastigheten EKA 1 (delområde 3A) där Bengtsfors Trä AB inte har bedrivit någon verksamhet. Det är därför tveksamt om det med framgång skulle kunna hävdas att Bengtsfors Trä AB har bidragit till PAH-föroreningarna inom EKA-området. Det finns t o m uppgifter som tyder på att dessa föroreningar är hänförliga till användning av PAH-förorenade massor vid utfyllnad av EKA-området. Med hänsyn härtill och med hänsyn till att PAH-föroreningarna inte kan anses dimensionerande för den planerade efterbehandlingen bedömer vi att Bengtsfors Trä AB inte kan hållas ansvarigt enligt 10 kap MB.

### **BRÖDERNA BRANDT PERSONBILAR AB**

I den södra delen av EKA-området (delområde 3) driver Bröderna Brandt Personbilar AB (org nr 556056-2166) bilförsäljning och verkstad. Koncernen har bedrivit samma verksamhet på fastigheten EKA 1 (som ägs av koncernbolaget Vexia AB) sedan 1980-talet. Denna verksamhet bedöms inte ha bidragit till de föroreningar som finns på fastigheten EKA 1.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> NV rapport 5242 s 25.

<sup>10</sup> Enligt uppgift av Arne Johansson, Länsstyrelsen Västra Götalands län.

<sup>11</sup> Muntliga uppgifter från Marie Arnér, WSP Environmental AB, och Bo Carlsson, Envipro Miljöteknik AB.

## **FASTIGHETSÄGARE**

### **BENGTSFORS 4:49 OCH EKA 2**

#### ***Fastighetsförvävaransvar***

Bengtsfors Kraft och Industri AB, org nr 556000-1991, har ägt fastigheterna Bengtsfors 4:49 och EKA 2 sedan 1895. Det var inom dessa fastigheter den gamla EKA-fabriken var belägen. Eftersom bolaget har köpt fastigheterna innan miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 kan efterbehandlingsansvar inte utkrävas av bolaget i enlighet med bestämmelserna om ansvar för fastighetsförvärvare.

Som angivits under rubriken ”Fastighetsförvärvarens ansvar” ovan kommer Bengtsfors kommun att tillse att markområden som i dag motsvaras av EKA 2 och del av Bengtsfors 4:49 överförs till kommunens fastighet Bengtsfors 4:50 genom en fastighetsreglering. Enligt vår mening utgör detta inte ett fastighetsförvärv i MB:s mening eftersom regleringen är en *offentligrättslig åtgärd* (inte ett förvärv) varigenom mark (inte en fastighet) överförs.

#### ***Förvaringsansvar***

Om det område där kvicksilverförorenade restprodukter har dumpats (delområde 1) kan betraktas som ett förvaringsfall, skulle detta kunna innebära att fastighetsägaren ansvarar för att vidta nödvändiga skyddsåtgärder (se avsnitt 4.2 och 4.4.1). Avgörande för bedömningen av huruvida platsen för dumpningen utgör en plats för förvaring av eller ett stycke förorenad mark är enligt vår uppfattning (i) om huvudsyftet med placeringen av avfallet var kvittblivning och inte landvinning och (ii) om det är fråga om ett område där avfall finns i en sådan koncentration att man i dagligt tal kan benämna platsen avfallsupplag.

Vi har utfört intervjuer och studerat tillgängligt utredningsmaterial, men kan trots detta konstatera att vi saknar tillräckligt underlag för att bedöma huruvida dumpningen av förorenat slam i första hand syftade till kvittblivning eller landvinning. De undersökningar som har utförts vid den aktuella udden visar inte att det är möjligt att urskilja en gräns mellan kvicksilveravfall och övrig förorenad jord. Udden uppvisar alltså inga likheter med ett avfallsupplag. Det enda som har kunnat verifieras är att kvicksilverhalterna på udden är kraftigt förhöjda. Detta är enligt vår uppfattning inte tillräckligt för att betrakta föroreningen i fråga som en plats för förvaring av avfall.

### **BENGTSFORS EKA 1**

Vexia AB (org nr 556112-4925) har ägt Bengtsfors EKA 1 sedan 1982. På fastigheten finns lokaler för bilförsäljning och verkstad. Som nämnts förekommer vissa föroreningar inom fastigheten. Vexia AB kan inte hållas ansvarig som fastighetsförvärvare, då fastigheten förvärvades före 1999. Det finns inget som tyder på att det utövas förvaringsverksamhet på fastigheten, varför Vexia AB inte heller kan hållas ansvarig på denna grund.

### **BENGTSFORS 4:50**

Bengtsfors 4:50 omfattar strandlinjen och vattenområdet utanför fastigheterna EKA 1 och Möbelnickaren 1. Bengtsfors kommun har ägt fastigheten sedan 1975. Höga halter av kvicksilver och



dioxin har påträffats på fastigheten. Kommunen har inget fastighetsförvärvansvar eftersom fastigheten förvärvades före 1999. Det finns inget som tyder på att det skulle finnas någon verksamhet på fastigheten som kan utlösa ansvar för förvaring av farliga ämnen eller avfall. I sistnämnda hänseende skall nämnas att det under 2003 upptäcktes ett antal tunnor med okänt innehåll på Bengtsbrohöljens botten inom den aktuella fastigheten (liksom inom Bengtsfors 4:49). De hittills bärgade tunnorna har dock inte visat sig innehålla vare sig farliga ämnen eller avfall. Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Bengtsfors har bedömt att fastighetsägaren kan hållas ansvarig enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler (förvaring), men har samtidigt angivit att det med hänsyn till miljöriskerna skulle vara oskäligt att kräva att åtgärder vidtas. Enligt vår uppfattning är det tveksamt om tunnorna kan anses utgöra ett s k förvaringsfall. Om tunnorna inte innehåller avfall eller föroreningar, kan "förvaring" av tunnorna knappast påverka miljön på ett sådant sätt som avses i 9 kap 1 § MB. Det är under sådana förhållanden inte fråga om miljöfarlig verksamhet utan snarare nedskräpning. I fråga om nedskräpning på allmänna platser och andra platser där allmänheten får färdas fritt finns bestämmelser i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning.

## **SANERINGSFÖRSÄKRING**

Ersättning kan utgå för efterbehandling ur saneringsförsäkringen för det fall att den som är ansvarig för efterbehandlingen inte kan betala kostnaderna för detta. Den ansvarige anses inte kunna betala om han är försatt i konkurs, vid utmätning saknar tillgångar till full täckning av saneringskostnaderna eller det är uppenbart att han inte kan betala. Saneringsförsäkringen omfattar dock inte sanering eller kostnad därför vars orsak huvudsakligen kan hänföras till tid före den 1 juli 1989.

Eftersom föroreningarna på EKA-området huvudsakligen hänför sig till tiden före 1 juli 1989 bedömer vi att saneringsförsäkringen inte kan tas i anspråk för efterbehandling av EKA-området.

## **BEDÖMNING**

Med hänsyn till ovanstående bedömer vi att det inte finns någon verksamhetsutövare eller fastighetsägare som kan hållas ansvarig för de föroreningar som finns på EKA-området.

Om vår bedömning av Bengtsfors kommuns ansvar under rubriken "Fastighetsförvärvansvar" ovan visa sig vara felaktig (vår uppfattning är inte oomstridd), bedömer vi att det skulle anses oskäligt att ålägga kommunen något ansvar vid en bedömning enligt 10 kap 4 § MB. Skälet härtill är att kommunen med full vetskap om föroreningarna inom de aktuella markområdena kommer att tillse att dessa hamnar i kommunens ägo *för att kunna efterbehandla dem med statliga medel*. Om något behov av efterbehandling inte skulle ha förelegat, skulle kommunen inte ha haft något intresse av att genomföra fastighetsregleringen. Kommunens eventuella ansvar skall alltså enligt vår uppfattning jämkas helt.

## **OBSERVANDUM**

Den 9 september 2004 meddelade EG-domstolen dom i mål C-1/03, Van de Walle m fl. En belgisk domstol begärde förhandsbesked om tolkningen av den EG-rättsliga avfallsdefinitionen (enligt direktiv 75/442 – det s k avfallsdirektivet) i fråga om utspillda kolväten och förorenad jord vid en

bensinstation. Domstolen konstaterade att de utspillda kolvätena skall betraktas som avfall i avfallsdirektivets mening. Detsamma skall enligt EG-domstolen gälla för mark som har förorenats till följd av ett oavsiktligt utsläpp av kolväten, även när denna mark *inte* har grävts upp.

EG-domstolens dom i Van de Walle-målet kan få stora konsekvenser för den svenska distinktionen mellan förvaringsfall och skadefall. Om förorenad mark skall anses utgöra avfall, är allt innehav av förorenad mark att betrakta som förvaring av avfall. Det är ännu för tidigt att uttala sig om hur Van de Walle-domen kommer att påverka svensk rätt i fråga om ansvar för föroreningar och förvaring. I den mån domen skulle påverka de bedömningar som görs i denna ansvarsutredning bör denna påverkan rimligen begränsas till de bedömningar som rör aktuella fastighetsägares ansvar.

---

## BILAGA

