

Beslut om avhjälpandeåtgärd på fastigheten

Dnr [REDACTED]

Miljönämndens beslut

Miljönämnden beslutar att förelägga [REDACTED] organisationsnummer [REDACTED] att från det att beslutet vunnit laga kraft:

1. senast den 31 januari 2021 utföra avhjälpandeåtgärd avseende kvicksilver av avloppsrör genom högtrycksspolning eller likvärdigt som ansluter till samtliga amalgamavskiljare i den tidigare tandvårdskliniken som drivits av [REDACTED] i byggnaden på fastigheten [REDACTED] ut till spolbrunnar utanför byggnaden. Spolbrunnar som är aktuella för avhjälpandeåtgärden är inringade och avloppsledningar markerade i blått respektive grönt på bifogad bilaga 1.
2. inkomma med en redovisning till miljöförvaltningen, senast 8 veckor efter avslutat arbete. Följande ska framgå i redovisningen:
 - Ritning över sanerade och kvarlämnade icke sanerade spillvattenledningar samt rör som pluggats.
 - Beskrivning av hantering av eventuella bortmonterade rör.
 - Mängd omhändertaget kvicksilver i enheten gram (g).
 - Transportör av det farliga avfallet.
 - Mottagningskvitto eller motsvarande dokument på omhändertaget farligt avfall.

Miljönämnden beslutar att detta beslut ändrar och därmed gäller istället för beslut Dnr [REDACTED] i enlighet med 37 § förvaltningslagen.

Lagrum

2 kap. 8 § miljöbalken (1998:808)
10 kap. 1-2, 4 och 8 §§ miljöbalken
26 kap. 9 och 21 §§ miljöbalken

37 § förvaltningslagen (2017:900)

Ärendet

Den 17 december 2019 mottog miljöförvaltningen en anmälan enligt 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd gällande avhjälpandeåtgärd för kvicksilverkontaminerade avloppsledningar från tandvårdsklinik på fastigheten [REDACTED].

Anmälan som [REDACTED] inkom med omfattar endast spolning av kvicksilverkontaminerade avloppsrör inom byggnaden fram till amalgamavskiljare och inte sträckan fram till spolbrunn utanför byggnaden. Miljönämnden har tidigare fattat beslut med anledning av anmälan, i beslut med dnr [REDACTED] den 11 juni 2020. Då anmälan dock inte omfattade sanering fram till spolbrunn, angav Miljönämnden att ett ytterligare beslut kunde komma att fattas med anledning av att Miljönämnden anser att sanering krävs fram till spolbrunn.

Miljönämnden fattade ett beslut med dnr [REDACTED] den 10 juli 2020. Efter kommunikering med, samt synpunkter från, verksamhetsutövaren avseende historiken kring tandläkarverksamhetens driftsform i lokalen på fastigheten, fattade miljönämnden ett beslut, dnr [REDACTED] att bl.a. språkligt ändra tidigare beslut i den delen. Efter det beslutet framkom ytterligare frågor och omständigheter som föranledde att Miljönämnden beslutade att ändra och förtydliga det tidigare beslutet. Detta beslut ändrar beslut dnr [REDACTED] och gäller istället, i enlighet med 37§ förvaltningslagen (2017:900).

Miljönämndens bedömning

Den miljöfarliga verksamheten

Kvicksilver räknas till de särskilt farliga ämnen som ska fasas ut inom ramen för miljövårdsarbetet och miljömålet Giftfri Miljö. Enligt målet får inga kvicksilverutsläpp ske efter år 2015. Kvicksilver kan orsaka skador på hjärnan och det centrala nervsystemet. De högsta halterna av kvicksilver återfinns i djur högre upp i näringskedjan, t.ex. insjöfisk. Människor kan få i sig kvicksilver via föda eller exponering för kvicksilver i vissa industrimiljöer.

Tandläkarverksamheter är en av utsläppskällorna till kvicksilver på grund av tandlagningsmaterialet amalgam som innehåller höga halter av kvicksilver. Materialet användes aktivt vid lagning av tänder fram till år 2009. År 1985 kom lagkrav på att alla tandläkarstolar skulle vara kopplade till en amalgamavskiljare. Trots det torde ett visst utsläpp av kvicksilver fortsätta, då amalgamavskiljare aldrig kan ge en hundra procentig rening med dagens teknik, samt eftersom kvicksilver kan ha fastnat i avloppsrören sedan tidigare och utgöra en beläggning av kvicksilver

på rörväggarna. Delar av beläggningen kan vid drift av verksamheten lossna när vatten spolats genom rören och då följa med vattnet från tandvårdskliniken ut i de kommunala spillvattenledningarna och vidare till reningsverket. Kvicksilverutsläpp kan också förekomma vid lagning av tänder som tidigare lagats med amalgam. I och med lagningarna av amalgamlagade tänder samt tidigare utsläpp av kvicksilver som lagrats i ledningarna kan man anta att det sker ett kontinuerligt utsläpp av kvicksilver från en icke sanerad tandvårdsklinik. Väl vid reningsverket kan en del av kvicksilvret sedimentera i slammet och följa med det renade vattnet till Höje å och därefter vidare till Öresund. Slammet kan sedan användas som gödning till åkermark och vattnet i Höje å kan tas upp av våra insjöfiskar. Mängden omhändertaget kvicksilver från vid varje enskild sanering varierar, men i Lunds kommun har man vid en och samma sanering av en tandläkarverksamhets avloppsrör omhändertagit 1,7 kg kvicksilver.

Verksamhetsutövare

Principen om att förorenaren ansvarar för de skador eller olägenheter som denne orsakat i miljön kommer till uttryck i 2 kap. 8 § miljöbalken. För förorenade områden preciseras innebörden av denna bestämmelse genom bl.a. 10 kap. 2 § miljöbalken vilken stadgar ett primärt utrednings- och efterbehandlingsansvar för utövaren av den verksamhet som har orsakat eller bidragit till en förorening. Enligt 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken ska bestämmelserna om verksamhetsutövarens ansvar tillämpas på miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969, om verkningarna av verksamheten alltså pågår vid tiden för miljöbalkens ikraftträdande den 1 juni 1969, och om det föreligger behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten. Har verksamheten övertagits av någon annan kan krav riktas mot denne. MÖD har bl.a. (MÖD 2003:127) gett uttryck för uppfattningen att den som förvärvar en verksamhet blir ansvarig även för den tidigare verksamhetsutövarens bidrag till föroreningen, praxis hänvisas till även i MÖDs mål nr M 3001-12.

Enligt 10 kap. 2 § miljöbalken är den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till en föroreningsskada eller allvarlig miljöskada (verksamhetsutövaren) ansvarig för det avhjälpande som ska ske enligt bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken. Begreppet verksamhetsutövare definieras inte i miljöbalken, utan frågan har överlämnats till rättspraxis att avgöra. Enligt praxis har den som har den faktiska och rättsliga möjligheten att vidta åtgärder mot störningar och olägenheter betraktats som verksamhetsutövare (se exempelvis MÖD 2005:64).

Efter kommunikering med [REDACTED] har miljönämnden fått bl.a. följande uppgifter avseende historiken kring driften av verksamheten i lokalerna. Det har bedrivits tandläkarverksamhet i lokalerna på fastigheten [REDACTED] sedan 1970-talet. [REDACTED] är ett helägt dotterbolag till

[REDACTED] och har bedrivit tandläkarverksamhet i lokalen sedan 2014-01-01. Dessförinnan var [REDACTED] en förvaltning, inom [REDACTED] som bedrev tandvårdsverksamhet i lokalerna. [REDACTED] bildades 1999-01-01. Innan 1999-01-01 tillhörde tandläkarverksamheten [REDACTED] [REDACTED] som tidigare bedrev [REDACTED] finns inte längre. 1999 slogs [REDACTED] samman och bytte namn till [REDACTED]. Tandläkarverksamheten har bedrivits i lokalerna sedan 1970 fram till årsskiftet 2019/2020, då [REDACTED] har flyttat till nya lokaler. [REDACTED] har övertagit lokalen samt verksamheten. Det är samma verksamhet som bedrivs på samma plats, den är inte tekniskt eller miljömässigt annorlunda från hur verksamheten bedrivits innan övertagandet av verksamheten.

Miljönämnden vill i sammanhanget belysa följande praxis. I MÖDs dom M 3001-12 hade ett bolag förvärvat en fastighet och inkråmet och fortsatt att bedriva i grunden samma verksamhet på samma plats. Bolaget anställde även en del av den personal som tidigare arbetat i verksamheten. Domstolen angav i domskälen att "*MÖD har i ett flertal avgöranden konstaterat att den som tar över en verksamhet i princip övertar såväl rättigheter och skyldigheter och att krav på efterbehandlingsåtgärder kan riktas mot vem som helst som bedrivit eller bedriver verksamheten (MÖD 2003:127, MÖD 2005:36, MÖD 2006:36).*" Domstolen konstaterade därefter att bolaget enligt 10 kap. 2 § miljöbalken hade ett efterbehandlingsansvar i egenskap av verksamhetsutövare.

I ett annat rättsfall, Arvamet, M 9822-02, slog MÖD fast att övertagen verksamhet medförde ett övertagande av ansvaret. MÖD angav i sina domskäl att:

"Arvamet bedriver idag den verksamhet som orsakat PCB-föroreningarna i Umeälven. Företaget är följaktligen adressat enligt 10 kap. 2 § MB. När det gäller behovet av den utredning som föreläggandet avser delar Miljööverdomstolen den bedömning som gjorts av underinstanserna. Av utredningen framgår att en viss förorening fortfarande sker från den aktuella fastigheten till älven. Även om Arvamet bidragit till föroreningen endast i begränsad omfattning är det vid en sammantagen bedömning enligt 10 kap. 4 § MB skäligt att Arvamet utför den utredning som är nödvändig för att kunna avgöra behovet av och sättet för saneringsåtgärder."

Mot bakgrund av ovan rättspraxis konstaterar miljönämnden att [REDACTED] har övertagit de miljörättsliga skyldigheter som verksamheten har medfört och fortfarande medför än idag, i och med övertagandet av verksamheten. [REDACTED] är därför att anse som verksamhetsutövare i enlighet med 10 kap. 2 § miljöbalken, mot vilken krav på avhjälpandeåtgärder ska riktas mot.

Skälighetsbedömning

Miljömässigt motiverade och rimliga avhjälpandeåtgärder

Skälighetsbedömningen enligt 10 kap 4 § miljöbalken ska ske i två steg. Först ska en objektiv bedömning göras av vilka efterbehandlingsåtgärder som är miljömässigt motiverade och kostnadsmässigt rimliga för att förebygga, hindra och motverka skador på hälsa och miljö. Bedömningen av vad som utgör miljömässigt motiverade åtgärder enligt första stycket ska bedömas med beaktande av föroreningarnas art och omfattning.

[REDACTED] har som ovan nämnt i december 2019 anmält avhjälpandeåtgärder vid nedläggning av sin verksamhet i lokalerna på fastigheten. Av anmälan följer att spolning av kvicksilverförorenade avloppsrör sker inom byggnaden fram till amalgamavskiljare. Att kvicksilverföroreningen från verksamheten som bedrevs i lokalerna skulle sluta tvärt vid amalgamavskiljaren bedömer dock miljönämnden som högst orimligt. Det finns ett avgörande, MÖD 2011:25, som stadgar att tillsynsmyndigheten ska förelägga om undersökning med stöd av 26 kap. 22§ miljöbalken om miljöskadan inte har kunnat konstateras. Det problematiska med sådant tillvägagångssätt är att amalgamet inte är synligt, vilket föranleder att mängden inte kan undersökas på annat sätt än genom att analysera omhändertagen mängd kvicksilver i det slam som avlägsnas i samband med sanering. Det innebär att samma åtgärd skulle behöva vidtas för undersökning som för sanering av kvicksilverhalten. Av denna anledning bedömer miljönämnden att ett separat föreläggande om undersökning inte är motiverat i ärendet.

Följande rättsfall belyser MÖDs samt MMDs tolkning av konstaterad förorening i 10 kap. miljöbalken, samt hur avloppsrör från tandvårdskliniker kan konstateras förorenade. I MÖDs mål nr M 9302-18 visste man att omfattande verksamhet med farliga ämnen hade bedrivits på fastigheten mot bakgrund av en MIFO-undersökning, samt att man på angränsande fastigheter hade utfört miljötekniska undersökningar som påvisade föroreningar. I domen fastslog MÖD att: *"Med hänsyn till vad som framkommit om hur verksamheten har bedrivits och varit lokaliserad finner Mark- och miljööverdomstolen att det saknar betydelse att de miljötekniska markundersökningarna inte avser fastigheterna YY eller XX. Mot bakgrund av den verksamhet som har bedrivits i området, vad som framkommit om hur verksamheten varit lokaliserad, de spår av metaller och kolväten samt basiska ämnen som funnits vid provtagningar och markens egenskaper för genomsläpplighet gör Mark- och miljööverdomstolen bedömningen att utredningen i målet sammantaget är tillräcklig för att konstatera att fastigheterna är förorenade och att föroreningarna är sådana att de kan utgöra en risk för människors hälsa eller miljön."*

I MÖD 2010:17 konstaterades också likt ovan rättsfall att redan resultatet från en MIFO fas 1-undersökning var tillräckligt för att bedöma att det fanns förorening och att 10 kap. miljöbalken var tillämplig i ärendet. Undersökningen grundades i huvudsak på uppgifter om den aktuella branschen som sådan, dels om hur den aktuella verksamheten hade bedrivits samt hur utsläpp m.m. hade hanterats.

Följande praxis belyser vidare hur man kan anse avloppsrör från tandvårdskliniker som förorenade. I ett underrättsavgörande i MÖD 2006:4, som behandlade avhjälpandeåtgärd vid tandläkarverksamhet, angavs att det får anses vanligt förekommande att avloppsrör i fastigheter med tandvårdskliniker vanligtvis är förorenade med amalgamrester och att efterbehandling enligt 10 kap. miljöbalken kan krävas vid nedläggning av en klinik. Vidare, i MMDs dom M 3276-19, som behandlade frågan om avhjälpandeåtgärd avseende tandvårdskliniks avloppsrör fram till det kommunala ledningsnätets anslutningspunkt, förklarade MMD att ledningsnät nedströms en tandläkarmottagning som bedrivits under en längre tid måste typiskt sett betraktats som förorenade med amalgam i större eller mindre omfattning. Domstolen anförde vidare att ledningarnas längd och orientering nedströms, utöver avskiljningsutrustning inom mottagning, var av största betydelse. Domstolen angav att *"för det fall tandläkarmottagningens ledning mynnar i en vertikal huvudstam inom fastigheten innan huvudstammen når anslutningspunkten kan det ifrågasättas om det föreligger sådana fysiska förhållanden att amalgam skulle kunna sedimentera i någon omfattning av betydelse. Om däremot även huvudstammen i större omfattning har horisontell utbredning kan förhållandena vara annorlunda."*

Miljönämnden gör följande bedömning mot bakgrund av ovan praxis om konstaterad förorening. I förevarande fall, på fastigheten [REDACTED] saknas uppgift i anmälan om avloppsstammarna har högtrycksspolats. Enligt miljöförvaltningens noteringar har avloppsstammarna i fastigheten [REDACTED] inte högtrycksspolats tidigare och tandläkarverksamhet har bedrivits i lokalen ända sedan 1970 fram till årsskiftet 2019/2020, då [REDACTED] har flyttat till nya lokaler. Den miljöfarliga verksamheten har bedrivits i 15 år utan amalgamavskiljare och därefter med amalgamavskiljare, som inte ger en hundra procentig avskiljning av kvicksilver. Först 2009 utslöt man aktiv användning av amalgam. Miljönämnden bedömer att utsläpp av kvicksilver sker kontinuerligt än idag från beläggningar av kvicksilver i rören och från lagning av tänder som tidigare lagats med amalgam. Större delen av avloppsrören som ansluter till amalgamavskiljaren från kliniken befinner sig dessutom i horisontellt läge, vilket enligt miljönämnden innebär en risk för större ansamling av kvicksilver. Mot bakgrund av ovan praxis och förutsättningarna i detta fall menar miljönämnden

att avloppsrören och brunnar efter amalgamavskiljaren också med största sannolikhet är kvicksilverkontaminerade och att bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken är tillämpliga i ärendet. Mot bakgrund av hur giftigt kvicksilver är, då det är ett särskilt farligt ämne, anser miljönämnden att det är miljömässigt motiverat att omhänderta även små mängder kvicksilver i rör från en tandläkarklinik; framförallt då dessa rör står i direkt kontakt med recipient via reningsverken.

Miljönämnden anser dock att det enbart är kostnadsmässigt rimligt att ställa krav på sanering fram till spolbrunn i detta fall, med beaktande av avståndet till den kommunala anslutningspunkten i förhållande till verksamheten. Av utredning framgår att de närmsta belägna spolbrunnarna finns cirka en meter från byggnaden. De tre steriler som är aktuella att spola från är kopplade till var sin amalgamavskiljare. Då avloppsledningarna från två steriler går ut på en sida om byggnaden och avloppsledningarna från den tredje sterilen samt den centrala amalgamavskiljaren går ut på en annan, innebär det att föroreningskada befaras i två olika avloppsledningar. Detta innebär i sin tur att vid spolning eller likvärdigt av de kvicksilverförorenade avloppsledningarna måste spolvattnet samlas upp i den spolbrunn som hör till respektive ledning. Spolbrunnarnas placering är markerad på bilaga 1. Av bilaga 1 framgår även var rum med central amalgamavskiljare är beläget och i bilaga 2 markerade steriler. Spolbrunnarna markerade på bilaga 1 är aktuella att spola till då de ligger närmast byggnaden samt är kopplade till de avloppsledningar som är anslutna till amalgamavskiljare samt steril. Sådan sanering genom uppsamling av spolvatten och sediment från ledningarna som högst troligt innehåller kvicksilver förväntas minska utsläpp av kvicksilver till det kommunala avlopps nätet. Detta bidrar till att minska olägenhet för människa, miljö och kommande generationer.

Answarets omfattning

I den andra delen av skälighetsbedömningen enligt 10 kap 4 § ska subjektiva faktorer beaktas kopplade till den verksamhet som förorsakat föroreningen. Det finns vissa givna tidsgränser som ska iakttas enligt praxis, MÖD 2010:24. Förorening som uppkommit före och under 1950-talet bör i princip jämkas till noll kronor. Förorening som uppkommit under tiden efter 1950-talet till 1969 bör enligt domstolen beaktas vid skälighetsbedömningen som ett begränsat ansvar. Slutligen, när det gäller den del av föroreningarna som uppkommit efter 1969, finns det dock inte anledning att jämka ansvar med hänsyn till tidsaspekten. I förevarande fall har verksamheten bedrivits efter 1969, vilket innebär att skäl saknas att jämka ansvaret med anledning av tidsaspekten, enligt praxis. De utsläpp som förorsakar efterbehandlingsansvaret har inte bara skett fram till 1985, utan även efter detta, då användningen av amalgam fortsatte aktivt till 2009, samt än idag med anledning av lagning av tänder som innehåller amalgam. Amalgamavskiljare kan

inte garantera en hundra procentig avskiljning. Även sker kontinuerlig förorening än idag enligt miljönämndens bedömning då användning av avloppsrör förväntas spola runt de kvicksilverbeläggningar som finns i avloppssystemen och vidare ut till recipient vid reningsverk.

Enligt praxis, MÖD 2010:31, är det faktum att man bedrivit verksamheten lagligt inte ensamt skäl för jämkning. Det är omständigheter som verksamhetsutövaren måste räkna med då denne bedriver en miljöfarlig verksamhet. Principen om att förorenaren betalar är ett strikt ansvar. Den aktuella miljöfarliga verksamheten har skett i lokalerna mellan åren 1970-2019. Det faktum att lagkrav kom på amalgamavskiljare först 1985 samt att förbudet att använda amalgam kom 2009, medför därmed inte jämkningsskäl. Kunskapsläget har varit sådant under en längre tid att verksamhetsutövaren har haft skäl att vidta försiktighetsåtgärder i enlighet med försiktighetsprincipen, då verksamheten i lokalen skett under en lång tid men enligt uppgifter aldrig har högtrycksspolats eller dylikt för att driftsanera. Då omständigheterna i övrigt inte bör leda till jämkning av ansvaret är det enligt miljönämnden inte oskäligt att förelägga bolaget att genomföra avhjälpandeåtgärd enligt beslutet.

Tid för att uppfylla föreläggandet samt information som ska inges

██████████ ska enligt beslutet inkomma med en slutrapport senast 8 veckor efter avslutad avhjälpandeåtgärd till miljöförvaltningen, vilket grundar sig på upplysningsplikten 26 kap. 21 § miljöbalken. Slutrapporten innebär att verksamhetsutövaren ska redogöra för var och hur saneringen har genomförts, enligt de uppgifter som miljöförvaltningen efterfrågar i beslutet. Med anledning härav ska verksamhetsutövaren komma in med en översiktlig ritning på samtliga spolade avloppsledningar och en redogörelse av på vilket sätt det har säkerställts att spolvattnet har tagits om hand samt mängden omhändertaget kvicksilver. Om det finns avloppsledningar som av någon anledning inte har kunnat spolas, ska detta i så fall visas genom klarläggande dokumentation. Miljönämnden bedömer detta vara skäligt och inte alltför betungande att sätta denna punkt i föreläggandet.

Miljönämnden bedömer att avhjälpande av de förorenade avloppsledningarna behöver ske inom en nära förestående tid. Ett sådant avhjälpande kräver dock viss planering och framförhållning, det är därför rimligt att åtgärderna utförs innan den 31 januari 2021.

Information

Beslutet kan överklagas (se bilaga).

MILJÖNÄMNDEN



Miljöinspektör

Bilaga:

Hur man överklagar till länsstyrelsen

Delgivningskvitto

Bilaga 1, markerade spolbrunnar och ledningar

Bilaga 2, markerade steriler

Kopia:



EXEMPLET

EXEMPEL