Regeringen

Regeringsbeslut

II 6
1 bilaga

2023-12-20
KN2023/00903

Miljödepartementet

Försvarsmakten

Överklagande av Försvarsinspektören för hälsa och miljös beslut om föreläggande om kompletterande undersökningar m.m. avseende spridning av PFAS-ämnen vid f.d. F15 Söderhamn, Söderhamns kommun

Regeringens beslut

Regeringen ändrar det överklagade beslutet på så sätt att punkterna 2–5 i beslutet ska ha följande lydelse:

2. redovisa dagvattennätets sträckning och status samt övriga identifierade spridningsvägar med ytvatten vid f.d. F 15 Söderhamn i den mån detta är möjligt att genomföra genom tillträde till anläggningen, informationsinhämtning från fastighetsägare och eventuellt andra som kan ha kunskap om ledningsnätet i området,

3. ta fram en provtagningsplan för provtagning av dagvatten, dränvatten och ytvatten i den mån det är möjligt att genomföra genom tillträde till anläggningen,

4. redovisa resultat från utförda provtagningar, beräkning av belastning, påverkansanalys samt bedömning av åtgärdsbehov om dessa åtgärder har kunnat genomföras genom t.ex. tillträde till anläggningen, samt

5. redovisa förslag till övergripande åtgärdsmål, åtgärdsutredning samt riskvärdering om åtgärderna i punkterna 2–4 har kunnat genomföras.

Regeringen avslår överklagandet i övrigt.

Ärendet

Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM) beslutade den 19 november 2021 att förelägga Försvarsmakten att utreda spridning av per- och poly-

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Herkulesgatan 17
E-post: kn.registrator@regeringskansliet.se

fluorerade alkylsubstanser (PFAS) via dagvatten till närliggande ytvatten-recipienter vid f.d. F15 Söderhamn, Söderhamns kommun samt genomföra åtgärdsutredning som syftar till att finna lämpliga åtgärder som minskar spridningen genom att

1 redovisa förslag på åtgärder för att omgående minska spridningen av PFAS från napalmövningsplatsen mot Ålsjön via dagvattenätet,

2 redovisa dagvattennätets sträckning och status samt övriga identifierade spridningsvägar med ytvatten vid f.d. F 15 Söderhamn,

3 ta fram en provtagningsplan för provtagning av dagvatten, dränvatten och ytvatten,

4 redovisa resultat från utförda provtagningar, beräkning av belastning, påverkansanalys samt bedömning av åtgärdsbehov, samt

5 redovisa förslag till övergripande åtgärdsmål, åtgärdsutredning samt riskvärdering.

Beslutet finns i *bilagan.*

Överklagandet

Försvarsmakten har överklagat beslutet och yrkar att punkterna 2–5 i föreläggandet ska upphävas.

Försvarsmakten framför i huvudsak följande. Försvarsmakten är inte rätt adressat för föreläggandet eftersom myndigheten saknar faktisk rådighet och rättslig möjlighet att vidta de åtgärder som fordras för att efterkomma föreläggandet. Försvarsmakten har inte heller verksamhetsutövaransvar för en eventuell spridning via dagvattennätet. I det fall ansvaret för spridningen skulle bedömas vara solidariskt måste föreläggandet anses vara oskäligt betungande för Försvarsmakten.

Försvarsmaktens verksamhet på den före detta flygflottiljen upphörde 1998. Fastigheterna ägdes då av Fortifikationsverket. Försvarsmakten har således aldrig ägt fastigheterna och aldrig haft rådighet över ledningsnätet för dagvatten på fastigheterna. Försvarsmakten har därför inte, och har aldrig haft, någon dokumentation eller kännedom om dagvattennätets sträckning eller status. De nya fastighetsägarna torde ha vetskap om att PFAS har använts på den före detta flygflottiljen och att detta skulle kunna spridas via dagvattennätet. Under dessa omständigheter är det den som ansvarar för ledningsnätet som också ansvarar för att undersöka ledningsnätet och förebygga att en

spridning sker via det. Om en eventuell spridning via dagvattennätet sker på grund av inläckage av exempelvis förorenat grundvatten så är det den som ansvarar för ledningsnätet som är att anse som verksamhetsutövare. Ledningsägaren har, precis som anförts i beslutet, ansvar för att ledningsnätet är av sådan kvalitet att det inte tar in och leder vidare föroreningar.

Åtgärdspunkterna 3–5 i föreläggandet är avhängiga av att punkten 2 redovisas, varför Försvarsmakten inte heller har möjlighet att efterkomma dessa. Beroende av vad som framkommer om ledningarnas sträckning och status när fastighetsägarna har undersökt ledningsnätet är det inte uteslutet att Försvarsmakten slutligen kan komma att få ansvar för att utföra vissa andra utredningar enligt föreläggandet.

Att kartlägga dagvattennätets sträckning och skick är en mycket kostsam åtgärd eftersom det måste göras genom filmning. Det kan inte anses skäligt att Försvarsmakten i detta skede åläggs att genomföra dessa omfattande och mycket kostsamma åtgärder. I beslutet anges att det enligt praxis, normalt sett, inte finns skäl för att jämka skäligheten redan i utredningsfasen. Starka samhällsekonomiska skäl talar därför för att en i vart fall preliminär bedömning av ansvarsförhållandena bör beaktas redan i detta skede. På så vis undviks så långt möjligt onödiga processkostnader för exempelvis regresstalan.

Försvarsmakten framhåller att FIHM, i ett ärende rörande utredning avseende spridning av PFAS via dagvatten från Karlsborgs flygplats, har förelagt fastighetsägaren Fortifikationsverket att göra en handlingsplan rörande vilka undersökningar som behöver genomföras. FIHM anförde i det beslutet att Fortifikationsverket som verksamhetsutövare även har den rådighet som behövs för att utföra utredningarna enligt beslutet.

Naturvårdsverkets yttrande

Naturvårdsverket har yttrat sig i ärendet och anför sammanfattningsvis följande. Naturvårdsverket bedömer att Försvarsmakten har bidragit till att PFAS spridits till miljön och därför är verksamhetsutövare. Även andra och senare verksamhetsutövare på platsen kan ha ett delansvar för att föroreningar spridits på aktuell plats.

De utredningar och undersökningar som föreläggandet i beslutet avser är enligt Naturvårdsverkets bedömning vad som normalt bör genomföras vid

frågor om avhjälpande av föroreningar enligt 10 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket bedömer att punkt 2 i beslutet om kartläggning av dagvattenledningar och förändringar av dessa, efter att Försvarsmakten lagt ner verksamheten, inte ensamt kan utföras av Försvarsmakten. Det är dock möjligt för Försvarsmakten att genomföra detta genom tillträde till anläggning, informationsinhämtning från fastighetsägare och eventuellt andra som kan ha kunskap om ledningsnätet i området. Det är framför allt ledningsnätet som är en potentiell spridningsväg för föroreningarna till recipienterna, medan ledningarnas eventuella bristande skick främst bör bidra till ökad spridning till marken. Ledningarnas skick torde därmed ha mindre betydelse för skada på recipienterna. Naturvårdsverket bedömer att Försvarsmakten bör ha möjlighet att uppfylla punkt 2 i beslutet och därmed också punkt 3–5.

Beskrivningen av vad riskvärderingen ska innehålla i beslutets punkt 5 c är i linje med vad en riskvärdering bör omfatta. Naturvårdsverket bedömer att det inte finns skäl för jämkning av undersökningsansvaret i detta fall. De föreslagna utredningarna i beslutet är i linje med såväl praxis som Naturvårdsverkets vägledningar, inklusive vägledningen om hantering av statens förorenade områden. Enligt praxis jämkas normalt inte utredningsansvar utan jämkning kan ske i den senare åtgärdsfasen.

Försvarsmaktens yttrande

Försvarsmakten har yttrat sig över Naturvårdsverket skrivelser och vidhåller i sitt yrkande.

Skälen för regeringens beslut

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 10 kap. 1 § avses med avhjälpande utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningsskada eller en allvarlig miljöskada.

Regeringen anser att Försvarsmakten har ett ansvar enligt 10 kap. 2 § miljöbalken att undersöka det nu aktuella förorenade området i den utsträckning det finns faktisk och rättslig möjlighet till det. Detta ansvar omfattar även det förorenade områdets påverkan på omgivningen, såsom spridningen och mark- och vattenområden som förorenats genom spridning

från Försvarsmaktens förorenade områden. Detta gäller oavsett om spridningen skett via ledningar, diken eller annan spridningsväg. Det aktuella beslutet omfattar förutom dagvattenledningar även andra spridningsvägar såsom diken och dränering från de förorenade områdena.

Regeringen delar Naturvårdsverkets bedömning att uppgiften i beslutets punkt 2, oavsett rådighet över ledningsnätet, bör vara möjlig att genomföra, och att rådighetsfrågan i övrigt bör kunna lösas genom att de olika aktörerna samverkar. I den mån det inte är möjligt bör dock beslutet ta höjd för det. Beslutet bör därför ändras i enlighet med det.

På regeringens vägnar

Romina Pourmokhtari

Marie Becker

Kopia till

Försvarsdepartementet/MFI
Försvarsinspektören för hälsa och miljö
Naturvårdsverket
Söderhamns kommun