

Handläggare
Helen Agah
Telefon: 08 508 28 740

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden,
2019-02-12, p 19

Överklagande av Länsstyrelsen i Stockholms beslut den 11 december 2018 i ärende nr 505- 218-2017

Förvaltningens förslag till beslut

1. På de grunder som framgår av detta tjänsteutlåtande fullfölja överklagandet av länsstyrelsens beslut och yrka att mark- och miljödomstolen, med upphävande av beslutet, fastställer miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut från den 19 september 2016, dnr 2016-14378.
2. Uppdra åt förvaltningschefen att företräda nämnden i ärendet.
3. Justera beslutet omedelbart.

Monika Gerdhem
Tf. förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Länsstyrelsen har hävt nämndens föreläggande om sanering av avloppsrör i en tandläkarklinik eftersom det enligt länsstyrelsens bedömning inte funnits underlag som ger tillräckligt stöd för slutsatsen att det i avloppsrören finns en konstaterad skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Förvaltningen föreslår att nämnden fullföljer överklagandet av beslutet.

Förvaltningen anser att det mot bakgrund av vad som är känt om amalgamavskiljarnas verkningsgrad samt att verksamhet har bedrivits i lokalerna under längre tid finns tillräckligt med stöd för att konstatera att miljöskada som ska avhjälpas föreligger. Att det gjorts en okulär besiktning är inte tillräckligt för att visa att det inte finns kvicksilver ansamlat i rören. Det är inte möjligt att genom en okulär besiktning upptäcka allt kvicksilver.

Föreläggandet är motiverat redan på den grunden att åtgärden är en rimlig skyddsåtgärd i den fortsatta verksamheten. Åtgärden ska vidtas för att hindra att kvicksilver som sedimenterat i rören genom verksamhetens drift sprids vidare.

Bakgrund

Nämnden beslutade den 19 september 2016 att förelägga TBN Tandhälsa AB att sanera alla avloppsrör som kan vara kvicksilverförorenade i klinikens lokaler på adressen Spånga Torgväg 6.

Av beslutet framgår bl. a. följande. Tungmetallen kvicksilver finns i amalgam som använts som tandfyllning inom tandvården. Det är en mycket giftig och lätttröglig tungmetall som ansamlas i näringskedjan. Även om användningen av amalgam är förbjuden sedan några år tillbaka finns stora mängder kvar i människors befintliga äldre lagningar. Tandläkarkliniker ska därför vara utrustade med amalgamavskiljare. Avskiljningsgraden på de moderna amalgamavskiljarna är 98 % under förutsättning att kliniken har en god egenkontroll och en god skötsel av avskiljarna.

Det har under längre tid bedrivits tandvårdsverksamhet i lokalen på Spånga Torgväg 6 vilket innebär att det finns en stor risk att avloppsrören är kvicksilverförorenade. Miljöförvaltningen har beslutat att det amalgam som runnit ut till avloppsrören och under åren ansamlats som kvicksilverslam i ledningarna, nu måste avlägsnas och fastigheten rensas från samtliga kvicksilverföroreningar, oavsett när dessa har uppstått. Sanering är ett rimligt försiktighetsmått för att motverka att kvicksilvret hamnar i reningsverken. Eftersom de flesta tandvårdsmottagningar har sanerat sina avloppssystem efter uppmaning, är det inte orimligt att även nu aktuell klinik genomför en sådan åtgärd. Mot bakgrund av kvicksilvers höga giftighet och rörlighet bedöms den miljömässiga nyttan av sanering väl motivera den kostnad som uppstår. Det är vid en samlad bedömning skäligt att förelägga om sanering av avloppsrör som riskerar vara kvicksilverförorenade.

Bolaget har överklagat beslutet till länsstyrelsen och bl.a. angett att den förelagda åtgärden är kostsam och onödig. Av skrivelse från Avloppsteknik Svenska AB framgår vidare att endast en av stolarna används för att avlägsna gamla amalgamfyllningar och kontroll genomförd i maj 2016, såväl okulärt som med kamera samt genom att plocka isär vattenlås m.m., visar ingen som helst kontaminering. Samtliga rör i lokalen har bytts 1986, efter att amalgamavskiljare installerats. Amalgamavskiljare byts ut två gånger per år. Fastighetens vertikala stammar har renspolats med jämna mellanrum, dels av tidigare fastighetsägare på 1970- och 1980-talet dels av nuvarande fastighetsägare därefter. Det finns därför inte behov av sanering.

Länsstyrelsen har i beslut den 11 december 2018 upphävt nämndens beslut med bl.a. följande motivering.

Det får betraktas som allmänt känt att avloppsrör i fastigheter med tandvårdskliniker vanligtvis är förorenade med amalgamrester. Av handlingarna i ärendet framgår att TBN Tandhälsa AB bedrivit tandvårdsverksamhet i den aktuella lokalen sedan 1983. Det skulle därmed kunna föreligga ett saneringsbehov. Mark- och miljööverdomstolen har dock i ett vägledande avgörande funnit att ett föreläggande om efterbehandling bestående i uppgrävning av en tidigare använd oljecistern och rörledning, med stöd av 2 kap. 8 § miljöbalken, förutsätter att det finns en konstaterad skada eller olägenhet för miljön (MÖD 2011:25).

Av handlingarna framgår att amalgamavskiljare funnits i lokalen sedan 1983, att samtliga rör i lokalen är bytta 1986, att kontinuerligt underhåll av amalgamavskiljarna sker samt att gjord undersökning inte visar indikationer på kontaminering. Nämnden menar att gjorda saneringar i liknande lokaler visar att kvicksilver alltid påträffas, även i sådana som klassats som sanerade. Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet om utförda åtgärder och undersökningar har nämnden inte redovisat ett underlag i beslutet som ger tillräckligt stöd för slutsatsen att det i avloppsrören finns en konstaterad skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Det är inte möjligt att förelägga om avhjälpande av en föroreningskada på den grunden att det kan finnas en förorening i en byggnad (MÖD 2011:25).

Förvaltningens synpunkter och förslag

Länsstyrelsen har i sitt beslut angett att det saknas underlag i ärendet som ger tillräckligt stöd för slutsatsen att det i avloppsrören finns en konstaterad skada eller olägenhet för människors hälsa eller

miljön och att det därför inte funnits fog att förelägga om åtgärden med stöd av 2 kap. 8 § miljöbalken.

Konstaterad olägenhet för människors hälsa eller miljö

Förvaltningen delar inte länsstyrelsens bedömning att det saknas underlag för slutsatsen att det i avloppsrören finns en konstaterad miljökada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö.

Kvicksilver är en mycket giftig metall och ett av de allvarligaste miljögifterna. En gammal beskrivning av kvicksilvers giftighet anger att ”en tesked kvicksilver förgiftar en normalstor sjö”. Även om kvicksilvers giftighet beror på i vilken form ämnet föreligger, kan det ändå ge en uppfattning om proportionerna i sammanhanget. Det är således miljömässigt motiverat att omhänderta även små mängder kvicksilver i rör i en tandläkarklinik, särskilt eftersom dessa står i direkt kontakt med recipient via reningsverken.

Totalt 6,5 kg kvicksilver per år bedöms nå avloppet från tandläkarkliniker. Miljöförvaltningen har därför sedan 2014 bedrivit en saneringskampanj för att omhänderta kvicksilverlagringar i rör som riskerar att spridas vidare i reningsverken. Fram till år 2016 hade mer än 11 kg kvicksilver omhändertagits genom sanering av tandläkarkliniker och fastigheternas avloppsrör, vilket är mycket om man jämför med utsläpp från industrierna. I samband med saneringar får förvaltningen i de allra flesta fallen en rapport om mängd omhändertagen kvicksilver. Från dessa redovisningar framgår att mängden har varierat mellan 0,7 gram och 1,25 kg och att kvicksilver har påträffats i samtliga fall. Det är viktigt att påpeka att kvicksilver omhändertagits och redovisats till förvaltningen även på kliniker som enligt förvaltningens uppgifter var klassade som sanerade sedan tidigare. Resultatet från saneringarna där den omhändertagna mängden kvicksilver redovisats visar således att saneringarna är miljömässigt motiverade.

Rören i den aktuella kliniken har enligt uppgift bytts ut och amalgamavskiljare installerats på 1980-talet. Amalgamavskiljare idag uppges av leverantörer ha en verkningsgrad på nära 100 %, men historiskt har detta varit lägre. Det har därmed sannolikt under många år kunnat ansamlas små mängder kvicksilver i rören på kliniken. Detta gäller trots rörbytet samt att avskiljare sköts och bytts ut med jämna mellanrum.

Kliniken har invänt att kontroll av rören har skett genom en okulärbesiktning. Enligt uppgift från Sweden Recycling, en av de största aktörerna vad gäller sanering av tandläkarkliniker, används okulär-

besiktningar och filmning av rör t.ex. för att leta efter spolpunkter vid en nedläggningssanering, för att undersöka om det går att demontera, för att kunna se på kvalitén på rören (exempelvis för att se om rören klarar högtrycksspolning) och om det är oklart hur rördragningarna går. Bolaget bekräftar att kvicksilver alltid upptäcks vid sanering utan att det först har gått att se vid en okulär besiktning. Att kvicksilver ansamlas trots att avskiljare installerats stöds också av de uppgifter förvaltningen får om omhändertagen mängd kvicksilver i samband med saneringar.

I och med att uppgifter om sanering av kliniken i närtid saknas får det således utifrån ovanstående anses som i stort sett uteslutet att de nu aktuella rören inte är kontaminerade av kvicksilver. Under tidigare tillsynsbesök på kliniken (2009) framkom därutöver att amalgamavskiljare då fanns vid stol men saknades vid vask.

Förvaltningen anser inte att nu aktuell situation är jämförbar med rättsfallet MÖD 2011:25. I det fallet var det fråga om en oljecistern som låg nedgrävd utan indikation på läckage eller att marken runtomkring blivit förorenat. Mark- och miljööverdomstolen ansåg då att det inte var motiverat att kräva att cisternen grävs upp innan man undersökt om en förorening uppstått. Nämndens föreläggande tar sikte på avloppsrör som regelbundet genomspolas med avloppsvatten som i sin tur leds vidare till kommunalt avloppsnät. Det är därmed klarlagt att kvicksilvret som finns i rören kommer att spridas vidare och medföra skador för miljön och människors hälsa om inte rören saneras alternativt omhändertas inför en avveckling.

Förvaltningen anser sammantaget att det av utredningen framgår att det föreligger en sådan förorening i en anläggning som kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön och för vilket verksamhetsutövaren har ett avhjälpandeansvar enligt 2 kap. 8 § miljöbalken. Nämnden har därför haft fog för sitt föreläggande.

Rimliga skyddsåtgärder

Länsstyrelsen har vidare inte prövat om åtgärden är en motiverad skyddsåtgärd för att få bedriva tandläkarverksamhet trots att nämnden även hänvisat till 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken i sitt beslut.

Av 2 kap. 3 § följer att alla som driver eller avser att driva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden

medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa. Kraven gäller enligt 2 kap. 7 § miljöbalken i den mån det inte anses orimligt att uppfylla dem.

Den verksamhet som fortsatt bedrivs i lokalerna kommer genom att använda sig av rören bidra till att kvicksilver som har samlats i rören hamnar i avloppsreningsverken. Åtgärden får betraktas som normal för branschen. Av Stockholms 412 kliniker har i dagsläget endast 8 kliniker ännu inte genomgått sanering. Mot bakgrund av miljönyttan är sanering av rören därför en rimlig skyddsåtgärd inför den fortsatta verksamheten oavsett om 2 kap. 8 § miljöbalken är tillämplig. Nämndens föreläggande kan därför även fastställas på den grunden.

Det går inte att undersöka mängden innan sanering

Det alternativ som tillsynsmyndigheten enligt avgörandet MÖD 2011:25 ska tillgripa när miljöskadan inte har kunnat konstateras är att förelägga verksamhetsutövaren om att genomföra en undersökning med stöd av 26 kap. 22 § miljöbalken. Enligt uppgift från Sweden Recycling är som framgår ovan amalgamet inte synligt. Mängden kan enligt uppgift från bolaget inte undersökas på annat sätt än genom att analysera omhändertagen mängd kvicksilver i det slam som avlägsnas i samband med sanering. Samma åtgärd skulle således behöva vidtas för såväl undersökning som sanering av kvicksilverhalten. Ett separat föreläggande om undersökning är därför inte motiverat i detta fall. Istället får resultatet av liknande saneringar i övriga kliniker anses utgöra tillräckligt underlag för att sanering ska anses motiverat.

Bilagor

1. Länsstyrelsens beslut den 11 december 2018, dnr 505-218-2017

SLUT