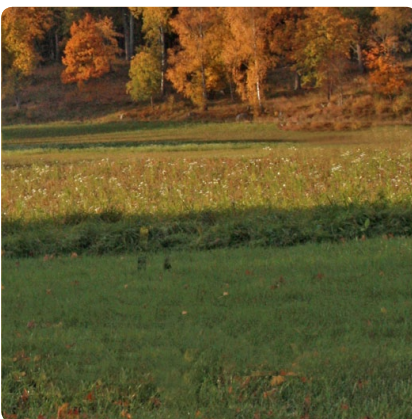


Efterbehandlingsansvar

En vägledning om miljöbalkens regler
och rättslig praxis

RAPPORT 6501 • JUNI 2012



Efterbehandlingsansvar

En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00 Fax: 010-698 10 99

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6501-0

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2012

Tryck: CM Gruppen AB, Bromma 2012

Foto: Jeanette Häggrot (omslag)

Förord

Utvecklingen av Sverige som industriland har efterlämnat ett stort antal områden som innehåller föroreningar. Många av områdena är så förorenade att de riskerar att skada miljön och människors hälsa. Det är framförallt tidigare industrier som har lämnat giftiga ämnen kvar i mark eller vatten. Områdena behöver därför undersökas, riskbedömas och i många fall även efterbehandlas på ett lämpligt sätt för att långsiktigt minska risken för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Efterbehandlingsarbetet i Sverige har sina utgångspunkter i miljöbalken och i de av riksdagen fastställda miljömålen.

I miljöbalkens tionde kapitel finns de bestämmelser som reglerar vem som är ansvarig för att utreda och efterbehandla områden som är så förorenade att de kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Enligt huvudregeln är det den som bedriver eller har bedrivit verksamhet eller har vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen, den s.k. verksamhetsutövaren, som är utrednings- och efterbehandlingsansvarig. Även en fastighetsägare kan bli ansvarig.

Denna vägledning är framtagen i syfte att beskriva miljöbalkens bestämmelser avseende förorenade områden och att redogöra för den praxis som har utvecklats inom området. Vi vill med vägledningen tydliggöra ansvarsförhållandena för efterbehandling och skapa bättre förutsättningar för tillsynsmyndigheterna att utkräva det efterbehandlingsansvar som åligger verksamhetsutövare och fastighetsägare enligt miljöbalken.

Vägledningen vänder sig främst till tillsynsmyndigheterna och är utformad för att användas som uppslagsbok och referenslitteratur för de regler och den praxis som idag finns på området. Vi vill framhålla att området och praxis fortsätter att utvecklas. Vägledningen ger inte alla svar och en del uppgifter kan också komma att bli inaktuella med tiden. Vägledningen har under 2006 varit ute på remiss och kallades då ”Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning”.

Underlaget till vägledningen har tagits fram i samarbete med Mårten Bengtsson och Tomas Underskog vid Advokatfirman Åberg & Co i Stockholm.

Avdelningschefen för Naturvårdsverkets Genomförandeavdelning har beslutat att ge ut vägledningen.

Stockholm i maj 2012

Lena Callermo

Innehåll

FÖRORD	3
LÄSANVISNING	8
1 INLEDNING	9
1.1 Bakgrund	9
1.1.1 Förorenade områden som miljöproblem	9
1.1.2 Efterbehandlingsarbetet fram till idag	10
1.1.3 Miljömålen som styrmedel	10
1.2 Vägledningens omfattning och avgränsningar	11
1.3 Ändrade regler i 10 kap. miljöbalken med anledning av miljöansvarsdirektivet	12
2 GRUNDLÄGGANDE BESTÄMMELSER	13
2.1 Reparativa åtgärder (10 kap. miljöbalken)	14
2.1.1 Syfte	14
2.1.2 Tillämpningsområde	14
2.1.3 PCB och andra ämnen i byggnader	15
2.2 Förebyggande åtgärder (2 kap. miljöbalken)	16
2.2.1 Försiktighetsprincipen	16
2.2.2 Rimlighetsavvägning	17
2.3 Skillnaden mellan förebyggande åtgärder och reparativa åtgärder	18
3 ANSVAR FÖR UTREDNING OCH EFTERBEHANDLING	20
3.1 Ansvar för avhjälpande	20
3.2 Verksamhet och verksamhetsutövare	21
3.2.1 Verksamhet	21
3.2.2 Verksamhetsutövare	21
3.3 Fastighetsförvärvarens ansvar för efterbehandling	25
3.4 Miljöfarlig verksamhet	29
3.4.1 Förvaringsfallen enligt 9 kap. 1 § miljöbalken	29
3.4.2 Förorening av omgivningen vid förvaringsfallen	31
3.4.3 Konkursbos ansvar vid förvaring	33
3.4.4 Konkursbo som verksamhetsutövare	33
3.4.5 Ansvaret vid exploatering	35
3.4.6 Ansvaret vid överlåtelse av verksamheten	36
3.4.7 Begränsning i tid (övergångsbestämmelser)	39
3.4.8 Bevisbörderegeln	41

3.4.9	Föroreningen och dess avgränsning	42
4	EFTERBEHANDLINGSANSVARETS OMFATTNING	43
4.1	Skälighetsbedömning	43
4.1.1	Skälighetsbedömningen av verksamhetsutövarens ansvar	44
4.1.2	Rättsfall avseende skälighetsbedömningen	46
4.1.3	Skälighetsbedömningen i förvaringsfallen	48
4.1.4	Skälighetsbedömningen vid fastighetsförvävaransvar	48
4.2	Utredningsansvarets omfattning	49
4.3	Solidariskt ansvar	50
4.3.1	Verksamhetsutövares solidariska ansvar	50
4.3.2	Fastighetsägares och tomträttsinnehavares solidariska ansvar	53
4.3.3	Fördelningsregeln	53
5	TILLSYN ÖVER FÖRORENADE OMRÅDEN	55
5.1	Allmänt	55
5.1.1	Syfte och begränsningar	55
5.1.2	Arbetsätt för tillsynen över förorenade områden	55
5.1.3	Ansvarsutredning	57
5.2	Tillsynsmyndighet	57
5.2.1	Miljöfarlig verksamhet	57
5.2.2	Förorenade områden allmänt	58
5.2.3	Tillsyn över förorenade områden orsakade av militär verksamhet	59
5.2.4	Tillsyn i förvaringsfall	59
5.2.5	Tillsyn över blandförorenade områden	60
5.2.6	Tillsyn över områden som är potentiellt, men ej konstaterat, förorenade	61
5.2.7	Tillsyn över förorenade områden vid exploatering	61
5.2.8	Tillsyn över allvarliga miljöskador	61
5.2.9	Andra oklara fall	61
5.2.10	Överlåtelse av tillsynsansvar	62
5.3	Adressat - att identifiera ett rättsligt subjekt	62
5.4	Att bevaka förändringar av en juridisk person	63
5.4.1	Fusion	64
5.4.2	Delning av aktiebolag	64
5.4.3	Likvidation	65
5.4.4	Värdeöverföringar från ett aktiebolag	66
5.4.5	Herrelösa fastigheter	66
5.4.6	Ansvarsgenombrott	67

5.5	Upplysningar och undersökningar	68
5.5.1	Allmänt	68
5.5.2	Uppgifter om ny ägare eller nyttjare med mera	72
5.6	Värdeökning (10 kap. 5 § miljöbalken)	73
5.7	Förelägganden och förbud	73
5.7.1	Föreläggandets innehåll	74
5.7.2	Vite	75
5.7.3	Verkställighetsförordnande	75
5.7.4	Miljöriskområde	75
5.7.5	Överlåtelse av fastighet, tomträtt, byggnad, anläggning eller anordning	76
5.7.6	Tillträdesförbud	77
5.7.7	Frivilliga överenskommelser	78
5.8	Verkställighet och rättelse på den felandes bekostnad	79
5.8.1	Verkställighet	79
5.8.2	Rättelse på den felandes bekostnad	81
5.8.3	Statsbidrag för kostnader som uppkommit i samband med begäran om verkställighet eller beslut om rättelse på den felandes bekostnad	82
5.9	Utkrävande av ansvar av flera ansvariga	83
5.9.1	Solidariskt ansvar	83
5.9.2	Beaktande vid värdeökning	84
5.10	Avgifter för tillsyn enligt miljöbalken	84
5.11	Skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten	86
5.12	Överträdelser, påföljder m.m.	87
5.12.1	Straffrättsligt ansvar	87
5.12.2	Rätt till tillträde	88
6	TILLSTÅNDS- OCH ANMÄLNINGSPLIKTIGA AVHJÄLPANDEÅTGÄRDER	89
6.1	Anmälan av avhjälpande	89
6.2	Tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöbalken i övrigt	90
6.2.1	Miljöfarlig verksamhet - avfallsanläggningar m.m.	90
6.2.2	Transport av avfall	92
6.2.3	Vattenverksamhet	92
6.2.4	Områdesskydd	93
6.3	Föreläggande att ansöka om tillstånd	94
6.4	Plan- och bygglagen (2010:900)	94
6.4.1	Bygglov för upplag	94

6.4.2	Betydelse av detaljplan	95
7	TILLSTÅNDS RÄTTSKRAFT OCH EFTERBEHANDLINGSVILLKOR	97
7.1	Tillstånds rättskraft	97
7.2	Villkor angående efterbehandling	99
7.2.1	Utredning av förorening	99
7.2.2	Behov av efterbehandling	101
7.2.3	Avslutningsvillkor	102
7.2.4	Sammanfattning av villkorsförslag	102
7.3	Villkor angående säkerhet	103
7.4	Omprovning av villkor	104
8	DE UPPHÄVDA MILJÖSKADE- OCH SANERINGSFÖRSÄKRINGARNA	106
8.1	Historik	106
8.2	Nuvarande möjligheter till ersättning	106
9	ÄNDRADE REGLER I 10 KAP. MILJÖBALKEN FR.O.M. DEN 1 AUG 2007	108
9.1	Begreppen föroreningsskada, allvarlig miljöskada och avhjälpande	108
9.2	Avhjälpandeansvarets omfattning och innebörd	110
9.3	Skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten och redogöra för åtgärder vid allvarlig miljöskada	110
9.4	Föreläggande om avhjälpande vid allvarliga miljöskador	111
10	BILAGA 1: RÄTTSLIGA SUBJEKT OCH ANSVAR	112
11	BILAGA 2: VAD SOM BÖR INGÅ I EN ANSVARSUTREDNING	117
12	BILAGA 3: REFERENSLISTA MED DOMAR	121

Läsanvisning

Vägledningen är indelad i nio kapitel med följande innehåll.

- 1) INLEDNING
Detta kapitel redogör för syftet med och avgränsningarna i vägledningen. Det ger också en kort bakgrund om förorenade områden som miljöproblem samt hur långt arbetet har kommit fram till idag.
- 2) GRUNDLÄGGANDE BESTÄMMELSER
I kapitel två behandlas tillämpningsområde för reglerna om utrednings- och efterbehandlingsansvar samt förebyggande åtgärder.
- 3) ANSVAR FÖR UTREDNING OCH EFTERBEHANDLING
I kapitlet redogörs för det reparativa ansvaret enligt 10 kap. miljöbalken samt ansvaret för förebyggande åtgärder enligt 2 kap. miljöbalken. Kapitlet behandlar begreppen verksamhet, verksamhetsutövare samt begreppet förvaringsfall och exploatör. För exempel på vanliga rättsliga subjekt och deras ansvar hänvisas till Bilaga 1.
- 4) EFTERBEHANDLINGSANSVARETS OMFATTNING
I kapitel fyra redogörs för skälighetsbedömningen vid fastställandet av ansvarets omfattning. Skälighetsbedömningen berör verksamhetsutövare, fastighetsägare, förvaringsfall samt solidariskt ansvar.
- 5) TILLSYN ÖVER FÖRORENADE OMRÅDEN
Kapitel fem tar upp frågor om tillsynen över förorenade områden.
- 6) TILLSTÅNDS- OCH ANMÄLNINGSPLIKTIGA AVHJÄLPANDEÅTGÄRDER
Kapitel sex redogör för tillståndsplikt och anmälningskyldighet i samband med avhjälpande åtgärder.
- 7) TILLSTÅNDS RÄTTSKRAFT OCH EFTERBEHANDLINGSVILLKOR
I kapitel sju ges exempel på hur tillsynsmyndigheten kan ställa krav på efterbehandling i samband med tillståndsprövning.
- 8) MILJÖSKADE- OCH SANERINGSFÖRSÄKRINGEN
Kapitel åtta behandlar de numera upphävda miljöskade- och saneringsförsäkringarna samt nuvarande möjligheter till ersättning.
- 9) ÄNDRADE REGLER I 10 KAP. MILJÖBALKEN FR.O.M. DEN 1 AUG. 2007
Kapitel nio behandlar de ändringar som genomfördes i 10 kap. miljöbalken från och med den 1 augusti 2007.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

1.1.1 Förorenade områden som miljöproblem

Ett förorenat område är ett relativt väl avgränsat område (mark- eller vattenområde, byggnader och anläggningar) där en eller flera föroreningar förekommer. En förorening är ett ämne som härrör från mänsklig aktivitet och som förekommer i jord, berg, sediment, vatten eller byggnadsmaterial i en halt som överskrider bakgrundshalten.¹

Förorening av mark och vatten har pågått under hundratals år. De flesta förorenade områden har uppkommit under de senaste hundra åren som följd av den ökade industriella verksamheten och det ökade behovet av avfallsdeponering. Mark kan till exempel ha förorenats av spill eller läckage från förvaringscisterner, spill vid impregnering eller ytbehandling, vid kvittblivning av restprodukter vid gruvbrytning eller i samband med annan industriell verksamhet. Regelrätt dumpning av farligt avfall har förekommit, men ofta är det brist på kunskap som gjort att avfall deponerats på sätt som kan medföra risk för hälsa och miljö.

Från flera av de förorenade områdena sprids idag föroreningar till omgivningen. Andra innebär risk för spridning inom en mer avlägsen eller näraliggande framtid. Bland föroreningarna förekommer de giftigaste tungmetallerna kvicksilver, kadmium, bly och arsenik och organiska föreningar som PCB, dioxiner, bekämpningsmedel och cancerogena polyaromatiska kolväten. För flera av dessa ämnen råder numera förbud mot användning. Förekomsten och spridningen av föroreningar från områden förorenade med dessa ämnen kan hota människors hälsa och miljön. Direktkontakt med föroreningarna och intag av vatten och födoämnen som innehåller föroreningar kan skada hälsan. Levnadsmiljöerna för arter som utgör en viktig del i den biologiska mångfalden är påverkade på många platser.

De miljöåtgärder som skett de senaste trettio åren har medfört kraftigt minskade utsläpp till luft och vatten från industrier, reningsverk och energiproduktion. Spridningen och påverkan på hälsa och miljö av föroreningar från förorenade områden kan emellertid pågå under lång tid om inte åtgärder vidtas. På flera håll i landet utgör idag de förorenade områdena ett större miljöhot än de pågående miljöfarliga verksamheterna.

¹ Att välja efterbehandlingsåtgärd, s. 111, Naturvårdsverket 2009, rapport nr 5978.

1.1.2 Efterbehandlingsarbetet fram till idag

Arbetet med efterbehandling av förorenade områden dominerades under 1990-talet av statliga insatser för särskilt angelägna objekt där det har saknats ansvarig enligt gällande miljölagstiftning. Tyngdpunkten låg på att få igång arbetet, att genomföra kunskapsuppbyggande demonstrationsprojekt på prioriterade objekt med okomplicerad ansvarssituation, att ta fram vägledningar och att tillvarata och utveckla tillsynsmyndigheternas engagemang och befintliga kunskap. På så sätt skapades goda förutsättningar för att stärka arbetet med att genom tillsynsinsatser ställa krav på ansvariga verksamhetsutövare och fastighetsägare. Under 2000-talet har ett tillsynsrelaterat arbete ökat, samtidigt som de efterbehandlingsarbeten som det offentliga finansierar fortsätter. Det har även bedrivits branschövergripande efterbehandlingsåtgärder som via SPIMFAB² där bensinbolagen gått samman och efterbehandlat bensinstationer som lagts ner mellan 1969 och 1994.

Tillsynsmyndigheterna har ett ansvar för att driva krav på efterbehandling av förorenade områden där det finns ansvariga verksamhetsutövare och fastighetsägare. Tillsynsmyndigheternas erfarenhet av att handlägga sådana ärenden ökar. Det har dock utförts flera mycket kostsamma åtgärdsprojekt där staten delfinansierat och ansvariga finansierat sin del genom tillsynsmyndighetens försorg t.ex. Faluprojektet (minskning av metalläckage från gruvavfall) och Svartsjöarna i Hultsfreds kommun (efterbehandling av kvicksilverhaltiga fibersediment).

1.1.3 Miljömålen som styrmedel

Det gemensamma, övergripande syftet med miljöbalken och miljö kvalitetsmålen är att främja en ekologiskt hållbar utveckling. Miljö kvalitetsmålen ger uttryck för den politiska viljan med miljöarbetet, medan miljöbalken är ett styrmedel bland annat avsett för att nå målen. Samtliga bestämmelser i miljöbalken ska tillämpas så att balkens mål och syfte på bästa sätt tillgodoses. När tveksamhet råder om vad som bör beslutas eller göras ska miljömålen vara vägledande och det som mest sannolikt gynnar uthållig utveckling väljas (miljömålspropositionen 2000/01:130 och miljöbalkspropositionen 1997/98:45).

Sveriges regering och riksdag har fastställt 16 miljö kvalitetsmål, varav ett är Giftfri miljö.

Miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö lyder:

*» Förekomsten av ämnen i miljön som har skapats eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden.
Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på*

² SPIMFAB är SPI Miljösaneringsfond AB.

människors hälsa och ekosystemen är försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrundsnivåerna.

Miljökvalitetsmålen visar inriktningen på arbetet och driver på arbetet genom att delmålen anger en tidsram. Tills vidare är det följande delmål som berör efterbehandling av förorenade områden:

» 6. Samtliga förorenade områden som innebär akuta risker vid direktexponering och sådana områden som i dag, eller inom en nära framtid, hotar betydelsefulla vattentäkter eller värdefulla naturområden ska vara utredda och vid behov åtgärdade vid utgången av 2010.

» 7. Åtgärder ska under åren 2005-2010 ha genomförts vid så stor andel av de prioriterade förorenade områdena att miljöproblemet i sin helhet i huvudsak kan vara löst allra senast år 2050.

För att uppnå målsättningen med efterbehandlingen krävs att åtgärder sker i högre takt än i dag, både med avseende på förorenade områden där det finns någon som ansvarar för föroreningen och där det inte gör det.

Miljömålsberedningen har vid denna väglednings utgivning i uppdrag att föreslå etappmålsstrategier för bland annat Giftfri miljö. De nya etappmål som tas fram kommer att ersätta de nuvarande delmålen.

1.2 Vägledningens omfattning och avgränsningar

Avsikten med denna vägledning är att beskriva miljöbalkens regler om ansvaret för utredningar och efterbehandling av förorenade områden och den praxis som har vuxit fram under de senaste åren.³ Detta för att skapa bättre förutsättningar för tillsynsmyndigheterna att ställa krav på ansvariga att vidta efterbehandlingsåtgärder. Tillsynsmyndigheter ska kunna använda vägledningen som uppslagsbok och referenslitteratur för de regler och den praxis som finns på området

Vägledningen ger inte riktlinjer för hur tillsynsmyndigheten ska planera och bedriva arbetet med förorenade områden. För allmän vägledning om hur detta arbete bör bedrivas hänvisas till Naturvårdsverkets handböcker om operativ tillsyn (2001:4) och egenkontroll (2001:3). Hur tillsyn av förorenade områden har en naturlig plats i tillsynsplaneringen tillsammans med andra tillsynsområden beskrivs i rapport nr 5484 – Erfarenheter av TIM-modellen – planering av tillsyn över förorenade områden.

³ De flesta domslut i vägledningen har fattats av miljödomstolarna samt Miljööverdomstolen. Den 2 maj 2011 ersattes miljödomstolarna och Miljööverdomstolen av mark- och miljödomstolarna respektive Mark- och miljööverdomstolen.

Naturvårdsverket har också publicerat en rapport som behandlar frivilliga lösningar genom avtal.⁴ Frivilliga finansieringslösningar kan vara effektiva för både myndigheter och verksamhetsutövare då de kan spara tid jämfört med en rättslig prövning.

1.3 Ändrade regler i 10 kap. miljöbalken med anledning av miljöansvarsdirektivet

Den 1 augusti 2007 genomfördes förändringar i miljöbalkens 10 kap.⁵ Förändringarna föranleddes av det så kallade miljöansvarsdirektivet som antogs under 2004.⁶ Direktivet är ett s.k. minimidirektiv som anger en lägsta gemensam standard för regler som ska implementeras i medlemsstaternas egna lagstiftning avseende frågor om förebyggande och avhjälpan av miljöskador.

Enligt övergångsbestämmelserna till ändringarna i 10 kap. miljöbalken gäller äldre bestämmelser fortfarande i fråga om miljöskador som orsakats av utsläpp, händelser eller tillbud som har ägt rum före den 1 augusti 2007, eller som ägt rum senare men härrör från en verksamhet som avslutats före den 1 augusti 2007.⁷ De nya bestämmelserna gäller alltså inte retroaktivt.

Eftersom syftet med vägledningen främst är att ge praktisk vägledning för tillsynsmyndigheterna och deras arbete huvudsakligen kommer att avse miljöskador som härrör från tiden före den 1 augusti 2007 är utgångspunkten för huvuddelen av denna vägledning att äldre bestämmelser tillämpas. En översiktlig genomgång av de viktigaste förändringarna i 10 kap. miljöbalken görs dock i vägledningens kapitel nio.

⁴ Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse, Naturvårdsverket 2006, rapport 5490.

⁵ Lag (2007:660) om ändring i miljöbalken.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

⁷ Undantag från den regeln gäller lagändringarna angående vilka förvärv som omfattas av bestämmelserna om fastighetsägarens subsidiära ansvar, se vidare avsnitt 3.3.

2 Grundläggande bestämmelser

De bestämmelser i miljöbalken som utgör grunden för ansvaret för utredning, efterbehandling och utförande av skyddsåtgärder och vidtagande av försiktighetsmått återfinns huvudsakligen i 2, 9, 10 och 26 kap. miljöbalken.

I 2 kap. miljöbalken finns de allmänna hänsynsreglerna. Dessa regler gäller för all verksamhet och alla åtgärder av betydelse för att miljöbalkens mål ska uppnås. Därför ska de allmänna hänsynsreglerna iakttas av var och en så snart det kan befaras att skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. Bland hänsynsreglerna kommer särskilt bevisbörderegeln (2 kap. 1 §), försiktighetsprincipen (2 kap. 3 §), rimlighetsavvägningen (2 kap. 7 §) och avhjälpanderegeln (efterbehandlingsskyldigheten) (2 kap. 8§) att kommenteras, då det huvudsakligen är dessa som är intressanta när det gäller efterbehandlingsansvar.

I 9 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljöfarlig verksamhet. Som sådan definieras all användning av mark, byggnader eller anläggningar som innebär utsläpp till mark, luft eller vatten eller annan olägenhet för människors hälsa eller miljön. Genom rättspraxis har även förvaring av exempelvis avfall och kemikalier kommit att anses som pågående miljöfarlig verksamhet.

I 10 kap. miljöbalken finns bestämmelser som reglerar verksamhetsutövers och fastighetsägares ansvar för utredning och efterbehandling när verksamheter har orsakat en förorening. För att kunna ställa krav på undersökningar och efterbehandling enligt detta kapitel krävs att ett område är konstaterat förorenat. I 26 kap. miljöbalken finns dock bestämmelser som kan tillämpas för att ställa krav på utredningar och undersökningar när det endast finns misstanke om att ett område är förorenat.

Endast rättsliga subjekt kan vara adressat för krav från en myndighet. Det som utmärker ett rättsligt subjekt är att det självständigt kan ikläda sig rättigheter och skyldigheter, vilket bland annat innebär att det kan ingå avtal och uppträda som part inför domstolar och andra myndigheter.⁸

Ett rättsligt subjekt är antingen en fysisk person eller en juridisk person. Med fysiska personer avses enskilda personer. Med juridiska personer avses olika associationer, bolag eller föreningar. Exempel på juridiska personer är handelsbolag, kommanditbolag, aktiebolag, ekonomiska föreningar, ideella föreningar, konkursbon och dödsbon. Vanliga rättsliga subjekt och ansvar vid förorening beskrivs närmare i Bilaga 1.

⁸ Jmf 2 kap. 25 § aktiebolagslagen (2005:551).

2.1 Reparativa åtgärder (10 kap. miljöbalken)

10 kap. 1 § miljöbalken (lydelse före 2007-08-01)

Detta kapitel skall tillämpas på mark- och vattenområden samt byggnader och anläggningar som är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

2.1.1 Syfte

Bestämmelserna i 2 kap. 8 § och 10 kap. miljöbalken syftar till att avhjälpa skador eller olägenheter som har uppstått för människors hälsa eller miljön. Vid utformningen av reglerna om efterbehandling är det principen om att förorenaren ska betala som är grundläggande.

I förarbetena⁹ uttalas att miljöbalkens regler om förorenade områden syftar till att skapa garantier för att förorenade mark- och vattenområden blir föremål för efterbehandling utan att det belastar statsbudgeten.

2.1.2 Tillämpningsområde

Bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken ska tillämpas på mark- och vattenområden samt byggnader och anläggningar som är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Bestämmelsen omfattar även grundvatten och sediment.¹⁰

För att 10 kap. miljöbalken ska vara tillämpligt krävs dels att det har konstaterats att ett område är förorenat, dels att det finns en risk för att det förorenade området kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.¹¹ Ett förorenat område är ett relativt väl avgränsat område (mark- eller vattenområde, byggnader och anläggningar) som innehåller en eller flera föroreningar. En förorening är ett ämne som härrör från mänsklig aktivitet och som förekommer i jord, berg, sediment, vatten eller byggnadsmaterial i en halt som överskrider bakgrundshalten (summan av naturlig halt och antropogent diffust tillskott).¹² Enligt förarbetena omfattar paragrafen även förvaringsfall (passiva miljöfarliga verksamheter) om de medfört förorening.¹³ Se avsnitt 3.4.2 om förorening av omgivningen vid förvaringsfall. Inom tillämpningsområdet faller därmed avslutade deponier och förvaring av avfall eller kemikalier sedan en verksamhet har upphört.

⁹ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 359.

¹⁰ Darpö i Naturvårdsverkets rapport 5242 Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten s. 22.

¹¹ Miljööverdomstolens dom 2010-06-08 i mål M 9298-08 (Forsbacka) (MÖD 2010:17)

¹² Att välja efterbehandlingsåtgärd, s. 109 och 111, Naturvårdsverket 2009, rapport nr 5978.

¹³ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 118.

Ett rättsfall från Miljööverdomstolen¹⁴ gällde markområden som hade fyllts ut med avfall från industriverksamhet. Verksamhetsutövaren som hade fyllt ut marken förelades av kommunen att utföra markundersökningar. Verksamhetsutövaren, som inte längre bedrev någon industriverksamhet på området, hävdade att det i detta fall inte var fråga om något förorenat område utan om pågående miljöfarlig verksamhet i form av förvaring av avfall. Eftersom verksamhetsutövaren inte längre hade någon koppling till fastigheten kunde han inte ha något ansvar för den pågående miljöfarliga verksamheten. Miljööverdomstolen konstaterade att det inte finns något stöd i domstolens praxis för att utfyllnadsområden kan vara att betrakta som förvaringsfall på vilka reglerna i 10 kap. inte skulle vara tillämpliga. Vidare anförde Miljööverdomstolen att avfallet inte var fysiskt avskilt från de övriga massorna utan istället utgjorde en fast förening i marken. Domstolen menade också att det inte spelar någon roll för bedömningen om syftet när avfallet påfördes fastigheterna var att bli kvitt avfall, att fylla ut marken eller bådadera. Verksamhetsutövaren var således rätt adressat för föreläggandet.

Bevisbördan för att ett område är förorenat får anses ligga på den myndighet som vill ställa krav med stöd av 10 kap. miljöbalken. Så länge förening inte har konstaterats har tillsynsmyndigheten dock möjlighet att begära upplysningar, undersökningar och utredningar för att avgöra om så är fallet (se avsnitt 5.5.1).¹⁵ Om verksamhetsutövaren gör gällande att det inte finns risk för skada eller olägenhet har denne bevisbördan för detta (se avsnitt 3.4.8).

2.1.3 PCB och andra ämnen i byggnader

Att 10 kap. miljöbalken är tillämpligt på byggnader och anläggningar som förorenats av oljor och andra ämnen, spill från tillverkningsprocesser, läckage från tankar m.m. framgår direkt av lagtexten. Sannolikt är 10 kap. miljöbalken dock inte tillämpligt på avsiktligt tillförda kemikalier i byggmaterial och installationer i byggnader. Eftersom till exempel PCB finns avsiktligt i fogar liksom kvicksilver i strömbrytare och bly i rör är det tveksamt om dessa ämnen, till skillnad mot kvicksilver i en avloppsledning från en tandläkarpraktik, kan betraktas som en förening.

Blotta förekomsten av kvicksilver i strömbrytare och bly i rör bör inte utlösa ett efterbehandlingsansvar och detta bör gälla oavsett vad byggnaden används till. Vid krav på sanering av exempelvis kvicksilverströmbrytare och blyrör får tillsynsmyndigheten i stället tillämpa hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. För att reglerna angående efterbehandling i 10 kap. miljöbalken ska kunna bli aktuella bör det krävas att det har uppkommit en förening genom någon form av spridning av ämnet till byggnaden i övrigt eller till marken utanför. Vad gäller PCB i byggnader

¹⁴ Miljööverdomstolens dom 2010-03-31 i mål nr M 6329-08 (Utfyllnadsområde utgör förorenat område). MÖD 2010:10

¹⁵ 26 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken.

och anläggningar finns särskilda bestämmelser om inventering och avlägsnande.¹⁶ Dessa regler har alltid företrädare framför ett eventuellt ansvar enligt 10 kap. miljöbalken.

2.2 Förebyggande åtgärder (2 kap. miljöbalken)

2.2.1 Försiktighetsprincipen

2 kap. 3 § miljöbalken

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iaktta 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. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Miljöbalkens grundläggande hänsynsregel – försiktighetsprincipen – är tillämplig på alla verksamheter och åtgärder som kan ha betydelse för miljöbalkens mål och gäller i den mån särskilda krav på förebyggande åtgärder inte är föreskrivna.¹⁷

Av försiktighetsprincipen följer att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta 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. Redan *riskan* för skada eller olägenhet medför att försiktighetsmått ska vidtas. Det behöver alltså inte vara utrett att den aktuella verksamheten eller åtgärden orsakar skada eller olägenhet. Paragrafen kan därför användas av tillsynsmyndigheten för att utkräva ett ansvar för förebyggande åtgärder.

Enligt rättspraxis utgör förvaring, exempelvis i form av deponier, slagghögar, tunnor med kemikalier etc., miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Detta innebär att försiktighetsprincipen även är tillämplig i sådana fall, trots att någon aktiv verksamhet i ordets egentliga bemärkelse inte bedrivs eller avses att bedrivas.

¹⁶ Förordningen (2007:19) om PCB m.m.

¹⁷ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 213.

2.2.2 Rimlighetsavvägning

2 kap. 7 § miljöbalken

Kraven i 2-5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsåtgärder jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande.

Vid tillämpningen av försiktighetsprincipen ska en rimlighetsavvägning göras, i vilken särskild hänsyn ska tas till nyttan av eventuella skyddsåtgärder och andra försiktighetsåtgärder och kostnaderna för sådana åtgärder. Proportionen mellan den nytta för människors hälsa och miljön som skyddsåtgärden eller försiktighetsåtgärden medför och kostnaderna för åtgärderna får alltså inte vara orimlig.¹⁸ Enligt förarbetena¹⁹ ska kostnaderna ställas i relation till branschens förutsättningar och inte den enskilde verksamhetsutövarens förutsättningar:

» Om kostnaden för en åtgärd är orimlig ska bedömas framför allt med hänsyn till miljönyttan som åstadkoms genom åtgärden. Vilken grad eller art av påverkan som verksamheten eller åtgärden riskerar medföra får alltså betydelse. Vad gäller yrkesmässig verksamhet ställs krav på att bästa möjliga teknik ska tillämpas. I dessa fall utgår bedömningen av vad som är ekonomiskt rimligt från branschförhållanden och inte den aktuella verksamhetsutövarens betalningsförmåga, vad gäller yrkesmässig verksamhet gäller detta alla försiktighetsåtgärder.

Tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna ska ske mot bakgrund av den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 1 § miljöbalken om balkens mål och tillämpning. Miljööverdomstolen har uttalat att tillämpningen av hänsynsreglerna ska ske mot bakgrund av den övergripande målbestämmelsen – hållbar utveckling – och vid den tillämpningen ska vägledning hämtas från bland annat de miljömål som Riksdagen fastställt.²⁰ När det gäller rimlighetsavvägningar i efterbehandlingsärenden får miljömålet ”Giftfri miljö” betydelse,²¹ dock bör även regionala och lokala miljömål uppmärksammas.

Vad gäller angelägenhetsgraden av att förebygga eller begränsa miljöpåverkan har olägenhetens karaktär, såsom farlighet och omfattning, betydelse. Dessutom är graden av känslighet i det område där påverkan sker och känsligheten hos dem som utsätts för störningen faktorer som ska beaktas. Särskilda krav kan ställas t.ex. i ett

¹⁸ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 24.

¹⁹ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 232.

²⁰ Miljööverdomstolens dom 2006-11-09 i mål nr M 9983-04 (MÖD 2006:53).

²¹ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 24.

redan mycket belastat område eller ett område som innehåller en mycket sällsynt växt- eller djurart.²² När en verksamhetsutövare tagit på sig att utföra vissa förebyggande åtgärder, kan detta påverka skäligheten om tillsynsmyndigheten sedan kräver reparativa åtgärder från samma verksamhetsutövare.

Det är verksamhetsutövaren som ska visa att kostnaden för en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller att den är orimligt betungande.²³

2.3 Skillnaden mellan förebyggande åtgärder och reparativa åtgärder

Med stöd av försiktighetsprincipen²⁴ kan tillsynsmyndigheten framställa krav på de skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Om tillsynsmyndigheten har krav på åtgärder som i sin helhet får betraktas som förebyggande är det den bestämmelsen som ska tillämpas och inte 10 kap. miljöbalken.

Är det fråga om reparativa åtgärder på grund av att en verksamhet eller åtgärd har medfört att ett område förorenats gäller 10 kap. miljöbalken. I skälighetsregeln²⁵ talas också om efterbehandlingsåtgärder som behövs för att ”förebygga” att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön, dvs. efterbehandlingsansvaret kan även avse förebyggande åtgärder. Ofta avser ett efterbehandlingskrav åtgärder som har både förebyggande och reparativa inslag. I sådant fall får huvudsyftet med åtgärden avgöra hur kravet ska grundas. Är det främst fråga om att avhjälpa skador kan 10 kap. miljöbalken ta över bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken.²⁶

Gränsdragningen mellan förebyggande åtgärder och reparativa åtgärder är diffus. Alla åtgärder som syftar till att förhindra fortsatt spridning av föroreningar från ett förorenat område kan i ett längre perspektiv betraktas som förebyggande.²⁷ Om huvudsyftet med en åtgärd är att återställa ett markområde, exempelvis för att det ska kunna bebyggas med bostäder, bör den dock betraktas som en reparativ åtgärd.

²² Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 25.

²³ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 25.

²⁴ 2 kap. 3 § miljöbalken.

²⁵ 10 kap. 4 § första stycket miljöbalken.

²⁶ Lagrådets yttrande i prop. 1997/98:45 Del 2 s. 458 och Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del I s. 10:14 (supplement 7, juli 2008).

²⁷ Jmf Darpö, Eftertanke och förutseende, akademisk avhandling, Uppsala universitet 2001 s. 79.

Skillnaden mellan skyddsåtgärder och försiktighetsmått å ena sidan och efterbehandlingsåtgärder (åtgärder enligt 10 kap. miljöbalken) å andra sidan kan vara av stor betydelse vid bedömandet av den rättsliga grunden för ansvaret. Detta har i sin tur betydelse för innehållet i och utformningen av ett föreläggande där den avgörande skillnaden ligger i om kraven på förebyggande eller reparativa åtgärder ska ställas med stöd av 2 och/eller 10 kap. miljöbalken. Bestämmelserna om solidariskt ansvar²⁸ för efterbehandling och fördelningen av kostnader för efterbehandling är endast tillämpliga när det är fråga om ett efterbehandlingsansvar enligt 10 kap. miljöbalken.

²⁸ 10 kap. 6 och 7 §§ miljöbalken.

3 Ansvar för utredning och efterbehandling

3.1 Ansvar för avhjälpande

2 kap. 8 § miljöbalken

Alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört 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 i stället skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma.

Bestämmelsen i 2 kap. 8 § miljöbalken, som också benämns avhjälpanderegeln, är den mest centrala bestämmelsen om ansvaret för utredning och efterbehandling av förorenade områden. Kortfattat innebär den att förorenaren ska avhjälpas skadan eller olägenheten. Avhjälpandet kan antingen ske genom att denne vidtar faktiska åtgärder för att komma till rätta med föroreningen, eller genom att denne bekostar sådana åtgärder. Ansvaret kvarstår till dess att skadan eller olägenheten har avhjälpats.²⁹ Till skillnad från försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken, avser bestämmelsen redan inträffade skador. Om skada eller olägenhet inte har uppkommit kan 2 kap. 8 § miljöbalken inte tillämpas. Förorenarens ansvar är dock begränsat till vad som kan anses vara skäligt enligt 10 kap. 4 § miljöbalken (se avsnitt 4.1.1).

Såsom angetts ovan innebär ansvaret inte endast en skyldighet att vidta de faktiska åtgärderna, utan ansvaret kan även avse en skyldighet att betala kostnaderna för åtgärder som kommer att utföras eller har utförts av någon annan.³⁰ I kommentaren till miljöbalken anges att ersättning bör kunna utkrävas med stöd av 2 kap. 8 § även om åtgärden inte vidtas på den ansvariges uppdrag, exempelvis på grund av att det till en början varit oklart vem som bär ansvaret för skadan.³¹ En tillsynsmyndighet som på eget initiativ utför en utredning eller efterbehandlingsåtgärder utsätter sig dock alltid för en risk att inte få tillbaka de pengar den lagt ut även om det i efterhand visar sig finnas en ansvarig som borde ha stått för kostnaderna.

²⁹ Om någon annan än den som har orsakat skadan eller olägenheten avhjälpas denna, kan dock alltfjämt skadevällaren krävas på ekonomisk ersättning för detta, se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 235.

³⁰ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 235.

³¹ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del I s. 2:38 (supplement 6, juni 2007).

Avhjälparegeln har en större räckvidd än reglerna i 10 kap. miljöbalken eftersom den inte är begränsad till förorenade mark- och vattenområden eller byggnader och anläggningar.³² Detta ligger dock utanför ramen för denna vägledning.

3.2 Verksamhet och verksamhetsutövare

*10 kap. 2 § miljöbalken (lydelse före 2007-08-01)
Ansvarig för efterbehandling av sådana områden, byggnader eller anläggningar som anges i 1 § är den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen (verksamhetsutövare).*

Avsnittet om verksamhet och verksamhetsutövare behandlar frågan om vad som är att betrakta som en verksamhet respektive åtgärd samt vem eller vilka som är att betrakta som verksamhetsutövare när flera personer (juridiska eller fysiska) har varit involverade i verksamheten. Rättsliga subjekt och ansvar beskrivs mer ingående i Bilaga 1.

När verksamhetsutövaren har identifierats måste tillsynsmyndigheten fastställa mot vem eller vilka som ett föreläggande kan riktas, dvs. vem som ska vara adressat (se avsnitt 5.3). Frågor som kan uppkomma med anledning av förändringar hos den identifierade verksamhetsutövaren, såsom fusion, konkurs eller likvidation behandlas vidare (se avsnitt 5.4).

3.2.1 Verksamhet

Bestämmelsen i 10 kap. 2 § miljöbalken bör vara tillämplig på varje verksamhet eller åtgärd som har bidragit till föroreningen. Begreppen *verksamhet* och *åtgärd* har inte definierats i miljöbalken men bör ha samma betydelse i 10 kap. som i 2 kap. Av förarbetena framgår att en åtgärd till skillnad från verksamhet är av momentan art.³³ Som exempel på åtgärd kan nämnas läckage från en lastbil som ett konkursbo hade rådighet över och som var uppställd på en parkeringsplats (se avsnitt 3.4.4).³⁴

3.2.2 Verksamhetsutövare

Med *verksamhetsutövare* avses den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen. Här gäller det att ta reda på vilken juridisk eller fysisk person som har bedrivit den eller de verksamheter

³² Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del I s. 2:39 (supplement 6 juni 2007), Bengtsson, Speciell fastighetsrätt – miljöbalken, Lustus Förlag AB, 8 uppl. 2003 s. 163 f och Bengtsson, Miljöbalkens återverkningar, Norstedts Juridik AB 2000 s. 76 f.

³³ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 205.

³⁴ Miljööverdomstolens dom 2002-02-20 i mål nr M 5939-01 (Lastbilen i Gällivare) (MÖD 2002:16).

som har bidragit till föreningen. En juridisk person definieras i de allra flesta fall av ett organisationsnummer. Ett exempel på juridisk person som inte har organisationsnummer är t.ex. konkursbon. En fysisk person definieras av ett personnummer. Är det flera verksamhetsutövare som bedriver eller har bedrivit verksamhet som har bidragit till föreningen har de alla ett ansvar.

I vissa situationer kan det vara svårt att bedöma vilken juridisk eller fysisk person som ska betraktas som verksamhetsutövare. Avgörande för den bedömningen är vem som har haft den faktiska och rättsliga rådigheten över den verksamhet som har bidragit till föreningen.³⁵ Frågan behandlas i ett avgörande³⁶ från Koncessionsnämnden som gällde en bensinstation och vem som var ansvarig för att efterbehandla marken från bensinspill. Inblandade i fallet var fastighetsägaren, hyresgästen som drev bensinstationsverksamheten samt det oljebolag som levererade bensinen och som ägde cisternerna och pumparna. Nämnden konstaterade att föreningarna troligen uppkommit vid påfyllning av bensin i cisternerna, att oljebolaget var ansvarigt för detta samt att hyresgästen inte hade någon som helst rådighet över det. På grund av detta ansåg Koncessionsnämnden att hyresgästen inte kunde göras ansvarig för efterbehandlingen. Det avtal om ersättningsanspråk som fanns mellan hyresgästen och fastighetsägaren ansågs inte ha någon betydelse vid bedömningen av vem som var verksamhetsutövare.

Om någon utför en verksamhet på uppdrag av någon annan, kan uppdragsgivaren vara att se som verksamhetsutövare. Detta hindrar emellertid inte att även uppdragstagaren kan ha ett självständigt ansvar för sin verksamhet.³⁷ I dessa fall är omständigheterna i det enskilda fallet avgörande, bl.a. med vilken självständighet verksamheten har bedrivits, eller vilken varaktighet avtalsförhållandet har haft. När det exempelvis gäller byggnads- och anläggningsentreprenader får beställaren/byggherren i allmänhet betraktas som verksamhetsutövare.

Vid jordbruksarrenden anses arrendatorn, och inte jordägaren, som verksamhetsutövare.³⁸ Även om det finns ett avtal mellan t.ex. en fastighetsägare och en arrendator om vem som ska svara för efterbehandlingskostnader måste tillsynsmyndigheten göra en egen bedömning av vem som är verksamhetsutövare. Ett avtal kan dock vara en faktor i bedömningen av vem som faktiskt ska betraktas som verksamhetsutövare.

³⁵ Koncessionsnämndens beslut 1995-02-13 (B 15/95) och 1997-01-29 (B 14/97) och Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del I s. 9: 6 (supplement 8, juli 2009).

³⁶ Koncessionsnämndens beslut 1997-01-29 (B 14/97).

³⁷ Naturvårdsverkets handbok (2001:4) för operativ tillsyn s. 142 f.

³⁸ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del I s. 9:6 (supplement 8, juli 2009).

Frågan har också berörts i ett rättsfall³⁹ där Miljööverdomstolen bedömde vem som var att anse som verksamhetsutövare vid verksamhet som bedrevs vid en återvinningsstation, uppdragsgivaren för verksamheten eller uppdragstagaren. Domstolen konstaterade att den som har de faktiska och rättsliga möjligheterna att vidta en åtgärd i praxis har betraktats som verksamhetsutövare. Domstolen konstaterade vidare att i Miljöbalkskommentaren⁴⁰ anges att en sådan bedömning bör göras med bortseende från eventuella civilrättsliga avtal. Miljööverdomstolen ansåg att verksamhetsutövarbegreppet är problematiskt och att förhållandena i det enskilda fallet är av stor betydelse. Av betydelse för bedömningen i detta fall var att uppdragstagaren hade ställt i ordning platsen och också skulle underhålla den så att den hölls i gott skick. Av betydelse var också att det var uppdragstagaren som skulle svara för att erforderliga lov och tillstånd fanns. Miljööverdomstolen fann att uppdragstagaren borde betraktas som verksamhetsutövare.

Avgörande för bedömningen av vilken juridisk eller fysisk person som ska betraktas som verksamhetsutövare är vem som har haft den faktiska och rättsliga rådgivningen över den verksamhet som har bidragit till föroreningen.⁴¹ Ett tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet anses anknyta till verksamheten som sådan på en viss plats och inte till ett specifikt bolag. Vid en försäljning av en verksamhet, i dess helhet eller delvis, är den som har övertagit verksamheten skyldig att följa tillståndet.⁴² Ett tillstånd kan således komma att omfatta verksamhet som bedrivs av flera verksamhetsutövare. Det går alltså inte att utgå från att den som en gång ansökt om och fått tillstånd är verksamhetsutövare. Tillsynsmyndigheten kan därmed ha hjälp av den dokumenterade fördelningen av det organisatoriska ansvaret som ska finnas för verksamheten.⁴³

Även i andra situationer kan det vara oklart vem som ska betraktas som verksamhetsutövare, t.ex. när flera personer (juridiska eller fysiska) har varit involverade i verksamheten. Sådan osäkerhet kan aktualiseras vid entreprenader och andra uppdragsförhållanden, nyttjanderättsupplåtelse (t.ex. hyra och arrende) och koncernförhållanden (moderbolag/dotterbolag). I dessa situationer bör viss ledning kunna hämtas i Sevesolagen.⁴⁴

³⁹ Miljööverdomstolens dom 2005-11-03 i mål nr M 2812-05 (Faktisk och rättslig rådgivning) (MÖD 2005:64).

⁴⁰ Bengtsson m.fl. Miljöbalken En kommentar, Del I s. 9:5 (supplement 8, juli 2009).

⁴¹ Se bl.a. Miljööverdomstolens 2005-11-03 i mål nr M 2812-05 (Faktisk och rättslig rådgivning) (MÖD 2005:64) och Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del I s. 9:5 f.

⁴² Det åligger den nye verksamhetsutövaren att snarast möjligt upplysa tillsynsmyndigheten om det ändrade förhållandet enligt 32 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

⁴³ Se 4 § förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.

⁴⁴ Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvariga kemikalieolyckor.

Sevesolagen innehåller bl.a. följande definitioner:

» *Verksamhet: hela det område som står under en verksamhetsutövers ledning eller kontroll eller flera verksamhetsutövers gemensamma ledning eller kontroll och där det finns farliga ämnen vid en eller flera anläggningar, inbegripet såväl det geografiska området som gemensamma eller därtill hörande infrastrukturer eller aktiviteter.*

Anläggning: en teknisk enhet inom en verksamhet där farliga ämnen tillverkas, används, hanteras eller förvaras. Detta inbegriper all utrustning, alla konstruktioner, ledningar, maskiner, verktyg, särskilda industrijärnvägsspår, lastkajer, bryggor, pirar, magasin eller liknande anordningar, flytande eller fasta, som är nödvändiga för anläggningens drift.

Verksamhetsutövare: varje fysisk eller juridisk person som driver eller innehar en verksamhet eller anläggning eller som på annat sätt har rätt att fatta avgörande ekonomiska beslut om verksamhetens eller anläggningens tekniska drift. Om flera verksamheter med en gemensam ägare är samlokaliserade, skall dessa anses som en enda verksamhet och den gemensamma ägaren som verksamhetsutövare.

Sevesolagens definition av verksamhetsutövare anses enligt kommentaren till miljöbalken⁴⁵ ge uttryck för att ”den som är överordnat ansvarig för en verksamhet också, vid sidan av den som faktiskt driver verksamheten, är att betrakta som verksamhetsutövare och därmed bör kunna ges ett offentlighetsligt ansvar för miljöskyddsåtgärder”.⁴⁶ Därmed skulle ett föreläggande också kunna riktas mot den överordnat ansvarige. Bestämmelsen bör dock få en begränsad användning i koncernförhållanden. Det lär inte vara så ofta som ett moderbolag, vid sidan av det dotterbolag som faktiskt driver verksamheten, har ett så direkt inflytande över dotterbolagets verksamhet att moderbolaget ska betraktas som verksamhetsutövare och på så sätt få ett efterbehandlingsansvar.

I kommentaren till miljöbalken⁴⁷ finns dock ett resonemang om situationen där tillstånd har lämnats till ett moderbolag, som efter en tid överlåter verksamheten till ett dotterbolag som bildats för att fortsätta verksamheten. Här anges att i praktiken bör frågeställningen inte vålla några problem eftersom både nuvarande och tidigare utövare är ansvariga. Det bör därför vara möjligt att ställa krav både mot moderbolaget, som tidigare utövare, och dotterbolaget som senare utövare. Därefter framförs att frågeställningen blir mer komplicerad om det bolag som fått tillstånd aldrig bedrivit någon verksamhet utan omgående överlätit rörelsen (inklusive tillståndet) till ett annat bolag som startat verksamheten. Här uttalas följande:

⁴⁵ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del I s. 9:7 (supplement 7, juli 2008).

⁴⁶ Miljööverdomstolen har uttalat detsamma i dom 2005-11-03 i mål nr M 2812-05 (Faktisk och rättslig rådighet) (MÖD 2005:64).

⁴⁷ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del I s. 10:12-13 (supplement 7, juli 2008).

» Det är tveksamt om något ansvar för efterbehandlingsåtgärder kan utkrävas av det första företaget. För ansvar krävs ju enligt förevarande paragraf att ett bolag har bedrivit verksamhet eller vidtagit en åtgärd som bidragit till förorening. Möjligtvis skulle man kunna säga att ett moderbolags planering av en förorenande verksamhet med efterföljande tillståndsansökan är en åtgärd som »bidragit till» föroreningarna. Själva överlåtelsen kan knappast sägas ha »bidragit till föroreningen.

En fastighetsägare får anses bedriva verksamhet genom sitt ägande av byggnader och anläggningar på fastigheten och bör som huvudregel betraktas som verksamhetsutövare om verksamheten i byggnaden eller anläggningen har bidragit till föroreningen. Som exempel kan nämnas att läckage från en tank eller att PCB i fogar har förorenat ett markområde. Om istället en hyresgäst, till exempel ett åkeri, är ägare eller nyttjare av tanken bör hyresgästen anses som verksamhetsutövare om tanken ger upphov till föroreningar.

3.3 Fastighetsförvärvarens ansvar för efterbehandling

10 kap. 3 § miljöbalken (lydelse efter 2007-08-01)

Om det inte finns någon verksamhetsutövare som kan utföra eller bekosta det avhjälpande av en föroreningsskada som skall ske enligt bestämmelserna i detta kapitel, är var och en som förvärvat den förorenade fastigheten ansvarig, om förvärvaren vid tiden för förvärvet kände till föroreningen eller då borde ha upptäckt den. I fråga om en förorenad byggnad eller anläggning gäller detsamma den som förvärvat den fastighet där byggnaden eller anläggningen är belägen. Med förvärv av fastighet likställs förvärv av tomträtt.

Om förvärvet avsåg en privatbostadsfastighet enligt 2 kap 13 § inkomstskattelagen (1999:1229) ansvarar endast den som vid förvärvet kände till föroreningen.

Första och andra stycket gäller inte förvärv som en bank eller kreditmarknadsföretag gör för att skydda en fordran enligt 7 kap 3 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Vid tillämpningen av denna paragraf skall med förvärv avses

- 1. köp, byte eller gåva,*
- 2. tillskott till ett bolag eller en förening, eller*
- 3. utdelning eller skifte från ett bolag eller en förening. Lag (2007:660)*

Fast egendom är enligt 1 kap. 1 § jordabalken jord. Med jord menas både fast mark och vattenområden. Den fasta egendomen är enligt samma paragraf indelad i fastigheter. Om allmänt vattenområde och fastighets gräns mot sådant område finns särskilda bestämmelser i lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde.

Fastighetsägarens efterbehandlingsansvar gäller i andra hand (subsidiärt) i förhållande till verksamhetsutövarens ansvar men endast för fastigheter som förvärvats efter att miljöbalken trädde ikraft, det vill säga från och med den 1 januari 1999.⁴⁸ En förutsättning för ansvaret är att ingen verksamhetsutövare kan utföra eller bekosta efterbehandling och att fastighetsägaren vid förvärvet av fastigheten var medveten om eller borde ha upptäckt föroreningarna. Bestämmelsen är även tillämplig om verksamhetsutövaren endast kan utföra eller bekosta en del av efterbehandlingen av en fastighet, dvs. fastighetsägaren kan bli ansvarig för sådan del som verksamhetsutövaren inte kan utföra eller bekosta. I förarbetena till de ändringar som infördes i 10 kap. miljöbalken den 1 augusti 2007 med anledning av miljöansvarsdirektivet 2004/35/EG anfördes att fastighetsägarens ansvar aldrig kan bli större än verksamhetsutövarens ansvar.⁴⁹ Detta bör sannolikt innebära att omfattningen av fastighetsägarens eventuella efterbehandlingsansvar alltid är beroende av det ansvar som verksamhetsutövaren skulle ha kunnat åläggas om han haft möjlighet att stå för sitt ansvar. Har den förorenande verksamheten upphört före den 1 juli 1969 går det alltså inte att ålägga en fastighetsköpare något ansvar alls.

Lagstiftning och förarbeten är emellertid inte helt tydliga och en annan möjlig tolkning är att fastighetsförvärvarens ansvar grundas på köpet och att en självständig bedömning ska göras av hans ansvar när verksamhetsutövaren inte kan uppfylla sitt. Det finns heller ingen rättspraxis som uttryckligen tar ställning till tolkningen.

I ett rättsfall⁵⁰ från miljödomstol hade de bolag som tidigare bedrivit verksamhet på fastigheten efter 1969 upphört och det var därför inte möjligt att rikta några krav på utredning mot dessa. Den nye fastighetsägaren som förvärvat fastigheten år 2000 blev då ansvarig enligt 10 kap. 3 § miljöbalken. Föreläggandet, som avsåg en miljöteknisk undersökning av en gammal industrifastighet, ansågs skäligt av domstolen. I ett annat rättsfall⁵¹ från miljödomstol var det sex olika verksamhetsutövare som sedan 1969 bedrivit ytbehandlingsverksamhet på platsen. Två av dessa var enskilda firmor där den som drivit dessa var avliden. De övriga verksamhetsutövarna hade gått i konkurs. De aktuella fastigheterna förvärvades 2004 av ett bolag som bedömdes ha känt till att dessa var förorenade och därför blev bolaget ansvarigt enligt 10 kap. 3 § miljöbalken. Vid tiden för föreläggandet hade fastigheterna överlåtits till ett nytt bolag. Tillsynsmyndigheten konstaterade att ansvaret är solidariskt även fastighetsförvärvare emellan och valde att rikta föreläggande mot den tidigare fastighetsägaren. Ett ytterligare rättsfall⁵² gällde en fastighet där det hade

⁴⁸ 15 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

⁴⁹ Prop. 2006/07:95 s.103.

⁵⁰ Vänersborgs tingsrätt, miljödomstolens dom 2008-05-22 i mål nr M 1808-07 (Fastighetsförvärvansvar).

⁵¹ Växjö tingsrätt, miljödomstolens dom 2006-04-19 i mål nr M 305-06 (Solidariskt ansvar mellan fastighetsförvärvare).

⁵² Nacka tingsrätt, miljödomstolens dom 2009-09-17 i mål nr M 710-09 (Färösund). Miljööverdomstolen meddelade inte prövningstillstånd.

bedrivits snickeriverksamhet fram till 1990. Fastigheten fick en ny ägare 2007. Domstolen konstaterade att det enligt den ansvarsutredning som förelåg inte var möjligt att förelägga någon tidigare verksamhetsutövare att utföra eller bekosta efterbehandlingsåtgärder och att det var ostridigt att fastighetsägaren hade förvärvat fastigheten med kännedom om föroreningarna. Därmed kunde fastighetsägaren åläggas att bekosta efterbehandlingsåtgärder.

Bestämmelsen gäller inte för förvärv som har skett före miljöbalkens ikraftträdande den 1 januari 1999.⁵³ Ett köp genomförs ofta i två steg genom att köpekontraktet följs av ett köpebrev i samband med att kvarstående del av köpeskillingen betalas. Eftersom köparen genom köpekontraktet blir civilrättslig ägare⁵⁴ till fastigheten bör den dag som köpekontraktet skrivits under vara avgörande för om övergångsbestämmelserna är tillämpliga. Detta innebär att om köpekontraktet är undertecknat av både köpare och säljare före den 1 januari 1999 så har fastighetsägaren inte något ansvar enligt denna bestämmelse.

Miljööverdomstolen upphävde i en dom ett föreläggande mot en fastighetsägare om att utföra undersökningar av en förorenad fastighet. Domstolen anförde att det subsidiära ansvaret innebär att en fastighetsägare endast kan hållas ansvarig när det inte finns någon nuvarande eller tidigare verksamhetsutövare kvar. Verksamhetsutövarens ekonomiska ställning saknade enligt domstolen betydelse för ansvarets placering. Konsekvensen blev att det inte var möjligt att rikta förelägandet mot fastighetsägaren eftersom den ansvariga verksamhetsutövaren endast hade likviderats. Domstolen bedömde att det fortsatt fanns en verksamhetsutövare som var möjligt att ställa krav på. I 10 kap. 3 § miljöbalken anges att en fastighetsförvärvare kan bli ansvarig om verksamhetsutövaren *inte kan* utföra eller bekosta efterbehandling. Det kan ifrågasättas om Miljööverdomstolens tolkning av att ansvaret är knutet till verksamhetsutövarens existens är i överensstämmelse med paragrafens lydelse.⁵⁵

Genom lagändringen som trädde i kraft den 1 augusti 2007 har det definierats vad som avses med ”förvärv”. Med förvärv avses köp, byte, gåva, tillskott till ett bolag eller en förening eller utdelning eller skifte från ett bolag eller en förening.⁵⁶ Enligt övergångsbestämmelserna ska den begränsning av ansvar som följer av 10 kap. 3 § fjärde stycket miljöbalken endast tillämpas beträffande förvärv som sker efter den 31 juli 2007. Enligt förarbetena⁵⁷ gäller begränsningen förvärv genom bl.a. arv och bodelning. För förvärv före 1 augusti 2007 genom i vart fall bodelning, arv och

⁵³ 15 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

⁵⁴ Grauers, Fastighetsköp, Juristförlaget i Lund, 18:e uppl. 2007 s.352-355, angående den s.k. äganderättsövergången.

⁵⁵ Miljööverdomstolens dom 2011-01-18 i mål nr M 1954-10 (MÖD 2011:1).

⁵⁶ 10 kap. 3 § miljöbalken.

⁵⁷ Prop. 2006/07:95 s. 138.

testamente är rättsläget oklart liksom för områden som har överförts till annan fastighet genom fastighetsreglering. Mycket talar för att en domstol skulle utgå från den nya definitionen av förvärv eftersom det är till fördel för den enskilde fastighetsägaren.

Med ”förvärv” avses inte förvärv av andelar eller aktier i en juridisk person som i sin tur äger en fastighet.⁵⁸

Som framgår av skattelagstiftningen⁵⁹ är utgångspunkten vid bestämmandet av om en fastighet är att betrakta som privatbostadsfastighet om det finns småhus på fastigheten och detta hus utgör privatbostad. Det mindre stränga ansvaret för ägare till privatbostadsfastighet bör därför endast vara tillämpligt i fråga om föreningar i och omkring småhus med tillhörande mark och inte i fråga om föreningar i och omkring ekonomibyggnad eller annat som också omfattats av förvärvet. Frågan är inte behandlad i förarbetena och det är oklart hur domstolarna kommer att se på saken.

Undantaget i tredje stycket i 10 kap. 3 § miljöbalken innebär att banker och kreditmarknadsföretag inte kan drabbas av fastighetsförvärvaransvar när fastigheten förvärvats för att skydda fordran. Med kreditmarknadsföretag avses kreditmarknadsbolag och kreditmarknadsförening.⁶⁰ Fastigheten ska som huvudregel säljas inom tre år från förvärvet.⁶¹ Så snart fastigheten är såld kan tillsynsmyndigheten rikta krav med stöd av 10 kap. 3 § mot den nye ägaren.

Trots frihet från ansvar som verksamhetsutövare eller enligt bestämmelsen om fastighetsägares andrahandsansvar, kan en fastighetsägare förpliktas att svara för den eventuella värdeökning på fastigheten som efterbehandlingen medför (se avsnitt 5.6).⁶² Fastighetsägaren kan också få svara för utredningskostnader för fastigheten som är till nytta för fastighetsägaren (se avsnitt 4.2).⁶³

En fastighetsägare kan med stöd av 32 kap. 11 § miljöbalken begära inlösen om en efterbehandlingsansvarigs utredning eller efterbehandling medför att fastigheten blir helt eller delvis onyttig för ägaren eller att synnerligt men uppkommer vid

⁵⁸ Naturvårdsverket tolkning skiljer sig från Jan Darpös resonemang i rapport 5242 ”Om ansvaret för miljöskulder i mark och vatten” s. 52.

⁵⁹ Enligt 2 kap. 13 § inkomstskattelagen (1999:1229) avses med privatbostadsfastighet 1) småhus med mark som utgör småhusenhet, 2) småhus på annans mark och 3) småhus med tillhörande tomtmark på lantbruksenhet och 4) ägarlägenhetsenhet, allt under förutsättning att småhuset eller ägarlägenheten är en privatbostad.

⁶⁰ 1 kap. 5 § trettonde punkten, lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

⁶¹ 7 kap. 6 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

⁶² 10 kap. 5 § miljöbalken.

⁶³ 10 kap. 8 § andra stycket miljöbalken.

användningen. Detta bör dock inte gälla när fastighetsägaren själv, antingen som verksamhetsutövare eller subsidiärt i sin egenskap av fastighetsägare, är efterbehandlingsansvarig enligt reglerna i 10 kap. I de fall där sådant ansvar föreligger är det exempelvis inte rimligt att en tidigare fastighetsägare som ålagts efterbehandling ska vara skyldig att lösa in fastigheten.

3.4 Miljöfarlig verksamhet

Med miljöfarlig verksamhet avses all *användning* av mark, byggnader eller anläggningar som kan ge upphov till utsläpp till mark, luft eller vatten eller till annan olägenhet för människors hälsa eller miljön.⁶⁴ Begreppet användning ska ses i ett långt tidsperspektiv, vilket medför att exempelvis en avfallsdeponi som inte tillförts någonting på många år omfattas av begreppet användning.⁶⁵

Begreppet användning omfattar även *förvaring*, där en fastighetsägare förvarar t.ex. tunnor med förbrukade kemikalier på sin fastighet, även om det är någon annan som genererat avfallet och placerat tunnorna där.⁶⁶ *Förvaringsfallen* behöver inte vara efterbehandlingsfall utan innebär normalt att det är fråga om en pågående miljöfarlig verksamhet.⁶⁷

Även konkursbos ansvar vid förvaring behandlas nedan (se avsnitt 3.4.3).

3.4.1 Förvaringsfallen enligt 9 kap. 1 § miljöbalken

Begreppet miljöfarlig verksamhet omfattar förutom pågående verksamheter även verksamheter som befinner sig i en passiv fas och där det inte förekommer någon mänsklig aktivitet.⁶⁸ Med begreppet *förvaringsfall* avses ”att på en bestämd fastighet förvara ämnen som kan leda till föroreningar av mark och vatten eller andra omgivningsstörningar”.⁶⁹ Fastighetsägaren betraktas i förvaringsfallen som en verksamhetsutövare. Ansvaret är som huvudregel underställt förorenarens, vilket beskrivs utförligare nedan.

I praxis har förvaringsfallen i första hand bestått av deponier, slagghögar, tunnor med kemikalier och tankar med olika innehåll. Fastighetsägaren har i dessa fall ansetts skyldig att ansvara för förebyggande åtgärder även om denne aldrig har deltagit i den verksamhet som gett upphov till det som förvaras på fastigheten och

⁶⁴ 9 kap. 1 § miljöbalken.

⁶⁵ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 107.

⁶⁶ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 107.

⁶⁷ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 361.

⁶⁸ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 385.

⁶⁹ Naturvårdsverkets rapport 4354 ”Vem har ansvaret” s. 96.

oavsett om denne har känt till förvaringen.⁷⁰ I tre överklagade domar⁷¹ från miljödomstolen angående utredningsföreläggande har varphögar betraktas som förvaringsfall. Gruvavfallet hade funnits på fastigheterna sedan lång tid innan de förvärvats av nu aktuella fastighetsägare, som hade den faktiska och rättsliga rådgigheten över avfallet. Fastighetsägarnas invändningar om att gruvavfallet skulle anses vara en förorening och inte förvaring godtogs inte av domstolen. En utredning av respektive område behövdes och det ansågs skäligt att ålägga fastighetsägarna att utföra den.

I praxis finns det inte något fall där förorenad mark eller förorenade sediment har betraktats som förvaring.

Miljööverdomstolen har i ett rättsfall⁷² bedömt att uppläggning av kasserade föremål på skogsmark var miljöfarlig verksamhet (och nedskräpning) och uttalat:

» Miljööverdomstolen anser att enbart det förhållandet att det förvaras avfall på en fastighet inte utan vidare kan medföra ett ansvar för fastighetsägaren. Det måste tillkomma någon omständighet för att fastighetsägaren skall kunna göras ansvarig, till exempel att fastighetsägaren accepterat verksamheten. En annan omständighet som skulle kunna medföra ett ansvar kan vara att fastighetsägaren vid förvärvet av fastigheten upptäckt att det förvarades avfall på den eller borde upptäckt det (se RÅ 1997 ref. 12). Det förhållandet att en fastighetsägare inte vidtar några åtgärder för att motverka miljöriskerna med en förvaring, även om den orsakats av annan, skulle möjligen också kunna utgöra en sådan omständighet som medför ett principiellt ansvar för ägaren.

Ingen av dessa omständigheter förelåg enligt domstolen. Fastighetsägaren ansågs därför inte vara verksamhetsutövare och alltså inte skyldig att vidta några åtgärder med avfallet.

Fastighetsägarens ansvar enligt ovan bör vara underställt förorenarens, dvs. i första hand ska krav riktas mot den som har bedrivit den aktiva verksamhet som gett upphov till det som förvaras. Om avfall eller tunnor har uppkommit i en verksamhet som fortfarande bedrivs ska ett föreläggande med krav på åtgärder i första hand riktas mot den verksamhetsutövaren.⁷³ Miljööverdomstolen⁷⁴ har ansett det klart att ”den som tippat avfallet på fastigheten är att anse som verksamhetsutövare,

⁷⁰ RÅ 1997 ref. 12 I angående olja i urinbrunn.

⁷¹ Umeå tingsrätt, miljödomstolens domar 2008-02-06 i målen nr M 666-07, M 683-07 och M 684-07.

⁷² Miljööverdomstolens dom 2006-12-11 i mål nr M 4141-06 (Kriterier för förvaringsfall) (MÖD 2006:63).

⁷³ Se Koncessionsnämndens beslut (B 31/91), RÅ 1997 ref. 12 II och Miljööverdomstolens dom 2008-06-18 i mål nr M 2599-07 (Ebbamåla) (MÖD 2008:11).

⁷⁴ Miljööverdomstolens dom 2006-12-11 i mål nr M 4141-06 (Kriterier för förvaringsfall) (MÖD 2006:63).

både vad avser själva uppläggningsen av avfallet och den fortsatta förvaringen”. Det har ansetts att avsteg från huvudregeln om att ansvar i första hand ska utkrävas av förorenaren dock bör kunna göras om det förflutit en längre tid mellan det att förorenarens verksamhet upphört på platsen och behovet av åtgärder uppkommit.⁷⁵ I sådant fall bör ett mer omfattande ansvar kunna föreligga för fastighetsägaren/förvararen.

Förvaringsfallen bör kunna tillämpas även mot brukare av en fastighet, t.ex. en arrendator eller en hyresgäst.⁷⁶ En förutsättning bör dock vara att brukaren har rätt att disponera det område inom vilket det som förvaras finns.

Om förvaringen av t.ex. avfall eller tunnor med kemikalier medför risk för skada eller olägenhet i omgivningen kan tillsynsmyndigheten framställa krav på förebyggande åtgärder gentemot fastighetsägaren enligt 2 kap. 3 § miljöbalken. Myndigheten ska göra en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken (se avsnitt 2.2.2).

För att kunna rikta ett föreläggande mot en fastighetsägare måste tillsynsmyndigheten först konstatera att denne bedriver verksamhet, dvs. att det föreligger ett förvaringsfall.⁷⁷ Är det ovisst om förvaring förekommer är förutsättningen för ett föreläggande inte uppfyllt.

Deponier kan enligt rättspraxis från Miljööverdomstolen utgöra förorenade områden.⁷⁸ Frågan om deponier också kan utgöra förvaringsfall behandlas inte av Miljööverdomstolen i den aktuella domen. Naturvårdsverket menar att om det är fråga om en anläggning för deponering så bör den även anses kunna utgöra pågående miljöfarlig verksamhet som bedrivs av fastighetsägaren i de fall det inte går att rikta krav mot den ursprungliga verksamhetsutövaren. Miljööverdomstolen har funnit att för att det ska vara fråga om en anläggning måste det typiskt sett krävas att åtminstone någon åtgärd av teknisk natur har vidtagits för att möjliggöra verksamheten.⁷⁹ Domstolen ansåg att användandet av inert avfall för anläggande av en betesvall inte var en anläggning för deponering.

3.4.2 Förorening av omgivningen vid förvaringsfallen

Bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken om förorenade områden gäller även förvaringsfallen, dvs. om fastighetsägarens förvaring av exempelvis avfall eller oljefat

⁷⁵ Darpö, Svensk Juristtidning 1998 s. 884 och Darpö, Eftertanke och förutseende, Juridiska institutionen, Uppsala universitet 2001 s. 75 och 79.

⁷⁶ Michanek m.fl. Den svenska miljöretten, Iustus Förlag AB, 2:a uppl. 2008 s. 263-265.

⁷⁷ RÅ 1998 ref. 26 angående skyldighet att utföra undersökning av drivmedelstankar.

⁷⁸ Jmf Miljööverdomstolens dom 2010-03-31 i mål nr M 8535-08 (MÖD 2010:11) (Norra industriområdet). Se avsnitt 3.4.4.

⁷⁹ Miljööverdomstolens dom 2005-07-21 i mål nr M 3195-04 (MÖD 2005:37).

har bidragit till föroreningen är denne ansvarig för efterbehandling. Detta framgår av förarbetena till miljöbalken.⁸⁰ Krav på förebyggande åtgärder kan riktas mot fastighetsägaren oberoende av om det har skett någon förorening eller inte (se avsnitt 2.2.1).

Genom att fastighetsägaren anses ansvarig för den förorening som förvaringen har gett upphov till borde 10 kap. miljöbalken gälla fullt ut även för en sådan verksamhetsutövare. Förvararen skulle alltså vara efterbehandlingsansvarig även efter det att denne har överlåtit marken till någon annan och reglerna om solidariskt ansvar enligt 10 kap. 6 § miljöbalken skulle vara tillämpliga även på förvararen.⁸¹ Eftersom förvaringsfallen inte uttryckligen har reglerats i miljöbalken är det osäkert om domstolarna skulle acceptera ett så långtgående ansvar. Frågan bör få sin slutliga lösning i praxis.

Fastighetsägarens ansvar för efterbehandling i förvaringsfallen har tydligt slagits fast först genom införandet av miljöbalken. Naturvårdsverket bedömer att det saknas tillämpliga övergångsbestämmelser för dessa fall, vilket bör innebära att fastighetsägaren inte kan anses ha något ansvar enligt 10 kap. 2 § miljöbalken om förvaringen har upphört före ikraftträdandet av miljöbalken.⁸² Ett exempel på detta är föroreningar i marken efter tunnor som har läckt och där tunnorna har transporterats bort före miljöbalkens ikraftträdande. Samma sak gäller om fastighetsägaren före miljöbalkens ikraftträdande har överlåtit den mark där förvaringen äger rum.⁸³ Övergångsbestämmelsernas⁸⁴ betydelse för förvaringsfallen kommenteras även nedan under avsnitt 3.4.7.

I de fall förvaringen ingår i en befintlig verksamhet skulle både den som bedriver den aktiva verksamheten och fastighetsägaren kunna vara verksamhetsutövare. Som anges i avsnitt 4.1.3 är det oskäligt att i denna situation framställa efterbehandlingskrav mot fastighetsägaren om denne enbart är förvarare. Är det fråga om en deponi bör den som svarar för den aktiva verksamheten anses som verksamhetsutövare långt efter det att den faktiska driften har upphört. Enligt deponeringsförordningen så ska deponier som avslutas förses med sluttäckning och därefter kontrolleras under lång tid samtidigt som lakvattnet ofta genomgår någon form av rening.^{85, 86} Om det under denna period uppkommer föroreningar bör även här krav

⁸⁰ Se prop. 1997/98:45 Del 2 s. 118 samt Darpö, Eftertanke och förutseende, akademisk avhandling, Uppsala universitet 2001 s. 77-79 och i Naturvårdsverkets rapport 5242 Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten s. 49.

⁸¹ Darpö i Naturvårdsverkets rapport 5242 Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten s. 49.

⁸² Darpö, Svensk Juristtidning 2000 s. 498.

⁸³ Darpö, Svensk Juristtidning 2000 s. 498.

⁸⁴ 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

⁸⁵ Förordningen (2001:512) om deponering av avfall.

⁸⁶ Rubenson, Miljöbalken, Norstedts Juridik AB, 4:e uppl. 2008 s. 112.

på efterbehandling i första hand riktas mot den aktiva verksamhetsutövaren. Ett rättsfall från Miljööverdomstolen⁸⁷ belyser frågan. Ett bolag hade bedrivit stålverksverksamhet fram till 1984 och i samband med det deponerat avfall i en deponi på industriområdet. Länsstyrelsen förelade bolaget att utföra utredningar och undersökningar avseende föroreningar från bolagets tidigare verksamhet på området. Bolaget invände att 10 kap. miljöbalken inte var tillämpligt på deponier utan att det var fråga om pågående miljöfarlig verksamhet som bolaget inte hade någon anknytning till i dag. Miljööverdomstolen konstaterade att det inte finns något stöd i domstolens praxis för att utfyllnadsområden kan vara att betrakta som förvaringsfall på vilka reglerna i 10 kap. inte skulle vara tillämpliga. Enligt domstolen hade deponeringen skett i bolagets verksamhet och markområdet bedömdes vara så förorenat att det kunde medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö.⁸⁸

3.4.3 Konkursbos ansvar vid förvaring

Om konkursboet fortsätter konkursbolagets miljöfarliga verksamhet har det enligt praxis ansetts möjligt att rikta krav på efterbehandling mot konkursboet. Förutsättningarna för detta och Miljööverdomstolens rättspraxis angående konkursbo som verksamhetsutövare behandlas nedan. Konkursboet ska inte blandas ihop med konkursgäldenären, det vill säga den juridiska person som fanns även före konkursen (se Bilaga 1).

Konkursboet kan även, på samma sätt som en fastighetsägare, vara verksamhetsutövare i förvaringsfall.⁸⁹ Här förutsätts att konkursboet har rådighet över det som förvaras. I dessa situationer har konkursboet – oavsett om boet varit ägare till den fastighet där verksamheten bedrivits eller inte – enligt en fast praxis varit skyldigt att vidta skyddsåtgärder genom att i första hand forsla bort det som förvaras.

Om konkursförvaltaren har anledning att anta att konkursgäldenären har lämnat kvar kemiska produkter, biotekniska organismer eller farligt avfall som behöver omhändertas ska denne anmäla det till tillsynsmyndigheten. Detsamma gäller vid misstanke om mark- eller vattenföroreningar.⁹⁰

3.4.4 Konkursbo som verksamhetsutövare

Den närmare innebörden av en konkurs och begreppet konkursbo och dess förvaltning beskrivs i Bilaga 1.

⁸⁷ Miljööverdomstolens dom 2010-03-31 i mål nr M 8535-08 (MÖD 2010:11) (Norra industriområdet).

⁸⁸ Jmf även Miljööverdomstolens dom 2010-03-31 i mål nr M 6329-08 (Utfyllnadsområde utgör förorenat område).

⁸⁹ Darpö i Naturvårdsverkets rapport 5242 Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten s. 56 f samt Darpö, JP Miljönät 2007-01-18 "Förvaringsfallen - ett uttunnat begrepp".

⁹⁰ 7 kap. 16a § konkurslagen (1987:672).

För att ett ansvar ska föreligga för konkursboet förutsätts att boet bedriver verksamhet. För det fall boet betraktas som utövare av miljöfarlig verksamhet genom att förvara t.ex. avfall är det möjligt att ställa krav på förebyggande åtgärder.⁹¹ I den mån en sådan förvaring har orsakat föroreningar efter konkursutbrottet kan konkursboet enligt 10 kap. miljöbalken också bli ansvarigt för reparativa åtgärder. Miljööverdomstolen har i en dom⁹² ansett att ett konkursbo var ansvarigt för läckage från en lastbil när boet hade haft rådighet över lastbilen. Konkursboet kunde inte visa att någon del av läckaget inte skett efter konkursutbrottet. Boet ansågs därför ha vidtagit en sådan åtgärd som avses i 10 kap. 2 § och var därför att betrakta som verksamhetsutövare.⁹³

Om boet fortsätter konkursgäldenärens verksamhet har det enligt tidigare praxis ansetts möjligt att rikta krav på efterbehandling mot konkursboet även i fråga om förorening från konkursgäldenären.⁹⁴ Ett konkursbo har också ansetts ansvarigt för att uppfylla villkor om efterbehandlingsåtgärder som ingått i ett tillstånd för en deponi, vilken betraktades som pågående verksamhet.⁹⁵

Skulle en fastighet som ingår i konkursen efterbehandlas på det allmännas bekostnad eller av tidigare verksamhetsutövare bör reglerna om värdeökning i 10 kap. 5 § miljöbalken och utredningskostnader i 10 kap. 8 § miljöbalken kunna tillämpas på så sätt att krav med stöd av dessa paragrafer riktas mot konkursboet. Värdeökningen och nyttan kommer borgenärerna tillgodo och de bör därför vara med och betala för detta.

Frågan om konkursbos ansvar har behandlats i två domar⁹⁶ angående utredningsförelägganden avseende nedlagda deponier där Miljööverdomstolen inledningsvis konstaterade följande:

» Om ett konkursbo fortsätter att driva konkursgäldenärens verksamhet och därigenom bidrar till föroreningen kan boet i princip göras ansvarigt för utredning och efterbehandling enligt 10 kap. 2 och 8 §§ miljöbalken i dess lydelse före den 1 augusti 2007. Även om konkursboet inte bedriver någon verksamhet i egentlig mening kan boet ändå enligt praxis göras ansvarigt för utredning och efterbehandling. Detta förutsätter emellertid att boet förvarar och har rådighet över det objekt som ska behandlas t.ex.

⁹¹ Med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken (se avsnitt 2.2.1).

⁹² Se Miljööverdomstolens dom 2002-02-20 i mål nr M 5939-01 (Lastbilen i Gällivare) (MÖD 2002:16).

⁹³ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar. Del I s. 10:14 a (supplement 7, juli 2008).

⁹⁴ Koncessionsnämndens beslut 1992-11-18 (B 215/92) och SOU 1993:78. "Miljöskadeförsäkringen i framtiden" s. 148.

⁹⁵ Koncessionsnämndens beslut 1993-10-12 (B 159/93).

⁹⁶ Miljööverdomstolens domar 2008-06-04 i mål nr M8370-06 (Konkursbos ansvar för deponi) (MÖD 2008:13) och i mål nr M4537-07 (Konkursbos ansvar för undersökning av deponier och damm) (MÖD 2008:14).

miljöfarligt avfall (se Miljöbalkskomentaren, s. 9:6 och 10:14 97 och NJA 2006 s. 662).

I båda fallen upphävdes tillsynsmyndighetens föreläggande på den grunden att konkursboets anknytning till deponin inte var av den karaktären att boet skulle anses vara verksamhetsutövare. Utredningen visade att konkursboet inte bedrivit någon deponiverksamhet och att boet varken ägt eller på annat sätt disponerat över fastigheterna där respektive deponi fanns.

Miljööverdomstolen har i en tidigare dom⁹⁸ uttalat att enbart det förhållandet att ett konkursbo skulle kunna återropa ett tillstånd för att återuppta tillståndsgiven verksamhet inte innebär att en verksamhet kan anses som pågående. Konkursförvaltaren i fråga hade valt att inte fortsätta konkursgäldenärens verksamhet och hade endast vidtagit åtgärder som var kopplade till avvecklingen av konkursboet. Därmed kunde inte något föreläggande om efterbehandlingsåtgärder riktas mot boet.

Av ett rättsfall⁹⁹ från Högsta domstolen framgår att konkursboets ekonomiska ansvar för bortforsling och efterbehandling inte sträcker sig längre än till de medel som finns i boet, om det inte går att få bidrag till kostnaderna från annat håll. Det finns alltså ingen konkursrättslig skyldighet för konkursförvaltaren att med egna medel bekosta t.ex. omhändertagande av farligt avfall.

Oberoende av om konkursboet fortsätter konkursgäldenärens verksamhet eller inte är konkursförvaltaren vid misstanke om mark- eller vattenföroreningar skyldig att anmäla detta till tillsynsmyndigheten.¹⁰⁰

3.4.5 Ansvaret vid exploatering

Om byggnads- och entreprenadarbeten i ett förorenat område medför att det finns en risk för vatten- eller markförorening, genom antingen nya föroreningar eller spridning av redan befintliga föroreningar, är det fråga om en verksamhet som kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. För att få vidta en efterbehandlingsåtgärd i ett förorenat område måste en anmälan göras till tillsynsmyndigheten (se avsnitt 6.1). De framtida boendes hälsa måste också beaktas. Miljöbalkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. är därmed tillämpliga på verksamheten. Tillsynsmyndigheten kan förelägga fastighetsägare, nyttjanderättshavare, entreprenör eller annan exploatör som är ansvarig för verksamheten att utföra åt-

⁹⁷ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del I s. 9:6 (supplement 8, juli 2009) och s. 10:14 (supplement 9, juli 2010).

⁹⁸ Miljööverdomstolens dom 2005-05-17 i mål nr M3079-04 (Konkursbos ansvar för villkor i tillstånd) (MÖD 2005:29).

⁹⁹ NJA 2006 s. 662.

¹⁰⁰ 7 kap. 16 a § konkurslagen (1987:672).

gärder för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.¹⁰¹

Omfattningen av dessa åtgärder får bedömas med utgångspunkt i verksamheten. Det kan därför endast bli aktuellt att vidta åtgärder inom det område som påverkas av de aktuella arbetena på fastigheten. Det område som påverkas kan vara större än det där arbeten utförs t.ex. genom att hydrologiska förhållanden förändras, vilket kan påverka risken för spridning av föroreningarna. Tillsynsmyndighetens krav på byggnads- och entreprenadarbetena kan bli större än vad som hade varit fallet om efterbehandlingsansvar utkrävts av de verksamhetsutövare som har bidragit till föroreningen.

Tillsynsmyndigheten kan alternativt med stöd av 10 kap. miljöbalken ställa krav på den verksamhetsutövare som ursprungligen har bidragit till föroreningen inom området att utföra efterbehandlingen vid ett exploateringsfall, precis som i andra fall som gäller efterbehandling av förorenade områden.

Skulle exploateringsarbeten leda till att föroreningar sprider sig eller förvärras kan den som har bedrivit arbetena bli ansvarig för det efterbehandlingsbehov som detta kan ge upphov till. Om exploatörens verksamhet har bidragit till föroreningen får denne ett efterbehandlingsansvar.¹⁰² Exploatören kan som verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § väcka talan vid mark- och miljödomstolen mot andra solidariskt ansvariga om fördelning av det solidariska ansvaret.¹⁰³

3.4.6 Ansvaret vid överlåtelse av verksamheten

Vid överlåtelse av aktier i aktiebolag eller andelar i handelsbolag och kommanditbolag är efterbehandlingsansvaret oförändrat, eftersom det är samma juridiska person (med oförändrat organisationsnummer) som fortsätter att bedriva verksamheten (se även Bilaga 1). Samma sak gäller enligt aktiebolagslagen¹⁰⁴ vid fusion av aktiebolag och enligt lagen om ekonomiska föreningar¹⁰⁵ vid fusion av ekonomiska föreningar. I båda fallen övertas samtliga tillgångar och skulder av det övertagande bolaget/föreningen. Koncessionsnämnden har ansett att det övertagande aktiebolaget även övertar skyldigheten att vidta efterbehandling.¹⁰⁶ Uppfattningen har efter miljöbalkens ikraftträdande bekräftats av Miljööverdomstolen.¹⁰⁷

¹⁰¹ 2 kap. 3 § miljöbalken.

¹⁰² 10 kap. 2 § miljöbalken och Högsta domstolens dom 2012-03-26 i mål nr T 2052-10 (Fastigheten i Oxelösund)

¹⁰³ Miljööverdomstolens dom 2006-05-30 i mål nr M 9894-05 (Tenhult) (MÖD 2006:26).

¹⁰⁴ 23 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551).

¹⁰⁵ 12 kap. 1 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

¹⁰⁶ Koncessionsnämndens beslut 1996-06-24 (B 156/96).

¹⁰⁷ Miljööverdomstolens dom 2006-06-29 i mål nr M 816-05 (Kvicksilver i Umedeltat) (MÖD 2006:36).

En mer omdiskuterad fråga är vilket efterbehandlingsansvar den som förvärvar en verksamhet, så kallad inkråmsöverlåtelse – dvs. maskiner, personal, lokaler etc. – får. Här kan först slås fast att det inte är möjligt att genom överlåtelse av verksamheten bli befriad från de offentlighetsrättsliga förpliktelser som har uppkommit genom verksamheten, t.ex. skatter. Detta innebär att den tidigare verksamhetsutövaren vid överlåtelse av verksamheten alltid bibehåller sitt efterbehandlingsansvar för de föreningar som har uppkommit före överlåtelsen.¹⁰⁸ Klart är vidare att den som förvärvar en verksamhet har ett ansvar för de krav som kan ställas enligt 2 kap. miljöbalken och att förvärvaren också övertar eventuella tillstånd eftersom dessa övergår med verksamheten. Den nye verksamhetsutövaren är därför skyldig att följa tillståndet, inklusive alla villkor.

Om den nye verksamhetsutövaren har bidragit till föreningen har denne ett utrednings- och efterbehandlingsansvar för denna förening. Beträffande den nya verksamhetsutövarens ansvar även för den tidigare verksamhetsutövarens bidrag till föreningen har Miljööverdomstolen¹⁰⁹ i en dom funnit att ett sådant ansvar föreligger för den som förvärvar en verksamhet. I miljöbalkskommentaren¹¹⁰ anförs beträffande detta rättsfall att förvärvaren var rätt adressat för ett föreläggande angående utredning av PCB i Umeälven eftersom denne hade övertagit den verksamhet som orsakat PCB-föreningarna i älven. Ansvaret bör dock vara beroende av omfattningen av överlåtelsen. Om den nye verksamhetsutövaren har övertagit hela verksamheten och fortsätter att bedriva den i stort sett oförändrad blir denne ansvarig.

När den som förvärvar en verksamhet blir ansvarig även för den tidigare verksamhetsutövarens bidrag till föreningen behöver inte förvärvaren ha bidragit till föreningen för att 10 kap. miljöbalken ska vara tillämpligt.¹¹¹ Dessutom bör utfallet av skälighetsbedömningen enligt 10 kap. 4 § miljöbalken leda till ett större ansvar för den nye verksamhetsutövaren, om denne också är ansvarig för överlåtarens bidrag till föreningen. Hur långt ansvaret för den tidigare verksamheten i praktiken sträcker sig avgörs av skälighetsbedömningen.¹¹² Som anförts ovan har den tidigare verksamhetsutövaren kvar sitt ansvar för de föreningar som har uppkommit före överlåtelsen.

I två domar¹¹³ från miljödomstol, som båda gällde föreläggande att utföra markundersökning på en fastighet i Stenungsund, hänvisas till Miljööverdomstolens dom

¹⁰⁸ Rubenson, Miljöbalken, Norstedts Juridik AB, 4:e uppl. 2008 s. 109.

¹⁰⁹ Miljööverdomstolens dom 2003-12-05 i mål nr M 9822-02 (PCB i Umeälven) (MÖD 2003:127).

¹¹⁰ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar. Del I s. 10:14b (supplement 7, juli 2008).

¹¹¹ Rubenson, Miljöbalken, Norstedts Juridik AB, 4:e uppl. 2008 s. 109.

¹¹² Rubenson, Miljöbalken, Norstedts Juridik AB, 4:e uppl. 2008 s. 109.

¹¹³ Vänersborgs tingsrätt, miljödomstolens domar 2006-06-14 i mål nr M 2654-05 och i mål nr M 2694-05 (inkråmsöverlåtelse).

M 9822-02 (PCB i Umeälven). I det ena målet hade hantering av diesel och bensin förekommit på fastigheten sedan i vart fall 1969. Den förre verksamhetsutövaren hade gått i konkurs. Verksamheten övertogs därefter av ett bolag som varit leverantör av bensin till den tidigare verksamhetsutövaren. Domstolen anförde beträffande detta bolag bl.a.:

» I praxis anses att den som tar över en verksamhet i princip övertar såväl rättigheter som skyldigheter från tidigare verksamhetsutövare. Bolaget får anses ha tagit över bensinstationsrörelsen från den tidigare verksamhetsutövaren.

I det andra målet beträffande samma fastighet hade ett annat bolag bedrivit försäljning av diesel på fastigheten sedan 1992. I samband med tecknandet av hyresavtal med fastighetsägaren övertogs två cisterner ovan jord som tidigare varit i bruk på fastigheten. Domstolen anförde beträffande detta bolag bl.a.:

» Det får anses att de av bolaget och den tidigare verksamhetsutövaren bedrivna verksamheterna är så närbesläktade att det är naturligt att tala om en och samma verksamhet. Då vad som anförs i övrigt inte föranleder någon annan bedömning skall därför bolaget anses ha övertagit den av den föregående verksamhetsutövaren bedrivna verksamheten.

I en annan dom¹¹⁴ från miljödomstol hänvisas också till M 9822-02 (PCB i Umeälven). Här var det fråga om en verksamhet i form av träimpregnering. Verksamheten hade bedrivits från 1971 till 1998 av ett aktiebolag som gått i konkurs. Ett annat bolag fortsatte därefter verksamheten till 2002. Tillsynsmyndigheten förelade detta bolag att genomföra en översiktlig miljöteknisk undersökning och riskklassning motsvarande MIFO fas 2. Bolaget överklagade föreläggandet. Miljödomstolen uttalade bl.a. följande:

» Bolaget förvärvade maskinparken från ett konkursbo den 1 mars 1999 och fortsatte att bedriva träimpregnering fram till år 2002. Bolaget får därmed anses ha tagit över verksamheten från den tidigare verksamhetsutövaren och är därför att anse som verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § miljöbalken.

De tre ovan angivna domarna överklagades till Miljööverdomstolen, men domstolen beviljade inte prövningstillstånd. Det har, som praxis utvecklats, ansetts att den som helt eller delvis förvärvar en verksamhet övertar ett miljörättsligt ansvar om verksamheten till någon del övergår till denne och att det handlar om att hitta nå-

¹¹⁴ Umeå tingsrätt, miljödomstolens dom 2008-02-07 i mål nr M 1659-07.

gon form av identitet mellan verksamheterna, eller ibland till och med att slå fast ett samband mellan de båda verksamhetsutövarna.^{115,116}

Vid överlåtelse av en verksamhet kan parterna ha träffat inbördes avtal om vem som ska ansvara för efterbehandlingsåtgärder. Sådana avtal har dock enbart betydelse vid den inbördes regleringen av ersättningsskyldigheten mellan parterna. Det offentlighetsrättsliga ansvaret för efterbehandlingsåtgärder ska alltså utkrävas utan hänsyn till vad som framgår av avtal angående ansvaret för efterbehandling parterna emellan.

3.4.7 Begränsning i tid (övergångsbestämmelser)

8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken
Bestämmelserna i 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § miljöbalken skall tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969, om verkningarna av verksamheten alltjämt pågår vid tiden för miljöbalkens ikraftträdande enligt 1 §, och det föreligger behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten.

I övergångsbestämmelserna till 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § miljöbalken regleras i vilken utsträckning miljöbalken även är tillämplig på *miljöfarlig verksamhet* som har upphört före miljöbalkens ikraftträdande den 1 januari 1999. För att en verksamhetsutövare ska kunna göras ansvarig för utredning och efterbehandling enligt 10 kap. miljöbalken krävs bl.a. att den *faktiska driften* har pågått efter den 30 juni 1969. Kraven på att verkningar av verksamheten alltjämt pågick vid miljöbalkens ikraftträdande och att det föreligger ett behov av att avhjälpa dessa bör då alltid vara uppfyllda.¹¹⁷

Helt avgörande för tillämpningen av övergångsbestämmelsen är följaktligen att den faktiska driften har pågått efter den 30 juni 1969. Om verksamhet har bedrivits även efter den 30 juni 1969 så är verksamhetsutövaren ansvarig för samtliga föroreningar som har uppstått såväl före som efter 1969, i den utsträckning det är skäligt att framställa krav på efterbehandlingsåtgärder. Miljööverdomstolen¹¹⁸ har uttalat att om driften fortsatt efter den 30 juni 1969 är verksamhetsutövaren ansvarig även om den del av verksamheten som har orsakat föroreningen har upphört före det datumet. I ett annat rättsfall från Miljööverdomstolen¹¹⁹ hade ett bolag

¹¹⁵ Rubenson, Miljöbalken, Norstedts Juridik AB, 4:e uppl. 2008 s. 108-109.

¹¹⁶ Även domarna från Umeå tingsrätt, miljödomstolen 2007-12-14 i mål nr M 2067-07 och 2007-12-20 i mål nr M 2160-07 stödjer denna praxis.

¹¹⁷ Darpö i Naturvårdsverkets rapport 5242 Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten s. 40.

¹¹⁸ Miljööverdomstolens dom 2005-05-23 i mål nr M 5338-04 (Faktisk drift) (MÖD 2005:30).

¹¹⁹ Miljööverdomstolens dom 2009-12-21 i mål nr M 2535-08 (Sulfitmassetillverkning) (MÖD 2009:36).

förelagts att utföra undersökningar på ett förorenat område. Bolaget hade bedrivit sulfitmattillverkning på platsen fram till 1966. Därefter hade samma bolag istället bedrivit spånskivetillverkning på samma plats från 1966 till 1984. Miljööverdomstolen konstaterade att de föroreningar som omfattades av föreläggandet kunde härledas till tillverkningen av sulfitmatta. Vidare anförde domstolen att sulfitmattillverkning och spånskivetillverkning är två skilda tekniska processer som medför skilda typer av föroreningar. Mot bakgrund av detta kunde inte den faktiska driften av den miljöfarliga verksamhet som bidragit till föroreningsskadan anses ha pågått efter den 30 juni 1969.

Vid bedömningen av när en verksamhet har upphört får normalt ses till hela den industriella verksamheten som verksamhetsutövaren har bedrivit på platsen. Här kan tillståndets omfattning och utformningen av tillståndsplikten vara av intresse.¹²⁰ Även deponering av avfall från verksamheten i exempelvis deponier, slagghögar och sandmagasin bör kunna ses som en del av verksamheten om verksamhetsutövaren har haft en egen deponi eller i vart fall ett avgränsat område där denne i någon utsträckning har svarat för driften.

Om verksamheten har bedrivits på olika platser före och efter den 30 juni 1969 bör det i varje fall finnas ett geografiskt samband mellan platserna för att tillsynsmyn-digheten ska kunna anse att den faktiska driften av den miljöfarliga verksamheten pågått efter den kritiska tidpunkten.¹²¹

I ett rättsfall från Miljööverdomstolen¹²² hade ett bolag under 1966-67 lämnat avfall från sin mattproduktion på en fastighet som bolaget inte ägt eller arrenderat. Fastigheten låg åtta km från bolagets fabrik. Domstolen fann inte stöd för att fastighetsägaren eller arrendatorn drev en sådan verksamhet för avfallsdeponering att bolaget härigenom frångått ansvaret för avfallet. Produktionen vid fabriken hade pågått efter den 30 juni 1969 och dess faktiska drift pågår alltjämt med samma inriktning, varför 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § miljöbalken kunde tillämpas. Deponin sågs alltså som en del av mattillverkningen. Miljööverdomstolen ansåg att det undersökningsföreläggande som riktats mot bolaget var skäligt.

Naturvårdsverket bedömer att 8 § i lagen om införande av miljöbalken inte är möjlig att tillämpa på föroreningar från förvaringsfall (se avsnitt 3.4.1). Övergångsbestämmelsen förutsätter att det föreligger någon form av faktisk drift efter den 30 juni 1969 för att det ska finnas ett ansvar för föroreningar som har skett före detta datum. Utmärkande för förvaringsfallen är att de bör betraktas som passiv miljöfarlig verksamhet. Om verksamhetsutövaren förvarar något på sin fastighet utan att befatta sig med det finns inget aktivt moment som kan utgöra faktisk drift. I brist

¹²⁰ Darpö i Naturvårdsverkets rapport 5242 Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten s. 25 och 40.

¹²¹ Jmf Koncessionsnämndens beslut 1996-12-20 (B 265/96).

¹²² Miljööverdomstolens dom 2008-06-18 i mål nr M 2599-07 (Ebbamåla) (MÖD 2008:11).

på övergångsbestämmelser och med hänsyn till att ansvaret för föroreningar från förvaringsfall tydligt har slagits fast först i och med miljöbalkens ikraftträdande bör sannolikt ett sådant ansvar endast kunna utkrävas för föroreningar som skett efter den 31 december 1998. Eftersom tydlig rättspraxis saknas på området får emellertid rättsläget anses vara oklart.

3.4.8 Bevisbörderegeln

2 kap. 1 § första stycket miljöbalken

När frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt denna balk är alla som bedriver eller som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldig att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas. Detta gäller även den som har bedrivit en verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön.

Ovanstående bestämmelse, som kallas bevisbörderegeln, ger vissa riktlinjer om hur hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska tillämpas. Den sista meningen är av särskilt intresse när det gäller ansvar för utredningar och efterbehandling. Meningen tar sikte på ansvaret för avhjälpande av redan inträffad skada eller olägenhet för miljön enligt 2 kap. 8 § miljöbalken.¹²³ Förorenaren har alltså ansvaret för att visa att denne har iakttagit de förpliktelser som följer av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och ansvaret kvarstår till dess olägenheten har upphört eller skadan har avhjälpits. Om det rör förhållanden som ligger långt tillbaka i tiden och som därmed är svåra att utreda, bör dock rimligen kraven på bevisning från förorenaren sänkas, eftersom bestämmelsen annars kan ge ett oskäligt resultat.¹²⁴

Bevisbörderegeln i 2 kap. 1 § miljöbalken ger uttryck för en s.k. omvänd bevisbörda. I vanliga fall ska en myndighet som fattar ett betungande förvaltningsrättsligt beslut, till exempel ett föreläggande om en åtgärd, kunna visa att det finns förutsättningar för beslutet. Enligt miljöbalkens bevisbörderegeln är det i stället förorenaren som har att visa att det inte finns anledning att rikta ett föreläggande mot honom. Detta kan verksamhetsutövaren exempelvis göra genom att utreda vilka skador eller olägenheter som föreligger samt vilken verksamhet som har bedrivits på platsen. Den myndighet som vill tillämpa 10 kap. miljöbalken mot en ansvarig behöver inte visa att det föreligger risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön i det enskilda fallet. Det bör räcka att det inte kan uteslutas att en skada eller olägenhet kan uppstå till följd av att föroreningen kan sprida sig till angränsande områden eller att själva användningen av den förorenade marken kan medföra risker.¹²⁵ Det bör dock vara myndighetens skyldighet att genom utred-

¹²³ Prop. 1997/94:45 Del 2 s. 13 och Bengtsson m.fl. Miljöbalken En kommentar Del I s. 2:9 (supplement 7, juli 2008).

¹²⁴ Bengtsson m.fl. Miljöbalken En kommentar Del I s. 2:1§ (supplement 7, juli 2008).

¹²⁵ Prop. 1996/97:45 Del 2 s. 13.

ningar eller på annat sätt visa att området är förorenat för att bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken ska vara tillämpliga.

Finns det endast en misstanke om att ett område är förorenat har tillsynsmyndigheten möjlighet att begära upplysningar, undersökningar och utredningar för att kunna avgöra om så är fallet (se avsnitt 5.5).¹²⁶

3.4.9 Föroreningen och dess avgränsning

Enligt 10 kap. 1 § miljöbalken ska kapitlet tillämpas på mark- och vattenområden samt byggnader och anläggningar som är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I 10 kap. 2 § miljöbalken anges att ansvarig för efterbehandling av sådana områden, byggnader eller anläggningar är den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen.

Tillsynsmyndigheten ska översiktligt avgränsa det område som anses vara förorenat. Inledningsvis bör en övergripande definition användas, t.ex. industriområdet eller sjön. En närmare avgränsning eller utvidgning av det förorenade området får ske varefter utredningarna fortskrider. Först i samband med framtagande av förslag till konkreta åtgärder bör området mer exakt kunna avgränsas så att lämpliga åtgärder vidtas i tillfredsställande omfattning. Avgränsningen av det förorenade området kan ha betydelse vid bestämmande av vilka verksamhetsutövare som ska anses vara ansvariga för föroreningen.

Inom det avgränsade området bör det som huvudregel vara tillräckligt att en verksamhetsutövare har bidragit till någon del av föroreningen för att denne ska anses tillhöra kretsen av ansvariga verksamhetsutövare. Omfattningen av vars och ens ansvar får sedan avgöras genom en skälighetsbedömning enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. Det finns ännu ingen praxis som specifikt behandlar avgränsning av ett förorenat område.

¹²⁶ 26 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken.

4 Efterbehandlingsansvarets omfattning

4.1 Skälighetsbedömning

Vid bedömningen av vilka efterbehandlingsåtgärder som kan vara miljömässigt motiverade bör utgångspunkten vara att området efter utförda åtgärder inte ska utgöra någon risk för människor eller miljö såväl inom området som i omgivningarna. Riskbedömningen bör utgå från pågående markanvändning och planerad markanvändning.¹²⁷ Hur en riskbedömning utförs beskrivs i Naturvårdsverkets rapport om riskbedömning.¹²⁸

Efter det att tillsynsmyndigheten bedömt vilka åtgärder som är miljömässigt motiverade gör den en bedömning av i vilken utsträckning det är skäligt att utkräva efterbehandlingsåtgärderna av ansvariga. Sådana omständigheter som ingår i bedömningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken kan även beaktas vid skälighetsbedömningen enligt kap. 10 miljöbalken.¹²⁹ Vid skälighetsbedömningen bör alltså en jämförelse göras mellan nyttan av att skadan eller olägenheten avhjälpas å ena sidan och kostnaderna för avhjälpandet å andra sidan. Om flera verksamheter bidragit till föroreningen görs slutligen en skälighetsbedömning av respektive verksamhetsutövars ansvar. Det ansvar som inte kan utkrävas av verksamhetsutövare eller fastighetsägare får det allmänna svara för, om det finns pengar.

¹²⁷ Riskbedömning av förorenade områden. En vägledning för förenklad till fördjupad riskbedömning, Naturvårdsverket 2009, rapport nr 5977.

¹²⁸ Riskbedömning av förorenade områden. En vägledning för förenklad till fördjupad riskbedömning, Naturvårdsverket 2009, rapport nr 5977.

¹²⁹ Lagrådets yttrande i prop. 1997/98:45 Del 2 s. 460.

4.1.1 Skälighetsbedömningen av verksamhetsutövarens ansvar

10 kap. 4 § miljöbalken (lydelse före 2007-08-01)

Efterbehandlingsansvaret innebär att den ansvarige i skäligen 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 har 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 föroreningen endast i begränsad mån, skall även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning.

Preskriptionslagen (1981:130) är inte tillämplig på efterbehandlingsansvar.

Vid skälighetsbedömningen av verksamhetsutövarens ansvar är tidsaspekten, det vill säga hur lång tid som har gått sedan föroreningen uppkom, av betydelse. Här ska särskilt beaktas om föroreningarna skett så långt tillbaka i tiden som före den 1 juli 1969.¹³⁰ Skälen för jämkning blir mindre ju närmare i tiden föroreningen har ägt rum.¹³¹ Pågår verksamheten fortfarande bör skälen för att jämka ansvaret vara mindre även om den del av verksamheten som har bidragit till föroreningen har avslutats.

Enligt 10 kap. 4 § miljöbalken ska vidare beaktas vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar. Om verksamheten *inte* har bedrivits på ett vid den tiden accepterat sätt i enlighet med dåtidens kunskap och branschpraxis eller i strid med givna villkor bör det normalt påverka skälighetsbedömningen.¹³² Frågan har behandlats i ett rättsfall¹³³ från miljödomstol. Vid den här bedömningen bör även hänsyn tas till att en verksamhetsutövare inte har uppfyllt sitt egenkontrollansvar.¹³⁴ Att en verksamhetsutövare som omfattas av kravet på egenkontroll inte kan uppvisa fullgod dokumentation över fördelningen av det organisatoriska ansvaret, den fortlöpande kontrollen av utrustning m.m. för drift och kontroll samt undersökningar och bedömningar med avseende på risker med verksamheten ur miljö- och hälsosynpunkt, bör påverka skälighetsbedömningen. Krav på dokumentation bör dock endast kunna ställas för verksamheter från och med den 1 januari 1999, då förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll trädde i kraft.

¹³⁰ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 605.

¹³¹ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del I s. 10:18 (supplement 7, juli 2008).

¹³² Jmf Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del I s. 10:18 (supplement 7, juli 2008).

¹³³ Växjö tingsrätt, miljödomstolens dom 2008-07-04 i mål nr M 92-08 (Lidhult).

¹³⁴ 26 kap. 19 § miljöbalken och förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.

Om en verksamhetsutövare *visar* att denne har bidragit till föroreningen endast i begränsad mån, ska även detta beaktas.¹³⁵ Kan verksamhetsutövaren visa att en del av föroreningen endast beror på åtgärder av andra verksamhetsutövare, bör det normalt inte vara skäligt att ålägga honom ett efterbehandlingsansvar för den delen av föroreningen.

Vidare bör tillsynsmyndigheten kunna ta hänsyn till att det finns flera ansvariga och möjligheten till återkrav mellan de solidariskt ansvariga.¹³⁶ Möjligen kan viss hänsyn också tas till adressatens person och ekonomi,¹³⁷ åtminstone om kraven ställs på en fysisk person.

Som huvudregel bör det inte anses skäligt att en verksamhetsutövare åläggs att svara för utrednings- och efterbehandlingskostnader som är en följd av ny markanvändning. Om exempelvis ett tidigare industriområde ska användas för bostäder kan det därför vara motiverat att vid skälighetsbedömningen utgå från kostnaden för att området ska lämpa sig för markanvändning motsvarande mindre känslig markanvändning vilket är det krav som normalt skulle ställas om området fortfarande hade varit industrimark.

Utfallet av skälighetsavvägningen bör också bli beroende av vilka slags åtgärder som krävs.¹³⁸ I fråga om utredningar och mindre åtgärder är skälen för att jämka ansvaret inte lika starka som för kostsamma efterbehandlingsåtgärder. Här ska den särskilda bevisbörderegeln enligt 2 kap. 1 § miljöbalken särskilt beaktas (se avsnitt 3.4.8), men även skyldigheten att fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka olägenhet för människans hälsa eller miljön enligt egenkontrollansvaret. Att i någon större omfattning jämka ansvaret för utredningar bör därför inte komma i fråga annat än i undantagsfall. Miljööverdomstolen har dock i ett rättsfall¹³⁹ angående ett utredningsföreläggande funnit det vanskligt att bedöma om det är skäligt att ålägga verksamhetsutövaren att utföra en riskbedömning innan resultatet från utredningen var klart. Beslut angående riskbedömningen borde därför ha meddelats först sedan analyserna var klara. Ett senare rättsfall¹⁴⁰ från Miljööverdomstolen gällde ett föreläggande om utredning av föroreningssituationen och spridningsförutsättningarna samt en platsspecifik riskbedömning baserad på resultatet av utredningarna. Här ansåg Miljööverdomstolen att föreläggandet var skäligt.

¹³⁵ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 121.

¹³⁶ 10 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del I s. 10:23 (supplement 9, juli 2010) och 25 (supplement 7, juli 2008) samt Bengtsson Miljörätt och civilrätt s. 47 i Miljörätten i förändring - en antologi, Rättsfondens skriftserie 36.

¹³⁷ Darpö i Naturvårdsverkets rapport 5242 Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten s. 34.

¹³⁸ Darpö i Naturvårdsverkets rapport 5242 Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten s. 34.

¹³⁹ Miljööverdomstolens dom 2006-06-29 i mål nr M 816-05 (Kvicksilver i Umedeltat) (MÖD 2006:36).

¹⁴⁰ Miljööverdomstolens dom 2008-06-18 i mål nr M 2599-07 (Ebbamåla) (MÖD 2008:11).

Slutligen ska även omständigheterna i övrigt beaktas. Förarbetena till miljöbalken innehåller inte några anvisningar om vilka omständigheter som det kan vara fråga om. Åtgärder i form av efterbehandling och annat som har vidtagits i samband med att verksamheten helt eller delvis har avslutats bör vara en sådan omständighet.

Den samlade skälighetsbedömningen kan alltefter omständigheterna leda till fullt, jämkat eller inget ansvar,¹⁴¹ på samma sätt som vid tillämpningen av rimlighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

4.1.2 Rättsfall avseende skälighetsbedömningen

1. Ett konkursbo ansågs ansvarigt för läckage från en lastbil när boet hade haft rådighet över lastbilen. Tillsynsmyndigheten hade förelagt boet att åtgärda marken på så sätt att inga spår av diesel från fordonet gick att hitta på platsen. Miljööverdomstolen¹⁴² ansåg att konkursboet inte kunnat visa att föreningen inte till någon del uppkommit efter konkursutbrottet och fann att konkursboet inte visat att den förening som uppkommit efter konkursutbrottet varit begränsad på ett sådant sätt att det borde påverka skälighetsbedömningen. Domstolen ansåg därtill att det var fråga om efterbehandlingsåtgärder som var relativt begränsade till omfång och kostnad och att de inte kunde anses oförenliga med konkursen som ett likvidationsförfarande.

2. På en fastighet i Umeå bedrev ett aktiebolag under många år återvinningsverksamhet. Verksamheten förvärvades av ett annat bolag. Vid tiden för överlåtelsen tog det första bolaget inte längre emot PCB-haltigt skrot. Trots viss efterbehandling fortsatte läckaget av PCB. Tillsynsmyndigheten förelade därför det bolag som förvärvat verksamheten att inkomma med utredning i form av en plan för undersökningar av förorenat område. Miljööverdomstolen¹⁴³ fann att det, även om bolaget endast bidragit till föroreningarna i begränsad omfattning, var skäligt att bolaget utförde den utredning som var nödvändig för att kunna avgöra behovet av och sättet för efterbehandlingsåtgärder.

3. Tillsynsmyndigheten hade förelagt en exploatör att vidta skyddsåtgärder, undersökningar m.m. i samband med schaktning i förorenad jord. Miljödomstolen¹⁴⁴ fann att ett uppfyllande av samtliga åtgärder som miljönämnden beslutat innebar sådana kostnader som med hänsyn till den miljönytta som skulle uppnås inte kunde anses skäliga i jämförelse med mindre långtgående åtgärder. Ställningstagandet ledde till att vissa djup och riktvärden ändrades. Miljödomstolen ansåg att exploa-

¹⁴¹ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 121.

¹⁴² Miljööverdomstolens dom 2002-02-20 i mål nr M 5939-01 (Lastbilen i Gällivare) (MÖD 2002:16).

¹⁴³ Miljööverdomstolens dom 2003-12-05 i mål nr M 9822-02 (PCB i Umeälven) (MÖD 2003:127), se även Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del I s. 10:14b supplement 7, juli 2008.

¹⁴⁴ Stockholms tingsrätt, miljödomstolen, dom 2004-03-18 i mål nr M 230-03 (Nivå för åtgärd).

tören var ansvarig för efterbehandling enligt 10 kap. 2 § miljöbalken. Föreläggandet var dock utfärdat med stöd av 2 kap. 2 och 3 §§ samma balk.

4. I ett rättsfall¹⁴⁵ hade tillsynsmyndigheten förelagt ett bolag att utreda förekomsten och utbredningen av polyaromatiska kolväten i marken på bolagets f.d. industriområde. Miljööverdomstolen ansåg att verksamhetsutövaren genom att fortsätta driften av den miljöfarliga verksamheten efter den 30 juni 1969 var ansvarig även om den del av verksamheten som hade orsakat föroreningen hade upphört före det datumet. Domstolen konstaterade att undersökningarna syftade till att klargöra vilka åtgärder som i ett senare skede behövde vidtas för att komma till rätta med föroreningssituationen och att det slutliga ansvaret för efterbehandling kunde fastställas först då detta underlag var komplett. Med beaktande av detta var det skäligt att ålägga bolaget att utföra aktuella undersökningar.

5. Avloppsvattnet från en massafabrik till Umeälven innehöll under 1952 – 1968 kvicksilverförorenade fiber. Verksamheten fortsatte in på 90-talet. Verksamhetsbolaget fusionerades år 2000 med ett fastighetsbolag. Miljööverdomstolen¹⁴⁶ ansåg det skäligt att ålägga bolaget att genomföra omfattande provtagning och analys för att lokalisera sedimenten, att få kunskap om utbredning och halt av kvicksilver samt att undersöka läckagebenägenheten av sedimenten. Domstolen ansåg dock att tillsynsmyndighetens beslut om att med undersökningen som grund göra en riskbedömning fick anstå eftersom det var vanskligt att bedöma om det var skäligt att ålägga bolaget denna del innan resultaten från undersökningarna var klara. Bolaget uppskattade kostnaden för att utföra utredningen till mellan 3 och 4,5 Mkr.

6. I två rättsfall angående skäligheten för efterbehandlingsåtgärder har Miljööverdomstolen jämkat verksamhetsutövarens ansvar utifrån tidsaspekten.¹⁴⁷ Miljööverdomstolen gjorde bedömningen att ansvaret för de föroreningar som har uppkommit före och under 1950-talet bör jämkas till noll. Domstolen menade att undantag från detta kan göras om det finns särskilda skäl, exempelvis att verksamheten har bedrivits i strid med gällande regler. Beträffande föroreningar som hade skett fram till och med 1969 fann Miljööverdomstolen att verksamhetsutövaren ska ha ett begränsat ansvar. När det däremot gällde föroreningar som uppstått efter 1969 bedömde domstolen att det inte fanns någon anledning alls att jämka ansvaret med hänsyn till tidsaspekten.

¹⁴⁵ Miljööverdomstolens dom 2005-05-23 i mål nr M 5338-04 (Faktisk drift efter 1969) (MÖD 2005:30).

¹⁴⁶ Miljööverdomstolens dom 2006-06-29 i mål nr M 816-05 (Kvicksilver i Umedeltat) (MÖD 2006:36).

¹⁴⁷ Miljööverdomstolens domar 2010-06-23 i mål nr M 5664-09 och M 6231-09 (Hjortsberga och Tölö) (MÖD 2010:24 och 2010:18). Jmf även Miljööverdomstolens dom 2010-06-08 i mål nr M 491-09 (Mossgruppen) (MÖD 2010:31).

4.1.3 Skälighetsbedömningen i förvaringsfallen

I förvaringsfallen bör fastighetsägarens ansvar som huvudregel anses vara underställt förorenarens, dvs. i första hand ska krav riktas mot den som har bedrivit den aktiva verksamhet som gett upphov till förvaringen på platsen.¹⁴⁸ Så länge fullt ansvar kan utkrävas av den ursprungliga verksamhetsutövaren får det som huvudregel anses vara oskäligt att framställa krav mot fastighetsägaren¹⁴⁹ (se även avsnitt 3.4.1 och 3.4.2).

Vid skälighetsbedömningen gentemot fastighetsägaren i förvaringsfall kan följande omständigheter vara av intresse.

- Har fastighetsägaren upplåtit marken till förorenaren (den som placerat avfallet eller annat som förvaras där)?
- Har fastighetsägaren på annat sätt accepterat avfallet eller annat som förvaras?
- Har fastighetsägaren anknytning till den som placerat avfallet eller annat som förvaras där?
- Hur länge sedan är det avfallet, eller annat som förvaras, lades upp?
- Har fastighetsägaren förvärrat situationen genom sitt agerande eller brist på agerande?
- Kände fastighetsägaren till förvaringen vid förvärvet av fastigheten?
- Förvärvades fastigheten billigare till följd av avfallet? I så fall kan det finnas mindre starka skäl att jämka ansvaret än om förvärvaren betalade ett marknadsmässigt pris motsvarande en icke föroreningsbelastad fastighet.

4.1.4 Skälighetsbedömningen vid fastighetsförvärvansvar

På samma sätt som när det gäller verksamhetsutövaren ska omfattningen av fastighetsägarens ansvar bestämmas efter en skälighetsbedömning enligt 10 kap. 4 § miljöbalken.¹⁵⁰ Det är dock oklart vilka omständigheter som ska vägas in vid en sådan skälighetsbedömning. Det framgår inte heller tydligt av lagstiftning eller förarbeten om det verkligen ska göras en egen skälighetsbedömning för fastighetsägaransvaret. Eftersom fastighetsägarens ansvar är subsidiärt och antagligen beroende av storleken på verksamhetsutövarens ansvar kan det hävdas att det även för fastighetsförvärvaren gäller att argumentera om ansvaret utifrån omständigheter som gäller verksamhetsutövaren. En sådan ordning skulle förmodligen innebära svårigheter i bevisföringen för både tillsynsmyndighet och fastighetsägare i de fall verksamhetsutövaren sedan länge har upphört att existera. Kanhända skulle det

¹⁴⁸ Miljööverdomstolens dom 2006-12-11 i mål nr M 4141-06 (Kriterier för förvaringsfall) (MÖD 2006:63). Jmf även Darpö, Eftertanke och förutseende, akademisk avhandling, Uppsala universitet 2001 s. 78-79 och Naturvårdsverkets rapport 5242 Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten, s. 48-49.

¹⁴⁹ RÅ 1997 ref. 12 II.

¹⁵⁰ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del I s.10:16 (supplement 8, juli 2009).

också i vissa situationer te sig oskäligt mot fastighetsägaren om han inte får tillgodoräkna sig förmildrande omständigheter utifrån sin egen situation. I förarbetena till miljöbalken anförs angående fastighetsägares ansvar att 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.¹⁵¹ Denna formulering tyder på att lagstiftaren i vart fall har tänkt sig någon form av självständig skälighetsbedömning för fastighetsägarens räkning.

I ett rättsfall¹⁵² från miljödomstol konstaterade domstolen att det inte finns någon vägledning i lagmotiven för skälighetsbedömningen av fastighetsförvärvarens ansvar. Rätten anförde att huvudsyftet med fastighetsförvärvarens ansvar enligt 10 kap. 3 § miljöbalken är att motivera kommersiella fastighetsköpare att undersöka industrifastigheter före förvärvet. Miljödomstolen ansåg att den omständigheten att det i det aktuella fallet var fråga om köp av en privatbostadsfastighet, som tidigare hade varit industrifastighet, skulle beaktas vid skälighetsbedömningen eftersom avsikten med bestämmelsen inte kan anses vara att köpare av privatbostadsfastigheter ska svara för saneringen av industrimark. Dessutom beaktade domstolen i någon mån det (icke offentligrättsligt bindande) faktum att fastighetsförvärvaren hade ingått ett avtal med kommunen om att han högst skulle behöva betala 300 000 kr för saneringen, som i övrigt skulle bekostas av det allmänna.

Ytterligare en faktor som skulle kunna utgöra en del av skälighetsbedömningen är vilken köpeskilling som erlagts för fastigheten. Om priset justerats på grund av föroreningsförekomst bör mindre skäl finnas för att jämka skäligheten.

4.2 Utredningsansvarets omfattning

10 kap. 8 § miljöbalken (lydelse före 2007-08-01)

I frågor om ansvar för kostnader att utreda föroreningar inom ett sådant mark- och vattenområde eller en sådan byggnad eller anläggning som avses i 1 § tillämpas 2-4 samt 6 och 7 §§.

Ägaren till en fastighet, byggnad eller anläggning som avses i första stycket kan trots frihet från ansvar enligt 2 eller 3 § förpliktas att svara för utredningskostnader som rör fastigheten i den utsträckning det är skäligt med hänsyn till den nytta ägaren kan antas få av utredningen, de personliga ekonomiska förhållandena och omständigheterna i övrigt.

¹⁵¹ Prop. 1998/99:45 del 2 s. 121.

¹⁵² Nacka tingsrätt, miljödomstolens dom 2009-09-17 i mål nr M 710-09 (Färösund). Miljööverdomstolen meddelade inte prövningstillstånd.

Av 10 kap. 8 § första stycket miljöbalken framgår att verksamhetsutövarens ansvar för kostnaden att utreda föroreningar motsvarar efterbehandlingsansvaret. Som framgår ovan gör sig inte jämkning av ansvaret gällande med samma styrka i fråga om utredningar som för efterbehandlingsåtgärder (se avsnitt 4.1.1). Bestämmelserna om solidariskt ansvar (se avsnitt 4.3) gäller även beträffande utredningsansvaret.

Trots frihet från ansvar som verksamhetsutövare eller från fastighetsägares andrahandsansvar kan ägaren till en fastighet, byggnad eller anläggning förpliktas att svara för utredningskostnader för fastigheten i den utsträckning det är skäligt. Vid skälighetsbedömningen ska vägas in den nytta ägaren kan få av utredningen och omständigheterna i övrigt. Det bör här vara möjligt att i större utsträckning beakta ägarens individuella förhållanden än vid skälighetsbedömningen enligt 10 kap. 4 § miljöbalken.¹⁵³

4.3 Solidariskt ansvar

10 kap. 6 § miljöbalken (lydelse före 2007-08-01)

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. En verksamhetsutövare som visar att hans eller hennes bidrag till föroreningen är så obetydligt att det inte ensamt motiverar efterbehandling skall dock ansvara endast för den del som motsvarar bidraget.

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 föroreningen och till omständigheterna i övrigt.

10 kap. 7 § miljöbalken (lydelse före 2007-08-01)

Om flera fastighetsägare eller tomträttshavare är ansvariga enligt 3 §, skall de svara solidariskt i den utsträckning annat inte följer av att ansvaret är begränsat enligt 4 § första stycket.

Vad de solidariskt ansvariga har betalat skall fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till vad de insett vid förvärvet och omständigheterna i övrigt.

4.3.1 Verksamhetsutövares solidariska ansvar

Om flera verksamhetsutövare har medverkat till en förorening har de solidariskt (gemensamt och lika) ansvar i den utsträckning inte annat följer av att ansvaret är begränsat enligt 10 kap. 4 § första stycket miljöbalken. Innebörden av denna begränsning har tolkats på två olika sätt.

¹⁵³ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del I s. 10:30 (supplement 7, juli 2008). Bestämmelsen finns numera i 10 kap. 10 § miljöbalken.

Den första tolkningen¹⁵⁴ innebär att det av den enskilde verksamhetsutövaren inte går att utkräva mer än vad som för den enskilde verksamhetsutövaren ansetts skäligt enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. En verksamhetsutövare är alltså endast solidariskt ansvarig för övriga verksamhetsutövarers del upp till den nivå som kan anses skälig för den enskilde verksamhetsutövaren.

Den andra tolkningen¹⁵⁵ är att begränsningen endast avser den totala skälighetsprövningen för samtliga efterbehandlingsansvariga. Detta innebär att det är endast den del som det allmänna under alla förhållande ska svara för som inte omfattas av det solidariska ansvaret. Den enskilde kan därmed få svara även för sådan del av kostnaden som skulle anses oskälig vid en individuell skälighetsbedömning enligt 10 kap. 4 § miljöbalken.¹⁵⁶

Den första tolkningen medför att bestämmelsen om solidariskt ansvar främst är av betydelse i situationer där det inte går att dela upp ansvaret på de verksamhetsutövare som har bidragit till föroreningen.¹⁵⁷ I förarbetena har särskilt uttalats att det i praktiken är mycket svårt att dela upp efterbehandlingsansvaret.¹⁵⁸ Det gäller exempelvis i sådana situationer där det inte finns någon omständighet som kan motivera att ansvaret ska jämkas för någon av verksamhetsutövarna med stöd av 10 kap. 4 § miljöbalken. I sådana situationer kan en skälighetsavvägning mot var och en av de aktuella verksamhetsutövarna mycket väl leda till att deras sammanlagda ansvar överstiger 100 procent. Trots detta är det naturligtvis inte möjligt att utkräva mer än den fulla kostnaden för åtgärden.¹⁵⁹ Tillsynsmyndigheten kan rikta kravet mot samtliga verksamhetsutövare solidariskt och behöver inte göra någon uppdelning dem emellan. Skulle det finnas omständigheter som motiverar en jämkning av ansvaret för endast någon av verksamhetsutövarna kan tillsynsmyndigheten ändå meddela ett föreläggande med solidariskt ansvar men då med särskild föreskrift om på vilket sätt det solidariska ansvaret är begränsat för var och en av de solidariskt ansvariga. Vid tillämpningen av denna tolkning är det möjligt att i samband med skälighetsavvägningen ta hänsyn till att en verksamhetsutövare inte behöver svara ensam för efterbehandlingen. Förespråkare för den andra tolkningen av bestämmel-

¹⁵⁴ För denna uppfattning se Bengtsson, Miljörätt och civilrätt s. 46-47 i Miljörätten i förändring - en antologi, Rättsfondens skriftserie 36 och Bo Nilsson, SvJT 1999 s. 1001 samt prop. 1997/98:45 Del 2 s. 122. I Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del I s. 10:23 (supplement 9, juli 2010) anses det säregat om en verksamhetsutövare som fått ansvaret begränsat till visst belopp skulle kunna krävas på ytterligare kostnader därför att en medansvarig visat sig inte kunna fullgöra sina skyldigheter.

¹⁵⁵ För denna uppfattning se Darpö, Eftertanke och förutseende, akademisk avhandling, Uppsala universitet 2001 s. 73-74 och Darpö i Naturvårdsverkets rapport 5242 Om ansvaret för miljöskulder i mark och vatten s. 36-39 samt Michanek m.fl. Den svenska miljörätten, Iustus Förlag AB, 2:uppl. 2008 s. 267-269.

¹⁵⁶ Alla kostnader kan drabba en verksamhetsutövare därför att de andra saknar ekonomiska medel. Se Michanek m.fl. Den svenska miljörätten, Iustus Förlag AB, 2:uppl. 2008 s. 269.

¹⁵⁷ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del I s. 10:23 (supplement 9, juli 2010).

¹⁵⁸ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 360 och Del 2 s. 122.

¹⁵⁹ Se mer om detta i avsnitt 5.9.1.

sen anser att denna tolkning leder till att bestämmelsen om solidariskt ansvar får liten eller ingen betydelse.¹⁶⁰

Den andra tolkningen innebär att var och en som bidragit på ett sådant sätt att bidraget ensamt motiverar en efterbehandling kan åläggas att stå för samtliga åtgärder som bedöms skäliga efter en inledande bedömning av det miljömässigt motiverade i åtgärderna. Denna bedömning omfattar samtliga verksamhetsutövares ansvar. Med denna tolkning av bestämmelsen finns inte utrymme att beakta omständigheter som endast är att hänföra till enskild verksamhetsutövare, utan endast omständigheter som träffar samtliga verksamhetsutövare och påverkar den totala skäligheten. Exempelvis ska hänsyn inte tas till omständighet som kan motivera att ansvaret ska jämkas för endast någon av verksamhetsutövarna med stöd av 10 kap. 4 § miljöbalken. Det är dock viktigt att påpeka att det solidariska ansvaret medför att den verksamhetsutövare som initialt får stå för kostnaden för den förelagda åtgärden har rätt att i efterhand (regressvis) kräva övriga verksamhetsutövare på ersättning motsvarande deras del av ansvaret. För det fall övriga ansvariga inte kan svara för sina delar får dock den som tillsynsmyndigheten valt att rikta ansvaret mot stå för hela den kostnad som uppkommer genom tillsynsmyndighetens föreläggande.

Bestämmelsen bör enligt båda tolkningarna ses som en förenklingsregel för tillsynsmyndigheten, som kan rikta efterbehandlingskrav mot en eller flera verksamhetsutövare.¹⁶¹ Dessa får därefter fördela kostnaderna mellan sig (se avsnitt 4.3.3). Tanken är alltså inte att omfördela ansvaret mellan verksamhetsutövarna även om det i praktiken kan innebära att en ansvarig får svara för alla kostnader.¹⁶²

Den andra tolkningen innebär att en verksamhetsutövare kan åläggas ett större ansvar enligt 10 kap. 6 § miljöbalken än vad som bedömts vara skäligt enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. Tolkningen kan därmed medföra betydligt mer betungande förpliktelser för den enskilde jämfört med den första tolkningen. Den första tolkningen utgår ifrån ett solidariskt ansvar som är utformat på samma sätt som det civilrättsliga solidariska ansvaret i skadeståndslagen (1972:207).¹⁶³ Varken i lagtext eller förarbeten finns något som tydligt visar att lagstiftaren haft för avsikt att avvika från den mer allmänt vedertagna konstruktionen av solidariskt ansvar. Otyd-

¹⁶⁰ Se för denna uppfattning Darpö, Eftertanke och förutseende, akademisk avhandling, Uppsala universitet 2001 s. 73-74 och Darpö i Naturvårdsverkets rapport 5242 Om ansvaret för miljöskulder i mark och vatten s. 36-39 samt Michanek m.fl. Den svenska miljöretten, Iustus Förlag AB, 2:a uppl. 2008 s. 267-269.

¹⁶¹ Jmf Darpö i Naturvårdsverkets rapport 5242 Om ansvaret för miljöskulder i mark och vatten s. 37 och Växjö tingsrätt, miljödomstolen dom 2005-03-24 i mål nr M 495-05 (solidariskt ansvar mellan verksamhetsutövare). Domen har inte överklagats.

¹⁶² Michanek m.fl. Den svenska miljöretten, Iustus Förlag AB, 2:a uppl. 2008 s. 269.

¹⁶³ I 6 kap. 4 § skadeståndslagen (1972:207) anges att om två eller flera ska ersätta samma skada, svarar de solidariskt för skadeståndet, i den mån ej annat följer av att begränsning gäller i den skadeståndsskyldighet som åvilar någon av dem.

ligheterna i lag och förarbeten i kombination med att den andra tolkningen kan leda till så pass negativa konsekvenser för den enskilde verksamhetsutövaren, innebär att mycket talar för att den första tolkningen bör äga företräde. Naturvårdsverket anser dock att uttolkningen av det solidariska ansvaret enligt 10 kap. miljöbalken i första hand är en fråga för kommande rättspraxis.

Oavsett vilken tolkning som kommer att tillämpas ansvarar en verksamhetsutövare som visar att hans bidrag till föreningen är så obetydligt att det inte ensamt motiverar efterbehandling *endast* för den del som motsvarar bidraget.¹⁶⁴

4.3.2 Fastighetsägares och tomträttshavares solidariska ansvar

Bestämmelsen om solidariskt ansvar för fastighetsägare och tomträttshavare i 10 kap. 7 § miljöbalken överensstämmer i princip med motsvarande bestämmelser för verksamhetsutövare. Här bör dock understrykas att det solidariska ansvaret rör förhållandet mellan flera ägare till *en och samma fastighet*. Om det finns flera fastigheter inom ett förorenat område som förvärvats var för sig av skilda parter bör det solidariska ansvaret inte medföra att fastighetsägare blir skyldig att efterbehandla annans fastighet, utan endast den egna fastigheten.

Det solidariska ansvaret kan dels omfatta flera parter som tillsammans förvärvat en fastighet, dels parter som förvärvat men sedan sålt fastigheten till nya ägare. Den som vetat om föroreningen vid förvärvet bör dock svara före den som endast borde ha insett den.¹⁶⁵

I ett rättsfall¹⁶⁶ från miljödomstol angående ansvar enligt 10 kap. 3 § miljöbalken hade fastighetsägaren vid tiden för föreläggandet överlåtit de aktuella fastigheterna till ett annat bolag. Tillsynsmyndigheten konstaterade att ansvaret är solidariskt och valde att rikta föreläggande mot den tidigare fastighetsägaren. Domstolen delade denna bedömning.

4.3.3 Fördelningsregeln¹⁶⁷

Fördelningsregeln riktar sig till den eller de som har fått svara för hela eller delar av kostnaden för en efterbehandling. En verksamhetsutövare som har betalat en del av dessa kostnader kan väcka talan mot andra verksamhetsutövare om fördelning av det solidariska ansvaret. En exploatör kan som verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § miljöbalken väcka talan vid miljödomstolen mot andra solidariskt ansva-

¹⁶⁴ 10 kap. 6 § första stycket andra meningen miljöbalken.

¹⁶⁵ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 122.

¹⁶⁶ Växjö tingsrätt, miljödomstolens dom 2006-04-19 i mål M 305-06 (Solidariskt ansvar mellan fastighetsförvärvare), se även ovan 3.5.

¹⁶⁷ 10 kap. 6 § andra stycket och 10 kap. 7 § andra stycket miljöbalken.

riga verksamhetsutövare om fördelning av det solidariska ansvaret (se avsnitt 3.4.5).¹⁶⁸

Bedömningen enligt 10 kap. 6 § andra stycket miljöbalken görs av miljödomstolen som alltså ska göra en egen skälighetsbedömning.¹⁶⁹

Vad de solidariskt ansvariga *verksamhetsutövarna* har betalat ska fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till den omfattning i vilken var och en har medverkat till föroreningen och till omständigheterna i övrigt. Den viktigaste fördelningsgrunden är följaktligen var och ens bidrag till föroreningen.¹⁷⁰

Vad de solidariskt ansvariga *fastighetsägarna* och *tomträttshavarna* har betalat ska fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till vad de insett vid förvärvet och till omständigheterna i övrigt. Den som har vetat om föroreningarna svarar alltså framför den som bara borde ha insett dem.¹⁷¹

Bestämmelserna om fördelning av ansvaret avser endast regleringen av ersättningskyldigheten mellan de solidariskt ansvariga inbördes. Om de inte kan komma överens är det möjligt för en eller flera av dem att väcka talan vid mark- och miljödomstol för att få till stånd en fördelning av det solidariska ansvaret.¹⁷² Det saknas möjlighet för tillsynsmyndigheten att meddela beslut i den frågan. Tillsynsmyndigheten har alltså inte något skäl att uttala sig om ansvaret i denna situation.

I ett rättsfall från miljödomstolen hade ett föreläggande riktats mot fastighetsägaren i dennes egenskap av utövare av pågående miljöfarlig verksamhet i form av förvaring av avfall och tunnor.¹⁷³ Verksamhetsutövaren (fastighetsägaren) väckte talan mot en tidigare fastighetsägare och yrkade med stöd av 10 kap. 6 § andra stycket miljöbalken att denne skulle svara för viss del av kostnaderna för de utredningar fastighetsägaren låtit utföra. Domstolen konstaterade att eftersom föreläggandet utfärdats med stöd av 2 kap. 2 § miljöbalken var bestämmelsen om solidariskt ansvar i 10 kap. 6 § miljöbalken inte tillämplig och ogillade fastighetsägarens talan. Notera här skillnaden mot den tidigare Tenhult-domen¹⁷⁴ där denna fråga inte tillmättes någon avgörande betydelse.

¹⁶⁸ Miljööverdomstolens dom 2006-05-30 i mål nr M 9894-05 (Tenhult) och Darpö, JP Miljönät 2007-01-18 "Förvaringsfallen - ett uttunnat begrepp".

¹⁶⁹ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del I s. 10:25 (supplement 7, juli 2008).

¹⁷⁰ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 122.

¹⁷¹ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 122.

¹⁷² Att talan ska väckas vid miljödomstol framgår av 21 kap. 1 § första stycket sjunde punkten miljöbalken.

¹⁷³ Miljööverdomstolens dom 2009-03-03 i mål nr M 7733-08 (Sjösa) (2009:31).

¹⁷⁴ Miljööverdomstolens dom 2006-05-30 i mål nr M 9894-05 (Tenhult) (MÖD 2006:26).

5 Tillsyn över förorenade områden

5.1 Allmänt

5.1.1 Syfte och begränsningar

Tillsynen är ett medel för att säkerställa miljöbalkens syften och de föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.¹⁷⁵ I första hand är det dock verksamhetsutövaren som fortlöpande ska planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga olägenheter för människors hälsa eller miljön. Detta framgår bland annat av bestämmelserna om egenkontroll i 26 kap. 19 § miljöbalken. Dessa bestämmelser ska även tillämpas på förorenade områden.

I detta avsnitt behandlas framförallt de tillsynsåtgärder som kan bli tillämpliga på grund av ett efterbehandlingsansvar. För en mer allmän genomgång av tillsynsåtgärder och planering av tillsynsarbetet hänvisas till Naturvårdsverkets handböcker om operativ tillsyn (2001:4) och egenkontroll (2001:3).

I fråga om relationen mellan bestämmelser om efterbehandlingsansvar i 2 och 10 kap. miljöbalken och bestämmelser om tillsyn i 26 kap. miljöbalken kan inledningsvis framhållas att sistnämnda kapitel bland annat innehåller allmänna bestämmelser om hur tillsynen under miljöbalken ska bedrivas och om vilka beslut som kan fattas. Här finns bestämmelser om egenkontroll, bestämmelser om verkställighet och rättelse på den felandes bekostnad samt bestämmelser om ansvaret för undersökningar och upplysningar. Det är alltså med utgångspunkt i 26 kap. miljöbalken som ett beslut om tillsynsåtgärd meddelas, men med tillämpning av särskild bestämmelse i 2, 10 eller 26 kap. miljöbalken.

I fråga om ansvaret för undersökning enligt 26 kap. miljöbalken är det tillräckligt att *misstanke* om att ett område är förorenat föreligger, för att ansvar ska kunna krävas. För att bestämmelser om undersökningsansvaret enligt 10 kap. miljöbalken ska kunna tillämpas måste det vara fastslaget att mark- och vattenområde samt byggnad eller anläggning är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

5.1.2 Arbetssätt för tillsynen över förorenade områden

För att göra arbetet inom tillsynen av förorenade områden så effektivt som möjligt behövs ett genomtänkt arbetssätt. Möjligheterna att åstadkomma detta är större för

¹⁷⁵ 26 kap. 1 § miljöbalken.

det systematiska arbetet med prioriterade objekt än för det händelsestyrda (löpande) arbetet.

Med tanke på att betydande arbetsinsatser kan behöva läggas ner på objekten är det helt avgörande för tillsynsarbetet att rätt objekt väljs. Här utgör genomförda inventeringar och länsstyrelsernas prioriteringslistor det främsta underlaget.¹⁷⁶ Det underlag som kan behövas för en MIFO fas 1 inventering kan tillsynsmyndigheten begära in från ansvarig verksamhetsutövare med stöd av 26 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken. Det är de från risksynpunkt mest angelägna objekten som bör prioriteras vilket innebär att i första hand områden i MIFO riskklass 1 men även i riskklass 2 blir aktuella. Andra omständigheter som medför att ett objekt bör ses som prioriterat är att verksamheten läggs ned, markanvändningen förändras eller att verksamhetens tillstånd ska omprövas.

En utgångspunkt i arbetet kan vara att länsstyrelsen tar fram ett förslag till lista över prioriterade objekt, oavsett om det är länsstyrelsen eller den kommunala nämnden som är tillsynsmyndighet. Därefter görs en genomgång av denna med kommunal nämnd/förvaltning. Vid genomgången bör även frågan om fördelning av tillsynsansvaret klargöras.

Nästa steg i arbetet är att genomföra ansvarsutredningar för de utvalda objekten. Detta är en uppgift för tillsynsmyndigheten. I komplicerade fall kan det även vara lämpligt att anlita juridisk och/eller miljöteknisk hjälp. Ansvarsutredningen kan genomföras i flera steg där det första är att avgöra vem som är adressat och om åtminstone utredningar är skäligen att kräva. Skäligheten när det gäller efterbehandlingsåtgärder går normalt inte att avgöra på detta stadium. För en skälighetsbedömning krävs kännedom om vad som behöver göras och kostnaden för detta. Normalt föreligger sådana uppgifter först efter det att en detaljerad miljöteknisk undersökning inklusive åtgärdsutredning och riskvärdering genomförts.

Efter det att en inledande översyn av ansvarsförhållandena genomförts och grundläggande uppgifter om objektet inhämtats, kan det vara lämpligt att kontakta den adressat som utpekats som ansvarig. Lämpligt kan då vara att tillsynsmyndigheten har ett inledande möte med adressaten. Här bör noteras att den ansvarige ibland kan ha önskemål om att överenskommelser manifesteras i form av förelägganden eftersom det i vissa sammanhang anses underlätta beslut inom den egna organisationen.

I tillsynsarbetet är det viktigt att även uppmärksamma arbetet med fysisk planering så att hänsyn kan tas till förorenade områden. Särskilt viktigt är att prioriterade objekt uppmärksammas så att planerade efterbehandlingsåtgärder inte förhindras

¹⁷⁶ Bilaga till det Regionala program för efterbehandling som i oktober varje år rapporteras av länsstyrelserna till Naturvårdsverket.

genom tillkommande bebyggelse. Det är givetvis även betydelsefullt för de områden som inte hör till de prioriterade. Det är betungande för tillsynsarbetet att behöva agera i sena skeden av exploateringar och eventuellt under stark tidspress. Grundprincipen bör, precis som i plan- och bygglagen (2010:900), vara att efterbehandling ska ske innan byggande sker och att förorenade massor tas om hand.

5.1.3 Ansvarsutredning

Vid bedömningen av ansvaret för efterbehandling är det lämpligt att upprätta en särskild handling som redovisar tillgängligt underlag och de bedömningar som görs med anledning av detta. Ansvarsutredningen bör vara ett "levande" dokument som revideras under hand som ärendet fortlöper. Redan under ett ärendes inledning kan det vara lämpligt att upprätta en preliminär ansvarsutredning. Allt eftersom utredningar genomförs och ytterligare information framkommer kan därefter ansvarsutredningen göras mer slutlig. I tillsynsarbetet kan hänvisning ske till ansvarsutredningen vid olika beslut och den kan lämpligen även biläggas beslut.

Till denna vägledning bifogas ett dokument som beskriver vad som bör ingå i en ansvarsutredning (se Bilaga 2). Ansvarsutredningen bör bland annat innehålla en bedömning av verksamhetsutövarens eller fastighetsägarens ansvar och omfattningen av detta samt möjligheten att ålägga ett solidariskt ansvar.

I enkla fall behöver inte en fullständig ansvarsutredning genomföras utan det kan räcka med en ansvarsbedömning där tillsynsmyndigheten kort beskriver på vilka grunder en verksamhetsutövare/fastighetsägare anses ansvarig.

5.2 Tillsynsmyndighet

Vilken myndighet som ska utöva tillsyn över förorenade områden regleras i miljö-tillsynsförordningen (2011:13). Tillsynsansvaret kan ligga på länsstyrelsen, kommunen eller Generalläkaren. Det kan vara svårt att med säkerhet avgöra vilken myndighet som ska stå för den operativa tillsynen. Naturvårdsverket anser att dessa regler om operativ tillsynsmyndighet inte är helt entydiga. Nedan redogörs för Naturvårdsverkets utgångspunkter vid tolkningen av vilken myndighet som ska utöva tillsyn över förorenade områden.

5.2.1 Miljöfarlig verksamhet

Tillsynen över miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd utövas av länsstyrelsen. Tillsynen över miljöfarlig verksamhet som omfattas av anmälningsplikt samt övriga miljöfarliga verksamheter som inte särskilt tas upp i bilagan till samma förordning utövas av kommunen. Tillsynen över verksamheter

som drivs av Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt bedrivs med vissa undantag av Generalläkaren.¹⁷⁷

Inom en kommun är det den eller de nämnder som kommunfullmäktige utser att svara för tillsynen enligt miljöbalken (i fortsättningen benämnd den kommunala nämnden) som utövar tillsyn över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. miljöbalken.¹⁷⁸

Tillsynen kan överlåtas från länsstyrelsen till den kommunala nämnden, i de fall det är angivet.¹⁷⁹ Däremot finns inga möjligheter att överlåta tillsynen från en kommunal nämnd till länsstyrelsen.¹⁸⁰

5.2.2 Förorenade områden allmänt

Utgångspunkten för fördelningen av tillsynsansvaret är den verksamhet som har orsakat föroreningen.

Länsstyrelsen utövar tillsyn över förorenade områden som härrör från sådana miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och som a) är i drift, eller b) har upphört efter den 30 juni 1969 och där tillsynen vid tidpunkten för verksamhetens upphörande inte hade överlåtits till kommunen.¹⁸¹ Tillsynen över förorenade områden som inte omfattas av länsstyrelsens ansvar utövas av den kommunala nämnden.¹⁸² Generalläkaren har tillsynen över förorenade områden som härstammar från Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt.

Om tillsynsansvaret för en hel bransch har överlåtits till kommunen efter det att den aktuella verksamheten har lagts ned finns handlingarna om verksamheten hos länsstyrelsen, men kunnandet och kompetensen avseende denna typ av verksamhet även hos kommunen. Tillsynsansvaret ligger i dessa fall kvar hos länsstyrelsen men kan i lämpliga fall överlåtas till kommunen.¹⁸³

¹⁷⁷ 49 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt 2 kap. 4 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

¹⁷⁸ Undantag är tillsynen över sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd och över avfallshantering enligt 15 kap. miljöbalken. Se 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken.

¹⁷⁹ 26 kap. 3 § fjärde stycket miljöbalken.

¹⁸⁰ Östersunds tingsrätt, miljödomstolens dom 2005-01-18 i mål nr M 3149-04 (Överlämnande av tillsyn från kommun till länsstyrelse).

¹⁸¹ 2 kap. 29 § första stycket tredje punkten miljötillsynsförordningen (2011:13).

¹⁸² 2 kap. 31 § andra punkten miljötillsynsförordningen (2011:13)

¹⁸³ Darpö i Naturvårdsverkets rapport 5242 Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten s. 68.

Inom tillämpningsområdet för förorenade områden faller även förvaringsfall som har medfört förorening, såsom avslutade deponier eller förvaring av avfall eller kemikalier sedan en verksamhet har upphört¹⁸⁴ (se avsnitt 3.4.1 och 3.4.2).

En fråga som kan uppstå är vilken tidpunkt som ska vara avgörande för om verksamheten ska vara att betrakta som tillståndspliktig enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd d.v.s. tidpunkten då föroreningen tillkom. Utgångspunkten för bedömningen av tillsyn över pågående verksamhet bör vara förhållandena vid tidpunkten för tillsynens inledande och vid nedlagd verksamhet förhållandena vid den förorenande processens upphörande.

Vid tolkningen av tillsynsmyndighet bör eftersträvas att det endast är en tillsynsmyndighet som agerar inom ett område.

5.2.3 Tillsyn över förorenade områden orsakade av militär verksamhet

I fråga om förorenade områden där föroreningen är att hänföra till pågående eller avslutad militär verksamhet (Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt) utövas, med vissa inskränkningar som framgår av miljötillsynsförordningen, tillsynen av Generalläkaren.¹⁸⁵

5.2.4 Tillsyn i förvaringsfall

Tillsynsmyndighet över nedlagda industrideponier och övriga förvaringsfall är den myndighet som skulle ha haft tillsynen över den miljöfarliga verksamhet som gav upphov till deponin/förvaringsfallet om den varit i drift idag. Deponin/förvaringsfallet och den miljöfarliga verksamheten ses i detta sammanhang som en och samma verksamhet.¹⁸⁶ Detta oavsett om deponin/förvaringsfallet ligger inom själva verksamhetsområdet eller på ett avstånd därifrån.

En nedlagd deponi/förvaringsfall där avfallet härstammar från flera olika verksamheter och/eller hushållsavfall bör alltid kunna betraktas som en nedlagd anläggning för deponering. Den kan därför betraktas på två sätt.

- 1) Deponin kan betraktas som en pågående miljöfarlig verksamhet (förvaringsfall) enligt 9 kap. miljöbalken och då bedöms tillsynsmyndighet över denna enligt 2 kap. 31 § första punkten miljötillsynsförordningen (2011:13). En nedlagd deponi är att betrakta som en U-verksamhet, vilket ger ett kommunalt tillsynsansvar över den pågående passiva miljöfarliga verksamheten, det vill säga innehållet i deponin. Tillsynen över förore-

¹⁸⁴ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 118.

¹⁸⁵ 2 kap. 4§ miljötillsynsförordningen (2011:13)

¹⁸⁶ Miljööverdomstolens dom 2008-06-18 i mål nr M 2599-07 (Ebbamåla) (MÖD 2008:11).

ningsskador som härstammar från deponin, efter dess nedläggning, bedöms utifrån andra punkten samma paragraf och alltså är kommunen tillsynsmyndighet även över dessa.

- 2) Den nedlagda deponin kan dock, som vilken annan nedlagd miljöfarlig verksamhet som helst, även betraktas som en nedlagd verksamhet. Idag är all form av deponering tillståndspliktig enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Länsstyrelsen är enligt 2 kap. 29 § första stycket tredje punkten miljötillsynsförordningen (2011:13) tillsynsmyndighet för förorenade områden som härrör från nedlagda verksamheter som är tillståndspliktiga enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.¹⁸⁷ Länsstyrelsen är alltså tillsynsmyndighet över föroreningskador orsakade av den nedlagda deponin.

Tillsynsmyndighet över deponin i dess egenskap av miljöfarlig verksamhet är således alltid kommunen. Vad gäller föroreningskada orsakad av den nedlagda deponin kan både kommunen och länsstyrelsen vara tillsynsmyndighet och båda har därmed rätt att agera.

Naturvårdsverket anser att det i de flesta fall är lämpligt att kommunen agerar gentemot den ansvarige eftersom kommunen alltid har tillsynen över innehållet i den nedlagda deponin. I vissa fall kan det dock vara lämpligt att länsstyrelsen agerar med avseende på föroreningskadan och detta är då fullt möjligt.

I sådana fall där tippning skett av små volymer som enstaka händelse skulle dessa även kunna klassas som nedskräpning enligt 15 kap. 30 § MB. Kommunen är då tillsynsmyndighet.

5.2.5 Tillsyn över blandförorenade områden

En ytterligare fråga som kan uppkomma är vilken myndighet som har tillsyn över ”blandförorenade” områden, exempelvis rörande förorenade områden där både tillståndspliktiga verksamheter och andra verksamheter bidragit till föroreningen.

Det bör kunna hävdas att länsstyrelsen ensamt svarar för tillsynen över ”blandförorenade” områden och alltså över förorenade områden med föroreningar från tillståndspliktig verksamhet även om annan föroreningskälla förekommer. Överlåtelse av tillsynsansvaret till kommunen är dock möjlig.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Detta under förutsättning att verksamheten antingen är i drift eller har upphört efter den 30 juni 1969, om tillsynen vid tidpunkten för verksamhetens upphörande inte hade överlåtits till kommunen.

¹⁸⁸ Enligt 2 kap. 31 § andra punkten miljötillsynsförordningen (2011:13) har kommunen tillsyn över de förorenade områden som inte omfattas av länsstyrelsens tillsynsansvar enligt 29 § första stycket tredje punkten. Detta kan tolkas som att länsstyrelsen har tillsynen även om viss del av föroreningarna härstammar från verksamheter som normalt har kommunal tillsyn.

Om två eller flera myndigheter har det operativa tillsynsansvaret för ett tillsynsobjekt finns det enligt 2 kap. 2 § miljötillsynsförordningen (2011:13) möjlighet för dem att komma överens om hur ansvaret ska fördelas.

5.2.6 Tillsyn över områden som är potentiellt, men ej konstaterat, förorenade

Vid en misstänkt förorening bör utgångspunkten vara att den typ av verksamhet som kan misstänkas ha bidragit till föroreningen avgör vilken myndighet som ska utöva tillsyn. Om verksamheten är pågående är den tillsynsmyndighet som finns över den pågående verksamheten även tillsynsmyndighet över den potentiella föroreningen.¹⁸⁹ Är det fråga om nedlagd verksamhet bör utgångspunkten vara förhållandena vid den potentiella förorenande processens nedläggning och om verksamheten vid denna tidpunkt var tillstånds- eller anmälningspliktig.

5.2.7 Tillsyn över förorenade områden vid exploatering

Tillsynsmyndighet över förorenade områden vid exploatering bör bedömas som vid andra förorenade områden. Tillsynsmyndighet bör alltså bedömas utifrån den verksamhet som bedrivits på platsen.¹⁹⁰ Naturvårdsverket bedömer att detta även bör gälla i de fall då en exploatering sker på en plats förorenad av militär verksamhet.

Eventuella problem med flera tillsynsmyndigheter kan lösas och fördelar kan vinnas genom att kommunen begär överlåtelse av länsstyrelsens tillsyn.

5.2.8 Tillsyn över allvarliga miljöskador

Tillsynsmyndighet över allvarliga miljöskador följer bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.¹⁹¹ Den myndighet som är operativ tillsynsmyndighet för den förorenande verksamheten är alltså även tillsynsmyndighet för den allvarliga miljöskadan. Omständigheter som kan omfattas av begreppet allvarliga miljöskador kan endast ha uppkommit från och med den 1 augusti 2007.

5.2.9 Andra oklara fall

När en förorening har konstaterats, men innan dess uppkomst har kunnat klarläggas kan det vara svårt att avgöra om det är länsstyrelsen eller den kommunala nämnden som är tillsynsmyndighet. Om det är fråga om förebyggande åtgärder bör frågan i de flesta fall kunna lösas genom att bestämmelserna om tillsyn över (pågående) miljöfarlig verksamhet tillämpas. Länsstyrelsen och den kommunala nämnden bör i

¹⁸⁹ 2 kap. 29 § första stycket första punkten och 2 kap. 31 § första punkten miljötillsynsförordningen (2011:13)

¹⁹⁰ I prop. 2006/07:95 s.28 f. under rubrik 4.2. finns angivet att utgångspunkten för fördelningen av tillsynsansvaret när det gäller ett förorenat område är den verksamhet som en gång orsakade föroreningen, inte de åtgärder som vidtas där i dag.

¹⁹¹ 2 kap. 29 § första stycket fjärde punkten och 31 § tredje punkten miljötillsynsförordningen (2011:13)

övriga oklara fall samarbeta för att hitta en lämplig lösning.¹⁹² Om ”fel” tillsynsmyndighet meddelar beslut i ett ärende kan beslutet ifrågasättas på formell grund.

5.2.10 Överlåtelse av tillsynsansvar

Länsstyrelsen har rätt att till den kommunala nämnden överlåta den operativa tillsynen inom vissa områden som länsstyrelsen har tillsynsansvaret för. Detta kräver dock att den kommunala nämnden via kommunfullmäktige först har gjort en framställan om överlåtelse.¹⁹³ Vid prövning av en sådan framställan ska länsstyrelsen bland annat beakta omfattningen av tillsynsobjektets miljöpåverkan, den kommunala nämndens förutsättningar för att bedriva tillsynsarbete, kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn över kommunala verksamheter, länsstyrelsens egna förutsättningar för att fortsättningsvis kunna ge effektiv tillsynsvägledning i frågor som rör tillsynsobjekten samt övriga frågor av betydelse för överlåtelser.¹⁹⁴ Överlåtelse ska normalt avse grupper av tillsynsobjekt, men om det är mer lämpligt kan överlåtelse även ske av enstaka tillsynsobjekt. Den kommun som vill överta tillsynen bör, innan framställan görs, samråda med länsstyrelsen om ärendets handläggning, omfattningen av överlåtelser, innehållet i begäran och formerna för överlåtelser.¹⁹⁵ Om tillsynen överlåtit med stöd av miljöbalken måste uttryckligen även tillsynen över förorenade områden överlåtas.¹⁹⁶

5.3 Adressat - att identifiera ett rättsligt subjekt

För att tillsynsmyndigheten ska kunna nå framgång med ett krav på utredning eller efterbehandling är det viktigt att den identifierar det eller de rättsliga subjekt som bedriver eller har bedrivit den aktuella verksamheten, eller som har ägt eller äger egendom. Utgångspunkten vid bestämmandet av identiteten är *organisations- eller personnumret* för det rättsliga subjektet. Det är detta nummer som på ett säkert sätt identifierar adressaten. Subjektets namn eller firma är i detta sammanhang av underordnad betydelse, eftersom ett rättsligt subjekt kan ändra namn eller firma men aldrig sitt organisations- eller personnummer.

Merparten av de rättsliga subjekt som bedriver näringsverksamhet i Sverige (aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag, ekonomiska föreningar, bostadsrättsföreningar, ideella föreningar som bedriver näringsverksamhet etc.) ska finnas registrerade i något av Bolagsverkets register (till exempel aktiebolagsregistret, före-

¹⁹² Jmf 26 kap. 6 § miljöbalken.

¹⁹³ 1 kap. 18 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

¹⁹⁴ 1 kap. 20 § första stycket miljötillsynsförordningen (2011:13).

¹⁹⁵ Naturvårdsverkets allmänna råd (2001:3) om tillsyn till 26 kap. 3 § miljöbalken.

¹⁹⁶ Tillsynen över förorenade områden måste vara överlåten för respektive verksamhet/bransch.

ningsregistret och handelsregistret). En uppgift om organisationsnummer kan därför fås från dessa register. I registren antecknas även annan information, exempelvis om konkurser, likvidationer och fusioner (se mer om detta nedan). Bolagsverket har numera sammanfört alla sina register i något som kallas Näringslivsregistret som bland annat finns att tillgå via Bolagsverkets hemsida. Från Bolagsverkets hemsida kan även årsredovisningar och annat material laddas ner.

Fysiska personer finns i regel registrerade i folkbokföringen, som sköts av Skatteverket. Fysiska personer som bedriver näringsverksamhet kan göra detta under annat namn än det egna, under en så kallad enskild firma. Dessa är ofta registrerade hos Bolagsverket.

Ideella föreningar som inte bedriver näringsverksamhet finns registrerade hos Skatteverket. Vissa¹⁹⁷ stiftelser finns registrerade hos länsstyrelsen och samfällighetsföreningar hos Lantmäteriet.

Ett konkursbo har aldrig ett eget organisationsnummer och företräds av en konkursförvaltare som tingsrätten har utsett.

Avslutningsvis kan även nämnas att vissa subjekt kallas för holdingbolag. Dessa utgör dock ingen självständig subjektstyp, utan utgör typiskt sett ett aktiebolag som bildats för ägandet av annat (aktier, fast egendom, lös egendom osv.) Några särskilda bestämmelser av intresse i detta sammanhang finns därför inte för sådana bolag, utan de ska hanteras med utgångspunkt i vilken typ av subjekt de utgör (aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening, osv.).

I Bilaga 1 redogörs närmare för vanliga rättsliga subjekt.

5.4 Att bevaka förändringar av en juridisk person

En juridisk person kan förändras (fusioneras, likvideras, delas, ändra sitt egna kapital osv.) till nackdel för borgenärer,¹⁹⁸ inklusive det allmänna. Frågan är framförallt av intresse med avseende på aktiebolag och handels- eller kommanditbolag med aktiebolag som bolagsmän. För att förändringen ska få genomföras krävs i de flesta fall ett förfarande vid Bolagsverket eller domstol. Tillsynsmyndigheten bör undersöka om ändringar i verksamhetsutövarens förhållanden är på gång inför förelägganden eller dylikt.¹⁹⁹ Vidare kan det vara av värde att på ett förhållandevis tidigt

¹⁹⁷ 10 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1220).

¹⁹⁸ Person som har en fordran på annan (gäldenären).

¹⁹⁹ Bevakning kan ske genom Post- och Inrikes Tidningar som offentliggörs på Bolagsverkets webbplats.

stadium framställa ett krav på utredning eller efterbehandling, så att det allmänna krav tydliggörs för det rättsliga subjektet.

5.4.1 Fusion

Genom en fusion kan en juridisk person (överlåtande) gå upp i en annan juridisk person (övertagande). Den överlåtande juridiska personen upphör därefter att finnas till och den övertagande juridiska personen tar över dennes samtliga tillgångar och skulder, såväl historiska som framtida.²⁰⁰ En fusion kan också innebära att två eller flera överlåtande juridiska personer förenas genom att de bildar en ny övertagande juridisk person. De överlåtande juridiska personerna upplöses samtidigt som deras tillgångar och skulder övergår på det övertagande bolaget.²⁰¹ En fusion förutsätter ett visst förfarande vid Bolagsverket. I förfarandet ska saken kungöras och samtliga kända borgenärer underrättas. Bestrider en borgenär ansökan avslås denna om inte borgenären har fått full betalning eller betryggande säkerhet för sina fordringar.²⁰²

Krav på utredning eller efterbehandling ska efter en fusion riktas mot det övertagande bolaget och kan, utan begränsning, avse det överlåtande bolagets samtliga förpliktelser.²⁰³

5.4.2 Delning av aktiebolag

Aktiebolagslagen innehåller ett förfarande som innebär att ett aktiebolag kan delas på två eller flera bolag.²⁰⁴ Övertagande bolag kan vara redan bildade aktiebolag eller aktiebolag som bildas genom delningen. De övertagande bolagen svarar solidariskt för det överlåtande bolagets skulder. Om det överlåtande bolaget inte upphör genom delningen, svarar även det bolaget solidariskt med de övertagande bolagen för skulderna.

En delning förutsätter ett visst förfarande vid Bolagsverket. I förfarandet ska saken kungöras och samtliga kända borgenärer underrättas. För att tillsynsmyndigheten ska vara att betrakta som ”känd borgenär” bör ett föreläggande ha meddelats mot bolaget. Bestrider en borgenär ansökan avslås denna om inte borgenären har fått full betalning eller betryggande säkerhet för sina fordringar.²⁰⁵

²⁰⁰ 23 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551) och 12 kap. 1 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

²⁰¹ 23 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551) och 12 kap. 3 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

²⁰² 23 kap. 24 § aktiebolagslagen (2005:551).

²⁰³ Umeå tingsrätt, miljödomstolens dom 2007-12-14 i mål nr M 2067-07 (fusion).

²⁰⁴ Se 24 kap. aktiebolagslagen (2005:551).

²⁰⁵ 24 kap. 26 § aktiebolagslagen (2005:551).

Krav på utredning eller efterbehandling ska efter en delning riktas mot de övertagande bolagen eller, om det överlåtande bolaget finns kvar, även mot det överlåtande bolaget och kan, utan begränsning, avse det överlåtande bolagets samtliga förpliktelser.

5.4.3 Likvidation

Om en juridisk person önskar avveckla sin verksamhet används ofta ett förfarande kallat likvidation. Likvidationen innebär en realisation av den juridiska personens tillgångar och utdelning av överskottet till ägarna. Efter likvidationen ska inte några skulder eller tillgångar finnas kvar. Likvidation kan ske på både frivillig väg och genom så kallad tvångslikvidation. Ett grundläggande krav i en likvidation är att alla borgenärer ska få betalt innan likvidationen avslutas.

Ett likvidationsförfarande förutsätter i allmänhet ett visst förfarande vid Bolagsverket. I förfarandet ska saken kungöras och samtliga kända borgenärer underrättas. Om det efter likvidationen framkommer en skuld, till exempel efterbehandlingsansvar, som inte har beaktats ska likvidationen fortsättas.²⁰⁶ Det får anses tveksamt om en skuld kan göras gällande om utskiftning ägt rum och tillgångarna kommit ur den juridiska personens besittning.²⁰⁷ Har likvidationen genomförts på ett illojalt sätt bör dock krav på återbetalning kunna ställas. Som exempel på ett agerande som bör kunna betraktas som illojalt är att likvidationsförfarande inleds i ett bolag som bedrivit miljöstörande verksamhet under lång tid, utan att efterbehandlingsfrågor beaktas.

I ett aktiebolag kan likvidationsplikt föreligga om bolagets eget kapital understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet.²⁰⁸ Iakttagelse av likvidationsplikten kan bolagets styrelse, andra företrädare och bolagets aktieägare bli personligt betalningsansvariga för bolagets skulder. Om ett aktiebolag har en latent miljöskuld avseende efterbehandling som uppskattas till ett visst belopp, bör denna beaktas i bolagets redovisning.²⁰⁹ En sådan miljöskuld kan medföra att likvidationsplikt föreligger. Skulle denna skyldighet inte beaktas kan den krets som nu nämnts drabbas av ett personligt ansvar. Det personliga ansvaret bör dock endast kunna avse den miljöskuld som uppkommer efter likvidationspliktens inträde.

Krav på utredning eller efterbehandling ska efter en likvidation riktas mot det likviderade bolaget genom likvidatorn. Möjligheten att åstadkomma resultat genom kravet bör dock i de flesta fall vara begränsad.

²⁰⁶ 13 kap. 43 § gamla aktiebolagslagen (1975:1385), 25 kap. 44 § aktiebolagslagen (2005:551), 2 kap. 45 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag, 11 kap. 16 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar och 7 kap. 14 § stiftelselagen (1994:1220).

²⁰⁷ Lehrberg, I aktiebolagens skymningsland, Iustus Förlag AB, 1990 s. 264.

²⁰⁸ Det egna kapitalet är skillnaden mellan bolagets tillgångar och skulder.

²⁰⁹ Jmf Redovisningsrådets rekommendation 16, särskilt punkten 2 och exempel 2A och 2B.

5.4.4 Värdeöverföringar från ett aktiebolag

Aktiebolagslagen innehåller ett antal bestämmelser som avser att skydda bolagets borgenärer, genom att de begränsar omfattningen av tillåtna värdeöverföringar²¹⁰ från bolaget till aktieägarna eller andra. Enligt aktiebolagslagen (2005:551) får en värdeöverföring inte äga rum om det efter överföringen inte finns full täckning för bolagets bundna egna kapital, den så kallade *beloppsspärren*. Dessutom får värdeöverföringen inte strida mot den så kallade *försiktighetsregeln*. I korthet innebär denna att bolagets behov av medel med hänsyn till verksamheten ska beaktas. Särskild försiktighet bör iaktas när det gäller utdelning från ett bolag med riskfylld verksamhet,²¹¹ exempelvis från miljösynpunkt.

Om en värdeöverföring sker i strid med bestämmelserna i aktiebolagslagen ska mottagaren återbetala vad denne har uppburit, om bolaget visar att denne insåg eller borde ha insett att värdeöverföringen stod i strid med lagen.²¹²

5.4.5 Herrelösa fastigheter

Med herrelösa fastigheter avses sådana fastigheter som ”ägs” av upplösta juridiska personer. Huvudsakligen rör det sig om fastigheter som har ingått i ett aktiebolags konkursbo, men som på grund av att de saknar värde eller innebär en belastning inte har kunnat säljas eller utskiftas och därför överges (abandoneras). De återgår då till konkursgäldenären, dvs. det upplösta aktiebolaget. Herrelösa fastigheter kan även uppkomma vid upplösning av andra typer av juridiska personer, exempelvis ekonomiska föreningar, handelsbolag och stiftelser, vid likvidation samt även vid dödsbon.

Problemet med herrelösa fastigheter är att de saknar företrädare med rättshandlingsförmåga och därför inte kan uppträda som part i rättegång eller annat myndighetsförfarande. De har saknat mottagare för ett föreläggande. Problem uppstår då bland annat för den tillsynsmyndighet som exempelvis vill ålägga fastighetsägaren ett utrednings- eller efterbehandlingsansvar. I syfte att få till stånd en lösning på problemet har från och med den 1 maj 2005 bestämmelser förts in i expropriationslagen (1972:719) och konkurslagen som gör det möjligt att förordna en god man att företräda den upplösta juridiska personen vid expropriation och inlösen enligt plan- och bygglagen (2010:900). Tanken är att framförallt kommuner med stöd av 2 kap. 7 § expropriationslagen²¹³ ska ansöka om tillstånd till expropriation av den

²¹⁰ Begreppet ”värdeöverföringar” infördes i och med den nya aktiebolagslagen (2005:551). Med värdeöverföringar menas enligt aktiebolagslagen vinstutdelning, förvärv av egna aktier, minskning av aktiekapitalet eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna samt annan affärshändelse som medför att bolagets förmögenhet minskar och inte har rent affärsmässig karaktär för bolaget (se vidare 17 kap. aktiebolagslagen (2005:551)).

²¹¹ Prop. 2004/05:85 s. 381 f.

²¹² 17 kap. 6 § aktiebolagslagen (2005:551).

²¹³ Enligt 2 kap. 7 § expropriationslagen (1972:719) får expropriation ske för att försätta eller hålla en fastighet i tillfredsställande skick, när grov vanvård föreligger eller kan befaras uppkomma.

herrelösa fastigheten, som i expropriationsförfarandet företräds av den gode mannen.

Genom expropriation av en miljöbelastad fastighet bör den nye ägaren inte bli efterbehandlingsansvarig enligt 10 kap. 3 § miljöbalken.²¹⁴ Om expropriation inte sker, finns det för närvarande ingen lösning på tillsynsmyndighetens problem med herrelösa fastigheter.

Någon ersättning för expropriationen torde sällan utgå till den tidigare ägaren eftersom fastigheten i regel inneburit en belastning för denne.

5.4.6 Ansvarsgenombrott

En grundläggande regel inom associationsrätten är att ägarna till ett aktiebolag eller en ekonomisk förening inte svarar personligen för bolagets eller föreningens förpliktelser.²¹⁵ Under mycket speciella omständigheter kan dock ett s.k. ansvarsgenombrott diskuteras. Ansvarsgenombrottet medför att grundregeln om ansvarsfrihet åsidosätts och att ställföreträdare, aktieägare eller andra med insyn eller del i den juridiska personens verksamhet får ett ansvar. Frågan om ansvarsgenombrott på miljörettens område har diskuterats vid ett flertal tillfällen, däribland i samband med införandet av det så kallade miljöansvarsdirektivet.²¹⁶ Regeringen har dock konstaterat att någon bestämmelse om ansvarsgenombrott inte bör införas i miljöbalken, bland annat eftersom det inte har konstaterats att ett behov föreligger.²¹⁷

Omständigheter som skulle kunna aktualisera ett ansvarsgenombrott är om ett bolag är så osjälvständigt i förhållande till sin ägare att det kan talas om en *illojal* användning av aktiebolags- eller föreningsformen, exempelvis om bolaget är underkapitaliserat samtidigt som det bedriver en osjälvständig verksamhet och har en osjälvständig förvaltning i förhållande till ägaren.²¹⁸ Det torde dock vara sällsynt att en illojal användning av bolags- eller föreningsformen inte samtidigt medför att ägaren är att betrakta som verksamhetsutövare.²¹⁹ Frågan om ansvarsgenombrott kommer därför sällan att behöva aktualiseras och i så fall endast i mycket klara fall av illojal användning.

²¹⁴ Expropriation ingår inte uttryckligen bland de förvärvsformer som räknas upp i 10 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken enligt dess lydelse från och med den 1 augusti 2007.

²¹⁵ 1 kap. 3 § aktiebolagslagen (2005:551) och 1 kap. 3 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

²¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

²¹⁷ Prop. 2006/07:95 s. 99 f.

²¹⁸ Se bland annat Moberg, Moderbolags ansvar för dotterbolags skulder, Nerenius & Santérus, 1998 s. 81 f.

²¹⁹ Som framgår av Sevesolagen (1999:381) avses med begreppet verksamhetsutövare: varje fysisk eller juridisk person som driver eller innehar en verksamhet eller anläggning eller som på annat sätt har rätt att fatta avgörande ekonomiska beslut om verksamhetens eller anläggningens tekniska drift. Om flera verksamheter med en gemensam ägare är samlokaliserade, skall dessa anses som en enda verksamhet och den gemensamma ägaren som verksamhetsutövare. Se avsnitt 3.2.2.

Frågan om ägarens ansvar för ett aktiebolags eller en förenings verksamhet är alltså att skilja från frågan om vem som är att betrakta som verksamhetsutövare (jämför avsnitt 3.2.2). Det är först när det är utrett vem som är verksamhetsutövare och att denne är ett aktiebolag eller en förening som frågan om ansvarsgenombrott kan behöva övervägas. Redan genom utredningen av vem som är verksamhetsutövare kan det ha konstaterats att det är ägaren och inte bolaget eller föreningen som bedriver verksamheten. I sådant fall sker inget ansvarsgenombrott, utan ägaren betraktas som utövare och inte bolaget eller föreningen.

5.5 Upplysningar och undersökningar

5.5.1 Allmänt

26 kap. 21 § miljöbalken

Tillsynsmyndigheten får förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i denna balk eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller också för den som annars är skyldig att avhjälpa olägenheter från sådan verksamhet.

26 kap. 22 § miljöbalken

Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenheter från sådan verksamhet är skyldig att även i andra fall än som avses i 14 kap. 7 § utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller den som upplåter en byggnad för bostäder eller för allmänna ändamål, om det finns skäl att anta att byggnadens skick medför olägenheter för människors hälsa. Om det är lämpligare kan tillsynsmyndigheten istället föreskriva att en sådan undersökning skall utföras av någon annan och utse någon annan att göra undersökningen.

Den som är skyldig att utföra undersökningen är skyldig att ersätta kostnaderna för en undersökning som någon annan utsetts att göra med det belopp som tillsynsmyndigheten fastställer.

Beslut om undersökning får förenas med förbud att överlåta den berörda fastigheten eller annan egendom till dess undersökningen är slutförd.

Med stöd av 26 kap. 21 § miljöbalken kan tillsynsmyndigheten förelägga en verksamhetsutövare att redovisa de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Skyldigheten omfattar även den som är efterbehandlingsansvarig. Med stöd av bestämmelsen kan endast krävas redovisning av befintlig dokumentation, exempel-

vis i fråga om driftförhållanden, verksamhetens omfattning, dokumentation av egenkontrollen (rutiner, instruktioner etc.), kemikalieanvändning etc.,²²⁰ och inte sådana uppgifter som skulle kräva särskild utredning. I fråga om redovisningsskyldigheten kan dock framhållas att en verksamhetsutövare som kan ha bidragit till att förorena mark- och vattenområden m.m. som ett led i egenkontrollen bör ta reda på om sådana föroreningar förekommer eller kan förekomma. Detta gäller till exempel verksamhetsutövare som under lång tid har bedrivit industriell verksamhet på en och samma plats och i förvaringsfall. Utgångspunkten bör därför vara att en sådan verksamhetsutövare har tillgång till information om föroreningssituationen. I fall där särskild utredning krävs får bestämmelsen i 26 kap. 22 § miljöbalken tillämpas. Med stöd av 26 kap. 22 § miljöbalken kan en verksamhetsutövare eller annan som är ansvarig att avhjälpa olägenhet från en verksamhet (till exempel fastighetsägare) föreläggas att utföra de undersökningar som behövs för tillsynen.

För att krav på redovisning och undersökningar ska kunna ställas räcker det att *misstanke* föreligger om att ett område är förorenat, till exempel en MIFO fas 1-utredning eller att det bedrivits en verksamhet som typiskt sett orsakar föroreningar, ett känt utsläpp m.m.²²¹ För en tillämpning av bestämmelserna i 26 kap. 22 § krävs inte att verksamheten är pågående. Bestämmelsen omfattar uttryckligen den ”som annars är skyldig att avhjälpa olägenheter från sådan verksamhet”. Uttrycket ”annars är skyldig” borde syfta på annan än den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd.²²² Kravet kan förenas med vite. Bestämmelserna innehåller inget självständigt bemyndigande för tillsynsmyndigheten att meddela föreläggande utan måste kompletteras med 26 kap. 9 § miljöbalken.²²³

Ingen av dessa bestämmelser ger tillsynsmyndigheten rätt att kräva att verksamhetsutövaren utarbetar förslag till skyddsåtgärder eller försiktighetsmått. Så bör dock kunna ske med stöd av 26 kap. 19 § tredje stycket miljöbalken.

26 kap. 22 § miljöbalken ger tillsynsmyndigheten möjlighet att förelägga verksamhetsutövaren att utföra de undersökningar av verksamheten eller åtgärden och dess verkningar som behövs för att tillsynsmyndigheten på ett riktigt sätt ska kunna fullgöra sina tillsynsuppgifter.²²⁴ Verksamhetsutövaren ska själv svara för kostna-

²²⁰ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 282.

²²¹ Jmf avsnitt 3.4.8.

²²² En sådan tolkning av bestämmelserna ligger vidare i linje med bevisbörderegeln i 2 kap. 1 § första stycket sista meningen och står i överensstämmelse med uttalanden i förarbeten och kommentaren. Jmf Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del II s. 26:49 (supplement 5, maj 2006) och prop. 1987/88:85 s. 307. I fall av avslutad verksamhet är dock en förutsättning att det kan antas att verksamheten orsakat skada eller olägenhet. Det är endast i sådana fall som en skyldighet att avhjälpa kan föreligga och endast under sådana förutsättningar som bevisbörderegeln bör kunna aktualiseras i fråga om avslutad verksamhet.

²²³ Setterlid, Offentlig tillsyn enligt miljöbalken, Norstedts Juridik AB, 2000 s. 94.

²²⁴ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 282 f.

terna. Undersökningen ska syfta till att ge tillsynsmyndigheten underlag för bedömning av verksamheten eller åtgärden. Begreppet undersökning bör ges en vid innebörd och omfattar till exempel inventeringar, provtagningar eller efterforskningar och utredningar.²²⁵ Vad gäller inventering enligt MIFO fas 1 bör krav även kunna ställas på att översiktligt beskriva de verksamheter som bedrivits inom området före den nu aktuella verksamhetsutövaren kom till platsen. Skyldigheten kan avse enstaka eller fortlöpande undersökningar.²²⁶ Med stöd av bestämmelsen bör det bland annat kunna krävas att de tekniska möjligheterna att begränsa utsläpp till viss nivå eller för att nå annat mål redovisas. Det finns inte något hinder mot att med stöd av 26 kap. 19 och 22 §§ miljöbalken meddela föreläggande om att inkomma med det underlag som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna ta ställning till vilka åtgärder som kan krävas för att åstadkomma ett visst resultat. Tillsynsmyndigheten har även möjlighet att meddela föreläggande om att inkomma med en redovisning av de tekniska lösningar som finns för att avhjälpa visst problem.²²⁷ I fråga om ett undersökningsföreläggande avseende förorenade områden bör det område som ska omfattas av undersökningen närmare preciseras och undersökningsmetodik anges. Ansvar är dock begränsat till sådana uppgifter som tillsynsmyndigheten behöver för att fullgöra sina skyldigheter samt av skälighetsprincipen. Bedömningen av vad som är skäligt får ske bland annat med utgångspunkt i verksamhetens art och omfattning. Det bör inte vara skäligt att kräva undersökningar som är att betrakta som forskning.²²⁸

Om flera verksamheter gemensamt orsakar skador på miljön kan undersökningen avse var och ens bidrag till skadeverkningarna. Med stöd av 26 kap. 22 § miljöbalken bör dock inte ett solidariskt ansvar kunna utkrävas. Ett föreläggande bör riktas till var och en av de enskilda verksamhetsutövarna. Kan ansvar utkrävas enligt 10 kap. miljöbalken bör dock föreläggandet kunna riktas till endast en av de ansvariga avseende hela ansvaret eller till samtliga solidariskt ansvariga.²²⁹ Utöver tillämpliga bestämmelser i 10 kap. miljöbalken bör ett sådant beslut grundas på 26 kap. 9 § miljöbalken.

Upplysningsskyldigheten omfattar skyldigheten att redovisa resultaten från undersökningarna för tillsynsmyndigheten. 26 kap. 22 § miljöbalken ger också tillsyns-

²²⁵ Enligt Naturvårdsverkets handbok om operativ tillsyn (2001:4) s. 82 även inventering och analys av avfall och kemikalier.

²²⁶ Jmf Naturvårdsverkets allmänna råd (2001:3) till 26 kap. 22 § miljöbalken där det anges att sådana fortlöpande undersökningar som följer av särskilda bestämmelser bör krävas med stöd av dessa. Av bestämmelserna om egenkontroll och Naturvårdsverkets allmänna råd (2001:2) om egenkontroll framgår exempelvis att verksamhetsutövaren fortlöpande ska eller bör utföra egna undersökningar av verksamheten i vissa avseenden.

²²⁷ Jmf även kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken samt uttalanden i Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del II s. 26:44 (supplement 6, juni 2007).

²²⁸ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 283.

²²⁹ Se också avsnitt 4.3.1.

myndigheten möjlighet att besluta om att undersökningen ska göras av annan på verksamhetsutövarens bekostnad. Tillsynsmyndigheten bör inhämta verksamhetsutövarens uppfattning i frågan innan beslut om en sådan undersökning fattas. Myndigheten är skyldig att se till att en sådan undersökning inte blir onödigt kostsam och upphandling av uppdraget bör göras enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.²³⁰ Sedan utredningen färdigställts ska tillsynsmyndigheten fastställa det belopp den ansvarige ska betala. Beslutet bör fattas skriftligen. Med stöd av allmänna förvaltningsrättsliga principer²³¹ bör det dock i de fall den ansvarige inte betalar frivilligt vara möjligt att driva kravet på ersättning genom att talan väcks i vanlig ordning vid allmän domstol.²³² Sådan talan bör väckas vid den domstol där verksamhetsutövaren har sin hemvist.²³³

Beslut om undersökning får förenas med förbud att överlåta den berörda fastigheten eller annan egendom till dess undersökningen är slutförd. Enligt förarbetena²³⁴ är syftet med bestämmelsen att undvika ansvarsflykt. Om detta kan uppnås på ett annat lindrigare sätt ska förbud inte tillgripas. Ett överlåtelseförbud ska vara klart avgränsat i tiden. Om ett undersökningsföreläggande förenas med ett överlåtelseförbud bör tillsynsmyndigheten meddela detta till inskrivningsmyndigheten med stöd av 26 kap. 15 § miljöbalken. I annat fall blir förbudet mindre verkningfullt, eftersom ägaren kan sälja till en godtroende köpare.²³⁵

²³⁰ Jmf Setterlid, Offentlig tillsyn enligt miljöbalken, Norstedts Juridik AB, 2000 s. 96, som anser att det är fråga om en s.k. "tredjemansupphandling" dvs. en upphandling som görs för annans räkning och för att tillgodose annat än myndighetens egna behov och därför inte behöver omfattas av kravet på offentlig upphandling, RegR 1995 not 252. Jmf dock Ulf Bjällås och Thomas Rahmn som anser att tillsynsmyndighetens uppdrag åt någon att mot ersättning verkställa de åtgärder som kan behövas ska lämnas under iakttagande av de regler som gäller för offentlig upphandling. Bjällås m.fl., Miljöskyddslagen, Publica, 2:a uppl. 1996 s. 199, se även Naturvårdsverkets allmänna råd (2001:3) om tillsyn till 26 kap. 22 § miljöbalken.

²³¹ Se bl.a. motsvarande bestämmelse i 3 kap. 21 § ordningslagen (1993:1617) och 10 kap. 18 § gamla plan- och bygglagen (1987:10) (jmf 11 kap. nya plan- och bygglagen (2010:900) och kommentarer till dessa bestämmelser (Didón m.fl., Plan- och bygglagen, Norstedts Juridik AB, Norstedts laghandböcker s. 10:47, Bjerkén, Byggnadslov – De rättsliga reglerna om ansökan, prövning och kontroll, Publica/Rätt och Samhälle, 1977 s. 216 samt Persson m.fl., Ordningslagen – Kommentarer och rättspraxis, Norstedts Juridik, 2:a uppl. 2003 s. 229) samt von Essen, Kommunal normgivning, Akademisk avhandling, Jure AB, 2000 s. 403 och Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, Liber AB, 19:e uppl. 1998 s. 146 f.

²³² I Naturvårdsverkets handbok (2001:4) om operativ tillsyn s. 106 sägs att tanken är att verksamhetsutövaren slutligt ska stå för kostnaden och att sådant ansvar i slutändan skulle kunna utkrävas genom skadeståndsprocess vid allmän domstol. Kravet på ersättning torde dock inte vara att betrakta som ett skadeståndsanspråk, utan som ett fordringskrav i anledning av åtgärd vidtagen under författning, se hänvisningar i föregående not.

²³³ 10 kap. 1 § rättegångsbalken. Det skulle kunna hävdas att talan ska väckas vid domstolen i den ort där fastigheten är belägen. I beaktande av framförallt NJA 1980 s. 116, som rörde fordran på kommunala renhållningsavgifter, får dock hemvisten anses vara av avgörande betydelse.

²³⁴ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 283.

²³⁵ Jmf bestämmelsen om avslag på ansökan om lagfart enligt 20 kap. 6 § första stycket 5 jordabalken.

Viss begränsning i fråga om skyldigheten att utföra undersökningar och lämna upplysningar kan finnas om det genom sådana skulle kunna konstateras att brott begåtts. Det har ifrågasatts om det står i överensstämmelse med bl.a. Europakonventionen om mänskliga rättigheter att enskilda tvingas utreda ”egen” brottsmisstanke.²³⁶ Någon uttrycklig begränsning med avseende på brottsmisstanke finns dock inte i 26 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken.

Slutligen ska nämnas att det med stöd av 10 kap. 11 § miljöbalken är möjligt att förelägga en verksamhetsutövare att inge utredning till stöd för överväganden om förklaring av miljöriskområde. När den ansvarige inte har viljan eller förmågan att själv svara för utredningen kan länsstyrelsen själv låta utföra nödvändig utredning på den ansvariges bekostnad.²³⁷

5.5.2 Uppgifter om ny ägare eller nyttjare med mera

Enligt 26 kap. 13 § miljöbalken får tillsynsmyndigheten förelägga den som i egenskap av fastighetsägare eller nyttjanderättshavare tidigare mottagit ett föreläggande att, vid övergång av ägande- eller nyttjanderätten, utan dröjsmål lämna uppgifter om den nye ägarens eller nyttjanderättshavarens namn och adress.²³⁸ Bestämmelsen omfattar den situationen att en förändring redan skett i fråga om ägandet.

Bestämmelsen hänger nära samman med 26 kap. 12 § miljöbalken, som inte omfattar efterbehandlingsansvaret.²³⁹ Den bör därför vara av begränsad betydelse i efterbehandlingssammanhang. Istället bör bestämmelsen i 5 § lagen (1985:206) om viten kunna tillämpas. Den bestämmelsen ger tillsynsmyndigheten möjlighet att redan innan en förändring sker förelägga nuvarande ägare till egendom som berörs av ett föreläggande att lämna upplysning om ägarförändringar. En förutsättning är att föreläggandet förenats med vite.

²³⁶ Naturvårdsverkets handbok (2001:4) om operativ tillsyn, s. 110. För att skyddet mot att behöva lämna belastande uppgifter om sig själv skall inträda har det i Europadomstolens praxis hittills ställts krav på dels att det skall finnas någon typ av sanktion kopplad till föreläggandet, dels att graden av misstanke måste ha uppnått en viss nivå. Se även Vänersborgs tingsrätt, miljödomstolens dom 2003-01-16 i mål M 154-02.

²³⁷ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del I s. 10:38 (supplement 7, juli 2008).

²³⁸ Bestämmelsens syfte är att göra ett snabbt ingripande möjligt mot ny ägare eller nyttjanderättshavare, om rättelse inte har skett i enlighet med tidigare föreläggande. Det är inte meningen att den nye ägaren eller nyttjanderättshavaren ska vara skyldig att utföra några egna undersökningar utan skyldigheten innebär endast att den tidigare ägaren ska lämna de uppgifter om namn och adress som han fått vid överlåtelsen (prop. 1997/98:45 Del 2 s. 275). Tillsynsmyndigheten bör utsätta tiden till senast en vecka efter det att den tidigare ägaren fått del av beslutet, om inte omständigheterna talar för en kortare tid, se Naturvårdsverkets allmänna råd (2001:3) om tillsyn till 26 kap. 13 § miljöbalken.

²³⁹ 26 kap. 12 § omfattar endast 7,8, 11 och 12 kap. miljöbalken.

5.6 Värdeökning (10 kap. 5 § miljöbalken)

10 kap. 5 § miljöbalken (lydelse före 2007-08-01)

Den som äger en fastighet som efterbehandlas kan trots frihet från ansvar enligt 2 eller 3 § förpliktas att i skäligen utsträckning svara för kostnader som motsvaras av den värdeökning på fastigheten som efterbehandlingen medför.

Bestämmelsen om fastighetsägarens ansvar grundat på antaganden om värdeökning bör tillämpas med försiktighet.²⁴⁰ Bevisbördan för värdeökningen ligger på den som påstår att värdeökningen har skett (tillsynsmyndigheten eller verksamhetsutövare). För att värdeökningen ska kunna beaktas bör det vara fråga om att fastighetsägaren skulle göra en obehörig vinst om denne inte förpliktades att svara för kostnaderna för hela eller delar av efterbehandlingen.

I miljöbalken saknas bestämmelser som reglerar förfarandet vid krav på ersättning gentemot fastighetsägaren. Utgångspunkten bör vara att det är den som har bekostat efterbehandlingen, antingen det allmänna eller en verksamhetsutövare, som ska kompenseras. Inte heller finns bestämmelser i miljöbalken som anger vilken myndighet som ska företräda det allmänna gentemot fastighetsägaren. Det bör vara den tillsynsmyndighet som har att bevaka att efterbehandling kommer till stånd.

Har efterbehandlingen bekostats av det allmänna bör tillsynsmyndigheten genom att väcka talan i vanlig ordning vid allmän domstol kunna kräva ersättning.²⁴¹ Innan sådan talan väcks bör dock tillsynsmyndigheten fatta ett beslut om att fastighetsägaren förpliktas svara för viss kostnad. Beslutet kan överklagas av fastighetsägaren.

Har efterbehandlingen bekostats av enskild torde det saknas möjlighet för tillsynsmyndigheten att fatta beslut i frågan. Den enskilde bör dock kunna väcka talan mot fastighetsägaren genom ansökan om stämning vid allmän domstol inom vars domsområde fastigheten är belägen.

5.7 Förelägganden och förbud

När tillsynsmyndigheten har utrett ansvaret för en förorening samt även övervägt det skäligen i att framställa krav på utredning eller åtgärd, kan ett föreläggande meddelas mot den som är adressat.

²⁴⁰ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 121.

²⁴¹ Anledningen till att talan bör väckas vid allmän domstol är att uttryckligt stöd för att mark- och miljödomstolen ska kunna pröva frågan om ansvar för värdeökning saknas i miljöbalken.

Tillsynsmyndigheten måste välja på vilket sätt den ska ingripa för att få verksamhetsutövaren att följa miljöbalkens regler. Gör tillsynsmyndigheten den bedömningen att det inte är tillräckligt med råd eller information för att den ansvarige ska utföra nödvändiga åtgärder, bör föreläggande eller rättelse på den felandes bekostnad övervägas. Vid val av åtgärd kan bland annat följande omständigheter beaktas; risken för tredska, tidsfaktorn (det vill säga hur brådskande åtgärden är), risken för miljö och hälsa samt den enskildes rättssäkerhet.²⁴²

5.7.1 Föreläggandets innehåll

Myndigheten bör stödja ett föreläggande på de preciserade krav som är definierade i miljöbalken, förordningar eller föreskrifter samt ange tillämpliga bestämmelser.

Om möjligheten till föreläggande eller förbud framgår av en annan, mer specifik, regel än den i 26 kap. 9 § miljöbalken bör denna användas, exempelvis vid lämnande av handlingar enligt 26 kap. 21 § miljöbalken.

Ett föreläggande ska vara riktat mot viss angiven fysisk eller juridisk person (adressat). Det måste också vara så preciserat att adressaten inte behöver tveka om vad det är denne ska göra. Exempel på otydlighet som inte bör förekomma i föreläggande är att adressaten ska följa viss författning eller vidta ”åtgärd som myndigheten kan godkänna”. Av förarbetena²⁴³ framgår att ett villkor eller ett föreläggande som anger att ett begränsningsvärde eller en störningsnivå inte får överskridas som huvudregel sannolikt bör vara tillräckligt preciserat och klart för att det ska kunna verkställas och ligga till grund för utdömande av vite. Detsamma bör vara fallet vid vissa tekniska funktionskrav. Enligt den praxis som utvecklades av Koncessionsnämnden, och som får anses vara accepterad av industrin, är strävan att det i villkoren anges ett begränsningsvärde i stället för en teknisk åtgärd där det är lämpligt. På så sätt överläts åt verksamhetsutövaren att själv finna den mest kostnadseffektiva lösningen för att uppfylla villkoret.^{244, 245}

Tillsynsmyndigheten bör i ett föreläggande enbart kunna föreskriva till vilken nivå efterbehandling ska ske, utan att närmare ange hur detta ska gå till. Myndigheten bör dock inför utformandet av ett föreläggande noga överväga de tekniska möjligheterna att vidta olika åtgärder för att uppnå förelagd nivå. Ett sådant övervägande kan behöva föregås av olika typer av utredningar. Om möjligheten att förelägga verksamhetsutövaren att genomföra undersökningar (se avsnitt 5.5).

²⁴² Naturvårdsverkets allmänna råd (2001:3) om tillsyn till 26 kap. 9 § miljöbalken.

²⁴³ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 494.

²⁴⁴ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 494.

²⁴⁵ Exempel på formuleringar av förelägganden finns t.ex. i Miljösamverkan Västra Götalands handledning Förorenade områden vid pågående verksamheter- tillsynshandledning maj 2006, uppdaterad juni 2008. Föreläggandena är dock bara aktuella i det enskilda fallet och är inte överprövade.

Tillsynsmyndighetens utrymme för att meddela ett föreläggande kan vara begränsat genom ett tillstånd som vunnit laga kraft²⁴⁶ eller genom proportionalitetsprincipen,²⁴⁷ det vill säga att åtgärder inte får vara mer ingripande än vad som behövs i det enskilda fallet.

Som framgår av avsnitt 3.2.2 och 3.4.6 kan tillsynsmyndigheten meddela förelägganden mot den som bedrev verksamheten vid föreningens uppkomst även om verksamheten har lagts ned eller överlåtits vid tiden för föreläggandet. Förelägganden och andra beslut bör dock normalt riktas mot den som för närvarande driver verksamheten om verksamheten alltjämt pågår.²⁴⁸ Om den nuvarande verksamhetsutövaren inte klarar av att avhjälpa olägenheten eller saknar förmåga att stå för kostnaden bör även en tidigare verksamhetsutövare sökas, under förutsättning att den tidigare utövaren har del i föreningen. Något krav på att den nuvarande verksamhetsutövaren ska sökas före en tidigare finns emellertid inte. Tillsynsmyndigheten kan söka först den ene och sedan den andre eller båda.²⁴⁹

5.7.2 Vite

I fråga om utdömande av vite, se Naturvårdsverkets handbok (2001:4) om operativ tillsyn avsnitt 3.2.6 och 4.4.1.

5.7.3 Verkställighetsförordnande

Enligt 26 kap. 26 § miljöbalken kan förordnande meddelas om att beslut ska kunna verkställas utan hinder av att det inte vunnit laga kraft, så kallat verkställighetsförordnande. Verkställighetsförordnande bör kunna meddelas exempelvis om det finns anledning att anta att verksamhetsutövaren kommer att försöka undandra sig ansvar. Ett sådant förordnande bör också kunna meddelas om åtgärden är av brådsakande natur.²⁵⁰

5.7.4 Miljöriskområde

Länsstyrelsen ska genom beslut enligt 10 kap. 10 § miljöbalken förklara mark- eller vattenområde för miljöriskområde om det är så allvarligt förorenat att det med hänsyn till riskerna för människors hälsa och miljön är nödvändigt att föreskriva om begränsningar i markanvändningen eller andra försiktighetsmått. Vid förklaringen ska föreningarnas hälso- eller miljöfarlighet, föroreningsgraden, förutsättningarna för spridning och den omgivande miljös känslighet beaktas. Syftet med

²⁴⁶ Se avsnitt 7.1 Tillståndets rättskraft.

²⁴⁷ 26 kap. 9 § andra stycket miljöbalken.

²⁴⁸ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 119.

²⁴⁹ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 119.

²⁵⁰ I förarbetena (prop. 1997/98:45 Del 2 s. 285) uttalas att beslut som meddelas med stöd av de allmänna hänsynsreglerna bör gälla först sedan de vunnit laga kraft.

att inrätta ett miljöriskområde är att skydda människor och omgivningen från påverkan av det förorenade området.²⁵¹

När ett område förklaras som miljöriskområde ska länsstyrelsen besluta om inskränkningar i markanvändningen eller om att vissa åtgärder som fastighetsägare eller någon annan vill vidta ska vara förenade med villkor eller ska föregås av en anmälan till tillsynsmyndigheten.²⁵² Sådana inskränkningar och sådan anmälningsplikt kan exempelvis avse grävning, schaktning och markarbeten, bebyggelseåtgärder med mera.²⁵³ Länsstyrelsen får även besluta att åtgärder inte får vidtas eller att fastigheten inte får överlåtas förrän nödvändiga markundersökningar har gjorts.²⁵⁴ Vid förklaring av ett område som miljöriskområde föreligger inte rätt till ersättning för fastighetsägaren. Begränsningarna sker med hänsyn tagen till människors hälsa och miljön och får då tålas.²⁵⁵ Beslutet om förklaring kan överklagas till mark- och miljödomstol.²⁵⁶

De villkor som meddelas vid en förklaring bryter genom ett tillstånds rättskraft, vilket innebär att ett tillstånd kan komma att begränsas på grund av beslutet om miljöriskområde.²⁵⁷ Villkoren kan omprövas, exempelvis om en genomförd efterbehandling har förändrat förhållandena eller om andra omständigheter har förändrat synen på de risker som beaktats. En förklaring om miljöriskområde kan användas i lämpliga fall men inte istället för eller för att fördröja en efterbehandlingsåtgärd.

Länsstyrelsen ska föra register över beslut om miljöriskområden i länet och Naturvårdsverket ska föra ett centralt register över alla sådana beslut.²⁵⁸

5.7.5 Överlåtelse av fastighet, tomträtt, byggnad, anläggning eller anordning

Om ett föreläggande meddelats mot någon i egenskap av ägare till fastighet, tomträttsinnehavare eller ägare till byggnad, anläggning eller anordning på mark som tillhör annan (exempelvis i ett förvaringsfall) får underrättelse sändas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel.²⁵⁹ I förvaringsfallet bör underrättelse om föreläggandet alltid sändas till inskrivningsmyndigheten.

²⁵¹ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 123.

²⁵² 10 kap. 12 § första stycket miljöbalken.

²⁵³ 10 kap. 12 § andra stycket miljöbalken.

²⁵⁴ 10 kap. 12 § tredje stycket miljöbalken

²⁵⁵ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 363.

²⁵⁶ 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken.

²⁵⁷ 24 kap. 1 § miljöbalken.

²⁵⁸ 12 § förordningen (1998:930) om miljöriskområden.

²⁵⁹ 26 kap. 15 § miljöbalken.

digheten.²⁶⁰ Antecknas föreläggandet gäller detta mot ny ägare, oavsett om denne känt till eller borde ha känt till föreningen.²⁶¹ Detsamma gäller i fråga om löpande vite. Annat vite måste dock sättas ut på nytt för att kunna göras gällande mot den nye ägaren.

Övergår egendomen på ny ägare och anteckning har skett, upphör föreläggandet mot den tidigare ägaren att gälla. Om tillsynsmyndigheten avser att också fortsättningsvis hålla den tidigare ägaren ansvarig, måste ett nytt beslut om föreläggande fattas mot denne. I sådant fall bör tillsynsmyndigheten på lämpligt sätt meddela de berörda vem som ska följa föreläggandet (den tidigare ägaren eller den nya eller båda tillsammans). För exempel på situationer med föreläggande mot flera se avsnitt 5.9.²⁶²

Tillsynsmyndigheten är skyldig att anmäla till inskrivningsmyndigheten om beslutet har ändrats genom laga kraftvunnet avgörande, om åtgärden har vidtagits, eller om föreläggandet på annat sätt har förlorat aktualitet.

5.7.6 Tillträdesförbud

Även i situationer som inte motiverar ett beslut om miljöriskområde eller hamnar utanför tillämpningsområdet för 26 kap. 15 § miljöbalken kan tillsynsmyndigheten behöva förelägga om begränsningar i markanvändningen för att förhindra negativa verkningar från ett förorenat område. Det blir då framför allt fråga om någon form av tillträdesförbud. 10 kap. miljöbalken ger sannolikt inte något stöd för att förelägga den efterbehandlingsansvarige om att enbart utföra åtgärder som att sätta upp varningsskyltar eller stängsel. Behövs skyltning och andra skyddsåtgärder i samband med utförande av utredningar eller efterbehandlingsåtgärder enligt 10 kap. miljöbalken borde det dock vara möjligt att ställa krav på sådana åtgärder enligt 2 kap. miljöbalken. I detta fall blir den efterbehandlingsansvarige att betrakta som utövare av miljöfarlig verksamhet och därmed skyldig att vidta nödvändiga försiktighetsåtgärder.

En annan möjlighet i fall där tillsynsmyndigheten vill förhindra allmänheten att vistas på ett förorenat område kan vara att använda sig av ordningslagen (1993:1617) enligt vilken länsstyrelsen får, om det på grund av särskilda förhållanden behövs för att skydda människor mot fara för liv eller hälsa, meddela föreskrifter för viss tid eller tills vidare om förbud mot att vistas inom skade- eller riskom-

²⁶⁰ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 276.

²⁶¹ Så bör vara fallet även för det konkursbo som träder i gäldenärens ställe som ägare av fast egendom. Väljer konkursboet att överta egendomen bör därför ett tidigare förbud eller föreläggande gälla mot konkursboet.

²⁶² Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 277, jmf även Vänersborgs tingsrätt, miljödomstolens dom 2005-03-10 i mål nr M 45-05.

råden, rasområden, gruvområden, skjutfält eller skjutbanor eller liknande områden.²⁶³ Möjligheten ska emellertid tillämpas restriktivt enligt förarbetena.²⁶⁴

5.7.7 Frivilliga överenskommelser

Överenskommelser mellan enskild och tillsynsmyndighet förekommer emellanåt i efterbehandlingsärenden.²⁶⁵ Det har då främst varit fråga om delvis statligt finansierade projekt.²⁶⁶ Möjligheten att ingå en frivillig överenskommelse mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet bör ses som ett alternativ i samband med att ett föreläggande mot verksamhetsutövaren övervägs.

Utrymmet för att träffa överenskommelser mellan enskild och tillsynsmyndigheten rörande efterbehandlingsansvaret är starkt begränsat. Efterbehandlingsansvaret är ett ansvar som enskild har gentemot det allmänna. Detta innebär att ansvaret inte lagligen får begränsas genom avtal mellan den enskilde och myndigheten. Tillsynsmyndigheten kan därför inte ”förhandla” om efterbehandlingsansvarets omfattning eller ”ersätta” ett beslut om ansvar med ett avtal. I de fall då avtal skrivs bör dessa befästas med ett beslut. Tillsynsmyndigheten får dock inte binda sig med avseende på framtida beslut.

Avtal bör även kunna ingås om att verksamhetsutövaren ska ersätta tillsynsmyndigheten för de kostnader som myndigheten ådrar sig för att vidta rättelse på verksamhetsutövarens bekostnad med stöd av 26 kap. 18 § miljöbalken.

²⁶³ 3 kap. 11 § ordningslagen (1993:1617) samt 4 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen. Prop. 1992/93:210 s. 169 f.

²⁶⁴ Prop. 1992/93:210 s. 172 f.

²⁶⁵ Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse, Naturvårdsverket 2006, rapport nr 5490.

²⁶⁶ Se Naturvårdsverkets senaste version av Kvalitetsmanual för det statligt finansierade arbetet med förorenade områden om statlig delfinansiering vid begränsat ansvar.

5.8 Verkställighet och rättelse på den felandes bekostnad

26 kap. 17 § miljöbalken

Har tillsynsmyndigheten meddelat ett föreläggande eller ett förbud enligt 9 – 13 §§ och blir det inte åttlytt, skall kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten verkställa dess beslut. Därvid får beslutet verkställas enligt utsökningsbalken.

Har någon begått en gärning som avses i 29 kap. 1 – 4, 8, 9 eller 10 §, får kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Avgörande i sådant mål överklagas hos miljödomstolen.

26 kap. 18 § miljöbalken

I stället för att begära verkställighet enligt 17 § får tillsynsmyndigheten besluta att rättelse skall vidtas på den felandes bekostnad.

Beslut om rättelse på den felandes bekostnad får meddelas utan föregående föreläggande eller förbud, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador finner att rättelse bör göras genast eller det finns andra särskilda skäl.

Vid verkställighet och rättelse på den felandes bekostnad ansvarar kronofogdemyndigheten respektive tillsynsmyndigheten för åtgärdens utförande. Med detta ansvar följer bland annat att det är kronofogdemyndigheten som svarar för erforderliga tillstånd och anmälningar när ansökan om verkställighet sker och tillsynsmyndigheten när rättelse sker på den felandes bekostnad.

5.8.1 Verkställighet

Enligt 26 kap. 17 § miljöbalken ska kronofogdemyndigheten verkställa ett beslut av tillsynsmyndigheten som inte blivit åttlytt. Verkställighet sker efter ansökan av tillsynsmyndigheten. Verkställighet kan ske av beslut meddelade med stöd av bland annat 26 kap. 9 § miljöbalken. Det krävs inte att beslutet har förenats med vite för att det ska kunna verkställas. Beslutet måste dock ha vunnit laga kraft eller vara förenat med så kallat verkställighetsförordnande för att det ska få verkställas.²⁶⁷

Beslutet verkställs med stöd av 16 kap. 12 § utsökningsbalken. Det normala är att kronofogdemyndigheten själv vidtar eller låter vidta den eller de åtgärder som avses med ansökan. I stället för att vidta åtgärden kan kronofogdemyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärden vid påföljd av vite. Detta vite är ett vite som beslutas utöver det vite som tillsynsmyndigheten eventuellt har beslutat om. Kan det antas att verksamhetsutövaren inte kommer att rätta sig efter före-

²⁶⁷ Prop. 1997/1998:45 Del 2 s. 277.

läggandet bör dock kronofogdemyndigheten inte meddela ett vitesföreläggande.²⁶⁸ Skulle tillsynsmyndigheten i det beslut som ska verkställas ha meddelat särskilda föreskrifter om verkställigheten kan kronofogdemyndigheten bortse från dessa.²⁶⁹

Tillsynsmyndigheten kan även begära att få utföra åtgärder enligt föreläggandet efter anvisning från kronofogdemyndigheten.²⁷⁰ Tillsynsmyndigheten får dock stå för den kostnad som uppkommer genom åtgärden. Fördelen med en sådan begäran är därför begränsad, om det inte framstår som nödvändigt att tillsynsmyndigheten utför viss del av åtgärden för att den över huvud taget ska bli utförd.

Tillsynsmyndigheten bör kontakta kronofogdemyndigheten så tidigt som möjligt inför en ansökan om verkställighet. I ansökan om verkställighet bör lämnas uppgift om vilka som är behöriga att utföra åtgärden som ansökan avser, exempelvis genom att uppgift lämnas om entreprenörer som kan genomföra en efterbehandlingsåtgärd. Vidare bör upplysning lämnas om vem som handlägger ärendet vid tillsynsmyndigheten. Det bör av ansökan framgå att föreläggandet har delgivits verksamhetsutövaren samt att det har vunnit laga kraft eller att verkställighetsförordnande har meddelats.²⁷¹

Innan en tillsynsmyndighet ansöker om verkställighet bör de kostnadskonsekvenser som kan uppstå till följd av ansökan om verkställighet noga övervägas. Kronofogdemyndigheten utför de begärda åtgärderna i samråd med tillsynsmyndigheten och försöker få ut kostnaden för dessa direkt av adressaten. Dessa kostnader behöver inte förskottas av tillsynsmyndigheten. Om verksamhetsutövaren saknar utmättningsbara tillgångar som svarar mot kronofogdemyndighetens förrättningskostnader, inklusive kostnaden för själva åtgärden, kommer kronofogdemyndigheten enligt 17 kap. utsökningsbalken att påföra sökanden (tillsynsmyndigheten) kostnaden för detta.

Innan verkställighet begärs och det kan befaras att kostnaden inte kan tas ut av verksamhetsutövaren ska samråd med Naturvårdsverket ske enligt 29 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Samråd behöver dock inte ske om saken är så brådskande att samråd inte kan genomföras. I samrådsärendet ska två aspekter översiktligt beaktas; åtgärdernas lämplighet och kostnadseffektivitet. Därtill ska planerad hantering av de kostnader som inte väntas kunna tas ut av den ansvarige redovisas.

²⁶⁸ Gregow, Utsökningsrätt, Norstedts Juridik AB, 3:e uppl. 1996 s. 349.

²⁶⁹ 16 kap. 12 § tredje stycket utsökningsbalken.

²⁷⁰ 16 kap. 12 § första stycket utsökningsbalken.

²⁷¹ Naturvårdsverkets allmänna råd (2001:3) om tillsyn till 26 kap. 17 § miljöbalken.

Enligt 26 kap. 17 § andra stycket miljöbalken kan tillsynsmyndigheten ansöka om särskild handräckning. Angående förutsättningarna för sådant förfarande hänvisas till Naturvårdsverkets handbok (2001:4) om operativ tillsyn avsnitt 3.3.2.²⁷²

5.8.2 Rättelse på den felandes bekostnad

Enligt 26 kap. 18 § första stycket miljöbalken kan tillsynsmyndigheten besluta om rättelse på den felandes bekostnad, om denne inte rättar sig efter ett föreläggande som tillsynsmyndigheten meddelat. Det kan gälla fall där det är nödvändigt med en snabb handläggning för att undanröja en hälso- eller miljörisk. Det kan också avse bagatellartade fall där rättelse kan ske på ett enkelt sätt genom tillsynsmyndighetens försorg. I enlighet med förvaltningsrättsliga traditioner bör dock tillsynsmyndigheten i första hand bereda den ansvarige möjlighet att själv avhjälpa skadan.²⁷³

Om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador finner att rättelse bör göras genast, eller om det finns andra särskilda skäl, kan myndigheten enligt bestämmelsens andra stycke besluta om rättelse på den felandes bekostnad utan föregående föreläggande eller förbud. Särskilda skäl kan bland annat föreligga om det kan antas att ett föreläggande eller förbud inte skulle följas eller att det inte tillräckligt snabbt eller effektivt skulle leda till det önskade resultatet. Som exempel på andra särskilda skäl anges i förarbetena fall då efterbehandling måste ske och flera verksamhetsutövare är ansvariga. Av praktiska skäl kan det då vara lämpligast att någon annan utför hela efterbehandlingen och att kostnadsansvaret sedan fördelas i enlighet med 10 kap.²⁷⁴

I lagtexten finns ingen anvisning om hur ansvaret för tillsynsmyndighetens kostnad ska utkrävas. Stöd saknas för att kostnaden ska kunna tas ut av den eller de ansvariga genom att beslutet om rättelse verkställs direkt av kronofogdemyndigheten. Med stöd av allmänna förvaltningsrättsliga principer bör det dock i de fall den ansvarige inte betalar frivilligt vara möjligt att driva kravet på ersättning genom att talan väcks i vanlig ordning vid allmän domstol.²⁷⁵ Innan talan väcks bör dock tillsynsmyndigheten fatta särskilt beslut om att den ansvarige ska svara för sådan kostnad. Sådan talan bör väckas vid den domstol där verksamhetsutövaren har sin hemvist.²⁷⁶

²⁷² Enligt 36 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken får bestämmelsen även tillämpas för gärningar som begåtts före miljöbalkens ikraftträdande om gärningen var straffbar när den begicks.

²⁷³ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 273.

²⁷⁴ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 278.

²⁷⁵ Anledningen till att talan bör väckas vid allmän domstol är att uttryckligt stöd för att miljödomstolen ska kunna pröva frågan om återbetalning saknas i miljöbalken.

²⁷⁶ 10 kap. 1 § rättegångsbalken. Det skulle kunna hävdas att talan ska väckas vid domstolen i den ort där fastigheten är belägen. I beaktande av framförallt NJA 1980 s. 116, som rörde fordran på kommunala renhållningsavgifter, får dock hemvistens anses vara av avgörande betydelse.

Tillsynsmyndigheten måste alltid fatta ett formellt beslut om rättelse, även i bråds-kande fall. Eftersom beslutet kan överklagas finns det ofta skäl, framförallt vid beslut enligt andra stycket, att förena beslutet med ett verkställighetsförordnande enligt 26 kap. 26 § miljöbalken.

Innan beslut om rättelse meddelas ska samråd med Naturvårdsverket ske enligt 29 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I bråds-kande fall får tillsynsmyndigheten fatta beslut utan samråd.²⁷⁷ Enligt 30 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd får kostnaderna för åtgärder förskottas av allmänna medel om tillsynsmyndigheten förordnat om rättelse. I fråga om samrådets omfattning, se avsnitt 5.8.1 ovan.

5.8.3 Statsbidrag för kostnader som uppkommit i samband med begäran om verkställighet eller beslut om rättelse på den felandes bekostnad

Vid begäran om verkställighet och vid beslut om rättelse på den felandes bekostnad löper tillsynsmyndigheten en ekonomisk risk eftersom kostnaden för åtgärden måste förskottas av myndigheten eller genom allmänna medel. Om verksamhetsutövaren inte frivilligt betalar åtgärdskostnaden eller ersättning inte kan erhållas genom en talan i vanlig ordning vid allmän domstol, riskerar tillsynsmyndigheten att få svara för kostnaden. I vissa fall kan det finnas möjlighet till ersättning från statsbidraget för sanering och efterbehandling av förorenade områden. Förutsättningar för att denna ersättning ska kunna betalas ut regleras i förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statsbidrag för sådant avhjälpande. Föreläggande om rättelse på den felandes bekostnad bör alltså i första hand komma i fråga om myndigheten, exempelvis genom en överenskommelse med verksamhetsutövaren eller genom statsbidraget, har anledning att anta att ersättning kan utgå i efterhand. Ska ersättning betalas enligt en frivillig överenskommelse bör myndigheten även överväga att kräva att verksamhetsutövaren ställer säkerhet eller betalar del av ersättningen på förhand.

Skulle sådan överenskommelse inte kunna träffas bör tillsynsmyndigheten, i fall då åtgärden inte är särskilt brådskande eller andra särskilda skäl föreligger, meddela föreläggande mot verksamhetsutövaren att vidta nödvändig åtgärd och om föreläggandet inte följs frivilligt begära verkställighet genom kronofogdemyndighetens försorg enligt 26 kap. 17 § miljöbalken. Kostnaderna för verkställighet kan då tas ut i samma ärende vid kronofogdemyndigheten.²⁷⁸ En ytterligare fördel är att det vid begäran om verkställighet även kan konstateras om den ansvarige saknar möjlighet att betala.

²⁷⁷ Se även 26 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

²⁷⁸ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 278.

5.9 Utkrävande av ansvar av flera ansvariga

5.9.1 Solidariskt ansvar

Det är tänkbart att fler än en kan göras ansvariga för en åtgärd. En sådan situation kan uppstå dels när ansvaret mellan verksamhetsutövarna är solidariskt, dels när flera verksamhetsutövare/fastighetsägare svarar för var sin del av föreningen, utan att ett solidariskt ansvar aktualiseras. Varken i miljöbalken, förarbetena eller i litteraturen finns några vägledande uttalanden om hur ett sådant delat ansvar ska utkrävas. Frågan får därför lösas genom avgöranden i domstol. I avvaktan på att så sker kan endast lämnas vissa hållpunkter för hur utkrävandet av ansvar kan gå till i nu aktuella fall. Se även avsnitt 4.3.

Vid utkrävande av ansvar i en situation där flera ansvariga finns kan tillsynsmyndigheten vända sig mot vem som helst av de ansvariga för att utkräva hela det ansvar som omfattas av solidariteten. Men tillsynsmyndigheten bör ändå i eventuella förelägganden eller andra beslut vända sig mot samtliga ansvariga. Att begränsa ett föreläggande till endast någon av de ansvariga bör endast ske om den åtgärd som beslutet avser kan avgränsas tydligt och kopplas till viss ansvarig eller om det på annat sätt kan sägas beröra endast viss ansvarig eller i de fall tillsynsmyndigheten är säker på den ene ansvariges förmåga att betala. Detta konstaterande bygger bland annat på den omständigheten att tillsynsmyndigheten vid en ansökan om verkställighet alltid bör vända sig mot samtliga solidariskt ansvariga. Gör inte tillsynsmyndigheten detta och den ansvarige inte kan ersätta tillsynsmyndigheten för kostnaden för verkställighet, riskerar tillsynsmyndigheten att självt få svara för kostnaden. Skulle övriga ansvariga inte frivilligt bidra till täckandet av kostnaden framstår det nämligen som tveksamt om tillsynsmyndigheten kan utkräva sådan ersättning tvångsvis. I miljöbalken saknas bestämmelser som ger tillsynsmyndigheten rätt att kräva ersättning för kostnader som redan nedlagts, utan att beslut om rättelse på den felandes bekostnad fattats före åtgärden.

Ett föreläggande som riktar sig mot flera ansvariga kan exempelvis utformas enligt nedan.

”Verksamhetsutövaren xx och zz föreläggs att var och en för sig eller tillsammans (solidariskt) utföra följande åtgärder/utredningar...”

”Verksamhetsutövaren xx, zz och yy föreläggs att var och en för sig eller tillsammans (solidariskt) utföra följande åtgärder/utredningar, varvid ansvaret för verksamhetsutövaren yy dock är begränsat till åtgärder motsvarande en summa om qq kr, ...”

Även i de fall tillsynsmyndigheten bedömer att endast en verksamhetsutövare av flera kan ha förmåga att efterkomma ett föreläggande bör något av förslagen ovan

övervägas, eftersom en korrekt bedömning av förmågan inledningsvis vid meddelandet av föreläggandet kan vara svår att göra. Med förslagen ovan kan ansvaret för att utföra förelagda åtgärder utkrävas i sin helhet av endera av de ansvariga.

5.9.2 Beaktande vid värdeökning

Den omständigheten att fastighetsägaren får förmånen av en värdeökning genom efterbehandlingen bör kunna tillgodoräknas verksamhetsutövaren vid en skälighetsavvägning och på så sätt kunna begränsa verksamhetsutövarens ansvar. I en situation då verksamhetsutövaren inte frivilligt genomför efterbehandlingen och en fastighet kan antas öka i värde genom sådan åtgärd bör därför tillsynsmyndigheten se till att värdeökningen beaktas vid bestämmandet av ansvarets omfattning. Tillsynsmyndigheten bör då även överväga ett föreläggande mot fastighetsägaren. Föreläggandet mot fastighetsägaren kan då innebära att fastighetsägaren förpliktas ersätta tillsynsmyndigheten för de åtgärder som myndigheten tvingas utföra till följd av att verksamhetsutövaren inte kan åläggas fullt ansvar. Eftersom bevisbördan för värdeökningen åvilar den som påstår att sådant kan komma i fråga, bör dock nu aktuell situation endast kunna uppkomma i uppenbara fall av värdeökning (se avsnitt 5.6).

Skulle tillsynsmyndigheten ha verkställt efterbehandlingen med kronofogdemyndighetens hjälp torde dock tillsynsmyndigheten sakna möjlighet att meddela särskilt föreläggande mot fastighetsägaren om att ersätta verksamhetsutövaren. Verksamhetsutövaren får istället överväga möjligheten att utkräva ansvar av fastighetsägaren (se avsnitt 4.3.3 och 5.6).

5.10 Avgifter för tillsyn enligt miljöbalken

I förarbetena till miljöbalken²⁷⁹ understryks vikten av att myndigheternas verksamhet i möjligaste mån avgiftsfinansieras och det anges att tillsynen över hela miljöbalkens område som huvudprincip bör vara avgiftsfinansierad. En tillsynsmyndighet bör alltså få ta ut avgift för tillsyn av olika objekt på ett enhetligt sätt, oavsett om tillsynen avser miljöfarlig verksamhet eller annat som regleras av balkens bestämmelser.

Enligt 27 kap. 1 § miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utfärda föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Kommunfullmäktige får enligt samma bestämmelse meddela föreskrifter om sådana avgifter när det gäller en kommunal myndighets verksamhet. Regeringen har med stöd av bestämmelsen meddelat förordningen (1998:940) om avgif-

²⁷⁹ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 516.

ter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Förordningen behandlar i huvudsak de statliga myndigheternas avgifter.²⁸⁰

För både statliga och kommunala beslut om betalning av avgifter gäller enligt 9 kap. 4 § i ovan nämnda förordning att dessa får verkställas enligt utsökningsbalken. Här är det viktigt att understryka att det verkligen måste röra sig om ett beslut i rättslig bemärkelse det vill säga ett beslut om att faktiskt ta ut avgift enligt gällande taxa. Det är därför inte tillräckligt att myndigheten skickar den avgiftsskyldige en faktura med krav på betalning av tillsynsavgift. Kravet i en faktura måste grundas på ett beslut. Beslutet bör, i likhet med andra betungande beslut, ange rätt adressat, vara tydligt formulerat och lämna anvisning om överklagande.²⁸¹ Beslutet om avgift bör även innehålla grunden för debiteringen, det vill säga i första hand angivelse av tidsåtgången.²⁸²

Bestämmelser om tillsynsavgifter i ärenden om förorenade områden enligt 10 kap. miljöbalken finns i 7 kap. 5-7 §§ i ovan angivna förordning.

Utgångspunkten är att ett efterbehandlingsärende enligt 10 kap. miljöbalken utgör tillsyn även i avgiftssammanhang. Även förvaringsfall bör falla under avgiftsbestämmelserna vid förorening enligt 10 kap. miljöbalken. Avgift för tillsyn ska dock inte tas ut om kostnaden för länsstyrelsens arbete täcks genom avgift för miljöfarlig verksamhet som anges med beteckningen A eller B i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eller verksamhet som givits tillstånd enligt 9 kap. 6 § andra eller tredje stycket miljöbalken.²⁸³ För att avgift ska kunna tas ut ska det vidare vara klarlagt dels att ett område, byggnad eller anläggning är så förorenad att bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken är tillämpliga, dels att någon verksamhetsutövare eller fastighetsägare kan hållas ansvarig för åtgärder enligt detta kapitel med stöd av 10 kap. 2 eller 3 § miljöbalken. I ett mål har miljödomstolen bedömt att utredning av ansvarsfrågan enligt 10 kap. miljöbalken är en sådan åtgärd som kommunen kan ta ut tillsynsavgift för.²⁸⁴

Den som är ansvarig för att utreda förutsättningarna för att meddela ett beslut om miljöriskområde enligt 10 kap. 11 § miljöbalken ska svara för kostnaden för läns-

²⁸⁰ En omständighet som bör beaktas är att endast kommunen på ett mer direkt sätt kan tillgodogöra sig avgifter för tillsyn. Länsstyrelsen måste däremot begära medel i form av anslag eftersom avgifterna går in till statskassan, jmf Naturvårdsverkets handbok (2001:4) om operativ tillsyn s.14.

²⁸¹ Setterlid, Offentlig tillsyn enligt miljöbalken, Norstedts Juridik AB, 2000 s.111.

²⁸² Vad beslutet ytterligare bör innehålla framgår av Naturvårdsverkets allmänna råd (2000:8) till förordningen (1998:940) om avgifter för myndigheters prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

²⁸³ 7 kap. 5 § tredje stycket förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

²⁸⁴ Umeå tingsrätt, miljödomstolens dom 2008-09-26 i mål nr 1099-06.

styrelsens hantering av frågan om att förklara ett mark- eller vattenområde som miljöriskområde.²⁸⁵

Tillsynsmyndigheten bör i ett tidigt skede informera verksamhetsutövaren om att avgift kan komma att tas ut för myndighetens tillsyn. Av informationen bör bland annat framgå vad verksamhetsutövaren kan göra för att underlätta tillsynen, exempelvis ta fram kartor och tillståndsbeslut. Om timdebiteringen avser ett större antal timmar eller avviker från vad som kan anses normalt bör myndigheten underrätta verksamhetsutövaren även om detta.²⁸⁶

Beslutet om avgift kan när det vunnit laga kraft eller om verkställighetsförordnande meddelats verkställas med hjälp av kronofogdemyndigheten.²⁸⁷

Utövas tillsyn mot flera verksamhetsutövare och kan inte kostnaden hänföras till viss verksamhetsutövare bör avgiften delas mellan dem. Något utrymme för att utkräva ett solidariskt ansvar bör i avsaknad av särskild föreskrift inte finnas. Vid uppdelningen bör hänsyn kunna tas till det inbördes ansvaret som kan bestämmas efter en skälighetsbedömning enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. Något utrymme för att med stöd av skälighetsöverväganden begränsa det sammanlagda ansvaret för avgiften bör inte finnas. Avgiften bör därför inte jämkas även om ansvaret för efterbehandling kan jämkas. Föremål för tillsyn är verksamhetsutövarna och inte föreningen.

5.11 Skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten

10 kap. 9 § miljöbalken (2007:660) (lydelse före 2007-08-01)

Den som äger eller brukar en fastighet skall oavsett om området tidigare ansetts förorenat genast underrätta tillsynsmyndigheten om det upptäcks en förorening på fastigheten och föroreningen kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Bestämmelsen behandlar fastighetsägarens straffsanktionerade underrättelseskylighet.²⁸⁸ Även brukare som till exempel arrendatorer och hyresgäster omfattas av denna skyldighet. I propositionen till miljöbalken anges att även exploatörer och

²⁸⁵ 7 kap. 6 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

²⁸⁶ Naturvårdsverkets råd (2000:8) till förordningen (1998:940) om avgifter för myndigheters prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

²⁸⁷ 9 kap. 4 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

²⁸⁸ 29 kap. 5 § tredje punkten miljöbalken.

andra tillfälliga nyttjare naturligtvis omfattas av bestämmelsen och att skyldigheten innebär att tillsynsmyndigheten ska underrättas omedelbart.²⁸⁹

Underrättelseskyldigheten gäller föroreningar i mark, grund- och ytvatten, sediment samt i byggnader, anläggningar och liknande. Undantag görs endast för de fall föroreningen är obetydlig och därmed saknar betydelse som riskfaktor för människor eller miljön.²⁹⁰

Underrättelseskyldigheten gäller inte vid misstanke om att ett område är förorenat. Först vid vetskap är en ägare eller en brukare skyldig att underrätta tillsynsmyndigheten som inom ramen för tillsynen kan meddela föreläggande om skyddsåtgärder och försiktighetsmått enligt 2 kap. 3 § miljöbalken.²⁹¹ Kravet på vetskap har dock satts lågt i praxis där det i ett fall räckte med oljelukt för att fastighetsägaren ansågs ha haft vetskap om att området var förorenat.²⁹² Fastighetsägaren, som avvaktade resultatet av en provtagning på den jord som luktade olja, ansågs ha brutit mot underrättelseskyldigheten. Tillsynsmyndigheten bör alltså underrättas genast.

Även kravet på skada eller olägenhet är sannolikt lågt, vilket innebär att tillsynsmyndigheten ska underrättas så snart det finns skäl att anta att föroreningen kan medföra skada eller olägenhet, även om den har en förhållandevis ringa omfattning.

5.12 Överträdelser, påföljder m.m.

5.12.1 Straffrättsligt ansvar

I samband med att ansvaret för efterbehandling övervägs kan omständigheter uppmärksammas som kan grunda ett straffrättsligt ansvar. Tillsynsmyndigheten kan då behöva överväga om en åtalsanmälan ska göras. Det ansvar som i första hand kan komma i fråga bör vara ansvar för miljöbrott.²⁹³

Vidare kan ansvar för försvårande av miljökontroll aktualiseras om tillsynsmyndighetens verksamhet försvåras genom att efterfrågad uppgift inte lämnas eller oriktig uppgift lämnas.²⁹⁴ Exempel på detta är om en verksamhetsutövare inte läm-

²⁸⁹ Prop. 1997/98:45 Del 2 s.123. Se även Rubenson, Miljöbalken, Norstedts Juridik AB, 4:e uppl. 2008 s. 106.

²⁹⁰ Prop. 1997/98:45 Del 2 s.123.

²⁹¹ Prop. 1997/98:45 Del 2 s.123.

²⁹² Dom från Hovrätten för Västra Sverige 2003-04-30 i mål nr B 3450-02.

²⁹³ 29 kap. 1 § första stycket punkterna 1a. (att med uppsåt eller av oaktsamhet förorsaka förorening) och 2 (förvaring eller bortskaffning som kan medföra förorening) miljöbalken.

²⁹⁴ 29 kap. 5 § miljöbalken.

nar uppgifter enligt ett föreläggande med stöd av 26 kap. 21 § miljöbalken.²⁹⁵ Har ett föreläggande om att lämna uppgift förenats med vite kan dock straffrättsligt ansvar inte utkrävas.²⁹⁶

Slutligen kan ansvar aktualiseras för den som vidtar en åtgärd som ökar belastningen av föroreningar i ett miljöriskområde eller på annat sätt försämrar den miljömässiga situationen eller försvårar avhjälpandeåtgärder.²⁹⁷

5.12.2 Rätt till tillträde

Efterbehandling kan ibland behöva ske på mark som någon annan äger eller innehar med särskild rätt. I allmänhet är detta inte något problem eftersom även markägaren normalt är intresserad av att området efterbehandlas. För de ovanliga fallen att ägaren eller innehavaren av marken skulle motsätta sig utredning eller efterbehandling ges i 28 kap. 5 § miljöbalken ett rättsligt stöd för att tvångsvis genomföra dessa åtgärder. Den som är ansvarig för efterbehandling har efter beslut från länsstyrelsen rätt att utföra utredningar och vidta åtgärder på mark som tillhör någon annan.

I bestämmelsens andra stycke finns en ersättningsbestämmelse. Med stöd av denna kan ersättning utgå till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som drabbas av skada eller annat intrång för att efterbehandling sker på fastigheten. Ersättning ska inte betalas om den ersättningsberättigade själv har ett kostnadsansvar enligt 2 kap. 7 § eller 10 kap. miljöbalken. Om obehörig vinst uppkommer enligt 10 kap. 5 § ska detta beaktas vid bedömningen av ersättningens storlek.²⁹⁸

Rätt till tillträde kan även finnas för att genomföra utredningar eller för att utföra förebyggande och avhjälpande åtgärder enligt 28 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken.

I 28 kap. 6 § miljöbalken finns en aktsamhetsregel som är gemensam för bestämmelserna om tillträde. Utredningar och andra åtgärder ska utföras så att skada och annan olägenhet i möjligaste mån undviks. Såväl intrång i allmänna som enskilda intressen ska undvikas. Vad gäller bostäder är rätten till tillträde starkt begränsad med hänsyn till det särskilda integritetsintrång ett sådant tillträde innebär. Tillträde får där ske endast i den utsträckning det behövs för att förebygga eller undanröja olägenhet för människors hälsa. Begränsningen beträffande bostad gäller inte utanför själva bostaden, till exempel i en villaträdgård.²⁹⁹ Ersättning ska betalas om det trots allt uppstår skada eller annat intrång även om kravet på aktsamhet har iakttagits.

²⁹⁵ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 307f.

²⁹⁶ 29 kap. 11 § tredje stycket miljöbalken.

²⁹⁷ 29 kap. 8 § första stycket punkt 5 miljöbalken.

²⁹⁸ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 297.

²⁹⁹ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 298.

6 Tillstånds- och anmälningspliktiga avhjälpande- åtgärder

6.1 Anmälan av avhjälpande

*28 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.
Det är förbjudet att utan anmälan till tillsynsmyndigheten vidta en avhjälpandeåtgärd med anledning av en föroreningskada i ett mark- eller vattenområde, grundvatten, en byggnad eller en anläggning enligt 10 kap. miljöbalken, om åtgärden kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och denna risk inte bedöms som ringa.
Första stycket gäller inte i fråga om områden som blivit förklarade som miljöriskområden enligt 10 kap. 15 § miljöbalken.
Beträffande anmälan enligt första stycket tillämpas bestämmelserna i 20-25 §§. Förordning (2007:735).*

Med avhjälpande avses utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpna en föroreningskada eller en allvarlig miljöskada, se 10 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken i dess lydelse efter den 31 juli 2007.³⁰⁰ Anmälningsskyldigheten enligt 28 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd avser endast föroreningskakador. Vid allvarlig miljöskada finns en skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten enligt 10 kap. 12 och 13 §§ miljöbalken (se avsnitt 9.3).

Anmälningsplikten omfattar endast avhjälpandeåtgärder. Om det i samband med exempelvis schaktning för en ledning i förorenad mark blir nödvändigt med avhjälpandeåtgärder, bör anmälningsplikt för avhjälpandeåtgärderna som huvudregel föreligga. Om en schaktning görs genom ett område som visar sig vara förorenat, och denna inte har föregåtts av en anmälan enligt 28 §, gäller dock alltid underrättelseskyldigheten³⁰¹ (se avsnitt 5.11). Försiktighetsåtgärder kan då krävas av tillsynsmyndigheten enligt de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken.³⁰²

Anmälningsplikt gäller även då avhjälpande ska genomföras i samband med exploatering av en fastighet. Anmälningsplikten bör sannolikt även omfatta utredningar eftersom dessa ingår i definitionen på avhjälpande. Om risken för spridning eller

³⁰⁰ SFS 2007:660.

³⁰¹ 10 kap. 11 § miljöbalken (SFS 2007:660).

³⁰² 2 kap. 3 § miljöbalken.

exponering av föroreningarna anses som ringa behöver avhjälpan det dock inte anmälas. Endast i undantagsfall bör risken vara att betrakta som ringa. Även in-situ behandling och övertäckning av föroreningar är som huvudregel anmälningspliktigt. Bestämmelsen om anmälningsplikt är straffsanktionerad.³⁰³

En anmälningspliktig verksamhet får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.³⁰⁴ En anmälan ska vara skriftlig och ges in i två exemplar.³⁰⁵ Anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter.³⁰⁶

Vidare ska en anmälan i den utsträckning det behövs innehålla en MKB enligt 6 kap. miljöbalken.

6.2 Tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöbalken i övrigt

6.2.1 Miljöfarlig verksamhet - avfallsanläggningar m.m.

Regeringen har i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd föreskrivit anmälnings- respektive tillståndsplikt för avfallsanläggningar och användning av avfall för anläggningsändamål.

Genom ändring³⁰⁷ i bilagan den 1 januari 2008 har det öppnats möjligheter att via ett anmälningsförfarande utföra behandling av uppgrävda förorenade massor på den plats där de uppkommit, punkt 90.370. Sådan behandling var tidigare i princip alltid tillståndspliktig. Anmälningsförfarandet förutsätter dock att:

- anläggningen finns på platsen under högst en tolv månaders period
- behandlingen inte innebär någon form av deponering på platsen.

Om syftet är att använda de reade massorna till återfyllnad inom det område som efterbehandlas är det ett led i saneringen och räknas inte som deponering. Om återfyllnad av reade massor däremot utförs i syfte att bortskaffa avfall räknas det som deponering och är därmed tillståndspliktigt. Om massorna används för anläggningsändamål kan också verksamheten vara tillstånds- eller anmälningspliktig,

³⁰³ 29 kap. 4 § miljöbalken.

³⁰⁴ 9 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken.

³⁰⁵ 25 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

³⁰⁶ 25 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

³⁰⁷ SFS 2007:674.

enligt punkterna 90.130 alternativt 90.140 i bilagan till förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. För ytterligare vägledning och information se Naturvårdsverkets handböcker om deponering av avfall (2004:2), mottagningskriterier för avfall till deponi (2007:1) och återvinning av avfall i anläggningsarbeten (2010:1).

Behandling av uppgrävda förorenade massor enligt ovanstående ska anmälas till tillsynsmyndigheten enligt 21 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Avhjälpandeåtgärden i sig ska även anmälas till tillsynsmyndigheten enligt 28 § samma förordning. Dessa båda anmälningar kan i lämpliga fall göras i samma dokument.

Begreppet anläggning i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd avser många olika sorters verksamheter och vad som ska anses utgöra en anläggning måste därför bestämmas med hänsyn till den enskilda verksamhetens art. Enbart det förhållandet att en verksamhet har bedrivits med viss varaktighet medför inte att en anläggning har inrättats.³⁰⁸ För att det ska vara fråga om en anläggning krävs att åtminstone någon åtgärd av teknisk natur har vidtagits för att möjliggöra verksamheten.³⁰⁹ Miljööverdomstolen har ansett att en verksamhet som bestod av yrkesmässig insamling av avfall som förts för mellanlagring till en särskild plats inom ett industriområde och som hade en delvis hårdgjord yta och var inhägnad skulle betraktas som en anläggning för mellanlagring.³¹⁰ Deponering omfattas av deponeringsförordningen (2001:512). Eftersom deponeringsförordningen innehåller krav av teknisk natur krävs någon form av anläggning och verksamheten omfattas därmed av FMH-bilagan.

Vid bestämmande av vilka verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga är även definitionen av deponi respektive behandling av intresse.

Enligt 5 § avfallsförordningen (2011:927) avses med deponi upplagsplats för avfall. Som deponi anses inte en plats eller anläggning där avfall

- 1) omlastas för att beredas för vidare transport till en annan plats där det ska återvinnas, behandlas eller bortskaffas
- 2) lagras innan det återvinns eller behandlas, om lagringen sker för en kortare period än tre år, eller
- 3) lagras innan det bortskaffas, om lagringen sker för en kortare period än ett år.

³⁰⁸ Miljööverdomstolens dom 2002-05-13 i mål M 768-01 (MÖD 2002:36).

³⁰⁹ Miljööverdomstolens dom 2005-07-21 i mål M 3195-04 (MÖD 2005:37).

³¹⁰ Miljööverdomstolens dom 2004-11-19 i mål M 7488-03 (MÖD 2004:59).

Enligt 14 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall avses med behandling användning av fysikaliska, termiska, kemiska eller biologiska metoder, inklusive sortering, som ändrar avfallets egenskaper så att dess mängd eller farlighet minskas, hanteringen underlättas eller återvinning gynnas.

I Naturvårdsverkets allmänna råd (2004:14) till avfallsförordningen avseende farligt avfall finns som allmänt råd till bilaga 4 och 5 en definition på lagring och mellanlagring:

» Med tillfällig lagring bör avses lagring på den plats där det farliga avfallet har uppkommit och lagras i avvaktan på bortforsling eller när det lagras hos behandlingsföretag i avvaktan på behandling.

» Med mellanlagring bör avses sådan lagring som ej är deponi enligt 5 § 2. och 3. avfallsförordningen (2011:927) och som utgör yrkesmässig insamling och lagring på en plats, där avfallet inte har uppkommit och där avfallet inte heller ska bortskaffas eller återvinnas i enlighet med koderna D1 – D14 och R1 – R12 i förordningens bilaga 4 och 5.

Tillfällig lagring på samma plats som massorna har uppkommit på bör alltså inte betraktas som mellanlagring. Lagring på annan plats betraktas som *mellanlagring* under förutsättning att det inte är fråga om deponering eller en plats där avfallet ska bortskaffas eller återvinnas i enlighet med vad som anges ovan.

Det kan vara svårt att bedöma om uppgrävda massor är farligt avfall eller inte. Vägledning finns på Naturvårdsverkets hemsida.³¹¹

6.2.2 Transport av avfall

En fråga som regelmässigt uppkommer i samband med efterbehandlingsåtgärder är om det krävs tillstånd eller anmälan för att transportera avfall. Regler om detta finns i avfallsförordningen (2011:927).

6.2.3 Vattenverksamhet

Vad som avses med vattenverksamhet definieras i 11 kap. 2 § miljöbalken. Som exempel kan nämnas uppförande av anläggningar, fyllning och pålning i vattenområden samt grävning, schaktning och muddring i vattenområden. Även bortledande av ytvatten och grundvatten är vattenverksamhet. Utsläpp av förorenat vatten i vattenområde är inte vattenverksamhet utan miljöfarlig verksamhet.³¹²

³¹¹ www.naturvardsverket.se

³¹² 9 kap. 1 § miljöbalken.

Vattenverksamhet är som huvudregel tillstånds- eller anmälningspliktig.³¹³ Tillståndsplikten framgår av 11 kap. 9-16 §§ miljöbalken. I 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet anges för vilka vattenverksamheter det gäller anmälningsplikt i stället för tillståndsplikt. Tillstånd eller anmälan krävs inte om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena.³¹⁴ För mer information om hur bestämmelserna om vattenverksamheter bör tillämpas hänvisas till Naturvårdsverkets handbok (2008:5) om vattenverksamheter.

6.2.4 Områdesskydd

Vid utförande av efterbehandlingsåtgärder kan hänsyn behöva tas till områdesskyddet i 7 kap. miljöbalken. Här kan särskilt nämnas naturreservat, biotopskyddsområden, strandskyddsområden, vattenskyddsområden och Natura 2000-områden.

Vad som är ett biotopskyddsområde framgår av 7 kap. 11 § miljöbalken jämte förordningen (1998:1252) om områdesskydd.³¹⁵

Mark- och vattenområden kan förklaras som vattenskyddsområde.³¹⁶ För ett sådant område kan föreskrifter meddelas i enlighet med vad som framgår av 7 kap. 22 och 30 §§ miljöbalken.

Regeringen har beslutat att ett stort antal områden är Natura 2000-områden³¹⁷. Naturvårdsverket för en förteckning över dessa områden.³¹⁸ Tillstånd krävs för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön inom dessa områden.³¹⁹

Strandskyddet³²⁰ omfattar land- och vattenområden intill 100 meter från strandlinjen. Möjlighet finns att besluta om upp till 300 meter. Vilka restriktioner som gäller inom strandskyddsområdet och undantagen från dessa framgår av 7 kap. 15-18 h §§ miljöbalken.

³¹³ 11 kap. 9 § miljöbalken.

³¹⁴ 11 kap. 12 § miljöbalken.

³¹⁵ 5-8 §§ samt bilaga 1-3 förordningen (1998:1252) om områdesskydd.

³¹⁶ 7 kap. 21 § miljöbalken.

³¹⁷ 7 kap. 27-28 §§ miljöbalken.

³¹⁸ Naturvårdsverkets förteckning över naturområden som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken NFS 2007:1.

³¹⁹ 7 kap. 28 a-29 b §§ miljöbalken.

³²⁰ 7 kap. 13-14 §§ miljöbalken.

6.3 Föreläggande att ansöka om tillstånd

Tillståndsprövning kan också initieras tillsynsvägen.³²¹ Om en verksamhet medför *risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter* för människors hälsa eller miljön, får tillsynsmyndigheten i enskilda fall förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd. Bestämmelsen gäller inte verksamheter som är tillståndspliktiga.

Ett föreläggande kan avse såväl pågående som planerad verksamhet och kan även omfatta verksamheter eller åtgärder som avser efterbehandling.³²² Bestämmelsen kan därför vara av betydelse vid större projekt för exploatering eller efterbehandling. En sådan tillståndsansökan ska prövas av länsstyrelsen.³²³

I de fall vattenverksamhet anmälts³²⁴ hos tillsynsmyndigheten kan myndigheten när anmälningsärendet är tillräckligt utrett förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd enligt 11 kap. 9 § miljöbalken, om det behövs med hänsyn till verksamhetens påverkan på miljön eller enskilda intressen.³²⁵

6.4 Plan- och bygglagen (2010:900)

Den nya plan- och bygglagen (2010:900) och plan- och byggförordningen (2011:338) trädde i kraft den 2 maj 2011.

6.4.1 Bygglov för upplag

Bygglov krävs för att anordna upplag.³²⁶ I kommentaren³²⁷ till plan- och bygglagen anges bland annat följande angående vad som är upplag: ”Upplag i PBL:s mening torde endast föreligga, när uppläggningsen i någon mån är självständig i förhållande till annan verksamhet. Det innebär att byggnadsmaterial som lagras på en byggarbetsplats inte kräver lov liksom inte heller timmerupplag som ska hämtas intill en skogsbilväg. Anläggningar för deponering av avfall och liknande brukar betraktas som upplag.”

³²¹ 9 kap. 6 § andra stycket miljöbalken.

³²² Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 113.

³²³ 7 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

³²⁴ 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.

³²⁵ 23 § första stycket andra punkten förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.

³²⁶ 6 kap. 1 § andra punkten plan- och byggförordningen (2011:338).

³²⁷ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, Norstedts Juridik AB, Del 2 s. 8:18-19 (supplement 9, sept. 2003 respektive supplement 2, juli 1997).

6.4.2 Betydelse av detaljplan

Genom detaljplan styr kommunen den närmare regleringen av användningen av mark- och vattenområden, byggandets omfattning och utformning och placering av byggnader och andra anläggningar. I detaljplanen ska anges en genomförandetid på 5-15 år.³²⁸ Före den tidens utgång får mot berörda fastighetsägares vilja planen i princip inte ändras, ersättas eller upphävas.³²⁹ Efter genomförandetidens utgång får kommunen göra detta utan att den gamla planens rättigheter beaktas.³³⁰

I en detaljplan får det bestämmas att bygglov inte ska ges till åtgärder som innebär en väsentlig ändring av markens användning om inte markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en markförening har avhjulpts eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten.³³¹ Bestämmelsen ger kommunen ett verktyg att ställa krav på vissa åtgärder vid planläggning av förorenad mark samtidigt som exploatörerna får besked om att bygglov kommer att kunna ges. På så sätt undanröjs den oklarhet som tidigare rått i frågan huruvida ett avhjälpande av en markförening måste vara utfört och området fullt ut vara lämpligt att bebygga innan en detaljplan för området kan antas. En förutsättning för att kommunen skall kunna ställa krav på sådana åtgärder i detaljplanen bör vara att det i samband med planläggningen kan visas att dessa kommer att leda till avsett resultat, det vill säga att marken kommer att bli lämplig att bebygga. Detta betyder att en markförenings omfattning och innehåll behöver utredas redan vid planläggningen för att det skall gå att bedöma om marken är lämplig att bebygga efter en efterbehandlingsåtgärd.³³²

Här är det viktigt att observera att tillsynsmyndigheten för ett förorenat område kan begära utredning och åtgärder oberoende av vad som redovisats i planhandlingar eller reglerats i eventuella avtal.³³³ En detaljplan binder alltså inte tillsynsmyndigheten i fråga om vilka efterbehandlingsåtgärder som kan vara aktuella utan myndigheten är fri att framställa krav på utredningar och skyddsåtgärder mot exploatören. Att området har detaljplanlagts bör dock kunna få betydelse vid skälighetsavvägningen mot exploatören enligt 2 kap. 7 § miljöbalken, särskilt om detaljplanen nyligen har antagits och genomförandetiden inte har gått ut samt kraven inte framgår av detaljplan.

³²⁸ 4 kap. 21 § plan- och bygglagen (2010:900).

³²⁹ 4 kap. 39 § plan- och bygglagen (2010:900).

³³⁰ 4 kap. 40 § plan- och bygglagen (2010:900).

³³¹ 4 kap. 14 § fjärde punkten plan- och bygglagen (2010:900)

³³² Prop. 2006/07:122 s. 43 f.

³³³ Prop. 2006/07:122 s. 44.

Läs mer om förorenade områden och detaljplaner i Naturvårdsverkets rapport 5608, Förorenade områden och fysisk planering. Observera dock att rapporten skrevs innan den nya plan- och bygglagen trädde i kraft.

7 Tillstånds rättskraft och efterbehandlingsvillkor

Tillståndsplikten, MKB, förfarandet vid tillståndsmyndigheten m.m. beskrivs i Naturvårdsverkets handbok (2003:5) om tillståndsprovning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet.

7.1 Tillstånds rättskraft

Lagakraftvunna domar och beslut som avser tillstånd enligt balken gäller enligt 24 kap. 1 § miljöbalken mot alla ”såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet”. Till följd av vissa bestämmelser kan dock ett tillstånd begränsas. Som exempel på sådana bestämmelser kan nämnas regeringens möjlighet att med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken utfärda generella föreskrifter för miljöfarlig verksamhet.

Vidare kan undantag göras för brådskande förelägganden och förbud som är nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer. Antingen bör sannolikheten för skada vara stor eller den befarade skadan vara betydande.³³⁴

Vad gäller frågor som har prövats vid tillståndsgivningen kan i princip inga ytterligare krav ställas på verksamhetsutövaren med hänvisning till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.³³⁵ I förarbetena uttalas att avseende sådana frågor som faller under miljöbalkens tillämpningsområde, men som inte har varit *föremål för bedömning* vid provningen, kan tillsynsmyndigheten meddela föreläggande³³⁶ direkt med stöd av balkens regler, till exempel vid åsidosättande av efterbehandlingsskyldighet.³³⁷

Vad som avses med ”föremål för bedömning” är inte entydigt. Om tillståndsmyndigheten uttryckligen har uttalat sig angående en frågeställning torde rättskraften omfatta den frågan, även om det inte föreskrivits något särskilt villkor.³³⁸ Till ledning för vad som varit *föremål för bedömning* kan tillsynsmyndigheten granska formuleringen av själva tillståndet, villkoren, domskäl/överväganden, övriga hand-

³³⁴ Se vidare Bjällås m.fl., Miljöskyddslagen, Publica, 2 uppl. 1996 s. 180f; där det som exempel enligt miljöskyddslagen anges t.ex. häftigt uppblossande epidemi, ett Koncessionsnämndsbeslut angående allvarligt hot mot riksintresse och ett regeringsbeslut angående damning från sandmagasin. Möjligheten till undantag bör alltså endast vara tillämplig i mycket särskilda fall.

³³⁵ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 272.

³³⁶ Med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken.

³³⁷ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 272.

³³⁸ Naturvårdsverkets handbok (2001:4) om operativ tillsyn s. 93.

lingar i ärendet samt protokoll från förhandlingen.³³⁹ Tillståndet omfattar inte förorening som uppkommit före den tidpunkt då tillstånd meddelats.³⁴⁰

Rättsläget är dock oklart och det har hävdats att endast frågor som uttryckligen regleras i tillståndet omfattas av bestämmelsen.³⁴¹ Frågan bör lämpligen lösas i rättspraxis.

Tillståndets rättskraft bör dock inte kunna hindra krav på ytterligare efterbehandlingsåtgärder, när villkoret endast anger att en avvecklingsplan ska inges i god tid före en nedläggning av hela eller delar av verksamheten (se avsnitt 7.2.3).

Har villkoret däremot utformats som specifika krav på efterbehandlingsåtgärder kan tillståndets rättskraft hindra tillsynsmyndigheten att framställa krav på ytterligare åtgärder. Miljööverdomstolen har i den nedan (se avsnitt 7.2.1) återgivna domen³⁴² där bolaget ålades att utföra en utredning enligt MIFO fas 1 - anført:

» Behovet av eventuella åtgärder sedan utredningen redovisats bör bedömas av länsstyrelsen inom ramen för tillsynsverksamheten.

Villkoret utformades av Miljööverdomstolen som inte införde något bemyndigande till tillsynsmyndigheten att vid behov meddela ytterligare villkor i anledning av utredningen.

I den nedan (se avsnitt 7.2.2) återgivna domen³⁴³ meddelades ett villkor om vad som gällde innan bolaget vidtar åtgärder som innebär att förorenade områden påverkas eller täcks. Här hade länsstyrelsen däremot genom delegation fått möjlighet att fastställa de ytterligare villkor som kan fordras beträffande utredning och efterbehandling av förorenade områden. Miljööverdomstolen hänvisade till denna delegation i sina domskäl.

För att undvika diskussioner om rättskraftens omfattning kan tillsynsmyndigheten kräva att tillsynsmyndigheten genom delegation³⁴⁴ får rätt att fastställa de ytterli-

³³⁹ Naturvårdsverkets handbok (2001:4) om operativ tillsyn s. 93.

³⁴⁰ Prop. 1987/88:85 s. 217.

³⁴¹ Se vidare Bengtsson m.fl. Miljöbalken En kommentar Del II 24:4 (supplement 7, juli 2008) och där gjorda hänvisningar samt Darpö, Naturvårdsverkets rapport 5242 Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten s. 69 och Rikard Setterlid Offentlig tillsyn enligt miljöbalken, Norstedts Juridik AB, 2000 s. 81-82.

³⁴² Miljööverdomstolens dom 2008-06-03 i mål nr M 696-07 (Villkor om MIFO och avvecklingsplan) (MÖD 2008:22).

³⁴³ Miljööverdomstolens dom 2008-06-25 i mål nr M 9074-06.

³⁴⁴ Enligt 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken.

gare villkor som kan fordras beträffande utredning och efterbehandling av förorenade områden med anledning av villkor angående efterbehandling.

Att en efterbehandlingsfråga har reglerats i ett tillstånd innebär att tillsynsmyndigheten inte kan meddela föreläggande och förbud i den frågan i den utsträckningen frågan omfattas av rättskraften.³⁴⁵ Däremot kan det i många efterbehandlingsfall finnas förutsättningar för att ompröva de villkor som reglerar efterbehandlingsfrågor (se avsnitt 7.4).

Enligt 5 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken ska äldre tillstånd enligt bland annat miljöskyddslagen (1969:387) anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken.

7.2 Villkor angående efterbehandling

7.2.1 Utredning av förorening

Tillsynsmyndigheten kan i sitt yttrande över tillståndsansökan och vid eventuell förhandling framställa krav på efterbehandlingsvillkor på samma sätt som andra villkor.

Frågan om det vid tillståndsprövning är möjligt att meddela villkor om efterbehandling har behandlats i dom från Miljööverdomstolen.³⁴⁶ Domstolen fann att det sökande bolaget, mot sitt bestridande, inte genom ett villkor i tillståndet kunde åläggas att utföra markundersökningar som inte hade samband med efterbehandlingsåtgärder för den sökta verksamheten, i vidare omfattning än vad som framgick av det aktuella villkoret. Om krav på efterbehandling av det tidigare förorenade markområdet skulle kunna utgöra en förutsättning för den ansökta verksamhetens tillåtlighet borde enligt domstolen markundersökningar ha utförts och redovisats innan tillstånd givits för verksamheten.

Villkoret hade följande lydelse:

» Bolaget skall senast ett år efter det att domen vunnit laga kraft till tillsynsmyndigheten redovisa resultatet av en undersökning enligt MIFO fas I, omfattande en historisk redovisning av vilka verksamheter som bedrivits inom olika delar av bolagets nuvarande verksamhetsområde och vilka föroreningar detta kan ha medfört i marken.

³⁴⁵ 26 kap. 9 § miljöbalken.

³⁴⁶ Miljööverdomstolens dom 2004-12-21 i mål nr M 9923-02 (Tillstånd med villkor om MIFO).

I ett av de senare rättsfallen³⁴⁷ har Miljööverdomstolen fastställt villkor om undersökning och efterbehandling med följande innehåll:

» Bolaget skall i samråd med tillsynsmyndigheten --- påbörja undersökning (MIFO fas 1) för att kartlägga eventuellt behov av sanerings- och efterbehandlingsåtgärder av mark- och vattenområden, anläggningar och byggnader som kan ha påverkats av föroreningar från verksamheten. Med stöd av 19 kap 5 § 1 st. p 8 och 22 kap 25 § 3 st. miljöbalken bemyndigas tillsynsmyndigheten att utifrån vad som framkommer vid undersökningen föreskriva ytterligare villkor beträffande de undersökningar och/eller åtgärder som ur förorenings- och saneringssynpunkt kan anses behövliga. Den tid vid vilken undersökning enligt MIFO fas 1 skall ha påbörjats bestäms till sex månader efter det att domen vunnit laga kraft.

I en dom³⁴⁸ från Miljööverdomstolen hade ett bolag under en lång tid släppt ut kondensatvatten till en damm. Domstolen ansåg att frågan om efterbehandling av dammen borde avgöras inom ramen för tillståndsprövningen. Domstolen konstaterade att varken det faktum att utsläppen till dammen kommer att upphöra eller att dammen förorenats även av andra verksamhetsutövare ger anledning till en annan bedömning. Eftersom det saknades underlag sattes frågan om efterbehandling av dammen på ett knappt års provotid.

I ett annat rättsfall³⁴⁹ hade miljödomstolen angett i sin dom att för att ett av länsstyrelsens föreslagna villkor om utredning enligt MIFO fas 1 skulle kunna fastställas måste det finnas en reell risk för förorening inom anläggningsområdet. I det aktuella fallet ansågs den verksamhet som tillståndet avsåg inte ha gett upphov till förorening. Bolaget gjorde gällande att det inte fanns några lagliga möjligheter att fastställa ett sådant villkor. Miljööverdomstolen ansåg att det inte fanns några formella hinder och konstaterade att länsstyrelsen enligt 10 kap. miljöbalken hade kunnat meddela ett föreläggande mot bolaget med samma krav som i villkoret. Frågan blev då i vilket formellt sammanhang ett utredningsföreläggande mot bolaget borde beslutas. Domstolen uttalade därefter:

» På den aktuella platsen har industriell verksamhet bedrivits sedan 1868. Verksamhet som är likartad med den nuvarande har utövats i flera decennier. Det finns därför ett samband mellan den nu tillståndsgivna verksamheten och de föroreningar som kan förekomma inom verksamhetsområdet. Den fortsatta verksamheten kan komma att bidra till ytterligare föroreningar. Enligt Miljööverdomstolen kan det vara lämpligt att nu ta ett samlat grepp på föroreningsituationen på området. Det kan därför

³⁴⁷ Miljööverdomstolens dom 2007-04-24 i mål nr M 3455-06 (MÖD 2007:14).

³⁴⁸ Miljööverdomstolens dom 2007-08-27 i mål nr M 2849-07 (MÖD 2007:34).

³⁴⁹ Miljööverdomstolens dom 2008-06-03 i mål nr M 696-07 (Villkor om MIFO och avvecklingsplan) (MÖD 2008:22).

inte anses olämpligt eller oskäligt att i detta sammanhang besluta om skyldighet för bolaget att utreda föroreningsläget på området. Behovet av eventuella åtgärder sedan utredningen redovisats bör bedömas av länsstyrelsen inom ramen för tillsynsverksamheten.

Här kan noteras att i detta villkor, till skillnad mot det av miljödomstolen utformade villkoret i föregående rättsfall, har Miljööverdomstolen inte infört något bemyndigande till länsstyrelsen att vid behov meddela ytterligare villkor i anledning av utredningen. Frågan om rättskraftens betydelse behandlas ovan i avsnitt 7.1

7.2.2 Behov av efterbehandling

Även andra villkor angående efterbehandling har prövats i Miljööverdomstolen. I ett mål³⁵⁰ angående tillstånd till befintlig och utökad verksamhet hade länsstyrelsen föreslagit ett antal villkor avseende förorenade områden/efterbehandling. Förutom ett villkor angående vad som gäller om verksamheten i sin helhet eller i någon del av den tillståndsprövade verksamheten upphör meddelades följande villkor:

» Innan bolaget vidtar åtgärder som innebär att förorenade områden påverkas eller täcks, t.ex. vid anläggande av täta ytor eller utförande av olika byggnationer, skall bolaget till tillsynsmyndigheten komma in med förslag på undersökning av föroreningsförekomst för aktuellt område.

I domen hade länsstyrelsen genom delegation fått möjlighet att fastställa de ytterligare villkor som kan behövas beträffande utredning och efterbehandling av förorenade områden enligt dessa villkor. Miljööverdomstolen ansåg det inte lämpligt att ställa krav på ytterligare utredning utöver vad som täcktes av det meddelade villkoret.

Länsstyrelsen hade i samma dom ett förslag till villkor för den situationen att verksamheten orsakar föroreningar som uppmärksammas medan verksamheten pågår. Här ansåg miljödomstolen att detta regleras enligt 10 kap. miljöbalken och inte behöver detaljregleras i tillståndet. Domen överklagades inte i den delen.

I ett mål³⁵¹ om omprövning av villkor för en verksamhet beslutade Miljööverdomstolen bland annat att verksamhetsutövaren inom 15 år efter att domen vunnit laga kraft genom bortgrävning ska sanera förorenad mark och byggnader inom industriområdet. Domens prejudikatvärde beträffande omfattningen av saneringsåtgärderna är diskutabelt eftersom miljöskyddslagen (1969:387) tillämpats i målet.

³⁵⁰ Miljööverdomstolens dom 2008-06-25 i mål nr M 9074-06.

³⁵¹ Miljööverdomstolens dom 2010-11-10 i mål nr M 9766-09 (Tillståndsvillkor om efterbehandling) (2010:49).

7.2.3 Avslutningsvillkor

Naturvårdsverket anser att det som regel vid tillståndsprövning av verksamheter bör föreskrivas villkor som säkerställer att nödvändiga åtgärder vidtas vid en nedläggning av verksamheten.³⁵² Sådana villkor avser åtgärder i samband med verksamhetens avslutande. Utrymmet för tillsynsmyndigheten att under verksamhetens gång meddela förelägganden om efterbehandlingsåtgärder får bedömas från fall till fall med beaktande av olika villkors rättskraft.

Miljööverdomstolen har i ett mål,³⁵³ med ändring av tidigare praxis,³⁵⁴ ansett att tillståndet skulle förenas med följande villkor:

» Bolaget skall i god tid före nedläggning av hela eller delar av verksamheten ge in en avvecklingsplan till tillsynsmyndigheten för godkännande.

I en annan dom³⁵⁵ har Miljööverdomstolen utvecklat motsvarande villkor något:

» Bolaget skall till tillsynsmyndighet i god tid före en nedläggning av hela verksamheten inge en avvecklingsplan och i fråga om del av verksamheten en anmälan om nedläggningen. Om det finns behov får länsstyrelsen efter anmälan föreskriva att en avvecklingsplan ska ges in.

7.2.4 Sammanfattning av villkorsförslag

Följande villkor har godtagits i praxis.

Undersökning

Vid misstanke om förorening inom verksamhetsområdet.

» Bolaget skall i samråd med tillsynsmyndigheten --- påbörja undersökning (MIFO fas 1) för att kartlägga eventuellt behov av sanerings- och efterbehandlingsåtgärder av mark- och vattenområden, anläggningar och byggnader som kan ha påverkats av föroreningar från verksamheten. Med stöd av 19 kap 5 § 1 st. p 8 och 22 kap 25 § 3 st. miljöbalken bemyndigas tillsynsmyndigheten att utifrån vad som framkommer vid undersökningen föreskriva ytterligare villkor beträffande de undersökningar och/eller åtgärder som ur förorenings- och saneringssynpunkt kan anses behövliga. Den tid vid vilken undersökning enligt MIFO fas 1 skall ha påbörjats bestäms till sex månader efter det att domen vunnit laga kraft.

³⁵² Jmf också direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar), tidigare IPPC-direktivet och direktiv 96/61/EG om samordnade och förebyggande åtgärder. Se också förordningen (2004:989) om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter.

³⁵³ Miljööverdomstolens dom 2005-05-10 i mål nr M 8553-03 (MÖD 2005:23).

³⁵⁴ Miljööverdomstolens dom 2003-07-04 i mål nr M 1936-03.

³⁵⁵ Miljööverdomstolens dom 2008-06-03 i mål nr M 696-07 (Villkor om MIFO och avvecklingsplan).

Behov av efterbehandling

» *Innan bolaget vidtar åtgärder som innebär att förorenade områden påverkas eller täcks, t.ex. vid anläggande av täta ytor eller utförande av olika byggnationer, skall bolaget till tillsynsmyndigheten komma in med förslag på undersökning av föroreningsförekomst för aktuellt område. Med stöd av 19 kap 5 § 1 st. p 8 och 22 kap 25 § 3 st. miljöbalken bemyndigas tillsynsmyndigheten att utifrån vad som framkommer vid undersökningen föreskriva ytterligare villkor beträffande de undersökningar och/eller åtgärder som ur förorenings- och saneringssynpunkt kan anses behövliga.*

Avslutningsvillkor

» *Bolaget skall till tillsynsmyndighet i god tid före en nedläggning av hela verksamheten inge en avvecklingsplan och i fråga om del av verksamheten en anmälan om nedläggningen. Om det finns behov får länsstyrelsen efter anmälan föreskriva att en avvecklingsplan ska ges in.*

7.3 Villkor angående säkerhet

Tillstånd får göras beroende av att verksamhetsutövare ställer säkerhet för kostnaderna för efterbehandling och andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda.³⁵⁶ Enligt kommentaren till miljöbalken bör myndigheten göra en bedömning av vilken inverkan verksamheten kan väntas ha på miljön och vilka åtgärder som efter dess avslutande kommer att behövas för återställande. I förarbetena anges bland annat att starka skäl att meddela villkor om säkerhet föreligger om den aktuella verksamheten kan förutses avslutas inom viss tid och det kan föreligga ett efterbehandlingsbehov. Det kan också finna skäl att meddela villkor om säkerhet för fall då det kan ställas krav på en verksamhet att fortlöpande låta frakta bort avfall. I anslutning till detta förarbetsuttalande anges i kommentaren att allmänt torde kunna sägas, att om en så kostsam återställning kan befaras att företaget kan få svårigheter att klara den, så stämmer det bäst med tankegångarna bakom balken att kräva säkerhet.³⁵⁷

Krav på säkerhet för annat än täkter, avfallsanläggningar och gruvor har tidigare varit ytterst ovanligt. Under senare år har det dock framställts krav även för andra verksamheter som till exempel vindkraftverk. Om tillståndet omfattar deponering får tillstånd meddelas endast om verksamhetsutövaren ställer säkerhet för att de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten fullgörs eller vidtar någon

³⁵⁶ 16 kap. 3 § miljöbalken.

³⁵⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 205 och Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del II s. 16:9 (supplement 8, juli 2009).

annan lämplig åtgärd för sådant säkerställande.³⁵⁸ Även tillstånd till täkt får lämnas endast om det ställs säkerhet för de villkor som gäller för tillståndet.³⁵⁹

En säkerhet ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Den kan ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet.³⁶⁰ Säkerhetens storlek bör beräknas så att den motsvarar kostnaderna för den efterbehandling eller andra avhjälpandeåtgärder eller återställandeåtgärder som kan bli följden av den bedrivna verksamheten.³⁶¹ Numera kan alla gängse former av säkerheter på den finansiella marknaden godtas som säkerhet. Det är dock sökanden som måste visa att den erbjudna säkerheten är tillräcklig och godtagbar för sitt ändamål.³⁶² Säkerheten prövas av tillståndsmyndigheten.³⁶³

Miljööverdomstolen har funnit att det i vissa fall inte är nödvändigt att säkerhet ställs för kostnader motsvarande det totala efterbehandlingsbehovet redan när verksamheten startas och uttalat att säkerhet i stället kan ställas successivt.³⁶⁴ Miljööverdomstolen har i en dom³⁶⁵ om tillstånd till utökad gruvverksamhet konstaterat att verksamhetsutövaren också var skyldig att ställa säkerhet för fullgörande av efterbehandlingsåtgärder avseende redan utförd deponering.

7.4 Omprövning av villkor

Tillsynsmyndigheten ska fortlöpande bedöma om villkoren i ett tillstånd är tillräckliga och om så inte är fallet begära omprövning i den utsträckning detta är möjligt.³⁶⁶

För det fall villkoren i ett tillstånd avseende miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet behöver omprövas för att efterbehandlingsåtgärder ska kunna genomföras anges i 24 kap. 5 § miljöbalken under vilka förutsättningar detta kan ske. När det har förflutit tio år från tillståndsbeslutet kan villkoren alltid omprövas.³⁶⁷ Omprövning kan också ske ”om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av

³⁵⁸ 15 kap. 34 § miljöbalken.

³⁵⁹ 9 kap. 6a § tredje stycket miljöbalken.

³⁶⁰ 16 kap. 3 § andra stycket miljöbalken.

³⁶¹ Prop. 2006/07:95 s. 111.

³⁶² Prop. 2006/07:95 s. 107.

³⁶³ 16 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken.

³⁶⁴ Miljööverdomstolens domar 2003-12-22 i mål nr M 10565-02 (MÖD 2003:135) och 2005-03-21 i mål nr M 3659-02 (MÖD 2005:15), jmf även 16 kap. 3 § andra stycket miljöbalken.

³⁶⁵ Miljööverdomstolens dom 2006-10-26 i mål nr M 8709-05 (MÖD 2006:385)

³⁶⁶ 26 kap. 1 § andra stycket och 2 § andra stycket miljöbalken.

³⁶⁷ 24 kap. 5 § första stycket första punkten miljöbalken.

någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts”.³⁶⁸ Ett efterbehandlingsbehov *som inte uppmärksammades vid tillståndsprövningen* bör vara en sådan omprövningsgrund.

I det senare fallet får tillståndsmyndigheten också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheter för framtiden.³⁶⁹ Det är alltså möjligt att i de fall en verksamhet har upphört, meddela de förelägganden som behövs, till exempel i fråga om efterbehandling.³⁷⁰

Förutsättningarna för att en omprövning ska kunna tas upp till bedömning regleras i 24 kap. 7 § miljöbalken.³⁷¹ I paragrafen anges de myndigheter som har rätt att begära omprövning. När annan myndighet än domstol eller en kommun är tillståndsmyndighet behövs det inte någon särskild framställan utan tillståndsmyndigheten kan själv ta upp frågan om prövning.³⁷²

³⁶⁸ 24 kap. 5 § första stycket femte punkten miljöbalken.

³⁶⁹ 24 kap. 5 § fjärde stycket miljöbalken.

³⁷⁰ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 258.

³⁷¹ Med stöd av 24 kap. 8 § kan även tillståndshavaren ansöka om villkorsändring.

³⁷² Prop. 1996/97:45 Del 2 s. 259.

8 De upphävda miljöskade- och saneringsförsäkringarna

8.1 Historik

De numera upphävda reglerna om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring fanns i 33 kap. miljöbalken. Enligt 2 § betalades ersättning ur miljöskadeförsäkringen till skadelidande för sådan person- och sakskada som avses i 32 kap. om den skadelidande hade rätt till skadestånd enligt 32 kap. men inte kunde få skadeståndet betalt eller rätten att kräva ut skadeståndet var förlorad, eller det inte kunde utredas vem som var ansvarig för skadan.

Enligt 33 kap. 3 § miljöbalken betalades ersättning ur saneringsförsäkringen för saneringskostnader (handräkningskostnader) som hade uppkommit med anledning av att en tillsynsmyndighet hade begärt verkställighet enligt 26 kap. 17 § miljöbalken eller meddelat förordnande om rättelse enligt 26 kap. 18 §, under förutsättning att den som var ansvarig enligt miljöbalken inte kunde betala. Till skillnad från miljöskadeförsäkringen var det tillsynsmyndigheten som skulle begära ersättning ur försäkringen.

Försäkringsgivare var ett privat bolag som utsågs genom beslut av regeringen,³⁷³ som också fastställde villkoren för de båda försäkringarna.³⁷⁴ Försäkringarna finansierades genom avgifter som betalades in av utövare av miljöfarlig verksamhet.³⁷⁵

8.2 Nuvarande möjligheter till ersättning

Försäkringarna är numera borttagna genom att 33 kap. miljöbalken upphävdes från och med den 1 januari 2010. Det främsta skälet till det är troligen att försäkringarna har utnyttjats i så liten utsträckning att det inte är ekonomiskt försvarbart att ha dem kvar.³⁷⁶ Möjligheten att enligt saneringsförsäkringen få ersättning för så kallade handräkningskostnader har överflyttats till förordningen (2004:100) om avhjälpande av förorenings-skador och statsbidrag för sådant avhjälpande. Naturvårdsverket är behörig myndighet att handlägga utbetalning av ersättningen inom ramen för hanteringen av bidrag till sanering av förorenade områden.

³⁷³ Regeringsbeslut 2005-12-08, nr 32.

³⁷⁴ Godkända genom regeringsbeslut 1998-06-11, nr 44. Villkoren ändrades genom regeringsbeslut 2000-05-25, nr 3, och 2002-12-12, nr 13.

³⁷⁵ Se den numera upphävda förordningen (1998:1473) om miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring.

³⁷⁶ Prop. 2008/09:217 s. 14 f.

Eftersom miljöskadeförsäkringen har haft en sådan begränsad funktion bedöms det i förarbetena inte finnas behov av någon annan ersättning på försäkringens område.³⁷⁷ Skadeståndsreglerna i 32 kap. miljöbalken finns kvar oförändrade. Enligt 32 kap. miljöbalken kan skadestånd under vissa förutsättningar utgå för personskada och sakskada samt ren förmögenhetsskada, som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning.³⁷⁸ Sådana skador kan exempelvis uppkomma genom föroreningar av vatten, luft och mark, buller samt skakningar. Särskilt undantag görs dock för skador som har orsakats av verksamhet som bedrivs i enlighet med tillstånd till vattenverksamhet, eftersom sådana skador ersätts på annat sätt.³⁷⁹

³⁷⁷ Prop. 2008/09:217 s. 14 f.

³⁷⁸ Den skadeståndsskyldige är i regel den som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten.

³⁷⁹ 32 kap. 3 § andra stycket miljöbalken.

9 Ändrade regler i 10 kap. miljöbalken fr.o.m. 1 aug. 2007

9.1 Begreppen föroreningskada, allvarlig miljöskada och avhjälpan

10 kap. 1 § miljöbalken (2007:660)

Med föroreningskada avses i detta kapitel en miljöskada som genom förorening av ett mark- eller vattenområde, grundvatten, en byggnad eller en anläggning kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Med allvarlig miljöskada avses i detta kapitel en miljöskada som är så allvarlig att den

- 1. genom förorening av mark utgör en betydande risk för människors hälsa,*
- 2. genom påverkan på ett vattenområde eller grundvatten har en betydande negativ effekt på kvaliteten på vattenmiljön, eller*
- 3. i en betydande omfattning skadar eller försvårar bevarandet av en djur- eller växtart eller livsmiljön för en sådan art, om skadan avser*
 - a. ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2,*
 - b. ett djurs fortplantningsområde eller viloplats som skyddas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 §, eller*
 - c. en art som skyddas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §.*

Med avhjälpan avses i detta kapitel utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningskada eller en allvarlig miljöskada.

Den 1 augusti 2007 ändrades lydelsen i 10 kap. miljöbalken. I stället för att låta miljöansvarsdirektivets krav enbart komma till uttryck i en förordning ansågs det nödvändigt att omarbota kapitlet.³⁸⁰ Detta eftersom 2 kap. 8 § miljöbalken hänvisar till att en miljöskada ska avhjälpas i den omfattning som anses skäligt enligt 10 kap. Den huvudsakliga förändringen i sak är att ansvaret enligt 10 kap. utvidgats till att inte bara avse föroreningskador utan genom särskilda bestämmelser även omfatta ansvar för så kallade allvarliga miljöskador. Vidare har ett antal underrubriker och även ny terminologi införts. Kapitlets rubrik har ändrats från ”Förorenade områden” till ”Verksamheter som orsakar miljöskador” för att bättre överensstämma med den tredje avdelningens rubrik och för att inkludera de allvarliga miljöskador som nu införts.

³⁸⁰ Prop. 2006/07:95, s. 37.

Genom förändringarna i kapitlets inledande bestämmelse har det nu införts definitioner av de miljöskador som omfattas av verksamhetsutövares och fastighetsägares ansvar. Två nya begrepp har introducerats, föroreningsskada och allvarlig miljöskada. Vad som omfattas av begreppet föroreningsskada är inget nytt i förhållande till tidigare reglering utan det avser skador på mark- och vattenområden samt byggnader och anläggningar. Ett klagörande tillägg har dock skett vad avser skador på grundvatten.³⁸¹

Skadebegreppet har vidare utvidgats till att omfatta allvarliga miljöskador på den biologiska mångfalden av skyddade arter och naturliga livsmiljöer, exempelvis i fråga om djur- eller växtarter eller livsmiljön som skyddas av bestämmelserna i 7 kap. eller 8 kap. miljöbalken.³⁸² Skiljelinjen mellan en föroreningsskada och en allvarlig miljöskada ligger i att miljöskadan ska anses vara så allvarlig att det föreligger en betydande risk för människors hälsa i fråga om markföroreningar, att det ska vara fråga om en påverkan på vatten som har en betydande negativ effekt eller en miljöskada som i betydande omfattning skadar eller försvårar bevarandet av djur- eller växtarter eller vissa livsmiljöer.

Enligt förarbetena kommer tillsynsmyndighetens och verksamhetsutövarens olika bedömningar av miljöskadans svårighetsgrad sannolikt i många fall vara ofrånkomliga. Viss ledning för bedömningen ges i förordningen om allvarliga miljöskador (2007:667) som innehåller kompletterande bestämmelser till kapitlet.³⁸³ Frågan om det är en föroreningsskada eller en allvarlig miljöskada kommer emellertid att få avgöras genom tillsynsmyndighetens prövning och de rättsliga instansernas överprövning med stöd av föreskrifter och vägledande material från ansvariga myndigheter. Det kommer att krävas att tillsynsmyndigheten tar nödvändiga initiativ för att miljöskadan hanteras på rätt sätt. Detta exempelvis genom att begära in ytterligare material från verksamhetsutövaren vid sådana situationer. Har tillsynsmyndigheten från början, till skillnad från verksamhetsutövaren, ansett att det vara fråga om en allvarlig miljöskada krävs att tillsynsmyndigheten förelägger³⁸⁴ verksamhetsutövaren att genast redovisa vilka avhjälpande åtgärder som bör vidtas.³⁸⁵

För att bättre anpassa reglerna i 10 kap. miljöbalken till miljöansvarsdirektivets terminologi har dessutom begreppet avhjälpande ersatt det tidigare begreppet efterbehandling för att beskriva vilka åtgärder som ska vidtas i anledning av en miljöskada. Enligt bestämmelsen omfattar avhjälpandeansvaret nu även utredningar av en konstaterad miljöskada och kompletterande och kompenserande hjälpåtgärder.

³⁸¹ Bengtsson m.fl. Miljöbalken En kommentar Del 1 s.10:8 (supplement 7, juli 2008).

³⁸² Se Bengtsson m.fl. Miljöbalken En kommentar Del 1 s.10:3 (supplement 8, juli 2009).

³⁸³ Se särskilt härom 3-7 §§ i förordningen.

³⁸⁴ Med stöd av 26 kap. miljöbalken, se även vidare avsnitt 4.6.1.

³⁸⁵ Prop. 2006/07:95, s. 67.

De sistnämnda åtgärderna kan medföra skyldighet att utföra åtgärder på annan plats än den skadade miljön.³⁸⁶

9.2 Avhjälpandeansvarets omfattning och innebörd

Fastighetsägarens subsidiära ansvar enligt 10 kap. 3 § gäller endast förorenings-skador. Det innebär att ansvaret enligt paragrafen aktualiseras vid allvarliga miljö-skador endast om den allvarliga miljöskadan även faller in under definitionen av föroreningsskada.³⁸⁷ Paragrafen behandlas vidare i avsnitt 3.3.

Ansvaret för att avhjälpa en miljöskada har delats upp med hänsyn till om det är fråga om föroreningsskador (4 §) eller allvarliga miljöskador (5 §). Vid allvarliga miljöskador anges nu uttryckligen en skyldighet att utföra åtgärder för det avhjälpande som behövs för att omedelbart förebygga ytterligare skada på miljön och risk för människors hälsa. Möjligheterna att jämka ett sådant ansvar är mer begränsade än vad som gäller för föroreningsskador.³⁸⁸ Åtgärderna ska hindra att skadan får spridningseffekter. Det är således fråga om akuta åtgärder som verksamhetsutövaren ska vidta på egen hand, utan att något föregående samråd med tillsynsmyndigheten är nödvändigt. Observera att viss underrättelseskyldighet dock föreligger (se avsnitt 9.3 nedan).

Kompletterande bestämmelser finns i förordningen om allvarliga miljöskador (2007:667).³⁸⁹ Vidare finns vissa ansvarsbegränsningar i de fall skadan har orsakats av utsläpp eller åtgärder som var tillåtna eller inte ansågs skadliga när de ägde rum.³⁹⁰

9.3 Skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten och redogöra för åtgärder vid allvarlig miljöskada

Med hänsyn till att miljöbalken inte innehöll något uttryckligt krav på att verksamhetsutövaren ska informera myndigheterna om en eventuell överhängande fara för allvarlig miljöskada ansågs en upplysningsskyldighet motsvarande miljöansvarsdirektivets krav vara nödvändig.

³⁸⁶ Prop. 2006/07:95, s. 63.

³⁸⁷ Prop. 2006/07:95, s. 127.

³⁸⁸ 10 kap. 4 § 3 stycket och 10 kap. 5 § miljöbalken (2007:660).

³⁸⁹ 8-16 §§ förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador.

³⁹⁰ 10 kap. 5 § tredje stycket miljöbalken (2007:660).

Numera aktualiseras verksamhetsutövarens informationsskyldighet vid fara för allvarlig miljöskada så fort verksamhetsutövaren blivit varse en sådan fara. Även om verksamhetsutövaren inte själv förmår att avvärja en sådan fara är det av stor vikt att tillsynsmyndigheten underrättas. Upplysningsskyldigheten omfattar således såväl upptäckten av en överhängande fara, som ett senare misslyckande att avvärja den.³⁹¹

9.4 Föreläggande om avhjälpande vid allvarliga miljöskador

Tillsynsmyndigheten ska även genom en materiell bedömning fatta beslut huruvida de åtgärder som verksamhetsutövaren vidtagit och redogjort för är att anse som lämpliga och tillräckliga. Om inte, ska tillsynsmyndigheten i sådant fall förelägga verksamhetsutövaren att vidta de ytterligare åtgärder som anses nödvändiga.³⁹²

Observera att en verksamhetsutövares tillstånd inte begränsar tillsynsmyndighetens möjlighet att fatta beslut som innebär ett ingrepp i tillståndet.³⁹³

³⁹¹ 10 kap. 12-13 §§ miljöbalken (2007:660).

³⁹² 10 kap. 14 § miljöbalken (2007:660).

³⁹³ 24 kap. 1 § första stycket miljöbalken och Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar Del I s.10:35 (supplement 7, juli 2008).

Bilaga 1: Rättsliga subjekt och ansvar

Enskilda personer/näringsidkare

Att en fysisk person är ett rättsligt subjekt är naturligt och detta orsakar sällan problem för tillsynsmyndigheten. Ibland kan dock fysiska personer bedriva näringsverksamhet under en annan benämning än sitt eget namn, så kallad enskild firma. Exempelvis kan en fysisk person bedriva måleriverksamhet under namnet ”Kalles Måleri”.³⁹⁴ Det rättsliga subjektet är dock den fysiska personen och inte den enskilda firman. Rätt adressat för krav på utredning eller efterbehandling är den fysiska personen (med det egna personnumret) som bedriver eller har bedrivit verksamheten.

Enkla bolag

Enkla bolag är den enklaste bolagsformen och regleras av lagen om handelsbolag och enkla bolag (som ofta kallas bolagslagen).³⁹⁵ Ett enkelt bolag föreligger om två eller flera (juridiska eller fysiska personer) har avtalat att utöva verksamhet i bolag utan att ett handelsbolag finns.³⁹⁶ Ett enkelt bolag kan i princip bedriva vilken verksamhet som helst, exempelvis uppförande av ett gemensamt hus eller bedrivande av lantbruk.

Ett enkelt bolag är *inte en juridisk person och därmed inte heller ett rättsligt subjekt*. Eftersom det enkla bolaget inte är ett rättsligt subjekt kan krav på utredning eller efterbehandling aldrig riktas mot det enkla bolaget, utan endast mot en eller flera av bolagsmännen det vill säga de fysiska eller juridiska personer som ingått avtal om att utöva verksamhet. Vidare kan krav endast riktas mot den bolagsman som har deltagit i den verksamhet som grundar kravet, även om denne agerat på de andra bolagsmännens vägnar eller under det enkla bolagets firma. Har flera bolagsmän deltagit, personligen eller genom fullmakt, i verksamheten svarar de dock solidariskt för denna³⁹⁷ och ett krav på utredning eller efterbehandling kan riktas mot dem alla eller endast en av dem. De kan därefter inbördes fördela ansvaret.

Enkla bolag registreras inte och saknar organisationsnummer.

³⁹⁴ Ofta anges firman som t.ex. ”Karl Persson m.u.f. (med uppgiven firma) Kalles Måleri”, varefter följer Karl Perssons personnummer.

³⁹⁵ Lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

³⁹⁶ 1 kap. 3 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

³⁹⁷ 4 kap. 5 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

Handelsbolag

Ett handelsbolag är ett enkelt bolag som förts in i handelsregistret.³⁹⁸ Till skillnad från det enkla bolaget är handelsbolaget *en egen juridisk person*.³⁹⁹ Bolaget kan alltså förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter och föra talan inför domstolar och andra myndigheter.

Varje bolagsman i ett handelsbolag är primärt och solidariskt ansvarig för bolagets verksamhet. Detta betyder att tillsynsmyndigheten har möjlighet att utan att först kräva bolaget och även om bolaget försatts i konkurs vända sig direkt mot en eller flera bolagsmän och ställa krav på utredning eller efterbehandling. Den som inträder i ett handelsbolag blir ansvarig för bolagets skyldigheter, även historiska.⁴⁰⁰ En bolagsman som lämnar ett handelsbolag ansvarar inte för bolagets framtida skyldigheter,⁴⁰¹ men fortsätter att vara ansvarig för historiska skyldigheter.⁴⁰² Allt detta räknat från inträdes- respektive utträdestidpunkten.

Krav på utredning eller efterbehandling bör ställas såväl till handelsbolaget som till de enskilda bolagsmännen, utan inbördes fördelning (solidariskt ansvar). De kan därefter inbördes fördela ansvaret. Ett föreläggande mot handelsbolaget och bolagsmännen kan exempelvis formuleras enligt följande: ”Handelsbolaget xx samt bolagsmännen yy och zz föreläggs att var och en för sig eller tillsammans (solidariskt) utföra följande åtgärder/utredningar...”

Ett handelsbolag kan omvandlas till ett kommanditbolag men behåller då sitt organisationsnummer.

Kommanditbolag

Ett kommanditbolag är ett handelsbolag i vilket en eller flera bolagsmän har förbehållit sig att inte svara för bolagets förbindelser med mera än det kapital denne har satt in eller åtagit sig att sätta in i bolaget. En sådan bolagsman kallas *kommanditdelägare*. De bolagsmän som har ett fullt ansvar kallas *komplementärer*.⁴⁰³ Kommanditbolaget måste ha minst en komplementär.⁴⁰⁴ En juridisk person kan vara komplementär.

³⁹⁸ 1 kap. 1 § första stycket lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag. Kravet på att ett handelsbolag måste registreras i handelsregistret infördes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1995.

³⁹⁹ 1 kap. 4 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

⁴⁰⁰ 2 kap. 22 § första meningen lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

⁴⁰¹ 2 kap. 22 § andra meningen lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

⁴⁰² Se t.ex. Nial, Om handelsbolag och enkla bolag, Norstedts Juridik, 3:e uppl. 1992 s. 247.

⁴⁰³ 1 kap. 2 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

⁴⁰⁴ 3 kap. 2 § första meningen lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

Eftersom kommanditbolaget är ett handelsbolag, är bolaget *en egen juridisk person*.⁴⁰⁵

Krav på utredning eller efterbehandling bör ställas både till kommanditbolaget och till komplementären, utan inbördes fördelning (solidariskt ansvar), och med ett begränsat ansvar för kommanditdelägaren. Ett föreläggande mot kommanditbolaget, komplementären och kommanditdelägaren kan exempelvis formuleras enligt följande: ”Kommanditbolaget xx samt komplementären zz och kommanditdelägaren yy föreläggs att var och en för sig eller tillsammans (solidariskt) utföra följande åtgärder/utredningar, varvid ansvaret för kommanditdelägaren dock är begränsat till åtgärder motsvarande en summa om qq kr,…”

Aktiebolag

Bestämmelser om aktiebolag återfinns huvudsakligen i aktiebolagslagen.⁴⁰⁶ Aktiebolaget behöver till skillnad från bolagen ovan inte ha mer än en ägare. En juridisk och/eller fysisk person kan ensam bilda och äga ett aktiebolag.

Ett aktiebolag är *en egen juridisk person* som själv svarar för sina förpliktelser och som ägs av sina aktieägare. Enligt aktiebolagslagen *svarar ägarna inte personligen för bolagets förpliktelser*.⁴⁰⁷ Det betyder att tillsynsmyndigheten i princip aldrig kan göra ägarna till ett aktiebolag ansvariga för en verksamhet som bolaget har bedrivit. Huvudregeln är att krav på utredning eller efterbehandling ska riktas mot aktiebolaget. För ansvarsgenombrott läs vidare i avsnitt 5.4.6.

Ekonomiska föreningar

En ekonomisk förening har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen, genom ekonomisk verksamhet i vilken medlemmarna deltar.⁴⁰⁸ En ekonomisk förening har alltså en kooperativ karaktär och medlemmarna deltar på ett eller annat sätt i verksamheten. Ofta bedrivs själva verksamheten i ett dotterbolag till den ekonomiska föreningen.⁴⁰⁹ Även en bostadsrättsförening är en ekonomisk förening, dock av speciellt slag.

⁴⁰⁵ 1 kap. 4 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

⁴⁰⁶ Aktiebolagslagen (2005:551).

⁴⁰⁷ 1 kap. 3 § första stycket aktiebolagslagen (2005:1385). Det enda undantaget från denna regel är att delägare i advokatbyrå solidariskt svarar för sådana förpliktelser mot klienter som advokatbolaget ådrar sig.

⁴⁰⁸ Medlemmarna ska delta som konsumenter eller andra förbrukare, leverantörer, med egen arbetsinsats, genom att begagna föreningens tjänster, eller på annat liknande sätt. Se 1 kap. 1 § första stycket lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

⁴⁰⁹ Jmf 1 kap. 1 § fjärde stycket lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

Den ekonomiska föreningen är en egen juridisk person och medlemmarna är fria från personligt ansvar för föreningens skulder.⁴¹⁰ Krav på utredning eller efterbehandling ska riktas mot den ekonomiska föreningen. I detta avseende skiljer sig inte bostadsrättsföreningar från andra ekonomiska föreningar.

Samfällighetsföreningar⁴¹¹

En samfällighetsförening är en sammanslutning, som kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter och vars medlemmar utgörs av delägarna i en samfällighet. Samfällighetsföreningens ändamål är att förvalta den samfällighet för vilken den bildats. Samfällighetsföreningen får ej driva verksamhet som är främmande för det ändamål som samfälligheten ska tillgodose. En samfällighetsförening registreras hos den statliga lantmäterimyndigheten.

Även samfällighetsföreningen är alltså en egen juridisk person men medlemmarna är inte fria från personligt ansvar för föreningens skulder.⁴¹² Krav på utredning eller efterbehandling ska riktas mot samfällighetsföreningen.

Ideella föreningar

I ideella föreningar främjas, i motsats till ekonomiska föreningar, inte medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet. Det kan röra sig om t.ex. fackföreningar, fotbollsklubbar, religiösa samfund, branschorganisationer etc. Det kan noteras att det inte finns någon särskild lagstiftning avseende ideella föreningar.

Den ideella föreningen är en egen juridisk person och medlemmarna är fria från personligt ansvar för föreningens skulder. Krav på utredning eller efterbehandling ska riktas mot den ideella föreningen.

Stiftelser

En stiftelse är en juridisk person och kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter. För en stiftelses förpliktelser svarar endast stiftelsens tillgångar, vilket innebär att ingen annan kan åläggas ett ansvar för stiftelsens förpliktelser.⁴¹³ Krav på utredning eller efterbehandling ska riktas mot stiftelsen.

⁴¹⁰ I 1 kap. 3 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar uttrycks detta enligt följande. "För en ekonomisk förenings förpliktelser svarar endast föreningens tillgångar."

⁴¹¹ Samfällighetsföreningars verksamhet regleras bl.a. genom lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter.

⁴¹² I 40 § lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter uttrycks detta enligt följande. "Om samfällighetsföreningens medelsbehov ej täckes på annat sätt, skall bidrag i pengar uttaxeras av medlemmarna".

⁴¹³ 1 kap. 4 § stiftelselagen (1994:1220).

Konkursbo

Ett konkursbo är den juridiska person som övertar tillgångarna i ett bolag som går i konkurs. Konkursboet ska inte blandas ihop med konkursgäldenären, d.v.s. den juridiska person som fanns även före konkursen. Konkursgäldenären benämns vanligen konkursbolaget eller ”X-bolaget i konkurs”. Förvaltningen av ett konkursbo sköts av en eller flera konkursförvaltare.⁴¹⁴ Ett föreläggande om efterbehandling m.m. bör ha konkursboet som adressat, om boet fortsatt verksamheten eller på annat sätt bidragit till föreningen. I sådant fall bör ett föreläggande ställas till X-bolagets konkursbo genom konkursförvaltaren zz. I annat fall, d.v.s. om konkursboet inte fortsatt eller på annat sätt bidragit till föreningen, bör adressaten vara ”X-bolaget i konkurs”.⁴¹⁵

Ett konkursbo kan inte göras ansvarigt för konkursgäldenärens förpliktelser. Ett konkursbo kan dock bedriva egen verksamhet och svarar fullt ut för denna.⁴¹⁶

Dödsbo

Ett dödsbo är *en juridisk person* som företräds av dödsbodelägarna (afterlevande make eller sambo, arvingar och universella testamentstagare) som gemensamt förvaltar den dödes egendom under boets utredning. Dödsbodelägarna företräder dödsboet mot tredje man samt har rätt att tala och svara i mål som rör boet.⁴¹⁷ Boets ansvar är begränsat till de tillgångar som den döde efterlämnar.⁴¹⁸ Verksamheten i ett dödsbo avslutas normalt genom ett arvskifte. Det innebär att de tillgångar som kvarstår sedan boets samtliga skulder har betalats, skiftas ut till dödsbodelägarna eller annan. Om det efter skiftet framkommer uppgifter om ny tillgång eller skuld (efterbehandlingsansvar) och krav på fortsatta åtgärder därmed aktualiseras, har i praxis ett dödsbo ansetts kunna uppträda som en juridisk person även efter det att dödsboet har avvecklats (med hänvisning till aktiebolagslagens bestämmelse om efterföljande likvidation).⁴¹⁹

Enligt 21 kap. 4 § ärvdabalken ska bodelning eller skifte gå åter om det har skett innan den dödes och boets andra skulder har betalats eller medel till deras betalning har ställts under särskild vård.

⁴¹⁴ Frågan behandlas i Naturvårdsverkets handbok (2001:4) om operativ tillsyn s. 137 f.

⁴¹⁵ Se även SOU 2007:21 s. 187 f.

⁴¹⁶ Se vidare under avsnitt 3.4.4.

⁴¹⁷ 18 kap. 1 § ärvdabalken.

⁴¹⁸ Walin, Kommentar till ärvdabalken Del II, Norstedts Juridik AB, 4:e uppl. 2001, s. 174.

⁴¹⁹ Lehrberg, I aktiebolagslagens skymningsland, Iustus Förlag AB, 1990 s. 247.

Bilaga 2: Vad som bör ingå i en ansvarsutredning

1. INLEDNING

Beskrivning av uppdragets och underlagets omfattning (varför ansvarsutredningen har tagits fram och vad den har för syfte). Mycket kort om tillsynsmyndighetens arbete med förorenade områden, varför objektet är prioriterat.

Bedömning av om kommun, länsstyrelse eller generalläkaren är tillsynsmyndighet.

Sammanfattning av ansvarsutredningens viktigaste slutsatser.

2. MILJÖBALKEN

Inledningsvis bör redogöras för vilken version av miljöbalken som tillämpas i ansvarsutredningen. Detta eftersom miljöansvarsdirektivets införlivande i miljöbalken ledde till förändringar i gällande lagtext. För de allra flesta förorenade områden är det aktuellt att tillämpa miljöbalken i dess lydelse före den 1 augusti 2007 samt hänvisa till övergångsbestämmelserna.

Kort beskrivning av relevanta lagrum, exempelvis avseende verksamhetsutövares ansvar för förebyggande åtgärder och för avhjälpande av skador och olägenheter, betydelsen av ansvaret för förvaring, fastighetsägares ansvar, efterbehandlingsansvarets omfattning (skälighetsbedömningen) samt det solidariska ansvaret.

3. FÖRORENAT OMRÅDE

Det förorenade området beskrivs mer allmänt utifrån geografi, geologi, topografi. Ange vilka fastigheter som berörs, fastighetsbeteckningar och ägare. Ange vad finns på fastigheterna i form av bostäder, industrier, lokaler för vård och utbildning o.s.v. samt skyddsvärden som till exempel kulturminnesmärkta områden. Redogör kortfattat för detaljplanens och översiktsplanens bestämmelser för området samt vilka exploateringsförutsättningar som föreligger i ärendet.

Beskrivning av det aktuella området, byggnaden eller anläggningen med avseende på föroreningssituationen (ämnen, farlighet, mängder, halter o.s.v.) och omgivningspåverkan (spridningsförutsättningar, exponeringsvägar o.s.v.). Det måste slås fast att området är konstaterat förorenat för att 10 kap. miljöbalken ska kunna tillämpas. Redogör för de miljömässiga motiven till att arbeta med området och vilken förorening som är dimensionerande, d.v.s. motiverar efterbehandling. Redogör för varför objektet behöver utredas eller efterbehandlas, ange vad som hotas och på vilket sätt.

Beskriv hur, när och varför föroreningssituationen uppstått. Redogör kortfattat för den eller de som bidragit till föroreningens uppkomst, på vilket sätt och i vilken

omfattning. Den närmare redogörelsen över förorenande verksamhetsutövare följer i nästa del av ansvarsutredningen.

Sammanfatta gjorda utredningar (om sådana finns) och riskklassning/bedömning o.s.v. för att ge stöd åt ovanstående. Beskriv, om möjligt, vilka åtgärder som är aktuella (reparativa eller preventiva) och åtgärds mål och ange, om möjligt, kostnadsuppskattningar för olika åtgärdsalternativ.

4. VERKSAMHETSUTÖVARE

Här beskrivs de verksamhetsutövare som kan komma i fråga för ett ansvar. Beskrivningen bör resultera i en kedja där respektive förorening kopplas till en verksamhet, som i sin tur kopplas till ett företag (en juridisk person) eller till en fysisk person.

Inledningsvis bör konstateras om det är fråga om nedlagd eller pågående verksamhet. Är verksamheten nedlagd bör bestämmas om det skett före eller efter den 1 juli 1969. Är verksamhetens faktiska drift avslutad före det datumet kan inget verksamhetsutövaransvar utkrävas.

Varje verksamhetsutövare som identifieras måste kopplas till föroreningsituationen och verksamhetsutövarens bidrag avgöras. Detta kan exempelvis göras utifrån en beskrivning av olika processer som respektive bolag haft i sin verksamhet. Redogör för hur verksamheten bedrivits.

Underlag som erfordras för verksamhet som upphört före den 1 juli 1969:

- Indikationer på att den ursprungliga verksamheten kan ha fortsatt, exempelvis genom överlåtelse till ny verksamhetsutövare eller efter omlokalisering.
- Eventuella villkor avseende efterbehandling i tillstånd (t.ex. äldre vattenlagen).
- Typ av skada (indikationer på att "förvaringsfall" föreligger, d.v.s. att en pågående miljöfarlig verksamhet kan anses bedrivas.)

Underlag som erfordras för verksamhet som pågått efter den 30 juni 1969:

- Utredning om när verksamheten upphörde (eller om den fortfarande pågår).
- Eventuella villkor om efterbehandling i tillstånd (t.ex. miljöskyddslagen eller äldre vattenlagen).
- Typ av skada.
- Utredning om verksamhetsutövare.

Förslagsvis kan en förteckning över verksamhetsutövare tas fram. Förteckningen bör utgå från utövarens organisationsnummer eller personnummer (om det är en fysisk person) och redovisa utövare i en kedja från verksamhetens start. Det är viktigt att denna del av utredningen är utförlig och uppgifter om bolagsförvärv,

fusioner, fissioner, konkurser, likvidationer, organisationsnummer, associationsformer etc. måste tas upp. Från Bolagsverket kan beställas s.k. historiska registreringsbevis för bolag (av vilka bl.a. namnbyten framgår).

Ställning bör också tas till om tillsynsmyndigheten anser att ansvaret är solidariskt två eller flera verksamhetsutövare emellan.

Även om den verksamhet som gett upphov till den ursprungliga föreningen inte längre bedrivs kan verksamhet anses bedrivas i fråga om så kallade förvaringsfall. Det är oftast fastighetsägaren som ansvarar vid förvaringsfallen och detta oavsett förvärvstidpunkt.

Underlag som erfordras vid förvaringsfall:

- Efterbehandlingsbehov och kostnader för möjliga åtgärder
- Fastighetsbeteckning
- Fastighetsägare (utdrag ur inskrivningsregistret som utvisar lagfaren ägare eller, om överlåtelse har skett som ej har registrerats i registret, uppgift om nuvarande ägare och utredning om fångeskedjan från den senast lagfarne ägaren).

5. FASTIGHETSÄGARENS SUBSIDIÄRA ANSVAR

Här beskrivs fastighetsförhållandena inom området. Om fastigheten har förvärvats efter den 1 januari 1999 kan fastighetsägaren få ett subsidiärt ansvar i förhållande till den eller de förorenande verksamhetsutövarna.

Underlag som erfordras:

- Fastighetsbeteckning
- Fastighetsägare (utdrag ur inskrivningsregistret eller, om överlåtelse har skett som ej har registrerats i registret, uppgift om nuvarande ägare och utredning om fångeskedjan från den senast lagfarne ägaren). Ansvar blir aktuellt endast vid förvärv efter den 31 december 1998.
- Uppgift om eventuell kännedom om föreningen hos fastighetsförvärvare eller om föreningen var sådan att förvärvaren borde ha upptäckt den. Av betydelse är bl.a. om det är fråga om en industrifastighet eller en fastighet med privatbostad.
- Andra omständigheter av betydelse (t.ex. exploateringsförutsättningar och köpeskilling).

I ansvarsutredningen bör tillsynsmyndigheten ta ställning till om solidariskt ansvar för två eller flera av fastighetsägarna föreligger.

6. BEDÖMNING

6.1 Ansvar för åtgärder och utredning

I denna del av ansvarsutredningen redovisas en bedömning av ansvaret för åtgärder, utredningar inklusive en skälighetsbedömning. Hänvisning bör löpande ske till praxis och förarbeten för att understödja tillsynsmyndighetens tolkning av ansvarsreglerna.

Underlag som erfordras:

- Efterbehandlingsbehov och kostnader för möjliga åtgärder. Vad som är miljömässigt motiverat, tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt.
- När föroreningen inträffade – tidsaspekten
- Skyldighet att förhindra förorening
 - Tillstånd och villkor
 - Förelägganden
 - Lagefterlevnad
 - Egenkontroll
- Omständigheter i övrigt
 - Branschpraxis
 - Sedvana
 - Informella åtaganden
 - För dåtiden accepterat sätt

Ställning bör även tas till om någon fastighetsägare kan behöva svara för värdeökning enligt 10 kap. 5 § miljöbalken eller utredningskostnader enligt 10 kap. 8 § andra stycket miljöbalken.

Andra omständigheter av betydelse i förvaringsfall (t.ex. vilka krav som rimligen kan ställas på verksamhetsutövaren i förvaringsfall med stöd 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken– samt vilken detalj- eller annan plan som finns för området).

Bilaga 3: Referenslista med domar

Instans	Målnr	Beslutsdatum	Ev övr nummer	Sakfråga	Namn	Återfinns i avsnitt
HD	T 2052-10	2012-03-26		Verksamhetsutövaransvar vid exploatering	Fastigheten i Oxelösund	3.4.5
Hovrätten Västra Sverige	B 3450-02	2003-04-30		Underrättelseskyldighet		5.11
MÖD	M 1954-10	2011-01-18	MÖD 2011:1	Verksamhetsutövarens ansvar inte uttömt		3.3
MÖD	M 9766-09	2010-11-10	MÖD 2010:49	Villkor om efterbehandling i tillstånd	Bohus Eka	7.2.2
MÖD	M 6231-09	2010-06-23	MÖD 2010:18	Skälighet vid åtgärd	Tölö	4.1.2
MÖD	M 5664-09	2010-06-23	MÖD 2010:24	Skälighet vid åtgärd	Hjortsberga	4.1.2
MÖD	M 9298-08	2010-06-08	MÖD 2010:17	10 kapitlets tillämplighet, verksamhetens omfattning	Forsbacka bruk	2.1.2
MÖD	M 491-09	2010-06-08	MÖD 2010:31	Skälighet vid åtgärd	Mossgruppen	4.1.2
MÖD	M 6329-08	2010-03-31	MÖD 2010:10	Förvaringsfall eller föroreningsfall		2.1.2, 3.4.2
MÖD	M 8535-08	2010-03-31	MÖD 2010:11	Förvaringsfall eller föroreningsfall	Norra industriområdet, Fagersta	3.4.1, 3.4.2
MÖD	M 2535-08	2009-12-21	MÖD 2009:36	Sulfitmassetillverkning		3.4.7
MÖD	M 7733-08	2009-03-03	MÖD 2009:31	Föreläggande enligt 2 kap. kontra ansvar enligt 10 kap. 6 § MB	Sjösa	4.3.3
MÖD	M 9074-06	2008-06-25		Villkor om utredning av förorenade områden vid provning		7.1, 7.2.2
MÖD	M 2599-07	2008-06-18	MÖD 2008:11	Undersökning av deponi nedlagd före 1969 på ett avstånd från	Ebbamåla	3.4.1, 3.4.7, 4.1.1, 5.2.4

				industrin	
MÖD	M 8370-06	2008-06-04	MÖD 2008:13	Konkursbos ansvar för deponi	3.4.4
MÖD	M 4537-07	2008-06-04	MÖD 2008:14	Konkursbos ansvar för undersökning av deponier och damm	3.4.4
MÖD	M 696-07	2008-06-03	MÖD 2008:22	MIFO-villkor vid prövning	7.1, 7.2.1, 7.2.3
MÖD	M 2849-07	2007-08-27	MÖD 2007:34	Förorenade områden bör hanteras inom tillsyn och ej i prövning	7.2.1
MÖD	M 3455-06	2007-04-24	MÖD 2007:14	Villkor om markförorening	7.2.1
MÖD	M 4141-06	2006-12-11	MÖD 2006:63	Olagligt tippat avfall	3.4.1, 4.1.3
MÖD	M 9983-04	2006-11-09	MÖD 2006:53	Vattentoalett i skärgården	2.2.2
MÖD	M 8709-05	2006-10-26	MÖD 2006:385	Ekonomisk säkerhet för efterbehandling	7.3
MÖD	M 816-05	2006-06-29	MÖD 2006:36	Undersökning vid flera förorenare	Kvicksilver i Umedeltat 3.4.6, 4.1.1, 4.1.2
MÖD	M 9894-05	2006-05-30	MÖD 2006:26	Exploatörens solidariska ansvar	Tenhult 3.4.5, 4.3.3
MÖD	M 2812-05	2005-11-03	MÖD 2005:64	Faktisk och rättslig rådighet	3.2.2
MÖD	M 3195-04	2005-07-21	MÖD 2005:37	Vad är anläggning för deponering	3.4.1, 6.2.1
MÖD	M 5338-04	2005-05-23	MÖD 2005:30	Faktisk drift efter 1969	3.4.7, 4.1.2
MÖD	M 3079-04	2005-05-17	MÖD 2005:29.	Konkursbos ansvar för villkor i tillstånd	3.4.4
MÖD	M 8553-03	2005-05-10	MÖD 2005:23		7.2.3
MÖD	M 3659-02	2005-03-21	MÖD 2005:15		7.3
MÖD	M 9923-02	2004-12-21		Tillstånd med villkor om MIFO	7.2.1
MÖD	M 7488-03	2004-11-19	MÖD 2004:59	Anmälningssplikt för miljöfarlig verksamhet	6.2.1
MÖD	M 10565-02	2003-12-22	MÖD 2003:135	Ekonomisk säkerhet för efterbehandling	7.3

NATURVÅRDSVERKET RAPPORT 6501
Efterbehandlingsansvar

MÖD	M 9822-02	2003-12-05	MÖD 2003:127	Inkråmsöverlåtelse	PCB i Umeälven	3.4.6, 4.1.2
MÖD	M 1936-03	2003-07-04		Rådighet		7.2.3
MÖD	M 768-01	2002-05-13	MÖD 2002:36	Vad är en anläggning?		6.2.1
MÖD	M 5939-01	2002-02-20	MÖD 2002:16	Konkursbos rådighet vid förvaringsfall	Lastbilen i Gällivare	3.2.1, 3.4.4, 4.1.2
KN	B 265/96	1996-12-20		Geografiskt samband		3.4.7
KN	B 156/96	1996-06-24		Vid fusion följer ett bolags tillgångar och skulder med		3.4.6
MD	M 1099-06	2008-09-26		tillsynsavgift för ärende enligt 10 kap. MB		5.10
MD	M 710-09	2009-09-17		Fastighetsförvävaransvar	Fårösund	3.3, 4.1.4
MD	M 92-08	2008-07-04		Skälighet vid åtgärd	Lidhult	4.1.1
MD	M 1808-07	2008-05-22		Fastighetsförvävareansvar		3.3
MD	M 1659-07	2008-02-07		Inkråmsöverlåtelse		3.4.6
MD	M 666-07	2008-02-06		Undersökning av gruvavfalls påverkan	Gruvavfall Norsjö	3.4.1
MD	M 683-07	2008-02-06		Undersökning av gruvavfalls påverkan	Bjurforsgruvan	3.4.1
MD	M 684-07	2008-02-06		Undersökning av gruvavfalls påverkan	Granliden	3.4.1
MD	M 2160-07	2007-12-20		Avgränsning av verksamheten, fusion		3.4.6, 5.4.1
MD	M 2067-07	2007-12-14		Avgränsning av verksamheten, fusion		3.4.6, 5.4.1
MD	M 2654-05	2006-06-14		Inkråmsöverlåtelse		3.4.6
MD	M 2694-05	2006-06-14		Inkråmsöverlåtelse		3.4.6
MD	M 305-06	2006-04-19		Solidariskt ansvar mellan fastig-		3.3, 4.3.2

			hetsförvärvare	
MD	M 495-05	2005-03-24	Solidariskt ansvar mellan verksamhetsutövare	4.3.1
MD	M 45-05	2005-03-10		5.7.5
MD	M 3149-04	2005-01-18	Överlämnande av tillsyn från kommun till länsstyrelsen	5.2.1
MD	M 230-03	2004-03-18	Nivå för åtgärd	4.1.2
MD	M 154-02	2003-01-16	Föreläggandes förenlighet med Europakonventionen	5.5.1

Efterbehandlingsansvar

RAPPORT 6501

En vägledning om miljöbalkens regler
och rättslig praxis

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6501-0
ISSN 0282-7298

I denna vägledning tar vi upp miljöbalkens bestämmelser om förorenade områden och redogör för den praxis som har utvecklats på området. I många fall är det inte enkelt att avgöra vem som är ansvarig för föroreningen och den som tillsynsmyndigheten kan kräva bekostar utredning och efterbehandling av det förorenade området.

Målet är att utredningar och efterbehandlingar som bekostas av de ansvariga ska bli fler. Då kan statens kostnader för att ta hand om föroreningar där ansvar saknas minska i framtiden.

Huvudregeln i miljöbalken är att den ansvarige är den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som orsakat en förorening. Ibland kan även en fastighetsägare bli ansvarig.

Vår vägledning vänder sig främst till tillsynsmyndigheterna och är utformad för att användas som uppslagsbok och referenslitteratur för de regler och den praxis som idag finns på området. Vägledningen ger inte alla svar och en del uppgifter kan också komma att bli inaktuella med tiden eftersom både kunskap och praxis fortsätter att utvecklas. Vägledningen har under 2006 varit ute på remiss och kallades då ”Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning”.

