

Vägledning om miljörettsligt ansvar för gamla deponier, avfallsupplag och tippar

Detta är en ny version av ursprunglig vägledning från den 4 oktober 2013. I denna version har uppdateringar gjorts med hänsyn till bl.a. ny praxis. Frågorna i denna vägledning behandlas även i en kortare version, en så kallad FAQ. Båda dokumenten har förankrats med Naturvårdsverkets ebh-jurister.



Foto: Lotta Wallin

Sammanfattning

Konstaterat förorenade deponier och dess förorenade omgivningar bör betraktas som förorenade områden enligt 10 kap. miljöbalken (1998:808). Detta innebär att tillsynsmyndigheten bör rikta sina krav mot den eller de som bidragit till deponin och föroreningarnas uppkomst, så att principen om att förorenaren betalar uppfylls.

Om det inte finns något ansvar enligt 10 kap. miljöbalken så bör tillsynsmyndigheten ta ställning till om deponin utgör ett s.k. förvaringsfall¹. D.v.s. om marken används på ett sådant sätt att risk för skada eller olägenhet föreligger i enlighet med 9 kap. 1 § miljöbalken. Om så är fallet är det möjligt att rikta krav mot såväl den som givit upphov till deponin (verksamhetsutövaren), som fastighetsägaren med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Det ovan sagda utesluter inte att krav enligt såväl 9 kap. som 10 kap. miljöbalken drivs av tillsynsmyndigheten. I vissa fall kan det exempelvis vara motiverat att först rikta krav mot fastighetsägaren enligt 2 och 9 kap. miljöbalken, t.ex. vid brådskande behov av skyddsåtgärder, och sedan krav på avhjälpande av föroreningen mot ansvarig enligt 10 kap. miljöbalken.

Bakgrund och syfte

Bakgrunden till denna promemoria är det stora antalet deponier, avfallsupplag och tippar som finns runt om i Sverige och det därmed omfattande arbete som länsstyrelserna och kommunerna bedriver i syfte att åstadkomma undersökningar och eventuellt också åtgärder på dessa platser. I samband med detta arbete har det identifierats ett behov av att metodiskt och samordnat kunna bedöma vem som enligt miljöbalken är ansvarig för att dessa undersökningar och åtgärder vidtas.

Syftet med denna promemoria är att redogöra för den rättsliga grunden för krav på undersökningar och åtgärder föranledda av deponier, avfallsupplag och tippar, så att en enhetlig tillämpning uppnås i landet. Syftet är också att underlätta ansvarsbedömningarna i dessa sammanhang och att säkerställa en tillämpning av principen om att förorenaren betalar (Polluter Pays Principle, PPP). Vidare syftar promemorian till att förtydliga vad som gäller vid så kallade förvaringsfall och speciellt då i förhållande till det så kallade verksamhetsutövaransvaret för deponin.

Tillsynsmyndighet

Tillsynsansvaret regleras i miljötillsynsförordningen (2011:13). Av 2 kap. 29 och 31 §§ denna förordning framgår att länsstyrelsen har tillsynen över tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter och kommunen övriga verksamheter. Detta gäller såväl de verksamheter som nu är i drift, som de föroreningar som kommer från sådana verksamheter, oavsett om den verksamhet som gett upphov till föroreningen nu är i drift eller inte.

¹ Begreppet förvaringsfall myntades av Jan Darpö år 1994 och avser "att på en bestämd fastighet förvara ämnen som kan leda till föroreningar av mark och vatten eller omgivningsstörningar".

Det krävs tillstånd för att deponera avfall.² Detta innebär att länsstyrelsen har tillsynsansvaret för föroreningar som härrör från pågående eller numera nedlagda deponeringsverksamheter, som varit i drift den 1 juli 1969 eller senare och där tillsynen inte överlåtits till kommunen. Avgörande för tillsynsfördelningen är om verksamheten hade krävt tillstånd enligt dagens regler, inte hur den bedrevs eller utformades när den var i faktisk drift. Härrör föroreningen inte från en tillståndspliktig deponering, utan från t.ex. en avstjälningsplats eller bränngröp, är kommunen tillsynsmyndighet över föroreningen.

Kommunen har således tillsynsansvaret för en nedlagd deponi om tillsynen enligt 9 eller 10 kap. miljöbalken överlåtits till kommunen, om deponin lagts ned före 1 juli 1969 samt om deponin är att se som en del av en annan miljöfarlig verksamhet som kommunen har tillsynsansvaret för. Kommunen har också tillsynsansvaret för sådana avstjälningsplatser, bränngröpar och andra platser där avfall slängts, men som inte kan anses vara tillståndspliktig deponering.

Kommunen har alltid tillsynsansvaret enligt 9 kap. miljöbalken i de fall tillsynen bedrivs gentemot deponin som en ej tillståndspliktig och fortfarande pågående miljöfarlig verksamhet (ett s.k. förvaringsfall). Kommunen är då även tillsynsansvarig för de föroreningar som läckt ut från deponin.

Om deponin är att se som en del av en annan miljöfarlig verksamhet faller tillsynsansvaret över deponin på den myndighet som har tillsynsansvaret enligt 9 eller 10 kap. miljöbalken över denna andra verksamhet.

Samverkansgruppen vill framhålla att i det fall det finns två tillsynsmyndigheter för ett och samma objekt, vilket skulle kunna vara fallet avseende deponierna, är det möjligt för myndigheterna att komma överens om hur tillsynen ska fördelas.³

Avgränsningar

I denna promemoria används i fortsättningen termen deponi som samlande begrepp för alla typer av äldre deponier, avfallsupplag och tippar. Med termen deponi avses dock inte sådana deponier som omfattas av kraven i deponeringsförordningen⁴, utan bara deponier avslutade före 16 juli 2001.

Vidare hänvisas till 10 kap. miljöbalken i dess lydelse före den 1 augusti 2007, eftersom utgångspunkten för denna promemoria är att deponierna såväl som föroreningarna relaterade till dem uppstått före detta datum.⁵

När en fastighet blivit förorenad av miljöfarliga ämnen som läckt ut från en deponi, kan den som förvärvar fastigheten i vissa fall få ett ansvar. Reglerna i 10 kap. miljöbalken tillämpas då på samma sätt som i andra fall av förorenade områden. Fastighetsförvärvaransvaret enligt 10 kap. 3 § miljöbalken tas därför inte upp i denna promemoria.

² 29 kap. 20 – 25 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251).

³ 2 kap. 2 § miljötillsynsförordningen

⁴ Förordning (2001:512) om deponering av avfall. Övergångsbestämmelserna anger att förordningen inte ska tillämpas på deponier där verksamhetsutövaren före den 16 juli 2001 har slutat lägga avfall på deponin och har vidtagit de åtgärder som i övrigt krävts för att avsluta den.

⁵ Övergångsbestämmelserna (2007:660).

Rättsliga grunder för ansvar

Utgångspunkten för det miljörettsliga ansvaret är 2 kap. 8 § miljöbalken, som innehåller bestämmelsen om att förorenaren betalar. Paragrafen anger att 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 avhjälps⁶ i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. miljöbalken.

10 kap. 2 § miljöbalken anger att den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen är ansvarig för dess avhjälpande.

Parallellt med efterbehandlingsansvaret i 10 kap. miljöbalken löper reglerna om pågående miljöfarliga verksamheter i 9 kap. miljöbalken. Som miljöfarlig verksamhet räknas till exempel användning av mark på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten. Den som bedriver den miljöfarliga verksamheten är bland annat skyldig att följa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

En deponi kan betraktas på två sätt

Det anses allmänt att deponier är att betrakta som förorenade områden enligt 10 kap. miljöbalken, men att de även under vissa förutsättningar kan vara så kallade förvaringsfall enligt 9 kap. miljöbalken. Då ansvaret skiljer sig markant åt mellan dessa olika typer av ansvarsbestämmelser är det av stor vikt att skilja på dem för att man som tillsynsmyndighet ska kunna rikta sina krav mot rätt adressat och med stöd av rätt lagrum. I korthet gäller följande:

1. Avfallet i deponin är skadligt för människors hälsa eller miljön och har eventuellt också negativt påverkat omgivningen. Detta kan till exempel ha skett genom uttransport av miljöfarliga ämnen eller genom att avfallsmassor med förorening sammanblandats med omgivande jordmassor. Detta fall omfattas av ansvarsreglerna i 10 kap. miljöbalken⁷ och den som gett upphov till deponin (verksamhetsutövaren) är därmed ansvarig för att den utreds, undersöks och vid behov också åtgärdas.
2. Avfallet som förvaras i deponin kan medföra eller medför olägenhet för människors hälsa eller miljön och markanvändningen räknas därför som en miljöfarlig verksamhet enligt reglerna i 9 kap. 1 § miljöbalken. Deponin utgör ett så kallat förvaringsfall. Krav på skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått kan då ställas med stöd av 2 kap. miljöbalken i första hand mot verksamhetsutövaren som gett upphov till deponin och den fortsatta förvaringen och i andra hand mot fastighetsägaren, så som den som förvarar deponin på sin fastighet och därmed bedriver en passiv miljöfarlig verksamhet.

Det finns, såvitt samverkansgruppen har kunnat hitta, inget fall i praxis där ställning har tagits till tillämpligheten av antingen 9 eller 10 kap. miljöbalken på en deponi och där man har funnit att deponin utgjort ett förvaringsfall på vilket endast 9 kap. miljöbalken har varit tillämpligt. Av de rättsfall som är relevanta för frågeställningen och som samverkansgruppen känner till har i samtliga fall ansetts att 10 kap. miljöbalken varit tillämpligt på deponin med kringområde.⁸

⁶ Med avhjälpande avses såväl utredningar och undersökningar som efterbehandlingsåtgärder/sanering. I denna promemoria används termen efterbehandling som synonym.

⁷ Se Regeringens proposition 1997/98:45, del 2, s. 118.

⁸ Miljööverdomstolen den 31 mars 2010 i mål nr M 6329-08, MÖD 2010:10, Miljööverdomstolen den 31 mars 2010 i mål nr M 8535-08, MÖD 2010:11, Miljööverdomstolen den 23 juni 2010 i mål nr M 5664-09, MÖD 2010:24.

I den så kallade Exide-domen⁹ gjorde dåvarande Miljööverdomstolen ett par belysande uttalanden om förvaringsfall och förorenade områden:

”I de så kallade ’förvaringsfall’ som förekommer i praxis enligt miljöskyddslagen och miljöbalken har ansvaret gällt att vidta försiktighetsåtgärder vid förvaring av avfall eller annat material som skulle kunna påverka omgivningen. Förvaringen har setts som en sådan pågående användning av mark eller byggnader som omfattas av definitionen av miljöfarlig verksamhet. Det är den som haft rådighet över förvaringsverksamheten - ofta fastighetsägaren - som betraktats som verksamhetsutövare. Gemensamt för förvaringsfallen enligt både miljöskyddslagen och miljöbalken har varit att det förvarade avfallet eller materialet har varit väl avgränsat från omgivningen. Det har varit inneslutet i tunnor (Miljööverdomstolens dom 2009-03-03 i mål M 7733-08) legat i en urinbrunn (RÅ 1997:12) eller i cisterner (Koncessionsnämndens beslut B 31/91) eller det kan ha varit upplagt i väl avgränsade högar. I kommentaren till miljöbalken (Miljöbalken. En kommentar, Bengtsson m.fl.) används begreppet ’renodlade förvaringsfall’ (se t.ex. s. 10:5, stycke 3, s. 10:13 stycke 2). Med detta uttryck får också förstås en fysiskt avskild förvaring av detta slag.

Det finns inte något stöd i Miljööverdomstolens praxis för den syn bolaget redovisar när det gäller uppdelningen i förvaringsfall (pågående miljöfarliga verksamheter) respektive föroreningsfall (förorenade områden) och som innebär att utfyllnadsområden kan vara att betrakta som förvaringsfall på vilka reglerna i 10 kap. inte skulle vara tillämpliga. Tvärtom är Miljööverdomstolens dom MÖD 2008:11 ett exempel på där domstolen funnit att mark innehållande avfall utgör ett förorenat område på vilket 10 kap. är tillämpligt, och där det bolag genom vars verksamhet avfallet uppkommit har undersökningsansvar.”

Deponin är en del av ett förorenat område enligt 10 kap. miljöbalken

En deponi kan ligga som en del av ett förorenat område och helt eller delvis ha orsakat den förorening som finns i omgivningen. Som utgångspunkt förutsätts deponier utgöra förorenade områden¹⁰, men avgörande för en tillämpning av 10 kap. miljöbalken är att en förorening har konstaterats inom det område som avses utredas, undersökas eller åtgärdas. Har ingen förorening konstaterats är tillsynsmyndigheten hänvisad till en tillämpning av de ordinarie tillsynsbestämmelserna i t.ex. 26 kap. miljöbalken.

Det finns inga bestämmelser som reglerar hur föroreningen ska konstateras, men det förefaller som att det i praxis¹¹ inte krävts någon omfattande utredning. Antagligen bör det vid uttransport av miljöfarliga ämnen i vatten räcka med något eller några provresultat, som visar ett utflöde av sådana ämnen från själva deponin för att ett förorenat område ska anses föreligga och 10 kap. miljöbalken vara tillämpligt. Hänvisa till sådana resultat om de finns tillgängliga. Det skulle också kunna vara så att det vid vissa typer av deponier, räcker med visuella iakttagelser av det som syns på ytan i kombination med kännedom om tidigare verksamhet för att ett konstaterat förorenat område ska anses föreligga.

Om tillsynsmyndigheten har konstaterat att en förorening finns och att denna kan utgöra en risk för människors hälsa eller miljön är alltså reglerna i 10 kap. miljöbalken tillämpliga. Det innebär att den som har bidragit till föroreningen, det vill säga lagt avfall på deponin, också är den som ansvarar för att deponin efterbehandlas. Detta oavsett om verksamhetsutövaren själv har ägt eller äger fastigheten varpå deponin är belägen.¹²

⁹ Miljööverdomstolen den 31 mars 2010 i mål nr M 6329-08, MÖD 2010:10.

¹⁰ Miljööverdomstolen den 19 oktober 2007 i mål nr M 7856-06, MÖD 2007:29.

¹¹ Miljööverdomstolen den 8 juni 2010 i mål nr M 9298-08, MÖD 2010:17.

¹² Miljööverdomstolen den 23 juni 2010 i mål nr M 5664-09, MÖD 2010:24.

Deponier som har uppstått inom ramen för en (industriell) miljöfarlig verksamhet ses som en integrerad del av denna verksamhet, även om deponin inte ligger i anslutning till huvudverksamheten eller på samma fastighet. Ansvarig för deponin är alltså den verksamhetsutövare som har bedrivit huvudverksamheten inom vilket det deponerade avfallet har uppkommit. Detta har också avgörande betydelse för om den miljöfarliga verksamheten kan anses ha varit i faktisk drift efter den 30 juni 1969, vilket i sig avgör om 10 kap. miljöbalken kan tillämpas på det förorenade området.¹³ Har huvudverksamheten varit i faktisk drift efter nämnda datum anses 10 kap. miljöbalken tillämpligt, även om inget har deponerats på deponin efter detta datum.¹⁴

Det är bara om verksamhetsutövaren genom kvittblivningen har frånhänt sig ansvaret för avfallet, som denne kan undgå ett ansvar enligt 10 kap. miljöbalken.¹⁵ Detta kräver sannolikt att avfallet lämnats till en anläggning för deponering eller annan avfallshantering.

Deponin är en pågående miljöfarlig verksamhet (s.k. förvaringsfall) enligt 9 kap. miljöbalken

Numera nedlagda deponier har ibland utgjort en del av en industriell verksamhet. Industrin har helt enkelt använt deponin för att göra sig av med restprodukter från produktionen eller annat avfall. Inte sällan har också verksamheten upphört sedan flera år tillbaka och fastigheten varpå deponin är belägen har därför övergått till annan ägare eller redan från början tillhört annan än den som utövade den industriella verksamheten.

I dessa sammanhang kan, utöver verksamhetsutövaren som givit upphov till deponin, även den som äger den fastighet varpå deponin är belägen anses använda marken på ett sätt som kan medföra en olägenhet genom förorening av marken eller omgivningarna.¹⁶ Det brukar talas om att verksamhetsutövaren såväl som fastighetsägaren då bedriver en passiv miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 § miljöbalken och därför är skyldiga att enligt 2 kap. 3 § miljöbalken utföra skyddsåtgärder m.m. Avseende fastighetsägaren uppstår denna skyldighet i princip i och med ägandet av marken, men skyldigheten påverkas av fastighetsägarens koppling till avfallet och dess uppkomst samt fortsatta förvaring. Exempelvis om fastighetsägaren känt till eller till och med accepterat förvaringen, uppburit ersättning för densamma eller liknande.¹⁷

För förvaringsfall gäller som utgångspunkt att den som har rådighet över förvaringen (normalt sett fastighetsägaren) är den som anses utöva den pågående miljöfarliga verksamheten. Detta stämmer väl med den allmänna principen att verksamhetsutövare är den fysiska eller juridiska person som har faktisk kontroll över verksamheten och rättslig möjlighet att vidta åtgärder.

Bedömningen kan bli en annan när någon dumpat avfall på annans fastighet. I SCA-domen¹⁸ uttalade Miljööverdomstolen att enbart det förhållandet att det förvaras avfall på en fastighet inte utan vidare medför ansvar för fastighetsägaren. Det måste tillkomma någon omständighet för att fastighetsägaren ska 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 ha

¹³ 8 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken.

¹⁴ Miljööverdomstolen den 18 juni 2008 i mål nr M 2599-07, MÖD 2008:11 och Miljööverdomstolen den 31 mars 2010 i mål nr M 8535-08, MÖD 2010:11.

¹⁵ Miljööverdomstolen den 18 juni 2008 i mål nr M 2599-07, MÖD 2008:11 och Miljööverdomstolen den 31 mars 2010 i mål nr M 8535-08, MÖD 2010:11.

¹⁶ Regeringsrätten den 16 januari 1997 i mål nr 857-1995, RÅ 1997 ref. 12.

¹⁷ Miljööverdomstolen den 11 december 2006 i mål nr M 4141-06, MÖD 2006:63 och Mark- och miljööverdomstolen den 27 januari 2015 i mål nr M 4696-14.

¹⁸ Miljööverdomstolen den 11 december 2006 i mål nr M 4141-06, MÖD 2006:63.

upptäckt det. Domstolen hänvisade också till att SCA hade tagit kontakt med tillsynsmyndigheten när man upptäckt avfallet.

Det kan också påverka rimlighetsbedömningen att en ägare till en deponi inte själv har kunnat styra över placeringen av avfallet på fastigheten. I Mark- och miljööverdomstolens dom om sandmagasinet¹⁹ begränsades fastighetsägarens ansvar för en deponi enligt hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, eftersom ägaren inte hade kunnat motsätta sig uppläggningsen av avfallet. Denna uppläggning var nämligen styrd enligt minerallagstiftningen.

Den som ärvt en fastighet med en avfallsdeponi kan också anses vara verksamhetsutövare enligt 9 kap. miljöbalken. I Stavnäsdomen²⁰ fann dock Mark- och miljööverdomstolen att en privatperson som ärvt en större fastighet (ca 15 ha) med en deponi avslutad för mer än 50 år sedan inte skulle ses som ansvarig för det miljöfarliga avfallet på fastigheten. Domstolen framhöll att undersökningsplikt inte funnits eftersom fastigheten ärvts. Det föreföll heller inte otroligt att deponin inte hade upptäckts av den nye fastighetsägaren och det hade inte heller framkommit att denne tagit befattning med avfallet eller i övrigt agerat så att han skulle kunna betraktas som ansvarig. Med hänvisning till SCA-fallet uttalade domstolen att enbart förvaringen av avfallet på fastigheten inte kunde anses tillräcklig för att ägaren skulle kunna göras ansvarig för att åtgärda den miljöfarliga verksamheten.

Samverkansgruppens bedömningar

Utgångspunkten är att förorenaren betalar

Sammanfattningsvis anser samverkansgruppen att deponier där det finns en konstaterad förorening, antingen i själva deponin eller i dess omgivning, i första hand bör betraktas som förorenade områden. Därmed bör verksamhetsutövaren som har bidragit till deponins tillkomst ansvara för att den utreds, undersöks eller åtgärdas i enlighet med reglerna i 10 kap. 2 § miljöbalken och principen om att förorenaren betalar.²¹ Ställning bör också tas till fastighetsförvärvarens eventuella ansvar enligt 10 kap. 3 § miljöbalken.

I andra hand bör tillsynsmyndigheten ta ställning till om marken används på ett sådant sätt att risk för skada eller olägenhet föreligger i enlighet med 9 kap. 1 § miljöbalken. Krav på skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått kan då ställas med stöd av 2 kap. miljöbalken mot den eller de som anses förvara deponin och därmed bedriver en passiv miljöfarlig verksamhet. Främst bör dessa krav, i enlighet med principen om att förorenaren betalar, riktas mot den som har bedrivit den aktiva verksamhet som har gett upphov till det som förvaras. Detta följer bland annat av dåvarande Miljööverdomstolens uttalanden i den så kallade SCA-domen vari konstaterades följande:

”Klart är att den eller de som tippat avfallet på fastigheten är att anse som verksamhetsutövare, både vad avser själva uppläggningsen av avfallet och den fortsatta förvaringen.”

Fastighetsägarens ansvar som förvarare är således underställt verksamhetsutövarens ansvar för förvaringen. I fallet med fastighetsägaren krävs även något mer än att enbart äga fastigheten varpå deponin förvaras, t.ex. att fastighetsägaren accepterat förvaringen på något sätt eller vetat om den (eller borde ha vetat om den), men ignorerat dess spridning av föroreningar. Om så är fallet är det möjligt att rikta krav mot fastighetsägaren med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

¹⁹ Mark- och miljööverdomstolen den 24 februari 2015 i mål nr M 5022-14.

²⁰ Mark- och miljööverdomstolen den 27 januari 2015 i mål nr M 4696-14.

²¹ Miljööverdomstolen den 31 mars 2010 i mål nr M 6329-08, MÖD 2010:10.

Krav med stöd av 9 och/eller 10 kap. miljöbalken?

Det ovan sagda utesluter inte att krav enligt såväl 9 kap. som 10 kap. miljöbalken drivs av tillsynsmyndigheten. Observera dock att det med stöd av 9 kap. miljöbalken är frågan om att kräva skyddsåtgärder (t.ex. täckning eller anläggande av skyddsbarriär) och med stöd av 10 kap. miljöbalken avhjälpandeåtgärder (exempelvis urgrävning). Avhjälpande är ett vidare begrepp som även innefattar skyddsåtgärder.²² Distinktionen mellan skyddsåtgärder och avhjälpandeåtgärder har behandlats i Miljöbalkskommentaren.²³ Någon rättspraxis rörande frågan finns dock inte. Möjligen kan man anse att domen om sandmagasinet refererar till en sådan åtskillnad.

Sannolikt är det önskvärt för en tillsynsmyndighet att tillämpa 10 kap. miljöbalken. I vissa fall kanske man dock redan från början vet att det miljömässigt bästa och rimligaste är att endast vidta skyddsåtgärder. Krav på sådana åtgärder bör då ställas enligt 10 kap. miljöbalken på den som deponerat. Men om denne inte finns kvar kan alltså kraven ställas på fastighetsägaren med stöd av 2 och 9 kap. miljöbalken.

Fastighetsägarens ansvar vid läckande deponier

En fastighetsägare, som genom att förvara deponin på sin mark orsakar att föroreningar sprids från deponin till omgivningen, skulle i vart fall i teorin kunna hållas ansvarig enligt 10 kap. 2 § miljöbalken. Ansvaret skulle i så fall främst omfatta de föroreningar som uppkommit genom utläckage från deponin under den tid fastighetsägaren förfogad över den.

Det kan dock vara svårt att i efterhand ta reda på vad som har läckt ut från deponin under en viss tidsperiod. Möjligen kan man, som en förenklingsregel och om ingen annan information framkommer, utgå från att läckaget skett relativt jämnt fördelat under de år som deponin funnits. Fastighetsägarens ansvar för utläckaget skulle då som utgångspunkt motsvara en viss andel av det totala utläckaget. Andelen skulle motsvara det antal år som fastighetsägaren ägt deponin i jämförelse med hela den tid som deponin har funnits. Exempel: om deponin har funnits i 50 år och nuvarande fastighetsägare har haft rådighet över den i 10 år, så skulle fastighetsägaren ansvara för 20 % av det totala utläckaget. Detta förutsätter dock att typen av föroreningsinnehåll i deponin varit ungefär densamma under de flesta åren och att inget talar för stora variationer i utläckaget.

Observera att de mängder som fastighetsägaren ansvarar för kan vara små i förhållande till hela föroreningen, inklusive det som finns i deponin. Om så är fallet bör detta påverka skälighetsbedömningen enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. Det kan till och med i vissa fall vara frågan om en så låg ansvarsnivå att det kan bli aktuellt med en jämkning till noll. Om bidraget är obetydligt kan det därtill bli aktuellt att undanta fastighetsägaren från det solidariska ansvaret enligt 10 kap. 6 § miljöbalken. Det sagda gäller ansvaret för åtgärder. Ansvaret för undersökningar jämkas normalt sett inte. Som sagts ovan bör dock den som skapat deponin i första hand bära ansvaret för undersökningar och åtgärder.

Ansvarig enligt 10 kap. miljöbalken ansvarar trots eventuellt förvaringsfall

Samverkansgruppen har noterat att det i ett par mål²⁴ i Mark- och miljööverdomstolen har förts fram invändningar från verksamhetsutövaren om att deponin numer (det vill säga sedan verksamhetsutövaren lämnat platsen) utgör ett så kallat förvaringsfall och därför har övergått från att vara verksamhetsutövarens ansvar till fastighetsägarens ansvar. Mark- och miljööverdomstolen har konsekvent bortsett från denna invändning och vidhållit verksamhetsutövarens ansvar enligt 10 kap. miljöbalken. Detta har då även gällt deponier med pågående utläckage. Samverkansgruppen anser

²² Miljööverdomstolen den 23 juni 2010 i mål nr M 5664-09, MÖD 2010:24.

²³ B. Bengtsson m.fl. Miljöbalken. En kommentar, del 1, 10:2.

²⁴ Miljööverdomstolen den 31 mars 2010 i mål nr M 8535-08, MÖD 2010:11 och Miljööverdomstolen den 31 mars 2010 i mål nr M 6329-08, MÖD 2010:10.

att detta är en logisk följd av principen om att förorenaren betalar och anser samtidigt att detta inte förhindrar en tillämpning av de så kallade förvaringsfallen när så är motiverat.

Länsstyrelsernas juristsamverkansgrupp för ebh-frågor (2013-10-04)

Caroline Wall, Länsstyrelsen i Västmanlands län
Henrik Skanert, Länsstyrelsen i Kronobergs län
Henrik Svensson, Länsstyrelsen i Jönköpings län
Klas Köhler, Länsstyrelsernas tillsynsamordnare
Paulina Rautio, Länsstyrelsen Skåne
Sofie Hermansson, Statens geotekniska institut
Ulrika Prytz, Länsstyrelsen Västernorrland

I uppdaterad version den 5 april 2016 har deltagit:

Henrik Skanert, Länsstyrelsen i Kronobergs län
Henrik von Zweigbergk, Länsstyrelsen i Jönköpings län
Klas Köhler, Länsstyrelsernas tillsynsamordnare
Sofie Hermansson, Statens geotekniska institut
Ulrika Prytz, Länsstyrelsen Västernorrland (t.o.m. den 15 september 2015)
Tina Risberg, Länsstyrelsen i Hallands län

Promemorian uppdaterades den 7 maj 2019 med anledning av ändringar i 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251).

Rättsfall som nämns i vägledningen

RÅ 1997 ref. 12 Brunnfallet²⁵

I det s.k. brunnfallet hade två privatpersoner (makarna B) förvärvat en fastighet på vilken det i efterhand visade sig finns en urinbrunn innehållande olja. Tillsynsmyndigheten förelade dem därför att ta bort oljan och sanera brunnen. Markarna bestred att de hade ansvar för att utföra dessa åtgärder.

Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) uttalade följande:

”Regleringen i miljöskyddslagen syftar till att skydda miljön mot utsläpp, föroreningar och störningar av olika slag. Även om reglerna i första hand tar sikte på industriell och likartad verksamhet har de ett vidare tillämpningsområde än så. Den miljöfarliga verksamheten behöver inte vara kopplad till någon form av kommersiell aktivitet utan kan vara begränsad exempelvis till att en anläggning används för förvaring av ämnen som vid utsläpp kan skada miljön. Med hänsyn till bl.a. vad som i målet upplysts om den osäkerhet som rått beträffande urinbrunnens täthet och hållfasthet står det klart att förvaringen av olja i brunnen i sig utgör en miljöfarlig verksamhet.

Frågan är då om makarna B. kan betraktas som utövare av denna verksamhet. Hade de själva fyllt i oljan, skulle ett jakande svar vara givet. Enligt Regeringsrättens mening kan bedömningen inte ändras av att depositionen gjorts av någon annan än makarna och att de förvärvat fastigheten utan vetskap om depositionen. I och med att de genom fastighetsförvärvet blivit ägare till den anläggning i vilken oljan förvaras får de anses i miljöskyddslagens mening utöva den miljöfarliga verksamhet som förvaringen enligt det nyss sagda utgör.”

MÖD 2006:63 SCA-fallet²⁶

SCA ägde en större fastighet på vilken det olovligen tippats avfall av okända personer. Bolaget anmälde detta till den kommunala nämnden, som betraktade SCA som verksamhetsutövare med avseende på förvaringen och förelade bolaget att ta bort avfallet. SCA överklagade föreläggandet.

Miljööverdomstolen påpekade i sin dom att nedskräpning kan utgöra miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 § miljöbalken. I det aktuella fallet ansågs förvaringen utgöra miljöfarlig verksamhet, eftersom det fanns risk för att den underliggande marken förorenades. Domstolen konstaterade att den eller de som tippat avfallet på fastigheten var att anse som verksamhetsutövare, både vad avser själva uppläggningsen av avfallet och den fortsatta förvaringen. Frågan var om även SCA kunde ses som ansvarig verksamhetsutövare. Domstolen uttalade följande:

”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.

²⁵ Regeringsrätten den 16 januari 1997 i mål nr 857-1995, RÅ 1997 ref. 12.

²⁶ Miljööverdomstolen den 11 december 2006 i mål nr 4141-06, MÖD 2006:63.

Som markägare har SCA i och för sig den rättsliga och faktiska möjligheten att t.ex. bortskaffa det avfall som Miljö- och byggnadsnämndens föreläggande gäller. SCA har emellertid varken direkt eller indirekt medverkat till eller medgivit att avfallet tippats på området. Avfallet har dessutom av allt att döma också lagts upp först efter det att SCA förvärvat fastigheten. Bolaget har också agerat när man uppmärksammat avfallet genom att ta kontakt med miljö- och byggnämnden.

Vid angivna förhållanden kan SCA inte betraktas som verksamhetsutövare och kan därmed inte heller åläggas att vidta några åtgärder med avfallet.”

MÖD 2007:29 Tuddarps avfallsanläggning²⁷

Miljööverdomstolen konstaterade i detta mål att en avslutad deponi för lång tid framöver är att se som ett förorenat område. Detta bör då enligt samverkansgruppen anses gälla om de miljöfarliga ämnena inte tagits bort eller kraftigt reducerats genom någon avhjälpandeåtgärd. Domstolen uttalade följande:

”Enligt kommunen innebär föreskriften i punkten 5 att det för sluttäckningen av deponin inte går att använda avfallsmassor utan endast jungfruliga massor. Denna bedömning har inte ifrågasatts i målet. Såsom kommunen och Sveriges Kommuner och Landsting har framhållit måste en avslutad deponi för lång tid framöver betraktas som förorenat område som kommer att kräva särskild tillsyn och föreskrifter om restriktiv användning av marken. Beträffande ett sådant område behövs knappast som försiktighetsmått enligt 2 kap. 3 § miljöbalken ställas krav på användning av jungfruliga massor. Ett sådant krav är enligt Miljööverdomstolen en mer ingripande åtgärd än vad som behövs och står därmed i strid med 26 kap. 9 § andra stycket miljöbalken.”

MÖD 2008:11 Tarkett²⁸

Ett bolag (Tarkett AB) bedrev tillverkning av plastmattor. Tillverkningen hade påbörjats år 1966 och pågick fortfarande vid tiden för föreläggandet. Under åren 1966 - 1967 hade bolaget lämnat avfall från sin produktion på två fastigheter genom att fylla ut en tidigare grusgrop. Tillsynsmyndigheten hade förelagt bolaget att undersöka föroreningsituationen på dessa fastigheter. Tarkett AB invände att bolaget hade frånhänt sig ansvaret för avfallet, då man lämnat det till fastighetsägaren som haft behov av uppfyllning efter tidigare grustäktverksamhet. Miljööverdomstolen fann att utredningen i målet inte gav stöd för att ägaren eller arrendatorn av fastigheterna drev en sådan verksamhet för avfallsdeponering att Tarkett AB härigenom avhänt sig ansvaret för avfallet. Miljööverdomstolen uttalade följande i domen:

”Mattproduktionen vid Tarkett AB:s fabrik har pågått efter den 30 juni 1969 och dess faktiska drift pågår alltjämt med samma inriktning. Av utredningen i målet framgår att verkningarna av avfallet kvarstår och att risken för spridning av tungmetallerna nickel, kadmium och bly till grundvatten i området är stor och att risken för spridning av tungmetallerna bly och nickel till ytvattnet i området är mycket stor. Med hänsyn härtill och då det föreligger behov av att avhjälpa olägenheter som har orsakats av verksamheten ska bestämmelserna i 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § miljöbalken tillämpas på verksamheten enligt 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.”

²⁷ Miljööverdomstolen den 19 oktober 2007 i mål nr M 7856-06, MÖD 2007:29.

²⁸ Miljööverdomstolen den 18 juni 2008 i mål nr M 2599-07, MÖD 2008:11.

MÖD 2010:10 Exide²⁹

En tidigare verksamhetsutövare, Exide Technologies AB, hade placerat avfall på två fastigheter, som vid tiden för föreläggandet var i andras ägo. Tillsynsmyndigheten hade alltså förelagt Exide att undersöka fastigheterna, medan bolaget ansåg att det var fråga om pågående miljöfarliga verksamheter i form av förvaring för vilka fastighetsägarna, och inte bolaget, hade ansvar. Miljööverdomstolen gjorde i domen vissa allmänna uttalanden om begreppet förvaringsfall (som citerats ovan). Därutöver angav Miljööverdomstolen bland annat följande i frågan om tillämpligheten av antingen 9 kap. eller 10 kap. miljöbalken:

”Vid utformningen av reglerna om förorenade områden i 10 kap. miljöbalken har principen om att förorenaren betalar varit grundläggande. [...]

I det nu aktuella fallet är avfallet från industriverksamheten inblandat i andra massor. Det är inte fysiskt avskilt från de övriga massorna, utan utgör i stället en fast förorening av marken på fastigheterna. Miljööverdomstolen finner att fastigheterna Nol 3:25 och 2:442 är markområden som är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön (10 kap. 1 §) och att 10 kap. miljöbalken således är tillämpligt. Om syftet när avfallet påfördes fastigheterna var att bli kvitt avfall, att fylla ut marken eller bådadera spelar enligt domstolens mening inte någon roll för bedömningen att det nu är fråga om ett förorenat område.

Ansvarig för att utreda föroreningar inom ett sådant område är den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet som har bidragit till föroreningen (10 kap. 8 § samt 10 kap. 2 § miljöbalken).”

MÖD 2010:11 Norra Industriområdet³⁰

I detta mål hade tillsynsmyndigheten förelagt den tidigare verksamhetsutövaren Investment AB Kinnevik att utföra undersökningar av en deponi på Norra Industriområdet i Fagersta kommun. Rättsfrågorna var desamma som i Exide³¹ och de båda målen avgjordes samma dag. Beskrivningen av begreppet förvaringsfall är identisk i de båda domarna.

I detta fall hade dock det förelagda bolaget i sitt överklagande fört ett tydligt resonemang om att 2 kap. miljöbalken borde ha tillämpats på själva deponin, så att fastighetsägaren förelagts i denna del. Detta trots att det i övrigt var fråga om ett ärende enligt 10 kap. miljöbalken, eftersom deponin hade orsakat en förorening. Bolaget anförde sammanfattningsvis att det skulle leda fel att betrakta en deponi som sådan som en föroreningskada. Miljööverdomstolen bemötte i domskälen bolagets invändningar enligt följande:

”Bolaget har bidragit till föroreningen (10 kap. 2 § miljöbalken), och deponeringen har inte inneburit att verksamhetsutövaren frånhänt sig ansvaret för avfallet. Bolaget kan därför bli adressat för bl.a. förelägganden om utredningar som syftar till att klarlägga föroreningskadans art och omfattning. Det innebär inte något hinder att bolaget nu inte har rådighet över området, eftersom länsstyrelsen enligt bestämmelser i 28 kap. miljöbalken kan besluta om tillträde.”

²⁹ Miljööverdomstolen den 31 mars 2010 i mål nr M 6329-08, MÖD 2010:10.

³⁰ Miljööverdomstolen den 31 mars 2010 i mål nr M 8535-08, MÖD 2010:11.

³¹ Miljööverdomstolen den 31 mars 2010 i mål nr M 6329-08, MÖD 2010:10.

MÖD 2010:17 Forsbacka bruk³²

Målet gällde föreläggande om undersökning av ett förorenat nedlagt bruksområde.

Tillsynsmyndigheten hade riktat föreläggandet mot Investment AB Kinnevik, i vilket Fagersta Bruks AB hade uppgått genom fusion. Det sistnämnda bolaget hade bedrivit verksamhet på området fram till år 1983 och därigenom förorenat detsamma. Inom området fanns ett antal nedlagda deponier och Investment AB Kinnevik invände att dessa utgjorde pågående miljöfarliga verksamheter för vilka fastighetsägaren ansvarar.

Miljööverdomstolen fann att det genom länsstyrelsens redovisning var klarlagt att området var förorenat och att bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken alltså var tillämpliga. Miljööverdomstolen fann vidare att bolaget, som hade bedrivit verksamhet fram till år 1983 som sammanhörde med den förorenande verksamheten, hade ett ansvar för utredning av området. Vad gällde ansvaret för deponierna uttalade domstolen följande:

”Det har inte ifrågasatts i målet att järnbruksverksamheten inom området har bedrivits efter den 30 juni 1969. Fram till 1983 bedrevs verksamheten av Fagersta Bruks AB som därigenom bidragit till förorening av området och som slutligen uppgått i Investment AB Kinnevik. Detta bolag har därmed ett ansvar för utredning av området.

Vad bolaget anfört om att vissa deponier m.m. skulle kunna utgöra pågående miljöfarliga verksamheter, där fastighetsägaren använder mark för förvaring och därmed är att anse som verksamhetsutövare, föranleder inte någon annan bedömning.”

MÖD 2010:24 Hjortsberga³³

Frågan i målet var vem som ansvarar för ett utläckage av förorenande ämnen från en barkdeponi. Den förelagde tidigare verksamhetsutövaren (Södra) invände att föreläggandet i den del det avsåg skyddsåtgärder för själva deponin borde ha riktats mot nuvarande fastighetsägaren.

Miljööverdomstolen uttalade följande:

”Barken har uppkommit i Södras verksamhet och enligt Miljööverdomstolen är Södra i egenskap av tidigare verksamhetsutövare ansvarig enligt 10 kap. 2 § miljöbalken. Miljööverdomstolen anser således att föreläggandet har rättsligt stöd, och att det varit rätt att meddela ett föreläggande med stöd av 10 kap. miljöbalken även såvitt avser saneringsåtgärder avseende barkdeponin.”

³² Miljööverdomstolen den 8 juni 2010 i mål nr M 9298-08, MÖD 2010:17.

³³ Miljööverdomstolen den 23 juni 2010 i mål nr M 5664-09, MÖD 2010:24.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 januari 2015 i mål nr M 4696-14 Stavsnäs

Domen rör inte en deponi som en del av ett förorenat område, utan avser tillämpningen av 2 och 9 kap. miljöbalken på en deponi.

Privatpersonen DS hade år 2000 ärvt fastigheten Stavsnäs XX i Värmdö kommun. Vid inventeringar år 1992 hade kommunen konstaterat att hushållsavfall deponerats där i slutet av 1950-talet. Nämnden förelade därför DS att vidta efterbehandlingsåtgärder med anledning av deponin och föroreningar orsakade av deponin samt utreda omfattningen av föroreningarnas spridning.

Mark- och miljööverdomstolen fann i domen att deponin i och för sig utgjorde en miljöfarlig verksamhet och att DS i egenskap av fastighetsägare kunde ses som utövare av denna verksamhet. Domstolen uttalade dock följande:

”Som mark- och miljödomstolen har konstaterat är det dock inte visat att DS haft kännedom om eller bort känna till deponin innan utsläpp från den konstaterades under år 2010. [...] Förvärvet skedde genom arv och DS hade inte någon skyldighet att undersöka fastigheten vid övertagandet. Fastigheten, som är obebyggd, består dessutom av flera områden med en sammanlagd areal om drygt 15 hektar. Det förefaller därför inte otroligt att deponin inte upptäckts, trots att avfallet legat synligt. Det har heller inte framkommit, eller gjorts gällande i målet, någon omständighet som tyder på att DS skulle ha tagit befattning med avfallet i deponin. Inte heller har det framkommit att han har agerat på ett sådant sätt att han annars skulle kunna betraktas som ansvarig för den miljöfarliga verksamheten. Mot denna bakgrund kan enbart förvaringen av det miljöfarliga avfallet på fastigheten inte anses tillräckligt för att DS ska kunna göras ansvarig för att åtgärda den miljöfarliga verksamheten (se MÖD 2006:63, jfr RÅ 1997 ref. 12).”

Mark- och miljööverdomstolens dom den 24 februari 2015 i mål nr M 5022-14 Sandmagasinet

Domen gäller tillämpningen av 2 och 9 kap. miljöbalken på en deponi. Frågor om ansvar enligt 10 kap. miljöbalken åberopades dock i viss utsträckning i målet.

Som ägare till en fastighet med ett sandmagasin (deponerat gruvavfall från annans verksamhet) på hade Bergvik förelagts att

- 1) ta fram förslag till åtgärder för att förbättra stabiliteten för dammvallarna,
- 2) ta fram förslag till åtgärder för att förebygga igensättning av utloppet och
- 3) ta fram förslag till kontrollprogram för fortsatt övervakning av utlakningen.

Beslutet var taget med stöd av 26 kap. 9 och 21 §§ och 2 kap. 2 och 3 §§ miljöbalken.

Mark- och miljööverdomstolen fastställde nämndens föreläggande endast vad gällde tredje punkten om kontrollprogram.

Mark- och miljööverdomstolen fann i och för sig att Bergvik i egenskap av fastighetsägare var verksamhetsutövare av den pågående miljöfarliga verksamhet som sandmagasinet utgör. Domstolen uttalade dock följande:

”Det kan konstateras att en fastighetsägare har ett särskilt ansvar för verksamhet som bedrivs på fastigheten (se NJA 2004 s. 552). I praxis framhålls dock att enbart det förhållandet att avfall förvaras på en fastighet inte utan vidare kan medföra ett ansvar för fastighetsägaren och att ytterligare omständigheter måste tillkomma (se MÖD 2006:63).

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att bolaget sedan den tidpunkt då gruvverksamheten upphörde och fastigheten återgick i fastighetsägarens kontroll varit medvetet om förekomsten av sandmagasinet. Såväl innan AB Stadsgruvor [AB Statsgruvor, juristsamverkans kommentar] försattes i likvidation som under de cirka 20 år som förflutit fram till tidpunkten för det nu aktuella föreläggandet har bolaget förhållit sig passivt. Detta trots att det måste ha stått klart för bolaget att det på dess fastighet kontinuerligt pågår en verksamhet som medför en risk för förorening och att det sedan många år pågått ett utläckage från magasinet. Mot den bakgrunden finner Mark- och miljööverdomstolen att det är rimligt att ålägga bolaget visst ansvar.”

Vid en bedömning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken fann domstolen det rimligt att krav på kontroll och övervakning av deponeringsverksamheten enligt föreläggandets tredje punkt kvarstod. I övrigt uttalade domstolen följande:

”Vad som förelagts bolaget genom punkterna 1 och 2 i föreläggandet har snarast karaktären av förberedande åtgärdsutredningar inför kommande behov av en efterbehandling av området. Med hänsyn till vad som redovisats om att bolaget inte skapat avfallsdeponin och inte heller kunnat motsätta sig uppläggningsen av avfallet eller förorening av marken bör verksamhetsutövarens ansvar i detta fall begränsas. Mark- och miljööverdomstolen finner därmed att det inte är rimligt att förelägga bolaget att som verksamhetsutövare enligt 9 kap. miljöbalken ta fram åtgärdsförslag enligt punkterna 1 och 2 i föreläggandet.”