

Ansvar för avhjälpan av miljöskador

En vägledning om miljöbalkens
regler och rättslig praxis

UTGÅVA 1 | JUNI 2024



Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm. E-post: registrator@naturvardsverket.se, www.naturvardsverket.se Besöksadress Stockholm:
Virkesvägen 2. Besöksadress Östersund: Forskarens väg 5, hus Ub.

Ansvar för avhjälpande av miljöskador

En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis

NATURVÅRDSVERKET

Naturvårdsverket
Tel: 010-698 10 00
E-post: registrator@naturvardsverket.se
Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm
Internet: www.naturvardsverket.se

© Naturvårdsverket 2024

Omslagsfoto: Naturvårdsverket

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 framför allt 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. Arbetet med avhjälpande av föroreningsskador 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 fastighetsförvärvare 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. Den innehåller också avsnitt som ska vara ett stöd för tillsynsmyndigheternas arbete. Den första utgåvan av vägledningen publicerades 2012 och uppdateras härmed. Vi vill med vägledningen tydliggöra ansvarsförhållandena för avhjälpandeåtgärder och skapa bättre förutsättningar för tillsynsmyndigheterna att utkräva det ansvar 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.

Denna uppdatering av vägledningen har genomförts i samarbete med Hellström Advokatbyrå KB i Stockholm. Underlaget till vägledningen togs fram i samarbete med Advokatfirman Åberg & Co i Stockholm.

Avdelningschefen för Naturvårdsverkets Kretsloppsavdelning har beslutat att publicera vägledningen.

Stockholm i juni 2024

Ingela Hiltula

Innehåll

FÖRORD	4
LÄSANVISNING	9
1 INLEDNING	10
1.1 Bakgrund	10
1.1.1 Förorenade områden som miljöproblem	10
1.1.2 Arbetet med avhjälpandeåtgärder fram till idag	11
1.1.3 Miljömålen som styrmedel	11
1.2 Vägledningens omfattning och avgränsningar	12
1.3 Vägledningen utgår från 10 kap. miljöbalkens lydelse efter den 1 augusti 2007	13
2 GRUNDLÄGGANDE BESTÄMMELSER	14
2.1 Förebyggande åtgärder (2 kap. miljöbalken)	15
2.1.1 Försiktighetsprincipen	15
2.1.2 Rimlighetsavvägning	16
2.1.3 Avhjälpanderegeln i 2 kap. 8 § miljöbalken	17
2.2 10 kap. miljöbalkens tillämplighet	18
2.2.1 Syfte	18
2.2.2 Tillämplig lydelse av 10 kap. miljöbalken	18
2.2.3 Tillämpningsområde	20
2.2.4 Undantag – när 10 kap. miljöbalken inte är tillämpligt	23
2.2.5 PCB och andra ämnen i byggnader	24
2.3 Skillnaden mellan förebyggande åtgärder och reparativa åtgärder	25
3 ANSVAR FÖR AVHJÄLPANDE	27
3.1 Avhjälpanderegeln	27
3.2 Verksamhet och verksamhetsutövare	27
3.2.1 Verksamhet	28
3.2.2 Verksamhetsutövare	28
3.2.3 Verksamhetsutövare i uppdragsförhållanden	30
3.2.4 Ansvaret vid överlåtelse av verksamhet	31
3.2.5 Förhållandet mellan moderbolag och dotterbolag	34
3.2.6 Ansvar för verksamheter som rör ägande av fastigheter	34
3.2.7 Ansvaret vid exploatering	35
3.2.8 Konkursbo som verksamhetsutövare	35
3.2.9 Återställande till statusrapport	37
3.2.10 Begränsning i tid (övergångsbestämmelser)	38

3.2.11	Bevisbörderegeln	40
3.2.12	Föroreningen och dess avgränsning	41
3.3	Fastighetsförvärvarens ansvar för avhjälpande	42
3.3.1	Fastighetsförvärvarens ansvar	43
3.3.2	Begränsning i tid vid förvärv	45
3.3.3	Förvärv som omfattas av 10 kap. 3 § miljöbalken	46
3.3.4	Fastighetsförvärvarens ansvar vid likvidation	47
3.4	Förvaringsfall	49
3.4.1	Förvaringsfall enligt 9 kap. 1 § miljöbalken	49
3.4.2	Särskilt om deponier som förvaringsfall	51
3.4.3	Förorening av omgivningen vid förvaringsfallen	53
3.4.4	Konkursbos ansvar vid förvaring	53
4	AVHJÄLPANDEANSVARETS OMFATTNING	55
4.1	Skälighetsbedömning	55
4.1.1	Skälighetsbedömning vid förädling av mark	58
4.1.2	Skälighet vid utredningar	59
4.1.3	Skälighetsbedömningen vid allvarlig miljöskada	60
4.1.4	Skälighetsbedömningen av fastighetsförvärvarens ansvar	62
4.1.5	Skälighetsbedömningen i förvaringsfallen	63
4.2	Solidariskt ansvar	64
4.3	Verksamhetsutövares solidariska ansvar	65
4.4	Fastighetsförvärvarens och tomträttsinnehavarens solidariska ansvar	68
4.5	Fördelningsregeln	69
4.6	Återställande till statusrapport	71
5	PRESKRIPTION OCH PREKLUSION	73
5.1	Preskription	73
5.2	Preklusion	74
6	TILLSYN VID AVHJÄLPANDE AV MILJÖSKADOR	76
6.1	Allmänt	76
6.1.1	Syfte och begränsningar	76
6.1.2	Tillsynsmyndighetens arbete med miljöskador	77
6.1.3	Ansvarsutredning och ansvarsbedömning	78
6.2	Tillsynsmyndighet	79
6.2.1	Miljöfarlig verksamhet	79
6.2.2	Tillsynsansvar över miljöskador	79
6.2.3	Tillsyn över föroreningsskador från militär verksamhet	81
6.2.4	Tillsyn av nedlagda deponier och förvaringsfall	81

6.2.5	Tillsyn över blandförorenade områden	82
6.2.6	Tillsyn över områden som är potentiellt, men ej konstaterat, förorenade	83
6.2.7	Tillsyn över föroreningsskador vid exploatering	83
6.2.8	Tillsyn över allvarliga miljöskador	83
6.2.9	Andra oklara fall	84
6.2.10	Överlåtelse av tillsynsansvar	84
6.3	Adressat - att identifiera ett rättsligt subjekt	84
6.4	Att bevaka förändringar av en juridisk person	86
6.4.1	Fusion	86
6.4.2	Inkråmsöverlåtelse	86
6.4.3	Delning av aktiebolag (fission)	87
6.4.4	Konkurs	87
6.4.5	Likvidation	88
6.4.6	Herrelösa fastigheter	89
6.4.7	Ansvarsgenombrott	90
6.5	Upplysningar och undersökningar	91
6.5.1	Allmänt	91
6.5.2	Uppgifter om ny ägare eller nyttjare, m.m.	96
6.6	Förelägganden och förbud	96
6.6.1	Föreläggandets innehåll	96
6.6.2	Vite	98
6.6.3	Verkställighetsförordnande	98
6.6.4	Miljöriskområde	98
6.6.5	Överlåtelse av fastighet, tomträtt, byggnad, anläggning eller anordning	99
6.6.6	Tillträdesförbud	100
6.6.7	Frivilliga överenskommelser	101
6.7	Verkställighet och rättelse på den felandes bekostnad	103
6.7.1	Verkställighet	103
6.7.2	Rättelse på den felandes bekostnad	105
6.7.3	Statsbidrag för kostnader som uppkommit i samband med begäran om verkställighet eller beslut om rättelse på den felandes bekostnad	107
6.8	Utkrävande av ansvar av flera ansvariga	107
6.8.1	Solidariskt ansvar	107
6.8.2	Värdeökning till följd av avhjälpandeåtgärder	108
6.9	Avgifter för tillsyn enligt miljöbalken	109

6.10	Skyldigheten att underrätta tillsynsmyndigheten	111
6.11	Överträdelser, påföljder, m.m.	112
6.11.1	Straffrättsligt ansvar	112
6.11.2	Rätt till tillträde	113
7	VÄRDEÖKNINGAR OCH NYTTIGA UTREDNINGSKOSTNADER	114
7.1	Inledning	114
7.2	Värdeökning av fastighet till följd av avhjälpande åtgärder	114
7.3	Ansvar för nyttiga utredningskostnader	115
8	TILLSTÅNDS- OCH ANMÄLNINGSPLIKTIGA AVHJÄLPANDEÅTGÄRDER	117
8.1	Anmälan av avhjälpandeåtgärder	117
8.2	Tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöbalken i övrigt	118
8.2.1	Miljöfarlig verksamhet – hantering av avfall	118
8.2.2	Transport av avfall	118
8.2.3	Länsvatten	119
8.2.4	Vattenverksamhet	119
8.2.5	Områdesskydd	119
8.3	Föreläggande att ansöka om tillstånd	120
8.4	Plan- och bygglagen	121
8.4.1	Bygglov för upplag	121
8.4.2	Betydelse av detaljplan	121
9	PRÖVNING OCH VILLKOR	123
9.1	Villkor angående avhjälpande av miljöskada	123
9.1.1	Avslutningsvillkor	125
9.1.2	Sammanfattning av villkorsförslag	125
9.2	Villkor angående säkerhet	126
9.3	Omprövning av villkor	128
	BILAGA 1: RÄTTSLIGA SUBJEKT OCH ANSVAR	129
	BILAGA 2: VAD SOM BÖR INGÅ I EN ANSVARSUTREDNING	135
	BILAGA 3: REFERENSLISTA MED DOMAR	140
	BILAGA 4: LYDELSE AV 10 KAP. MILJÖBALKEN FÖRE 1 AUGUSTI 2007	148

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 ansvar för avhjälpande samt förebyggande åtgärder.

3) ANSVAR FÖR AVHJÄLPANDE

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) AVHJÄLPANDEANSVARETS OMFATTNING

I kapitel fyra redogörs för skälighetsbedömningen vid fastställandet av ansvarets omfattning. Skälighetsbedömningen berör verksamhetsutövare, fastighetsförvärvare, förvaringsfall, solidariskt ansvar samt statusrapport.

5) PRESKRIPTION OCH PREKLUSION

Här beskrivs begreppen preskription och preklusion i samband med krav på kostnader för avhjälpandeåtgärder.

6) TILLSYN VID AVHJÄLPANDE AV MILJÖSKADOR

Kapitlet tar upp frågor om tillsynen över miljöskador och tillsynsmyndighet.

7) VÄRDEÖKNING OCH NYTTIGA UTREDNINGSKOSTNADER

Detta kapitel handlar om hur ökning av fastighetsvärde regleras vid avhjälpande samt utredningar som annan än ansvarig kan ha nytta av.

8) TILLSTÅNDS- OCH ANMÄLNINGSPLIKTIGA AVHJÄLPANDEÅTGÄRDER

Kapitlet redogör för tillståndsplikt och anmälningsskyldighet i samband med avhjälpandeåtgärder.

9) PRÖVNING OCH VILLKOR

I kapitlet ges exempel på hur tillsynsmyndigheten kan ställa krav på avhjälpande i samband med tillståndsprovning.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

1.1.1 Förorenade områden som miljöproblem

Ett förorenat område är ett relativt väl avgränsat område (mark- eller vattenområde, grundvatten, byggnader och anläggningar) där en eller flera föroreningar förekommer. En förorening är ett ämne som härrör från mänsklig aktivitet och som förekommer i till exempel 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. Förorenade områden kan till exempel ha uppkommit genom spill eller läckage från förvaringscisterner, spill vid impregnering eller ytbehandling, vid kvittblivning av restprodukter vid gruvbrytning eller i samband med annan industriell verksamhet. Förorenade massor har historiskt även använts vid utjämning och utfyllnad av mark- och vattenområden. 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 t.ex. till följd av klimatförändringarna. Bland föroreningarna förekommer de giftigaste tungmetallerna kvicksilver, kadmium, bly och arsenik och organiska föreningar som PCB, PFAS, dioxiner, bekämpningsmedel och PAH. 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.

Den 1 juli 1969 trädde miljöskyddslagen (1969:387) i kraft vilket innebär att miljökrav och miljösatningar har skett sedan dess, vilket har medfört kraftigt minskade utsläpp till luft, mark 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 Arbetet med avhjälpandeåtgärder fram till idag

Arbetet med avhjälpandet, dvs utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningsskada (förorenat område) dominerades under 1990-talet av statliga insatser för särskilt angelägna objekt där det saknades ansvarig enligt gällande miljölagstiftning. Tyngdpunkten låg på att få i gång 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. Från slutet av 1990-talet och fram till 2015 genomförde framför allt länsstyrelserna ett systematiskt inventeringsarbete av förorenade områden enligt en metodik som finns beskriven i Naturvårdsverkets rapport 4918. Syftet med inventeringen var att prioritera fram vilka förorenade områden som är viktigast att arbeta vidare med. Inventeringsarbetet återupptogs 2023 med syfte att täppa kunskapsluckor som finns för förorenade sediment och PFAS, två aspekter som inte fångades upp i inventeringen fram till 2015.

Efter att miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 har antalet avhjälpandeåtgärder ökat genom egeninitierad och händelsestyrd tillsyn, samtidigt som de avhjälpandearbeten som det offentliga finansierar fortsätter. Det har även bedrivits branschövergripande avhjälpandeåtgärder som via SPIMFAB² där bensinbolagen gått samman och efterbehandlat bensinstationer som lagts ner mellan 1969 och 1994. Detta arbete avslutades 2014. Under 2020-talet har regeringen gett flera regeringsuppdrag med stort samverkansfokus mellan myndigheterna inom områden sediment, PFAS och bidragshantering.

Tillsynsmyndigheterna har ansvar för att ställa krav på avhjälpande av föroreningsskador där det finns ansvariga verksamhetsutövare och eller fastighetsägare och fastighetsförvärvare. Tillsynsmyndigheternas erfarenhet av att handlägga sådana ärenden ökar. Det har också utförts flera mycket kostsamma åtgärdsprojekt där staten delfinansierat och ansvariga finansierat sin del genom tillsynsmyndighetens försorg.

1.1.3 Miljömålen som styrmedel

Det gemensamma, övergripande syftet med miljöbalken och miljö kvalitetsmålen är att främja en 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. I förarbetena till miljöbalken anges att när

² SPIMFAB är SPI Miljösaneringsfond AB.

tveksamhet råder om vad som bör beslutas eller göras ska miljömålen vara vägledande och det som mest sannolikt gynnar uthållig utveckling väljas.³

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

Miljö kvalitetsmålen visar inriktningen på arbetet och preciseringar av miljömålen driver på arbetet. Regeringen har fastställt sex preciseringar av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö.

Preciseringen för förorenade områden lyder:

» Förorenade områden är åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa eller miljön.

År 2015 antog FN de Globala hållbarhetsmålen Agenda 2030 vilka också driver på arbetet med förorenade områden i Sverige.

För att uppnå preciseringen om förorenade områden krävs det att fler avhjälpande åtgärder genomförs varje år, både med avseende på förorenade områden där det finns någon som ansvarar för föroreningen och där det inte gör det.

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.⁴ Detta för att skapa bättre förutsättningar för tillsynsmyndigheterna att ställa krav på ansvariga att vidta avhjälpande åtgärder. Tillsynsmyndigheter ska kunna använda vägledningen som uppslagsbok för de regler och den praxis som finns på området. Det är viktigt att ha i åtanke att det i slutändan är tillsynsmyndigheten som gör de bedömningar och avvägningar som behövs i det enskilda fallet.

³ Miljö mÅlspropositionen 2000/01:130 och miljö balkspropositionen 1997/98:45.

⁴ Domar i vägledningen kommer från Högsta domstolen samt miljö domstolarna och Miljö överdomstolen respektive mark- och miljö domstolarna och Mark- och miljö överdomstolen som ersatte de tidigare domstolarna den 2 maj 2011. Domar från miljö domstolarna och mark- och miljö domstolarna är inte att betrakta som praxis.

Vägledningen innehåller också avsnitt som syftar till att ge tillsynsmyndigheterna stöd i sitt arbete.

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 webbsidor om tillsyn samt handboken om egenkontroll (2001:3).

Mer stöd för tillsynsmyndigheternas arbete finns på länsstyrelsernas EBH-portal (www.ebhportalen.se).

1.3 Vägledningen utgår från 10 kap. miljöbalkens lydelse efter den 1 augusti 2007

Naturvårdsverkets vägledning utgår från den senaste lagstiftningen med de förändringar som skedde av 10 kap. miljöbalken den 1 augusti 2007. I de flesta ärenden om miljöskador som i närtid kommer att hanteras kommer dock lagstiftningen i dess lydelse före den 1 augusti 2007 att vara tillämplig. När den nya lydelsen i 10 kap. miljöbalken inte överensstämmer helt med den gamla lydelsen anges detta under den ruta där nuvarande lydelse av paragrafen finns beskriven. Genom 2007 års ändringar av 10 kap. miljöbalken har det även skett vissa förändringar av terminologin gällande ansvaret för miljöskador. Det innebär t.ex. att begreppet avhjälpandeansvar används i denna vägledning i stället för efterbehandlingsansvar. Med avhjälpande avses utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningsskada eller allvarlig miljöskada (10 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken). Se vidare angående detta i avsnitt 2.2.2.

2 Grundläggande bestämmelser

De bestämmelser i miljöbalken som utgör grunden för ansvaret för avhjälpande av miljöskador samt utförande av skyddsåtgärder och vidtagande av försiktighetsåtgärder återfinns huvudsakligen i 2, 9, 10 och 26 kap. miljöbalken. Åtgärder kan ibland betraktas som vattenverksamhet och då tillämpas 11 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 alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Bland hänsynsreglerna kommer särskilt bevisbörderegeln (2 kap. 1 §), försiktighetsprincipen (2 kap. 3 §), rimlighetsavvägningen (2 kap. 7 §) och ansvaret för avhjälpande av skadad miljö (2 kap. 8 §) att kommenteras i detta och nästföljande kapitel eftersom det huvudsakligen är dessa bestämmelser i 2 kap. miljöbalken som är intressanta när det gäller ansvar för avhjälpande av miljöskada.

Tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna ska ske mot bakgrund av den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 1 § miljöbalken. 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.⁵ I ärenden om avhjälpande av miljöskada får bl.a. miljömålet Giftfri miljö betydelse, men även de globala hållbarhetsmålen samt regionala och lokala miljömål bör uppmärksammas.

I 9 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljöfarlig verksamhet. Med miljöfarlig verksamhet avses bl.a. all användning av mark, byggnader eller anläggningar som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom utsläpp eller genom förorening av mark, luft eller vatten eller annan olägenhet för omgivningen. 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 fastighetsförvärvares ansvar för avhjälpande av miljöskador. Med avhjälpande avses utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningsskada eller en allvarlig miljöskada (se 10 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken). För att kunna ställa krav på avhjälpande enligt 10 kap. miljöbalken krävs att det föreligger en konstaterad föroreningsskada i ett mark- eller vattenområde, grundvatten, en byggnad eller anläggning som kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I 26 kap. miljöbalken finns bestämmelser som kan tillämpas av

⁵ Miljööverdomstolen, dom 2006-11-09 i mål nr M 9983-04 (MÖD 2006:53).

tillsynsmyndigheterna för att ställa krav på utredningar och undersökningar när det endast finns en misstanke om att förorening finns. Se vidare angående när 10 kap. är tillämpligt i avsnitt 2.2.3.

Endast rättsliga subjekt kan vara adressat för krav från en myndighet. Det som utmärker ett rättsligt subjekt är att det självständigt har rättigheter och skyldigheter, vilket bland annat innebär att det kan ingå avtal och uppträda som part inför domstolar och andra myndigheter.⁶

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.

2.1 Förebyggande åtgärder (2 kap. miljöbalken)

2.1.1 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 i 2 kap. 3 § miljöbalken – 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 föreskrivna⁷ t.ex. genom villkor i tillstånd.

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

⁶ Jfr t.ex. 2 kap. 25 § aktiebolagslagen (2005:551).

⁷ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 213-214.

människors hälsa eller miljön. Redan *risken* 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.⁸ Paragrafen kan därför användas av tillsynsmyndigheten för att utkräva ett ansvar för förebyggande åtgärder. Med stöd av bestämmelsen kan en verksamhet förbjudas om det inte kan säkerställas att fortsatt drift kan ske utan risk för omgivningen.⁹

Enligt rättspraxis kan förvaring, exempelvis i form av deponier eller tunnor med kemikalier, utgöra miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken (se avsnitt 3.4.1). Detta innebär att försiktighetsprincipen även är tillämplig i sådana fall, trots att någon aktiv verksamhet inte bedrivs eller avses att bedrivas. Det är alltså en pågående passiv miljöfarlig verksamhet.

2.1.2 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 försiktighetsmått 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.

Trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa 5 kap. 4 och 5 §§.

När det gäller ärenden om avhjälpande av miljöskada görs en skälighetsbedömning (se avsnitt 4.1).

Vid tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i övrigt, bl.a. försiktighetsprincipen, ska istället en rimlighetsavvägning göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken, i vilken särskild hänsyn ska tas till nyttan av eventuella skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått och kostnaderna för sådana åtgärder. Proportionen mellan den nytta för människors hälsa och miljön som skyddsåtgärden eller försiktighetsmålet medför och kostnaderna för åtgärderna får alltså inte vara orimlig.¹⁰ Strängare krav kan dock enligt andra stycket i bestämmelsen ställas om det behövs för att följa miljö kvalitetsnormer som är s.k. gränsvärdesnormer.¹¹ Frågan 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

⁸ Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 209-210.

⁹ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2015-08-27 i mål nr M 1945-15.

¹⁰ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 24.

¹¹ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2017-04-21 i mål nr M 2649-16 (MÖD 2017:63).

av vad som är ekonomiskt rimligt från branschförhållanden och inte den aktuella verksamhetsutövarens betalningsförmåga. Vad gäller yrkesmässig verksamhet gäller detta alla försiktighetsåtgärder.¹²

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 redan mycket belastat område eller ett område som innehåller en mycket sällsynt växt- eller djurart.¹³

Det är verksamhetsutövaren som ska visa att kostnaden för en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller att den är orimligt betungande.¹⁴

2.1.3 Avhjälpanderegeln i 2 kap. 8 § miljöbalken

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 avhjälps 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.

Till skillnad från försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken, avser bestämmelsen i 2 kap. 8 § redan inträffade skador. Om skada eller olägenhet inte har uppkommit kan 2 kap. 8 § inte tillämpas.

Bestämmelsen i 2 kap. 8 § miljöbalken, som också benämns avhjälpanderegeln, är den mest centrala bestämmelsen om ansvaret för avhjälpande av miljöskada. Kortfattat innebär bestämmelsen att förorenaren ska avhjälpa skadan eller olägenheten. Avhjälpandet kan antingen ske genom att förorenaren 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. Förorenarens ansvar är dock begränsat till vad som kan anses vara skäligt enligt 10 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken. I kap 4 kommer tillämpningen av bestämmelsen att utvecklas.

¹² Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 232.

¹³ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 25.

¹⁴ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 24-25.

2.2 10 kap. miljöbalkens tillämplighet

10 kap. 1 § miljöbalken

Med föroreningskada avses i detta kapitel en miljöskada som genom förorening av ett mark- eller vattenområde, grundvatten, en byggnad eller 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 avhjälpande avses i detta kapitel utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningskada eller en allvarlig miljöskada.

2.2.1 Syfte

Bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken syftar till att avhjälpa skador eller olägenheter för människors hälsa eller miljön som har uppstått. I detta sammanhang är principen om att förorenaren betalar grundläggande.

I förarbetena 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.¹⁵

2.2.2 Tillämplig lydelse av 10 kap. miljöbalken

I de flesta ärenden om miljöskador som i närtid kommer att hanteras kommer lagstiftningen i dess lydelse före den 1 augusti 2007 att vara tillämplig. Detta eftersom de ändringar som skedde i bestämmelserna 2007 inte gäller retroaktivt. 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

¹⁵ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 359.

härör från en verksamhet som avslutats före den 1 augusti 2007.¹⁶ I Bilaga 4 finns 10 kap. miljöbalken i dess lydelse före den 1 augusti 2007 i sin helhet. Med avhjälpande avses utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningskada eller allvarlig miljöskada.¹⁷ Det innebär t.ex. att begreppet avhjälpandeansvar används i denna vägledning i stället för efterbehandlingsansvar.

Förändringarna i 10 kap. miljöbalken föranleddes av miljöansvarsdirektivet.¹⁸ Direktivet är ett s.k. minimidirektiv som anger en lägsta gemensam standard för regler som ska genomföras i respektive medlemsstats nationella lagstiftning avseende frågor om ansvar för miljöskador.

I de flesta avseenden innebär de nya bestämmelserna ingen ändring i sak jämfört med den äldre lagstiftningen när det gäller föroreningskador. Rättspraxis avseende den äldre lagstiftningen är därför i stora delar fortfarande relevant. Allvarliga miljöskador tillkom däremot som en helt ny typ av skada och omfattas inte av den äldre lagstiftningen. I den mån de nya bestämmelserna innebär att rättsläget har förändrats, tydliggörs det under respektive avsnitt i vägledningen.

I de fall en miljöskada uppkommit till följd av händelser som skett både före och efter den 1 augusti 2007 är 10 kap. miljöbalken tillämpligt i sin lydelse både före och efter nämnda datum. Den situationen var t.ex. aktuell i rättsfallet Falkvarv.¹⁹ Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att målet rörde bestämmelserna i 10 kap. 1, 2, 4 och 6 §§ miljöbalken, vilka inte ändrats materiellt i samband med lagändringen den 1 augusti 2007. Skillnaden i lagtextens lydelse före respektive efter den 1 augusti 2007 fick därmed ingen betydelse för bedömningen av de frågor som var aktuella i målet.²⁰

Genom 2007 års ändringar av 10 kap. miljöbalken har det skett vissa förändringar av terminologin gällande ansvaret för miljöskador. Kapitlets rubrik har ändrats från ”Förorenade områden” till ”Verksamheter som orsakar miljöskador”. Miljöskador omfattar såväl föroreningskador som allvarliga miljöskador. Föroreningskador motsvarar de skador som reglerades i 10 kap. miljöbalken före 2007 års ändringar, med det klagörande tillägget att även skador på grundvatten omfattas.²¹ Allvarliga miljöskador var en nyhet i lagstiftningen när den kom 2007 och innebär enligt 10

¹⁶ Undantag från den regeln finns för lagändringarna angående vilka förvärv som omfattas av bestämmelserna om fastighetsägarens subsidiära ansvar, se vidare avsnitt 3.3.3.

¹⁷ 10 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

¹⁹ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2014-01-21 i mål nr M 1784-13 (MÖD 2014:2) (Falkvarv). Se även t.ex. Mark- och miljööverdomstolen, dom 2013-11-06 i mål nr M 4233-13 (MÖD 2013:36).

²⁰ I målet prövades om en föroreningskada förelåg (10 kap. 1 §), vem som var verksamhetsutövare (10 kap. 2 §), om det fanns skäl att jämka verksamhetsutövarens ansvar (10 kap. 4 §) samt om det fanns skäl att begränsa det solidariska ansvaret (10 kap. 6 §).

²¹ 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken och prop. 2006/07:95 s. 125.

kap. 1 § andra stycket 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 ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 (Fågeldirektivet) eller 2 (Art- och habitatdirektivet), ett djurs fortplantningsområde eller viloplats som skyddas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 §, eller en art som skyddas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §.

Det kan noteras att i äldre lydelsen av miljöbalken, dvs. innan 1 augusti 2007, så var ansvaret för utredning särreglerat i 10 kap. 8 § första stycket. I nuvarande lydelse så ingår utredning i begreppet avhjälpande, och det finns därför inte längre en särreglering av ansvaret för utredning. För tillsynsmyndighetens vidkommande innebär ändringen ingen praktisk skillnad i ansvarets omfattning i den delen, annat än att man för sådana situationer där den äldre lydelsen ska tillämpas också måste hänvisa till 10 kap. 8 § första stycket i stället för enbart till 10 kap. 1 § miljöbalken i fråga om utredningar.

2.2.3 Tillämpningsområde

Bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken kan tillämpas på *föroreningsskador* och *allvarliga miljöskador*. 10 kap. miljöbalken kan användas för att *avhjälpa* dessa skador, dvs. utreda, efterbehandla och vidta andra åtgärder för att avhjälpa.²²

Lagändringarna 2007 innebär att det är två olika typer av miljöskador som regleras i kapitlet, med olika omfattning och olika regler för avhjälpande. Föroreningsskador motsvarar den typ av skador som även tidigare har reglerats i kapitlet.²³ Allvarliga miljöskador har däremot tillkommit som en ny typ av skada, med nya kriterier för skadebedömningen (och därmed ett nytt tillämpningsområde) och nya regler om avhjälpande.²⁴

Föroreningskada

Med *föroreningskada* avses 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.²⁵ Av praxis framgår att det måste föreligga en *konstaterad* föroreningskada för att 10 kap. ska kunna anses

²² Avhjälpande definieras i 10 kap. 1 § tredje stycket som "utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningskada eller en allvarlig miljöskada".

²³ Prop 2006/07:95 s 125.

²⁴ Avseende hela stycket se Kruse, Miljöbalk, 10 kap. 1 § Lexino 2022-07-08 (Juno).

²⁵ Se 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken.

tillämpligt, dvs. det är inte tillräckligt med en misstanke.²⁶ Det är tillsynsmyndigheten som ska visa att föroreningskada föreligger. Det krävs inte nödvändigtvis utredning utöver en utredning enligt Mifo Fas 1²⁷ för att 10 kap. miljöbalken ska kunna anses tillämpligt.²⁸ I vissa fall kan en utredning enligt MIFO fas 1 vara så omfattande att förorening får anses föreligga.²⁹

Ett förorenat område är ett relativt väl avgränsat område (mark- eller vattenområde, grundvatten, byggnader och anläggningar) som innehåller en eller flera föroreningar. En förorening är ett ämne som härrör från mänsklig aktivitet och som förekommer i till exempel jord, berg, sediment, vatten eller byggnadsmaterial i en halt som överskrider bakgrundshalten (summan av naturlig halt och antropogent diffust tillskott).³⁰

Enligt förarbetena omfattar bestämmelserna även förvaringsfall om de medfört förorening³¹ (se även avsnitt 3.4.1 och 3.4.3). Tillämpningsområdet för 10 kap. miljöbalken omfattar därmed t.ex. avslutade deponier och förvaring av avfall eller kemikalier i de fall de orsakat en föroreningskada genom spridning av förorening. I detta sammanhang kan noteras att utfyllnad av markområden inte betraktas som förvaringsfall, men 10 kap. är tillämpligt om föroreningskada uppkommit genom utfyllnaden om den t.ex. utgörs av förorenade jordmassor. Miljööverdomstolen konstaterade i ett rättsfall³² att det inte fanns 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 i stället utgjorde en fast förorening 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.

²⁶ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom 2019-11-28 i mål nr M 9225-18, dom 2020-12-04 i mål nr, M 4221-18 och M 13853-19 samt dom 2023-08-30, M 8447-22 och M 8453-22. Om tillsynsmyndigheten *misstänker* att en fastighet är förorenad är utgångspunkten att bestämmelserna om undersökningsförelägganden enligt 26 kap. 22 § miljöbalken ska tillämpas. Detta utvecklas i avsnitt 6.5.

²⁷ Mifo Fas 1 är i huvudsak en skrivbordinventering. Inventeringsmetoden beskrivs i Naturvårdsverkets rapport 4918, Metodik för inventering av förorenade områden (1999).

²⁸ Se Mark- och miljööverdomstolen, dom 2019-11-28 i mål nr M 9225-18, jfr även Miljööverdomstolen, dom 2010-06-08 i mål nr M 9298-08 (MÖD 2010:17) (Forsbacka bruk).

²⁹ Jmf Miljööverdomstolen, dom 2010-06-08 i mål nr M 9298-08 (MÖD 2010:17) där den utförda MIFO fas 1 undersökningen enligt Miljööverdomstolens mening visade att området, där en omfattande järnbruksverksamhet bedrivits sedan mycket lång tid, var förorenat på ett sätt som innebär risk för människors hälsa och miljön. Undersökningen hade inte motsagts genom det fåtal jordprover som analyserats.

³⁰ Att välja efterbehandlingsåtgärd, s. 109 och 111, Naturvårdsverket 2009, rapport nr 5978.

³¹ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 118.

³² Miljööverdomstolen, dom 2010-03-31 i mål nr M 6329-08 (MÖD 2010:10).

Allvarlig miljöskada

Regleringen avseende allvarliga miljöskador ska inte tillämpas 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 2007.³³

En föroreningsskada kan samtidigt vara en allvarlig miljöskada om den är så allvarlig att den omfattas av någon av punkterna 1–3 i andra stycket i 10 kap. 1 §. I jämförelse med föroreningsskador är alltså tröskeln högre för att en allvarlig miljöskada ska anses ha uppstått.³⁴

I förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador finns bestämmelser om vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av vad som är en allvarlig miljöskada. Där finns vidare bestämmelser om vilka avhjälpandeåtgärder som ska vidtas i händelse av en allvarlig miljöskada samt om vilka undantag från bestämmelserna om allvarliga miljöskador i 10 kap. 5 och 12–14 §§ miljöbalken som föreligger.³⁵

³³ Se punkt 2 i övergångsbestämmelser SFS 2007:660. Det bör också påpekas att det av artiklarna 17 och 19.1 i miljöskadedirektivet framgår att direktivet ska tillämpas på skador som har orsakats av händelser som har inträffat efter den 30 april 2007, dvs. tre månader tidigare än vad som följer av den svenska övergångsbestämmelsen. Det kan inte uteslutas att det innebär att bestämmelserna om allvarliga miljöskador faktiskt kan tillämpas på skador till följd av händelser som har inträffat även mellan den 30 april och den 1 augusti 2007, till följd av EU-rättens principer om direkt effekt och fördragskonform tolkning (se Kruse, Miljöbalk 10 kap. 1 §, Lexino 2022-07-08, JUNO).

³⁴ Prop. 2006/07:95, s. 126.

³⁵ Jfr bemyndigandet i 10 kap. 21 § miljöbalken.

2.2.4 Undantag – när 10 kap. miljöbalken inte är tillämpligt

10 kap. 19 § miljöbalken

Detta kapitel gäller inte miljöskador som

- 1. omfattas av 10 eller 10 a kap. sjölagen (1994:1009),*
- 2. omfattas av lagen (2005:253) om ersättning från de internationella oljeskadefonderna,*
- 3. omfattas av lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor,*
- 4. orsakats av en väpnad konflikt, en fientlighet, ett inbördeskrig, ett uppror eller en exceptionell och oundviklig naturhändelse som det inte varit möjligt att skydda sig mot, eller*
- 5. orsakats av en verksamhet eller åtgärd vars enda syfte varit att skydda sig mot en naturkatastrof.*

10 kap. 20 § miljöbalken

Om en miljöskada omfattas av en ansvarsbegränsning enligt 9 kap. sjölagen (1994:1009) skall bestämmelserna i detta kapitel inte tillämpas i strid med den ansvarsbegränsningen.

I 10 kap. 19 § miljöbalken finns undantagsbestämmelser som talar om när 10 kap. miljöbalken inte är tillämpligt.³⁶ Undantagen gäller hela kapitlets tillämpningsområde, dvs. såväl föroreningsskador som allvarliga miljöskador.³⁷ 10 kap. 20 § innehåller en ansvarsbegränsning.³⁸ Även ansvarsbegränsningen gäller hela kapitlets tillämpningsområde, dvs. såväl föroreningsskador som allvarliga miljöskador.³⁹

Bestämmelserna om undantag i 10 kap. 19 § och ansvarsbegränsning i 10 kap. 20 § miljöbalken är dock inte tillämpliga 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 verksamhet eller åtgärd som avslutats före den 1 augusti 2007.⁴⁰

Undantagen omfattar miljöskador som orsakats av vissa oljeutsläpp från fartyg (första och andra punkten) samt radiologisk olycka (tredje punkten) som alla

³⁶ Bestämmelsen motsvarar artiklarna 4.1 och 4.2 i miljöansvarsdirektivet, se prop. 2006/07:95 s. 77–85 och 131.

³⁷ Se prop. 2006/07: 95 s. 131.

³⁸ Angående bakgrund till införandet se prop. 2006/07:95 s. 81-82.

³⁹ Se prop. 2006/07: 95 s. 131.

⁴⁰ Övergångsbestämmelserna i SFS 2007:660 som anger att äldre bestämmelser gäller 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 verksamhet eller åtgärd som avslutats före den 1 augusti 2007.

regleras av andra lagar. Undantag gäller vidare för olika former av konflikter och krig (fjärde punkten) och miljöskador som orsakats av en exceptionell och oundviklig naturhändelse som det inte varit möjligt att skydda sig mot (fjärde punkten). Att händelsen ska vara exceptionell innebär en hög tröskel för att undantaget ska vara tillämpligt. I förarbetena nämns orkanen Gudrun, som orsakade stor förödelse i Sydsverige i januari 2005, som exempel på en exceptionell naturhändelse. Omständigheterna i det enskilda fallet får dock avgöra om det varit möjligt att skydda sig mot en sådan naturhändelse.⁴¹ Slutligen gäller undantag för verksamheter och åtgärder vars enda syfte är att skydda mot naturkatastrofer (femte punkten).

Bestämmelsen om ansvarsbegränsning i 10 kap. 20 § miljöbalken innebär en rätt för redare att begränsa sitt ansvar i förhållande till reglerna i 10 kap. miljöbalken. Samma rätt att begränsa sitt ansvar har enligt 9 kap. 1 § sjölagen (1994:1009) en sådan ägare av ett fartyg som inte är redare, den som i redarens ställe har hand om fartygets drift, fartygets befektare, godsets avsändare samt var och en som utför tjänster i omedelbart samband med bärgning. Rätten att begränsa sitt ansvar omfattar i princip alla former av ersättning på grund av skada. Det kan t.ex. vara fråga om kostnader för borttagande av vrak eller kostnader för sanering av vatten och stränder som förorenats av någon form av gods. Begränsningsrätten tillämpas dock inte i fråga om det oljeskadeansvar som 10 kap. 19 § 1 och 2 miljöbalken hänvisar till.⁴²

2.2.5 PCB och andra ämnen i byggnader

Att 10 kap. miljöbalken är tillämpligt på förorenade byggnader och anläggningar som förorenats framgår direkt av lagtexten. Det kan exempelvis röra sig om förorening av oljor och andra ämnen, spill från tillverkningsprocesser, eller läckage från tankar m.m. Enligt Naturvårdsverkets bedömning är däremot 10 kap. miljöbalken sannolikt inte tillämpligt på avsiktligt tillförda kemikalier i byggmaterial och installationer i redan uppförda 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 förorening.

Enbart förekomsten av kvicksilver i strömbrytare och bly i rör bör därmed inte utlösa ett ansvar för avhjälpande 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 avhjälpande i 10 kap. miljöbalken ska kunna bli aktuella bör det krävas att det har uppkommit en förorening genom någon form av spridning av ämnet till byggnaden i övrigt eller till marken utanför. Vad gäller PCB i byggnader och anläggningar har dock frågor om undersökning och avlägsnande av PCB i

⁴¹ Prop. 2006/07:95 s. 78 f.

⁴⁶ Prop. 2006/07:95 s. 81-82

fogmassor och halkskyddade golvmassor reglerats uttryckligen i förordningen (2007:19) om PCB m.m.

Om ämnen som tillförts byggnader eller anläggningar orsakar föroreningskada av omgivningen är däremot 10 kap. miljöbalken tillämpligt på dessa föroreningskador, t.ex. spridning från PCB-fogar.

2.3 Skillnaden mellan förebyggande åtgärder och reparativa åtgärder

Med stöd av försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken kan tillsynsmyndigheten ställa krav på de skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att en verksamhet eller åtgärd medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Det kan t.ex. vara fallet när en efterbehandlingsåtgärd ska vidtas och det krävs försiktighetsmått eller vid förvaringsfall för att förebygga spridning av föroreningar och det kopplar då till 9 kap. miljöbalken. 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 redan har medfört att ett område förorenats gäller 10 kap. miljöbalken. I skälighetsreglerna i 10 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken talas också om det avhjälpande som behövs för att ”förebygga” att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön, dvs. ansvaret för avhjälpande kan även avse förebyggande åtgärder. Ofta avser ett krav på avhjälpande av föroreningskada, 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 bör 10 kap. miljöbalken tillämpas framför bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken.⁴³

Det finns ingen tydlig gräns mellan förebyggande åtgärder och reparativa åtgärder. Alla åtgärder som syftar till att förhindra fortsatt spridning av föroreningar från ett förorenat område kan i ett längre perspektiv betraktas som förebyggande.⁴⁴ Om huvudsyftet med en åtgärd är att återställa ett markområde, anser Naturvårdsverket att åtgärden bör betraktas som en reparativ åtgärd.

Skillnaden mellan skyddsåtgärder och försiktighetsmått å ena sidan och åtgärder för avhjälpande av miljöskada å andra sidan kan vara av stor betydelse vid bedömningen av den rättsliga grunden för ansvaret. Detta har betydelse för innehållet i och utformningen av ett föreläggande där den avgörande skillnaden ligger i om

⁴³ Jfr Lagrådets yttrande i prop. 1997/98:45 Del 2 s. 458 och Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO), kommentar till 10 kap. 1 § miljöbalken.

⁴⁴ Jfr Darpö, Eftertanke och förutseende, akademisk avhandling, Uppsala universitet 2001 s. 79 f.

kraven på förebyggande åtgärder eller reparativa åtgärder ska ställas med stöd av 2 eller 10 kap. miljöbalken. Bestämmelserna om solidariskt ansvar för avhjälpande och fördelningen av kostnader för avhjälpande (se avsnitt 4.2) är endast tillämpliga när det är fråga om ett ansvar för avhjälpande enligt 10 kap. miljöbalken.⁴⁵

⁴⁵ 10 kap. 6 och 7 §§ miljöbalken.

3 Ansvar för avhjälpande

3.1 Avhjälpanderegeln

Som beskrivits i avsnitt 2.1.3 avser bestämmelsen i 2 kap. 8 § miljöbalken redan inträffade skador. Ett avhjälpande kan vara utredningar, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningsskada eller en allvarlig miljöskada.⁴⁶ Ansvaret enligt 2 kap. 8 § miljöbalken innebär inte endast en skyldighet att vidta det faktiska avhjälpandet, utan ansvaret kan även avse en skyldighet att betala kostnaderna för åtgärder som kommer att utföras eller har utförts av någon annan.⁴⁷ Ansvaret kvarstår till dess att skadan eller olägenheten har avhjälpats.⁴⁸ 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.⁴⁹ En tillsynsmyndighet som lägger ut kostnader för avhjälpande kan ha möjlighet till statlig bidragsfinansiering för att täcka dessa kostnader (se avsnitt 6.7.3).

3.2 Verksamhet och verksamhetsutövare

Avsnittet om verksamhet och verksamhetsutövare behandlar frågan om vad som är att betrakta som en verksamhet respektive en 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 verksamhetsutövare har identifierats behöver tillsynsmyndigheten fastställa mot vem eller vilka som ett föreläggande kan riktas, dvs. vem som ska vara adressat (se avsnitt 6.3). Frågor som kan uppkomma med anledning av förändringar hos den identifierade verksamhetsutövaren, såsom fusion, konkurs eller likvidation behandlas i avsnitt 6.4.

Krav mot verksamhetsutövaren om avhjälpande kan gälla både utredning och efterbehandling eller andra åtgärder av en skada.⁵⁰ En verksamhetsutövare kan endast vara ansvarig för avhjälpande enligt 10 kap. miljöbalken om verksamhetens

⁴⁶ 10 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken.

⁴⁷ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 235.

⁴⁸ Om någon annan än den som har orsakat skadan eller olägenheten avhjälpas denna, kan dock alljämt skadevällaren krävas på ekonomisk ersättning för detta, se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 235.

⁴⁹ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO), kommentar till 2 kap. 8 § miljöbalken. Jfr även prop. 1997/98:45 s. 235.

⁵⁰ Bengtsson m.fl., Miljöbalken en kommentar (2023, version 22, JUNO), kommentar till 10 kap. 2 § miljöbalken.

faktiska drift har pågått efter 30 juni 1969 enligt 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken (se avsnitt 3.2.10.)

3.2.1 Verksamhet

Bestämmelsen i 10 kap. 2 § miljöbalken är tillämplig på varje verksamhet eller åtgärd som har bidragit till föroreningen. Begreppen *verksamhet* och *åtgärd* har inte definierats i miljöbalken men har samma betydelse i 10 kap. som i 2 kap. Av förarbetena framgår att en åtgärd till skillnad från en verksamhet är av momentan art.⁵¹ 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 3.2.8).⁵²

3.2.2 Verksamhetsutövare

Med *verksamhetsutövare* avses den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till en föroreningsskada eller allvarlig miljöskada. Här gäller det att ta reda på vilken juridisk eller fysisk person som har bedrivit den eller de verksamheter som har bidragit till föroreningen. En juridisk person definieras i de allra flesta fall av ett organisationsnummer. En fysisk person definieras av ett personnummer. Är det flera fysiska eller juridiska personer som bedriver eller har bedrivit verksamhet och som har bidragit till en förorening kan samtliga anses vara verksamhetsutövare med ett ansvar enligt 10 kap. miljöbalken⁵³ (se vidare i avsnitt 4.2).

Vid bedömningen av vem som ska anses som verksamhetsutövare enligt 10 kap. miljöbalken får man utgå från den praxis som finns om begreppet verksamhetsutövare. Det är då relevant att ta hänsyn till praxis enligt dels 10 kap. 2 § miljöbalken, dels 2 och 9 kap. miljöbalken. Även äldre avgöranden om tillämpningen av miljöskyddslagen kan vara av intresse.⁵⁴

I vissa situationer kan det vara svårt att bedöma vilken juridisk eller fysisk person som ska betraktas som verksamhetsutövare. Verksamhetsutövare i den mening som avses i 10 kap. är utövaren av den åtgärd eller verksamhet som har orsakat föroreningen. Föroreningen kan exempelvis uppkommit genom att ett giftigt ämne läckt ut i miljön från det kärl där ämnet förvarades. Om ämnet har släppts ut i miljön genom att någon sprutat, hållt eller spillt ut ämnet, betraktas den som vidtagit eller låtit vidta åtgärden (sprutandet, hållandet eller spillandet) som verksamhetsutövare. Om ämnet har kommit ut i miljön utan någon sådan aktiv handling, t.ex. genom ett läckage, anses den som utövat förvaringsverksamheten vara verksamhetsutövare. Om sprutandet, hållandet, spillandet eller förvaringen har vidtagits eller bedrivits inom ramen för t.ex. en tillverkningsindustri eller ett jordbruk är det sannolikt att

⁵¹ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 205.

⁵² Miljööverdomstolen, dom 2002-02-20 i mål nr M 5939-01 (MÖD 2002:16) (Lastbilen i Gällivare).

⁵³ Miljööverdomstolen, dom 2010-06-23 i mål nr M 6598-09 (MÖD 2010:19) (SJ Uppsala).

⁵⁴ Kruse, Miljöbalk (1998:808) 10 kap. 2 §, Lexino 2023-12-13 (JUNO).

verksamhetsutövaren är densamma som bedrivit tillverkningsverksamheten eller jordbruksverksamheten.⁵⁵

Enligt praxis från Miljööverdomstolen är det den som haft den faktiska och rättsliga möjligheten (rådigheten) att vidta åtgärder mot störningar och olägenheter som är avgörande för bedömningen av vem som ska anses vara verksamhetsutövare.⁵⁶

Frågan om hur bedömningen ska ske vid flera potentiella verksamhetsutövare har tydliggjorts i ett äldre, men fortfarande relevant, avgörande 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 bensinstationen samt det oljebolag som levererade bensinen och som ägde cisternerna och pumparna på platsen. Nämnden konstaterade att föroreningarna 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.⁵⁷

I ett annat avgörande, som också behandlar frågan om ett oljebolag som levererat drivmedel till en bensinstation kunde betraktas som verksamhetsutövare, konstaterade Mark- och miljööverdomstolen att en förutsättning för att en överordnat ansvarig vid sidan av den som faktiskt bedriver verksamheten kan anses som verksamhetsutövare är att den överordnat ansvarige har ett så pass stort inflytande att denne har kunnat påverka hur verksamheten bedrivits och haft en rättslig och faktisk möjlighet att ingripa. Återförsäljaren av drivmedlet hade varit ansvarig för den dagliga tillsynen över såväl egen som av oljebolaget utlånad egendom. Det var dock oljebolaget som hade tecknat nyttjanderättsavtal med fastighetsägaren och som haft rätt att nyttja fastigheten för försäljning av sina petroleumprodukter. Utöver detta hade oljebolaget tillstånd till hantering av brandfarliga produkter och stod som cisterninnehavare på kontrollrapporten avseende cisternerna. Oljebolaget hade vidare tecknat återförsäljaravtal och kunde självständigt ändra driftsformen vid stationen eller säga upp försäljningsavtalet. Trots att oljebolaget inte drivit verksamheten fann domstolen att oljebolaget haft ett sådant långtgående inflytande över verksamheten som går betydligt längre än att enbart vara drivmedelsleverantör. Bolaget skulle därför ses som verksamhetsutövare vid sidan av andra verksamhetsutövare och kunde hållas ansvarigt.⁵⁸

⁵⁵ Prop. 2006/07:95 s 57 och Mark- och miljööverdomstolens dom 2023-06-02 i mål nr M 8740-20. Domen har överklagats till Högsta domstolen (mål nr T 4858-23).

⁵⁶ Miljööverdomstolen, dom 2010-06-09 i mål nr M 2018-09 (MÖD 2010:23) (Foria) och Miljööverdomstolen, dom 2005-11-03 i mål nr M 2812-05 (MÖD 2005:64) (Sita).

⁵⁷ Koncessionsnämndens beslut 1997-01-29 (B 14/97).

⁵⁸ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2016-04-12 i mål nr M 3940-16.

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, nyttjanderättsupplåtelser (t.ex. hyra och arrende) och koncernförhållanden (moderbolag/dotterbolag, se avsnitt 3.2.5 och 6.4.7). Även i dessa situationer bör ledning hämtas i vem som haft den rättsliga och faktiska möjligheten att ingripa.

3.2.3 Verksamhetsutövare i uppdragsförhållanden

Om någon utför ett arbete på uppdrag av någon annan, kan uppdragsgivaren i vissa fall vara att anse som verksamhetsutövare och i andra fall inte. Frågan har behandlats i flera avgöranden från Miljööverdomstolen.

En entreprenör bör t.ex. inte anses vara verksamhetsutövare om denne endast har agerat på uppdrag av uppdragsgivaren, om entreprenören när som helst kan ersättas med en annan entreprenör och inte har något bestämmande inflytande över uppdragets utformning.⁵⁹ När det exempelvis gäller byggnads- och anläggningsentreprenader får beställaren/byggherren i allmänhet betraktas som verksamhetsutövare. Detta hindrar emellertid inte att även uppdragstagaren kan ha ett självständigt ansvar för sin verksamhet i det fall det t.ex. uppstår en förorening genom oljeläckage från arbetsfordon. I dessa fall är omständigheterna i det enskilda fallet avgörande, bl.a. med vilken självständighet verksamheten har bedrivits, eller vilken varaktighet avtalsförhållandet har haft.

Vid en bedömning av vem som var att anse som verksamhetsutövare vid en verksamhet som bedrevs vid en återvinningsstation, uppdragsgivaren för verksamheten eller uppdragstagaren, ansåg Miljööverdomstolen att den som har de faktiska och rättsliga möjligheterna att vidta en åtgärd i praxis har betraktats som verksamhetsutövare. Domstolen konstaterade vidare att en sådan bedömning bör bortse från eventuella civilrättsliga avtal. Miljööverdomstolen ansåg att verksamhetsutövarbegreppet var problematiskt och att förhållandena i det enskilda fallet var 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 samt att det var uppdragstagaren som skulle svara för att erforderliga lov och tillstånd fanns. Miljööverdomstolen fann att uppdragstagaren i detta fall borde betraktas som verksamhetsutövare.⁶⁰

I ett annat avgörande var ett bolag ansvarigt för att administrera en vägbom vid en skidbacke och utjämna massor vid en deponi. Miljööverdomstolen menade att bolaget inte hade deltagit när utförandet av verksamheten bestämts, och bolaget hade varken initierat, dimensionerat eller planerat verksamheten. Bolaget ägde eller arrenderade inte heller fastigheten där verksamheten var belägen. Domstolen ansåg

⁵⁹ Miljööverdomstolen, dom 2005-11-03 i mål nr M 2812-05 (MÖD 2005:64) (Sita).

⁶⁰ Miljööverdomstolen, dom 2005-11-03 i mål nr M 2812-05 (MÖD 2005:64) (Sita).

att bolaget inte haft möjlighet att kontrollera att villkor och råd som meddelats hade följts och de hade inte heller något bestämmande inflytande över hur backen skulle byggas och utformas. Frågan om bolaget haft ett ekonomiskt intresse av verksamheten saknade enligt domstolen i detta fall avgörande betydelse. Bolaget var inte att anse som verksamhetsutövare.⁶¹

I en lagkommentar till 9 kap. 1 § miljöbalken anges att arrendatorn, och inte fastighetsägaren, anses som verksamhetsutövare vid jordbruksarrenden, enligt tidigare fast praxis.⁶² Även om det finns ett avtal mellan t.ex. en fastighetsägare och en arrendator om vem som ska svara för kostnader för avhjälpande 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 (se nedan i avsnitt 3.2.4). I ett avgörande från Mark- och miljööverdomstolen beträffande en båtförening som arrenderade ett hamnområde och upplät hamnplatser till båtägare, ansågs föreningen vara verksamhetsutövare.⁶³ I ett annat fall ansågs Sjöfartsverket vara verksamhetsutövare när de ansvarade för lotsning till en ankarplats inom ett Natura 2000-område.⁶⁴

3.2.4 Ansvar vid överlåtelse av verksamhet

Ett tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet anses anknyta till verksamheten som bedrivs på en viss plats och inte till en specifik fysisk eller juridisk person. Vid en överlåtelse av en verksamhet, i dess helhet eller delvis, är den som har övertagit verksamheten skyldig att följa tillståndet.⁶⁵ Ett tillstånd kan således komma att omfatta verksamhet som bedrivs av flera verksamhetsutövare. Det går därför inte per automatik att utgå från att den som en gång ansökt om och fått tillstånd är verksamhetsutövare. För att avgöra vem som varit verksamhetsutövare kan tillsynsmyndigheten ha hjälp av dokumentation som tillsynsrapporter, årsrapporter, anmälningar om ändringar etc. Information om de aktuella bolagens verksamhet och verksamhetsöverlåtelser kan även finnas i årsredovisningar som finns att ladda ner eller beställa hos Bolagsverket för de aktuella åren och bolagen.

Vid överlåtelse av aktier i aktiebolag eller andelar i handelsbolag och kommanditbolag är ansvaret för avhjälpande oförändrat, eftersom det är samma juridiska person (med oförändrat organisationsnummer) som fortsätter att bedriva verksamheten. Särskilda ansvarsförhållanden föreligger dock mellan bolag och bolagsmän i kommanditbolag och handelsbolag (se även Bilaga 1). Ansvaret är även oförändrat vid fusion av aktiebolag enligt aktiebolagslagen (2005:551) och aktiebolag och

⁶¹ Miljööverdomstolen, dom 2010-06-09 i mål nr M 2018-09 (MÖD 2010:23) (Foria).

⁶² Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO), lagkommentar till 9 kap. 1 § miljöbalken.

⁶³ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2017-03-20 i mål nr M 7800-16 (MÖD 2017:2).

⁶⁴ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2021-03-12 i mål nr M 2771-20.

⁶⁵ Det åligger den nye verksamhetsutövaren att snarast möjligt upplysa tillsynsmyndigheten om det ändrade förhållandet enligt 32 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

enligt lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar vid fusion av ekonomiska föreningar.⁶⁶ Vid överlåtelser av bolag och när ett bolag fusionerats in i ett annat, övertar det övertagande bolaget det överlåtna eller upplösta bolagets rättigheter och skyldigheter (se avsnitt 6.4.1). Detta innebär att om det överlåtna eller upplösta bolaget var att anse som verksamhetsutövare, övertar det övertagande bolaget ansvaret enligt 10 kap. miljöbalken.⁶⁷

Viss överlåtelse kallas inkråmsöverlåtelse (dvs. när köparen övertagit rättigheterna till vissa tillgångar, men inte säljarens samtliga förpliktelser såsom skulder). Om överlåtelser endast omfattar ett bolags inkråm i form av t.ex. inventarier och utrustning, varulager, avtal och immateriella rättigheter osv., har domstolarna däremot sett annorlunda på ansvarsfrågan. Miljööverdomstolen fastslog i en dom (Arvamet) att det förutsätts att den nya verksamhetsutövaren har bidragit till föreningen för att få ett avhjälpandesansvar.⁶⁸ Den nya verksamhetsutövaren är även i vissa fall ansvarig för den tidigare verksamhetsutövarens bidrag till föreningen, i vart fall när det är fråga om ett utredningsansvar.⁶⁹ Vid inkråmsöverlåtelse måste det finnas ett samband mellan den aktuella verksamhetsutövaren och föreningen.⁷⁰

Om den tidigare verksamhetsutövaren finns kvar som juridisk person har den kvar sitt ansvar för de föreningar som har uppkommit före överlåtelser. Det framgår även i Mark- och miljööverdomstolens dom (Kem-Man) där det förvärvande bolaget inte ansetts ha tagit över ansvaret för eventuell miljöskada som uppkommit innan inkråmsöverlåtelser.⁷¹

I ett annat rättsfall Tärnsjö garveri⁷² bedömde Mark- och miljööverdomstolen att ett bolag som förvärvat en verksamhets fastighet och inkråm hade ett efterbehandlingsansvar som verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § miljöbalken. Mark- och miljödomstolen bedömde att den verksamhet som tidigare verksamhetsutövare bedrivit på platsen omfattade både vegetabilisk garvning och kromgarvning. Den garveriverksamhet som köparen bedrev på samma plats var enligt domstolen inte så annorlunda att den tekniskt och miljömässigt var av annan art än den tidigare bedrivna verksamheten.

⁶⁶ 23 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551) och 16 kap. 1 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.

⁶⁷ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2017-08-15 i mål nr M 1189-17 (mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, dom 2017-01-18 i mål nr M 1930-16)

⁶⁸ Miljööverdomstolen, dom 2003-12-05 i mål nr M 9822-02 (MÖD 2003:127) (Arvamet).

⁶⁹ Miljööverdomstolen, dom 2006-06-29 i mål nr M 816-05 (MÖD 2006:36) (Balticgruppen).

⁷⁰ Rubenson, Miljöbalken, Norstedts Juridik AB, 6:e uppl. 2021 s. 148.

⁷¹ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2022-02-22 i mål nr M M 7638-21 (MÖD 2022:2) (Kem-Man).

⁷² Mark- och miljööverdomstolen, dom 2012-06-29 i mål nr M 3001-12 (Tärnsjö garveri).

Tre domar från miljödomstol, som hänvisar till Miljööverdomstolens dom Arvemet⁷³, exemplifierar hur bestämmelsen om verksamhetsutövaransvar kan tillämpats i praktiken. De tre domarna, som beskrivs nedan, överklagades till Miljööverdomstolen, men beviljades inte prövningstillstånd.

I de två första fallen var det fråga om ett föreläggande att utföra markundersökning på en fastighet i Stenungssund. I det ena målet hade hantering av diesel och bensin förekommit på fastigheten sedan i vart fall efter 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. 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 och ansvarar därmed för avhjälpande.⁷⁴

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. att 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. Bolaget ansågs därför ha övertagit den av den föregående verksamhetsutövaren bedrivna verksamheten.⁷⁵

Det tredje målet gällde en verksamhet bestående 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 2⁷⁶. Bolaget överklagade föreläggandet. Miljödomstolen uttalade bl.a. att 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.⁷⁷

Vid överlåtelse av en verksamhet kan parterna ha tecknat inbördes avtal om vem som ska ansvara för avhjälpandeåtgärder. Det är dock inte möjligt att avtala bort det offentligrättsliga ansvaret som verksamhetsutövare och civilrättsliga avtal är inget som tillsynsmyndigheterna behöver ta hänsyn till vid tillämpningen av

⁷³ Miljööverdomstolen, dom 2003-12-05 i mål nr M 9822-02 (MÖD 2003:127) (Arvemet).

⁷⁴ Vänersborgs tingsrätts, miljödomstolen, dom 2006-06-14 i mål nr M 2654-05.

⁷⁵ Vänersborgs tingsrätts, miljödomstolen, dom 2006-06-14 i mål nr M 2694-05 (inkräftsöverlåtelse).

⁷⁶ Metodiken beskrivs i Naturvårdsverkets rapport 4918, Metodik för inventering av förorenade områden (1999).

⁷⁷ Umeå tingsrätts, miljödomstolen, dom 2008-02-07 i mål nr M 1659-07.

miljöbalken. Sådana avtal kan dock däremot vara relevanta som stöd för tolkningen av vem som betraktas som verksamhetsutövare.

3.2.5 Förhållandet mellan moderbolag och dotterbolag

Ett moderbolag är ett överordnat bolag som styr ett underordnat bolag som kallas dotterbolag. Moderbolaget och dotterbolaget kan vara flera typer av företagsformer och behöver inte vara aktiebolag.

Ett moderbolag ansvarar i normalfallet inte för dotterbolagets förpliktelser. I speciella fall kan dock moderbolaget bli ansvarig för ett dotterbolags avhjälpandeansvar, s.k. ansvarsgenombrott. Vid bedömningen av om ett moderbolag kan hållas ansvarigt för ett dotterbolags avhjälpandesansvar har Mark- och miljööverdomstolen beaktat hur stort inflytande moderbolaget har på dotterbolaget, om moderbolaget har kunnat påverka hur verksamheten har bedrivits och även haft en rättslig och faktisk möjlighet att ingripa i verksamheten. I Mark- och miljööverdomstolens dom (Proton) konstaterades att dotterbolaget i fråga bl.a. var helägt av moderbolaget, att verksamheten vid dotterbolaget bedrevs på en plats som var fysiskt skild från övriga verksamheter inom koncernen samt att moderbolaget stöttat verksamheten med koncernbidrag vilket medfört att verksamheten har kunnat fortgå. Domstolen bedömde att moderbolaget genom koncernbidrag möjliggjort den fortsatta verksamheten under fem år och att moderbolaget därigenom haft avgörande inflytande på den verksamhet som bidragit till de aktuella föroreningarna. Vidare bedömde domstolen att moderbolaget även haft rättslig och faktisk möjlighet att påverka verksamheten genom sin starka ställning som ensam aktieägare och koncernbidragsgivare. Moderbolaget var därför att betrakta som verksamhetsutövare vid sidan av dotterbolaget.⁷⁸

En bedömning ska göras i det enskilda fallet avseende moderbolagets inflytande över dotterbolaget i enlighet med praxis om hur verksamhetsutövarbegreppet ska tolkas.

3.2.6 Ansvar för verksamheter som rör ägande av fastigheter

Uthyrning eller upplåtelse av en fastighet (eller del av fastighet eller av anläggning på fastighet) kan i sig anses utgöra en verksamhet i miljöbalkens mening och där upplåtaren, dvs. typiskt sett fastighetsägaren, kan betraktas som en verksamhetsutövare om verksamhetens nyttjande av fastighetsägarens byggnad eller anläggning har bidragit till föroreningen.⁷⁹ Som exempel kan nämnas att läckage från en tank eller att PCB i fogar har spridits och förorenat ett markområde. Om i stället en

⁷⁸ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2013-06-26 i mål nr M 11429-12 (MÖD 2013:28) (Proton Finessing).

⁷⁹ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 120.

hyresgäst, till exempel ett åkeri, är ägare eller nyttjare av tanken bör dock hyresgästen anses som verksamhetsutövare om tanken ger upphov till föroreningar.

3.2.7 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. Miljöbalkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. är därmed tillämpliga på verksamheten. Tillsynsmyndigheten kan med stöd av 26 kap. 9 § och 2 kap. 3 § miljöbalken förelägga fastighetsägare, nyttjanderättshavare, entreprenör eller annan exploatör som är ansvarig för verksamheten att utföra åtgärder för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

För att få vidta en avhjälpandeåtgärd i ett föroreningsskadat område måste liksom i andra fall, en anmälan göras till tillsynsmyndigheten, om åtgärden kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och denna risk inte bedöms som ringa (se avsnitt 8.1). Omfattningen av åtgärden får bedömas med utgångspunkt i målsättningen med åtgärden.

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 avhjälpande av förorenade områden.

Skulle exploateringsarbeten leda till att föroreningar sprider sig eller förvärras kan den som har bedrivit arbetena bli ansvarig för det avhjälpandebehov som detta orsakar. Om exploatörens verksamhet har bidragit till föroreningsskada får denne ett avhjälpandeansvar för denna del.⁸⁰ Det kan då bli frågan om solidariskt ansvar mellan den som ursprungligen förorenade och exploatören som spridit förorening ytterligare.⁸¹ Exploatören kan som verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § miljöbalken väcka talan vid mark- och miljödomstolen mot andra solidariskt ansvariga om fördelning av det solidariska ansvaret, vilket framgår av rättsfallet Tenhult.⁸²

3.2.8 Konkursbo som verksamhetsutövare

För att ett avhjälpandeansvar ska föreligga för ett konkursbo förutsätts att boet bedriver miljöfarlig verksamhet som bidragit till föroreningen (se mer om konkursbon i Bilaga 1). För det fall konkursboet betraktas som verksamhetsutövare genom att förvara t.ex. avfall är det möjligt att med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken ställa

⁸⁰ 10 kap. 2 § miljöbalken och NJA 2012 s. 125 (Kustbostäder i Oxelösund).

⁸¹ NJA 2012 s. 125 (Kustbostäder i Oxelösund).

⁸² Miljööverdomstolen, dom 2006-05-30 i mål nr M 9894-05 (MÖD 2006:26) (Tenhult).

krav på förebyggande åtgärder.⁸³ I den mån en sådan förvaring har orsakat föroreningar efter konkursutbrottet kan konkursboet enligt 10 kap. miljöbalken också bli ansvarigt för avhjälpandeåtgärder. Miljööverdomstolen har i rättsfallet Lastbilen i Gällivare⁸⁴ ansett att ett konkursbo var ansvarigt för läckage från en lastbil när konkursboet hade haft rådighet över lastbilen och låtit den stå kvar på platsen där föroreningen skett. Konkursboet kunde inte visa att någon del av läckaget inte skett efter konkursutbrottet. Konkursboet ansågs därför ha vidtagit en sådan åtgärd som avses i 10 kap. 2 § och var därför att betrakta som verksamhetsutövare.⁸⁵

Miljööverdomstolen har i en tidigare dom⁸⁶ uttalat att enbart det förhållandet att ett konkursbo skulle kunna åberopa 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. Miljööverdomstolen ansåg därmed att något föreläggande om efterbehandlingsåtgärder inte kunde riktas mot konkursboet. Av betydelse för bedömningen om konkursboets ansvar var att konkursbolaget avslutat sin verksamhet före konkursen och att någon egentlig verksamhet inte hade pågått vare sig vid konkursutbrottet eller därefter.

Oberoende av om konkursboet fortsätter konkursgäldenärens verksamhet eller inte är konkursförvaltaren vid misstanke om mark- eller vattenföroreningar skyldig att anmäla detta till tillsynsmyndigheten. Konkursförvaltarens skyldighet gäller även om t.ex. farligt avfall lämnats kvar.⁸⁷

Frågan om konkursbos ansvar har behandlats i bl.a. två domar angående utredningsförelägganden avseende nedlagda deponier.⁸⁸ Miljööverdomstolen konstaterade i dessa domar att om ett konkursbo fortsätter att driva konkursgäldenärens verksamhet och därigenom bidrar till föroreningen kan konkursboet 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 avslutad konkurs ändå enligt praxis göras ansvarigt för utredning och efterbehandling. Detta förutsätter emellertid att konkursboet förvarar och har rådighet över det objekt som ska behandlas, t.ex. miljöfarligt avfall.

⁸³ Med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken (se avsnitt 2.2.1).

⁸⁴ Miljööverdomstolen, dom 2002-02-20 i mål nr M 5939-01 (MÖD 2002:16) (Lastbilen i Gällivare).

⁸⁵ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO) lagkommentaren till 10 kap.2 §.

⁸⁶ Miljööverdomstolen, dom 2005-05-17 i mål nr M 3079-04 (MÖD 2005:29) (Konkursbos ansvar för villkor i tillstånd).

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

⁸⁸ Miljööverdomstolen, dom 2008-06-04 i mål nr M 8370-06 (MÖD 2008:13) (Konkursbos ansvar för deponi) och Miljööverdomstolen, dom 2008-06-04 i mål nr M 4537-07 (MÖD 2008:14) (Konkursbos ansvar för undersökning av deponier och damm). Se även NJA 2006 s. 662.

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

Av ett rättsfall⁸⁹ 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.

3.2.9 Återställande till statusrapport

Sedan år 2012 finns det krav i 10 kap. 5 a § miljöbalken att den verksamhetsutövare som senast bedrivit en miljöfarlig verksamhet som omfattas av krav på en statusrapport enligt industriutsläppsförordningen, ska när verksamheten har upphört, återställa verksamhetsområdet till det skick området hade enligt statusrapporten.⁹⁰ Med skick avses föroreningssituationen. Återställandet aktualiseras om verksamheten har orsakat en betydande förorening i mark eller grundvatten i området och åtgärder för återställande är tekniskt genomförbara. Återställandeskyldigheten innebär däremot inte någon inskränkning av de skyldigheter som i övrigt följer av 10 kap. i miljöbalken.

Detta komplement till de övriga reglerna om ansvar för avhjälpande av miljöskador innebär utökade skyldigheter för verksamheter som omfattas av föreskrifter om statusrapport. Bestämmelsen har tillkommit som en följd av industriutsläppsdirektivet.⁹¹ Det är när verksamheten helt läggs ned som skyldigheten att återställa verksamhetsområdet kan komma i fråga.⁹² Återställandeskyldigheten enligt 10 kap. 5 a § miljöbalken redogörs för närmare i avsnitt 4.3.

För mer information se Naturvårdsverkets *Vägledning om statusrapporter*, rapport 6688 (www.naturvardsverket.se).

⁸⁹ NJA 2006 s. 662.

⁹⁰ Lag (2012:907) om ändring i miljöbalken. Statusrapporten ska vara meddelad enligt föreskrifter i 10 kap. 21 § första stycket 5 miljöbalken för att bestämmelsen ska vara tillämplig.

⁹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

⁹² Prop. 2012/13:35, s. 70.

3.2.10 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 miljöbalken regleras i vilken utsträckning 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § miljöbalken även är tillämpliga på *miljöfarlig verksamhet* som har upphört före miljöbalkens ikraftträdande den 1 januari 1999. För att en verksamhetsutövare ska kunna göras ansvarig för avhjälpan enligt 10 kap. miljöbalken krävs bl.a. att den *faktiska driften* har pågått efter den 30 juni 1969 samt att verkningarna av den förorenande verksamheten pågick vid tiden för miljöbalkens ikraftträdande, dvs. den 1 januari 1999. Det ska alltså fortfarande föreligga en föroreningskada och ett behov av avhjälpan.

Avgörande för tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser är följaktligen att den faktiska driften har pågått efter den 30 juni 1969. Om verksamhet har bedrivits efter den 30 juni 1969 är verksamhetsutövaren ansvarig för samtliga föroreningar som har uppstått såväl före som efter den 30 juni 1969, i den utsträckning det är skäligt att framställa krav på avhjälpanåtgärder. Miljööverdomstolen 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.⁹³

I rättsfallet Sulfittmassatillverkning⁹⁴ redovisar Miljööverdomstolen hur begreppet ”miljöfarlig verksamhet i faktisk drift” ska tolkas. I det fallet hade ett bolag förelagts att utföra undersökningar på ett förorenat område. Bolaget hade bedrivit sulfittmassatillverkning på platsen fram till 1966. Därefter hade samma bolag i stället bedrivit spånskivetillverkning på samma plats från 1966 till 1984. Miljööverdomstolen konstaterade att de föroreningar som omfattades av föreläggandet kunde härledas till tillverkningen av sulfittmassa. Vidare anförde domstolen att sulfittmassatillverkning 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 föroreningskadan anses ha pågått efter den 30 juni 1969, och bolaget kunde inte bli adressat för krav på åtgärder med stöd av 10 kap. 2 § miljöbalken.

⁹³ Miljööverdomstolen, dom 2005-05-23 i mål nr M 5338-04 (MÖD 2005:30) (Klosterns fabriker).

⁹⁴ Miljööverdomstolen, dom 2009-12-21 i mål nr M 2535-08 (MÖD 2009:36) (Sulfittmassatillverkning)

I rättsfallet Kubikensborg⁹⁵ hade tillverkning av primäraluminium bedrivits från 1930-talet till början av 1960-talet. Därefter och fram till början av 1990-talet hade istället sekundäraluminium producerats. En fråga i målet var om de aktuella markföroreningarna nästintill uteslutande uppkommit i den verksamhet vars drift avslutades före den 30 juni 1969, och om bolagen till följd av övergångsbestämmelsen i 8 § lagen om införande av miljöbalken därför inte skulle kunna åläggas ansvar för efterbehandling enligt 10 kap. 2 § miljöbalken i dess lydelse före den 1 augusti 2007. Mark- och miljööverdomstolen fann att redovisningarna i målet inte gav underlag för slutsatsen att tillverkningen av sekundäraluminium inte skulle ha bidragit till föroreningen och att bolagen redan av den anledningen hade ett ansvar. Domstolen utvecklade dock vidare att tillverkningen av primär- respektive sekundäraluminium inte kunde bedömas vara så väsensskilda att de ska bedömas som olika miljöfarliga verksamheter. Enligt domstolen skulle de istället ses som skilda delar av en integrerad aluminiumtillverkning. Bolagen hade därför ett ansvar för efterbehandling oavsett i vilken utsträckning tillverkningen av sekundäraluminium medverkat till markföroreningen.

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.⁹⁶ 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. När det är frågan om tidigare bruksverksamhet kan brukets delar ses som en integrerad helhet, om det finns ett tekniskt och miljömässigt samband mellan de olika delverksamheterna som innebär att de utgör en helhet.⁹⁷ Detsamma gäller vid gruvverksamhet, där gruvverksamheten kan ses som en helhet som har orsakat föroreningsskadan.⁹⁸

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 tillsynsmyndigheten ska kunna anse att den faktiska driften av den miljöfarliga verksamheten pågått efter den kritiska tidpunkten på en eller alla fastigheter.⁹⁹

I ett rättsfall Tarkett¹⁰⁰ hade ett bolag under 1966–1967 lämnat avfall från sin mattproduktion på en fastighet som bolaget varken ägt eller arrenderat. Fastigheten låg

⁹⁵ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2012-10-05 i mål nr M 3960-12 (Kubikensborg).

⁹⁶ Darpö (2003) i Naturvårdsverkets rapport 5242 Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten, ISBN 91-620-5242-X, s. 25 och 40.

⁹⁷ Miljööverdomstolen, dom 2010-06-08 i mål nr M 9298-08 (MÖD 2010:17) (Forsbacka Bruk) samt Mark- och miljööverdomstolen, dom 2016-02-19 i mål nr M 7133-15 (Bäckhammars bruk).

⁹⁸ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2013-11-06 i mål nr M 4233-13 (MÖD 2013:36).

⁹⁹ Jmf Koncessionsnämndens beslut 1996-12-20 (B 265/96).

¹⁰⁰ Miljööverdomstolen, dom 2008-06-18 i mål nr M 2599-07 (MÖD 2008:11) (Tarkett).

åtta km från bolagets fabrik. Domstolen fann inte stöd för att fastighetsägaren eller arrendatorn drev en sådan verksamhet för avfallsdeponering att bolaget härigenom frångagits ansvaret för avfallet. Produktionen vid fabriken hade pågått efter den 30 juni 1969 och dess faktiska drift pågick alltså 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.

Enligt miljöbalkens övergångsbestämmelser (8 § lagen om införande av miljöbalken) är 10 kap. 2 § miljöbalken endast tillämplig på föroreningar hänförliga till miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969. Med *faktisk drift* avses att det måste ha varit frågan om aktiv verksamhet och det räcker därför inte att det endast sker en förvaring efter den 30 juni 1969.¹⁰¹ Dessutom krävs att verkningarna av verksamheten alltså pågick den 1 januari 1999 och att det föreligger ett behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten.

Miljööverdomstolen har i två avgöranden avgöranden¹⁰² konstaterat att en passiv miljöfarlig verksamhet (förvaringsfall) som pågått efter den 30 juni 1969 inte är tillräcklig för att den som anses bedriva verksamheten ska kunna hållas ansvarig för skador och olägenheter som orsakats av denna (se även avsnitt 3.4.1).

3.2.11 Bevisbörderegeln

2 kap. 1 § 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 iaktas. Detta gäller även den som har bedrivit en verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön.

I detta kapitel avses med åtgärd en sådan åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet.

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § miljöbalken, som kallas bevisbörderegeln, ger vissa riktlinjer om hur hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska tillämpas. Första styckets andra mening är av särskilt intresse när det gäller ansvar för avhjälpande. Meningen tar sikte på ansvaret för avhjälpande av redan inträffad skada eller olägenhet

¹⁰¹ Miljööverdomstolen, dom 2005-07-13 i mål nr M 8552-03 (MÖD 2005:32) (Hörnefors).

¹⁰² Miljööverdomstolen, dom 2005-05-23 i mål nr M 5338-04 (MÖD 2005:30) (Klosterns fabriker) och Miljööverdomstolen, dom 2005-07-13 i mål nr M 8552-03 (MÖD 2005:32) (Hörnefors).

för miljön enligt 2 kap. 8 § miljöbalken.¹⁰³ 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 avhjälpats. Om det rör förhållanden som ligger långt tillbaka i tiden och som därmed är svåra att utreda, bör rimligen kraven på bevisning från förorenaren sänkas, eftersom bestämmelsen annars kan ge ett oskäligt resultat.¹⁰⁴

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 denne. Detta kan verksamhetsutövaren exempelvis göra genom att utreda vilka skador eller olägenheter som föreligger samt vilken verksamhet som har bedrivits på platsen.

Tillsynsmyndigheten måste dock genom utredningar eller på annat sätt bevisa att ett område är så förorenat att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Det är alltså tillsynsmyndigheten som har att bevisa att det föreligger en *konstaterad* föroreningsskada. Det krävs dock inte nödvändigtvis utredning utöver en Mifo Fas 1 undersökning för att bestämmelserna om föroreningsskador i 10 kap. miljöbalken ska kunna anses tillämpliga.¹⁰⁵

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 6.5).

3.2.12 Föroreningen och dess avgränsning

Tillsynsmyndigheten bör inför kravställande, översiktligt avgränsa det område som anses vara förorenat. Inledningsvis kan 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 har 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

¹⁰³ Prop. 1997/94:45 Del 2 s. 13 och Bengtsson m.fl. Miljöbalken En kommentar (1 juni 2023, version 22, JUNO), kommentar till 2 kap. 1 §.

¹⁰⁴ Bengtsson m.fl. Miljöbalken En kommentar (1 juni 2023, version 22, JUNO), lagkommentar till 2 kap. 1 §.

¹⁰⁵ Se Mark- och miljööverdomstolen, dom 2019-11-28 i mål nr M 9225-18, jfr även Miljööverdomstolen, dom 2010-06-08 i mål nr M 9298-08 (MÖD 2010:17) (Forsbacka bruk).

tillhöra kretsen av ansvariga verksamhetsutövare. Omfattningen av var och ens ansvar får sedan avgöras genom en skälighetsbedömning enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. Av praxis framgår dock att kostnaderna för inledande undersöknings- och utredningsåtgärder normalt inte ska jämkas enligt 10 kap. 4 §.¹⁰⁶ Dvs finns det någon som är ansvarig för avhjälpande får den stå för alla kostnader för undersökningar och utredningar fram till åtgärdsskedet även om det bedöms att den inte skäligen ska stå för hela kostnaden för avhjälpandet. Av praxis framgår även att det endast är skäligt att kräva att en verksamhet utreder de typer av föroreningar som just den verksamheten kan ha orsakat, detta gäller även i utredningsfas.¹⁰⁷ Om verksamhetsutövare inte bidragit till förorening kan de dock i vissa fall vid sk. inkrämsöverlåtelse ändå få ett ansvar (se avsnitt 3.2.4).

3.3 Fastighetsförvärvarens ansvar för avhjälpande

10 kap. 3 § miljöbalken

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 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.*

Bestämmelsen i 10 kap. 3 § miljöbalken rör ansvar kopplat till ägandet av en fastighet, dvs. fast egendom. Med fast egendom avses enligt 1 kap. 1 § jordabalken jord. Med jord menas både fast mark och vattenområden. Den fasta egendomen är enligt samma paragraf i jordabalken indelad i fastigheter. Om allmänt vattenområde och fastighetsgräns mot sådant område finns särskilda bestämmelser i lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde.

¹⁰⁶ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolen, dom 2017-12-11 i mål nr M 682-17.

¹⁰⁷ Se Mark- och miljööverdomstolen, dom 2014-01-21 i mål nr M 1784-13 (MÖD 2014:2) (Falkvarv).

Genom lagändringen som trädde i kraft den 1 augusti 2007 har det i bestämmelsen definierats vad som avses med ”förvärv” (se avsnitt 3.3.3).

3.3.1 Fastighetsförvärvarens ansvar

Enligt miljöbalken är det verksamhetsutövaren som har ansvaret för en förorening i första hand och i andra hand fastighetsförvärvaren. Det kan uttryckas som att fastighetsförvärvarens ansvar för avhjälpande gäller i andra hand (subsidiärt) i förhållande till verksamhetsutövarens ansvar. Fastighetsförvärvare kan endast bli ansvarig för avhjälpande på en fastighet om fastigheten förvärvats efter att miljöbalken trädde i kraft, dvs. efter den 31 december 1998.¹⁰⁸ Dessutom är en förutsättning för att fastighetsförvärvaren ska få ett ansvar att ingen verksamhetsutövare kan utföra eller bekosta avhjälpandet av föroreningsskadan och att fastighetsförvärvaren vid förvärvet av fastigheten kände till eller borde ha upptäckt föroreningen. Fastighetsförvärvarens ansvar för är begränsat till den egna fastigheten.¹⁰⁹ Ansvaret för samtliga verksamhetsutövare som kan vara aktuella måste därför vara uttömd innan krav kan riktas mot fastighetsförvärvaren.¹¹⁰ Det ska således inte finnas någon verksamhetsutövare att rikta ansvaret mot.¹¹¹

Om förvärvet avsåg en privatbostadsfastighet kan endast den som vid förvärvet kände till föroreningen bli ansvarig enligt 10 kap. miljöbalken. Utgångspunkten vid bestämmandet av om en fastighet är att betrakta som privatbostadsfastighet är om det finns småhus på fastigheten och detta hus utgör privatbostad.¹¹² Har en säljare inte informerat en köpare om att det föreligger en föroreningsskada vid fastighetsförsäljning har tillsynsmyndigheten att beakta vad köparen borde ha känt till utifrån bestämmelserna om fastighetsförvärvarens ansvar som beskrivs i 10 kap. 3 § miljöbalken. Förelägger tillsynsmyndigheten köparen att vidta avhjälpande, får köpare och säljare lösa eventuella tvister på civilrättslig väg, utan tillsynsmyndighetens inblandning.

I förarbetena till de ändringar som infördes i 10 kap. miljöbalken den 1 augusti 2007 anförs att bestämmelsen i 10 kap. 3 § även är tillämplig om verksamhetsutövaren endast kan utföra eller bekosta en del av avhjälpandet, dvs. fastighetsförvärvaren kan bli ansvarig för sådan del som verksamhetsutövaren inte kan utföra eller bekosta. Enligt tidigare lydelse av bestämmelsen kan det tolkas som att det skulle vara tillräckligt för fastighetsförvärvaren att undgå ansvar så länge någon

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

¹⁰⁹ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO), lagkommentar till 10 kap. 3 § miljöbalken.

¹¹⁰ Miljööverdomstolen, dom 2011-01-18 i mål nr M 1954-10 (MÖD 2011:1) och Mark- och miljööverdomstolen, dom 2023-08-30 i mål nr M 8447-22 samt M 8453-22.

¹¹¹ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2016-12-22 i mål nr M 8829-16 (MÖD 2016:22).

¹¹² 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.

verksamhetsutövare kan utföra eller bekosta ett avhjälpande, även om det avhjälpandet bara kan ske delvis. I förarbetena till ändringen tydliggörs dock att bestämmelsen ska tolkas som att fastighetsförvärvaren är ansvarig för den resterande del som den ansvarige verksamhetsutövaren skulle ha ansvarat för, oavsett om den gamla eller nya lydelsen av bestämmelsen tillämpas. Vidare tydliggörs även att fastighetsförvärvarens ansvar aldrig kan bli större än verksamhetsutövarens ansvar.¹¹³ Omfattningen av fastighetsförvärvarens eventuella ansvar för avhjälpande är med andra ord alltid beroende av det ansvar som verksamhetsutövaren skulle ha kunnat åläggas om verksamhetsutövaren haft möjlighet att ta sitt ansvar. Har den föreordnande verksamheten upphört före den 1 juli 1969 går det således inte att ålägga en fastighetsförvärvare något ansvar alls.¹¹⁴ Bestämmelsen är avgränsad till föreningsskador enligt lydelsen, vilket innebär att ett fastighetsförvärvarens ansvar inte kan bli aktuellt för allvarliga miljöskador, som inte samtidigt är föreningsskador. Se vidare i avsnitt 4.1.3.

För att förvärvaren av en näringsfastighet ska kunna hållas ansvarig krävs enligt 10 kap. 3 § miljöbalken att förvärvaren vid förvärvet kände till föreningen eller då borde ha upptäckt den. Om förvärvet avser en privatbostadsfastighet ska fastighetsförvärvaren ha känt till föreningen vid förvärvet för att kunna hållas ansvarig.

I ett rättsfall¹¹⁵ om fastighetsförvärvarens ansvar vid köp av en näringsfastighet instämde Mark- och miljööverdomstolen i Mark- och miljödomstolens bedömning att fastighetsförvärvaren borde haft vetskap om föreningarna vid förvärvet. Då fastighetsförvärvaren var ett företag i fastighetsbranschen innebar det enligt domstolen att bolaget måste haft förmåga och förutsättningar att genomföra mer ingående undersökningar i samband med ett förvärv av fastigheter. Då fastighetsbolaget känt till att det på industrifastigheten hade bedrivits verksamhet menade domstolen att bolaget skulle ha gjort mer ingående undersökningar och borde ha upptäckt föreningarna på fastigheten.

Mark- och miljööverdomstolen uttalar i ett avgörande om fastighetsförvärvarens undersökningsplikt¹¹⁶, att vid prövningen av om köparen har uppfyllt sin undersökningsplikt får avseende fästas vid omständigheterna i samband med köpet. Särskilda krav måste ställas på den som förvärvar en fastighet med vetskap om att det där har bedrivits en verksamhet som kan ha orsakat förorening. Det nämnda rättsfallet avsåg förvärv av en näringsfastighet och frågan i målet var därför om fastighetsförvärvaren känt till eller borde ha upptäckt föreningen vid förvärvet. Fastighetsförvärvaren var såvitt det får förstås en privatperson. Domstolen ansåg att det inte framgick av utredningen att fastighetsförvärvaren kände till att det 30 år

¹¹³ Prop. 2006/07:95 s.103.

¹¹⁴ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2014-05-07 i mål nr M 11012-13 (MÖD 2014:14) (Jernhusen).

¹¹⁵ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2016-12-22 i mål nr M 8829-16.

¹¹⁶ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2018-02-23 i mål nr M 1383-17 (MÖD 2018:3).

tidigare bedrivits verksamhet med bildemontering på platsen. Vid förvärvet hade det inte heller förekommit några synliga tecken från den tidigare verksamheten eller föroreningar från någon verksamhet. Domstolen ansåg att det vid dessa förhållanden inte kunde krävas av fastighetsförvärvaren att han skulle ha gjort några efterforskningar hos myndigheter eller att han skulle låtit göra några fördjupade markundersökningar. Därmed bedömde domstolen att han vid köpet därför inte kunde anses ha bort upptäcka eventuella föroreningar från den tidigare bildemonteringsverksamheten. Omständigheterna vid förvärvet av fastigheten var därför sådana att fastighetsförvärvaren inte kunde åläggas ansvar för undersökning av markföroreningar inom fastigheten.

Fastighetsförvärvare som köpt fastighet efter 31 december 1998 ansvarar solidariskt tillsammans med övriga fastighetsförvärvare som köpt fastigheten efter detta datum (se avsnitt 4.2.2). Om flera fastighetsförvärvare eller tomträttsinnehavare är ansvariga enligt 10 kap. 3 § miljöbalken, är de därmed solidariskt ansvariga enligt 10 kap. 7 § miljöbalken. Varje fastighetsförvärvare som har förvärvat en näringsfastighet och vid förvärvet har känt till eller då borde ha upptäckt föroreningen är ansvarig för såväl utredning som efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningsskada. Om förvärvet avsett en privatbostadsfastighet är varje fastighetsförvärvare som vid förvärvet känt till föroreningen ansvarig för avhjälpandeåtgärder.

3.3.2 Begränsning i tid vid förvärv

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

Vid tillämpningen av 10 kap. 3 § beaktas inte förvärv som har skett före miljöbalkens ikraftträdande.

Bestämmelsen i 15 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken anger att 10 kap. 3 § miljöbalken inte gäller för förvärv som har skett före miljöbalkens ikraftträdande den 1 januari 1999. 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 ägare till fastigheten bör den dag som köpekontraktet skrivits under vara avgörande för om övergångsbestämmelserna till miljöbalken är tillämpliga.¹¹⁷ Detta innebär att om köpekontraktet är undertecknat av både köpare och säljare före den 1 januari 1999 så har fastighetsförvärvaren inte något ansvar enligt denna bestämmelse. När en fastighet byter ägare registreras bytet i fastighetsregistret och där finns bl.a. information om förvärv i lagfarten.

¹¹⁷ Jfr Grauers, Fastighetsköp, Juristförlaget i Lund, 22: a uppl. 2021, s.334, angående den s.k. äganderättsövergången.

3.3.3 Förvärv som omfattas av 10 kap. 3 § miljöbalken

Genom lagändringen som trädde i kraft den 1 augusti 2007 har det definierats vad som avses med ”förvärv”. Med förvärv avses i 10 kap. 3 § fjärde stycket miljöbalken köp, byte, gåva, tillskott till ett bolag eller en förening, eller utdelning eller skifte från ett bolag eller en förening. Denna ändring innebär en avgränsning i vad som anses vara ett förvärv enligt bestämmelsen.¹¹⁸ Enligt förarbetena inkluderas inte alla förvärv inom fastighetsförvärvarens ansvar, t.ex. omfattas inte förvärv genom arv, bodelning eller fastighetsreglering av bestämmelsen.¹¹⁹ Med ”förvärv” avses inte heller förvärv av andelar eller aktier i en juridisk person som i sin tur äger en fastighet.¹²⁰

Undantaget i 10 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken innebär att banker och kreditmarknadsföretag inte kan drabbas av fastighetsförvärvansvar när fastigheten förvärvats för att skydda fordran. Med kreditmarknadsföretag avses kreditmarknadsbolag och kreditmarknadsförening.¹²¹ Fastigheten ska som huvudregel säljas inom tre år från förvärvet.¹²² När fastigheten är såld kan det finnas möjlighet för tillsynsmyndigheten att rikta krav med stöd av 10 kap. 3 § miljöbalken mot den nye ägaren.

I lagen (2007:660) om ändring i miljöbalken finns en övergångsbestämmelse som reglerar hur tolkningen av förvärv ska ske. Om en föroreningskada har orsakats av utsläpp som har ägt rum före den 1 augusti 2007 och ett förvärv av fastigheten skett den 31 juli 2007 eller tidigare, tillämpas den äldre lydelsen av 10 kap. 3 §.¹²³

Frågan om tillämpningen av begreppet förvärv innan 2007 har ännu inte varit föremål för prövning, men med hänsyn till regeringens uttalande i förarbetena är det en rimlig tolkning att ändringen i bestämmelsen 2007 är en kodifiering av vad som ansågs gälla tidigare. Det bör således inte anses vara någon större skillnad i begreppet förvärv innan och efter 2007, men en bedömning behöver göras i det enskilda fallet för ett förvärv innan 2007. Vid en sådan bedömning bör syftet med att få till stånd markundersökningar före förvärv av näringsfastigheter beaktas.

¹¹⁸ Prop. 2006/07:95, s. 1.

¹¹⁹ Prop. 2006/07:95, s. 102 och Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO), kommentar till 10 kap. 3 § miljöbalken.

¹²⁰ Naturvårdsverkets tolkning avseende förvärv av andelar eller aktier skiljer sig från Jan Darpös resonemang i rapport 5242 (2003) ”Om ansvaret för miljöskulder i mark och vatten”, ISBN 91-620-5242-X, s. 52. I rapporten anser Darpö att det skulle kunna gå att skilja på mindre förvärv och större förvärv av andelar eller aktier. Han anser att ett mindre förvärv inte bör räknas som ett förvärv i lagens mening, medan större förvärv där förvärvaren skulle kunna utöva ett väsentligt inflytande över föreningen eller bolaget skulle kunna omfattas av regeln. Naturvårdsverket anser att förvärv av andelar eller aktier inte omfattas av 10 kap. 3 § miljöbalken.

¹²¹ 1 kap. 5 § 14 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

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

¹²³ Prop. 2006/07:95 s. 138.

I SOU 2006:39 anförde Miljöansvarsutredningen att det skulle klargöras att alla förvärv ska omfattas av bestämmelsen, även universalfång (t.ex. förvärv genom bodelning) och förvärv genom expropriation, expropriationsliknande förfaranden, fastighetsreglering och andra fastighetsbildningsåtgärder.¹²⁴ Enligt förarbetena till miljöbalken var avsikten med 10 kap. 3 § i första hand att reglera fastighetsförvärvarens ansvar mot det allmänna. Ett väsentligt syfte var att få till stånd markundersökningar före förvärv av näringsfastigheter för att på så sätt få marknadens mekanismer att bidra till en bättre miljö.¹²⁵ I förarbetena till lagändringen 2007 anser regeringen att det inte är lämpligt att alla förvärv omfattas av bestämmelsen och att det inte är ett ändamålsenligt sätt att genomföra principen om att förorenaren betalar, eftersom t.ex. förvärv genom arv m.m. skulle omfattas. Därför bör inte 10 kap. 3 § inkludera alla typer av förvärv och det ska framgå av lagtexten vilka förvärv som inkluderas.¹²⁶

Trots frihet från ansvar som verksamhetsutövare eller enligt bestämmelsen om fastighetsförvärvarens andrahandsansvar, kan en fastighetsägare enligt 10 kap. 9 § miljöbalken förpliktas att svara för den eventuella värdeökning på fastigheten som avhjälpandet medför (se avsnitt 7.2). Fastighetsägaren kan också få svara för utredningskostnader för fastigheten som är till nytta för fastighetsägaren enligt 10 kap. 10 § miljöbalken (se avsnitt 7.3).

3.3.4 Fastighetsförvärvarens ansvar vid likvidation

I praxis har betydelsen av fastighetsförvärvarens subsidiära ansvar berörts i fall där den primära verksamhetsutövaren har likviderats (se mer om likvidation i avsnitt 6.4.5). I ett rättsfall¹²⁷ upphävde Miljööverdomstolen ett föreläggande mot en fastighetsförvärvare om att utföra undersökningar av en förorenad fastighet. Domstolen kom fram till att det även efter det att likvidationen avslutats fanns möjlighet att rikta krav mot bolaget som verksamhetsutövare och att det dessutom inte heller kunde uteslutas att det fanns andra som skulle kunna anses vara verksamhetsutövare. Verksamhetsutövarens ekonomiska ställning saknade enligt domstolen betydelse för ansvarets placering. Eftersom fastighetsförvärvarens ansvar är subsidiärt i förhållande till verksamhetsutövarens ansvar upphävde Miljööverdomstolen föreläggandet. I en lagkommentar¹²⁸ påpekas även följande. Domstolen verkar också ha fäst vikt vid det faktum att det av länsstyrelsens ansvarsutredning framgick att det möjligen kunde finnas även andra verksamhetsutövare som skulle kunna ansvara för avhjälpandeåtgärder. Det kan nog inte uteslutas att detta har påverkat Mark- och miljööverdomstolens bedömning, eftersom det trots allt får anses relativt utsiktslöst att försöka ställa krav på ett likviderat bolag att utföra eller bekosta

¹²⁴ Prop. 2005/2006:95 s 101 f och SOU 2006:39 Ett utvidgat miljöansvar s. 263 f.

¹²⁵ Prop. 1997/98:45 Del 2, s. 120.

¹²⁶ Prop. 2005/2006:95 s. 102.

¹²⁷ Miljööverdomstolen, dom 2011-01-18 i mål nr M 1954-10 (MÖD 2011:1).

¹²⁸ Kruse, Miljöbalk, 10 kap. 3 §, Lexino 2022-07-08 (JUNO).

avhjälpandeåtgärder. I det läget framstår Mark- och miljööverdomstolens avgörande som förståeligt om man utgår från att domstolen bedömde att det fanns andra verksamhetsutövare som kunde tänkas ansvara för avhjälpandet, eftersom de möjligheterna måste uttömmas innan det är möjligt att utkräva ett ansvar av fastighetsförvärvaren. Om valet enbart står mellan att försöka genomdriva krav på åtgärder mot ett likviderat bolag eller att vända sig mot fastighetsförvärvaren, förefaller det väl formalistiskt att begära att myndigheten först måste försöka utkräva ansvar från verksamhetsutövaren om det redan från början är uppenbart att denne saknar förutsättningar att utföra eller bekosta de aktuella åtgärderna.

Tiden mellan undersökningsföreläggandet och likvidationens avslutande bör vara avgörande för när fastighetsförvärvarens subsidiära ansvar inträder. I ett rättsfall¹²⁹ hade likvidationen avslutats år 2008, dvs. 10 år innan undersökningsföreläggandet utfärdades. Med hänsyn till den tid som gått ansåg Mark- och miljööverdomstolen att det i princip kunde uteslutas att en fortsatt likvidation skulle ha lett till att det flöt in medel till bolaget. Fastighetsförvärvarens subsidiära ansvar hade därmed inträtt och fastighetsförvärvaren kunde åläggas ansvar enligt 10 kap. miljöbalken.

¹²⁹ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2020-01-16 i mål nr M 12294-18.

3.4 Förvaringsfall

9 kap. 1 § miljöbalken

Med miljöfarlig verksamhet avses

1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,
2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än som avses i 1 eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvattnen, eller
3. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande.

Med miljöfarlig verksamhet avses i 9 kap. 1 § miljöbalken bl.a. all *användning* av mark, byggnader eller anläggningar som kan ge upphov till förorening i mark, luft eller vatten eller till annan olägenhet för människors hälsa eller miljön. Begreppet användning omfattar även *förvaring*, t.ex. när en fastighetsägare förvarar tunnor med förbrukade kemikalier på sin fastighet (förvaringsfall), även om det är någon annan som genererat avfallet och placerat tunnorna där. 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.¹³⁰

Förvaringsfallen utvecklas nedan. Även konkursbos ansvar vid förvaring behandlas nedan (se avsnitt 3.4.4).

3.4.1 Förvaringsfall 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.¹³¹ En utgångspunkt vid bedömningen om det är fråga om ett förvaringsfall är att förvaringen ska vara fysiskt väl avskild från omgivningen.¹³² I praxis har förvaringsfallen i första hand varit förvarat avfall inneslutet i tunnor, brunn eller cisterner, eller varit upplagt i väl avgränsade högar.¹³³ I praxis finns det

¹³⁰ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 107.

¹³¹ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 385.

¹³² Miljööverdomstolen, dom 2010-03-31 i mål nr M 6329-08 (MÖD 2010:10) och mål nr M 8535-08 (MÖD 2010:11) (Norra industriområdet, Fagersta).

¹³³ Se t.ex. Miljööverdomstolen, dom 2009-03-03 i mål M 7733-08, RÅ 1997:12 och Koncessionsnämndens beslut 1997-01-29 (B 31/91).

inte något fall där förorenad mark eller förorenade sediment har betraktats som förvaring.¹³⁴

I ett rättsfall¹³⁵ har fastighetsägaren betraktats som verksamhetsutövare med avseende på miljöfarligt avfall som funnits på den av bilverkstäderna gemensamt utnyttjade marken. Fastighetsägaren har vid förvaringsfall 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 oavsett om denne har känt till förvaringen. Vid förvaringsfall betraktas fastighetsägaren, under vissa förutsättningar, som verksamhetsutövare genom att fastighetsägarens förvaring anses som en användning av mark på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön.

I ett renodlat förvaringsfall finns det en *risk* för att föroreningar kan komma att spridas i miljön, men en förorening har ännu inte faktiskt skett. 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. För att kunna rikta ett föreläggande mot en fastighetsägare måste tillsynsmyndigheten först konstatera att fastighetsägaren bedriver verksamhet, dvs. att det föreligger ett förvaringsfall.¹³⁶ Är det ovisst om förvaring förekommer är förutsättningen för ett föreläggande inte uppfyllt. Ibland kan det vara fråga om såväl förvaring som föroreningsskada, om t.ex. tunnor grävs ned (förvaring) och en del av innehållet sedan läckt ut och skadat omgivande mark.¹³⁷

Fastighetsägarens ansvar är 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.¹³⁸ Miljööverdomstolen har ansett att den som tippat avfallet på fastigheten är att anse som verksamhetsutövare, både vad avser själva uppläggningsen av avfallet och den fortsatta förvaringen.¹³⁹

¹³⁴ Se Miljööverdomstolen, dom 2010-03-31 i mål nr M 6329-08 (MÖD 2010:10) och M 8535-08 (MÖD 2010:11) (Norra industriområdet, Fagersta) samt avsnitt 3.4.2.

¹³⁵ RÅ 1997 ref. 12 (I) angående olja i urinbrunn samt Mark- och miljööverdomstolen, dom 2018-05-15 i mål nr M 8912-17.

¹³⁶ RÅ 1998 ref. 26 angående skyldighet att utföra undersökning av drivmedelstankar.

¹³⁷ Michanek och Zetterberg, Den svenska miljörätten, 5:e uppl., 2021, s. 319.

¹³⁸ Se Koncessionsnämndens beslut 1997-01-29 (B 31/91), RÅ 1997 ref. 12 (II) och Miljööverdomstolen, dom 2008-06-18 i mål nr M 2599-07 (MÖD 2008:11) (Tarkett).

¹³⁹ Miljööverdomstolen, dom 2006-12-11 i mål nr M 4141-06 (MÖD 2006:63) (Kriterier för förvaringsfall).

Förvaringsfallen hanteras normalt inte enligt 10 kap. miljöbalken som en föroreningsskada, utan som en pågående miljöfarlig verksamhet.¹⁴⁰ I tre avgöranden från miljödomstolen angående utredningsföreläggande har varphögar betraktats som förvaringsfall. Gruvavfallet hade funnits på fastigheterna sedan lång tid innan fastigheten hade förvärvats av fastighetsägaren, som hade den faktiska och rättsliga rådigheten 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 fastighetsägaren att utföra den.¹⁴¹ Har en föroreningsskada däremot konstaterats är det i stället fråga om ett ansvar såsom verksamhetsutövare enligt 10 kap. miljöbalken, där fastighetsägarens ansvar får bedömas enligt 10 kap. 2 §.¹⁴²

Miljööverdomstolen har i rättsfallet Kriterier för förvaringsfall¹⁴³ bedömt att uppläggning av kasserade föremål på skogsmark var miljöfarlig verksamhet (och nedskräpning). Domstolen har ansett 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 ska kunna göras ansvarig, t.ex. att fastighetsägaren accepterat verksamheten. 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. En annan omständighet, utöver att fastighetsägaren har accepterat verksamheten, som kan medföra ett ansvar är att fastighetsägaren vid förvärvet av fastigheten upptäckt att det förvarades avfall på den eller borde upptäckt det.¹⁴⁴

Krav utifrån förvaringsfall bör kunna riktas även mot brukare av en fastighet, t.ex. en arrendator eller en hyresgäst.¹⁴⁵ En förutsättning är att brukaren har rätt att disponera det område inom vilket det som förvaras finns, dvs att denne har rådighet att vidta åtgärder.

3.4.2 Särskilt om deponier som förvaringsfall

Vad som avses med en deponi framgår av 15 kap. 5 a § miljöbalken. En deponi kan vara en pågående miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Deponier kan

¹⁴⁰ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 361.

¹⁴¹ Umeå tingsrätts, miljödomstolen, domar 2008-02-06 i målen nr M 666-07 (Gruvavfall Norsjö) 683-07 (Bjurforsgruvan) och M 684-07 (Granliden).

¹⁴² Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommenterar (2023, version 22, JUNO), lagkommentar till 10 kap. 2 § miljöbalken.

¹⁴³ Miljööverdomstolen, dom 2006-12-11 i mål nr M 4141-06 (MÖD 2006:63) (Kriterier för förvaringsfall).

¹⁴⁴ RÅ 1997 ref. 12 (I) angående olja i urinbrunn.

¹⁴⁵ Michanek m.fl. Den svenska miljöretten, lustus Förlag AB, 5:a uppl. 2021 s. 325 f.

enligt rättspraxis från Miljööverdomstolen även utgöra förorenade områden.¹⁴⁶ Miljööverdomstolen har funnit att för att det ska vara fråga om deponi måste det typiskt sett krävas att åtminstone någon åtgärd av teknisk natur har vidtagits för att möjliggöra verksamheten.¹⁴⁷

Enligt 31 och 33 §§ förordningen (2001:512) om deponering av avfall ska deponier som avslutas förses med sluttäckning och därefter kontrolleras i minst 30 år eller den längre tid som tillsynsmyndigheten bestämmer, samtidigt som lakvattnet ofta genomgår någon form av rening. Om det under denna period uppkommer föroreningar bör även här krav på avhjälpande i första hand riktas mot den verksamhetsutövaren som bedrev den aktiva deponeringsverksamheten.

I de fall deponin ingår i en befintlig verksamhet är det den som bedriver den aktiva verksamheten som är verksamhetsutövare. Den som ansvarar för driften av den aktiva verksamheten anses som verksamhetsutövare även avseende deponin långt efter det att den faktiska driften har upphört.¹⁴⁸ I rättsfallet Norra industriområdet, Fagersta¹⁴⁹ hade ett bolag bedrivit stålverksverksamhet fram till 1984 och i samband med det deponerat avfall 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. Om syftet när avfallet påfördes området var att bli kvitt avfall, att fylla ut marken eller bådadera spelar inte någon roll för bedömningen av att det nu är fråga om ett förorenat område. 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 miljön.¹⁵⁰

För det fall det inte går att rikta krav mot den ursprungliga verksamhetsutövaren kan anläggningen anses bedrivas av förvararen vilket oftast är fastighetsägaren. Det får då bedömas vilka krav som är skäligen att ställa på fastighetsägaren vid förvaringsfall (se avsnitt 4.1.5).

¹⁴⁶ Jfr Miljööverdomstolen, dom 2010-03-31 i mål nr M 8535-08 (MÖD 2010:11) (Norra industriområdet, Fagersta) samt dom 2008-06-18 i mål nr M 2599-07 (MÖD 2008:11) (Tarkett).

¹⁴⁷ Miljööverdomstolen, dom 2005-07-21 i mål nr M 3195-04 (MÖD 2005:37).

¹⁴⁸ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2016-02-19 i mål nr M 7133-15 (Bäckhammars Bruk).

¹⁴⁹ Miljööverdomstolen, dom 2010-03-31 i mål nr M 8535-08 (MÖD 2010:11) (Norra industriområdet, Fagersta).

¹⁵⁰ Jmf även Miljööverdomstolens dom 2010-03-31 i mål nr M 6329-08 där utfyllnadsområde utgör förorenat område och mål nr M 8535-08 (MÖD 2010:11) (Norra industriområdet, Fagersta) samt mål nr M 6329-08 (MÖD 2010:10).

3.4.3 Förening av omgivningen vid förvaringsfallen

Krav på förebyggande åtgärder med stöd av 2 kap. miljöbalken kan riktas mot den som bedriver förvaringen. Detta oberoende av om det har skett någon förening eller inte (se avsnitt 2.1.1). Om en förvaring av exempelvis avfall eller oljefat har bidragit till förening av omgivningen är oftast fastighetsägaren förvararen och ansvarig för avhjälpande enligt 10 kap. miljöbalken om förorenade områden. Bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken gäller även förvaringsfallen. Detta framgår av förarbetena till miljöbalken.¹⁵¹ Har förvaringen upphört före ikraftträdandet av miljöbalken innebär det att fastighetsägaren inte kan anses ha något ansvar enligt 10 kap. 2 § miljöbalken. Övergångsbestämmelsernas betydelse för förvaringsfallen kommenteras även ovan under avsnitt 3.2.10.

En fråga som har diskuterats i doktrin är huruvida det solidariska ansvaret i 10 kap. 6 § miljöbalken bör vara applicerbart gällande fastighetsägarens ansvar. Darpö menar t.ex. att om fastighetsägaren anses ansvarig för den förening som förvaringen har gett upphov till, bör 10 kap. miljöbalken gälla fullt ut även för en sådan verksamhetsutövare. Förvararen skulle alltså vara ansvarig för avhjälpande även efter det att fastighetsägaren har överlåtit marken till någon annan. Bestämmelserna om solidariskt ansvar enligt 10 kap. 6 § miljöbalken skulle då också vara tillämpliga på förvararen.

3.4.4 Konkursbos ansvar vid förvaring

Den närmare innebörden av en konkurs och begreppet konkursbo och dess förvaltning beskrivs i Bilaga 1 samt avsnitt 6.4.4.

Om ett konkursbo fortsätter konkursbolagets miljöfarliga verksamhet och bidrar till föreningen har det enligt praxis ansetts möjligt att rikta krav på avhjälpande mot konkursboet (se avsnitt 3.2.8). Konkursboet ska inte blandas ihop med konkursgäldenären, dvs. den juridiska person som fanns även före konkursen (se Bilaga 1).

Konkursboet kan även, på samma sätt som en fastighetsägare, vara verksamhetsutövare i förvaringsfall.¹⁵² Det 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.

Detta innebär således att det finns möjlighet att rikta krav på avhjälpande mot konkursbon i två fall, dels om konkursboet fortsätter att bedriva konkursgäldenärens verksamhet och därigenom bidrar till föreningen, dels om konkursboet inte bedriver någon verksamhet men förvarar något som kan ge upphov till förening och

¹⁵¹ Se prop. 1997/98:45 Del 2 s. 118.

¹⁵² Se Koncessionsnämndens beslut (B 250/92) (Saltsyramålet) och Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-05-05 i mål nr M 8398-14 (MÖD 2015:19) (Vallby).

har rådighet över det som förvaras.¹⁵³ Ett konkursbo har också ansetts ansvarigt för att uppfylla villkor om avhjälpandeåtgärder som ingått i ett tillstånd för en deponi, vilken betraktades som pågående verksamhet.¹⁵⁴ Mark- och miljööverdomstolen har uttalat att ett konkursbo som fortsatt att lagra avfall på fastigheten, var skyldig att betala tillsynsavgifter för de tillsynsåtgärder som vidtagits efter konkursutbrottet.¹⁵⁵

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.¹⁵⁶

¹⁵³ Se Miljööverdomstolen, dom 2005-05-17 i mål nr M 3079-04 (MÖD 2005:29) (Konkursbos ansvar för villkor i tillstånd), dom 2008-06-04 i mål nr M 8370-06 (MÖD 2008:13) (Konkursbos ansvar för deponi) och Mark- och miljööverdomstolen, dom 2013-11-06 i mål nr M 4233-13 (MÖD 2013:36).

¹⁵⁴ Koncessionsnämndens beslut 1993-10-12 (B 159/93).

¹⁵⁵ Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-05-05 i mål nr M 8398-14 (MÖD 2015:19) (Vallby)

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

4 Avhjälpandeansvarets omfattning

4.1 Skälighetsbedömning

10 kap. 4 § miljöbalken

Den som är ansvarig för att avhjälpa en föroreningsskada skall i skälig omfattning utföra eller bekosta det avhjälpande som på grund av föroreningen behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön.

När ansvarets omfattning bestäms skall det beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningen ägde rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att den har bidragit till föroreningen endast i begränsad mån, skall även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning.

Om föroreningsskadan är en allvarlig miljöskada, får första och andra styckena inte tillämpas på ett sätt som gör att ansvarets omfattning blir mindre än vad som följer av 5 §.

Den samlade skälighetsbedömningen kan alltefter omständigheterna leda till fullt, jämkat eller inget ansvar.¹⁵⁷

Det ska noteras att bestämmelsens lydelse har förändrats genom 2007 års lagändring. För 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, ska bestämmelsen i dess äldre lydelse, se Bilaga 4, tillämpas. De ändringar som har gjorts är till största delen redaktionella, och Naturvårdsverket gör bedömningen att vad som anges i detta avsnitt gör sig gällande oavsett vilken lydelse som tillämpas.¹⁵⁸

Om det har konstaterats att reglerna i 10 kap. miljöbalken är tillämpliga ska den ansvarige i skälig omfattning utföra eller bekosta de avhjälpandeåtgärder som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön.

¹⁵⁷ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 121.

¹⁵⁸ Jfr t.ex. Mark- och miljööverdomstolen, dom 2014-01-21 i mål nr M 1784-13 (MÖD 2014:2) (Falkvarv) där följande bl.a. uttalades "Skadan har uppkommit till följd av händelser som skett både före och efter den 1 augusti 2007. Därmed är 10 kap. miljöbalken tillämpligt i sin lydelse både före och efter den 1 augusti 2007. Målet rör tillämpningen av 10 kap. 1, 2, 4 och 6 §§ och dessa bestämmelser ändrades inte materiellt i samband med lagändringen den 1 augusti 2007. Skillnaden i lagtextens lydelse före respektive efter den 1 augusti 2007 får därmed ingen betydelse för bedömningen av de frågor som är aktuella i målet."

Av Miljööverdomstolens praxis framgår att skälighetsavvägningen ska göras i två steg.¹⁵⁹

För det första ska det utredas vilka avhjälpandeåtgärder som är miljömässigt motiverade och rimliga från kostnadssynpunkt. *För det andra* ska det vid skälighetsavvägningen enligt 10 kap. 4 § andra stycket miljöbalken göras en bedömning av ansvarets omfattning, dvs. i vilken utsträckning det är skäligt att utkräva avhjälpandeåtgärder av ansvariga. Denna bedömning ska vara objektiv, dvs. omständigheter som hänför sig till en viss verksamhetsutövare saknar betydelse.¹⁶⁰ Inom ramen för bedömningen av miljömässigt motiverade åtgärder ska ställning tas till vilka typer av föreningar och vilka föreningsnivåer som bör utlösa avhjälpandeåtgärder, hur omfattande efterbehandlingen bör vara, vilka eventuella kvarvarande föreningsnivåer som kan accepteras och vilken typ av åtgärder som bör komma i fråga. I bedömningen kan dessutom omständigheter liknande de som ingår i bedömningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken beaktas.¹⁶¹ Sammantaget bör alltså en utredning göras av vilka avhjälpandeåtgärder som är miljömässigt motiverade och rimliga ur kostnadssynpunkt. 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. Hur en riskbedömning utförs beskrivs i Naturvårdsverkets rapport om riskbedömning.¹⁶²

När det gäller bedömningen av *krav på åtgärd* (angående skälighetsbedömning vid inledande undersöknings- och utredningsåtgärder se avsnitt 4.1.2), framgår av 10 kap. 4 § andra stycket att det är fyra faktorer som ska beaktas. Det är fråga om hur lång tid som har förflutit sedan föreningen ägde rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar, övriga omständigheter som kan påverka ansvarets omfattning och om verksamhetsutövaren endast har bidragit till föreningen i begränsad mån.¹⁶³

Vad avser tidsaspekten ska särskilt beaktas om föreningarna skett så långt tillbaka i tiden som före den 1 juli 1969.¹⁶⁴ Jämkning, dvs en begränsning av ansvaret

¹⁵⁹ Se Miljööverdomstolen, dom 2010-06-08 i mål nr M 491-09 (MÖD 2010:31) (Mossgruppen), dom 2010-06-23 i mål nr M 5664-09 (MÖD 2010:24) (Hjortsberga), dom 2010-06-08 i mål nr M 6231-09 (MÖD 2010:18) (Tölö), dom 2010-06-23 i mål M 6598-09 (MÖD 2010:19) (SJ Uppsala) och dom 2010-12-22 i mål nr M 8489-09 (MÖD 2010:45) (Nässjö).

¹⁶⁰ Miljööverdomstolen, dom 2010-06-23 i mål nr M 5664-09 (MÖD 2010:24) (Hjortsberga).

¹⁶¹ Miljööverdomstolen, dom 2010-06-08 i mål nr M 6231-09 (MÖD 2010:18) (Tölö) och Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO), kommentaren till 10 kap. 4 §.

¹⁶² Riskbedömning av förorenade områden. En vägledning från förenklad till fördjupad riskbedömning, Naturvårdsverket 2009, rapport nr 5977.

¹⁶³ Darpö (2003) i Naturvårdsverkets rapport 5242 Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten, ISBN 91-620-5242-X, s. 34.

¹⁶⁴ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 605.

och därmed även eventuella kostnader, till följd av tidsaspekten har prövats i ett par vägledande rättsfall.¹⁶⁵ Skälen för jämkning blir mindre ju närmare i tiden föreningen har ägt rum.¹⁶⁶ Av praxis framgår att det normalt inte är aktuellt att jämka ansvaret för avhjälpandeåtgärder för föreningar som orsakats *efter 1969* samt att ansvar normalt inte alls kan utkrävas för avhjälpandeåtgärder av föreningar som orsakats *före 1960*. Undantag kan dock göras vid särskilda skäl, exempelvis om verksamheten före 1960 har bedrivits i strid mot vid tiden gällande regler. För föreningar som orsakats *mellan 1960 och 1969* jämkas ansvaret för avhjälpande i allmänhet till hälften. Enligt denna praxis förutsätts att föreningen har varit jämnt fördelad under hela perioden, om inte annat är känt. Om en större del av föreningen har skett under en viss period kan det få betydelse för tillämpningen av tidsaspekten som jämkningsgrund.¹⁶⁷ För föreningar som uppkommit efter 1969 har domstolen däremot bedömt att det inte finns någon anledning att jämka ansvaret med hänsyn till tidsaspekten. Av praxis framgår att kostnaderna för inledande undersöknings- och utredningsåtgärder normalt inte ska jämkas (detta utvecklas i avsnitt 4.1.2).¹⁶⁸

En fråga som också är av relevans är hur tidsaspekten ska bedömas. I ett rättsfall¹⁶⁹ som avsåg cyanidslam som placerats i tunnor och grävts ned, utgick Mark- och miljööverdomstolen i bedömningen från när tunnorna kunde antas ha börjat läcka, snarare än när de grävdes ned. Domstolen utgick således i det fallet från när föreningen kan antas ha uppstått, eftersom det inte gick att med säkerhet konstatera när föreningen faktiskt hade uppstått.

Vad avser beaktandet av vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar bör normalt omständigheten att verksamheten *inte* har bedrivits på ett vid den tiden accepterat sätt i enlighet med dåtidens kunskap och branschpraxis eller i strid med givna villkor påverka skälighetsbedömningen i skärpande riktning.¹⁷⁰

Enligt Naturvårdsverkets bedömning kan det förhållandet att en verksamhetsutövare inte har uppfyllt sitt egenkontrollansvar¹⁷¹ påverka bedömningen i skärpande riktning. Att en verksamhetsutövare som omfattas av kravet på egenkontroll inte kan uppvisa fullgod dokumentation över fördelningen av det organisatoriska

¹⁶⁵ Se Miljööverdomstolen, dom 2010-06-08 i mål nr M 6231-09 (MÖD 2010:18) (Tölö) och dom 2010-06-23 i mål nr M 5664-09 (MÖD 2010:24) (Hjortsberga).

¹⁶⁶ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO), kommentaren till 10 kap. 4 §.

¹⁶⁷ Miljööverdomstolen, dom 2010-06-08 i mål nr M 6231-09 (MÖD 2010:18) (Tölö).

¹⁶⁸ Jfr Miljööverdomstolen, dom 2005-05-23 i mål nr M 5338-04 (MÖD 2005:30) (Klosterns fabriker) och Mark- och miljööverdomstolen, dom 2013-11-06 i mål nr M 4233-13 (MÖD 2013:36).

¹⁶⁹ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2022-06-09 i mål nr M 1457-21 (MÖD 2022:10).

¹⁷⁰ Jmf Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO), kommentaren till 10 kap. 4 § och Miljööverdomstolen, dom 2010-06-23 i mål nr M 5664-09 (MÖD 2010:24) (Hjortsberga).

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

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 därmed 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.

Om en verksamhetsutövare *visar* att denne har bidragit till föroreningen endast i begränsad mån, ska även detta beaktas. I rättsfallet Lastbilen i Gällivare¹⁷² var frågan om en lastbil tillhörande en enskild firma som genom läckage av diesel hade orsakat miljöskada. Efter att firman gick i konkurs stod fordonet kvar på platsen i ytterligare en månad och orsakade miljöskada. Domstolen bedömde att konkursboet hade rådighet över lastbilen samt att boet inte visat att den miljöskada som uppstod efter konkursutbrottet var av begränsad omfattning. Därtill var det fråga om relativt begränsade avhjälpandeåtgärder till omfång och kostnad. Konkursboet var därför skyldigt att avhjälpa miljöskadan. Kan verksamhetsutövaren visa att en del av föroreningen *endast* beror på åtgärder av andra verksamhetsutövare, bör det normalt inte vara skäligt att ålägga verksamhetsutövaren ett avhjälpandeansvar för den delen av föroreningen.¹⁷³

Slutligen ska även omständigheterna i övrigt beaktas. Förarbetena till miljöbalken innehåller inte några anvisningar om vilka omständigheter som det kan vara fråga om. Verksamhetsutövarens ekonomiska ställning bör normalt sett inte vara en sådan omständighet som här har någon betydelse.¹⁷⁴ Vidare bör det beaktas att syftet med reglerna i 10 kap. miljöbalken är att skapa garantier för att förorenade områden blir föremål för efterbehandling utan att det belastar statsbudgeten. En alltför generös tillämpning av 10 kap. 4 § miljöbalken skulle leda till att syftet med bestämmelserna inte upprätthålls.¹⁷⁵

4.1.1 Skälighetsbedömning vid förädling av mark

Vad avser omfattningen av avhjälpandeåtgärderna ska bedömningen ske med hänsyn till omgivningens känslighet, skyddsvärde och markanvändningen. 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

¹⁷² Miljööverdomstolen, dom 2002-02-20 i mål nr M 5939-01 (MÖD 2002:16) (Lastbilen i Gällivare).

¹⁷³ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 121 och Mark- och miljööverdomstolen, dom 2014-01-21 i mål nr M 1784-13 (MÖD 2014:2) (Falkvarv).

¹⁷⁴ Jfr Miljööverdomstolen, dom 2010-06-08 i mål nr M 491-09 (MÖD 2010:31) (Mossgruppen).

¹⁷⁵ Prop. 1997/98:45 del 1 s 359 och Miljööverdomstolen, dom 2010-06-08 i mål nr M 491-09 (MÖD 2010:31) (Mossgruppen).

industrimark, snarare än att ställa krav på att marken ska vara lämpad för bostadsändamål.¹⁷⁶

4.1.2 Skälighet vid utredningar

Av praxis framgår att ansvaret för utredningar normalt inte ska jämkas.¹⁷⁷ Av praxis framgår även att det endast är skäligt att kräva att en verksamhet utreder de föroreningar som just den verksamheten kan ha orsakat.¹⁷⁸ En jämkning i utredningsskedet bör bara ske om det kan antas att kostnaderna för utredningar är större än ansvaret för hela avhjälpandeåtgärden, t.ex. när det endast finns ett begränsat ansvar för avhjälpande. I dessa fall bör den ansvarige inte behöva stå för alla utredningskostnader.

Den som har haft kostnader för utredning kan tillgodoräkna sig dessa kostnader i åtgärdsskedet om det finns andra ansvariga för avhjälpandet eller en statlig finansiering för avhjälpandet.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Miljööverdomstolen, dom 2010-06-23 i mål nr M 6598-09 (MÖD 2010:19) (SJ Uppsala). Miljööverdomstolen anförde att det inte är skäligt att ålägga part att vidta saneringsåtgärder till den del som dessa avser att åstadkomma en förädling av området till nivån för känslig markanvändning.

¹⁷⁷ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolen, dom 2017-12-11 i mål nr M 682-17 samt dom 2014-01-21 i mål nr M 1784-13 (MÖD 2014:2) (Falkvarv).

¹⁷⁸ Se Mark- och miljööverdomstolen, dom 2014-01-21 i mål nr M 1784-13 (MÖD 2014:2) (Falkvarv).

¹⁷⁹ Miljööverdomstolen, dom 2010-06-23 i mål nr M 6231-09 (MÖD 2010:18) (Tölö).

4.1.3 Skälighetsbedömningen vid allvarlig miljöskada

10 kap. 5 § miljöbalken

Den som är ansvarig för att avhjälpa en allvarlig miljöskada skall utföra eller bekosta det avhjälpande som behövs för att

- 1. omedelbart förebygga ytterligare skada på miljön och risk för människors hälsa,*
- 2. om skadan är en sådan skada som avses i 1 § andra stycket 1, den förorenade marken inte längre skall utgöra någon betydande risk för människors hälsa, och*
- 3. om skadan är en sådan skada som avses i 1 § andra stycket 2 eller 3,*
 - a) återställa miljön till det skick som den skulle ha varit om skadan inte hade uppstått,*
 - b) kompensera för förlorade miljövärden i avvaktan på återställande, och*
 - c) kompensera för förlorade miljövärden på annat sätt, om ett återställande inte är möjligt.*

När omfattningen av ansvaret enligt första stycket bestäms skall det beaktas om skadan har orsakats av utsläpp eller andra åtgärder som, när de ägde rum, var uttryckligen tillåtna enligt föreskrifter i lag eller annan författning eller enligt en myndighets beslut, eller inte ansågs skadliga enligt den vetenskapliga och tekniska kunskap som fanns då.

Bestämmelsen i 10 kap. 5 § miljöbalken som rör avhjälpande av allvarlig miljöskada tillkom som en följd av EU:s miljöansvarsdirektiv. Den ska följaktligen inte tillämpas 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 2007.¹⁸⁰ För sådana miljöskador tillämpas 10 kap. miljöbalken i dess äldre lydelse, se Bilaga 4.

Innan bestämmelsen infördes gällde samma reglering för alla typer av miljöskador, och någon skillnad gjordes inte mellan olika allvarlighetsgrad av miljöskador.¹⁸¹

Av 10 kap 2 § miljöbalken framgår att det är verksamhetsutövaren som ska vidta åtgärder i händelse av allvarlig miljöskada. Av 10 kap. 5 § framgår att den som är ansvarig för att avhjälpa en allvarlig miljöskada ska utföra eller bekosta det avhjälpande som behövs och det är fråga om tre punkter.

¹⁸⁰ Se punkt 2 i övergångsbestämmelser SFS 2007:660. Det bör också påpekas att det av artiklarna 17 och 19.1 i miljöskadedirektivet framgår att direktivet ska tillämpas på skador som har orsakats av händelser som har inträffat efter den 30 april 2007, dvs. tre månader tidigare än vad som följer av den svenska övergångsbestämmelsen. Det kan inte uteslutas att det innebär att bestämmelserna om allvarliga miljöskador faktiskt kan tillämpas på skador till följd av händelser som har inträffat även mellan den 30 april och den 1 augusti 2007, till följd av EU-rättens principer om direkt effekt och fördragskonform tolkning (se Kruse, Miljöbalk 10 kap. 1 §, Lexino 2022-07-08, Juno).

¹⁸¹ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO), kommentaren till 10 kap. 5 §.

Enligt den första punkten ska den som är ansvarig för att avhjälpa en allvarlig miljöskada utföra eller bekosta det avhjälpande som behövs för att omedelbart förebygga ytterligare skada på miljön och risk för människors hälsa. Dessa åtgärder ska genast ske på eget initiativ av verksamhetsutövaren, och något krav på föregående samråd med tillsynsmyndigheten finns inte.¹⁸² Emellertid måste noteras att verksamhetsutövaren enligt 10 kap. 13 § miljöbalken är skyldig att underrätta tillsynsmyndigheten om den uppkomna skadan. Denna skyldighet uppkommer så fort verksamhetsutövaren får kännedom om skadan.¹⁸³

Enligt den andra punkten ska verksamhetsutövaren vid allvarliga miljöskador genom förening av mark utföra eller bekosta det avhjälpande som behövs för att marken inte längre ska utgöra någon betydande risk för människors hälsa. Ansvaret avgränsas således till att endast gälla sådana åtgärder eller kostnader som behövs för att undanröja risken för allvarlig skada på människors hälsa. För det som ligger under denna risknivå kvarstår emellertid ett ansvar enligt 4 §.¹⁸⁴ Detta betyder däremot inte att en verksamhetsutövare som fullgör sin skyldighet enligt 10 kap. 5 § till fullo har fullgjort sitt avhjälpandeansvar. När de allvarligaste riskerna har hanterats i enlighet med 5 § kan ett ansvar enligt 10 kap. 4 § fortsatt kvarstå.

I den tredje punkten hanteras frågor om skador på kvaliteten på vattenmiljön och den biologiska mångfalden. Avhjälpandeåtgärdernas syfte är att återställa miljön till det skick som den skulle ha varit i om skadan inte hade uppstått. Därtill ska verksamhetsutövaren kompensera för förlorade miljövärden i avvaktan på återställande. Med miljövärden avses enligt bilaga 2 till miljöansvarsdirektivet dels själva miljön, dels de funktioner som den skadade miljön kan fylla för andra delar av miljön eller allmänheten, alltså såväl miljöns ekologiska funktioner som dess funktioner i förhållande till allmänheten, t.ex. rekreativvärde. Om ett återställande inte är möjligt skall verksamhetsutövaren kompensera för förlorade miljövärden på annat sätt. Denna kompensation skall enligt direktivets bilaga 2 bestå av ytterligare förbättringar av den skadade miljön eller miljöförbättringar på en annan plats.¹⁸⁵

Skillnaden mellan 10 kap. 4 och 5 §§ är framför allt – utöver att 4 § avser föroreningsskador och 5 § avser allvarliga miljöskador – att möjligheterna att jämka ansvaret är mer begränsade under 5 § än under 4 §. Detta följer av att det i miljöansvarsdirektivet ges begränsade möjligheter till undantag. För att ansvaret ska begränsas krävs, vilket framgår av bestämmelsens andra stycke, att det är fråga om skada som har orsakats av utsläpp eller andra åtgärder som, när de ägde rum, var uttryckligen tillåtna enligt föreskrift i lag eller annan författning eller enligt en myndighets beslut, eller inte ansågs skadliga enligt den vetenskaplig och tekniska

¹⁸² Se prop. 2006/07:95 s. 128.

¹⁸³ Prop. 2006/07:95 s. 130.

¹⁸⁴ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO), kommentaren till 10 kap. 5 §.

¹⁸⁵ Se prop. 2006/07:95 s. 128 (jfr även s. 63).

kunskap som fanns då. För att ansvarsbegränsningen ska bli aktuell krävs att den som åberopar den visar att alla förutsättningar föreligger.¹⁸⁶

Regeringen har i förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador meddelat föreskrifter som kompletterar paragrafen.¹⁸⁷

4.1.4 Skälighetsbedömningen av fastighetsförvärvares ansvar

På samma sätt som när det gäller verksamhetsutövaren ska omfattningen av fastighetsförvärvarens ansvar bestämmas efter en skälighetsbedömning enligt 10 kap. 4 § miljöbalken.

I praktiken innebär det inte någon skillnad mellan nya och gamla lydelsen angående fastighetsförvärvarens ansvar för föroreningskador, eftersom de ändringar som har gjorts i 10 kap. 4 § 2007 till största delen endast är redaktionella. Fastighetsförvärvarens ansvar är subsidiärt och inträder enbart om verksamhetsutövare inte kan hållas ansvariga.¹⁸⁸ Fastighetsförvärvarens ansvar är begränsat till det ansvar verksamhetsutövarna kan åläggas och kan aldrig bli större än det ansvar verksamhetsutövaren skulle ha.¹⁸⁹ Dessutom är fastighetsförvärvarens ansvar begränsat till den egna fastigheten varför spridning av förorening från en föroreningskälla på fastigheten till omgivningen inte omfattas av fastighetsförvärvarens ansvar. Vid förvaringsfall gäller andra regler och en ägare av en fastighet kan i dessa fall få ett ansvar för spridning utanför den egna fastigheten (se avsnitt 3.4.1).

Fastighetsförvärvarens ansvar ska liksom verksamhetsutövarens, bestämmas efter en skälighetsbedömning enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. Det är dock oklart vilka omständigheter som ska vägas in vid skälighetsbedömning av fastighetsförvärvarens ansvar. Eftersom fastighetsförvärvarens 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 fastighetsförvärvare i de fall verksamhetsutövaren sedan länge har upphört att existera. Kanhända skulle det också i vissa situationer te sig oskäligt mot fastighetsförvärvaren om denne inte får tillgodoräkna sig förmildrande omständigheter utifrån sin egen situation. I förarbetena till miljöbalken anförs angående fastighetsförvärvarens ansvar att det kan vara mindre motiverat att ålägga en fastighetsförvärvare att utföra efterbehandling utanför gränserna till fastigheten, jämfört med vad som skulle kunna åläggas

¹⁸⁶ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO), kommentaren till 10 kap. 5 § samt prop. 2006/07:95 s. 65.

¹⁸⁷ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO), kommentaren till 10 kap. 5 §

¹⁸⁸ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2016-12-22 i mål nr M 8829-16 (MÖD 2016:22).

¹⁸⁹ Prop. 2006/07.95 s. 103.

förearen att göra.¹⁹⁰ Denna formulering tyder på att lagstiftaren i vart fall har tänkt sig någon form av självständig skälighetsbedömning för fastighetsförvärens räkning.

I ett rättsfall¹⁹¹ från miljödomstol konstaterade domstolen att det inte finns någon vägledning i lagmotiven för skälighetsbedömningen av fastighetsförvärens ansvar. Rätten anförde att huvudsyftet med fastighetsförvärens ansvar enligt 10 kap. 3 § miljöbalken är att motivera kommersiella fastighetsköpare att undersöka industrifastigheter före förväret. 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 offentligt bindande) faktum att fastighetsförvären 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 köpeskillning som erlagts för fastigheten. Om priset justerats på grund av föreningsförekomst bör mindre skäl finnas för att jämka ansvaret. Detta eftersom fastighetsförvären till viss del redan kompenserats för att fastigheten var förorenad.

Till skillnad från vad som gäller för verksamhetsutövare ansvarar emellertid inte fastighetsförvären för att utföra eller bekosta avhjälpande för allvarliga miljöskador enligt 10 kap. 5 § miljöbalken. Detta innebär således inte någon skillnad från det ansvar fastighetsförvären hade innan 2007 års lagändring när begreppet allvarlig miljöskada infördes i 10 kap. miljöbalken. Ansvaret i fråga om förenings-skador kan inte heller bli lindrigare än vad som gällde innan 2007 års lagändring.¹⁹² För fastighetsförvären ska därför 10 kap. 4 § miljöbalken tillämpas även i fråga om allvarliga miljöskador som samtidigt utgör förenings-skador.

4.1.5 Skälighetsbedömningen i förvaringsfallen

I förvaringsfallen bör fastighetsägarens ansvar i egenskap av verksamhetsutövare som huvudregel anses vara underställt den ursprungliga förearens, dvs. i första hand ska krav riktas mot den som har bedrivit den aktiva verksamhet som gett upphov till förvaringen på platsen.¹⁹³ Så länge fullt ansvar kan utkrävas av den ursprungliga verksamhetsutövaren får det som huvudregel anses vara oskäligt att

¹⁹⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 121.

¹⁹¹ Nacka tingsrätt, miljödomstolens dom 2009-09-17 i mål nr M 710-09 (Fårösund). Miljööverdomstolen meddelade inte prövningstillstånd.

¹⁹² Prop. 2006/07:95 s. 127.

¹⁹³ Miljööverdomstolen, dom 2006-12-11 i mål nr M 4141-06 (MÖD 2006:63) (Kriterier för förvaringsfall).

framställa krav mot fastighetsägaren i egenskap av verksamhetsutövare. Vid förvaringsfall sker en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken då det betraktas som en passiv, pågående miljöfarlig verksamhet.

Naturvårdsverket gör bedömningen att följande omständigheter kan vara av intresse vid skälighetsbedömningen när fastighetsägaren har fått ansvar som verksamhetsutövare i förvaringsfall.

- 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 koppling till den som placerat avfallet eller annat som förvaras där?
- Hur länge sedan är det som 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.

4.2 Solidariskt ansvar

10 kap. 6 § miljöbalken

Om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 2 §, skall de svara solidariskt i den utsträckning inte annat följer av att ansvaret är begränsat enligt 4 eller 5 §. En verksamhetsutövare som visar att verksamhetsutövarens bidrag till miljöskadan är så obetydligt att det inte ensamt motiverar något avhjälpande 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 miljöskadan och till omständigheterna i övrigt.

Lag (2007:660).

10 kap. 7 § miljöbalken

Om flera fastighetsägare eller tomträttshavare är ansvariga enligt 3 §, skall de svara solidariskt i den utsträckning inte annat följer av att ansvaret är begränsat enligt 4 eller 5 §.

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 Verksamhetsutövares solidariska ansvar

De förändringar som har skett i lagstiftningen från 2007 är endast redaktionella och syftar endast till att inkludera allvarliga miljöskador. Tillämpningen är därför densamma.

Om flera verksamhetsutövare har medverkat till en förorening har de ett solidariskt (gemensamt och lika) ansvar i den utsträckning inte annat följer av att ansvaret är begränsat enligt den skälighetsbedömning som ska göras enligt 10 kap. 4 eller 5 § miljöbalken. Detsamma gäller om det finns flera ansvariga inom fastighetsförvärvarkategorin. Innebörden av begränsningen som hänvisningen till 10 kap. 4 eller 5 § utgör har tolkats på två olika sätt.

Den *första tolkningen* 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 eller 5 § miljöbalken. Detta innebär t.ex. att om det finns två ansvariga verksamhetsutövare, A och B, som båda har ett ansvar om 30 procent vardera enligt 10 kap. 4 §, så kan t.ex. A inte med stöd av 10 kap. 6 § första stycket miljöbalken behöva stå för mer än 30 procent. A kan alltså inte krävas på 60 procent av kostnaderna för avhjälpandet.

Den *andra tolkningen*¹⁹⁴ är att begränsningen endast avser den totala skälighetsprövningen för samtliga ansvariga. Den enskilde kan därmed få svara även för sådan del av kostnaden som skulle anses oskälig vid en individuell skälighetsbedömning enligt 10 kap. 4 eller 5 § miljöbalken. Detta innebär t.ex. att om det finns två ansvariga verksamhetsutövare som båda har ett ansvar om 30 procent vardera enligt 10 kap. 4 §, så kan en av dessa krävas på 60 procent enligt 10 kap. 6 § första stycket miljöbalken. Denna tolkning medför alltså mer betungande förpliktelser för den enskilde jämfört med den första tolkningen. Eftersom endast ansvariga omfattas innebär det att den del som det allmänna i förekommande fall ska svara för inte omfattas av det solidariska ansvaret.

Naturvårdsverkets bedömning är att mycket talar för att den första tolkningen gäller. Detta stöds av uttalanden i förarbeten¹⁹⁵ samt rättsfallet Falkvarv.¹⁹⁶ I förarbeten har lagstiftaren hänvisat till det skadeståndsrättsliga solidariska ansvaret enligt skadeståndslagen och miljöbalken vid införandet av det solidariska ansvaret i 10

¹⁹⁴ 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 ISBN 91-620-5242-X, samt Michanek m.fl. Den svenska miljörätten, Iustus Förlag AB, 2:uppl. 2008 s. 267-269.

¹⁹⁵ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 360 samt prop. 1997/98:45 del 2 s. 122

¹⁹⁶ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2014-01-21 i mål nr M 1784-13 (MÖD 2014:2) (Falkvarv)

kap. miljöbalken.¹⁹⁷ Det skadeståndsrättsliga solidariska ansvaret fungerar som den första tolkningen.¹⁹⁸ Lagstiftaren har även i förarbeten anfört att om en bedömning enligt 4 § första stycket¹⁹⁹ skulle medföra att det inte är skäligt att utkräva mer än ett begränsat ansvar för någon eller några av de ansvariga, ska inte det solidariska ansvaret få till följd att ansvar utöver begränsningen utkrävs.²⁰⁰

I rättsfallet Falkvarv kunde en verksamhetsutövare visa att bolagets verksamhet inte kunde ha bidragit till föroreningar i form av arsenik, kadmium, kobolt, kvicksilver, nickel och vanadin. Mark- och miljööverdomstolen bedömde därför att det inte vore skäligt att bolaget skulle behöva utreda dessa föroreningar. Ansvaret för dessa föroreningar jämkades alltså bort enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. Inte heller med stöd av det solidariska ansvaret kunde bolaget åläggas att undersöka arsenik m.m. Mark- och miljööverdomstolen uttalade:

”Av första stycket första meningen i [10 kap. 6 §] följer att om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 2 §, ska de svara solidariskt i den utsträckning inte annat följer av att ansvaret är begränsat enligt 4 eller 5 §. I förarbetena anges att om en bedömning enligt 4 § första stycket skulle medföra att det inte är skäligt att utkräva mer än ett begränsat ansvar för någon eller några av de ansvariga ska inte det solidariska ansvaret få till följd att ansvar utöver begränsningen utkrävs (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 122).

Lagtextens ordalydelse tillsammans med förarbetsuttalandena innebär att det saknas rättsligt stöd för att enligt 10 kap. 6 § miljöbalken göra bolaget ansvarigt för efterbehandlingsåtgärder utöver det ansvar som bestämts enligt 4 § samma kapitel /.../”

Det innebär att när jämkningen enligt 10 kap. 4 § medför att en ansvarig inte har ansvar för vissa typer av föroreningar så kan det solidariska ansvaret inte användas för att kräva att den ansvarige ändå ska utreda sådana föroreningar som denne inte kan ha orsakat. Med andra ord går det inte att av den enskilde verksamhetsutövaren i dessa fall att utkräva mer än vad som för den enskilde verksamhetsutövaren anses skäligt enligt 10 kap. 4 § miljöbalken, dvs. i enlighet med första tolkningen.

När det gäller vilka typer av föroreningar som en ansvarig är skyldig att utreda så står det alltså klart att den andra tolkningen inte kan tillämpas. För att den andra tolkningen skulle kunna anses vara tillämplig i andra fall – om jämkningen i stället har skett till en procentandel – så skulle det därmed krävas att det solidariska

¹⁹⁷ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 360.

¹⁹⁸ Se Bengtsson & Strömbäck, Skadeståndslagen (5 juni 2023 JUNO, version 8), kommentaren till 6 kap. 4 §. Se även Bengtsson m.fl., Miljöbalken en kommentar, (1 juni 2023 JUNO, version 22), kommentaren till 32 kap. 8 § miljöbalken.

¹⁹⁹ Hänvisningen är till 4 § första stycket eftersom det avser 10 kap. miljöbalkens lydelse före 1 augusti 2007.

²⁰⁰ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 122.

ansvaret skulle fungera olika beroende på om jämkning skett till procent, eller till att man inte har ansvar för vissa förorenande ämnen.

Det finns dock rättsfall, Föroreningsskadan på Linneduken och Kustbostäder i Oxelösund²⁰¹, där domstolarna bl.a. gör uttalanden kring att det solidariska ansvaret syftar till att leda till en förenkling sett ur miljömyndigheternas perspektiv och att det blir verksamhetsutövarna som får ta de ekonomiska konsekvenserna o.s.v. Fråga uppkommer därför om dessa uttalanden ska anses tala för att den andra tolkningen skulle anses vara gällande. Naturvårdsverket anser att försiktighet är påkallad vid tolkning av vad dessa rättsfall har för betydelse såvitt avser vilken tolkning av det solidariska ansvaret som ska anses gällande. Detta dels eftersom frågan i de aktuella målen inte har varit om förhållandet mellan utförd jämkning och det solidariska ansvaret, dels eftersom uttalanden om att det solidariska ansvaret leder till en förenkling och att verksamhetsutövarna får ta de ekonomiska konsekvenserna även kan vara tillämpliga såvitt avser den första tolkningen.

Vidare kan noteras att i underrätt har den andra tolkningen godtagits och Mark- och miljööverdomstolen meddelade inte prövningstillstånd.²⁰² Detta var dock innan domen Falkvarv²⁰³ kommit.

Mot bakgrund av ovanstående kan det inte uteslutas att en domstol, i ett fall där jämkning enligt 10 kap. 4 § skett till en procentandel och frågan är om solidariskt ansvar kan krävas utöver detta, skulle kunna bedöma att den andra tolkningen kan tillämpas.

Bestämmelsen bör, enligt båda tolkningarna, ses som en förenklingsregel för tillsynsmyndigheten, som kan rikta efterbehandlingskrav mot en eller flera verksamhetsutövare.²⁰⁴ Enligt den första tolkningen får bestämmelsen om solidariskt ansvar betydelse i situationer där det inte går att dela upp ansvaret på de verksamhetsutövare som har bidragit till föroreningen.²⁰⁵ I förarbetena har särskilt uttalats att det i praktiken kan vara mycket svårt att dela upp ansvaret.²⁰⁶ Vidare får bestämmelsen om solidariskt ansvar betydelse om en eller flera har ett fullt ansvar. Vidare

²⁰¹ Se t.ex. NJA 2012 s. 125 (Föroreningsskadan på Linneduken), Mark- och miljööverdomstolen, dom 2015-01-16 i mål nr M 2626-14 (MÖD 2015:49) (Kustbostäder i Oxelösund) och dom 2023-06-02 i mål nr M 8740-20.

²⁰² Se Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt dom 2013-04-19 i mål nr M 102-13. Mark- och miljööverdomstolen meddelade inte prövningstillstånd, se beslut 2013-06-17 i mål nr M 4884-13.

²⁰³ Domen i MÖD 2014:2 (Falkvarv) meddelades 2014-01-21, och både Mark- och miljödomstolens dom och Mark- och miljööverdomstolens beslut att inte meddela prövningstillstånd i det andra målet skedde under år 2013.

²⁰⁴ Jfr Darpö i Naturvårdsverkets rapport 5242 Om ansvaret för miljöskulder i mark och vatten s. 37 ISBN 91-620-5242-X, och Växjö tingsrätt, miljödomstolen dom 2005-03-24 i mål nr M 495-05 (solidariskt ansvar mellan verksamhetsutövare). Domen har inte överklagats.

²⁰⁵ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO), kommentaren till 10 kap. 6 §.

²⁰⁶ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 360 och Del 2 s. 122.

framgår av praxis att kostnaderna för inledande undersöknings- och utredningsåtgärder normalt inte ska jämkas,²⁰⁷ dock är det endast skäligt att kräva att en verksamhetsutövare ansvarar för de typer av föroreningar som dennes verksamhet orsakat, detta gäller även i dessa inledande skeden.²⁰⁸ Om ingen jämkning skett får naturligtvis bestämmelsen om solidariskt ansvar fullt genomslag.

Om tillsynsmyndigheten ålägger en av de solidariskt ansvariga att stå för hela efterbehandlingen, kan denne således regressvis återkräva en del av det som har betalats från övriga ansvariga. Dessa får således senare fördela kostnaderna mellan sig (se avsnitt 4.2.3). Tanken är alltså inte att omfördela ansvaret mellan verksamhetsutövarna även om det i praktiken kan innebära att en ansvarig får svara för alla kostnader.²⁰⁹ Det ska dock noteras att det av bestämmelsen följer att en verksamhetsutövare som visar att dennes bidrag till föroreningen är så obetydligt att det inte ensamt motiverar efterbehandling ansvarar *endast* för den del som motsvarar bidraget.²¹⁰

I förarbetena anges sammanfattningsvis att om verksamheten alljämt pågår bör förelägganden och andra beslut normalt riktas mot den som bedriver verksamheten, särskilt vid tillståndsgiven verksamhet eftersom tillståndet kan behöva omprövas. Om den nuvarande verksamhetsutövaren inte klarar av att avhjälpa olägenheten eller saknar förmåga att stå för kostnaden bör även tidigare verksamhetsutövare sökas. Har verksamheten upphört kan förelägganden och andra beslut riktas mot en, flera eller alla tidigare verksamhetsutövare enligt tillsynsmyndigheternas val.²¹¹

4.4 Fastighetsförvärvares och tomträttsinnehavares solidariska ansvar

Bestämmelsen om solidariskt ansvar för fastighetsförvärvare och tomträttsinnehavare i 10 kap. 7 § miljöbalken överensstämmer i princip med motsvarande bestämmelser för verksamhetsutövare. Det bör 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 en fastighetsförvärvare 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

²⁰⁷ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolen, dom 2017-12-11 i mål nr M 682-17.

²⁰⁸ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2014-01-21 i mål nr M 1784-13 (MÖD 2014:2) (Falkvarv).

²⁰⁹ Michanek och Zetterberg, Den svenska miljörätten, 5:e uppl, 2021, s. 334.

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

²¹¹ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 361.

som vetat om föroreningen vid förvärvet bör svara före den som endast borde ha insett den.²¹²

I ett rättsfall Solidariskt ansvar mellan fastighetsförvärvare²¹³ från miljödomstol angående ansvar enligt 10 kap. 3 § miljöbalken hade fastighetsförvärvaren 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 fastighetsförvärvaren. Domstolen delade denna bedömning.

4.5 Fördelningsregeln

I 10 kap. 6 § andra stycket samt 10 kap. 7 § andra stycket miljöbalken finns regler om fördelningen av det solidariska ansvaret, även kallat fördelningsregeln. Den som fått svara för hela eller delar av kostnaden för avhjälpande kan enligt 21 kap. 1 § första stycket 7 miljöbalken väcka talan vid mark- och miljödomstol om fördelning av det solidariska ansvaret. Fördelningen av ansvaret sker alltså inte i det mål eller ärende som gäller ansvaret för avhjälpandet, utan i ett mål som initierats av någon av de solidariskt ansvariga.²¹⁴

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 miljöskadan och till omständigheterna i övrigt. Den viktigaste fördelningsgrunden är följaktligen var och ens bidrag till föroreningen.²¹⁵

Vad de solidariskt ansvariga *fastighetsförvärvarna* och *tomträttsinnehavarna* 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.²¹⁶

Viktigt att notera är att bestämmelserna om fördelning av ansvaret endast avser regleringen av ersättningsskyldigheten 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.²¹⁷ Det är mark- och miljödomstolen som i en sådan situation ska göra en

²¹² Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 122.

²¹³ Växjö tingsrätt, miljödomstolens dom 2006-04-19 i mål M 305-06 om solidariskt ansvar mellan fastighetsförvärvare.

²¹⁴ Jfr Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO), kommentaren till 10 kap. 6 §.

²¹⁵ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 122.

²¹⁶ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 122.

²¹⁷ Att talan ska väckas vid mark- och miljödomstol framgår av 21 kap. 1 § första stycket 7 miljöbalken. Notera att fastställsetalan beträffande fördelning av ansvaret bedömts som olämpligt, se MÖD 2015:49 (Kustbostäder i Oxelösund).

egen skälighetsbedömning.²¹⁸ Det saknas möjlighet för tillsynsmyndigheten att meddela beslut i den frågan. Tillsynsmyndigheten har alltså inte något skäl att uttala sig om ansvarets omfattning i denna situation.

En relevant fråga är om civilrättsliga avtal kan läggas till grund för en domstols bedömning vid en talan om fördelning av det solidariska ansvaret. Mark- och miljööverdomstolen har angett att parternas civilrättsliga dispositioner ha betydelse vid skälighetsbedömningen enligt 10 kap. 6 § miljöbalken. Det kan därmed tillmätas betydelse att parternas avtal innehåller skadelöshetsåtaganden eller friskrivningsklausuler som uttryckligen reglerar avhjälpandeansvar (se MÖD 2012:59 och MÖD 2019:3). I 2012 års rättsfall innehöll avtalet en generell avfattad friskrivningsklausul. Mark- och miljööverdomstolen bedömde att klausulen inte kunde anses omfatta ett betydande offentligrättsligt ansvar och att det inte heller var visat att det förelåg en gemensam partsavsikt av innebörd att klausulen skulle omfatta eventuella framtida krav på sanering. Klausulen kunde därför inte leda till jämkning av ansvaret.²¹⁹ I rättsfallet²²⁰ från 2019 beaktades ett civilrättsligt skadelöshetsåtagande vid bedömningen av fördelningen av det solidariska ansvaret. Situationen i målet var att förvärvaren av en förorenad fastighet i ett civilrättsligt avtal hade åtagit sig att hålla den tidigare ägaren skadelös med avseende på vissa kostnader för sanering av fastigheten. Den nya ägaren utförde vissa markarbeten och krävde där efter att den tidigare ägaren skulle stå för vissa av kostnaderna med motiveringen att förekomsten av vissa ämnen i marken medfört fördyringar. Domstolen beaktade skadelöshetsåtagandet i det civilrättsliga avtalet och kom fram till att förvärvaren skulle stå hela kostnaden för arbetet. I ett rättsfall²²¹ från 2023 bedömde Mark- och miljööverdomstolen att det inte fanns skäl att låta ett bolags betalningsansvar bortfalla eller jämkas på grund av ett avtal.

En annan fråga är om sådana avhjälpandeåtgärder som vidtagits på frivillig basis kan utgöra grund för en talan om fördelning av kostnaderna. Även här är svaret ja.²²²

²¹⁸ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO), kommentaren till 10 kap. 6 §.

²¹⁹ Se Mark- och miljööverdomstolen, dom 2023-06-02 i mål nr M 8740-20. Domen har överklagats till Högsta domstolen (mål nr T 4858-23).

²²⁰ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2019-03-04 i mål nr M 4624-17 (MÖD 2019:3).

²²¹ Se Mark- och miljööverdomstolens dom 2023-06-02 i mål nr M 8740-20. Domen har överklagats till Högsta domstolen (mål nr T 4858-23).

²²² Se Mark- och miljööverdomstolen, dom 2021-12-21 i mål nr M 13115-20 (MÖD 2021:28) och dom 2023-06-02 i mål nr M 8740-20. Domen har överklagats till Högsta domstolen (mål nr T 4858-23).

4.6 Återställande till statusrapport

10 kap. 5 a § miljöbalken

Den som senast har bedrivit en verksamhet som omfattas av en statusrapport enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 21 § första stycket 5 ska, när verksamheten har upphört, återställa området där verksamheten har bedrivits till det skick området hade enligt statusrapporten, om

- 1. verksamheten har orsakat en betydande förorening i mark eller grundvatten i området, och*
- 2. åtgärder för återställande är tekniskt genomförbara.*

Första stycket innebär inte någon inskränkning av de skyldigheter som i övrigt följer av detta kapitel.

Bestämmelsen har tillkommit som en följd av EU:s industriutsläppsdirektiv, och är ett komplement till övriga regler om ansvar för avhjälpande av miljöskador.²²³ Med stöd av bemyndigandet i 10 kap. 21 § första stycket 5 punkten miljöbalken har regeringen meddelat föreskrifter om skyldighet att upprätta en statusrapport som redovisar föroreningar som förekommer i mark och grundvatten inom det område där en verksamhet bedrivs eller ska bedrivas. Dessa föreskrifter finns i industriutsläppsförordningen (2013:250). I förordningen finns bestämmelser om vilka industriutsläppsverksamheter som omfattas av kravet på statusrapport och vad en sådan rapport ska innehålla.²²⁴ För sådana verksamheter som redan varit i drift vid industriutsläppsdirektivets ikraftträdande gäller att verksamhetsutövaren ska upprätta en statusrapport i samband med den första förnyade bedömningen av tillståndsvillkoren som sker efter den 7 januari 2013.²²⁵ Se även Naturvårdsverkets *Vägledning om statusrapporter*, rapport 6688 (2015) på Naturvårdsverkets webb (www.naturvardsverket.se)

Bestämmelsen i 10 kap. 5 a § miljöbalken innebär krav på att återställa området där industriutsläppsverksamheten har bedrivits till det skick området hade enligt statusrapporten, dvs till den föroreningssituation som rådde på området vid upprättandet av statusrapporten. Detta gäller om verksamheten har orsakat en betydande förorening i mark eller grundvatten i området och åtgärder för återställande är tekniskt genomförbara. Denna återställningsskyldighet innebär dock ingen inskränkning av de skyldigheter som i övrigt följer av 10 kap. miljöbalken. En verksamhetsutövare som bedrivit en industriutsläppsverksamhet kan således utöver återställningsskyldigheten ha ett ansvar för att avhjälpa miljöskador.

²²³ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO), kommentaren till 10 kap. 5 a §.

²²⁴ Se 1 kap. 23–26 §§ industriutsläppsförordningen (2013:250). Industriutsläppsverksamhet definieras i 1 kap 2 §.

²²⁵ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO), kommentaren till 10 kap. 5 a §.

För att återställande ska bli aktuellt ska verksamheten som omfattas av statusrapporten läggas ned helt. Det är den som har bedrivit verksamheten senast i tiden före det att verksamheten upphör som ska återställa området. Om den som är ansvarig enligt denna bestämmelse inte kan vidta återställandeåtgärder, t.ex. till följd av konkurs, kan ansvar utkrävas av tidigare verksamhetsutövare med stöd av övriga regler i 10 kap.²²⁶

Skyldigheten att återställa uppkommer när skillnaden mellan den aktuella föreningssituationen och den föreningssituation som anges i statusrapporten beror på en betydande förening som är hänförlig till den verksamhet som har bedrivits efter det att statusrapporten upprättades. Vid bedömningen av hur stor föreningen behöver vara för att en skyldighet att återställa enligt bestämmelsen ska aktualiseras har den relativa ökningen av föreningar jämfört med den föreningsbelastning som anges i statusrapporten störst betydelse. Dessutom bör hänsyn tas till de tillståndsvillkor som gällt för verksamheten och de åtgärder för att förebygga föreningar som har vidtagits. Eftersom verksamhetsutövaren har en grundläggande skyldighet att se till att föreningar ska förebyggas och begränsas bör den tröskel som utlöser återställandeskyldigheten inte ligga högt.²²⁷

Återställandeskyldigheten förutsätter vidare att återställandet är tekniskt genomförbart. Även om en del av området inte kan återställas eftersom det inte är tekniskt genomförbart utesluter det inte att området i övrigt måste återställas. Att det inte är tekniskt genomförbart att efterbehandla området från ett visst förorenande ämne utesluter inte heller att området måste återställas i fråga om andra förorenande ämnen.²²⁸

²²⁶ Prop. 2012/13:35 s. 70.

²²⁷ Prop. 2012/13:35 s. 70.

²²⁸ Prop. 2012/13:35 s. 70.

5 Preskription och preklusion

10 kap. 8 § miljöbalken

Preskriptionslagen (1981:130) är inte tillämplig på ansvar enligt 2–7 §§.

5.1 Preskription

Regleringen om preskription för ansvar för föroreningsskador framgår sedan den 1 augusti 2007 av 10 kap. 8 § miljöbalken. Innan dess reglerades frågan i den äldre lydelsen av 10 kap. 4 § miljöbalken.²²⁹

Innebörden av bestämmelsen är att ansvar för föroreningsskador enligt 10 kap. miljöbalken inte är föremål för preskription enligt preskriptionslagen (1981:130). Huvudregeln är annars att en fordran preskriberas tio år efter fordrans tillkomst, förutsatt att preskriptionsavbrott inte har skett innan dess.²³⁰ Den som funnits ansvarig för en förorening enligt 10 kap. 2–7 §§ kan däremot inte undgå ansvar genom att åberopa preskription.²³¹

Bestämmelsen i 10 kap. 8 § miljöbalken hänvisar enbart till preskriptionslagen (1981:130). Särskilda regler om preskription finns dock i en mängd olika speciallagar utöver preskriptionslagen (1981:130), som enligt 1 § är subsidiär till dessa lagar.²³²

Det är inte otänkbart att ansvaret enligt 10 kap. miljöbalken kan omfattas av andra preskriptionsbestämmelser än vad som följer av preskriptionslagen (1981:130). Exempelvis följer av 2 kap. 20, 22 och 22 a §§ lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag att en fordran mot en bolagsman preskriberas senast fem år efter det att bolagsmannens avgång registrerades i handelsregistret. Det är därför möjligt att en bolagsman som utträtt inte skulle kunna hållas personligt ansvarig för en föroreningsskada fem år efter det att bolagsmannen utträtt ur bolaget och detta registrerats i handelsregistret. Frågan är dock såvitt känt ännu inte behandlad i praxis.

²²⁹ I sak innebar förändringen att även allvarliga miljöskador numera omfattas av preskriptionsundantaget. I övrigt överensstämmer innehållet i de båda bestämmelserna (se prop. 2006/07:95 s. 129). Enligt övergångsbestämmelserna till ändringen (2007:660) ska den äldre lydelsen tillämpas på miljöskador som ägt rum före den 1 augusti 2007. Högsta domstolen har vidare uttalat att regressfordringar även omfattas av preskriptionsundantaget till den äldre lydelsen, se NJA 2020 s. 997 (Föroreningsskadan på Linneduken).

²³⁰ 2 § preskriptionslagen (1981:130).

²³¹ Märk dock att enligt 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken ska ansvar enligt 10 kap. miljöbalken inte utkrävas om verksamheten inte pågått efter den 30 juni 1969. Det rör sig i dessa fall inte om preskription, utan om en ansvarsbegränsning som följer av lag.

²³² För en genomgång av lagar med specialpreskription hänvisas till Lindskog, Preskription (2021, version 5, JUNO) s. 144 ff.

5.2 Preklusion

Med ”preklusion” av en fordran åsyftas generellt den rättsverkan som inträder efter att förfarandet enligt lagen (1981:131) om kallelse på okända borgenärer har fullföljts. Förfarandet är ofta knutet till likvidering av juridiska personer och syftar till att avsluta en verksamhet och skifta den juridiska personens tillgångar.²³³

Preklusion går ut på att okända borgenärer föreläggs i Post- och Inrikes Tidningar att inom viss tid göra sina fordringar gällande.²³⁴ Exempelvis kan det röra sig om en tillsynsmyndighet som ännu inte riktat anspråk på avhjälpandeåtgärder, eller en solidariskt ansvarig förorenare som avser att rikta en regressfordran mot gäldenären. Om en borgenär underlåter att anmäla sin fordran inom anmälningensfrist, har fordringen prekluderats. Det innebär att borgenären inte längre får göra gällande sin fordran mot gäldenären.²³⁵ Följderna är därmed desamma som för preskription, men preklusion kan inträda på ett tidigare stadium än preskription.

Högsta domstolen har i ett rättsfall Föroreningsskadan på Linneduken²³⁶ konstaterat att även en fordran enligt 10 kap. miljöbalken kan bli föremål för preklusion. Rättsfallet rörde specifikt om en viss regressfordran hade prekluderats, men Högsta domstolen gör i domen ingen åtskillnad på andra typer av fordringar som grundar sig på 10 kap. miljöbalken, såsom det allmännas krav på efterbehandling.

Att förfarandet om kallelse på okända borgenärer har tillämpats, och borgenären underlåtit att anmäla sin fordran i rätt tid, innebär dock inte per automatik att borgenären har förlorat rätten att göra sin fordran gällande. En fordran som gäldenären haft kännedom om före anmälningensfristens utgång, omfattas nämligen inte av förfarandet.²³⁷ En verksamhetsutövare som haft kännedom om en förorening kan därmed inte undgå sitt ansvar trots att förfarandet om kallelse på okända borgenärer har tillämpats, och att fordran inte har gjorts gällande inom anmälningensfrist. Det är borgenären, antingen det allmänna genom tillsynsmyndigheten eller en solidariskt ansvarig aktör som för en regresstalan, som har bevisbördan för att gäldenären haft kännedom om fordringen. Frågan behandlas bl.a. i ett rättsfall²³⁸ där domstolen fann det bevisat att gäldenären haft kännedom om huvudfordran (i form av det allmännas krav på avhjälpande av en förorening). I samma rättsfall uttalade

²³³ Bestämmelser om skyldigheten att påkalla detta förfarande finns i bl.a. 2 kap. 32 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag, 25 kap. 34 § aktiebolagslagen (2005:551) och 17 kap. 30 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.

²³⁴ 5 § lagen (1981:131) om kallelse på okända borgenärer.

²³⁵ 6 § lagen (1981:131) om kallelse på okända borgenärer.

²³⁶ NJA 2020 s. 997 (Föroreningsskadan på Linneduken).

²³⁷ 6 § lagen (1981:131) om kallelse på okända borgenärer.

²³⁸ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2023-06-02 i mål nr 8740-20. Domen har överklagats till Högsta domstolen (mål nr T 4858-23).

domstolen att även en regressfordran får göras gällande, om gäldenären haft kännedom om huvudfordran.

Det kan vara värt att uppmärksamma att tillsynsmyndighetens agerande och kommunikation kan påverka bedömningen av om det allmännas huvudfordran (dvs. det allmännas fordran på avhjälpande) har prekluderats eller inte. Detta påverkar även i sin tur frågan om övriga borgenärs regressfordran har prekluderats eller inte.²³⁹ Det vill säga övriga borgenärs möjlighet att i efterhand erhålla ersättning för avhjälpande i de fall regressfordran rör avhjälpande.

²³⁹ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2023-06-02 i mål nr 8740-20. Domen har överklagats till Högsta domstolen (mål nr T 4858-23).

6 Tillsyn vid avhjälpande av miljöskador

6.1 Allmänt

6.1.1 Syfte och begränsningar

Tillsynen är ett medel för att säkerställa miljöbalkens syften och de föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.²⁴⁰ I första hand är det 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 verksamheter som orsakar miljöskador.

I detta avsnitt behandlas framför allt de tillsynsåtgärder som kan bli tillämpliga på grund av ett ansvar för avhjälpande. För en mer allmän genomgång av tillsynsåtgärder och planering av tillsynsarbetet hänvisas till Naturvårdsverkets webb med uppdaterad information om tillsyn (www.naturvardsverket.se) samt handböcker om operativ tillsyn (2001:4) och egenkontroll (2001:3). Se även länsstyrelserna ebh-portal för mer information om tillsyn (www.ebhportalen.se).

I fråga om relationen mellan bestämmelser om ansvar för avhjälpande i 2 och 10 kap. miljöbalken och bestämmelser om tillsyn i 26 kap. miljöbalken kan inledningsvis framhållas att det sistnämnda kapitlet 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. 22 § miljöbalken är det tillräckligt att *misstanke* om att ett område är förorenat föreligger, för att ansvar ska kunna krävas.²⁴¹ För att bestämmelserna om föroreningsskador i 10 kap. miljöbalken ska kunna tillämpas måste det däremot vara *konstaterat* att en förorening av ett mark- eller vattenområde, grundvatten, en byggnad eller en anläggning kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.²⁴² Det krävs dock inte

²⁴⁰ 26 kap. 1 § miljöbalken.

²⁴¹ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolen, dom 2019-11-28 i mål nr M 9225-18 samt dom 2020-12-04 i mål nr M 4221-18 och M 13853-19.

²⁴² Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolen, dom 2020-12-04 i mål nr M 4221-18 och M 13853-19 samt dom 2023-08-30 i mål nr M 8447-22 och M 8453-22.

nödvändigtvis utredning utöver Mifo Fas 1 eller liknande skrivbordsprodukt, för att 10 kap. miljöbalken ska kunna anses vara tillämpligt. Detta i de fall en utredning enligt MIFO fas 1 eller motsvarande är så omfattande att förorening får anses föreligga.²⁴³

6.1.2 Tillsynsmyndighetens arbete med miljöskador

För att göra arbetet med tillsyn av miljöskador så effektivt som möjligt behövs ett genomtänkt arbetssätt. Möjligheterna att åstadkomma detta är större för 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 avgörande för tillsynsarbetet att rätt objekt väljs. Här kan genomförda inventeringar och länsstyrelsernas prioriteringslistor vara ett viktigt underlag.²⁴⁴ Det underlag som kan behövas för en MIFO fas 1-inventering kan tillsynsmyndigheten begära in från ansvarig verksamhetsutövare med stöd av 26 kap. 21 § miljöbalken. Vid krav på utredningar i nästa steg kan tillsynsmyndigheten tillämpa 26 kap. 22 §. Det är de ur 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 kan medföra att ett objekt bör ses som prioriterat, även om det inte tillhör riskklass 1 eller 2, t.ex. 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. Inledningsvis kan det räcka med en enklare ansvarsbedömning där det är tillräckligt att det konstaterats att det finns en ansvarig för avhjälpande för att krav ska kunna ställas på utredningar. 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 (ansvarsbedömning). Skäligheten när det gäller efterbehandlingsåtgärder går normalt inte att avgöra på detta stadium då det 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.

²⁴³ Se Mark- och miljööverdomstolen, dom 2019-11-28 i mål nr M 9225-18 samt jfr även dom 2010-06-08 i mål nr M 9298-08 (MÖD 2010:17) (Forsbacka bruk).

²⁴⁴ Bilaga till ansökan om statsbidrag för utredning som i oktober varje år inskickas från länsstyrelserna till Naturvårdsverket.

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. Här bör noteras att den ansvarige ibland kan ha önskemål om att överenskommelser mellan ansvarig och tillsynsmyndigheten 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 miljöskador (se avsnitt 8.4.2). Särskilt viktigt är att prioriterade objekt uppmärksammas så att planerade avhjälpandeåtgärder inte förhindras 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 avhjälpande ska ske innan byggande sker och att förorenade massor tas om hand.²⁴⁵

6.1.3 Ansvarsutredning och ansvarsbedömning

Vid bedömningen av ansvaret för avhjälpande är det ofta lämpligt att upprätta en särskild handling som redovisar tillgängligt underlag och de bedömningar som görs med anledning av detta. Redan under ett ärendes inledning kan det vara lämpligt att upprätta en preliminär ansvarsutredning. 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 eller fastighetsägare anses ansvarig. 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, eller i enklare fall ingå i föreläggandet. Ansvarsutredningen bör vara ett ”levande” dokument som revideras under tiden som ärendet fortlöper.

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, fastighetsförvärvarens ansvar eller fastighetsägarens ansvar vid förvaringsfall, och omfattningen av ansvaret samt möjligheten att ålägga flera ett solidariskt ansvar.

²⁴⁵ Se bl.a. 4 kap. 14 § plan- och bygglagen (2010:900).

6.2 Tillsynsmyndighet

Vilken myndighet som ska utöva tillsyn över föroreningsskador och miljöskador enligt 10 kap. miljöbalken regleras i miljötillsynsförordningen (2011:13). Tillsynsansvaret kan ligga på länsstyrelsen, kommunen, Försvarsinspektören för hälsa och miljö eller Strålsäkerhetsmyndigheten. 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 föroreningsskador och miljöskador.²⁴⁶ Andra tolkningar är dock möjliga.

6.2.1 Miljöfarlig verksamhet

Tillsynen över miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) eller bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd utövas i regel av länsstyrelsen.²⁴⁷ Tillsynen över miljöfarlig verksamhet som omfattas av anmälningsplikt samt tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter som inte särskilt anges i miljöprövningsförordningen eller bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd utövas av kommunen.²⁴⁸ Tillsynen över verksamheter som drivs av Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt bedrivs med vissa undantag av Försvarsinspektören för hälsa och miljö.

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.²⁴⁹

Tillsynen kan överlåtas från länsstyrelsen eller annan statlig myndighet till den kommunala nämnden, i de fall det är angivet.²⁵⁰ Däremot finns inga möjligheter att överlåta tillsynen från en kommunal nämnd till länsstyrelsen.

6.2.2 Tillsynsansvar över miljöskador

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

²⁴⁶ Det kan noteras att i miljötillsynsförordningen används inte uttrycket allvarliga miljöskador, utan tillsynen delas upp för föroreningsskador och miljöskador/andra miljöskador (se t.ex 2 kap. 19 § punkt 2 och 2 kap. 29 § punkt 4).

²⁴⁷ 2 kap. 29 § första stycket 1 miljötillsynsförordningen (2011:13).

²⁴⁸ 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken och 2 kap. 31 § 1 miljötillsynsförordningen (2011:13).

²⁴⁹ Undantag är tillsynen över sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd och över avfallshantering enligt 15 kap. miljöbalken. Se 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken.

²⁵⁰ 26 kap. 3 § fjärde stycket miljöbalken.

I fråga om föroreningsskador enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken utövar länsstyrelsen tillsyn över föroreningsskador orsakade av en verksamhet som i miljöprövningsförordningen (2013:251) är beskriven som en tillståndspliktig verksamhet och som a) är i drift, eller b) har upphört efter den 30 juni 1969, om tillsynen vid tidpunkten för verksamhetens upphörande inte hade överlåtits till kommunen.²⁵¹ Naturvårdsverket bedömer att det sannolikt är tillsynen över den miljöfarliga verksamheten som överlåtits. Tillsynen över föroreningsskador som inte omfattas av länsstyrelsens ansvar utövas av den kommunala nämnden.²⁵² Länsstyrelsen får överlåta uppgiften att utöva tillsyn av tillsynsobjekt åt en kommunal nämnd.²⁵³ Om överlåtelsen skett enligt miljöskyddslagen omfattar överlåtelsen även föroreningsskador. Överlåtelse av tillsynsansvar som sker efter att miljöbalken trätt i kraft måste däremot omfatta föroreningsskador särskilt för att dessa ska inkluderas i överlåtelsen.

När det gäller andra miljöskador enligt 10 kap. 1 § miljöbalken är det länsstyrelsen som utövar tillsyn om skadan orsakats av en verksamhet eller åtgärd som länsstyrelsen har tillsynsansvar för.²⁵⁴ På motsvarande sätt utövar den kommunala nämnden tillsyn om skadan orsakats av en verksamhet eller åtgärd som nämnden har tillsynsansvaret för.²⁵⁵ Försvarsinspektören för miljö och hälsa utövar tillsyn om miljöskadan orsakats av en verksamhet eller åtgärd som inspektören har tillsynsansvaret för.²⁵⁶

Om tillsynsansvaret för tillståndspliktiga verksamheter 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 för föroreningsskador från verksamheten ligger i dessa fall kvar hos länsstyrelsen men kan i lämpliga fall överlåtas till kommunen.²⁵⁷

Tillsynsansvaret för verksamheter som orsakar miljöskador omfattar även förvaringsfall som har medfört förorening, såsom avslutade deponier eller förvaring av avfall eller kemikalier sedan en verksamhet har upphört (se avsnitt 3.4.1, 3.4.2 och 3.4.3).²⁵⁸

²⁵¹ 2 kap. 29 § första stycket 3 miljötillsynsförordningen (2011:13).

²⁵² 2 kap. 31 § 3 miljötillsynsförordningen (2011:13).

²⁵³ 1 kap. 19 och 20 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13).

²⁵⁴ 2 kap. 29 § första stycket 4 miljötillsynsförordningen (2011:13).

²⁵⁵ 2 kap. 31 § punkt 4 miljötillsynsförordningen (2011:13).

²⁵⁶ 2 kap. 4 och 5 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13).

²⁵⁷ Darpö (2003) i Naturvårdsverkets rapport 5242 Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten, ISBN 91-620-5242-X, s. 68.

²⁵⁸ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 118.

Avgörande för om en verksamhet ska vara att betrakta som tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen (2013:251), är tidpunkten när föroeningen tillkom och om den verksamhet som då förorenade skulle vara tillståndspliktig idag. 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, dvs den process som bidragit till ett eventuellt behov av avhjälpande.

Vid bedömningen av tillsynsansvar bör det eftersträvas att det endast är en tillsynsmyndighet som agerar inom ett område. Om två eller flera myndigheter har tillsynsansvaret för ett tillsynsobjekt, får myndigheterna komma överens om hur ansvaret ska fördelas.²⁵⁹

Tillsynsansvar för förorenade sediment åvilar huvudsakligen den myndighet som har tillsynsansvaret för verksamheten som orsakat föroeningen. Om kommunen är tillsynsmyndighet för det förorenade området, inklusive sedimentet och beslutar om åtgärder även i vattenområde, kan avhjälpandeåtgärden betraktas som vattenverksamhet och länsstyrelsen kommer då att ha tillsynsansvaret för själva vattenverksamheten.

6.2.3 Tillsyn över föroreningsskador från militär verksamhet

Försvarsinspektören för hälsa och miljö har med vissa undantag tillsynen över verksamheter, inklusive föroreningsskador, som härstammar från verksamheter eller åtgärder inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt.

6.2.4 Tillsyn av nedlagda deponier och förvaringsfall

Tillsynsmyndighet över nedlagda deponier är den myndighet som skulle ha haft tillsynen över deponin eller den miljöfarliga verksamhet som gav upphov till deponin om den varit i drift idag (se även avsnitt 3.4.2 och 3.4.3). Om det är en miljöfarlig verksamhet, som exempelvis genom tippning av eget avfall har gett upphov till en deponi ses den och deponin i detta sammanhang som en och samma verksamhet.²⁶⁰ Detta oavsett om deponin eller avfallet ligger inom själva verksamhetsområdet eller på ett avstånd därifrån.

Idag är all form av deponering tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen (2013:251).²⁶¹ Eftersom den nedlagda deponin, som vilken annan

²⁵⁹ 2 kap. 2 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

²⁶⁰ Se Miljööverdomstolen, dom 2008-06-18 i mål nr M 2599-07 (MÖD 2008:11) (Tarkett) och dom 2010-03-31 i mål nr M 6329-08 (MÖD 2010:10) samt M 8535-08 (MÖD 2010:11) (Norra industriområdet, Fagersta).

²⁶¹ Undantagen är uppläggning av mudder- och rensningsmassor enligt 29 kap. 19 § och sluttäckta deponier 29 kap. 26 § miljöprövningsförordningen - dessa är C verksamheter.

nedlagd miljöfarlig verksamhet som helst, även kan betraktas som en nedlagd verksamhet, är länsstyrelsen enligt 2 kap. 29 § första stycket 3 miljötillsynsförordningen tillsynsmyndighet för föroreningsskador som orsakats av en nedlagd verksamhet som är tillståndspliktig.²⁶² Detta enligt Naturvårdsverkets tolkning av bestämmelserna i miljötillsynsförordningen. Länsstyrelsen är då även tillsynsmyndighet över föroreningsskador orsakade av den nedlagda deponin.

Betraktas deponin som en verksamhet som inte omfattas av länsstyrelsens tillsynsansvar, t.ex. en tillståndspliktig deponi som har sluttäckts och efterbehandlats²⁶³ enligt 33 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall, innebär det ett kommunalt tillsynsansvar utifrån 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken. Enligt 2 kap. 31 § tredje punkten miljötillsynsförordningen (2011:13) är kommunen därmed också tillsynsansvarig för föroreningsskador som orsakats av dessa verksamheter. Deponier som lagts ner innan 1 juli 1969 eller som är förvaringsfall är alltid kommunens tillsynsansvar. Tillsynen sker med stöd av 9 kap. miljöbalken.

Vad gäller föroreningsskada orsakad av en nedlagd deponi kan alltså både kommunen och länsstyrelsen vara tillsynsmyndighet och båda har därmed rätt att agera. I sådana fall kan myndigheterna samordna tillsynen enligt 26 kap. 6 § miljöbalken och 1 kap. 17 § miljötillsynsförordningen (2011:13) eller komma överens om vem som ska ansvara för tillsynen enligt 2 kap. 2 § miljötillsynsförordningen. Tillsynen av föroreningsskadan sker med stöd av 10 kap miljöbalken.

I sådana fall där tippning skett av små volymer som enstaka händelse skulle dessa även kunna klassas som nedskräpning enligt 15 kap. 26 § miljöbalken. Kommunen är då tillsynsmyndighet.²⁶⁴

6.2.5 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. Förutsättningarna på området och verksamheten som till större del kan ha orsakat föroreningarna kan vara vägledande för att avgöra vem som bör agera tillsynsmyndighet. Det bör dock kunna hävdas att länsstyrelsen ensamt svarar för tillsynen över ”blandförorenade” områden med föroreningsskador från tillståndspliktig

²⁶² 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.

²⁶³ Deponier som omfattas av deponeringsförordningen och har sluttäckts övergår till att vara C verksamheter enligt 29 kap. 26 § miljöprövningsförordningen under tiden efterbehandlingen pågår, dvs. under deponin efterbehandlingsfas. När efterbehandlingen enligt 33 § deponeringsförordningen har avslutats övergår deponin till att vara ett förorenat område, dvs. en U-verksamhet.

²⁶⁴ 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken.

verksamhet även om annan föroreningskälla förekommer. Överlåtelse av tillsynsansvaret till kommunen är dock möjlig.²⁶⁵

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.

6.2.6 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 det tillsynsmyndigheten för den pågående verksamheten som även är tillsynsmyndighet för den potentiella föroreningen.²⁶⁶ Är det fråga om en nedlagd verksamhet bör utgångspunkten vara förhållandena vid den potentiellt förorenande processens nedläggning och om verksamheten vid denna tidpunkt skulle varit tillstånds- eller anmälningspliktig idag.

6.2.7 Tillsyn över föroreningsskador vid exploatering

Tillsynsmyndighet över föroreningskador vid exploatering bör bedömas som vid andra sådana skador. Tillsynsmyndighet bör alltså bedömas utifrån den verksamhet som bedrivits på platsen.²⁶⁷ 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.

6.2.8 Tillsyn över allvarliga miljöskador

Tillsynsmyndighet över allvarliga miljöskador följer miljöprövningsförordningen (2013:251).²⁶⁸ 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 (dvs. den dag då den nuvarande lydelsen av 10 kap. 5 § miljöbalken trädde i kraft).

²⁶⁵ Enligt 2 kap. 31 § 3 miljötillsynsförordningen (2011:13) har kommunen tillsyn över föroreningskador som inte omfattas av länsstyrelsens tillsynsansvar enligt 2 kap. 29 § första stycket 3. Detta kan tolkas som att länsstyrelsen har tillsynen även om viss del av föroreningarna härstammar från verksamheter som normalt har kommunal tillsyn.

²⁶⁶ 2 kap. 29 § första stycket 1 och 2 kap. 31 § 1 miljötillsynsförordningen (2011:13).

²⁶⁷ 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 (se prop. 2006/07:95 s. 28).

²⁶⁸ 2 kap. 29 § första stycket 4 och 2 kap. 31 § 4 miljötillsynsförordningen (2011:13).

6.2.9 Andra oklara fall

När en förening har konstaterats, men innan orsaken till dess uppkomst har kunnat klarläggas, kan det vara svårt att avgöra om det är länsstyrelsen eller den kommunala nämnden som är tillsynsmyndighet. Det kan även handla om t.ex. förorenade fyllnadsmassor där det är okänt vem som lagt massorna på platsen. 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 övriga oklara fall samarbeta för att hitta en lämplig lösning.²⁶⁹ Om ”fel” tillsynsmyndighet meddelar beslut i ett ärende kan beslutet komma att ifrågasättas på formell grund och upphävas.

6.2.10 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 att kommunfullmäktige först har gjort en framställan om överlåtelse.²⁷⁰ 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 av 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 överlåtelsen.²⁷¹ Överlåtelse kan avse grupper av tillsynsobjekt, men även enstaka tillsynsobjekt. Den kommun som vill överta tillsynen bör, innan framställan görs, samråda med länsstyrelsen om ärendets handläggning, omfattningen av överlåtelsen, innehållet i begäran och formerna för överlåtelsen.²⁷² Vid överlåtelser efter att miljöbalken trädde i kraft måste föroreningskador överlåtas särskilt för att inkluderas i överlåtelsen och inte bara den miljöfarliga verksamheten.²⁷³ Länsstyrelsen har möjlighet att återkalla överlåtelsen av tillsynsansvaret.²⁷⁴ Överlåtelse av tillsynsobjekt kan även ha skett längre tillbaka i tiden vilket kan behöva uppmärksammas.

6.3 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

²⁶⁹ 26 kap. 6 § miljöbalken.

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

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

²⁷² Naturvårdsverkets allmänna råd (2001:3) om tillsyn till 26 kap. 3 § miljöbalken. Vägledning om tillsyn uppdateras löpande på Naturvårdsverkets webbsidor om tillsyn (naturvardsverket.se).

²⁷³ Se 2 kap. 29 § samt 1 kap. 19 §, miljötillsynsförordningen (2011:13).

²⁷⁴ 1 kap. 21 § miljötillsynsförordningen (2011:13)

egendomen som berörs. 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, föreningsregistret och handelsregistret). En uppgift om organisationsnummer kan därför fås från dessa register. I registren antecknas även annan information, exempelvis om konkurser, likvidationer och fusioner. Bolagsverket har numera sammanfört alla sina register i en gemensam sökfunktion i form av Näringslivsregistret, som finns att tillgå via Bolagsverkets hemsida.²⁷⁵ 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 s. k. enskild firma. Dessa är ofta registrerade hos Bolagsverket.

Ideella föreningar som inte bedriver näringsverksamhet finns registrerade hos Skatteverket. Stiftelser finns registrerade hos länsstyrelsen och samfällighetsföreningar hos Lantmäteriet.²⁷⁶

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.

²⁷⁵ www.bolagsverket.se.

²⁷⁶ 10 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1220) och 25 § lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter.

6.4 Att bevaka förändringar av en juridisk person

En juridisk person kan förändras (fusioneras, likvideras, delas, ändra sitt egna kapital osv.) till nackdel för borgenärer, inklusive det allmänna. Frågan är framför allt 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.²⁷⁷ Vidare kan det vara av värde att på ett förhållandevis tidigt stadium framställa ett krav på utredning eller efterbehandling, så att det allmännas krav tydliggörs för det rättsliga subjektet.

6.4.1 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. 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.²⁷⁸ En fusion förutsätter ett visst förfarande vid Bolagsverket. I förfarandet ska saken kungöras och samtliga kända borgenärer underrättas. Inkommer en borgenär med ett bestridande ska ansökan avslås, om inte borgenären har fått full betalning eller betryggande säkerhet för sina fordringar.²⁷⁹ Information om fusion finns registrerat i Bolagsverkets information om bolag.

Krav på utredning eller efterbehandling ska efter en fusion riktas mot det övertagande bolaget och kan, utan begränsning, avse det överlåtande bolagets samtliga förpliktelser.²⁸⁰

6.4.2 Inkråmsöverlåtelse

När köparen övertagit rättigheterna till vissa tillgångar, men inte säljarens samtliga förpliktelser såsom skulder så kallas detta för en inkråmsöverlåtelse. Mark- och miljööverdomstolen har i rättsfallet Kem-Man²⁸¹ uttalat att en inkråmsöverlåtelse inte har samma rättsverkningar som en fusion, och att en inkråmsöverlåtelse

²⁷⁷ Bevakning kan ske genom Post- och Inrikes Tidningar som offentliggörs på Bolagsverkets webb.

²⁷⁸ 23 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551) och 16 kap. 1 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.

²⁷⁹ 23 kap. 24 § aktiebolagslagen (2005:551) och 16 kap. 23 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.

²⁸⁰ Miljööverdomstolen, dom 2006-06-29 i mål nr M 816-05 (MÖD 2006:36) (Balticgruppen) och Mark- och miljööverdomstolen, dom 2017-08-15 i mål nr M 1189-17.

²⁸¹ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2022-02-22 i mål nr M 7638-21 (MÖD 2022:2) (Kem-Man).

därmed inte i sig kan grunda avhjälpandeansvar enligt 10 kap. miljöbalken för förvärvaren. För att inkrämsöverlåtelse ska medföra avhjälpandeansvar krävs att den fortsatta verksamheten har en nära koppling till den föregående verksamheten som orsakat föroreningen (se avsnitt 3.2.4).

6.4.3 Delning av aktiebolag (fission)

Aktiebolagslagen (2005:551) innehåller ett förfarande som innebär att ett aktiebolag kan delas på två eller flera bolag.²⁸² 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. Om en borgenär bestrider en ansökan om delning ska ansökan avslås om inte borgenären har fått full betalning eller betryggande säkerhet för sina fordringar.²⁸³

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.

6.4.4 Konkurs

Konkurs innebär att ett aktiebolag avvecklas genom att samtliga tillgångar används för att betala företagets skulder, i den utsträckning det går. I en konkurs är det vanligt att företagets skulder är större än tillgångarna. Tingsrätten kan besluta om konkurs när ett företag eller en privatperson inte kan betala sina skulder. Beslutet meddelas i Post- och Inrikes Tidningar.

Ett konkursbo är den juridiska person som övertar tillgångarna i ett bolag som går i konkurs. Den som försätts i konkurs och är den som har skulder kallas gäldenär och får inte själv bestämma över egendom som tillhör konkursboet. Tingsrätten utser istället en konkursförvaltare som vanligtvis är en erfaren advokat eller annan jurist som får ansvar för att bestämma över de tillgångar som finns i konkursboet. Ett konkursbo är de tillgångar som konkursförvaltaren tar över när en person eller ett företag försätts i konkurs.²⁸⁴ När Tingsrätten beslutat om konkurs skickar de en underrättelse till Bolagsverket som registrerar att konkurs har inletts.

²⁸² 24 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551). Förfarandet kallas även för ”fission”.

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

²⁸⁴ www.domstol.se

Det är konkursförvaltaren som avgör om verksamheten drivs vidare eller om egendom säljs direkt. Om konkursförvaltaren beslutat att verksamheten får bedrivas vidare får konkursboet ett särskilt organisationsnummer. Gäller konkursen till exempel ett bolag som saknar tillgångar upphör detta som huvudregel att existera när konkursen avslutats. Det är Tingsrätten som beslutar om detta. Det går då inte att kräva ytterligare betalning för skulderna av aktiebolaget. Finns tillgångar kvar föreslår förvaltaren hur dessa ska fördelas på borgenärer. Tingsrätten beslutar om fördelningen och därefter är konkursen avslutad.

Det händer ibland att okända tillgångar hittas efter det att konkursen är avslutad. Om det händer återupptas konkursen under den tid det tar för förvaltaren att omvandla den nyfunna tillgången till pengar och sedan betala kvarvarande skulder.

En privatperson har kvar sina skulder, i den del de inte utdelats till borgenärerna, och kan krävas på betalning även efter att konkursen avslutats. En privatperson kan därför gå i konkurs flera gånger.²⁸⁵

6.4.5 Likvidation

Om en juridisk person önskar avveckla sin verksamhet används ofta ett förfarande kallat likvidation.²⁸⁶ 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 s.k. 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 avhjälpandeansvar, som inte har beaktats, ska likvidationen fortsätta.²⁸⁷ Det får anses tveksamt om en skuld kan göras gällande om utskiftning ägt rum och tillgångarna kommit ur den juridiska personens besittning.²⁸⁸ 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 avhjälpande frågor har beaktats.

²⁸⁵ www.domstol.se

²⁸⁶ 25 kap. aktiebolagslagen (2005:551).

²⁸⁷ 25 kap. 44 § aktiebolagslagen (2005:551), 2 kap. 45 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag, 17 kap. 42 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar och 7 kap. 14 § stiftelselagen (1994:1220).

²⁸⁸ Andersson m.fl., Aktiebolagslagen – En kommentar (2023, version 18, JUNO), kommentaren till 25 kap. 44 §.

I ett aktiebolag kan likvidationsplikt föreligga om bolagets eget kapital understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet. Iakttagas inte likvidationsplikten kan bolagets styrelse, andra företrädare och bolagets aktieägare bli personligt betalningsansvariga för bolagets skulder.²⁸⁹ Om ett aktiebolag har en latent miljöskuld avseende avhjälpande som uppskattas till ett visst belopp, bör denna möjligen beaktas i bolagets redovisning, men redovisningstekniska frågor bör stämmas av med revisor. En sådan miljöskuld kan medföra att likvidationsplikt föreligger. Skulle likvidationsplikten inte beaktas kan den krets som nämnts ovan 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 eftersom bolagets tillgångar har tömts.

6.4.6 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 bl.a. 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 (1987:672) 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).²⁹⁰ Tanken är att framför allt kommuner ska ansöka om tillstånd till expropriation av den herrelösa fastigheten, som i expropriationsförfarandet företräds av den gode mannen.

²⁸⁹ 25 kap. 18 och 19 §§ aktiebolagslagen (2005:551).

²⁹⁰ 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. Enligt 3 kap. 2 a § och 5 kap. 5 a § i samma lag får även en god man förordnas för fastigheten och som då företräder det upplösta bolaget eller sammanslutningen i frågor om expropriationen.

Genom expropriation av en miljöbelastad fastighet bör den nye ägaren inte bli ansvarig för avhjälpande av en föroreningskada enligt 10 kap. 3 § miljöbalken.²⁹¹

Om en fastighet har exproprierats i syfte att möjliggöra avhjälpande med stöd av 2 kap. 7 § expropriationslagen (1972:719) ska någon tillkommande kompensation till fastighetsägaren utöver marknadsvärdet inte utgå.²⁹² Det skiljer sig från vissa andra fall då en tillkommande kompensation vid expropriering kan motsvara 25 procent av marknadsvärdet.

6.4.7 Ansvarsgenombrott

En grundläggande regel inom associationsrätten är att ägarna till ett aktiebolag eller en ekonomisk förening inte svarar personligen för bolagets eller föreningens förpliktelser.²⁹³ 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 miljöansvarsdirektivet. Något sådant ansvar har dock inte införts i lag, bl.a. eftersom det inte har konstaterats att ett behov föreligger.²⁹⁴ Detta har även påtalats av Mark- och miljööverdomstolen i rättsfallet Proton Finishing²⁹⁵, som dock pekat på att ägarna inom ramen för prövningen av verksamhetsutövarbegreppet, under vissa förutsättningar kan anses vara verksamhetsutövare om de haft tillräcklig kontrollmakt, detta eftersom det inte finns något hinder för att komma fram till att det funnits en eller flera verksamhetsutövare på samma gång.

Omständigheter som skulle kunna aktualisera ett ansvarsgenombrott enligt allmänna regler 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.²⁹⁶ Det torde dock vara sällsynt att en sådan illojal användning av bolags- eller föreningsformen inte samtidigt medför att ägaren är att betrakta som verksamhetsutövare.

²⁹¹ Expropriation ingår inte uttryckligen bland de förvärvsformer som räknas upp i 10 kap. 3 § fjärde stycket miljöbalken, se prop. 2006/07:95 s. 102 f.

²⁹² 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen (1972:719).

²⁹³ 1 kap. 3 § aktiebolagslagen (2005:551) och 1 kap. 9 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar. Däremot är bolagsmän i handelsbolag medansvariga för bolagets skulder och förpliktelser enligt 2 kap. 20 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

²⁹⁴ Prop. 2006/07:95 s. 100 f99 f.

²⁹⁵ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2013-06-26 i mål nr M 11429-12 (MÖD 2013:28) (Proton Finishing).

²⁹⁶ Se bl.a. Andersson m.fl., Aktiebolagslagen – En kommentar (2023, version 18, JUNO), kommentaren till 1 kap. 3 §.

Betydelsen av ansvarsgenombrott kommer därför sällan att behöva aktualiseras och i så fall endast i mycket klara fall av illojal användning.

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 (jfr avsnitt 3.2.2). Det är först när det är utrett vem som är verksamhetsutövare och att verksamhetsutövaren är ett aktiebolag eller en förening som frågan om ansvarsgenombrott kan behöva övervägas. Redan genom utredningen av vem som är verksamhetsutövare kan det dock ha konstaterats att det är ägaren, och inte bolaget eller föreningen, som bedriver verksamheten. I sådant fall sker inget ansvarsgenombrott, utan ägaren betraktas som verksamhetsutövare och inte bolaget eller föreningen.

6.5 Upplýsningar och undersökningar

6.5.1 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 en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön eller den som annars är skyldig att avhjälpa en olägenhet från sådan verksamhet är skyldig att 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, får tillsynsmyndigheten i stället besluta att en sådan undersökning ska utföras av någon annan och utse någon att göra undersökningen.

Om inte annat följer av 22 b § 2, ska den som är skyldig att utföra undersökningen 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 ansvarig för avhjälpande. Med stöd av bestämmelsen kan endast krävas redovisning av befintlig dokumentation, exempelvis

i fråga om driftförhållanden, verksamhetens omfattning, dokumentation av egenkontrollen (rutiner, instruktioner etc.), kemikalieanvändning etc., och inte sådana uppgifter som skulle kräva särskild utredning.²⁹⁷ I fråga om redovisningsskyldigheten kan dock framhållas att en verksamhetsutövare som kan ha bidragit till att förorena mark- och vattenområden, 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 utredning krävs får i stället bestämmelsen i 26 kap. 22 § miljöbalken tillämpas. För att krav ska kunna ställas med stöd av 26 kap. 22 § räcker det att *misstanke* föreligger om att ett område är förorenat.²⁹⁸ Det kan t.ex. vara antaganden utifrån typ av miljöstörande verksamhet, vilka ämnen och volymer som hanterats eller en MIFO fas 1 utredning som indikerar att förorening kan förekomma.

Enligt 26 kap. 22 § kan ansvar för undersökningar krävas av 1) den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön (här omfattas även den som upplåter byggnader för bostäder eller allmänna ändamål, om det finns skäl att anta att byggnadens skick medför olägenheter för människors hälsa) eller 2) den som annars är skyldig att avhjälpa en olägenhet från sådan verksamhet.

Första ledet, markerat med 1), innebär att föreläggande kan riktas mot den som vid tidpunkten för föreläggandet är att anse som verksamhetsutövare. En tidigare ansvarig kan inte avkrävas ansvar med stöd av första ledet.²⁹⁹ Ska föreläggande riktas mot en tidigare verksamhetsutövare ska andra ledet tillämpas.

Andra ledet, markerat med 2), innebär att den som har ett ansvar enligt 10 kap. miljöbalken i vissa fall kan avkrävas ett ansvar. Frågan kring i vilken mån den som skulle vara ansvarig enligt 10 kap. miljöbalken även kan ha ett ansvar enligt 26 kap. 22 § är en fråga som är under utveckling i rättspraxis. Klart är att en verksamhetsutövare som aktivt bedrivit verksamhet och som skulle ha det primära och fulla ansvaret för avhjälpan enligt 10 kap. 2 § miljöbalken om en miljöskada konstaterades kan föreläggas med stöd av 26 kap. 22 § miljöbalken.³⁰⁰ Även en verksamhetsutövare som drev en transformatorstation och i samband med försäljning till en enskild person lämnade kvar ett antal lösa inventarier, bl.a. en mindre transformator som troligen innehöll en inte obetydlig mängd olja, har i praxis ansetts kunna föreläggas med stöd av 26 kap. 22 § efter att olja läckt ut och det konstaterats att ansvar skulle föreligga enligt 10 kap. 2 § för det fall föroreningsskada

²⁹⁷ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 282.

²⁹⁸ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolen, dom 2019-11-28 i mål nr M 9225-18 samt dom 2011-05-31 i mål nr M 8073-10 (MÖD 2011:25) (Preem).

²⁹⁹ Jfr Mark- och miljööverdomstolen, dom 2020-12-04 i mål nr M 4221-18 (MÖD 2020:38).

³⁰⁰ Se Mark- och miljööverdomstolen, dom 2011-05-31 i mål nr M 8073-10 (MÖD 2011:25) (Preem).

konstateras.³⁰¹ Däremot har ansvar enligt 26 kap. 22 § inte ansetts kunna riktas mot en före detta fastighetsägare som under sin tid som fastighetsägare ådragit sig ansvar som verksamhetsutövare genom att passivt bedriva miljöfarlig verksamhet i form av förvaringsfall.³⁰² Uttalanden i detta rättsfall tyder på att en fastighetsägare som skulle ha ett ansvar i egenskap av fastighetsförvärvare enligt 10 kap. 3 § miljöbalken kanske inte skulle ha ett ansvar enligt 26 kap. 22 § miljöbalken. Samtidigt kom det i augusti 2023 rättsfall³⁰³ där Mark- och miljööverdomstolen godtog att föreläggande med stöd av 26 kap. 22 § riktats mot en fastighetsägare.

Krav enligt 26 kap. 21 eller 22 § miljöbalken kan förenas med vite.³⁰⁴ Bestämmelserna innehåller inget självständigt bemyndigande för tillsynsmyndigheten att meddela föreläggande, utan föreläggandet måste kompletteras med hänvisning till 26 kap. 9 § miljöbalken.

Ingen av dessa bestämmelser ger tillsynsmyndigheten rätt att kräva att verksamhetsutövaren utarbetar förslag till skyddsåtgärder eller försiktighetsmått. Så kan dock 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.³⁰⁵ Verksamhetsutövaren ska själv svara för kostnaderna. 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.³⁰⁶ 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 enskilda eller fortlöpande undersökningar.³⁰⁷ Med stöd av bestämmelsen bör det bl.a. 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

³⁰¹ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2022-03-23 i mål nr M 11752-20.

³⁰² Se Mark- och miljööverdomstolen, dom 2020-12-04 i mål nr M 4221-18 (MÖD 2020:38).

³⁰³ Se Mark- och miljööverdomstolens dom 2023-08-30 i mål nr M 8447-22 och M 8453-22.

³⁰⁴ 26 kap. 14 § miljöbalken.

³⁰⁵ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 282 f.

³⁰⁶ Enligt Naturvårdsverkets handbok om operativ tillsyn (2001:4) s. 82 även inventering och analys av avfall och kemikalier. Uppdaterad vägledning läggs löpande upp på Naturvårdsverkets webbsidor om tillsyn (naturvardsverket.se).

³⁰⁷ Jfr 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. Uppdaterad vägledning läggs löpande upp på Naturvårdsverkets webbsidor om tillsyn och egenkontroll (www.naturvardsverket.se).

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.³⁰⁸ I fråga om ett undersökningsföreläggande avseende förorenade områden bör det område som ska omfattas av undersökningen närmare preciseras och undersökningsmetodik anges. Ansvaret är dock begränsat till sådana uppgifter som tillsynsmyndigheten behöver för att fullgöra sina skyldigheter samt utifrån vad som är nödvändigt och proportionerligt enligt 26 kap. 9 § miljöbalken. Bedömningen av vad som är skäligt får ske bl.a. med utgångspunkt i verksamhetens art och omfattning. Det bör exempelvis inte vara skäligt att kräva undersökningar som är att betrakta som forskningsverksamhet.³⁰⁹

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 (se även avsnitt 4.2). 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 tillsynsmyndigheten 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 (2016:1145) om offentlig upphandling.³¹⁰ Sedan utredningen färdigställt ska tillsynsmyndigheten fastställa det belopp den ansvarige ska betala. Beslutet bör fattas skriftligen. Med stöd av allmänna förvaltningsrättsliga principer bör det i de fall den ansvarige inte betalar frivilligt vara möjligt att driva kravet på ersättning genom att talan väcks i vanlig

³⁰⁸ Jfr kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken och prop. 1997/98:45 Del 1 s. 212. En sådan hänvisning till kunskapskravet får dock inte ha en alltför schablonmässig utformning utan måste beakta den individuella verksamheten, se härvid NJA 2010 s. 516.

³⁰⁹ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 283.

³¹⁰ I äldre litteratur har det anförts att tillsynsmyndigheten i dessa fall utför en s.k. "tredjemansupphandling" vilket inte skulle vara underkastat reglerna om offentlig upphandling, se Setterlid, Offentlig tillsyn enligt miljöbalken, Norstedts Juridik AB, 2000 s. 96 och där anförda källor. Kriterierna för ett upphandlingspliktigt kontrakt bör dock vara uppfyllda, vilket innebär att reglerna om offentlig upphandling ska iakttas.

ordning vid allmän domstol.³¹¹ Sådan talan bör väckas vid den domstol där verksamhetsutövaren har sin hemvist.³¹²

Beslut om undersökning får enligt 26 kap. 22 § tredje stycket miljöbalken förenas med förbud att överlåta den berörda fastigheten eller annan egendom till dess undersökningen är slutförd. Enligt förarbetena är syftet med bestämmelsen att undvika ansvarsflykt.³¹³ 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 verkningsfullt, eftersom ägaren kan sälja till en godtroende köpare.³¹⁴

Enligt 26 kap. 14 a § miljöbalken (som trädde i kraft den 1 januari 2021) får tillsynsmyndigheten inte vitesförelägga den som är misstänkt för brott att medverka i utredning av en fråga som har samband med det misstänkta brottet (exempelvis otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § miljöbalken), och detta omfattar även ställföreträdare för en juridisk person, och aktualiseras inte bara vid brott utan även vid förfaranden om administrativa straffavgifter.³¹⁵ Tillsynsmyndigheten får då alltså avstå från att utfärda förelägganden, alternativt utforma föreläggandet så att det inte omfattar uppgifter som innebär att den enskilde lämnar uppgifter som kan ligga till grund för en brottsanklagelse.

Slutligen ska nämnas att det med stöd av 10 kap. 15 och 16 §§ 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, vilket framgår av 10 kap. 16 § miljöbalken.

³¹¹ Se Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt (2022, version 28, JUNO), s. 157 f. 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. Uppdaterad vägledning läggs löpande upp på Naturvårdsverkets webbsidor om tillsyn (www.naturvardsverket.se).

³¹² 10 kap. 1 § rättegångsbalken. Det skulle kunna hävdas att talan ska väckas vid domstolen i den ort där fastigheten är belägen. I beaktande av framför allt NJA 1980 s. 116, som rörde fordran på kommunala renhållningsavgifter, får dock hemvisten anses vara av avgörande betydelse. I rättsfallet kom Högsta domstolen fram till att det var just svarandens hemvist och inte fastighetens lokalisering som skulle vara styrande.

³¹³ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 283.

³¹⁴ Jfr bestämmelsen om avslag på ansökan om lagfart enligt 20 kap. 6 § första stycket 5 jordabalken.

³¹⁵ Prop. 2020/21:27 s. 78 f. Detta gällde dock även sedan tidigare i praxis med stöd av MÖD 2004:64.

6.5.2 Uppgifter om ny ägare eller nyttjare, m.m.

Enligt 26 kap. 13 § miljöbalken får tillsynsmyndigheten förelägga den som i egen- skap 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.³¹⁶ Bestämme- len omfattar situationen vid försäljningar av fastigheter och överlåtelser av nyttjan- derätt.

6.6 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 med- delas mot den som är adressat, med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken och andra till- lämpliga bestämmelser.

Tillsynsmyndigheten måste välja på vilket sätt den ska ingripa för att få verksam- hetsutövaren att följa miljöbalkens regler. Gör tillsynsmyndigheten den bedöm- ningen att det inte är tillräckligt med råd eller information för att den ansvarige ska utföra nödvändiga åtgärder, kan föreläggande eller rättelse på den felandes bekost- nad övervägas. Vid val av åtgärd kan bland annat följande omständigheter beaktas; risken för tredska³¹⁷, tidsfaktorn (det vill säga hur brådskande åtgärden är), risken för miljön och hälsa samt den enskildes rättssäkerhet.³¹⁸

6.6.1 Föreläggandets innehåll

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

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 läm- nande av handlingar enligt 26 kap. 21 § miljöbalken.³¹⁹

³¹⁶ Bestämmelsens syfte är att göra ett snabbt ingripande möjligt mot ny ägare eller nyttjanderättsha- vare, 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 skyl- digheten innebär endast att den tidigare ägaren ska lämna de uppgifter om namn och adress som han fått vid överlåtelser (prop. 1997/98:45 II 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 kor- tare tid, se Naturvårdsverkets allmänna råd (2001:3) om tillsyn till 26 kap. 13 § miljöbalken. Uppdate- rad vägledning läggs löpande upp på Naturvårdsverkets webbsidor om tillsyn (www.naturvardsverket.se).

³¹⁷ Försummandet av handling som är lagstadgad eller ålagd av domstol.

³¹⁸ Naturvårdsverkets allmänna råd (2001:3) om tillsyn till 26 kap. 9 § miljöbalken. Uppdaterad vägled- ning läggs löpande upp på Naturvårdsverkets webbsidor om tillsyn(www.naturvardsverket.se).

³¹⁹ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2014-10-23 i mål nr M 2184-14 (MÖD 2014:32). Som framgår av rättsfallet är tillsynsmyndigheten enbart förhindrad att åberopa 26 kap. 9 § miljöbalken i de fall där det av annan lag framgår att den lagens bestämmelser ska tillämpas i stället för miljöbalken.

Ett föreläggande ska vara riktat mot viss angiven fysisk eller juridisk person (adressat, se avsnitt 6.3). Föreläggandet 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 förarbetena framgår att ett villkor eller ett föreläggande som anger att ett begränsningsvärde eller en störningsnivå inte får överskridas som huvudregel bör vara tillräckligt preciserat och klart för att det ska kunna verkställas och ligga till grund för utdömande av ett eventuellt vite. Detsamma bör vara fallet vid vissa tekniska funktionskrav. Enligt den alltjämt gällande 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.³²⁰

Tillsynsmyndigheten bör i ett föreläggande enbart kunna föreskriva till vilken nivå avhjälpande 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 6.5.

Tillsynsmyndighetens utrymme för att meddela ett föreläggande kan vara begränsat genom ett tillstånd som vunnit laga kraft (se tillstånds rättskraft på Naturvårdsverkets webb naturvardsverket.se). Utrymmet kan även vara begränsat genom tillämpning av proportionalitetsprincipen, dvs. att åtgärder inte får vara mer ingripande än vad som behövs i det enskilda fallet.³²¹

Tillsynsmyndigheten kan meddela förelägganden mot den som bedrev verksamheten vid föreningens uppkomst även om verksamheten har lagts ned eller överlåtit vid tiden för föreläggandet. Förelägganden och andra beslut bör dock normalt riktas mot den som för närvarande driver verksamheten om verksamheten fortfarande pågår. 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.³²²

³²⁰ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 494.

³²¹ 26 kap. 9 § andra stycket miljöbalken.

³²² Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 119.

6.6.2 Vite

I fråga om utdömmande av vite, se Naturvårdsverkets handbok (2001:4) om operativ tillsyn avsnitten 3.2.6 och 4.4.1. Uppdaterad vägledning läggs löpande upp på Naturvårdsverkets webbsidor om tillsyn (www.naturvardsverket.se).

6.6.3 Verkställighetsförordnande

Enligt 26 kap. 26 § miljöbalken kan förordnande meddelas om att beslut ska kunna verkställas utan hinder av att det inte vunnit laga kraft, s.k. verkställighetsförordnande.

Ett verkställighetsförordnande blir i första hand aktuellt i situationer där skador eller olägenheter måste förhindras genom omedelbara åtgärder eller där det finns anledning att anta att verksamhetsutövaren kommer försöka undandra sig ansvar. Av domstolspraxis och förarbetsuttalanden framgår att verkställighetsförordnande typiskt sett inte bör meddelas om beslutet grundats på de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.³²³ Det är dock inte uteslutet om t.ex. riskerna motiverar det. Se mer om verkställighet i avsnitt 6.7.

6.6.4 Miljöriskområde

Länsstyrelsen ska genom beslut enligt 10 kap. 15 § miljöbalken förklara mark- eller vattenområde som 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 föroreningarnas hälso- eller miljöfarlighet, föroreningsgraden, förutsättningarna för spridning och den omgivande miljöns känslighet beaktas. Syftet med att inrätta ett miljöriskområde är att skydda människor och omgivningen från påverkan från det förorenade området.³²⁴ Se även Naturvårdsverkets faktablad om *Miljöriskområden* (rapport 8656) på Naturvårdsverkets webb (www.naturvardsverket.se).

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.³²⁵ Sådana inskränkningar och sådan anmälningsplikt kan exempelvis avse grävning, schaktning och markarbeten, bebyggelseåtgärder, m.m.³²⁶ Länsstyrelsen får även besluta att åtgärder inte får vidtas eller att fastigheten inte får överlåtas förrän nödvändiga markundersökningar har gjorts.³²⁷

³²³ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 285 och Mark- och miljööverdomstolen, dom 2016-02-09 i mål nr M 653-16 (MÖD 2016:3).

³²⁴ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 123.

³²⁵ 10 kap. 17 § första stycket miljöbalken.

³²⁶ 10 kap. 17 § andra stycket miljöbalken.

³²⁷ 10 kap. 17 § tredje stycket miljöbalken.

Den som enligt 10 kap. 16 § miljöbalken är skyldig att utreda förutsättningarna för att meddela ett beslut om miljöriskområde ska svara för kostnaden för länsstyrelsens hantering av ett ärende enligt 10 kap. 15 § miljöbalken att förklara ett mark- eller vattenområde som miljöriskområde.³²⁸

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.³²⁹ Beslutet om förklaring kan överklagas till mark- och miljödomstol.³³⁰

De inskränkningar och villkor som meddelas vid en förklaring med stöd av 10 kap. 17 § miljöbalken bryter igenom ett tillstånds rättskraft, vilket innebär att ett tillstånd kan komma att begränsas på grund av beslutet om miljöriskområde.³³¹ Villkoren kan omprövas, exempelvis om ett genomfört avhjälpande 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 i stället för, eller för att fördröja en avhjälpandeåtgärd.

Länsstyrelsen ska föra register över beslut om miljöriskområden i länet och Naturvårdsverket ska föra ett centralt register över alla sådana beslut.³³²

Nuvarande lydelse av bestämmelserna kring miljöriskområden tillkom den 1 augusti 2007 och bestämmelser med motsvarande innehåll framgick tidigare av de äldre lydelseerna till 10 kap. 10–13 §§. Ändringarna har enbart inneburit språkliga förändringar.

6.6.5 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 i Lantmäteriet för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel.³³³ I förvaringsfall bör underrättelse om föreläggandet alltid sändas till inskrivningsmyndigheten.³³⁴ Antecknas föreläggandet gäller detta mot ny ägare, oavsett om denne känt till eller

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

³²⁹ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 363.

³³⁰ 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken.

³³¹ 24 kap. 1 § miljöbalken.

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

³³³ 26 kap. 15 § miljöbalken.

³³⁴ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 276.

borde ha känt till föreningen. Detsamma gäller i fråga om löpande vite. Vite måste dock sättas ut på nytt för att kunna göras gällande mot den nye ägaren.³³⁵

Ett föreläggande enligt 26 kap. 15 § miljöbalken behöver inte ha delgetts en tidigare ägare för att det ska gälla mot en ny ägare, men korrekt anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel om föreläggandet och det löpande vitet måste däremot ha gjorts.³³⁶

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).³³⁷ För exempel på situationer med föreläggande mot flera se avsnitt 6.8.1.

Tillsynsmyndigheten är också skyldig att anmäla till inskrivningsmyndigheten om beslutet har ändrats genom lagakraftvunnet avgörande, om åtgärden har vidtagits, eller om föreläggandet på annat sätt har förlorat aktualitet och bör tas bort.

Enligt 26 kap. 16 § miljöbalken ska reglerna i rättegångsbalken om verkan av att tvisteföremålet överläts och om tredje mans deltagande i rättegång tillämpas om överlåtelse skett sedan ett beslut enligt 15 § överklagats. Innebörden av bestämmelsen är att en överlåtelse av exempelvis en fastighet inte medför att ett ärende måste tas om från början, utan handläggningen kan fortsätta i vanlig ordning, men med den nye ägaren som part. På så sätt undviks att ärenden fördröjs på grund av att överlåtelse av fastigheten sker.³³⁸

6.6.6 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 ansvarige för avhjälpande om att enbart utföra åtgärder som att sätta upp varningsskyltar eller stängsel. Behövs skyltning och andra skyddsåtgärder i samband med utförande av avhjälpandeåtgärder enligt 10 kap. miljöbalken borde det dock vara möjligt att ställa krav på sådana åtgärder enligt 2 kap. miljöbalken. I

³³⁵ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO), kommentaren till 26 kap. 15 §.

³³⁶ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2015-02-05 i mål nr M 5747-14 (MÖD 2015:6) och dom 2021-04-12 i mål nr M 9303-19 (MÖD 2021:6).

³³⁷ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 276 f.

³³⁸ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 277.

detta fall blir den ansvarige för avhjälpande 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 riskområden, rasområden, gruvområden, skjutfält eller skjutbanor eller liknande områden.³³⁹ Möjligheten ska emellertid tillämpas restriktivt enligt förarbetena.³⁴⁰

6.6.7 Frivilliga överenskommelser

Överenskommelser mellan enskild och tillsynsmyndighet förekommer emellanåt i efterbehandlings- eller avhjälpandeärenden.³⁴¹ Det kan vara tillfällen när det finns flera ansvariga och eller där en del av ansvaret täcks av statliga medel, och där parterna är överens om hur ansvaret ska fördela sig vilket formulerats i ett civilrättsligt avtal. Ett myndighetsbeslut bör fattas som hänvisar till avtalet eller innehållet i det. Läs mer om frivilliga överenskommelser i Naturvårdsverkets vägledning *Kvalitetsmanual för användning och hantering av statlig finansiering till avhjälpande av föroreningskador* (www.naturvardsverket.se).

En överenskommelse får inte innebära att det offentlighetsrättsliga ansvaret inskränks och tillsynsmyndigheten kan därför inte ”förhandla” om avhjälpandeansvarets omfattning eller ”ersätta” ett beslut om ansvar med ett avtal.

I det fall en frivillig överenskommelse har ingåtts bör en sådan överenskommelse dokumenteras i form av ett överklagbart beslut. En frivillig överenskommelse får dock inte binda sig vid en viss utgång för 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.

Huruvida en verksamhetsutövare har genomfört avhjälpandeåtgärder efter att ha ingått en frivillig överenskommelse med tillsynsmyndigheten påverkar inte

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

³⁴⁰ Prop. 1992/93:210 s. 172 f.

³⁴¹ Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse, Naturvårdsverket 2006, rapport nr 5490.

verksamhetsutövarens möjlighet att föra en regresstalan mot en annan verksamhetsutövare.³⁴²

³⁴² Mark- och miljööverdomstolen, dom 2023-06-02 i mål nr M 8740-20. Domen har överklagats till Högsta domstolen (mål nr T 4858-23).

6.7 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 åtytt, 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 mark- och 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 att det är tillsynsmyndigheten som svarar när rättelse sker på den felandes bekostnad.

6.7.1 Verkställighet

Enligt 26 kap. 17 § miljöbalken ska Kronofogdemyndigheten verkställa ett beslut av tillsynsmyndigheten som inte efterföljts. Verkställighet sker efter ansökan av tillsynsmyndigheten. Verkställighet kan ske av beslut meddelade med stöd av bl.a. 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 s.k. verkställighetsförordnande för att det ska få verkställas dessförinnan.³⁴³

Beslutet verkställs med stöd av 3 kap. 20 § och 16 kap. 11–12 a §§ utsökningsbalken (1981:774). 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. Skulle tillsynsmyndigheten i det beslut som

³⁴³ Prop. 1997/1998:45 Del 2 s. 277.

ska verkställas ha meddelat särskilda föreskrifter om verkställigheten, kan Kronofogdemyndigheten bortse från dessa om det behövs.³⁴⁴

Tillsynsmyndigheten (i egenskap av sökanden) kan även begära att få utföra åtgärder enligt föreläggandet efter anvisning från Kronofogdemyndigheten.³⁴⁵ Tillsynsmyndigheten får stå för den kostnad som uppkommer genom åtgärden.³⁴⁶ 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.³⁴⁷

Innan en tillsynsmyndighet ansöker om verkställighet bör de kostnadskonsekvenser som kan uppstå till följd av ansökan om verkställighet noga övervägas. Detta eftersom det kan innebära en ekonomisk risk för tillsynsmyndigheten. Kronofogdemyndigheten utför de begärda åtgärderna i samråd med tillsynsmyndigheten och försöker få ut kostnaden för dessa direkt av adressaten. Dessa kostnader behöver inte betalas i förskott av tillsynsmyndigheten.³⁴⁸ Om verksamhetsutövaren saknar utmätningsbara tillgångar som svarar mot Kronofogdemyndighetens förrättningskostnader, inklusive kostnaden för själva åtgärden, kommer Kronofogdemyndigheten att påföra sökanden (tillsynsmyndigheten) kostnaden för detta.³⁴⁹ Det kan under vissa förutsättningar finnas möjlighet för tillsynsmyndigheten att ansöka om statlig finansiering (se avsnitt 6.7.3).

Enligt 26 kap. 17 § andra stycket miljöbalken kan tillsynsmyndigheten även ansöka om särskild handräckning i ett fall då någon begått en gärning som kan straffas enligt vissa paragrafer i 29 kap. miljöbalken. Angående förutsättningarna för sådant förfarande hänvisas till Naturvårdsverkets handbok (2001:4) om operativ tillsyn

³⁴⁴ 16 kap. 12 § tredje stycket utsökningsbalken.

³⁴⁵ 16 kap. 12 § första stycket utsökningsbalken.

³⁴⁶ Se t.ex. Svea hovrätt dom 2023-12-06 i mål nr T 14767-22.

³⁴⁷ Naturvårdsverkets allmänna råd (2001:3) om tillsyn till 26 kap. 17 § miljöbalken. Uppdaterad vägledning läggs löpande upp på Naturvårdsverkets webbsidor om tillsyn (www.naturvardsverket.se).

³⁴⁸ 17 kap. 5 § första stycket utsökningsbalken.

³⁴⁹ 17 kap. 8 § första stycket och 11 § andra stycket utsökningsbalken.

avsnitt 3.3.2.³⁵⁰ Uppdaterad vägledning läggs även löpande upp på Naturvårdsverkets webbsidor om tillsyn(www.naturvardsverket.se).

6.7.2 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.³⁵¹

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.³⁵²

I ett rättsfall³⁵³ tillämpades bestämmelsen i 26 kap. 18 § andra stycket miljöbalken om rättelse på den felandes bekostnad utan föregående föreläggande eller förbud. I fallet hade diesel släppts ut i en hamn som låg i en vattentäkt. Eftersom det fanns risk för att det medel som användes för att binda den utsläppta dieseln skulle sjunka till botten, ansåg Mark- och miljööverdomstolen att det hade funnits förutsättningar för att meddela sådant beslut.

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 i de fall den ansvarige inte betalar frivilligt vid rättelse på felandes bekostnad, vara möjligt att driva kravet på ersättning genom att talan väcks i vanlig ordning vid allmän domstol.³⁵⁴ Sådan

³⁵⁰ 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.

³⁵¹ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 273.

³⁵² Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 278.

³⁵³ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2017-03-20 i mål nr M 7800-16 (MÖD 2017:2).

³⁵⁴ Se Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt (2022, version 28, JUNO), s. 157 f. 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. Det skulle även möjligen kunna utkrävas som en fordran. Uppdaterad vägledning läggs löpande upp på Naturvårdsverkets webbsidor om tillsyn (www.naturvardsverket.se).

talans bör väckas vid den domstol där verksamhetsutövaren har sin hemvist.³⁵⁵ Innan talan väcks bör tillsynsmyndigheten fatta särskilt beslut om att den ansvariga ska svara för sådan kostnad. I vissa fall har ersättning för kostnaderna erhållits genom att skadeståndsanspråk framställts i brottmål.³⁵⁶

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

Vid beslut om rättelse på den felandes bekostnad löper tillsynsmyndigheten en ekonomisk risk eftersom kostnaden för åtgärden måste betalas i förväg av myndigheten eller genom allmänna medel. Om verksamhetsutövaren inte frivilligt betalar åtgärds-kostnaden eller ersättning inte kan erhållas genom en talan i vanlig ordning vid allmän domstol, riskerar tillsynsmyndigheten att få svara för kostnaden. Det kan under vissa förutsättningar finnas möjlighet för tillsynsmyndigheten att ansöka om statlig finansiering (se avsnitt 6.7.3).

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 bråds-kande 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.³⁵⁷

En ytterligare fördel är att det vid begäran om verkställighet även kan konstateras om den ansvariga saknar möjlighet att betala. I vissa fall löper tillsynsmyndigheten dock en ekonomisk risk även i dessa fall (se avsnitt 6.7.1). Detta gäller om tillsynsmyndigheten (i egenskap av sökanden) begärt att få utföra åtgärder enligt föreläggandet efter anvisning från Kronofogdemyndigheten.³⁵⁸ Tillsynsmyndigheten får

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

³⁵⁶ Se Svea hovrätt dom 2010-03-26 mål nr B 4958-09 samt Jönköping tingsrätt dom 2020-09-29 i mål nr B 469-19.

³⁵⁷ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 278.

³⁵⁸ 16 kap. 12 § första stycket utsökningsbalken.

stå för den kostnad som uppkommer genom åtgärden.³⁵⁹ Det gäller även om verksamhetsutövaren saknar utmätningsbara tillgångar som svarar mot Kronofogdemyndighetens förrättningskostnader, inklusive kostnaden för själva åtgärden. I sådana fall påför Kronofogdemyndigheten sökanden (tillsynsmyndigheten) kostnaden för detta.³⁶⁰ I vissa fall kan det finnas möjlighet till ersättning från statsbidraget för avhjälpande av föroreningsskador.

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

Innan handräckning eller rättelse meddelas ska samråd med Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten ske enligt 29 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, om det kan befaras att kostnaden inte kan tas ut av den som åtgärden riktas mot. Vilken myndighet som ska samrådas med beror på vilken myndighets ansvarsområde som berörs. Saknas kostnadstäckning hos ansvarig kan det finnas möjlighet till ersättning från statsbidraget för avhjälpande av föroreningsskador. 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.

Samråd med Naturvårdsverket enligt 29 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska ske innan åtgärd vidtas. Bidrag betalas inte ut i efterhand, förutom om åtgärden har varit så pass brådskande att samråd inte hunnit genomföras. Förutsättningarna för att ersättning ska kunna betalas ut vid verkställighet eller vid rättelse på felandes bekostnad, regleras i förordningen (2004:100) om statsbidrag för avhjälpande av föroreningsskador. I Naturvårdsverkets vägledning *Avhjälpande av föroreningsskador - Kvalitetsmanual för användning och hantering av statlig finansiering till avhjälpande av föroreningsskador* (www.naturvardsverket.se) framgår hur ansökan om bidrag ska göras och hur ärendet hanteras. Enligt 30 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd får kostnaderna för åtgärder betalas i förväg av allmänna medel om tillsynsmyndigheten förordnat om rättelse.

6.8 Utkrävande av ansvar av flera ansvariga

6.8.1 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 (se avsnitt

³⁵⁹ Se t.ex. Svea hovrätt dom 2023-12-06 i mål nr T 14767-22.

³⁶⁰ 17 kap. 8 § första stycket och 11 § andra stycket utsökningsbalken.

4.2), dels när flera verksamhetsutövare eller fastighetsägare svarar för var sin del av föreningen, utan att ett solidariskt ansvar aktualiseras.

I förarbetena anförts att om det rör sig om en pågående verksamhet så bör det normala vara att vända sig till den som bedriver verksamheten. Detta gäller särskilt vid tillståndsgiven verksamhet eftersom tillståndet kan behöva omprövas. Om den nuvarande verksamhetsutövaren inte klarar av att avhjälpa olägenheten eller saknar förmåga att stå för kostnaden bör även tidigare verksamhetsutövare som har del i föreningen sökas. Tillsynsmyndigheten får förelägga denne att vidta åtgärder eller förordna om rättelse på dennes bekostnad. Det är dock att märka att det inte ställs något krav på att verksamhetsutövaren ska sökas före tidigare verksamhetsutövare. Tillsynsmyndigheten är oförhindrad att söka först den ene och sen den andre eller båda.³⁶¹

Tillsynsmyndigheten kan i eventuella förelägganden eller andra beslut vända sig mot samtliga ansvariga.

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 är begränsat till åtgärder motsvarande en summa om qq kr, ...”

6.8.2 Värdeökning till följd av avhjälpandeåtgärder

Om värdeökning av fastigheten uppstår till följd av en avhjälpandeåtgärd kan den som äger fastigheten enligt 10 kap. 9 § miljöbalken förpliktas att i skäligen utsträckning svara för kostnader som motsvaras av den värdeökning på fastigheten som åtgärderna medför. Den som genomfört åtgärden kan på civilrättslig väg avkräva fastighetsägaren det belopp som motsvarar en bedömd värdeökning.

Om fastigheter ska efterbehandlas med stöd av statlig finansiering ska värdeökningen vara bedömd av oberoende expert och dras av från det belopp som beviljas till åtgärden. Fastighetsägaren ska i dessa fall bidra till åtgärden med det belopp som motsvarar värdeökningen. Läs mer om den statliga finansieringen i Naturvårdsverkets vägledning *Avhjälpande av föroreningskada-Kvalitetsmanual för användning och hantering av statlig finansiering till avhjälpande av föroreningskador* (www.naturvardsverket.se).

³⁶¹ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 361.

6.9 Avgifter för tillsyn enligt miljöbalken

I förarbetena till miljöbalken understryks vikten av att myndigheternas verksamhet i möjligaste mån avgiftsfinansieras och det anges att tillsynen över hela miljöbalkens område som huvudprincip bör vara avgiftsfinansierad.³⁶² 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. En kommun 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 avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Förordningen behandlar i huvudsak de statliga myndigheternas avgifter.³⁶³

För både statliga och kommunala beslut om betalning av avgifter gäller enligt 9 kap. 4 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken att dessa får verkställas enligt utsökningsbalken. Det är viktigt att understryka att det måste röra sig om ett beslut i rättslig bemärkelse, dvs. 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.³⁶⁴ Beslutet om avgift bör även innehålla grunden för debiteringen, dvs. i första hand angivelse av tidsåtgången.³⁶⁵

Bestämmelser om tillsynsavgifter i ärenden om miljöskador enligt 10 kap. miljöbalken finns i 7 kap. 5–7 §§ förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Utgångspunkten är att ett ärende om avhjälpande av en föroreningskada 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 inte tas ut om kostnaden för länsstyrelsens och i vissa fall kommunens arbete täcks genom avgift för miljöfarlig verksamhet som anges med

³⁶² Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 516.

³⁶³ 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, jfr Naturvårdsverkets handbok (2001:4) om operativ tillsyn s.14.

³⁶⁴ Setterlid, Offentlig tillsyn enligt miljöbalken, Norstedts Juridik AB, 2000 s.111.

³⁶⁵ 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.

beteckningen A eller B i miljöprövningsförordningen (2013:251) eller verksamhet som getts tillstånd enligt 9 kap. 6 a eller b §§ miljöbalken.³⁶⁶ Kommunen har även tillsyn över C-verksamheter och när tillsynsavgiften inte täcker tillsynen på förorenade områden kan tillsynsavgift tas ut för den delen av tillsynen. 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 fastighetsförvärvare kan hållas ansvarig för åtgärder enligt detta kapitel med stöd av 10 kap. 2 eller 3 §§ miljöbalken.

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.³⁶⁷

Beslutet om avgift kan när det vunnit laga kraft, eller om verkställighetsförordnande meddelats, verkställas med hjälp av Kronofogdemyndigheten.³⁶⁸

Utövas tillsyn mot flera verksamhetsutövare och kostnaden inte kan 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 finns inte. Avgiften bör därför inte jämkas även om ansvaret för avhjälpande kan jämkas. Föremål för tillsyn är verksamhetsutövarna och inte föreningen.

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

³⁶⁷ Naturvårdsverkets råd (2000:8) till förordningen (1998:940) om avgifter för myndigheters prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

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

6.10 Skyldigheten att underrätta tillsynsmyndigheten

10 kap. 11 § miljöbalken

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.

Nuvarande lydelse tillkom den 1 augusti 2007 och reglerades dessförinnan i den äldre lydelsen av 10 kap. 9 § miljöbalken, med samma innehåll.

Bestämmelsen behandlar fastighetsägarens straffsanktionerade underrättelseskyldighet.³⁶⁹ Även brukare som till exempel arrendatorer och hyresgäster omfattas av denna skyldighet. I propositionen till miljöbalken anges att även exploatörer och andra tillfälliga nyttjare naturligtvis omfattas av bestämmelsen och att skyldigheten innebär att tillsynsmyndigheten ska underrättas omedelbart.³⁷⁰

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 miljö.³⁷¹

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.³⁷² Tillsynsmyndigheten bör alltså underrättas genast. Tillsynsmyndigheten ska också underrättas så snart det finns skäl att anta att föroreningen kan medföra skada eller olägenhet, även om den har en förhållandevis ringa omfattning. I ett brottmål ansågs en tilltalad ha underrättat tillsynsmyndigheten för sent.³⁷³

För allvarliga miljöskador finns sedan den 1 augusti 2007 särskilda bestämmelser i 10 kap. 12–14 §§ miljöbalken om underrättelseskyldighet. Innebörden av reglerna är i korthet att verksamhetsutövaren är skyldig att genast underrätta tillsynsmyndigheten när en överhängande fara för en allvarlig miljöskada har upptäckts, eller när en allvarlig miljöskada faktiskt har inträffat. Verksamhetsutövarens underrättelse ska även innehålla en redogörelse kring vilka åtgärder som vidtagits och som

³⁶⁹ 29 kap. 5 § tredje punkten miljöbalken.

³⁷⁰ Prop. 1997/98:45 Del 2 s.123.

³⁷¹ Prop. 1997/98:45 Del 2 s.123.

³⁷² Prop. 1997/98:45 Del 2 s.123.

³⁷³ Hovrätten för Västra Sverige, dom 2003-04-30 i mål nr B 3450-02.

kommer att vidtas samt om det finns ytterligare åtgärder som verksamhetsutövaren anser behöver vidtas. Utifrån underrättelsen ska tillsynsmyndigheten sedan enligt 10 kap. 14 § miljöbalken formellt förelägga verksamhetsutövaren att vidta de avhjälpandeåtgärder som behövs, dvs. tillsynsmyndigheten ska göra en självständig prövning av om åtgärderna som vidtagits är lämpliga och tillräckliga. Föreläggande ska ges även om tillsynsmyndigheten godtar verksamhetsutövarens förslag på avhjälpandeåtgärder. Om alla åtgärder enligt förslaget redan har vidtagits och skadan bedöms vara avhjälpd, ska myndigheten klargöra detta i ett beslut och förklara att några ytterligare åtgärder inte behöver vidtas.³⁷⁴ Stödet för föreläggandet är inte 10 kap. 14 § miljöbalken, utan föreläggandet ska i stället stödja sig på 10 kap. 5 § respektive 26 kap. 9 § miljöbalken. Noterbart är även att rättskraften av eventuella villkor kring avhjälpande av miljöskador inte hindrar en prövning av åtgärder enligt 10 kap. 14 § miljöbalken.³⁷⁵ Tillsynsmyndigheten ska rapportera om föreläggandet till Naturvårdsverket.³⁷⁶

6.11 Överträdelser, påföljder, m.m.

6.11.1 Straffrättsligt ansvar

I samband med att ansvar för avhjälpande 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.³⁷⁷

Vidare kan ansvar för försvårande av miljökontroll aktualiseras om tillsynsmyndighetens verksamhet försvåras genom att efterfrågad uppgift inte lämnas eller oriktig uppgift lämnas.³⁷⁸ Exempel på detta är om en verksamhetsutövare inte lämnar uppgifter enligt ett föreläggande med stöd av 26 kap. 21 § miljöbalken.³⁷⁹ Har ett föreläggande om att lämna uppgift förenats med vite kan straffrättsligt ansvar inte utkrävas.³⁸⁰

³⁷⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 118.

³⁷⁵ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO) kommentaren till 10 kap. 14 §.

³⁷⁶ 28 § Förordning (2007:667) om allvarliga miljöskador. Rapporteringen ska innehålla uppgifter om 17-21 §§ i Förordning (2007:667) om allvarliga miljöskador. Rapporteringen är nödvändig för att Naturvårdsverket i sin tur ska kunna uppfylla rapporteringen till Kommissionen enligt 28 § Förordning (2007:667) om allvarliga miljöskador.

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

³⁷⁸ 29 kap. 5 § miljöbalken.

³⁷⁹ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 307 f.

³⁸⁰ 29 kap. 11 § tredje stycket miljöbalken.

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.³⁸¹

6.11.2 Rätt till tillträde

Avhjälpande 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 avhjälpande har efter beslut från länsstyrelsen rätt att utföra utredningar och vidta åtgärder på mark som tillhör någon annan.

I 28 kap. 5 § andra stycket miljöbalken 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 avhjälpande 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. 9 § ska detta beaktas vid bedömningen av ersättningens storlek.³⁸²

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.³⁸³ Ersättning ska betalas om det trots allt uppstår skada eller annat intrång även om kravet på aktsamhet har iakttagits.

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

³⁸² Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 297.

³⁸³ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 298.

7 Värdeökningar och nyttiga utredningskostnader

7.1 Inledning

Det kan uppkomma situationer där exempelvis ägaren till en fastighet, som är fri från ansvar enligt 10 kap. 2 eller 3 §§, drar nytta av avhjälpandeåtgärder som vidtas på fastigheten genom att fastigheten ökar i värde till följd av åtgärderna. Det har bedömts att det i sådana situationer kan vara rimligt att fastighetsägaren åläggs ett visst kostnadsansvar. Tillsynsmyndigheten framställer ofta inga krav i dessa avseenden då det rör förhållandet mellan fastighetsägare och den som vidtar en åtgärd eller utför en undersökning. Angående frågor om värdeökning och nyttiga utredningskostnader vid statligt finansierade avhjälpandeåtgärder (se *Kvalitetsmanual för användning och hantering av statlig finansiering till avhjälpande av föroreningsskador* på Naturvårdsverkets webb, www.naturvardsverket.se).

7.2 Värdeökning av fastighet till följd av avhjälpande åtgärder

10 kap. 9 § miljöbalken

Den som äger en fastighet där avhjälpande åtgärder vidtas kan trots frihet från ansvar enligt 2 eller 3 § förpliktas att i skälig utsträckning svara för kostnader som motsvaras av den värdeökning på fastigheten som åtgärderna medför.

Bestämmelsen motsvarar tidigare 10 kap. 5 § miljöbalken, med skillnaden att ordet ”efterbehandlas” ersatts med en formulering som utgår från den nu gällande termen avhjälpande. För sådana 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, ska således den äldre lydelsen i 10 kap. 5 § miljöbalken, se Bilaga 4, tillämpas innebärande att det är värdeökningen på fastigheten som efterbehandlingen medför som omfattas. I övrigt gäller vad som anges nedan oavsett vilken lydelse som tillämpas.

En fastighetsägare kan, trots att denne inte kan hållas ansvarig enligt 10 kap. 2 eller 3 §§ miljöbalken, tvingas svara för de kostnader som motsvaras av den värdeökning på fastigheten som åtgärderna för avhjälpande av skadan medför. Syftet med denna bestämmelse är att fastighetsägaren inte ska kunna göra en obehörig vinst genom att tillgodoräkna sig en värdeökning till följd av avhjälpandeåtgärder som

vidtas på fastigheten. Det är den som påstår att en värdeökning har skett som har bevisbördan för värdeökningen.³⁸⁴

Om efterbehandlingen har finansierats av en ansvarig verksamhetsutövare kan verksamhetsutövaren i en civilrättslig process kräva ägaren av fastigheten på ersättning motsvarande värdeökningen.³⁸⁵

Om staten bekostat del av eller hela efterbehandlingen så framgår av förordning (2004:100) om statsbidrag för avhjälpande av föroreningsskador och förordning (2022:98) om statligt stöd till åtgärder för efterbehandling av föroreningsskador att eventuell ersättning som fastighetsägaren är skyldig att erlagga enligt denna bestämmelse eller den äldre lydelsen i 10 kap. 5 § miljöbalken avräknas från bidraget eller stödet.³⁸⁶ I förordning (2022:98) om statligt stöd till åtgärder för efterbehandling av föroreningsskador så framgår att Kammarkollegiet ska företräda staten mot fastighetsägande företag i mål enligt 21 kap. 1 § första stycket 9 miljöbalken om kostnadsansvar för fastighetsägare, om det efter genomförandet av en efterbehandling enligt denna förordning visar sig att det har skett en värdeökning som innebär att det fastighetsägande företaget kan förpliktas att svara för kostnader för efterbehandling enligt 10 kap. 9 § miljöbalken.³⁸⁷ Vem som företräder staten i övriga fall när staten bekostat ett avhjälpande är inte helt tydligt. Enligt lagkommentaren till miljöbalken bör det dock vara den tillsynsmyndighet som ansvarar för att bevaka att avhjälpande sker som också har befogenhet att bevaka det allmännas intresse av att få del av värdeökningen. Talan ska väckas genom ansökan om stämning vid den miljödomstol inom vilkens geografiska upptagningsområde fastigheten är belägen.³⁸⁸

7.3 Ansvar för nyttiga utredningskostnader

10 kap. 10 § miljöbalken

Ägaren till en fastighet, byggnad eller anläggning kan trots frihet från ansvar enligt 2 eller 3 § förpliktas att svara för utredningskostnader som rör fastigheten, byggnaden eller anläggningen 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.

³⁸⁴ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 121.

³⁸⁵ 21 kap. 1 § första stycket 9 miljöbalken.

³⁸⁶ 4 § förordning (2004:100) om statsbidrag för avhjälpande av föroreningsskador och 8 § förordning (2022:98) om statligt stöd till åtgärder för efterbehandling av föroreningsskador.

³⁸⁷ 45 § förordning (2022:98) om statligt stöd till åtgärder för efterbehandling av föroreningsskador.

³⁸⁸ Se 21 kap. 1 § punkt 9 miljöbalken samt Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO), kommentaren till 10 kap. 9 § och 21 kap. 1 §. Se även prop. 2012/13:35 s. 57 f.

I nuvarande 10 kap. 10 § miljöbalken regleras ansvaret för så kallade nyttiga utredningskostnader. Bestämmelsen motsvarar den tidigare lydelsen av 10 kap. 8 § andra stycket miljöbalken. Ändringen innebär ingen praktisk skillnad i ansvarets omfattning i den delen, annat än att man för sådana situationer där den äldre lydelsen ska tillämpas också måste hänvisa till 10 kap. 8 § första stycket i stället för enbart till 10 kap. 1 § miljöbalken i fråga om utredningar. För sådant ansvar för att bekosta utredning som tidigare följde av 10 kap. 8 § andra stycket miljöbalken innebär nuvarande 10 kap. 10 § miljöbalken inte någon skillnad i tillämpning.

Skyldigheten att bekosta utredningar enligt nu gällande 10 kap. 10 § miljöbalken (tidigare 10 kap. 8 § andra stycket miljöbalken) kan, trots frihet från avhjälpandeansvar enligt 2 eller 3 §§, aktualiseras för ägaren till en fastighet, byggnad eller anläggning som då förpliktas att svara för utredningskostnader i den utsträckning det är skäligt. Detta ansvar sträcker sig längre än avhjälpandeansvaret, vilket har motiverats med att de undersökningar som görs kan vara till nytta för fastighetsägaren, varför det kan vara skäligt att denne får svara för utredningskostnaderna.³⁸⁹ Utredningar kan vara till nytta för fastighetsägaren då den får kännedom om förorenings-situationen på fastigheten. Om fastighetsägaren t.ex. avser att sälja fastigheten ger undersökningen underlag till fastighetens försäljningsvärde. En skälighetsbedömning måste emellertid göras i fråga om utredningsansvarets omfattning. 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.³⁹⁰

³⁸⁹ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 122.

³⁹⁰ Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO), kommentaren till 10 kap. 10 § miljöbalken.

8 Tillstånds- och anmälningspliktiga avhjälpandeåtgärder

8.1 Anmälan av avhjälpandeåtgärder

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 §§.

Om en avhjälpandeåtgärd ska vidtas kan det innebära att det krävs en anmälan till tillsynsmyndigheten enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Bedöms risken som ringa behöver efterbehandlingen inte anmälas. Med avhjälpande avses utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningskada eller en allvarlig miljöskada, se 10 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken. Anmälningspliktigheten enligt 28 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd avser endast föroreningskador. Vid allvarlig miljöskada finns en skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten enligt 10 kap. 12 och 13 §§ miljöbalken (se avsnitt 6.10).

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 t.ex. en schaktning görs i ett område som visar sig vara förorenat, och schaktningen inte har föregåtts av en anmälan enligt 28 §, gäller dock alltid underrättelseskyldigheten enligt 10 kap. 11 § miljöbalken (se avsnitt 6.10). Försiktighetsåtgärder kan då krävas av tillsynsmyndigheten enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 3 § miljöbalken.

Anmälningsplikt gäller även då avhjälpande ska genomföras i samband med exploatering av en fastighet. Endast i undantagsfall bör risken vara att bedömas som ringa. Även in-situ behandling och övertäckning av föroreningar är som huvudregel anmälningspliktigt. Anmälningsplikten omfattar även utredning eftersom utredning ingår i definitionen på avhjälpande. Det förutsätter dock att utredningen kan

medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna. Bestämmelsen om anmälningsplikt är straffsanktionerad.³⁹¹

En anmälningspliktig verksamhet får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.³⁹² Anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter.³⁹³

8.2 Tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöbalken i övrigt

8.2.1 Miljöfarlig verksamhet – hantering av avfall

Regeringen har i 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251) föreskrivit anmälnings- respektive tillståndsplikt för hantering av avfall.³⁹⁴ Gällande vägledning om avfall hänvisas till Naturvårdsverkets vägledning om 29 kap miljöprövningsförordningen (www.naturvardsverket.se).

Gällande t ex lagring av avfall hänvisas till Naturvårdsverkets vägledning om tolkning av centrala begrepp vid hantering av massor (www.naturvardsverket.se). På Naturvårdsverkets webb finns även vägledning om klassificering av avfall.³⁹⁵

Dumpning av avfall inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon är förbjudet enligt 15 kap. 27 § miljöbalken. Rena eller förorenade muddermassor kan räknas som avfall. Havs- och vattenmyndigheten är den centrala tillsynsvägledande myndigheten när det gäller dumpning.

8.2.2 Transport av avfall

En fråga som regelmässigt uppkommer i samband med avhjälpandeåtgärder är om det krävs tillstånd eller anmälan för att transportera avfall. Regler om detta finns i 5 kap. avfallsförordningen (2020:614) samt föreskrifter. Den 1 maj 2022 trädde Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2022:2) om transport av avfall i kraft. Mer vägledning om avfallstransport finns på Naturvårdsverkets webb (www.naturvardsverket.se).

³⁹¹ 29 kap. 4 § första stycket 1 b miljöbalken (föreskrift om anmälningsplikt meddelad med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken).

³⁹² 9 kap. 6 c § miljöbalken.

³⁹³ 25 § 1 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

³⁹⁴ Uttrycket hantera avfall definieras i 15 kap. 5 § miljöbalken.

³⁹⁵ www.naturvardsverket.se

8.2.3 Länsvatten

I samband med markarbeten och grundvattensänkning kan så kallat länsvatten uppkomma av exempelvis regnvatten eller inträngande grundvatten. Om markarbeten sker vid förorenade områden kan man utgå från att länsvatten är förorenat. Åtgärder kan behöva vidtas för att förhindra och minimera uppkomst av länsvatten. Även uppsamling med efterföljande reningsåtgärd kan behöva vidtas så att hanteringen sker på ett miljömässigt lämpligt sätt. Rening och utsläpp av länsvatten är miljöfarlig verksamhet.

Hur hantering av uppkommet länsvatten avses att hanteras vid markarbeten i förorenade områden redogörs lämpligen för i den anmälan om avhjälpandeåtgärd som lämnas in till tillsynsmyndigheten enligt 28 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

8.2.4 Vattenverksamhet

Vad som avses med vattenverksamhet definieras i 11 kap. 3 § miljöbalken. Som exempel kan nämnas uppförande av anläggningar i vattenområden, fyllning och pålning i vattenområden samt grävning, sprängning, rensning i vattenområden. Även bortledande av ytvatten och grundvatten är vattenverksamhet. Utsläpp av förorenat vatten i vattenområde är inte vattenverksamhet utan miljöfarlig verksamhet.³⁹⁶

Vattenverksamhet är som huvudregel tillståndspliktig.³⁹⁷ Tillståndspliktig vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstolen. 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 vare sig allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena.³⁹⁸ För mer information om hur bestämmelserna om vattenverksamheter bör tillämpas hänvisas till Havs- och vattenmyndigheten (www.havochvatten.se).

8.2.5 Områdesskydd

Vid utförande av avhjälpandeåtgärder kan hänsyn behöva tas till områdesskyddet i 7 kap. miljöbalken. Här kan särskilt nämnas naturreservat, biotopskyddsområden, vattenskyddsområden, Natura 2000-områden och strandskyddsområden. Hänsyn kan behöva tas till områdesskyddet på ett sådant sätt att planerade åtgärder inte kan genomföras fullt ut, vilket kan innebära att det inte är möjligt att helt uppfylla de övergripande åtgärds målen för området.

³⁹⁶ 9 kap. 1 § miljöbalken.

³⁹⁷ 11 kap. 9 § miljöbalken.

³⁹⁸ 11 kap. 12 § miljöbalken.

Naturresevat regleras i 7 kap. 4–8 §§ miljöbalken. Vad som är ett biotopskyddsområde framgår av 7 kap. 11 § miljöbalken jämte förordningen (1998:1252) om områdesskydd.³⁹⁹

Mark- och vattenområden kan förklaras som vattenskyddsområde.⁴⁰⁰ För ett sådant område kan föreskrifter meddelas med stöd av 7 kap. 22 och 30 §§ miljöbalken.

Regeringen kan besluta att områden är Natura 2000-områden.⁴⁰¹ Naturvårdsverket för en förteckning över dessa områden.⁴⁰² Tillstånd krävs för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön inom dessa områden.⁴⁰³

Strandskyddet omfattar land- och vattenområden intill 100 meter från strandlinjen.⁴⁰⁴ Länsstyrelsen har möjlighet att utvidga strandskyddet upp till 300 meter. Vilka restriktioner som gäller inom strandskyddsområdet och undantagen från dessa framgår av 7 kap. 15–18 h §§ miljöbalken.

8.3 Föreläggande att ansöka om tillstånd

Tillståndsprovning kan också initieras tillsynsvägen. 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.⁴⁰⁵ 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.⁴⁰⁶ Bestämmelsen kan därför vara av betydelse vid större projekt för exploatering eller efterbehandling. En sådan tillståndsansökan ska prövas av länsstyrelsen.⁴⁰⁷

I fråga om anmälningspliktiga vattenverksamheter kan tillsynsmyndigheten, när ett sådant anmälningsärende är tillräckligt utrett, förelägga verksamhetsutövaren att

³⁹⁹ 5–8 b §§ samt bilaga 1–3 förordningen (1998:1252) om områdesskydd.

⁴⁰⁰ 7 kap. 21 § miljöbalken.

⁴⁰¹ 7 kap. 27–28 §§ miljöbalken.

⁴⁰² Naturvårdsverkets förteckning över naturområden som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken NFS 2014:29.

⁴⁰³ 7 kap. 28 a § miljöbalken.

⁴⁰⁴ 7 kap. 14 § miljöbalken.

⁴⁰⁵ 9 kap. 6 a § miljöbalken.

⁴⁰⁶ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 113.

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

ansöka om tillstånd enligt 11 kap. 9 § miljöbalken om det behövs med hänsyn till verksamhetens påverkan på miljön eller enskilda intressen.⁴⁰⁸

8.4 Plan- och bygglagen

I plan- och bygglagen (2010:900) finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten.⁴⁰⁹

8.4.1 Bygglov för upplag

Bygglov krävs för att anordna upplag.⁴¹⁰ I kommentaren till plan- och bygglagen anges bland annat att upplag i den mening som avses i plan- och bygglagen endast torde 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.⁴¹¹ För mer information om upplag hänvisas till Boverket (www.boverket.se)

8.4.2 Betydelse av detaljplan

Genom detaljplan eller områdesbestämmelser får kommunen reglera den närmare användningen av mark- och vattenområden, bebyggelse och byggnadsverk.⁴¹² I en detaljplan ska det anges en genomförandetid på 5–15 år.⁴¹³ Före den tidens utgång får planen i princip inte ändras eller upphävas mot berörda fastighetsägares vilja.⁴¹⁴ Efter genomförandetidens utgång får kommunen göra detta utan att den gamla planens rättigheter beaktas.⁴¹⁵

I en detaljplan får det bestämmas att bygglov eller startbesked inte ska ges för åtgärder som innebär en väsentlig ändring av markens användning om inte markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en markförorening har

⁴⁰⁸ 23 § första stycket 2 förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter.

⁴⁰⁹ 1 kap 1 och 2 §§ plan- och bygglagen (2010:900)

⁴¹⁰ 6 kap. 1 § 2 plan- och byggförordningen (2011:338).

⁴¹¹ Adolfsson m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900), En kommentar (2022, version 11, JUNO) kommentaren till 9 kap. 2 §.

⁴¹² 4 kap. 1 § plan och bygglagen (2010:900).

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

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

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

avhjälppts eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten.⁴¹⁶ Bestämelsen 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 om huruvida ett avhjälpande av en markförorening måste vara utfört och området fullt ut vara lämpligt att bebygga innan en detaljplan för området kan antas. En förutsättning för att kommunen ska 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 man redan vid planläggningen behöver göra de utredningar om en markförorenings omfattning och innehåll som krävs för att det ska gå att bedöma om marken efter ett avhjälpande är lämplig att bebygga.⁴¹⁷

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.⁴¹⁸ En detaljplan binder alltså inte tillsynsmyndigheten i fråga om vilka avhjälpandeåtgärder som kan vara aktuella utan myndigheten är fri att framställa krav på utredningar och skyddsåtgärder mot exploatören.

Inom ett område med detaljplan krävs, med vissa undantag, marklov för schaktningar eller fyllningar som avsevärt ändrar markens höjdläge.⁴¹⁹ Vid efterbehandlingsåtgärder kan detta behöva beaktas om exempelvis övertäckning av en föroreningskada sker.

Läs mer om förorenade områden och detaljplaner på länsstyrelsernas vägledningsplattform, ebh-portalen (www.ebhportalen.se).

⁴¹⁶ 4 kap. 14 § 4 plan- och bygglagen (2010:900)

⁴¹⁷ Prop. 2006/07:122 s. 43 f.

⁴¹⁸ Prop. 2006/07:122 s. 44.

⁴¹⁹ 9 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900).

9 Prövning och villkor

Tillståndsplikten, miljökonsekvensbeskrivningen, förfarandet vid tillståndsmyndigheten m.m. beskrivs i Naturvårdsverkets handbok (2003:5) om tillståndsprövning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet. Uppdaterad vägledning läggs löpande upp på Naturvårdsverkets webbsidor om tillsyn och prövning (www.naturvardsverket.se).

9.1 Villkor angående avhjälpande av miljöskada

Ett tillstånd ska i förekommande fall innehålla bestämmelser om de villkor som behövs med avseende på avhjälpande av miljöskada.⁴²⁰ Om sådana villkor behövs är något som får avgöras från fall till fall.⁴²¹ Behövs avhjälpandeåtgärder för att verksamheten ska kunna bedrivas med acceptabel miljöpåverkan kan avhjälpande regleras i tillstånd. I sina yttranden till prövningsmyndigheterna kan tillsynsmyndigheten begära delegation⁴²² för att kunna meddela ytterligare villkor eller försiktighetsåtgärder. För det framtida tillsynsarbetet är det viktigt att det framgår vad som ingått i prövningen och vad som lämnas till tillsynen. Gäller tillståndet behandling av avfall ska det alltid innehålla de villkor som behövs i fråga om åtgärder för avslutande av verksamheten och efterbehandling.⁴²³

Mark- och miljööverdomstolen har sammanfattat rättsläget på följande sätt. Frågor om efterbehandling kan regleras inom ramen för ett tillståndsmål, exempelvis när det rör sig om tillstånd till fortsatt och utökad verksamhet på ett område som redan är förorenat av den tidigare verksamheten på ett sådant sätt att det står klart att en sanering måste ske i vart fall när verksamheten upphör. I vilken utsträckning frågor om efterbehandling, och då särskilt återställning under den löpande driften, ska hanteras i tillståndsmålet är dock i mångt och mycket en lämplighetsfråga. Till den del återställningsåtgärder är en förutsättning för att fortsatt verksamhet ska kunna tillåtas behöver åtgärderna hanteras i tillståndsmålet. Om de påverkar tillåtligheten i sig kan de inte heller skjutas upp. I övrigt blir det en bedömningsfråga vilka åtgärder som ska hanteras i tillståndsmålet och vilka åtgärder som i stället får hanteras enligt den ordning som gäller enligt 10 kap. miljöbalken för miljöskador, eller anorlunda uttryckt, inom ramen för tillsynen. För att återställningsåtgärder ska

⁴²⁰ 22 kap. 25 § första stycket 11 miljöbalken.

⁴²¹ Jfr prop, 1997/98:45 Del 2 s. 246.

⁴²² Jfr 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken.

⁴²³ 22 kap. 25 a § 4 miljöbalken.

hanteras i tillståndsmålet ska de under alla omständigheter kunna prövas slutligt inom rimlig tid.⁴²⁴

Ett rättsfall⁴²⁵ handlar om huruvida en damm, till vilken det under lång tid skett utsläpp från en anläggning, skulle omfattas av tillståndsprövningen. Miljööverdomstolen ansåg att frågan om efterbehandling av dammen borde avgöras inom ramen för tillståndsprövningen. Varken det faktum att utsläppen till dammen enligt det nya tillståndet skulle upphöra eller att dammen förorenats även av andra verksamhetsutövare gav anledning till en annan bedömning. Eftersom det saknades underlag sattes frågan om efterbehandling av dammen på provotid, under vilken sökanden i samråd med tillsynsmyndigheten skulle upprätta ett förslag till plan för efterbehandling av naturdammen.

I ett annat rättsfall,⁴²⁶ hade länsstyrelsen föreslagit villkor om utredning av föroreningar enligt MIFO fas 1 i ett tillstånd till utökad verksamhet med gjutning och tillverkning av motorer. Miljööverdomstolen ansåg att det inte fanns några formella hinder mot att meddela villkor om undersökning i tillståndet, även om 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 konstaterade att det på den aktuella platsen hade bedrivits industriell verksamhet sedan 1868 och att verksamhet som var likartad med den aktuella hade utövats i flera decennier. Det fanns därför ett samband mellan den tillståndsgivna verksamheten och de föroreningar som kunde förekomma inom verksamhetsområdet. Den fortsatta verksamheten kunde komma att bidra till ytterligare föroreningar. Enligt Miljööverdomstolen kunde det vara lämpligt att ta ett samlat grepp på föroreningssituationen på området. Det var därför inte olämpligt eller oskäligt att i tillståndet besluta om skyldighet för bolaget att utreda föroreningssläget på området. Behovet av eventuella åtgärder sedan utredningen redovisats skulle bedömas av länsstyrelsen inom ramen för tillsynsverksamheten. Miljööverdomstolen föreskrev vidare att verksamhetsutövaren skulle ge in en avvecklingsplan till tillsynsmyndigheten vid nedläggning av hela verksamheten och en anmälan vid nedläggning av del av verksamheten.

I rättsfallet Eka Chemicals⁴²⁷ gällde omprövning av villkor avseende sanering av förorenat område. Miljööverdomstolen beslutade bland annat att verksamhetsutövaren inom 15 år efter att domen vunnit laga kraft genom bortgrävning skulle sanera förorenad mark och byggnader inom industriområdet. Domens

⁴²⁴ Mark- och miljööverdomstolen, dom 2021-11-18 i mål nr M 6459-20. Se även Miljööverdomstolen, dom 2007-04-24 i mål nr M 3455-06 (MÖD 2007:14) och dom 2008-06-03 i mål nr M 696-07 (MÖD 2008:22) för liknande resonemang.

⁴²⁵ Miljööverdomstolen, dom 2007-08-27 i mål nr M 2849-07 (MÖD 2007:34).

⁴²⁶ Miljööverdomstolen, dom 2008-06-03 i mål nr M 696-07 (MÖD 2008:22).

⁴²⁷ Miljööverdomstolen, dom 2010-11-10 i mål nr M 9766-09 (MÖD 2010:49) (Eka Chemicals).

prejudikatvärde beträffande omfattningen av saneringsåtgärderna är diskutabelt eftersom miljöskyddslagen (1969:387) tillämpades i målet.

9.1.1 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.⁴²⁸ 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 (se tillstånds rättskraft på Naturvårdsverkets webb naturvardsverket.se).

Miljööverdomstolen har i ett mål,⁴²⁹ 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 dom⁴³⁰ 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.

9.1.2 Sammanfattning av villkorsförslag

Nedan finns exempel på hur domstolen kan bemyndiga tillsynsmyndigheten att fatta beslut om vilka undersökningar och åtgärder som bör vidtas. 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

⁴²⁸ 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 samordnande och förebyggande åtgärder. Se också förordningen (2004:989) om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter.

⁴²⁹ Miljööverdomstolen, dom 2005-05-10 i mål nr M 8553-03 (MÖD 2005:23).

⁴³⁰ Miljööverdomstolen, dom 2008-06-03 i mål nr M 696-07 (Villkor om MIFO och avvecklingsplan).

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 I skall ha påbörjats bestäms till sex månader efter det att domen vunnit laga kraft.

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.

9.2 Villkor angående säkerhet

Tillstånd får göras beroende av att verksamhetsutövare ställer säkerhet för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som kan komma att behövas med anledning av verksamheten.⁴³¹ 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 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, stämmer det bäst med tankegångarna bakom balken att kräva säkerhet.⁴³²

⁴³¹ 16 kap. 3 § miljöbalken.

⁴³² Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 205 och Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar (2023, version 22, JUNO) kommentaren till 16 kap. 3 §.

För vissa slags verksamheter ska ett tillstånd alltid förenas med en skyldighet att ställa säkerhet. Om tillståndet omfattar deponering av avfall får tillstånd meddelas endast om verksamhetsutövaren ställer säkerhet för att de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten fullgörs eller vidtar någon annan lämplig åtgärd för sådant säkerställande.⁴³³ Även tillstånd till täkt får lämnas endast om det ställs säkerhet för uppfyllandet av de villkor som ska gälla för tillståndet.⁴³⁴ För verksamheter som ger upphov till utvinningsavfall och därmed omfattas av krav på en avfallshanteringsplan (bl.a. gruvor) gäller också att tillstånd ska förenas med en skyldighet att ställa säkerhet för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten.⁴³⁵ Även om det inte är en skyldighet, förenas tillstånd till en vindkraftverksamhet vanligtvis med krav på att ekonomisk säkerhet ställs. Huvudsyftet med att ställa krav på ekonomisk säkerhet är att slippa riskera att allmänna medel måste användas framöver för till exempel nedmontering och återställande av mark.

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.⁴³⁶ 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.⁴³⁷ 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.⁴³⁸ Säkerheten prövas av tillståndsmyndigheten.⁴³⁹

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 har uttalat att säkerhet i stället kan ställas successivt.⁴⁴⁰ Miljööverdomstolen har i en dom om tillstånd till utökad gruvverksamhet konstaterat att verksamhetsutövaren också var skyldig att ställa säkerhet för fullgörande av efterbehandlingsåtgärder avseende redan utförd deponering.⁴⁴¹

För mer tillsynsvägledning om ekonomisk säkerhet se Naturvårdsverkets webb (www.naturvardsverket.se) samt det handläggarstöd för bedömning och beslut om ekonomisk säkerhet för vissa anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter som

⁴³³ 15 kap. 35 § miljöbalken.

⁴³⁴ 9 kap. 6 e § miljöbalken.

⁴³⁵ 15 kap. 36 a–c §§, 22 kap. 1 och 25 h §§ miljöbalken samt förordningen (2013:319) om utvinningsavfall.

⁴³⁶ 16 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken.

⁴³⁷ Prop. 2006/07:95 s. 111.

⁴³⁸ Prop. 2006/07:95 s. 107.

⁴³⁹ 16 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken.

⁴⁴⁰ Miljööverdomstolen, dom 2005-03-21 i mål nr M 3659-02 (MÖD 2005:15) och Mark- och miljööverdomstolen, dom 2021-06-16 i mål nr M 813-20.

⁴⁴¹ Miljööverdomstolen, dom 2006-10-26 i mål nr M 8709-05 (MÖD 2006:58).

Naturvårdsverket tagit fram tillsammans med länsstyrelserna, inom ramen för Miljösamverkan Sverige (www.miljosamverkansverige.se). Handläggargrunden innehåller resonemang om särskilda skäl samt utgångspunkter för tillsynsmyndigheternas bedömning.

9.3 Omprövning av villkor

Tillsynsmyndigheten för den miljöfarliga verksamheten kan alltid, om det finns förutsättningar enligt 24 kap. 3 eller 5 § miljöbalken, initiera en omprövning eller återkallelse. Det är tillsynsmyndigheten som i första hand får kännedom om, eller kan inhämta, uppgifter som kan leda till slutsatsen att en omprövning eller återkallelse bör ske. Tillsynsmyndigheten har även ett ansvar att i tillsynen bedöma om tillståndsvillkoren är tillräckliga och i annat fall initiera en omprövning. 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.⁴⁴²

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.⁴⁴³ Omprövning kan också ske om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts.⁴⁴⁴ Ett efterbehandlingsbehov som inte uppmärksammades vid tillståndsprövningen skulle kunna 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.⁴⁴⁵ Det är alltså möjligt att i de fall en verksamhet har upphört, meddela de förelägganden som behövs, till exempel i fråga om efterbehandling.⁴⁴⁶

I 24 kap. 11 § miljöbalken 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 självman ta upp frågan om prövning.⁴⁴⁷ Läs mer om omprövning och återkallelse av tillstånd på Naturvårdsverkets hemsida (www.naturvardsverket.se).

⁴⁴² 26 kap. 1 § andra stycket 3 och 2 § andra stycket miljöbalken.

⁴⁴³ 24 kap. 5 § första stycket 1 miljöbalken.

⁴⁴⁴ 24 kap. 5 § första stycket 5 miljöbalken.

⁴⁴⁵ 24 kap. 5 § andra stycket miljöbalken.

⁴⁴⁶ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 258.

⁴⁴⁷ Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 259.

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 en fysisk person bedriva näringsverksamhet under en annan benämning än sitt eget namn, s.k. enskild firma. Exempelvis kan en fysisk person bedriva måleriverksamhet under namnet ”Kalles Måleri”.⁴⁴⁸ 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 (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag (som ofta kallas bolagslagen). Ett enkelt bolag föreligger om två eller flera (juridiska eller fysiska personer) har avtalat att utöva verksamhet i bolag utan att ett handelsbolag finns.⁴⁴⁹ 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 denna.⁴⁵⁰ Ett krav på utredning eller efterbehandling kan därför riktas mot dem alla eller endast en av dem. De kan därefter inbördes fördela ansvaret.

Enkla bolag registreras inte och saknar organisationsnummer.

⁴⁴⁸ Ofta anges firman som t.ex. ”Karl Persson m.u.f. (med uppgiven firma) Kalles Måleri”, varefter följer Karl Perssons personnummer.

⁴⁴⁹ 1 kap. 3 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

⁴⁵⁰ 4 kap. 5 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

Handelsbolag

Ett handelsbolag är ett enkelt bolag som förts in i handelsregistret.⁴⁵¹ Till skillnad från det enkla bolaget är handelsbolaget *en egen juridisk person*.⁴⁵² 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.⁴⁵³ Om en bolagsman utträder fortsätter den att vara ansvarig för historiska skyldigheter som uppstått före utträdet⁴⁵⁴ men ansvarar inte för bolagets framtida skyldigheter.⁴⁵⁵ En bolagsman vars avgång har registrerats i handelsregistret kan dock undgå ansvar för historiska skyldigheter till följd av preskription som inträder senast fem år efter det att avgången registrerades i handelsregistret.⁴⁵⁶

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*.⁴⁵⁷

⁴⁵¹ 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.

⁴⁵² 1 kap. 4 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

⁴⁵³ 2 kap. 22 § första meningen lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

⁴⁵⁴ Linskog, Lagen om handelsbolag och enkla bolag, En kommentar (2019, version 3, JUNO), kommentaren till 2 kap. 22 §.

⁴⁵⁵ 2 kap. 22 § andra meningen lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

⁴⁵⁶ 2 kap. 22 a § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

⁴⁵⁷ 1 kap. 2 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

Kommanditbolaget måste ha minst en komplementär.⁴⁵⁸ En juridisk person kan vara komplementär.

Eftersom kommanditbolaget är ett handelsbolag, är bolaget *en egen juridisk person*.⁴⁵⁹

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 (2005:551). 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. I ett aktiebolag *svarar ägarna inte personligen för bolagets förpliktelser*.⁴⁶⁰ 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 6.4.7.

Ekonomiska föreningar

En ekonomisk förening har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen, genom ekonomisk verksamhet i vilken medlemmarna deltar och regleras i lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.⁴⁶¹ 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.⁴⁶² Även en bostadsrättsförening är en ekonomisk förening,⁴⁶³ dock av speciellt slag.

⁴⁵⁸ 3 kap. 2 § första meningen lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

⁴⁵⁹ 1 kap. 4 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag.

⁴⁶⁰ 1 kap. 3 § första stycket aktiebolagslagen (2005:551).

⁴⁶¹ 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. 4 § första stycket lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.

⁴⁶² Jfr 1 kap. 7 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.

⁴⁶³ Se 1 kap. 1 § bostadsrättslagen (1991:614).

Den ekonomiska föreningen är en egen juridisk person och medlemmarna är fria från personligt ansvar för föreningens skulder.⁴⁶⁴ Krav på utredning eller efterbehandling ska riktas mot den ekonomiska föreningen. I detta avseende skiljer sig inte bostadsrättsföreningar från andra ekonomiska föreningar.

Samfällighetsföreningar

En samfällighetsförening är en sammanslutning, som kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter och vars medlemmar utgörs av delägarna i en samfällighet.⁴⁶⁵ 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 till skillnad från en ekonomisk förening inte fria från personligt ansvar för föreningens skulder.⁴⁶⁶ 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 och branschorganisationer. Det kan noteras att det inte finns någon särskild lagstiftning avseende ideella föreningar.

En ideell förening föreligger när en förening inte uppfyller en eller flera av kriterierna för att klassificeras som en ekonomisk förening. En ideell förening blir en egen juridisk person när föreningen antagit stadgar och valt en styrelse.⁴⁶⁷ 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. Stiftelser regleras i

⁴⁶⁴ Se 1 kap. 9 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar. Detta uttrycks genom formuleringen att enbart föreningens tillgångar får tas i anspråk för föreningens skyldigheter.

⁴⁶⁵ Samfällighetsföreningars verksamhet regleras bl.a. genom lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. Närmare bestämmelser och regler som berör samfällighetsföreningen framgår även av andra lagar beroende på vilken typ av samfällighetsförening som avses, se 1 kap. 1 § lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter och de lagar som anges där.

⁴⁶⁶ 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".

⁴⁶⁷ Andersson, m.fl., Lagen om ekonomiska föreningar, En kommentar (2022, version 5C, JUNO), kommentaren i avsnitt 2.3 till inledningen.

stiftelselagen (1994:1220). För en stiftelses förpliktelser svarar endast stiftelsens tillgångar, vilket innebär att ingen annan kan åläggas ett ansvar för stiftelsens förpliktelser.⁴⁶⁸ Krav på utredning eller efterbehandling ska riktas mot stiftelsen.

Konkursbo

Ett konkursbo är den juridiska person som övertar tillgångarna i ett bolag som går i konkurs. Konkursboet ska inte blandas ihop med konkursgäldenären, dvs. den juridiska person som fanns även före konkursen (se mer om konkursbo som verksamhetsutövare i avsnitt 3.2.8). Konkursgäldenären benämns vanligen konkursbolaget eller ”X-bolaget i konkurs”. Förvaltningen av ett konkursbo sköts av en eller flera konkursförvaltare. Ett föreläggande om efterbehandling m.m. bör ha konkursboet som adressat, om konkursboet 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, dvs. om konkursboet inte fortsatt eller på annat sätt bidragit till föreningen, bör adressaten vara ”X-bolaget i konkurs”.⁴⁶⁹

Ett konkursbo kan inte göras ansvarigt för konkursgäldenärens förpliktelser. Ett konkursbo kan dock bedriva egen verksamhet och svarar fullt ut för denna.⁴⁷⁰

Dödsbo

Ett dödsbo är *en juridisk person* som företräds av dödsbodelägarna (efterlevande make eller sambo, arvingar och universella testamentstagare) som gemensamt förvaltar den dödes egendom under boets utredning. Dödsbodelägarna kan företräda dödsboet mot tredje man samt har rätt att tala och svara i mål som rör boet.⁴⁷¹ Boets ansvar är begränsat till de tillgångar som den döde efterlämnar och dödsbodelägarna har inget personligt ansvar för den avlidnes skulder.⁴⁷² 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 (såsom ansvar för avhjälpande) och krav på fortsatta åtgärder därmed aktualiseras, kan dödsboet uppträda som juridisk person på nytt även efter det att dödsboet har avvecklats.⁴⁷³

⁴⁶⁸ 1 kap. 4 § andra stycket stiftelselagen (1994:1220).

⁴⁶⁹ Se även SOU 2007:21 s. 187 f.

⁴⁷⁰ Se vidare under avsnitt 3.2.8 och 3.4.4.

⁴⁷¹ 18 kap. 1 § ärvdabalken (1958:637).

⁴⁷² Walin och Lind, Kommentarer till ärvdabalken Del II (2023, version 6Ö, JUNO), inledningen till kommentaren till 21 kap.

⁴⁷³ Walin och Lind, Kommentarer till ärvdabalken Del II (2023, version 6Ö, JUNO), kommentaren till 18 kap. 1 §.

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.

Krav på utredning eller åtgärder ska riktas mot dödsboet genom dess delägare.⁴⁷⁴

⁴⁷⁴ Se 18 kap. 1 a § ärvdabalken rörande delgivning av dödsbon.

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 Försvarsinspektören för hälsa och miljö är tillsynsmyndighet.

Sammanfattning av ansvarsutredningens viktigaste slutsatser.

Mer information och tips om ansvarsbedömning och ansvarsutredning finns på länsstyrelsernas webbplats, ebh-portalen (www.ebhportalen.se).

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, fastighetsförvärvares ansvar, avhjälpandesansvarets 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 avhjälpandeåtgärder. Redogör för varför objektet behöver utredas eller avhjälpas, 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 föroreningssituationen 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 till ny geografisk plats.
- 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). Information om namnbyten finns även i näringslivsregistret. När man vet vilka år som är intressanta för ev förändringar i och mellan bolag kan information finnas i årsredovisningar för de aktuella bolagen och åren. Årsredovisningar kan beställas eller för senare år laddas ner hos Bolagsverket.

Ställning bör också tas till om tillsynsmyndigheten anser att ansvaret är solidariskt två eller flera verksamhetsutövare emellan.

5. FÖRVARINGSFALL

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:

- Behov av avhjälpandeåtgärder 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).

6. FASTIGHETSFÖRVÄRVARENS SUBSIDIÄRA ANSVAR

Här beskrivs fastighetsförhållandena inom området. Om fastigheten har förvärvats efter den 31 december 1998 kan fastighetsförvärvaren 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 näringsfastighet eller en fastighet med privatbostad. Uppgifter om när fastighetsägare informerats om att föroreningsskada föreligger eller kan föreligga, kan även finnas i länsstyrelsernas databas över förorenade områden (EBH-stödet) om aktuell fastighet är registrerad där.

- Andra omständigheter av betydelse (t.ex. exploateringsförutsättningar och köpeskillning).

I ansvarsutredningen bör tillsynsmyndigheten ta ställning till om solidariskt ansvar för två eller flera av fastighetsförvärvarna föreligger.

7. BEDÖMNING

7.1 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:

- Behov av avhjälpandeåtgärder 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

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).

INFORMATIONSKÄLLOR FÖR UNDERLAG TILL ANSVARSUTREDNINGEN

Myndighetens ärendesystem och arkiv, t.ex. handelsregistret hos länsstyrelsen EBH-stödet (webbaserad databas med information om misstänkt samt konstaterat förorenade områden hos länsstyrelsen).

Näringslivsregistret, Bolagsverket, (pågående och bolag nedlagda efter 1960)
<http://www.bolagsverket.se>

Riksarkivet (äldre bolag avslutade före 1961), <http://www.riksarkivet.se>

Fastighetsregistret, Lantmäteriet, www.lantmateriet.se/sv/Fastigheter/Fastighetsinformation/Fastighetsregistret/

Domar, www.rattsinfosok.dom.se/lagrummet/index.jsp

Rättsfall och domar (EBH-portalen): <https://www.ebhportalen.se/juridik-ansvar/vagledande-rattsfall/>

AU-tomaten är ett handläggarsöd som tagits fram av länsstyrelserna i form av en interaktiv process för utredning av ansvar och upprättande av ansvarsutredningar.
www.ebhportalen.se/juridik-ansvar/automaten-start/

Bilaga 3: Referenslista med domar

In-stans	Målnr	Beslutsdatum	Ev övr nummer	Sakfråga	Namn	Återfinns i avsnitt
HD	T 5830-19	2020-12-15	NJA 2020 s. 997	Preklusion	Föreningsskadan på Linneduken	5.6.1, 5.6.2
HD	T 2052-10	2012-03-26	NJA 2012 s. 125	Verksamhetsutövaransvar vid exploatering	Kustbostäder i Oxelösund	3.2.7, 4.3
HD	T 1356-08	2010-11-18	NJA 2010 s. 516	Utformning av tillstånd		6.5.1
HD	Ö 999-04	2006-12-20	NJA 2006 s. 662	Konkursboets ekonomiska ansvar		3.2.8, 3.2.9
HD		1980-03-17	NJA 1980 s. 116	Laga domstol		6.5.1, 6.7.2
RÅ	RÅ 1998 ref. 26	1998-06-15		Skyldighet att utföra undersökningar		3.4.1
RÅ	RÅ 1997 ref. 12 (II)	1997-01-16		Fastighetsägarens ansvar är underställt verksamhetsutövarens		3.4.1
RÅ	RÅ 1997 ref. 12 (I)	1997-01-16		Olja i urinbrunn, fastighetsägarens ansvar		3.4.1
Svea hovrätt	T 14767-22	2023-12-06		Fordran angående vidtagna åtgärder med anledning av verkställighet hos Kronofogdemyndigheten		6.7.1, 6.7.2
Hovrätten Västra Sverige	B 3450-02	2003-04-30		Underrättelseskyldighet		6.10

MÖD	M 8453-22	2023-08-30		Uttömd verksamhetskrets innan krav kan riktas mot fastighetsägaren		2.2.3, 3.3.1, 6.1.1, 6.5.1
MÖD	M 8447-22	2023-08-30		Uttömd verksamhetskrets innan krav kan riktas mot fastighetsägaren		2.2.3, 3.3.1, 6.1.1, 6.5.1
MÖD	M 1457-21	2022-06-09	MÖD 2022:10	Tidpunkten för förorenings uppkomst, skälighetsbedömning av ansvar för föroreningar		4.1
MÖD	M 8740-20	2023-06-02		Preklusion		3.2.2, 4.3, 4.5, 6.6.7
MÖD	M 11752-20	2022-03-23		Föreläggande om undersökningsplan enligt 26 kap. MB		6.5.1
MÖD	M 7638-21	2022-02-22	MÖD 2022:2	Rätt adressat vid Inkrämöverlåtelse	Kem-Man	3.2.4, 6.4.2
MÖD	M 13115-20	2021-12-21	MÖD 2021:28	Regresstalan		
MÖD	M 6459-20	2021-11-18		Behov av villkor om avhjälpande i dom om tillstånd		9.1
MÖD	M 813-20	2021-06-16		Villkor om ekonomisk säkerhet som ställs successivt		9.2
MÖD	M 9303-19	2021-04-12	MÖD 2021:6	Föreläggandes giltighet mot ny ägare		6.6.5
MÖD	M 2771-20	2021-03-12		Tillsyn. Verksamhetsutövare vid jordbruksarende		3.2.3
MÖD	M 4221-18	2020-12-04	MÖD 2020:38	Avhjälpandansvar		6.5.1
MÖD	M 12294-18	2020-01-16		Fastighetsägarens ansvar vid likvidation		3.3.4

MÖD	M 9225-18	2019-11-28		Föreläggande att vidta utredningar med stöd av 10 kap. MB		2.2.3, 3.2.11, 6.1.1, 6.5.1
MÖD	M 4624-17	2019-03-04	MÖD 2019:3	Fördelningstalan solidariskt ansvar vid skadelöshetsåtagande		4.5
MÖD	M 8912-17	2018-05-15		Fastighetsägaren är att betrakta som verksamhetsutövare, flera olika hyresgäster förvarar miljöfarligt avfall.		3.4.1
MÖD	M 1383-17	2018-02-23	MÖD 2018:3	Fastighetsägarens efterbehandlingsansvar		3.3.1
MÖD	M 682-17	2017-12-11		Ansvar för utredningar		3.2.12, 4.1.2, 4.3
MÖD	M 1189-17	2017-08-15		Rätt adressat vid fusion		3.2.4, 6.4.1
MÖD	M 2649-16	2017-04-21	MÖD 2017:63	Strängare krav för att uppfylla miljö kvalitetsnorm för vatten.		2.1.2
MÖD	M 7800-16	2017-03-20	MÖD 2017:2	Rättelse på den felandes bekostnad		3.2.3, 6.7.2
MÖD	M 1930-16	2017-01-18		Föreläggande att utföra inventering och riskklassning		3.2.4
MÖD	M 8829-16	2016-12-22	MÖD 2016:22	Fastighetsägarens ansvar		3.3.1, 4.1.4
MÖD	M 3940-16	2016-04-12		Rätt adressat		3.2.2
MÖD	M 7133-15	2016-02-19		Föreläggande om undersökning av tre deponier. Deponierna sågs som en del av verksamheten.	Bäckhammars bruk	3.2.10, 3.4.2
MÖD	M 653-16	2016-02-09	MÖD 2016:3	Verkställighetsförordnande		6.6.3

MÖD	M 1945-15	2015-08-27		Förbud av drift.		2.1.1
MÖD	M 8398-14	2015-05-05	MÖD 2015:19	Konkursbo bedrev genom förvaring miljöfarlig verksamhet.	Vallby	3.4.4
MÖD	M 5747-14	2015-02-05	MÖD 2015:6	Föreläggandes giltighet mot ny ägare		6.6.5
MÖD	M 2626-14	2015-01-16	MÖD 2015:49	Solidariskt ansvar.	Kustbostäder i Oxelösund	4.3, 4.5
MÖD	M 2184-14	2014-10-23	MÖD 2014:32	Stöd för föreläggande		6.6.1
MÖD	M 11012-13	2014-05-07	MÖD 2014:14	Fastighetsägarens efterbehandlingsansvar	Jernhusen	3.3.1
MÖD	M 1784-13	2014-01-21	MÖD 2014:2	Föreläggande miljötekniska sedimentundersökningar, begränsning av ansvaret. Tillämplig lydelse av 10 kap. miljöbalken.	Falkvarv	2.2.2, 3.2.12, 4.1, 4.1.2, 4.3
MÖD	M 4233-13	2013-11-06	MÖD 2013:36	Föreläggande att vidta åtgärder, tillämplig lydelse av 10 kap. miljöbalken.		2.2.2, 3.2.10, 3.4.4, 4.1
MÖD	M 11429-12	2013-06-26	MÖD 2013:28	Moderbolags ansvar för dotterbolag	Proton Finishing	3.2.5, 6.4.7
MÖD	M 3960-12	2012-10-05		Faktiskt drift, verksamheterna före och efter den 30 juni 1969 bedömdes tillhöra samma miljöfarliga verksamhet.	Kubikborg	3.2.10

MÖD	M 3001-12	2012-06-29		Inkrämöverlåtelse. Verksamheten som köparen bedrev var inte så annorlunda att den tekniskt och miljömässigt var av annan art än den tidigare bedrivna verksamheten.	Tärnsjö garveri	3.2.4
MÖD	M 8073-10	2011-05-31	MÖD 2011:25	Efterbehandlingsansvar	Preem	6.5.1
MÖD	M 1954-10	2011-01-18	MÖD 2011:1	Verksamhetsutövarens ansvar inte uttömt		3.3.1, 3.3.4
MÖD	M 8489-09	2010-12-22	MÖD 2010:45	Föreläggande om vilka efterbehandlingsåtgärder som var motiverade och skäligen att vidta i ett förorenat område, samt fråga om ansvarets omfattning.	Nässjö	4.1
MÖD	M 9766-09	2010-11-10	MÖD 2010:49	Villkor om efterbehandling i tillstånd	Eka Chemicals	9.1
MÖD	M 5664-09	2010-06-23	MÖD 2010:24	Skälighet vid åtgärd	Hjortsberga	4.1
MÖD	M 6598-09	2010-06-23	MÖD 2010:19	Skälighet vid åtgärd	SJ Uppsala	4.1
MÖD	M 6231-09	2010-06-23	MÖD 2010:18	Skälighet vid åtgärd	Tölö	4.1
MÖD	M 2018-09	2010-06-09	MÖD 2010:23	Faktiskt och rättslig möjlighet	Foria	3.2.2, 3.2.3
MÖD	M 491-09	2010-06-08	MÖD 2010:31	Skälighet vid åtgärd	Mossgruppen	4.1
MÖD	M 9298-08	2010-06-08	MÖD 2010:17	10 kapitlets tillämplighet, verksamhetens omfattning	Forsbacka bruk	2.2.3, 3.2.10, 3.2.11, 6.1.1
MÖD	M 8535-08	2010-03-31	MÖD 2010:11	Förvaringsfall eller föroreningsfall	Norra industriområdet, Fagersta	3.4.1, 3.4.2, 6.2.4

MÖD	M 6329-08	2010-03-31	MÖD 2010:10	Förvaringsfall eller föroreningsfall		2.2.3, 3.4.1, 3.4.2, 6.2.4
MÖD	M 2535-08	2009-12-21	MÖD 2009:36	Sulfitmassatillverkning	Sulfitmassatillverkning	3.2.10
MÖD	M 7733-08	2009-03-03		Förvaringsfall		3.4.1
MÖD	M 2599-07	2008-06-18	MÖD 2008:11	Undersökning av deponi nedlagd före 1969 på ett avstånd från industrin	Tarkett	3.2.10, 3.4.1, 3.4.2, 6.2.4
MÖD	M 4537-07	2008-06-04	MÖD 2008:14	Konkursbos ansvar för undersökning av deponier och damm	Konkursbos ansvar för undersökning av deponier och damm	3.2.8
MÖD	M 8370-06	2008-06-04	MÖD 2008:13	Konkursbos ansvar för deponi	Konkursbos ansvar för deponi	3.2.8, 3.4.4
MÖD	M 696-07	2008-06-03	MÖD 2008:22	MIFO-villkor vid prövning		9.1
MÖD	M 2849-07	2007-08-27	MÖD 2007:34	Förorenade områden bör hanteras inom tillsyn och ej i prövning		9.1
MÖD	M 3455-06	2007-04-24	MÖD 2007:14	Villkor om markförorening		9.1
MÖD	M 4141-06	2006-12-11	MÖD 2006:63	Olagligt tippat avfall	Kriterier för förvaringsfall	3.4.1, 4.1.5
MÖD	M 9983-04	2006-11-09	MÖD 2006:53	Vattentoalett i skärgården		2
MÖD	M 8709-05	2006-10-26	MÖD 2006:58	Ekonomisk säkerhet för efterbehandling		9.2
MÖD	M 816-05	2006-06-29	MÖD 2006:36	Undersökning vid flera förorenare	Balticgruppen	3.2.4, 6.4.1
MÖD	M 9894-05	2006-05-30	MÖD 2006:26	Exploatörens solidariska ansvar	Tenhult	3.2.7
MÖD	M 2812-05	2005-11-03	MÖD 2005:64	Faktisk och rättlig rådighet	Sita	3.2.2, 3.2.3
MÖD	M 3195-04	2005-07-21	MÖD 2005:37	Vad är anläggning för deponering		3.4.2
MÖD	M 8552-03	2005-07-13	MÖD 2005:32	Faktisk drift	Hörnefors	3.2.10
MÖD	M 5338-04	2005-05-23	MÖD 2005:30	Faktisk drift efter 1969, bedömning	Klosterns fabriker	3.2.10, 4.1

				av skälighet i utredningsåtgärder.		
MÖD	M 3079-04	2005-05-17	MÖD 2005:29	Konkursbos ansvar för villkor i tillstånd	Konkursbos ansvar för villkor i tillstånd	3.2.8, 3.4.4
MÖD	M 8553-03	2005-05-10	MÖD 2005:23	Tillståndsprövning, tillståndet förenades bl.a. med ett villkor om skyldighet för bolaget att i god tid före en nedläggning av verksamheten till tillsynsmyndigheten ge in en avvecklingsplan		9.1.2
MÖD	M 3659-02	2005-03-21	MÖD 2005:15	Villkor om ekonomisk säkerhet som ställs successivt		9.2
MÖD	M 9822-02	2003-12-05	MÖD 2003:127	Inkrämsöverlåtelse, fråga om jämkning av ansvar för utredningar.	Arvamet	3.2.4, 4.1.1
MÖD	M 5939-01	2002-02-20	MÖD 2002:16	Konkursbos rådgivning vid förvaringsfall	Lastbilen i Gällivare	3.2.1, 3.2.8, 4.1
KN	B 31/91	1997-01-29		Fastighetsägarens ansvar är subsidiärt i förvaringsfall		3.4.1
KN	B 14/97	1997-01-29		Rätt adressat		3.2.2
KN	B 265/96	1996-12-20		Geografiskt samband		3.2.10
KN	B 159/93	1993-10-12		Konkursbos ansvar för att uppfylla villkor kopplat till tillstånd		3.4.4
KN	B 250/92	1992-12-18		Konkursbo bedrev genom förvaring miljöfarlig verksamhet.	Saltsyramålet	3.4.4

MD	M 4148-21	2022-01-24		Anmälningsskyldighet enligt 28 § FMH		8.1
MD	M 3645-14	2015-02-02		Anmälningsskyldighet enligt 28 § FMH		8,1
MD	M 1659-07	2008-02-07		Inkråmsöverlättelse		3.2.4
MD	M 666-07	2008-02-06		Undersökning av gruvavfalls påverkan	Gruvavfall Norsjö	3.4.1
MD	M 684-07	2008-02-06		Undersökning av gruvavfalls påverkan	Granliden	3.4.1
MD	M 683-07	2008-02-06		Undersökning av gruvavfalls påverkan	Bjurforsgruvan	3.4.1
MD	M 2654-05	2006-06-14		Inkråmsöverlättelse		3.2.4
MD	M 2694-05	2006-06-14		Inkråmsöverlättelse	Inkråmsöverlättelse	3.2.4
MD	M 495-05	2005-03-24		Solidariskt ansvar mellan verksamhetsutövare		4.3

Bilaga 4: Lydelse av 10 kap. miljöbalken före 1 augusti 2007

Ansvar för utredning och efterbehandling

1 § Detta kapitel 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.

2 § 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).

3 § Kan inte någon verksamhetsutövare utföra eller bekosta efterbehandling av en förorenad fastighet är var och en efterbehandlingsansvarig som förvärvat fastigheten och vid förvärvet känt till föroreningarna eller då borde ha upptäckt dem. Avser förvärvet en privatbostadsfastighet enligt 2 kap. 13 § inkomstskattelagen (1999:1229) ansvarar endast en förvärvare som känt till föroreningen. I fråga om 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.

Första stycket tillämpas inte när en bank eller ett kreditmarknadsföretag har förvärvat en fastighet för att skydda fordran enligt 7 kap. 3 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

4 § Efterbehandlingsansvaret innebär att den ansvarige i skäligen omfattning ska 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 ska bestämmas ska 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, ska även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning.

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

5 § 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.

6 § Om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 2 §, ska 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 ska dock ansvara endast för den del som motsvarar bidraget.

Vad de solidariskt ansvariga har betalat ska fördelas mellan dem efter vad som är skäligen med hänsyn till den omfattning i vilken var och en har medverkat till föroreningen och till omständigheterna i övrigt.

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

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

8 § I frågor om ansvar för kostnader att utreda föroreningar inom ett sådant mark- eller 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.

Upplysningsskyldighet

9 § Den som äger eller brukar en fastighet ska 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.

Miljöriskområden

10 § Länsstyrelsen ska genom beslut förklara ett 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 beaktas föroreningarnas hälso- och miljöfarlighet, föroreningsgraden, förutsättningarna för spridning och den omgivande miljöns känslighet.

11 § Länsstyrelsen får vid vite förelägga den som är ansvarig enligt 8 § att ge in den utredning som behövs för prövningen. I föreläggandet får länsstyrelsen föreskriva om tillträde för efterbehandling enligt 28 kap. 5 §. Länsstyrelsen kan även låta utföra nödvändig utredning på den ansvariges bekostnad.

12 § 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.

Sådana inskränkningar och sådan anmälningsplikt som anges i första stycket får avse grävning, schaktning och markarbeten, bebyggelseåtgärder, ändrad markanvändning samt andra åtgärder som kan innebära

- att belastningen av föroreningar i och omkring området kan komma att öka,
- att den miljömässiga situationen annars försämras, eller
- att framtida efterbehandlingsåtgärder försvåras.

Länsstyrelsen får även besluta att sådana åtgärder inte får vidtas eller att fastighet inte får överlätas förrän nödvändiga markundersökningar har utförts.

13 § Länsstyrelsen ska ändra eller meddela nya villkor eller upphäva beslutet om miljöriskområde när ett miljöriskområde har efterbehandlats eller när föroreningarna där av någon annan orsak minskat så att meddelade villkor om inskränkningar i markanvändningen eller andra försiktighetsmått inte längre är nödvändiga.

14 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om miljöriskområden.

Ansvar för avhjälpande av miljöskador

En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis

Denna vägledning publicerades 2012 och har uppdaterats under 2024. I vägledningen tar vi upp miljöbalkens bestämmelser om miljöskador och redogör för den praxis som har utvecklats på området. Målet är att det avhjälpande av miljöskador som bekostas av de ansvariga ska bli fler så att fler områden åtgärdas.

I många fall är det inte enkelt att avgöra vem som är ansvarig för miljöskadan och vem som tillsynsmyndigheten kan kräva bekostar utredning, efterbehandling eller andra åtgärder för att avhjälpa miljöskador.

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.