



# JURIDICUM

## **KOMMUNERS ANSVAR VID AVHJÄLPANDE AV MILJÖSKADA**

**Av Frida Stange**

**Handledare: Johanna Rosenqvist**

**Examensarbete med praktik 30 poäng i  
miljörätt**

**Stockholm höstterminen 2011**

## INNEHÅLL

<b>1. Inledning</b> .....	<b>2</b>
1.1 Läget i Sverige idag .....	4
1.2 Syfte och frågeställning .....	7
1.3 Metod och material .....	7
1.4 Avgränsningar .....	8
<b>2. Avhjälpandeansvaret</b> .....	<b>9</b>
2.1 Principen om att förorenaren betalar .....	10
2.2 Begreppet föroreningskada .....	11
2.3 Avhjälpandeansvarets omfattning .....	13
2.4 Verksamhetsutövarens ansvar .....	14
2.5 Fastighetsägarens ansvar .....	17
2.6 Skälighetsbedömningen .....	19
2.7 Ansvar vid konkurs .....	22
<b>3. Avhjälpandeansvaret för kommuner</b> .....	<b>23</b>
3.1 Kommuners tillsynsansvar .....	23
3.2 Kommuners arbete med förorenade områden .....	25
3.3 Analys av typfallen .....	26
<b>4. Statlig finansiering för avhjälpande av förorenade områden</b> .....	<b>29</b>
4.1 Förordning om statsbidrag för förorenade områden .....	29
4.2 Saneringsförsäkringen .....	31
4.2.1 Saneringsförsäkringens omfattning .....	31
4.3 Prioritering av förorenade områden .....	33
4.4 Databas för förorenade områden .....	34
<b>5. Sammanfattande diskussion</b> .....	<b>35</b>
5.1 Kommuners ansvar för förorenade områden .....	36
5.2 Problem med regleringen av föroreningsskador .....	37
5.3 Förslag på ändringar i lagstiftningen .....	39
<b>6. Slutord</b> .....	<b>40</b>
<b>7. Källförteckning</b> .....	<b>42</b>

## 1. Inledning

Markföroreningar är något som länge varit ett miljöproblem både i Sverige och utomlands. Under hundratals år har industrier förorenat miljön och avfall har i brist på kunskap och regler deponerats när miljökraven var mindre stränga än idag.<sup>1</sup> Under de senaste trettio åren har satsningar gjorts för att minska industriutsläppen från pågående verksamheter. Idag utgör i Sverige de förorenade områdena ett större hot än de pågående miljöfarliga verksamheterna.

Grundtanken är att förorenaren<sup>2</sup> ska ansvara för avhjälpande av dessa föroreningar, men vad händer om denne inte finns tillgänglig för krav? För att förorenade områden ska kunna åtgärdas krävs det insatser från olika aktörer i samhället. Samhället kan genom statliga och kommunala myndigheter ställa krav på verksamhetsutövare och fastighetsägare att avhjälpa föroreningsskador eller olägenheter som en verksamhet har orsakat.<sup>3</sup> Kommuner spelar som tillsynsmyndighet för verksamheter en viktig roll i arbetet med förorenade områden.<sup>4</sup>

Problematiken som tas upp i den här uppsatsen handlar om förorenad mark och om kommuner har ett ansvar när de misstänker eller upptäcker en sådan förorening.<sup>5</sup> Det kan vid markföroreningar vara svårt att avgöra vem som har orsakat skadan och vem som har ett avhjälpandeansvar.<sup>6</sup> Kommuner kan behöva ta ställning till vem som ska ha ett ansvar för avhjälpande och hur avhjälpandet ska gå till. Problemen att hitta den ansvarige för avhjälpande uppstår framför allt när områden har förorenats innan tillkomsten av den moderna miljölagstiftningen.<sup>7</sup> Det kan bli särskilt svårt när de verksamheter som förorenat har gått i konkurs. Problemen kan även uppstå när en

---

<sup>1</sup> Angående detta stycke se *Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning*, remissversion 2006-03-31, s. 9.

<sup>2</sup> Förorenarens ansvar för avhjälpande framgår av principen om att förorenaren betalar, se vidare avsnitt 2.1.

<sup>3</sup> Se 26 kap. MB.

<sup>4</sup> Prop. 2008/09:217, s. 34.

<sup>5</sup> Frågeställningarna som tas upp blev tydliga under min praktiktjänstgöring på Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund 28/3-3/6 2011.

<sup>6</sup> Prop. 1997/98:45 I, s. 234.

<sup>7</sup> Verksamhetsutövarens ansvar omfattar endast skador från verksamheter vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969 och verkningarna av verksamheten fortfarande pågick vid miljöbalkens ikraftträdande, 8 § Lag (1998:811) om införande av miljöbalken.

markägare, som har ett subsidiärt ansvar för avhjälpande, inte har känt till föreningen vid förvärvet av en fastighet eller har förvärvat marken före miljöbalkens ikraftträdande.<sup>8</sup> Om en sådan förening inte avhjälpas kan det innebära svåra konsekvenser för samhället i och med att det finns en risk för att föreningarna sprids eller att någon skadas av dem.

I storstadsområden saneras ofta förorenade områden i samband med exploatering t.ex. när ett industriområde görs om till bostadsområde.<sup>9</sup> Markundersökningar kommer ofta in som en naturlig del i samband med utbyggnad eller exploatering av fastigheter.<sup>10</sup> Eftersom en utredning om ansvar för efterbehandling kan ta lång tid anses det ofta mer lönsamt för exploitören att själv stå för saneringskostnaden för att inte bromsa upp verksamheten.<sup>11</sup> I den här studien ligger fokus dock på de skador som inte kan saneras i samband med exploatering.

För att få en bättre förståelse för problematiken ges i studiens första del en beskrivning av rättsläget. Här diskuteras det generella avhjälpandeansvar som följer av 10 kap. MB. Därefter följer en analys av problematiken vid en konstaterad förorening där det inte går att hitta någon ansvarig för avhjälpande. Fokus ligger i analysdelen på kommuners ansvar för förorenad mark och eventuella brister i regleringen för kommuner. Nedan presenteras de typfall som ligger till grund för analysen:<sup>12</sup>

### Typfall A

En markförening har kommit till en kommuns kännedom. Det finns ingen verksamhetsutövare som kan stå för avhjälpande av föreningen, verksamheten som drevs på platsen har gått i konkurs och konkursboet har inga tillgångar. Fastighetsägaren har inte bort upptäcka någon förorening och är därför fri från ansvar.

---

<sup>8</sup> Markägarens ansvar gäller endast om fastigheten har förvärvats efter miljöbalkens ikraftträdande, se 15 § Lag (1998:811) om införande av miljöbalken.

<sup>9</sup> Prop. 2008/09:217, s. 19.

<sup>10</sup> Naturvårdsverkets rapport 5835, s. 21.

<sup>11</sup> SOU 2006:39, s. 74.

<sup>12</sup> Typfallen har formulerats med hjälp av Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund och genom att titta på mål från miljööverdomstolen (MÖD). Typfallen är exempel på fall där kommuners ansvar är oklart.

## Typfall B

Förorenad mark har upptäckts på en fastighet. Det förorenade området omfattas av bestämmelserna i 10 kap. MB men utgör inte ett prioriterat område<sup>13</sup> vilket medför att statligt bidrag inte kan beviljas för avhjälpande. Det finns en verksamhetsutövare som till viss del har förorenat marken men det är endast skäligt att denne står för 50 % av kostnaderna för efterbehandling, de resterande 50 % måste finansieras på annat sätt.<sup>14</sup>

### **1.1 Läget i Sverige idag**

Idag finns det i Sverige uppskattningsvis ca 80 000 områden där det misstänks finnas föroreningar eller där föroreningar har konstaterats.<sup>15</sup> Av de förorenade områdena uppskattas 1500 områden utgöra mycket stor risk för människors hälsa och miljön (riskklass 1) och 15 000 områden stor risk (riskklass 2).<sup>16</sup> På flera håll i landet utgör de förorenade områdena idag en högre risk för miljön än de pågående miljöfarliga verksamheterna.<sup>17</sup>

Arbetet med förorenade områden domineras av statliga insatser; det gäller främst särskilt angelägna objekt där det saknas en ansvarig adressat för kraven.<sup>18</sup> För att förbättra arbetet med förorenade områden är det nödvändigt att insatser även görs i samband med tillsyn och prövning (av tillsynsmyndigheter).<sup>19</sup>

Miljörättens grundprincip och det övergripande målet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling.<sup>20</sup> Ansvar för detta har i Sverige främst lagts på myndigheter.<sup>21</sup> Genom de olika miljökvalitetsmålen (se nedan) har man gjort ett försök att

---

<sup>13</sup> Se mer om prioriterade områden i avsnitt 4.3.

<sup>14</sup> Vid avhjälpande av föroreningsskador ska avhjälpande ske i den omfattning som anses skäligt, se 10 kap. 4 § MB.

<sup>15</sup> Skogsjö, *Lägesbeskrivning av arbetet med att avhjälpa sådana föroreningsskador som avses i 10 kap. miljöbalken*, s. 2.

<sup>16</sup> Prop. 2008/09:217 s. 18.

<sup>17</sup> *Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning*, remissversion 2006-03-31, s. 9.

<sup>18</sup> *Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning*, remissversion 2006-03-31, s. 9.

<sup>19</sup> *Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning*, remissversion 2006-03-31, s. 10.

<sup>20</sup> Se 1 kap. 1 § MB.

<sup>21</sup> Michanek, *Den svenska miljöretten*, s. 39.

konkretisera principen.<sup>22</sup> Miljööverdomstolen (MÖD) har i några få avgöranden hänvisat till tolkningen av hållbarhetsbegreppet.<sup>23</sup>

I ett av målen<sup>24</sup> nekades en privatperson tillstånd att installera en vattentoalett i Stockholms skärgård med hänsyn till att om varje fastighetsägare skulle ges en sådan möjlighet skulle det vara en risk för miljöbalkens mål om en hållbar utveckling.

Här har MÖD poängterat att tillämpningen av hänsynsreglerna i 2 kap. MB måste ske i samspel med principen om en hållbar utveckling.

Regeringen har fastställt olika nationella miljömål, så kallade miljö kvalitetsmål där *Gifrfri miljö* är ett av dem.<sup>25</sup> Målet innebär att miljön ska vara fri från ämnen och metaller som har skapats eller utvunnits i samhället och som kan vara ett hot mot människors hälsa eller den biologiska mångfalden.<sup>26</sup> Två av delmålen i *Gifrfri miljö* handlar om efterbehandling eller avhjälpande av föroreningsskador enligt 10 kap. MB. Delmål 6 som i princip bedöms vara uppfyllt,<sup>27</sup> innebär att alla förorenade områden som medför akuta risker vid direkt exponering eller områden som hotar betydelsefulla vattentäkter eller värdefulla naturområden ska vara utredda och vid behov åtgärdade vid utgången av år 2010.<sup>28</sup> Delmål 7 innebär att miljöproblemet med prioriterade förorenade områden i sin helhet ska vara löst till år 2050.<sup>29</sup> Målet anses som möjligt att nå men då måste takten med sanering av förorenade områden ökas både när det gäller statlig och privat finansiering.<sup>30</sup> Noteras bör att miljö kvalitetsnormerna är direkt riktade till kommuner och myndigheter och innebär att tillsynsmyndigheter med stöd av 26 kap. 9 § MB kan meddela de förbud eller ställa de krav som behövs för att normerna skall efterlevas.<sup>31</sup>

---

<sup>22</sup> Miljöbalkskommentar till 1 kap. 1 § MB, Lydelse 2011-09-17, Zeteo.

<sup>23</sup> Se bl.a. MÖD 2005:66 och MÖD 2006:53.

<sup>24</sup> Se MÖD 2006:53.

<sup>25</sup> Se Prop. 2004/05:150, s. 49 ff.

<sup>26</sup> Se Prop. 2004/05:150, s. 49.

<sup>27</sup> Skogsjö, *Lägesbeskrivning av arbetet med att avhjälpa sådana föroreningsskador som avses i 10 kap. miljöbalken*, s. 9.

<sup>28</sup> Se prop. 2004/05:150 s. 67.

<sup>29</sup> Se prop. 2004/05:150 s. 67.

<sup>30</sup> Prop. 2008/09:217, s. 20.

<sup>31</sup> Prop. 1997/98:45 II, s. 593.

De viktigaste verktygen för att få bukt med problemen med förorenade områden är miljö kvalitetsmålen, lagstiftningen om förorenade områden och statsbidrag<sup>32</sup> för sanering och återställande av förorenade områden.<sup>33</sup> Miljö kvalitetsmålen främsta uppgift är att driva på arbetet och ge en tidsram som mål för arbetet. Lagstiftningen har en viktig roll för att kräva ansvar från verksamhetsutövare och fastighetsägare. Slutligen hjälper det statliga anslaget till att undanröja risker med förorenade områden för människors hälsa och miljön där ansvarig verksamhetsutövare eller fastighetsägare saknas.

Målet är att förorenade områden även ska kunna avhjälpas frivilligt men det är det legala ansvaret som är den dominerande drivkraften för att t.ex. företag ska företa markundersökningar och avhjälpa föroreningsskador.<sup>34</sup> Det har i förarbetena till miljöbalken uttryckts att miljöarbetet i framtiden bör kännetecknas av att företag och myndigheter konkurrerar om att ligga långt fram i arbetet och att de ställer krav på varandra.<sup>35</sup> Här får man dock inte glömma att många kommuner och företag idag arbetar framgångsrikt med efterbehandling.<sup>36</sup> Ett exempel på detta är Göteborgs stad som har arbetat fram ett system för *kompensationsåtgärder*<sup>37</sup> i samband med exploatering.<sup>38</sup> Kompensationsåtgärderna innebär att exploatören kompenserar för den negativa påverkan som exploateringen i ett visst område har orsakat. I första hand ska ett förlorat värde eller en funktion återskapas, om detta inte är möjligt ska nya värden skapas på en annan plats. Innan kompensation övervägs ska en exploatör vidta skyddsåtgärder och minimera påverkan på miljön. Kompensationsåtgärder bygger på frivillighet och åtagandena från en exploatör säkras i ett exploateringsavtal; så länge som exploatören går med på mer långtgående krav än de som lagstiftningen ställer kan avtalet omfatta vad som helst.

---

<sup>32</sup> Angående statsbidrag se vidare kapitel 4.

<sup>33</sup> Angående detta stycke se prop. 2008/09:217, s. 17.

<sup>34</sup> Rapport 5835, Naturvårdsverket, s. 20.

<sup>35</sup> Prop. 1997/98:45 I, s. 159.

<sup>36</sup> Detta gäller t.ex. SPIMFAB (Svenska Petroleum Institutets Miljösaneringsfond) som efterbehandlar mark i samband med att bensinstationer läggs ned.

<sup>37</sup> Kompensationsåtgärd är en frivillig överenskommelse mellan kommun och exploatör om att ersätta natur- och rekreationsvärden som skadas eller försvinner vid genomförande av en detaljplan, se *Kompensationsåtgärder för natur och rekreation; Göteborgs stads tillämpning i samhällsplaneringen*, s. 7.

<sup>38</sup> Angående resten av detta stycke se *Kompensationsåtgärder för natur och rekreation; Göteborgs stads tillämpning i samhällsplaneringen*, s. 7 ff.

För särskilt förorenade områden finns det en möjlighet att begränsa användningen av området om det är så förorenat att det är nödvändigt för människors hälsa eller miljön.<sup>39</sup> Länsstyrelsen kan då förklara området för *miljöriskområde*<sup>40</sup> och besluta om inskränkningar i markanvändningen, t.ex. ta ett beslut om överlåtelseförbud som antecknas i fastighetsregistret.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att utreda kommuners ansvar för avhjälpande av en föroreningskada där det inte går att hitta någon ansvarig enligt miljöbalken. För att konkretisera problemen utreds ansvaret i två typfall där kommuner kan behöva ta ställning till om en sanering ska ske eller inte. Målsättningen med uppsatsen är att lyfta fram de problem som finns med regleringen av förorenad mark, dock utan avsikt att förorda en specifik lösning till problemställningen. Frågor som kommer att diskuteras nedan är:

- Har kommuner något ansvar när de får reda på en markförorening? Om de har ett ansvar vad består det ansvaret i?
- Vem ska betala i situationer där det inte finns någon ansvarig för utredningskostnader eller för avhjälpande av mark som är förorenad?
- Om kommuner avstår från att avhjälpa en markförorening för att de inte har medel att täcka kostnaderna med, hur väl stämmer det överens med miljöbalkens mål? På vilket sätt kan kommunen bidra till att miljö kvalitetsmålen (främst delmål 7) uppnås?

## 1.3 Metod och material

Materialet till uppsatsen är främst hämtat från lagar, förarbeten, praxis och doktrin. Den rättspraxis som har använts kommer främst från miljööverdomstolen<sup>41</sup> och har

---

<sup>39</sup> Ebbesson, *Miljörätt*, s. 143.

<sup>40</sup> Se 10 kap. 15 § MB.

<sup>41</sup> Domstolen har bytt namn och heter numera Mark- och miljööverdomstolen, se 23 kap. MB.



erhållits genom Zeteos (Norstedts juridik) sökmotor. Naturvårdsverkets rapporter har även haft en betydande roll för arbetet, särskilt när problemställningarna inte har berörts i de traditionella rättskällorna. Även Darpös avhandling *Eftertanke och förutseende* har varit betydelsefull. Eftersom uppsatsen är tänkt att belysa fall från verkligheten har typfallen formulerats genom samtal med Miljö- och hälsoskyddsavdelningen på Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund. Fallen är fiktiva men har utformats med hjälp av riktiga ärenden.

Efterbehandlingsansvaret som regleras i 10 kap. MB har påverkats av den EU-lagstiftning som på senare år har uppstått och har medfört förändringar i lagstiftningen. Därför har förutom miljöbalkens prop. 1997/98:45, prop. 2006/07:95 och prop. 2008/09:217 använts. Det bör här poängteras att reglerna om efterbehandlingsansvar har sitt ursprung i miljöskyddslagen (1969:387), vilket gör att äldre praxis fortfarande är relevant.

#### 1.4 Avgränsningar

Det finns två olika kategorier av miljöskador, dels föroreningsskador, dels allvarliga miljöskador.<sup>42</sup> Uppsatsen behandlar de skador som definieras som föroreningsskador. De skador som enligt 10 kap. MB definieras som allvarliga miljöskador lämnas utanför studien. Detta eftersom allvarliga miljöskador på mark definieras som skador som utgör en *betydande risk*<sup>43</sup> för människors hälsa och därför troligen är lättare att avhjälpa med statliga medel. Möjligheten att söka statliga bidrag ges främst till särskilt angelägna objekt.<sup>44</sup> En skada måste utgöra en hög risk för att nå upp till definitionen allvarlig miljöskada, jfr *betydande risk* vilket gäller för markföroreningar (10 kap. 2 st. p. 1 MB). Kravet på *betydande risk* gör det troligt att föroreningen skulle klassas högt på Naturvårdsverkets MIFO-skala. Det kan i vissa fall vara svårt att dra gränsen mellan föroreningsskador och allvarliga miljöskador, vid prövningen får skadans omfattning och betydelse vara vägledande.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Se 10 kap. 1 § MB.

<sup>43</sup> Se 10 kap. 1 § 2 st. p. 1 MB.

<sup>44</sup> *Efterbehandlig av förorenade områden; kvalitetsmanual för användning och hantering av bidrag till efterbehandling och sanering*, flik 2 s. 1.

<sup>45</sup> Ebbesson, *Miljörätt*, s. 142.

Begreppet *förorening* är ett samlingsbegrepp och omfattar förutom markföroreningar även grundvatten, sediment och byggnader/anläggningar.<sup>46</sup> Uppsatsen är dock inriktad på markföroreningar med fokus på ansvaret för efterbehandling och berör därför inte alla regler om förorenade områden som finns i 10 kap. MB.

Ansvaret för miljöskador regleras både offentligrättsligt och civilrättsligt. Här kommer endast det offentligrättsliga ansvaret att tas upp, d.v.s. det ansvar som en förorenare har gentemot det allmänna enligt 2 kap. 8 § MB och 10 kap. MB. Det civilrättsliga ansvaret som regleras genom 32 kap. MB berörs inte i uppsatsen.

## 2. Avhjälpandeansvaret

Uppsatsens fokus är att ta reda på kommuners ansvar för avhjälpande där det inte går att hitta någon ansvarig enligt 10 kap. MB. Målet är även att utreda hur kommuner kan bidra till att förorenade områden saneras och om kommuners arbete med förorenade områden idag stämmer överens med principen om en hållbar utveckling. För att bättre förstå hur ansvaret för avhjälpande bestäms innehåller det här avsnittet en redogörelse för 10 kapitlets ansvars-kretsar och en kort beskrivning av principen om att förorenaren betalar. Nedan finns en illustration över ansvariga aktörer för förorenade områden hämtad från propositionen: *Miljöbalkens försäkringar och avhjälpande av förorenade områden m.m.*<sup>47</sup>

Med anledning av att miljöansvarsdirektivet<sup>48</sup> implementerades i svensk rätt, har 10 kap. MB utvidgats till att även omfatta allvarliga miljöskador.<sup>49</sup> I den här studien är dock utgångspunkten föroreningsskador. Den äldre lydelsen tillämpas fortfarande på miljöskador som orsakats av utsläpp eller händelser som har ägt rum före

---

<sup>46</sup> Prop. 2006/07:95, s. 125 och miljöbalkskommentar till 10 kap. 1 § MB, lydelse 2011-06-27, Zeteco.

<sup>47</sup> Prop. 2008/09:217, s. 18.

<sup>48</sup> O.J. 2004 L 143/56 (30/4/2004).

<sup>49</sup> Ändringen skedde 2007, genom Lag (2007:660) om ändring i miljöbalken.

ikraftträdandet av lagändringen eller som ägt rum senare men som kommer från en verksamhet eller åtgärd som avslutats före den 1 augusti 2007.<sup>50</sup>

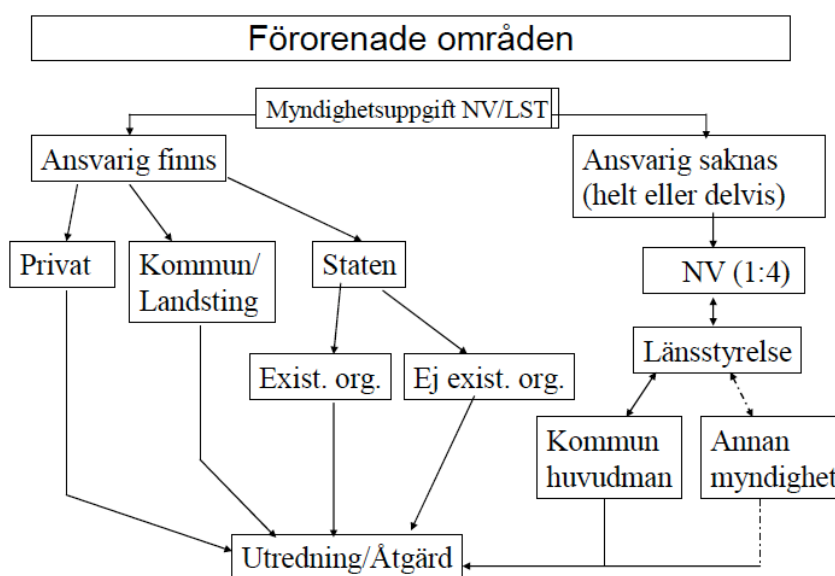


Illustration: Aktörerna vid avhjälpande av förorenade områden

## 2.1 Principen om att förorenaren betalar

Miljörätten har formats av den internationellt erkända principen om att förorenaren betalar (polluter pays principle eller PPP). Den fördes ursprungligen fram av OECD<sup>51</sup> och är numera en väl etablerad princip<sup>52</sup> även inom EU-rätten. Ansvar som följer av miljöbalken är både preventivt och reparativt. De preventiva aspekterna kommer främst till uttryck i försiktighetsprincipen<sup>53</sup> som innebär att en förorenare ska vidta de försiktighetsåtgärder som krävs för att skydda miljön. Även principen om bästa möjliga teknik<sup>54</sup> kan sägas ha en preventiv funktion. Den innebär att en verksamhetsutövare ska använda sig av bästa möjliga teknik vid sin verksamhet för att minimera hälso- och miljörisker.<sup>55</sup> De reparativa aspekterna kommer framför allt

<sup>50</sup> Se punkt 2 i övergångsbestämmelserna, Lag (2007:660) om ändring i miljöbalken.

<sup>51</sup> Se OECD:s rekommendationer, 26 maj 1972, *Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*.

<sup>52</sup> Principen är komplex och har sedan den presenterades utvecklats och förändrats. Här kommer den endast att beskrivas kortfattat och inriktas på den del som gäller föroreningskador. För mer fördjupning kring PPP se bl.a. Bugge, *Forurensningsansvaret*, kapitel 4.

<sup>53</sup> Se 2 kap. 3 § 1 men. MB.

<sup>54</sup> Se 2 kap. 3 § 1 st. 2 men. MB.

<sup>55</sup> Se miljöbalkskommentaren till 2 kap. 3 § 1 st. 2 men. MB, lydelse 2011-09-17, Zeteo.

till uttryck i 2 kap. 8 § MB<sup>56</sup> som får anses ge uttryck för PPP,<sup>57</sup> dock har regeln inte samma räckvidd som principen.<sup>58</sup> Syftet med reglerna i 10 kap., som även de bygger på PPP, är att miljöskador i så stor utsträckning som möjligt inte ska belasta stadsbudgeten och kostnaderna ska hamna på den som bedriver en miljöfarlig verksamhet.<sup>59</sup> För att genomföra syftet har man även valt att lägga ett ansvar på relativt oskyldiga fastighetsägare, något som har varit omdiskuterat i förarbetena.<sup>60</sup>

Här bör noteras att PPP inte är en skuldbeläggande princip, det är istället lagligt att förstöra miljön så länge som det inte finns någon lagstiftning som hindrar detta.<sup>61</sup> Här kan även nämnas att det förutom PPP finns två andra system att finansiera efterbehandling av förorenad mark; antingen kan staten betala för avhjälpandet (state pays principle) eller så kan avhjälpandet finansieras av en grupp företag (t.ex. producenter av avfall).<sup>62</sup>

Brugge anser att PPP numera främst är en ekonomisk princip vilken innebär att miljökostnader ska läggas på den miljöskadliga verksamheten för att ge effektivitet inom miljöskyddet.<sup>63</sup> Tidigare sågs principen mer som en ”icke-stödsprincip” där man betonade vikten av att staten inte skulle bära kostnader för lagstadgade miljöskyddsåtgärder. Darpö ser dock till skillnad från Brugge fortfarande principen som ett uttryck för att skattebetalarna inte ska betala för föroreningar.<sup>64</sup>

## 2.2 Begreppet föroreningsskada

Förorenade områden kan delas in i två grupper, dels förvaringsfall dels skadefall.<sup>65</sup> 10 kap. MB omfattar främst skadefall men om förvaringen av avfall eller kemikalier har

---

<sup>56</sup> Darpö, *Eftertanke och förutseende*, s. 72.

<sup>57</sup> Bengtsson, *Miljöbalkens återverkningar*, s. 76.

<sup>58</sup> Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt; miljöbalken*, s. 161.

<sup>59</sup> Prop. 1997/98:45 I, s. 357.

<sup>60</sup> Se Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt; miljöbalken*, s. 202 och prop. 1997/98:45 I, s. 357.

<sup>61</sup> Michanek, *Den svenska miljöretten*, s. 46.

<sup>62</sup> I de flesta länder används en kombination av de olika systemen. I Nederländerna och USA används främst PPP, i Norge och Danmark har staten den övervägande bördan medan man i Tyskland delvis använder modellen där en grupp företag står för kostnaden, se Naturvårdsverkets rapport 4188, *Vem ska betala; efterbehandling av förorenad mark*, s. 5.

<sup>63</sup> Bugge, *Forurensningsansvaret*, s. 187 ff.

<sup>64</sup> Darpö, *Eftertanke och förutseende*, s. 41.

<sup>65</sup> Michanek, *Den svenska miljöretten*, s. 271.

bidragit till en föroreningsskada kan 10 kap. MB bli aktuellt.<sup>66</sup> Vid förvaringsfall förvaras kemikalier eller avfall passivt på en fastighet. Skadefall omfattar i sin tur områden som har skadats av en förorening och därför behöver saneras.

I lagtexten till 10 kap. 1 § MB finns inte definierat vad som menas med en förorening. Däremot finns begreppet förorening förklarat i propositionen till den tidigare lydelsen av 10 kap. 1 § MB.<sup>67</sup> Där definieras en förorening som ett främmande icke naturligt ämne och som exempel på föroreningar nämns tungmetaller, lösningsmedel, olja, bensin och förorenade fibersediment.

En förorening måste ha konstaterats för att ett utrednings- och avhjälpandeansvar enligt 10 kap. MB ska kunna göras gällande.<sup>68</sup> Bestämmelserna kan därför inte användas för att kräva en undersökning för att komma fram till om ett område är förorenat.<sup>69</sup> Det ska vidare finnas risk för att det förorenade området kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Det bör här räcka att hänvisa till den allmänna erfarenheten av en viss förorenings spridningsrisk eller risk för exponering.<sup>70</sup> Detta krav är högre ställt än i andra delar av miljöbalken där det räcker med att det finns en risk för olägenhet för att det ska medföra ett ansvar för efterbehandling.<sup>71</sup> Det kan vara problematiskt för t.ex. kommuner som misstänker förekomsten av en förorening att konstatera en föroreningsskada, den myndighet som påstår att ett område är förorenat har bevisbördan för detta.<sup>72</sup> Innan åtgärder vidtas med stöd av 10 kap. MB ska det göras ett övervägande om det istället går att vidta åtgärder enligt 2 kap. MB.<sup>73</sup>

---

<sup>66</sup> Michanek, *Den svenska miljörätten*, s. 277.

<sup>67</sup> Angående detta stycke se prop. 1997/98:45 II, s. 755.

<sup>68</sup> Jfr 26 kap. MB där det är tillräckligt med en *misstanke* om att ett område är förorenat för ett ansvar för undersökning, *Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning*, remissversion 2006-03-31, s. 38.

<sup>69</sup> Miljöbalkskommentar till 10 kap. 1 § MB, lydelse 2011-09-17, Zeteo.

<sup>70</sup> Darpö, *Eftertanke och förutseende*, s. 78.

<sup>71</sup> Se SOU 2006:39 s. 79 och 2:8 MB.

<sup>72</sup> Bevisbördan för att visa att ett område är förorenat ligger enligt 10 kap. 1 § MB på den myndighet som påstår det, se miljöbalkskommentaren till 10 kap. 1 § MB, lydelse 2011-09-17, Zeteo.

<sup>73</sup> Prop. 1997/98:45 II, s. 755.

### 2.3 Avhjälpandeansvarets omfattning

Skyldigheten som följer av ett avhjälpandeansvar omfattar både utredning och efterbehandling.<sup>74</sup> Ett efterbehandlingsansvar kan även omfatta förebyggande åtgärder.<sup>75</sup> I och med ändringen<sup>76</sup> av 10 kap. MB valde lagstiftaren att byta ut begreppet *efterbehandling* mot avhjälpande. Det var främst för att förtydliga ansvaret som följer av andra skador än föroreningar med tanke på EU:s miljöansvarsdirektiv.<sup>77</sup> Det finns ingen möjlighet att avtala bort det offentlighetsliga ansvar som gäller avhjälpande av skador; ett sådant avtal är verkningslöst gentemot tillsynsmyndigheten.<sup>78</sup> Det kan vara svårt att dra en gräns mellan förebyggande och reparativa åtgärder; alla åtgärder som i ett längre perspektiv förhindrar fortsatt spridning av ett förorenat område kan betraktas som förebyggande.<sup>79</sup> Ansvaret innebär inte bara en skyldighet att vidta faktiska åtgärder utan innebär även en skyldighet att betala de kostnader som följer av ansvaret om åtgärden har avhjälpits av någon annan.<sup>80</sup>

Avhjälpande av förorenad mark kan ske på olika sätt beroende på vad syftet är med efterbehandlingen. Det är oftast inte möjligt att helt återställa ett förorenat område.<sup>81</sup> Efterbehandlingen kan istället innebära att området saneras så att det kan användas för ett visst ändamål; för en parkeringsplats kan t.ex. en viss grad av förorening accepteras.<sup>82</sup> Man kan också tänka sig att åtgärder sätts in för att hindra föroreningars spridning till omgivningen.<sup>83</sup> För att saneringen ska bli resurseffektiv bör avhjälpandet ske med utgångspunkt från planerad markanvändning, skyddsnivå för djur och människor och för skyddet av regionala naturresurser.<sup>84</sup>

---

<sup>74</sup> Se 10 kap. 1 § 3 st. MB.

<sup>75</sup> Se 10 kap. 4 § 1 st. MB.

<sup>76</sup> Lag (2007:660) om ändring i miljöbalken.

<sup>77</sup> Se prop. 2006/07:95, s. 126.

<sup>78</sup> Ebbesson, *Miljörätt*, s. 143.

<sup>79</sup> SOU 2006:39, s. 129.

<sup>80</sup> Prop. 1997/98:45 I, s. 234.

<sup>81</sup> Darpö, *Eftertanke och förutseende*, s. 288.

<sup>82</sup> Michanek, *Den svenska miljöretten*, s. 272.

<sup>83</sup> Darpö, *Eftertanke och förutseende*, s. 90.

<sup>84</sup> Prop. 2008/09:217, s. 35.

## 2.4 Verksamhetsutövarens ansvar

Den eller de som har orsakat skada eller olägenhet för miljön ska i skäligen omfattning ansvara för skadan tills den har upphört enligt 2 kap. 8 § MB. Detta ansvar finns kvar även efter att verksamheten upphört eller övergått till någon annan utövare.<sup>85</sup>

Det är utövaren av den miljöskadliga verksamheten (verksamhetsutövaren) som i första hand ska stå för avhjälpande av skadan enligt 10 kap. 2 § MB. Definitionen av en verksamhetsutövare är enligt praxis den som har faktisk och rättslig möjlighet att vidta en åtgärd eller påverka en verksamhet.<sup>86</sup> Annorlunda uttryckt kan man säga att den som har möjlighet att kontrollera verksamheten och störningar kopplade till den ska betraktas som verksamhetsutövare.<sup>87</sup> Verksamhetsutövarbegreppet är komplext och förhållandena i det enskilda fallet har stor betydelse.<sup>88</sup> Avgörande är vem som har makt och möjlighet att kontrollera en verksamhet och därmed utsläppen från den.<sup>89</sup> Vid större verksamheter som behöver tillstånd för sin verksamhet är det oftast inte något större problem att få fram vem som är verksamhetsutövare eftersom det framgår av tillståndet.<sup>90</sup> Däremot är det inte säkert att verksamhetsutövaren har ett ansvar för att avhjälpa hela skadan.<sup>91</sup>

Även en uppdragstagare som utför en verksamhet på uppdrag av någon annan kan omfattas av verksamhetsutövarbegreppet och därför ha ett avhjälpandeansvar.<sup>92</sup> Omständigheterna i det enskilda fallet är avgörande, t.ex. med vilken självständighet som arbetet har bedrivits.<sup>93</sup>

För att 10 kap. 2 § MB ska kunna tillämpas krävs det att den miljöfarliga verksamheten har pågått efter den 30 juni 1969<sup>94</sup> och att verkningarna från

---

<sup>85</sup> Ebbesson, *Miljörätt*, s. 139.

<sup>86</sup> Se t.ex. MÖD 2005:64.

<sup>87</sup> Ebbesson, *Miljörätt*, s. 134.

<sup>88</sup> MÖD 2005:64.

<sup>89</sup> Se miljöbalkskommentaren till 10 kap. 2 §, lydelse 2011-09-18, Zeteo.

<sup>90</sup> Se miljöbalkskommentaren till 10 kap. 2 §, lydelse 2011-09-18, Zeteo.

<sup>91</sup> Se avsnitt 2.6 om skälighet.

<sup>92</sup> *Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning*, remissversion 2006-03-31, s. 21.

<sup>93</sup> *Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning*, remissversion 2006-03-31, s. 22.

<sup>94</sup> Tidpunkten för när miljöskyddslagen (1969:387) trädde ikraft.

verksamheten fortfarande pågick vid miljöbalkens ikraftträdande (1999).<sup>95</sup> Det ska även föreligga ett behov av att avhjälpa skadorna.<sup>96</sup> I fråga om miljöfarlig verksamhet saknas det enligt den nyss nämnda regleringen möjlighet att kräva ett avhjälpandeansvar hos enskilda från verksamheter som inte har varit i drift efter den 30 juni 1969 trots att föroreningskador har uppstått på omgivningen. En verksamhetsutövare kan dock ha ett utredningsansvar om verksamheten har bedrivits efter 1969 trots att den del av verksamheten som orsakat föroreningarna upphörde före detta datum.<sup>97</sup>

I MÖD 2005:30 tar MÖD ställning till om det är själva föroreningen eller den faktiska driften av verksamheten som ska vara utgångspunkten när man bedömer tidpunkten för ett efterbehandlingsansvar. MÖD konstaterar att som huvudregel bör det vara avgörande om en verksamhet har pågått efter den 30 juni 1969 även om den faktiska föroreningen har uppstått innan dess. Detta eftersom det är svårt att fastställa exakt när en förorening har uppstått och vilken del av produktionen som har orsakat skadan i fall där verksamheten har förändrats. MÖD poängterar dock att det måste göras en bedömning i det enskilda fallet.

Att som i detta fall fokusera på verksamheten istället för vid vilken tidpunkt föroreningen uppstod kan sägas ge en bred tillämpning av PPP. Det torde vara en rimlig utgång att verksamheten som sådan är avgörande för ansvaret då syftet<sup>98</sup> med regeln är att förorenaren och inte staten ska betala för avhjälpande av föroreningskador.

Ansvaret för efterbehandling av ett förorenat område gäller tills skadan eller olägenheten har upphört.<sup>99</sup> Preskriptionslagen (1981:130) är inte tillämplig på efterbehandlingsansvar enligt 10 kap. 2-7 §§.<sup>100</sup> Däremot ska tidsfaktorn beaktas vid bedömningen om omfattningen av ansvaret.<sup>101</sup> Vid preventiva åtgärder finns det däremot ingen tidsgräns.<sup>102</sup> Som exempel kan nämnas att en tillsynsmyndighet ställer krav på en markägare att ta bort tunnor för att undvika ett utsläpp.<sup>103</sup>

---

<sup>95</sup> Se 8 § och 1 §, Lag (1998:811) om införande av miljöbalken.

<sup>96</sup> Rubensson, *Miljöbalken; den nya miljöretten*, s. 113.

<sup>97</sup> Se MÖD 2005:30.

<sup>98</sup> Se prop. 1997/98:45 I, s. 357.

<sup>99</sup> Se 2 kap. 8 § MB.

<sup>100</sup> Se 10 kap. 8 § MB och prop. 1997/98:45 I, s. 356.

<sup>101</sup> Se 10 kap. 4 § 2 st. MB.

<sup>102</sup> Michanek, *Den svenska miljöretten*, s. 283.

<sup>103</sup> Här grundas kravet på 2 kap. 3 § MB, se Michanek, *Den svenska miljöretten*, s. 283.



Ansvar enligt 10 kap. 2 § MB bör krävas ut av den verksamhetsutövare som för tillfället bedriver en verksamhet,<sup>104</sup> det är dock inget krav.<sup>105</sup> Önskvärt är dock att ansvar krävs ut av den nuvarande verksamhetsutövare som har tillstånd för att bedriva en verksamhet eftersom tillståndet kan behöva omprövas.<sup>106</sup> I fall där det finns flera verksamhetsutövare kan en tillsynsmyndighet efter fritt val söka den verksamhetsutövare som har bidragit till föreningen; myndigheten har ingen skyldighet att kräva ut ett ansvar i kronologisk ordning.<sup>107</sup> Tillsynsmyndigheten kan därför vända sig till den verksamhetsutövare som de finner lämpligast och ålägga denne att avhjälpa hela skadan.<sup>108</sup> Om det finns flera verksamhetsutövare har de ett solidariskt ansvar enligt 10 kap. 6 § MB och får fördela ansvaret mellan sig efter deras delaktighet i föreningen.<sup>109</sup> En verksamhetsutövare som är solidariskt ansvarig och vill att ansvaret ska fördelas är hänvisad till att väcka talan i Mark- och miljödomstol.<sup>110</sup> Den verksamhetsutövare som kan visa att den obetydligt har bidragit till föreningen kan frias från det solidariska ansvaret och endast bli ansvarig för sin del i föreningen.<sup>111</sup> En tidigare verksamhetsutövare kan dock riskera att bli ansvarig för en betydligt större börda än vad denne har bidragit till om andra utövare har gått i konkurs eller är oåtkomliga för krav.<sup>112</sup> Skälighetsprövningen i 10 kap. 4 § har ansetts vara tillräcklig för att förhindra orimliga konsekvenser.<sup>113</sup>

När en förening upptäcks ska den som äger eller brukar en fastighet genast underrätta tillsynsmyndigheten om denna.<sup>114</sup> Det är inte endast verksamhetsutövaren och fastighetsägaren som har en straffsanktionerad<sup>115</sup> upplysningsplikt, även de som endast tillfälligt arbetar på platsen t.ex. exploatörer eller andra nyttjare omfattas av plikten.<sup>116</sup>

---

<sup>104</sup> Prop. 1997/98:45 II, s. 756.

<sup>105</sup> Se miljöbalkskommentaren till 10 kap. 2 § MB, lydelse 2011-09-18, Zeteo.

<sup>106</sup> Prop. 1997/98:45 II, s. 756.

<sup>107</sup> Prop. 1997/98:45 I, s. 359.

<sup>108</sup> MÖD 2003:127.

<sup>109</sup> Rubensson, *Miljöbalken; den nya miljöretten*, s. 108.

<sup>110</sup> Se 21 kap. 1 § 1 st. 7 p. MB.

<sup>111</sup> Se 10 kap. 6 § 1 st. 2 men. MB.

<sup>112</sup> Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt; miljöbalken*, s. 204.

<sup>113</sup> Prop. 1997/98:45 I, s. 359.

<sup>114</sup> Detta förutsatt att föreningen kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, se 10 kap. 11 § MB.

<sup>115</sup> Se 29 kap. 5 § 1 st. p. 3 MB.

<sup>116</sup> Se miljöbalkskommentaren till 10 kap. 11 § MB, lydelse 2011-09-18, Zeteo.

Även den som har försvårat en uppkommen skada kan enligt praxis anses som verksamhetsutövare och täckas av bestämmelsen.<sup>117</sup> Detta kan t.ex. gälla en exploitör som genom att bedriva miljöfarlig verksamhet kan omfattas av verksamhetsutövarbegreppet.<sup>118</sup> En verksamhetsutövare behöver på så sätt inte ha bidragit till den ursprungliga föroreningen för att ha ett ansvar för avhjälpande enligt 10 kap. 2 § MB.

En entreprenör hade fått i uppgift att sanera ett område; saneringen bidrog till att föroreningar spreds på föroreningsplatsen.<sup>119</sup> MÖD gjorde i mål M 4727-09 klart att även den som har medverkat till att föroreningar frigörs eller sprids till omgivningen kan betraktas som verksamhetsutövare. Verksamhetsutövaren behöver därför inte vara den som ursprungligen har orsakat föroreningen.

## 2.5 Fastighetsägarens ansvar

I de fall där det inte går att ställa krav på någon nuvarande eller tidigare verksamhetsutövare kan en fastighetsägare bli ansvarig om denne känt till eller borde känt till föroreningen enligt 10 kap. 3 § MB.<sup>120</sup> En tomträttsinnehavare är likställd fastighetsägaren.<sup>121</sup> Syftet med regeln är att markundersökningar ska bli en naturlig del i fastighetsköp.<sup>122</sup> Att på detta sätt utvidga fastighetsägarens ansvar för föroreningar kan ses som ett sätt att garantera miljöbalkens krav på en hållbar utveckling. I fall där det rör sig om en privatbostadsfastighet måste förvärvaren ha haft vetskap om föroreningen för att bli ansvarig,<sup>123</sup> där ges därmed ett visst skydd mot privatpersoner. En fastighetsägare som har haft vetskap om föroreningen svarar framför den som har varit oaktsam.<sup>124</sup> Fastighetsägares ansvar är liksom verksamhetsutövarens solidariskt med regressrätt efter vad som är skäligt.<sup>125</sup>

Fastighetsägarens ansvar liknar regeln om undersökningsplikt i jordabalken (1970:994) och innebär att en fastighetsägare som misstänker att det kan finnas

---

<sup>117</sup> Se Mjöds dom i mål M 4727-09 där MÖD diskuterar vad som kan rymmas inom verksamhetsutövarbegreppet.

<sup>118</sup> Se miljöbalkskommentaren till 10 kap. 2 § MB, lydelse 2011-09-18, Zeteo.

<sup>119</sup> Mjöds dom i mål M 4727-09.

<sup>120</sup> Regeln i 10 kap. 3 § MB är subsidiär till 10 kap. 2 § MB, se miljöbalkskommentaren till 10 kap. 3 § MB, lydelse 2011-09-18, Zeteo.

<sup>121</sup> Rubensson, *Miljöbalken; den nya miljöretten* s. 108.

<sup>122</sup> Michanek, *Den svenska miljöretten*, s. 279.

<sup>123</sup> Se 10 kap. 3 § 2 st. MB.

<sup>124</sup> Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt; miljöbalken*, s. 205.

<sup>125</sup> Se 10 kap. 7 § MB.

föroreningar på en fastighet kan behöva undersöka marken.<sup>126</sup> Bestämmelsen är inriktad på att krav på undersökning och sanering ska kunna ställas vid kommersiella affärer.<sup>127</sup> Man vill ha möjlighet att framtvinga undersökningar vid varje fastighetsöverlåtelse så att en eventuell saneringskostnad räknas in i priset.<sup>128</sup>

Fastighetsägarens ansvar är begränsat till den egna fastigheten.<sup>129</sup> Ansvaret innebär att fastighetsägaren kan bli ansvarig för den del som verksamhetsutövaren inte har möjlighet att bekosta.<sup>130</sup> Fastighetsägarens ansvar upphör alltså inte för att verksamhetsutövaransvaret görs gällande.<sup>131</sup> Enligt praxis från MÖD kan man dock få uppfattningen om att mark ägarens ansvar inte kan bli aktuellt om det finns en ansvarig (nuvarande eller tidigare) verksamhetsutövare.<sup>132</sup> Här bör även noteras att fastighetsägaren kan behöva bekosta en utredning på sin fastighet trots att han inte har ett avhjälpandeansvar.<sup>133</sup>

Fastighetsägaren kan trots att denne inte kan göras ansvarig för efterbehandling enligt 10 kap. 3 § MB ändå få stå för den del av kostnaden för avhjälpande som motsvarar den värdeökning av fastigheten som sker p.g.a. de utförda åtgärderna.<sup>134</sup> Bestämmelsen utgör en ersättningsskyldighet för ”obehörig vinst”.<sup>135</sup> Bengtsson ifrågasätter om det är förenligt med PPP att en verksamhetsutövare på detta sätt kan kräva tillbaka betalning för sina miljösynder.<sup>136</sup> Det innebär åtminstone att principen försvagas i och med att det leder till ett reducerat ansvar för förorenaren.

---

<sup>126</sup> Darpö, *Eftertanke och förutseende*, s. 113.

<sup>127</sup> Prop. 1997/98:45 II, s. 757.

<sup>128</sup> Se Mjös dom i mål M 8069-09. Här skulle man eventuellt kunna dra en parallell till OECD:s ursprungliga tanke med PPP. Enligt den skulle priset på en produkt reflektera den miljöpåverkan som produkten medförde, Se p. 2 i introduktionen till OECD:s rekommendationer, 26 maj 1972, *Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*.

<sup>129</sup> Se miljöbalkskomentaren till 10 kap. 3 § MB, Lydelse 2011-09-18, Zeteo.

<sup>130</sup> Se prop. 2006/07:95 s.103.

<sup>131</sup> Miljöbalkskomentar till 10 kap. 3 § MB, lydelse 2011-09-18, Zeteo.

<sup>132</sup> MÖD 2011:1.

<sup>133</sup> Se 10 kap. 10 § MB.

<sup>134</sup> Se 10 kap. 9 § MB.

<sup>135</sup> Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt; miljöbalken*, s. 205.

<sup>136</sup> Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt; miljöbalken*, s. 205.

## 2.6 Skälighetsbedömningen

Vid avhjälpande av skador ska avhjälpande ske i den omfattning som anses skäligt. Enligt 10 kap. 4 § 1 st. MB gäller följande:

”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.”

Vid bestämmande av adressatens ansvar enligt 10 kap. 4 § MB ska 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. Skälighetsbedömningen enligt 2 kap. 7 § MB bör också kunna vägas in trots att den skiljer sig från bedömningen i 10 kap. 4 § MB.<sup>137</sup> Skillnaden är att den tidigare regeln främst är inriktad på förebyggande åtgärder medan den senare är inriktad på åtgärder som för det mesta grundas på förhållanden i det förflutna.

Bestämmelsen i 10 kap. 4 § MB säger ingenting om var bevisbördan ska placeras; den bör dock enligt lagkommentaren i likhet med skälighetsbedömningen enligt 2 kap. 7 § MB placeras på verksamhetsutövaren (eller fastighetsägaren).<sup>138</sup>

Enligt praxis ska skälighetsbedömningen göras i två steg.<sup>139</sup> Först ska en objektiv bedömning som knyter an till föroreningarna och möjliga efterbehandlingsåtgärder göras.<sup>140</sup> I bedömningen ska utredas vilka åtgärder som är miljömässigt motiverade och ekonomiskt rimliga.<sup>141</sup> Som exempel bör utredas vilka typer av föroreningar och vilka föroreningsnivåer som ska utlösa efterbehandlingsåtgärder; omfattningen av efterbehandlingen och hur långt efterbehandlingen ska göras d.v.s. vilka kvarvarande föroreningsrisker som kan accepteras.<sup>142</sup> Vidare ska bedömningen av vad som är ekonomiskt rimligt ses utifrån ett samhällsperspektiv; nyttan med åtgärden ska

---

<sup>137</sup> Miljöbalkskommentar till 10 kap. 4 § MB, Lydelse 2011-09-18, Zeteo.

<sup>138</sup> Miljöbalkskommentar till 10 kap. 4 § MB, lydelse 2011-09-18, Zeteo.

<sup>139</sup> MÖD 2010:19.

<sup>140</sup> Se miljöbalkskommentar till 10 kap. 4 § MB, lydelse 2011-09-18, Zeteo.

<sup>141</sup> Se t.ex. MÖD 2010:18.

<sup>142</sup> Angående resten av stycket se miljöbalkskommentar till 10 kap. 4 § MB, lydelse 2011-09-18, Zeteo.

överväga eller motsvara den kostnad som efterbehandlingen utgör. Hänsyn ska t.ex. inte tas till den kostnadsansvariges ekonomiska möjligheter att betala.

I det andra steget beaktar man bl.a. subjektiva faktorer och avgör omfattningen av ansvaret.<sup>143</sup> När det gäller tidsaspekten menar författarna till miljöbalkskommentaren att det bör finnas större möjlighet att jämka ansvaret ju närmare 1969 man kommer.<sup>144</sup> Att döma från de senaste vägledande fallen verkar trenden gå mot att MÖD jämkar ansvaret om föroreningarna skett innan 1969 men att de kräver ett fullt ansvar för föroreningar som har skett efter 1969.<sup>145</sup> För föroreningar som har uppstått före och under 1950-talet har MÖD jämkat ansvaret till noll kronor.<sup>146</sup> MÖD gör dock klart att det kan finnas en anledning att inte jämka ansvaret i andra fall om verksamheter t.ex. inte har bedrivits enligt gällande regler.

Slutligen avgörs om det finns några övriga omständigheter som kan ha betydelse för ansvars omfattning. Som enda exempel anges i miljöbalkskommentaren<sup>147</sup> att hänsyn kan tas till om den ansvarige endast har bidragit till föroreningen i begränsad mån. Enligt kommentaren till paragrafen ska bevisbördan i ett sådant fall läggas på den ansvarige.<sup>148</sup> Resultatet av hela bedömningen kan efter omständigheterna leda till fullt, jämkat eller inget ansvar.<sup>149</sup> Det betyder att det inte alltid är möjligt att kräva de nödvändiga efterbehandlingsåtgärder som behövs för att hindra eller förebygga en skada.<sup>150</sup> Eftersom ansvaret enligt 10 kap. MB inte alltid är tillräckligt för att täcka hela avhjälpandet av en skada finns en möjlighet att ansöka om statliga medel för efterbehandling av föroreningsskador.<sup>151</sup> Statsbidrag är dock främst möjligt att söka för prioriterade objekt (se kapitel 4).

Darpö anser att det avslutningsvis bör göras en sammanvägning av alla faktorer så att åtgärderna blir skäligen i förhållande till de bakomliggande omständigheterna som

---

<sup>143</sup> Se miljöbalkskommentar till 10 kap. 4 § MB, lydelse 2011-09-18, Zeteo.

<sup>144</sup> Se miljöbalkskommentar till 10 kap. 4 § MB, lydelse 2011-09-18, Zeteo.

<sup>145</sup> Se t.ex. MÖD 2010:18, MÖD 2010:24 och 2010:45.

<sup>146</sup> Se MÖD 2010:24 och 2010:45.

<sup>147</sup> Miljöbalkskommentar till 10 kap. 4 § MB, lydelse 2011-09-18, Zeteo.

<sup>148</sup> Miljöbalkskommentar till 10 kap. 4 § MB, lydelse 2011-09-18, Zeteo.

<sup>149</sup> Prop. 1997/98:45 I, s. 359.

<sup>150</sup> Ebbesson, *Miljö rätt*, s. 141.

<sup>151</sup> Se förordning (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statsbidrag för sådant avhjälpande.

ledde till föroreningen.<sup>152</sup> Det kan innebära att faktorerna väger upp varandra; om föroreningarna skett för länge sedan kan det ändå vara skäligt att kräva ut hela ansvaret av verksamhetsutövaren om föroreningarna t.ex. utgör en mycket stor miljöfara.<sup>153</sup> Domstolen kan t.ex. titta på hur väl verksamhetsutövaren har följt givna tillståndsbeslut och hur dåtidens krav på verksamheter såg ut.

Vid en miljöskada ska den ansvarige enligt 10 kap. 4 § MB bekosta eller utföra de efterbehandlingsåtgärder som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljö. En jämkning av avhjälpandeansvaret kan i sin tur innebära att saneringskostnaden måste finansieras på annat vis, vilket kan innebära ett problem med att fastställa vem som ska betala återstående del av kostnaden. I flera rättsfall från MÖD har domstolen beslutat att inte jämka en verksamhetsutövares ansvar med anledning av att en för generös tillämpning av jämningsregeln skulle leda till att syftet med bestämmelserna i 10 kap. MB inte upprätthölls.<sup>154</sup> MÖD har i målet uttryckt att syftet med reglerna i 10 kap. är att skapa garantier för att förorenade områden efterbehandlas utan att det belastar statsbudgeten och hänvisar till propositionen.<sup>155</sup> MÖD har även uttryckt att lagen inte säger något om vem som ska betala resterande del av kostnaden vid ett jämkat ansvar och klarlagt att 10 kap. 2 § och 4 § MB *endast* redogör för verksamhetsutövarens ansvar.<sup>156</sup> Vem som ska stå för resterande del lämnas utanför bestämmelserna.

Skälighetsprövningen är enligt Bengtsson en komplicerad del i en ansvarsutredning.<sup>157</sup> Skälighetsregeln kan vara svår för kommuner att tillämpa eftersom den med stor sannolikhet innefattar svåra ställningstaganden. För att kunna tillämpa regeln krävs det troligen att kommuner kontinuerligt studerar nya rättsfall och följer med i utvecklingen med förorenade områden. Bengtsson gör gällande att en av anledningarna till att efterbehandlingsärendena är så komplicerade är att skälighetsbedömningen är oklar.<sup>158</sup> Han framför vidare att reglerna (när det gäller

---

<sup>152</sup> Darpo, *Eftertanke och förutseende*, s. 91.

<sup>153</sup> Här kan man fundera över om PPP skall sättas i relation till en verksamhets farlighet. Farligheten har ju redan beaktats vid tillståndsgivningen av en tillståndspliktig verksamhet.

<sup>154</sup> Se t.ex. MÖD 2010:31.

<sup>155</sup> Prop. 1997/98:45 I, s. 357.

<sup>156</sup> MÖD 2010:18.

<sup>157</sup> Se Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt; miljöbalken*, s. 204.

<sup>158</sup> Se Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt; miljöbalken*, s. 204.

verksamhetsutövarens ansvar) har blivit ännu krångligare efter att Miljöansvarsdirektivet<sup>159</sup> har implementerats. Skälighetsprövningen kan eventuellt p.g.a. sin komplexitet försvåra kommuners arbete med förorenad mark.

## 2.7 Ansvar vid konkurs

Ett konkursbo kan i vissa fall ha ett ansvar för efterbehandling av förorenad mark, dock inte för att utföra markundersökningar.<sup>160</sup> För att ett ansvar ska kunna göras gällande krävs det att den miljöfarliga verksamheten har pågått efter konkursutbrottet<sup>161</sup> och att konkursboet har haft rådighet över avfallet eller föroreningen.<sup>162</sup> Konkursboet anses då vara verksamhetsutövare och omfattas därför av avhjälpandeansvaret i 10 kap. 2 § MB. Ett konkursbo har alltid en skyldighet att anmäla till tillsynsmyndigheten redan vid misstanke om en mark- eller vattenförorening.<sup>163</sup> När en förorening upptäcks på en fastighet har konkursboet ett straffsanktionerat ansvar att anmäla föroreningen till tillsynsmyndigheten enligt 10 kap. 11 § MB.<sup>164</sup>

I förvaringsfall anses inte verksamheten ha avslutats genom konkursen; detta gör att konkursboet kan bli ansvarigt för efterbehandling då man anser att den miljöfarliga verksamheten (i form av förvaring) pågår.<sup>165</sup> En förutsättning för ansvar är att konkursboet har haft rådighet över avfallet.<sup>166</sup>

Det har funnits blandade meningar om vad som ska gälla när en verksamhetsutövare med ett efterbehandlingsansvar har gått i konkurs. Enligt Darpö,<sup>167</sup> har rättsläget i konkurser inte ändrats efter införandet av miljöbalken vilket gör att äldre praxis fortfarande kan vara vägledande.

---

<sup>159</sup> O.J. 2004 L 143/56 (30/4/2004).

<sup>160</sup> MÖD 2005:29.

<sup>161</sup> I MÖD 2005:29 hade ett konkursbo ett avtal som innebar att konkursboet skulle vidta markundersökningar vid verksamhetens avslutande. Konkursboet hade valt att inte fortsätta konkursbolagets verksamhet, någon verksamhet pågick därför inte vid konkursutbrottet och domstolen kunde därför inte utpeka något verksamhetsutövaransvar.

<sup>162</sup> MÖD 2002:16.

<sup>163</sup> Se 7:16 a konkurslagen (1987:672).

<sup>164</sup> Observera att en förutsättning för ansvaret är att föroreningen kan medföra skada för människors hälsa eller miljö.

<sup>165</sup> Se miljöbalkskommentaren till 10 kap. 2 § MB, lydelse 2011-09-19, Zeteo.

<sup>166</sup> MÖD 2008:14.

<sup>167</sup> SvJT 2000, s. 481 ff.

Det är vanligt att det inte finns tillräckliga resurser hos konkursbon och att det därför blir svårt att sanera dessa områden (se typfall A). Ett ansvar för avhjälpande kan även bli en så tung börda att själva ansvaret leder till en konkurs.<sup>168</sup> Detta kan åtgärdas genom att kostnader för ett återställandeansvar periodiseras.<sup>169</sup> För att undvika att företag inte kan betala för sina miljöskador finns det en möjlighet för kommuner att förena villkor eller tillstånd med ett ställande av säkerhet för ett eventuellt återställandeansvar som en viss verksamhet kan föranleda.<sup>170</sup> Detta torde vara en god möjlighet för kommuner att i framtiden undvika konsekvenser av att verksamhetsutövare med ett ansvar för efterbehandling går i konkurs i anledning av efterbehandlingsbördan. Däremot är det troligen svårt att helt och hållet uppskatta och förutse konsekvenserna av en verksamhet.

### **3. Avhjälpandeansvaret för kommuner**

Detta kapitel inleds med en kort beskrivning av kommuners tillsynsansvar. I kapitlet diskuteras även de svårigheter vilka kommuner kan ställas inför vid arbetet med förorenade områden. Vidare följer en analys av de typfall som presenterades i inledningen av uppsatsen. Typfallen är exempel på ärenden där kommuner kan behöva ta ställning till om en sanering ska ske eller inte. Här bör noteras att möjligheten för tillsynsmyndigheter att ställa krav vid typfallen A och B är begränsad eftersom det torde vara oklart vem som ska krävas på ansvar.

#### **3.1 Kommuners tillsynsansvar**

Kommuners ansvar för tillsyn<sup>171</sup> enligt miljöbalken följer av 26 kap. 3 § 3 st. MB och 2 kap. 31 § miljötillsynsförordningen (2011:13). Tillsynen är ett verktyg för att säkerställa att miljöbalkens regler följs.<sup>172</sup> Kommuners tillsyn omfattar miljöfarliga

---

<sup>168</sup> Prop. 2008/09:217, s. 33.

<sup>169</sup> Prop. 2008/09:217, s. 33.

<sup>170</sup> Se 16 kap. 3 § MB.

<sup>171</sup> Förutom kommuner kan länsstyrelsen eller någon annan statlig myndighet vara tillsynsmyndighet för en verksamhet, se 26 kap. 3 § MB.

<sup>172</sup> *Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning*, remissversion 2006-03-31, s. 38.



verksamheter som inte kräver tillstånd och tillståndspliktiga verksamheter där tillsynsansvaret har överlåtits från länsstyrelsen.<sup>173</sup> Här bör dock noteras att det i första hand är verksamhetsutövaren som genom sitt egenansvar har det fortlöpande ansvaret för kontroll av sin verksamhet.<sup>174</sup> Ansvar för tillsyn innebär att tillsynsmyndigheterna ska kontrollera efterlevnaden av miljöbalken och föreskrifter för verksamheter och aktiviteter som påverkar miljö och hälsa.<sup>175</sup> Tillsynen är till för att säkerställa syftet med miljöbalken<sup>176</sup> vilket är att främja en hållbar utveckling.<sup>177</sup>

En tillsynsmyndighet (t.ex. en kommun) har ett ansvar att utreda och driva krav på efterbehandling av förorenade områden där det finns en verksamhetsutövare eller fastighetsägare som är ansvarig för en föroreningsskada.<sup>178</sup> För att kunna nå målen med förorenade områden är tillsynsarbetet viktigt.<sup>179</sup> Att driva sådana ärenden kan vara ett sätt för kommuner att främja arbetet med förorenade områden och bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås. Vid misstanke om en förorening har en tillsynsmyndighet möjlighet att ställa krav på utredning eller kräva att upplysningar eller handlingar lämnas till myndigheten enligt 26 kap. 22 § MB. Tillsynsmyndigheten har inte någon skyldighet att göra detta.<sup>180</sup> Det finns dock en möjlighet för privatpersoner att begära att en tillsynsmyndighet agerar i ett visst ärende och de har även rätt att överklaga ett beslut till en miljödomstol.<sup>181</sup>

Vid verksamheter som inte har tillstånd får t.ex. krav på att en verksamhetsutövare ska företa en markundersökning krävas genom att tillsynsmyndigheten meddelar ett föreläggande.<sup>182</sup> Enligt Naturvårdsverket är det lämpligt att en jurist formulerar förelägganden om det finns möjlighet.<sup>183</sup>

---

<sup>173</sup> Ebbesson, *Miljö rätt*, s. 59.

<sup>174</sup> Se 26 kap. 19 § MB för allmänna regler om egenkontroll och förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll för tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter.

<sup>175</sup> Ebbesson, *Miljö rätt*, s. 52.

<sup>176</sup> Se 26 kap. 1 § MB.

<sup>177</sup> Jfr 1 kap. 1 § MB.

<sup>178</sup> Prop. 2008/09:217, s. 34.

<sup>179</sup> Prop. 2008/09:217, s. 34.

<sup>180</sup> Se miljöbalkskomentaren till 26 kap. 22 § MB, lydelse 2011-09-19, Zeteo.

<sup>181</sup> Överklagande kan ske under förutsättning att personen anses berörd av beslutet, se Ebbesson, *Miljö rätt*, s. 143 och art. 9 i Århuskonventionen (O.J. 2006, L 264 p.13).

<sup>182</sup> Se 26 kap. 9 § MB.

<sup>183</sup> *Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning*, remissversion 2006-03-31, s. 59.

## 3.2 Kommuners arbete med förorenade områden

För att kunna nå angivna miljömål måste fler förorenade områden åtgärdas av ansvariga subjekt genom tillsynsmyndigheter (t.ex. kommuner).<sup>184</sup> Tillsynsmyndigheter är troligen de som är bäst insatta i ärenden med förorenad mark och därför har bäst möjlighet att driva dessa. Ärenden omfattande efterbehandling är ofta komplicerade, vilket har lett till att tillsynsmyndigheter knappt har drivit några sådana.<sup>185</sup> Problemet enligt Naturvårdsverket är att tillsynsmyndigheter ofta har en begränsad erfarenhet av handläggning av efterbehandlingsärenden och att handläggningsrutinerna är bristfälliga.<sup>186</sup> Dessa problem borde kunna åtgärdas genom bra tillsynsvägledning och utbildning.

Det kan vara en svårighet för tillsynsmyndigheter att starta en process med ett föroreningsärende vid osäkerhet om att föroreningen verkligen når upp till kraven i 10 kap. MB.<sup>187</sup> I ett sådant fall kan det bli problematiskt för tillsynsmyndigheten att visa att det finns en miljöskada vid ett eventuellt överklagande från den part som t.ex. har förelagts att undersöka ett område. Trots att tillsynsmyndigheten inte har någon återbetalningsskyldighet,<sup>188</sup> kan bevisbördans placering leda till att kraven på undersökningar inte blir gjorda i osäkra fall. Om det i ett föroreningsärende visar sig att det inte finns någon förorening får verksamhetsutövaren stå för undersökningskostnaden, däremot åligger det tillsynsmyndigheten att visa att de har skäl att misstänka en förorening i området.<sup>189</sup> För att inte motverka syftet med att få förorenade områden åtgärdade skulle man kunna tänka sig att likt 32 kap. MB använda sig av en form av bevislättning. Regeln i 32 kap. 3 § MB innebär en lättning i kravet på bevisning i orsakssambandet mellan en störande verksamhet och en miljöskada.<sup>190</sup> Bestämmelsen kräver att den skadelidande styrker att det har

---

<sup>184</sup> *Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning*, remissversion 2006-03-31, s. 10.

<sup>185</sup> *Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning*, remissversion 2006-03-31, s. 9 f.

<sup>186</sup> *Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning*, remissversion 2006-03-31, s. 9.

<sup>187</sup> Tillsynsmyndigheten har bevisbördan för att ett område är förorenat, se miljöbalkskommentaren till 10 kap. 1 § MB, lydelse 2011-09-19, Zeteo.

<sup>188</sup> Darpo, *Eftertanke och förutseende*, s. 285.

<sup>189</sup> Darpo, *Eftertanke och förutseende*, s. 116.

<sup>190</sup> Se miljöbalkskommentar till 32 kap. 3 § sista st. MB, lydelse 2010-09-18, Zeteo och prop. 1985/86:83 s. 45 f.

förkommit en störning i form av t.ex. en markförorening och att en skada har inträffat. Bevislättningen görs gällande först i nästa steg när det räcker för den skadelidande att visa att störningen med övervägande sannolikhet har orsakat skadan.<sup>191</sup> Den skadelidande ska därmed visa att det föreligger minst 50 % sannolikhet för att skadan har uppstått från en viss störning.<sup>192</sup> Det räcker t.ex. inte med att visa att störningen är den troligaste förklaringen till att skadan har uppstått.<sup>193</sup>

Arbetet med förorenade områden innebär som tidigare nämnts vissa svårigheter för kommuner. Det finns åtgärder som skulle kunna underlätta kommuners arbete varav några har presenterats ovan. Nedan följer en analys av de typfall som har presenterats tidigare:

### 3.3 Analys av typfallen

#### Typfall A

En markförorening har kommit till en kommuns kännedom. Kommunen har gjort en ansvarsutredning och enligt den finns det inte någon verksamhetsutövare som kan stå för avhjälpande; verksamheten som drevs på platsen har gått i konkurs och konkursboet har inga tillgångar. Konkursen har lett till att verksamheten har avslutats. Fastighetsägaren har inte känt till eller bort upptäcka föroreningarna på fastigheten.

I det här fallet finns det ingen som kommunen kan ställa krav på. Kommuner har som tidigare nämnts ovan i ett sådant fall ingen lagstadgad skyldighet att ställa något krav.<sup>194</sup> Det finns inte någon att kräva ett avhjälpandeansvar av. Den möjlighet som finns är att söka bidrag från staten för att finansiera avhjälpandet av föroreningarna. Det torde vara svårt att få bidrag om det inte rör sig om ett prioriterat område.<sup>195</sup> För att kunna ansöka om bidrag krävs det först att tillsynsmyndigheten antingen har begärt verkställighet enligt 26 kap. 17 § MB eller meddelat beslut om rättelse enligt 26 kap. 18 § MB.<sup>196</sup> Tillsynsmyndigheten gör sedan en anmälan till Kronofogdemyndigheten så att de kan kräva verkställighet enligt utsökningsbalken

---

<sup>191</sup> Se t.ex. MÖD 2003:93.

<sup>192</sup> Michanek, *Den svenska miljöretten*, s. 435.

<sup>193</sup> Se NJA 1981 s. 622.

<sup>194</sup> Jfr 26 kap. 22 § MB.

<sup>195</sup> Jfr 8 § 2 st. bidragsförordningen (2004:100).

<sup>196</sup> Se 6 a § bidragsförordningen (2004:100).

(1981:774).<sup>197</sup> Efter att detta har gjorts kan bidrag sökas från staten enligt 6 a § bidragsförordningen (2004:100). Detta kräver troligen en hel del insatser från tillsynsmyndigheten eftersom ansökan bl.a. ska innehålla en kostnadskalkyl och en plan över de avhjälpandeåtgärder som ska vidtas.<sup>198</sup> För att bidraget ska kunna bli aktuellt krävs det även att kommunen går in som huvudman i saneringsprojektet.<sup>199</sup> Administrativa kostnader som kan uppstå med anledning av en kommuns huvudmannaskap måste kommunen själv stå för.<sup>200</sup> I brådskande konkursfall torde det dock vara lättare att få ett bidrag beviljat eftersom det får göras ett avsteg från kraven i 8 § bidragsförordningen (2004:100).<sup>201</sup> Vad som avses med brådskande fall framgår inte av förordningen men det rör sig troligen om akuta fall där skada kan minskas eller förebyggas genom ett snabbt avhjälpande.

Om kommunen inte skulle få något bidrag beviljat blir slutsatsen att den antingen själv får finansiera avhjälpandet eller helt enkelt låta bli att sanera. Att inte sanera torde dock inte vara förenligt med principen om en hållbar utveckling eftersom det inte kan anses långsiktigt hållbart att låta bli att avhjälpa en förorening.<sup>202</sup> Att låta bli att agera torde heller inte stämma överens med miljö kvalitetsmålen för förorenade områden.

### Typfall B

Förorenad mark har upptäckts och konstaterats på en fastighet. Det finns en ansvarig verksamhetsutövare och dennes ansvar har bestämts till 50 % av det totala ansvaret för avhjälpande. Området som ska saneras är inte prioriterat och kan därför inte avhjälpas med statsbidrag.<sup>203</sup>

---

<sup>197</sup> Se 26 kap. 17 § MB.

<sup>198</sup> Se 6 a § bidragsförordningen (2004:100).

<sup>199</sup> Se 10 a § i bidragsförordningen (2004:100).

<sup>200</sup> Än så länge har bidrag till administrativa kostnader inte beviljats men Naturvårdsverket utreder frågan, se Skogsjö, *Lägesbeskrivning av arbetet med att avhjälpa sådana föroreningsskador som avses i 10 kap. miljöbalken*, s. 5.

<sup>201</sup> Se 8 a § i bidragsförordningen (2004:100).

<sup>202</sup> Se miljöbalkskommentar till 1 kap. 1 § MB, lydelse 2010-09-18, Zeteo angående målsättningen med MB.

<sup>203</sup> Se 8 § 2 st. bidragsförordningen (2004:100).

I detta typfall finns det inte reglerat i lag vem som ska betala de resterande 50 % av föroreningen.<sup>204</sup> Det finns inte heller någon vägledning från praxis. MÖD har tydliggjort att 10 kap. 2 § MB och 10 kap. 4 § MB *endast* bestämmer verksamhetsutövarens ansvar. Vem som ska stå för resterande del av kostnaderna för undersökning eller avhjälpande framgår inte av lagen. Länsstyrelsen har i samma process uttryckt att det inte framgår vem som ska stå för resterande del av avhjälpandet om ansvaret jämkas. Verksamhetsutövaren får i detta fall helt enkelt sanera sin del, d.v.s. 50 %. Denna utgång kan inte vara tillfredsställande och inte anses förenlig med miljöbalkens mål.

Det finns inte något krav på miljömyndigheter att avhjälpa ett förorenat område där det saknas en adressat enligt lag.<sup>205</sup> Detta gäller även för *allvarliga miljöskador*. Vid dessa skador finns en möjlighet att kräva ut ett ansvar från en tredje part. Det finns också en möjlighet att miljömyndigheten själv bekostar saneringen, dock är det inte någon skyldighet.<sup>206</sup> Problemet med förorenade områden där ansvarig för avhjälpande saknas har uppmärksammats och Naturvårdsverket har uttryckt att det blir svårt att genomföra några efterbehandlingsåtgärder i fall där området i fråga inte är nationellt prioriterat. I dessa fall saknas det en finansiär för den del som den ansvarige enligt skälighetsbedömningen inte ska bekosta.<sup>207</sup>

I detta fall blir slutsatsen att det förorenade området till viss del inte kommer att bli sanerat så länge inte kommunen eller någon frivillig bekostar ett avhjälpande. Inte heller denna utgång kan anses tillfredsställande med tanke på principen om en hållbar utveckling.

---

<sup>204</sup> Angående detta stycke se MÖD 2010:18.

<sup>205</sup> Darpo, *Eftertanke och förutseende*, s. 290.

<sup>206</sup> Jfr 10 kap. MB och O.J. 2004 L 143/56 (30/4/2004). Direktivet tar inte ställning till hur miljöskador som saknar en ansvarig verksamhetsutövare ska hanteras vilket möjligen skulle kunna leda till att Europa belastas av ohanterade miljöskador.

<sup>207</sup> Skogsjö, *Lägesbeskrivning av arbetet med att avhjälpa sådana föroreningsskador som avses i 10 kap. miljöbalken*, s. 6.

## 4. Statlig finansiering för avhjälpande av förorenade områden

### 4.1 Förordning om statsbidrag för förorenade områden

Reglerna om bidrag för efterbehandling av förorenade områden där det inte går att hitta någon ansvarig enligt lag<sup>208</sup> finns i förordningen (2004:100) (bidragsförordningen).<sup>209</sup> Enligt propositionen<sup>210</sup> delas objekten som kan saneras med bidrag in i två kategorier. Med tillsynsobjekt avses förorenade områden med en känd, helt eller delvis ansvarig verksamhetsutövare, med bidragsobjekt pratar man däremot om områden med en okänd eller inte längre existerande ansvarig verksamhetsutövare. Enligt Naturvårdsverket har man sedan 1999 avslutat efterbehandlingar med statliga bidrag på 75 områden.<sup>211</sup> Statsbidrag kan bli aktuella vid områden som är särskilt angelägna ur risksynpunkt eller vid akuta saneringsinsatser.<sup>212</sup> Anslagen ska främst användas för att undanröja risker för människors hälsa och miljön.<sup>213</sup> Det gäller främst områden som har förorenats innan den moderna miljölagstiftningen kom till. Bidrag kan även bli aktuella för utredningskostnader där det finns en ansvarig för avhjälpande men där flera aktörer arbetar tillsammans och ska dela på kostnaderna.<sup>214</sup> För att en tillsynsmyndighet ska kunna få bidrag för en ansvarsutredning krävs dock att det finns särskilda skäl.<sup>215</sup> En ansökan om bidrag görs hos länsstyrelsen som i sin tur ansöker om bidrag hos Naturvårdsverket.<sup>216</sup>

Syftet med bidragsförordningen (2004:100) är att undanröja risker för människors hälsa och miljön för de områden där ansvar inte kan utkrävas av en verksamhetsutövare eller fastighetsägare.<sup>217</sup> Här kan man fundera över var gränsen

---

<sup>208</sup> Ansvar enligt miljöbalken eller äldre lagstiftning.

<sup>209</sup> Förordning (2004:100) om avhjälpande av föroreningskador och statsbidrag för sådant avhjälpande.

<sup>210</sup> Prop. 2008/09:217, s. 18 f.

<sup>211</sup> Skogsjö, *Lägesbeskrivning av arbetet med att avhjälpa sådana föroreningskador som avses i 10 kap. miljöbalken*, s. 7.

<sup>212</sup> Se mer om prioriteringskriterierna i Naturvårdsverkets manual, *Efterbehandling av förorenade områden; kvalitetsmanual för användning och hantering av bidrag till efterbehandling och sanering*, flik 9 s. 1.

<sup>213</sup> Prop. 2008/09:217, s. 17.

<sup>214</sup> Prop. 2008/09:217, s. 17.

<sup>215</sup> Se 3 § 1 st. bidragsförordningen (2004:100).

<sup>216</sup> Se 5 § bidragsförordningen (2004:100).

<sup>217</sup> Prop. 2008/09:217, s. 17.

går för vad som utgör en *risk* för människan och miljön. Bidrag ges främst till områden som antingen utgör ett hot mot människors hälsa eller miljön eller till de områden som har höga halter av föroreningar och som har hög prioritet i miljöarbetet.<sup>218</sup>

Naturvårdsverket ansvarar enligt bidragsförordningen (2004:100) för bedömningar, prioriteringar och utbetalning av medel. Förorenade områden delas in i grupper utifrån vilken risk de utgör för miljön.<sup>219</sup> Tidigare var en förutsättning för att få bidrag att kommuner som drabbades av föroreningar svarade för 10 % av avhjälpandekostnaden (den del som ingen kunde göras ansvarig för). Kravet på medfinansiering avskaffades vid årsskiftet 2009/2010 i samband med att bidragsförordningen (2004:100) ändrades.<sup>220</sup> Efterbehandling med statsbidrag kräver dock fortfarande ett aktivt handlande från kommuners sida, för att bidraget ska kunna bli aktuellt krävs det att kommunen går in som huvudman i saneringsprojektet.<sup>221</sup> Huvudmannaskapet kan vara kostsamt för en kommun och kommuner har därför framfört önskemål om att kunna få ersättning för administrativa kostnader i samband med sanering; något sådant bidrag har ännu inte beviljats.<sup>222</sup> Att kommuners möjlighet att gå in i ett saneringsprojekt på detta sätt kan bli en ekonomisk fråga torde vara negativt med tanke på miljö kvalitetsmålen. Det skulle kunna innebära att kommuner avstår från att sanera ett område för att de administrativa kostnaderna i samband med saneringen blir en alltför stor belastning. Att inte ge bidrag för kostnader i samband med ett huvudmannaskap kan leda till att kommuner avstår från att gå in i ett saneringsprojekt.

Bidrag från staten beviljas endast till myndigheter eftersom ett bidrag till t.ex. ett bolag skulle vara oförenligt med EU:s regler om statsstöd.<sup>223</sup> Bidrag ges främst till hantering av föroreningar som utgör ett direkt hot mot människors hälsa, mot naturområden med stora skyddsvärden, mot betydande vattenförsörjningsintressen

---

<sup>218</sup> Se 8 § 2 st. bidragsförordningen (2004:100).

<sup>219</sup> Se mer om detta i avsnitt 4.3.

<sup>220</sup> Förordning om ändring i förordningen (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningsskador (SFS 2009:1526).

<sup>221</sup> Se 10 a § i bidragsförordningen (2004:100).

<sup>222</sup> Skogsjö, *Lägesbeskrivning av arbetet med att avhjälpa sådana föroreningsskador som avses i 10 kap. miljöbalken*, s. 5.

<sup>223</sup> Art. 107 och 108 i (TFEU) och prop. 2008/09:217, s. 32.

eller till områden med föroreningshalter som p.g.a. sin miljöfarlighet eller hälsoskadlighet har hög prioritet i miljöarbetet.<sup>224</sup> På lokal nivå torde vissa förorenade områden, trots att det inte utgör ett hot för människor eller miljö ändå vara värda att avhjälpa. Kommuner skulle med stor sannolikhet ha möjlighet att avhjälpa fler förorenade områden utan ansvarig adressat om de fick hjälp med finansieringen.

## 4.2 Saneringsförsäkringen

Tidigare fanns det i Sverige en saneringsförsäkring som kunde användas för att täcka kostnader för att avhjälpa miljöskador.<sup>225</sup> Den kunde även användas till fall där skadestånd inte kunde betalas ut enligt miljöskyddslagen och senare miljöbalken. Statens utgifter för saneringsåtgärder ökade i början av 1990-talet vilket ledde till att man började utreda införandet av en saneringsförsäkring. Enligt propositionen anses de ökade kostnaderna för sanering under 90-talet dels ha berott på ökad miljömedvetenhet, dels på det stora antalet konkursutbrott under den ekonomiska krisen. Utredningen kom fram till att det fanns ett behov av en reglering som inte direkt belastade statsbudgeten. Det var en förhållandevis liten del av statsbudgeten som gick till saneringsåtgärder men det ansågs ändå bättre att ha en försäkring som trädde in istället för att använda medel direkt från statsbudgeten.<sup>226</sup> Dessa regler byggde på att de som bedrev miljöfarlig verksamhet (d.v.s. tänkbara förorenare) skulle bekosta saneringen av miljöskador.<sup>227</sup> För att tillgodose PPP skulle saneringsförsäkringen vara subsidiär och träda in i andra hand när förorenaren inte kunde betala för sanering.<sup>228</sup>

### 4.2.1 Saneringsförsäkringens omfattning

Miljöskadeförsäkringen och saneringsförsäkringen återfanns i det numera upphävda 33 kap. MB.<sup>229</sup> Saneringsförsäkringen kom att finansieras med årliga avgifter på miljöfarliga verksamheter som krävde tillstånd eller anmälan<sup>230</sup> och skyddade staten

---

<sup>224</sup> Se 8 § i bidragsförordningen (2004:100).

<sup>225</sup> Angående detta stycke se prop. 2008/09:217, s. 7 ff.

<sup>226</sup> Prop. 2008/09:217, s. 8.

<sup>227</sup> Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt; miljöbalken*, s. 206.

<sup>228</sup> Prop. 2008/09:217, s. 9.

<sup>229</sup> Upphävt genom lag (2009:1210).

<sup>230</sup> Michanek, *Den svenska miljöretten*, s. 436.



mot kostnader för efterbehandling.<sup>231</sup> Saneringsförsäkringen omfattade endast kostnader som var hänförliga till miljöfarlig verksamhet i huvudsak vid konkurser där det fanns en ansvarig men där konkursboet inte hade råd att bekosta hela saneringen.<sup>232</sup> Försäkringen täckte endast sådana kostnader som uppkommit på grund av att tillsynsmyndigheten utfört rättelse eller begärt verkställighet genom kronofogdemyndighetens försorg enligt 26 kap. MB. Saneringsförsäkringen gav inte någon ersättning där den ansvarige var helt okänd. Den typ av sanering som omfattades var brådskande efterbehandling för att förebygga, motverka eller hindra skador på människor, egendom och miljön. Den kunde även omfatta undersökning som var nödvändig för att bedöma omfattningen av efterbehandlingen.

Orsaken till att saneringsförsäkringen avskaffades beror till stor del på att villkoren var för snäva så att försäkringen inte gick att utnyttja.<sup>233</sup> Mellan 1999 och 2006 betalades försäkringsersättning ut endast i 12 fall.<sup>234</sup> De medel som betalades ut från saneringsförsäkringen var betydligt mindre än vad som betalades ut från statsbudgeten under samma period. Försäkringarna fick mycket kritik dels för den stränga tillämpningen av villkoren, dels för bristerna i möjligheterna till överprövning.<sup>235</sup> För snäva villkor ledde till att många avstod från att söka bidrag från försäkringen. Darpö framför i *Eftertanke och förutseende*<sup>236</sup> att ett stort problem med försäkringen var villkoret att det skulle finnas en adressat för kraven eftersom det i konkurssituationer oftast saknas en sådan.

Bidrag till områden som tidigare täcktes av saneringsförsäkringen kan idag sökas hos Naturvårdsverket.<sup>237</sup> Om åtgärderna är brådskande får det i konkursfall göras ett avsteg från kraven i 8 § bidragsförordningen (2004:100).<sup>238</sup> Reglerna torde således inte vara lika stränga vid konkurser som vid en ansökan om bidrag i andra fall. Denna reglering skulle kunna utvidgas till att omfatta den generella hanteringen av bidrag när det gäller brådskande fall. Att miljöskador hanteras skyndsamt borde ju vara något

---

<sup>231</sup> Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt; miljöbalken*, s. 206.

<sup>232</sup> Angående resten av detta stycke se prop. 2008/09:217, s. 9 f.

<sup>233</sup> Prop. 2008/09:217, s. 15.

<sup>234</sup> Prop. 2008/09:217, s. 10.

<sup>235</sup> Prop. 2008/09:217, s. 15.

<sup>236</sup> Darpö, *Eftertanke och förutseende*, s. 122.

<sup>237</sup> Se Skogsjö, *Lägesbeskrivning av arbetet med att avhjälpa sådana föroreningsskador som avses i 10 kap. miljöbalken*, s. 5 och bidragsförordningen (2004:100) 6 a §.

<sup>238</sup> Se 8 a § och 8 § 2 st. i bidragsförordningen (2004:10).

som är värt att eftersträva eftersom en fördröjning i hanteringen av miljöskador kan leda till att situationen förvärras i och med föroreningars förmåga att spridas.

### 4.3 Prioritering av förorenade områden

Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret när det gäller att skapa underlag för arbetet med prioriteringar av framtida saneringsobjekt. De ansvarar även för inventeringar, undersökningar och åtgärder för att sanera förorenade områden.<sup>239</sup> Riskklassningen sker enligt MIFO modellen,<sup>240</sup> som är en inventeringsmetod och som har utarbetats av Naturvårdsverket. Inventeringsmetoden utgår från kemikaliers farlighet, föroreningsnivåer, spridningsförutsättningar och skyddsvärde hos den som är hotad. De områden som har högst prioritet är områden med höga halter av särskilt farliga föroreningar, områden som innebär akuta hälso- eller miljörisker och områden som utgör ett hot mot vattenförsörjningen. Objekten delas in i fyra olika riskklasser utifrån vilken risk det förorenade området ger eller kan ge upphov till.<sup>241</sup>

#### Riskklasser enligt MIFO modellen

Klass 1- Mycket stor risk

Klass 2- Stor risk

Klass 3- Måttlig risk

Klass 4- Liten risk

Redan idag avsätts en stor summa pengar från statsbudgeten för efterbehandling av förorenade områden.<sup>242</sup> Att välja ut vissa områden som ska prioriteras för sanering är sannolikt en nödvändighet. Var den gränsen går är en bedömningsfråga och här måste ekologiska, sociala och samhällsekonomiska intressen vägas mot varandra så att en långsiktig god hushållning kan främjas.<sup>243</sup> En prioritering kan innebära att man tvingas välja bort områden att sanera, trots att en sanering skulle främja en hållbar utveckling. Här kan man ställa sig frågan om även oprioriterade objekt kan bli

---

<sup>239</sup> Prop. 2008/09:217, s. 17.

<sup>240</sup> MIFO= Metodik för inventering av förorenade områden, enligt rapport 4918, Naturvårdsverket.

<sup>241</sup> Rapport 4918, Naturvårdsverket, s. 16.

<sup>242</sup> År 2010 disponerade Naturvårdsverket över 735 miljoner kronor i sakanslag för efterbehandling, se Skogsjö, *Lägesbeskrivning av arbetet med att avhjälpa sådana föroreningsskador som avses i 10 kap. miljöbalken*, s. 6.

<sup>243</sup> Prop. 1997/98:45 II, s. 645.

föremål för sanering med bidrag. Som det ser ut idag torde det inte vara möjligt. För det första är budgeten för förorenade områden begränsad och bidragen ges först och främst till de områden som utgör ett hot mot människor eller miljön.<sup>244</sup> Vidare beror bidragsmöjligheterna på hur man ser på PPP. En effekt av att fokusera alltför mycket på PPP istället för på hanteringen av en föroreningsskada kan innebära att principen om en hållbar utveckling motverkas. Detta kan leda till att ärenden där ingen ansvarig förorenare finns inte kan bli föremål för sanering. I förarbetena till miljöbalken har departementschefen uttryckt ett behov av sanering över statsbudgeten för gamla miljöskador där det inte finns någon ansvarig.<sup>245</sup> Här nämns ingenting om prioritering utan endast att det ska gälla skador som behöver avhjälpas skyndsamt för att förhindra svåra miljökonsekvenser.<sup>246</sup>

#### 4.4 Databas för förorenade områden

Under 2010 togs en ny databas över förorenade områden i drift.<sup>247</sup> Databasen ägs och förvaltas av länsstyrelserna och är tillgänglig för länsstyrelserna och Naturvårdsverket. Syftet med databasen är att samla den information som finns om misstänkt förorenad mark eller förorenade områden för att prioriteringsarbetet ska bli lättare. Den är även tänkt att kunna användas vid planarbete och exploatering. Så småningom är det meningen att kommuner ska få tillgång till databasen.

För kommuners del torde databasen med stor sannolikhet kunna underlätta arbetet med förorenade områden. Kommuner skulle troligen snabbare få en översikt över de förorenade områden som behöver åtgärdas och över prioriteringen av de olika områdena. Databasen skulle troligen även ge en bättre bild över vilka objekt som skulle kunna bli föremål för statliga bidrag och därför underlätta arbetet med ansökningar genom bidragsförordningen (2004:100), vilket i sin tur skulle kunna främja arbetet med förorenade områden.

---

<sup>244</sup> Se 8 § 2 st. bidragsförordningen (2004:100).

<sup>245</sup> Prop. 1997/98:45 II, s. 559.

<sup>246</sup> Prop. 1997/98:45 II, s. 559.

<sup>247</sup> Angående detta stycke se Skogsjö, *Lägesbeskrivning av arbetet med att avhjälpa sådana föroreningsskador som avses i 10 kap. miljöbalken*, s. 4.

## 5. Sammanfattande diskussion

Föroreningssskador avhjälpas idag inte i den omfattning som är önskvärd och i den takt som behövs för att delmålen i *Giftfri miljö* ska kunna uppnås.<sup>248</sup> Förorenade områden har sedan länge varit ett miljöproblem och skadorna har ofta uppstått från verksamheter som bedrevs då det fanns mindre stränga miljökrav.<sup>249</sup> Det är vanligt att skadorna har uppstått från verksamheter som idag är nedlagda och att föroreningarna från dessa upptäcks först när det inte längre är möjligt att kräva ett ansvar från förorenaren. Vid dessa äldre miljöskador torde det vara svårt att tillämpa PPP fullt ut eftersom det inte går att kräva ett avhjälpandeansvar av den som har förorenat. Man skulle kunna säga att det finns en risk att en alltför strikt hållning till PPP i förhållande till miljöskador kan motarbeta hållbarhetsfrågor. Efterbehandlingstakten måste öka för att miljömålen ska kunna nås,<sup>250</sup> därför kan man tänka sig att hållbarhetsfrågor även kan motarbetas av en brist på insatser för förorenade områden från olika aktörer i samhället.

Miljöpolitiken och miljöretten har prioriterat förebyggande åtgärder.<sup>251</sup> Miljölagstiftningens viktigaste uppgift är att förebygga att skador uppstår på hälsa och miljö.<sup>252</sup> När det gäller redan uppkomna skador tycks reglerna inte vara lika tydliga, vilket kan leda till att förorenad mark inte blir avhjälpd. Som exempel kan nämnas att MÖD i några av de senaste målen har jämkat avhjälpandeansvaret, vilket kan innebära att endast en del av skadan avhjälpas.<sup>253</sup> Poängteras bör dock att lagstiftning har sina begränsningar och inte ensamt kan lösa miljöproblemen. Miljöbalken kan främja arbetet för en hållbar utveckling men inte ensamt trygga en sådan som Lagrådet uttrycker saken.<sup>254</sup> Däremot är det troligt att mer konkreta regler skulle gynna arbetet med förorenade områden. Det kan tyckas att lagstiftningen på vissa ställen blir vag; vad menas egentligen med en ”hållbar utveckling”? Här måste ju

---

<sup>248</sup> Prop. 2008/09:217, s. 20.

<sup>249</sup> Angående resten av detta stycke se Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt; Miljöbalken*, s. 201 f.

<sup>250</sup> Skogsjö, *Lägesbeskrivning av arbetet med att avhjälpa sådana föroreningssskador som avses i 10 kap. miljöbalken*, s. 3.

<sup>251</sup> Ebbesson, *Miljörett*, s. 139.

<sup>252</sup> Michanek, *Den svenska miljöretten*, s. 270.

<sup>253</sup> Jfr MÖD 2010:18, MÖD 2010:24 och 2010:45, där domstolen jämkade ansvaret till 25, 40 respektive 50 %.

<sup>254</sup> Prop. 1997/98:45 I, s. 166.

alltid en rad olika faktorer vägas samman. När man ska ta ställning till om åtgärder är förenliga med en hållbar utveckling måste hänsyn tas till en mängd olika motstridiga intressen. Även i fråga om t.ex. markanvändning måste ekologiska, sociala och samhällsekonomiska intressen vägas mot varandra så att en långsiktig god hushållning kan främjas.<sup>255</sup> Hur man förhåller sig till hållbarhetsfrågorna kommer troligen vara ett val baserat på bl.a. politik och kommer sannolikt att förändras över tid.

## 5.1 Kommuners ansvar för förorenade områden

Kommuner torde förutom miljö kvalitetsmålen inte ha någon lagstadgad skyldighet att ingripa vid ärenden omfattande förorenad mark. Däremot har enskilda som anser sig berörda av ett beslut möjlighet att kräva att en kommun agerar mot en ansvarig i ett föroreningsärende.<sup>256</sup> Kommuner kan dessutom ha ett avhjälpandeansvar i de kanske självklara fall där kommuner antingen står som markägare eller agerar exploatör.<sup>257</sup>

Tillsyn är en viktig del av miljöarbetet med förorenade områden<sup>258</sup> och ett redskap för att säkerställa miljöbalkens mål och de föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.<sup>259</sup> I Sverige har ansvaret för att främja en hållbar utveckling främst lagts på myndigheter.<sup>260</sup> Naturvårdsverket har uttryckt att tillsynsmyndigheternas arbete är nödvändigt för att säkerställa målen med *Giftfri miljö*.<sup>261</sup> Trots att tillsynsmyndigheter inte har någon lagstadgad skyldighet att t.ex. ställa krav på markundersökningar från verksamhetsutövare<sup>262</sup> där föroreningar misstänks, är den typen av arbete med stor sannolikhet nödvändigt för att öka takten med efterbehandlingsärenden. Med hänsyn till principen om en hållbar utveckling torde det inte vara förenligt med miljöbalkens mål att inte handla i en sådan situation. Kommuner skulle med stor sannolikhet ha större möjligheter att agera i ärenden med förorenad mark om det ekonomiska ansvaret istället låg på staten.

---

<sup>255</sup> Prop. 1997/98:45 II, s. 645.

<sup>256</sup> Ebbesson, *Miljörätt*, s. 143

<sup>257</sup> Jfr SOU 2006:39, s. 74.

<sup>258</sup> Prop. 2008/09:217, s. 34.

<sup>259</sup> Se 26 kap. 1 § MB.

<sup>260</sup> Michanek, *Den svenska miljöretten*, s. 39.

<sup>261</sup> *Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning*, remissversion 2006-03-31, s. 10.

<sup>262</sup> Jfr 26 kap. 22 § MB.

Enligt förarbetena till miljöbalken verkar det som att tanken är att föroreningsfall ska kunna avhjälpas genom att någon annan än den ansvarige betalar i väntan på ansvarsutredning.<sup>263</sup> Det skulle säkerligen öka takten för efterbehandling av förorenade områden men för kommuners del skulle det innebära att de behövde ligga ute med kostnader för saneringsåtgärder tills ansvaret var bestämt. Det är inte troligt att kommuner på detta sätt skulle vilja finansiera ett avhjälpande eftersom det skulle innebära en risk att ansvarig för avhjälpande saknas. För att undvika långa processer och att efterbehandlingen dröjer skulle staten kunna gå in och betala för att sedan återkräva beloppet om det visar sig att det finns en ansvarig adressat. Detta skulle åtminstone kunna vara en lösning för särskilt värdefulla områden.

Kommuners arbete med förorenade områden kan motverkas av att den myndighet som påstår att det finns en förorening enligt 10 kap. MB har bevisbördan för detta. Möjligen skulle en förbättring ske om det infördes någon form av bevislättning för tillsynsmyndigheten likt regeln i 32 kap. MB, vilken har diskuterats ovan.

Hur kan kommuner bidra till att fler förorenade områden efterbehandlas? Tillsynsmyndigheter har med största sannolikhet kontroll över föroreningars verkningar och en möjlighet att påverka och minimera dessa. Tillsynsmyndigheter skulle kunna ställa krav på bättre tillsynsvägledning från länsstyrelsen och Naturvårdsverket. För att förenkla kommuners arbete med förorenade områden skulle ansvaret för organisation och vägledning eventuellt kunna ligga på en högre nivå. Man skulle kunna tänka sig olika nationella saneringsprojekt där kommuner, länsstyrelser och Naturvårdsverket samarbetade.

## **5.2 Problem med regleringen av föroreningsskador**

Eftersom miljölagstiftningen till stor del är inriktad på förebyggande åtgärder bidrar det troligen till att färre nya miljöskador uppstår. Det största problemet kommer då att vara att ta hand om de gamla miljöskador som redan finns. Om problemet med dessa gamla miljöskador ska kunna lösas behöver staten troligen avsätta mer pengar för

---

<sup>263</sup> Prop. 1997/98:45 I, s. 234.

avhjälpande av förorenade områden.<sup>264</sup> Ett stort problem i arbetet med förorenade områden torde vara att det inte är reglerat hur saneringen av miljöskador ska finansieras då det inte finns någon ansvarig verksamhetsutövare eller fastighetsägare. Detta gäller även för skador där ansvaret har jämkats, vilket kan leda till att endast delar av skadan avhjälpas.

För att saneringsarbetet ska kunna genomföras mer skyndsamt behövs det tydligare regleringar för ansvarfördelningen vid avhjälpande av föroreningar, något som även har uttryckts i propositionen.<sup>265</sup> Där konstateras även att lagstiftningen är relativt ny och att det saknas prejudikat i många avgörande frågor, något som saktar ner efterbehandlingsarbetet.<sup>266</sup> Att öka takten för föroreningsåtgärder är kostnadseffektivt eftersom det finns en risk för spridning om åtgärderna skjuts på framtiden.<sup>267</sup> Det kan vara ett argument för att under ett antal år främja arbetet genom ökade anslag till förorenade områden, eftersom en fördröjning kan leda till att kostnaderna för avhjälpande blir avsevärt högre om problemen inte åtgärdas idag. Naturvårdsverket har uttryckt ett behov av ökade anslag till efterbehandlingsåtgärder för att takten med avhjälpande av förorenade områden ska kunna öka och för att kunna uppnå miljömålet *Giftfri miljö*.<sup>268</sup> Behovet av ökade anslag beror till viss del på att flera domstolsavgöranden under senare år har gjort att förutsättningar för efterbehandlingsverksamheten har ändrats.<sup>269</sup> Naturvårdsverket har även framfört att en av anledningarna till att efterbehandlingsmarknaden starkt har utvecklats under 2000-talet beror på de statliga bidragen.<sup>270</sup> De har även uttalat att det skulle vara önskvärt att statliga bidrag kunde ges till oprioriterade områden som också kan ha ett stort värde för människor och miljön.<sup>271</sup> De menar att det är gynnsamt för miljön att

---

<sup>264</sup> Som motargument kan nämnas att svenska staten redan gör stora insatser för att behandla förorenade områden. Jämfört med den finska staten uppgår den svenska statens anslag för förorenade områden till 10 ggr så mycket. Det måste dock beaktas att de potentiellt förorenade områdena i Finland uppskattas till betydligt färre än de svenska (ca 20 000). Se Heruler, *Markföroreningsansvaret*, s. 121.

<sup>265</sup> Prop. 2008/09:217, s. 22.

<sup>266</sup> Prop. 2008/09:217, s. 22.

<sup>267</sup> Prop. 2008/09:217, s.19.

<sup>268</sup> Skogsjö, *Lägesbeskrivning av arbetet med att avhjälpa sådana föroreningssskador som avses i 10 kap. miljöbalken*, s. 3.

<sup>269</sup> Skogsjö, *Lägesbeskrivning av arbetet med att avhjälpa sådana föroreningssskador som avses i 10 kap. miljöbalken*, s. 3.

<sup>270</sup> Prop. 2008/09:217, s. 42.

<sup>271</sup> Bidrag beviljas främst till områden som uppfyller vissa krav, se bidragsförordningen (2004:100).

efterbehandla objekt även i riskklasserna 2 och 3.<sup>272</sup> Även om de lägre prioriterade objekten inte på samma sätt bidrar till efterbehandlingsproblemen kan de (p.g.a. det stora antalet objekt som omfattas) sammantaget ha betydelse för att uppnå miljömålen i *Giftfri miljö*.<sup>273</sup> Att justera reglerna så att bidrag blev möjliga även för de lägre riskklasserna skulle med stor sannolikhet gynna kommuners arbete med markföreningar.

### 5.3 Förslag på ändringar i lagstiftningen

En möjlighet till förändring, som inte innebär att mer skattepengar går till förorenade områden, är att utvidga markägarens ansvar för sin mark. I många länder finns det regler som tvingar en markägare att se om sin fastighet så att omgivningen inte skadas.<sup>274</sup> Det ger troligen markägare incitament om att ta hand om sin fastighet och vidta förebyggande åtgärder för att undvika föroreningar och utsläpp. Redan vid införandet av fastighetsägarens subsidiära ansvar ifrågasattes dock om oskyldiga fastighetsägare verkligen skulle ha ett avhjälpandeansvar.<sup>275</sup> Ett eventuellt utvidgande av ansvaret skulle troligen resultera i väldiga protester och skulle kunna innebära att herrelösa fastigheter, s.k. *orphan sites*<sup>276</sup> blir ett problem. Problemet med dessa fastigheter är att de saknar företrädare med rättshandlingsförmåga och att det därför saknas en mottagare när t.ex. en tillsynsmyndighet vill ålägga ett undersöknings- eller efterbehandlingsansvar.<sup>277</sup>

En annan möjlighet skulle kunna vara att utvidga verksamhetsutövarbegreppet eller ersätta det med ett annat begrepp eller helt enkelt fördela bördan så att den inte enbart hamnar på verksamhetsutövaren (om det finns någon sådan). I Norge har t.ex. den ansvarige i lagtexten formulerats vagt för att låta domstolarna utforma praxis om vilka

---

<sup>272</sup> Se skalan för riskklasser i avsnitt 4.3.

<sup>273</sup> *Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning*, remissversion 2006-03-31, s. 11.

<sup>274</sup> Darpo, *Eftertanke och förutseende*, s. 33.

<sup>275</sup> Prop. 1997/98:45 I, s. 357.

<sup>276</sup> *Orphan sites* är fastigheter som ägs av upplösta juridiska personer och som inte kan säljas eftersom de antingen saknar värde eller innebär en belastning för ägaren, se *Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning*, remissversion 2006-03-31, s. 51.

<sup>277</sup> *Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning*, remissversion 2006-03-31, s. 51.



som ska omfattas av ansvaret för en miljöskada.<sup>278</sup> En sådan modell kan lämna utrymme för att göra rimlighetsbedömningar i varje individuellt fall och på så sätt utvidga ansvarigkretsen.

## 6. Slutord

Kommuners ansvar för förorenad mark omfattar de fall där det finns en ansvarig för avhjälpande enligt lag. Kommuners möjlighet att agera omfattar främst de fall där det finns en ansvarig verksamhetsutövare eller fastighetsägare. Det finns inget tydligt krav på att kommuner har en skyldighet att avhjälpa förorenad mark där ansvarig inte finns enligt miljöbalken. Kommuner omfattas dock av portalparagrafen i miljöbalken och är liksom andra myndigheter och företag skyldiga att arbeta för att främja en hållbar utveckling.<sup>279</sup> Med dagens reglering av förorenade områden är det svårt för kommuner att handla så att de kan uppfylla denna grundläggande princip. Typfallen visar exempel på fall där kommuner inte har möjlighet att avhjälpa ett förorenat område och kan behöva avstå från sanering. Det största problemet med förorenade områden torde vara hur saneringen ska finansieras när förorenaren inte kan betala eller där fastighetsägaren inte kan göras ansvarig. Statsbidrag för avhjälpande av föroreningskador är endast möjligt för prioriterade områden. Ett annat problem är att kommuner som kan få bidrag för avhjälpande av ett förorenat område själv måste stå för de administrativa kostnader som avhjälpandeprocessen innebär.

Även de fall där kommuner kan ställa krav på en ansvarig verksamhetsutövare eller fastighetsägare kan innebära problem. Det gäller främst skälighetsbedömningen som kan vara svår för kommuner att tillämpa. För att undvika att företag inte kan betala för sina miljöskador finns det en möjlighet för kommuner att förena villkor eller tillstånd med ett ställande av säkerhet.<sup>280</sup> Detta är ett sätt för kommuner att förebygga att skador som saknar en ansvarig adressat uppstår. Att satsa på förebyggande åtgärder är

---

<sup>278</sup> Angående detta stycke se Rapport 4188, Naturvårdsverket, s. 12.

<sup>279</sup> Se 1 kap. 1 § MB.

<sup>280</sup> Se avsnitt 2.7.

ett bra sätt för kommuner att bidra till miljöarbetet. Dock torde det vara de gamla miljöskadorna som utgör det största problemet.

## 7. Källförteckning

### Offentligt tryck

Prop. 1985/86:83.  
Prop. 1997/98:48 I och II.  
Prop. 2004/05:150.  
Prop. 2006/07:95.  
Prop. 2008/09:217.

SOU 2006:39.

### Litteratur

Bengtsson, *Miljöbalkens återverkningar*, Norstedts juridik, Stockholm 2001.

Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt; Miljöbalken*, 10 u, Iustus förlag, Uppsala 2010.

Bengtsson, Bjällås, Rubenson, Strömberg, *Miljöbalken; en kommentar*, del 1, version den 1 januari 2011 (t.o.m. supplement 10), internetutgåva, Norstedts Juridik AB.

Bugge, Hans Chr., *Forurensningsansvaret; det okonimske ansvar for å forebygge, reparere og erstatte skade vid forurensning*, Tango Aschehoug, 1999.

Darpö, Jan, *Eftertanke och förutseende – En rättsvetenskaplig studie om ansvar och skyldigheter kring förorenade områden*, Universitetstryckeriet, Uppsala 2001.

Ebbesson, Jonas, *Miljörätt*, 2 u, Iustus förlag, Uppsala 2008.

Heruler, Casper, *Markföroreningsansvaret*, Talentum, Helsingfors 2008.

Michanek, Gabriel, Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljörätten*, 2 u, Iustus förlag, Uppsala 2008.

Rubenson, Stefan, *Miljöbalken; den nya miljörätten*, 4 u, Norstedts juridik, Solna 2008.

### Artiklar

SvJT 2000 s. 481.

### Naturvårdsverkets rapporter

Handbok; *Sanering och efterbehandling av förorenade områden genom tillsyn och prövning*, remissversion 2006-03-31.

Naturvårdsverket, *Efterbehandling av förorenade områden; kvalitetsmanual för användning och hantering av bidrag till efterbehandling och sanering*, u 4, 2008.

Rapport 4188, *Vem ska betala; efterbehandling av förorenad mark*, Naturvårdsverket, Stockholm 1994.

Rapport 4918, *Metodik för inventering av förorenade områden; bedömningsgrunder för miljö kvalitet vägledning för insamling av underlagsdata*, Naturvårdsverkets förlag, 1999.

Rapport 5835, *Företagsekonomisk redovisning av markföroreningar*, Naturvårdsverket, 2008.

Skogsjö, Erika, *Lägesbeskrivning av arbetet med att avhjälpa sådana föroreningsskador som avses i 10 kap. miljöbalken*, skrivelse 2011-04-14.

### Rättsfall

MÖD 2002:16.  
MÖD 2003:93.  
MÖD 2003:127.  
MÖD 2005:29.  
MÖD 2005:30.  
MÖD 2005:64.  
MÖD 2006:53.  
MÖD 2008:14.  
MÖD 2010:18 (M 6231-09).  
MÖD 2010:19.  
MÖD 2010:24 (M 5664-09).  
MÖD 2010:31 (M 491-09).  
MÖD 2010:45 (M 8489-09).  
MÖD 2011:1.  
MÖD M 4727-09 (2010-03-31).  
M 8069-09 (2010-03-19).

NJA 1981 s. 622.

### Författningar

Jordabalk (1970:994)  
Miljöbalk (1998:808).  
Miljöskyddslag (1969:387).  
Miljötillsynsförordningen (2011:13).  
Konkurslagen (1987:672).  
Lag (1998:811) om införande av miljöbalken.  
Lag (2007:660) om ändring i miljöbalken.  
Preskriptionslag (1981:130).  
Utsökningsbalk (1981:774).

Förordning (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statsbidrag för sådant avhjälpande.

Förordning (1998:901) om verksamhetsutövarers egenkontroll.

Förordning om ändring i förordningen (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för

avhjälpande av föroreningsskador (2009:1526).

Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, O.J. 2004 L 143/56 (30/4/2004).

2010/C83/01 Konsoliderade versioner av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (TFEU).

Regulation (EC) 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provision of the Aarhus Convention on Access to Information, Public, Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, O.J. 2006, L 264 p.13.

### Övrigt

*Kompensationsåtgärder för natur och rekreation; Göteborgs stads tillämpning i samhällsplaneringen.*

OECD:s rekommendationer, 26 maj 1972. *Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies* (OECD and the Environment, OECD 1976).