



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Juridiska institutionen
Programmet för juris kandidatexamen
Tillämpade studier, 30 hp
Ht 2010

Ansvar för avhjälpande av förorenade områden genom frivilliga överenskommelser och avtal

- Om tillsynsmyndighetens möjlighet att sluta frivilliga överenskommelser och avtal med en avhjälpandeansvarig

Miljörätt

Författare: Andrea Aiosto

Handledare: Lena Gipperth

Sammanfattning

Syftet med denna uppsats har varit att studera det förfarande som innebär att ett avhjälpandeansvar för en förorening fastställs genom en nedskreven överenskommelse eller ett frivilligt avtal. Förfarandet, som även kallas frivilligvägen, innebär att tillsynsmyndigheten tillsammans med en ansvarig verksamhetsutövare eller fastighetsägare kommer överens om ett avhjälpandeansvar i en skriftlig överenskommelse eller ett avtal. Ett annat syfte med uppsatsen har varit att se hur frivilligvägen skiljer sig från det förfarande då tillsynsmyndigheten meddelar ett föreläggande.

Målsättningen med frivilligvägen är att tillsynsmyndigheten och den ansvarige genom möten, överläggningar och diskussioner skall komma fram till en gemensam lösning på miljöproblemet som motsvarar det ansvar som skulle kunnat utkrävas enligt miljöbalken. I de fall en verksamhetsutövare eller fastighetsägare endast är delvis ansvarig för en förorening kan resterande del av avhjälpandeåtgärderna bekostas genom ett statligt bidrag som utbetalas av Naturvårdsverket efter ansökan.

Frivilligvägen framhålls som ett mer effektivt förfarande jämfört med förelägganden. En av fördelarna som framhålls med frivilligvägen är att en lång rättslig process kan undvikas, eftersom ett föreläggande riskerar att överklagas och därmed behöver gå igenom en utdragen domstolsprövning. Det framhålls också att den ansvarige genom frivilligvägen får en större delaktighet i processen. Även då ett föreläggande skall meddelas sker det dock en dialog med yttranden och diskussioner mellan tillsynsmyndigheten och den ansvarige och det finns ingenting som tyder på att en ansvarig inte kan uppnå samma delaktighet i processen med förelägganden. Enligt min uppfattning torde det också vara den ansvariges inställning till sitt ansvar som är av störst betydelse för hur lång avhjälpandeprocessen blir och inte nödvändigtvis vilket förfarande som används. Ytterligare en fördel som framkommer med frivilligvägen är att ett fullständigt avhjälpande av en förorening, där en verksamhetsutövare eller fastighetsägare endast är delvis ansvarig, kan ske. Genom en frivillig överenskommelse kan ett samordnat avhjälpande med både tillsynsdelen och bidragsdelen från Naturvårdsverket ske. Det har dock inte framkommit något under arbetets gång som visar att det inte går att uppnå lika fullständiga avhjälpanden genom förelägganden.

Det finns även ett antal svårigheter och problem med frivilliga överenskommelser och avtal. Avtalen är inte bindande och tillsynsmyndigheten kan inte under några omständigheter avtala bort ett ansvar som gäller enligt lag. Det kan också ifrågasättas om tillsynsmyndigheten verkligen har någon rättslig grund att förfara på något annat sätt än genom förelägganden. För närvarande finns det enligt min åsikt ingen sådan klar rättslig grund och därför kan avtalens legalitet och rättssäkerhet ifrågasättas. Regeringen har nu föreslagit att möjligheten att upprätta avtal om avhjälpande skall utredas och att de rättsliga förutsättningarna för att tillåta myndigheter att sluta bindande avtal med en ansvarig behöver analyseras. Hur de rättsliga förutsättningarna för dessa avtal kommer att utvecklas framöver och hur möjligheterna för tillsynsmyndigheten att ingå avtal om avhjälpande kommer att se ut får framtiden utvisa.

I mina eftersökningar av tillgängliga avtal och ur min studie av insamlade avtal framkommer det att användandet av frivilligvägen används olika mycket i olika delar av landet. Vissa tillsynsmyndigheter har använt sig av frivilligvägen flera gånger och andra tillsynsmyndigheter har inte använt sig av detta förfarande någon gång.

Under förutsättning att frivilligvägen skulle få en tydlig rättslig grund anser jag avslutningsvis att skriftliga överenskommelser och frivilliga avtal om avhjälpande i flera fall skulle kunna vara ett bra alternativ till förelägganden.

Förkortningar

FL	Förvaltningslag (1986:223)
FN	Förenta nationerna
MB	Miljöbalk (1998:808)
MÖD	Miljööverdomstolen
NFS	Naturvårdsverkets författningssamling
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
PPP	The Polluter Pays Principle
Prop	Proposition
RF	Regeringsformen (1974:152)
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING.....	7
1.1 Bakgrund.....	7
1.2 Problembeskrivning	7
1.3 Syfte	9
1.4 Frågeställningar	9
1.5 Avgränsningar.....	9
1.6 Metod och material	10
1.7 Disposition	11
2 MILJÖRÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER.....	12
2.1 Hållbar utveckling.....	12
2.2 Miljökvalitetsmål	13
2.2.1 Inledning	13
2.2.2 En ny målstruktur	15
2.3 Giftfri miljö	15
2.3.1 Inledning.....	15
2.3.2 De nuvarande delmålen 6 och 7.....	17
2.4 Ansvar för förorenade områden	18
2.4.1 Ansvar för skadad miljö.....	18
2.4.2 The Polluter Pays Principle	20
2.4.3 Ansvar för avhjälpan av en förorening enligt 10 kap. MB	20
2.5 Vilka kan bli ansvariga?	21
2.5.1 Verksamhetsutövarens ansvar	21
2.5.2 Fastighetsägarens ansvar	22
2.5.3 Solidariskt ansvar.....	24
3 GEMENSAMMA DRAG MELLAN FÖRELÄGGANDEN OCH FRIVILLIGA ÖVERENSKOMMELSER OCH AVTAL	26
3.1 Inledning	26
3.2 Ansvarsutredning	26
3.3 Avhjälpanansvarets innebörd och skälighet.....	28
3.3.1 Inledning.....	28
3.3.2 Skälighetsbedömning.....	29
3.4 Tillsynsmyndighetens och Naturvårdsverkets samarbete	33
3.5 Kommunikation med en ansvarig	34
4 FÖRELÄGGANDEN	35
4.1 Inledning	35
4.2 Tillsynsmyndighetens möjlighet att meddela förelägganden	35

5	FRIVILLIGA ÖVERENSKOMMELSER OCH AVTAL	39
5.1	Inledning	39
5.2	Processen med frivilliga avtal enligt Naturvårdsverkets rapport 5490.....	40
5.2.1	Avstämningsmöte	40
5.2.2	Överläggningar	41
5.2.3	Avtal	42
5.2.4	Naturvårdsverkets avtalsexempel	43
5.2.5	Beslut	44
5.3	Sammanställning av insamlade avtal	45
5.4	Fördelar med frivilliga överenskommelser och avtal	49
5.5	Vad kan vara problematiskt med frivilligvägen?.....	51
5.6	Överenskommelsernas och avtalens ställning inom miljörätten.....	53
6	AVSLUTNING	55
6.1	Slutsatser.....	55
6.1.1	Skillnader mellan förfarandet med frivilliga avtal och förfarandet med förelägganden	55
6.1.2	För- och nackdelar med frivilliga överenskommelser och avtal.....	56
6.1.3	Överenskommelsernas och avtalens rättsliga ställning och problematik	57
6.1.4	Studie av insamlade avtal	59
6.1.5	Övriga slutsatser	60
6.2	Förslag på fortsatt forskning	60
7	KÄLLFÖRTECKNING	61
	BILAGOR	65
Bilaga 1	Avtal	
Bilaga 2	Beslut	

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I Sverige har vi idag identifierat omkring 80 000 områden som är potentiellt förorenade. Cirka 17 000 av dessa områden har riskklassats efter hur stor risk föroreningen utgör för människans hälsa och miljön och nästan 60 000 områden har branschklassats efter vilken typ av verksamhet som bedrivits där. Antalet förorenade områden som innebär akuta risker uppgick vid utgången av 2009 till 29 stycken. Uppskattningsvis finns det dock 1 400 prioriterade områden i Sverige som kan utgöra mycket stora risker för miljön eller människors hälsa, dessa är så kallade riskklass 1 områden. Omkring 200 av dessa områden har hittills åtgärdats. Arbetet med att identifiera, utreda och avhjälpa förorenade områden pågår för fullt.¹ Varje område som identifieras i Sverige registreras därefter i en databas hos länsstyrelserna.² Att avhjälpa föroreningarna är mycket kostsamt och en av förutsättningarna för att möjliggöra ett effektivt miljöarbete är de statliga bidragsmedel som administreras av Naturvårdsverket. Under 2009 fördelade Naturvårdsverket ut cirka 306 miljoner kronor i statligt bidrag till länsstyrelser runt om i landet.³

1.2 Problembeskrivning

Förorenade områden är idag ett stort problem runt om i världen. De finns i de flesta länder och kräver ofta omfattande och kostsamma efterbehandlingar och avhjälpandeåtgärder. De förorenade områdena är på många ställen ett större miljöhot än vad pågående miljöfarliga verksamheter är och de riskerar att skada människors hälsa och miljön. Många av föroreningarna har uppstått av nedlagda verksamheter och industrier tillbaka i tiden, innan kunskap om vissa miljöfarliga ämnen och en stark miljölagstiftning fanns. Dock är även pågående verksamheter runt om i världen idag en stor risk för miljön och föroreningar kan uppkomma på många olika sätt. Trots kunskap om miljöfarliga ämnen och försiktighetsåtgärder sker det utsläpp, olyckor och läckage. Ett aktuellt exempel på detta är oljeutsläppet i Mexikanska golfen då en av BP:s oljerigg har havererat i en explosion och

¹ <http://www.naturvardsverket.se/sv/Verksamheter-med-miljopaverkan/Efterbehandling-av-fororenade-omraden/Laget-i-landet--efterbehandling/> , 2010-09-22.

² Broschyr från länsstyrelserna i Gotlands-, Västmanlands-, Södermanlands-, Stockholms-, Örebro- och Uppsala län, *Förorenad mark – syns inte men finns, om problematiken med förorenad mark och ansvar vid fastighetsöverlåtelse*, s. 6.

³ <http://www.naturvardsverket.se/sv/Verksamheter-med-miljopaverkan/Efterbehandling-av-fororenade-omraden/Laget-i-landet--efterbehandling/> , 2010-09-22.

orsakat ett stort oljeläckage. Stora mängder olja pumpades ut i vattnet varje dygn under en lång period och de långsiktiga miljöeffekterna av en sådan omfattande förorening är svåra att förutse. Det är troligtvis dock inte dessa större och tillfälliga olyckor som ger upphov till de mest allvarliga miljöproblemen. Ett ännu större hot mot miljön är sannolikt de småläckage av miljöfarliga ämnen som sker under en lång tid.

För att kunna komma till rätta med de förorenade områden som finns i Sverige idag måste det ske ett effektivt avhjälpande genom utredningar och efterbehandlingsåtgärder. När områdena väl har identifierats som förorenade måste avhjälpandet påbörjas. Arbetet med att hitta den eller de som skall ansvara för detta blir av stort vikt. I Sverige bygger ansvaret för en förorening på den internationella miljörettsliga principen att ”förorenaren betalar”, the Polluter Pays Principle (PPP). Principen innebär att den som orsakat en skada eller olägenhet i miljön är ansvarig att avhjälpa denna. I de fall ingen verksamhetsutövare eller fastighetsägare kan göras ansvarig måste avhjälpandet istället bekostas genom statligt bidrag. I arbetet med att avhjälpa förorenade områden får därför ansvarsutredningen en central roll.

Ett förfarande då rätt adressat för avhjälpandekraven har identifierats är att tillsynsmyndigheten meddelar ett föreläggande, exempelvis att den ansvarige skall utföra undersökningar av föroreningen, sanera eller på annat sätt åtgärda föroreningen. Ett alternativ till detta förfarande är att tillsynsmyndigheten och den eller de som är ansvariga för en förorening kommer överens om avhjälpandeansvaret genom en skriftlig överenskommelse eller ett avtal, den så kallade frivilligvägen.⁴ Överenskommelsen innebär då ett frivilligt åtagande för exempelvis en verksamhetsutövare eller fastighetsägare att utföra åtgärder inom ett förorenat område. Syftet med detta förfarande är att åstadkomma ett mer effektivt avhjälpande av förorenade områden och på så sätt också öka möjligheterna att uppnå ett av de svenska miljö kvalitetsmålen om en miljö fri från gifter. Detta mål benämns *Giffri miljö*.

⁴ <http://www.naturvardsverket.se/sv/Verksamheter-med-miljopaverkan/Efterbehandling-av-foroerade-omraden/Vem-betalar-for-efterbehandling/Nar-staten-betalar-for-efterbehandling/Fragor-och-svar-om-statligt-bidrag-for-ebh/Frivilligvagen/> , 2011-01-05.

1.3 Syfte

Det övergripande syftet med detta arbete är att studera det förfarande som innebär att ansvar för avhjälpande av förorenade områden fastställs genom frivilliga överenskommelser och avtal. Fokus ligger på att undersöka det förfarande som innebär ett alternativ till förelägganden enligt miljöbalken. I detta arbete redovisas vilken funktion frivilliga överenskommelser och avtal har och hur processen för att sluta ett sådant avtal ser ut.

1.4 Frågeställningar

Mina frågeställningar i detta arbete ser ut på följande sätt:

- Hur skiljer sig förfarandet med frivilliga överenskommelser och avtal från det förfarande då tillsynsmyndigheten meddelar ett föreläggande?
- Vad har frivilliga överenskommelser och avtal för för- och nackdelar för olika aktörer?
- Vad har frivilliga överenskommelser och avtal för rättslig ställning inom miljörätten?
- I vilken omfattning används frivilliga överenskommelser och avtal ute i praktiken?

1.5 Avgränsningar

Detta examensarbete är avgränsat till att enbart behandla avhjälpandeansvaret för en förorening enligt svensk miljö rätt. Arbetet omfattar således inte någon studie av utländsk rätt. Jag har även valt att avgränsa arbetet till att enbart behandla föroreningssskador⁵ inom ramen för 10 kap. miljöbalken (MB).

I arbetet har jag valt att fokusera på de överenskommelser och avtal som sluts mellan tillsynsmyndigheten och en delvis ansvarig verksamhetsutövare eller fastighetsägare. Arbetet kommer därför inte att göra någon redogörelse för vad som gäller då det inte finns

⁵ Med föroreningssskada avses ”en miljöskada som genom förorening av ett mark- eller vattenområde, grundvatten, en byggnad eller en anläggning kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön”. Se 10 kap. 1 § första stycket MB.

någon ansvarig verksamhetsutövare eller fastighetsägare och avhjälpanDET istället helt måste bekostas genom statligt bidrag.

Jag har även avgränsat examensarbetet till att inte gå in närmre på vilket organ som är tillsynsmyndighet i olika fall. Någon redogörelse för ansvarsfördelningen av den operativa tillsynen mellan exempelvis kommun och länsstyrelse kommer således inte att göras. Istället kommer dessa i arbetet att benämnas som ”tillsynsmyndigheten”.

1.6 Metod och material

I detta examensarbete har jag använt mig av en rättsdogmatisk metod kombinerad med intervjuer och en studie av ett antal avtal om avhjälpanDE. Jag har studerat rättsområdet utifrån traditionella rättskällor så som förarbeten, lagtext, doktrin och rättspraxis. Jag har även granskat rapporter och artiklar inom området samt material från länsstyrelser och kommuner för att kunna besvara samtliga frågeställningar. För att kunna göra jämförelsen och för att kunna beskriva förfarandet med frivilliga överenskommelser har jag valt att utgå från en rapport från Naturvårdsverket. Det kan här nämnas att det i rapporten framhålls att den är ett exempel på hur ansvarsfrågan kan lösas och behandlas och att förutsättningarna i varje enskilt fall behöver beaktas för att uppnå bästa resultat. Förfarandet med frivilliga överenskommelser och avtal kan således se olika ut i olika delar av landet samt mellan olika tillsynsmyndigheter. Naturvårdsverkets rapport fungerar dock som ett utgångsläge i detta arbete. För att kunna besvara den sista frågeställningen har jag varit i kontakt med flertalet länsstyrelser och kommuner runt om i landet. Jag har på så sätt samlat in sju stycken avtal för att kunna studera hur dessa är utformade i praktiken. Jag har också genomfört intervjuer med fem stycken praktiker inom området för att få deras syn på ämnet. Urvalet av intervjupersoner har skett i syfte att genomföra intervjuer med aktörer verksamma inom kommun, länsstyrelse och Naturvårdsverket. Urvalet har också skett i syfte att göra en geografisk spridning av var dessa personer är verksamma. Intervjupersonerna består av en förvaltningsjurist från miljöförvaltningen i Göteborg, en handläggare från Naturvårdsverket, en miljöhandläggare från länsstyrelsen i Blekinge län, en rättschef från länsstyrelsen i Västernorrland samt en miljöchef från Ale kommun.

1.7 Disposition

Arbetet kommer att behandla området i tre huvuddelar. I arbetets första del kommer jag att beröra aktuella miljörettsliga utgångspunkter. Detta görs för att läsaren skall kunna få en större förståelse för avhjälpandeansvarets utformning och därmed få en ökad klarhet i de senare delarna i arbetet. I denna del sätts det miljörettsliga avhjälpandeansvaret i sitt juridiska sammanhang.

Arbetets andra del tar upp de två förfarandena som kan tillämpas för att få en ansvarig att vidta eller bekosta avhjälpandeåtgärder vid en förorening. Fokus ligger på förfarandet med frivilliga överenskommelser och avtal. I denna del görs en redogörelse för de båda förfarandenas gemensamma drag och frivilligvägens för- och nackdelar. En genomgång görs även över de uppgifter som ingår i det avtal om avhjälpande som återfinns i Naturvårdsverkets rapport 5490 om delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse. För att läsaren skall kunna få en fullständig bild av ett avtals utformning och innehåll återfinns Naturvårdsverkets avtalsexempel i sin helhet i bilaga 1 till detta arbete. I bilaga 2 finns även ett exempel på hur ett formellt beslut från tillsynsmyndigheten som bekräftar ett avtal om efterbehandling kan se ut. I arbetets andra del görs också en presentation och sammanställning av de avtal jag samlat in och studerat. Slutligen behandlar denna del de frivilliga överenskommelsernas och avtalens ställning inom miljöretten och vad som kan vara problematiskt med dessa.

I arbetets tredje och sista del återfinns min analys och mina slutsatser av det material som har behandlats i arbetet samt även förslag på fortsatt forskning.

2 Miljörättsliga utgångspunkter

2.1 Hållbar utveckling

Begreppet ”hållbar utveckling” är en övergripande målsättning inom miljöarbete, både på nationell och på internationell nivå. På nationell nivå finns målsättningen hållbar utveckling reglerad både i regeringsformen och i miljöbalken.⁶ 1 kap. 1 § i miljöbalken lyder enligt följande:

1 kap. 1 § MB

”Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken skall tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.”

På internationell nivå etablerades begreppet redan på 1980-talet genom den så kallade Bruntland-rapporten ”Our Common Future” och därefter vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992.⁷ Begreppet finns numera även inskrivet som ett mål i artikel 11 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt samt i artikel 37 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Begreppet har fortfarande inte någon generellt accepterad definition internationellt sett utan det har definierats på många olika sätt. Det kan dock sägas bygga på två generella teman. Det första är integrering och innebär att miljöaspekter inte skall ses självständigt utan istället som en viktig del i ekonomiskt och socialt beslutsfattande. Det andra temat är långsiktig planering och att vi skall hantera resurserna på ett hållbart sätt inför kommande generationer.⁸ I vid mening har hållbar utveckling definierats som ”en samhällsutveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov”.⁹ Enligt svensk rätt är hållbar utveckling skrivet utifrån ett flergenerationsperspektiv och bygger dels på att naturen har ett skyddsvärde och dels på att människans rätt att använda naturen är förenat

⁶ 1 kap. 2 § tredje stycket RF och 1 kap. 1 § MB.

⁷ Zeteo lagkommentar till 1 kap. 1 § MB, 2010-09-13.

⁸ Bodansky D, *The Art and Craft of International Environmental Law*, s. 33 f.

⁹ Prop. 1997/98:145, s. 36

med ett ansvar att förvalta den väl. Miljöbalkens förarbeten anger att naturresurserna skall förvaltas på ett sådant sätt att även kommande generationers behov kan tillgodoses.¹⁰ Det måste vara en ekologisk hållbar utveckling i ett långsiktigt perspektiv.¹¹

För att vidare precisera hållbar utveckling i 1 kap. 1 § MB innehåller paragrafens andra stycke fem stycken delmål som delvis överlappar varandra. I vissa fall kan dock delmålen även konkurrera med varandra. Exempelvis kan åtgärder som främjar återvinning och kretslopp riskera att miljön förorenas. Därmed kan målet att skydda miljön i vissa fall ställas mot målet att hushålla med energi.¹² De fem delmålen i paragrafens andra stycke för att uppnå en hållbar utveckling är inte uttömmande. Riksdagen har därför tagit beslut om nationella miljömål, som i sin tur har överförts till 16 stycken miljö kvalitetsmål.¹³ Dagens stora miljöproblem kräver en samverkan mellan alla aktörer i samhället. Att arbeta med miljömål och de mer konkreta miljö kvalitetsmålen ökar förutsättningarna för att på sikt kunna nå en hållbar utveckling. För att kunna lösa nuvarande miljöproblem och komma till rätta med exempelvis förorenade områden inom en generation krävs det ett effektivt och brett miljöarbete.¹⁴

2.2 Miljö kvalitetsmål

2.2.1 Inledning

I Sverige har vi idag 16 stycken nationella miljö kvalitetsmål som anger ett önskat tillstånd i den svenska miljön som skall uppnås i ett generationsperspektiv och som vårt miljöarbete skall utgå ifrån.¹⁵ Ansvaret för målens uppföljning och utvärdering är uppdelat på sju centrala myndigheter som skall samverka med organisationer och företag inom olika samhällssektorer.¹⁶ Miljö kvalitetsmålen skall fungera som en tolkning av vad hållbar utveckling innebär och de skall ge vägledning i arbetet med att uppnå den målsättningen. Till skillnad från de fem delmålen som är reglerade i 1 kap. 1 § andra stycket MB, är dessa 16 miljö kvalitetsmål inte reglerade i lag och därmed inte heller rättsligt bindande. Målen får

¹⁰ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 166.

¹¹ Prop. 1997/98:145, s. 36.

¹² Michanek G och Zetterberg C, *Den svenska miljö rätten*, s. 108 f. Jfr. prop. 1997/98:45, del 2, s. 7.

¹³ Michanek G och Zetterberg C, *Den svenska miljö rätten*, s. 109.

¹⁴ Prop. 2000/01:130, s. 18.

¹⁵ Prop. 2009/10:155, s. 26.

¹⁶ <http://www.naturvardsverket.se/sv/Sveriges-miljomal--for-ett-hallbart-samhalle/Miljomalssystemet/>, 2010-11-01.

dock ändå en genomslagskraft i miljöarbetet eftersom miljöbalkens förarbeten direkt hänvisar till dem.¹⁷ Av propositionen till miljöbalken framgår att balken skall användas som ett verktyg för att uppnå miljömålen.¹⁸ Miljökvalitetsmålen innebär således en konkretisering av de mål som är reglerade i miljöbalken. Begreppet hållbar utveckling ger på så sätt en koppling mellan miljöbalken och myndigheternas arbete med att uppnå de mål som finns uppställda. Länsstyrelserna och kommunerna har sedan i sin tur brutit ned de 16 miljökvalitetsmålen till mer konkreta regionala och lokala miljömål. Genom detta blir arbetet med målen mer aktuellt för särskilt utpekade och begränsade områden, vilket i sin tur gör att både målen och hållbarhetsbegreppet får en tydligare innebörd i det enskilda fallet.¹⁹ Det kan även ses i rättspraxis att hänvisningar till miljömålen sker i ökad utsträckning. De nationella miljökvalitetsmålen syftar till att skapa en ansvarsfördelning och ge förutsättningar för en decentralisering av miljöarbetet. Därigenom ges kommuner, myndigheter och företag en större frihet att välja sina egna vägar för att uppnå målen. Intresset och möjligheterna att ta egna initiativ till miljöåtgärder ökar därmed förhoppningsvis.²⁰ Sedan länge tillbaka finns också ett stort sektorsansvar i svenskt miljöarbete. Myndigheter, företag och andra organisationer skall ta ansvar för miljöfrågor inom sina respektive verksamhetsområden. Detta ansvar och sektorsintegrering har även lyfts fram och ansetts betydelsefullt på ett internationellt plan.²¹

Syftet med miljömålssystemet är att skapa ett strukturerat miljöarbete och en systematisk uppföljning av miljöpolitiken. Genom regelbundna uppföljningar av miljökvalitetsmålen och miljötillståndet läggs grunden för ett väl fungerande åtgärdsarbete. Miljökvalitetsmålen är väletablerade i Sverige och systemet har även fått stor uppmärksamhet utanför Sveriges gränser.²²

För att effektivt kunna arbeta med att uppnå miljökvalitetsmålen finns det preciseringar för dem och inom varje miljökvalitetsmål har det satts upp ett antal delmål. Dessa delmål ”utgör utgångspunkter för att precisera miljömål och miljöstrategier inom olika samhällssektorer på skilda nivåer”.²³ Genom dessa delmål ökar förutsättningarna för att på ett hållbart och effek-

¹⁷ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 157 f. och s. 166 samt del 2, s. 7 f.

¹⁸ Prop. 2009/10:155, s. 11. Se även prop. 1997/98:45, del 2, s. 8.

¹⁹ Zeteo lagkommentar till 1 kap. 1 § MB, 2010-09-13.

²⁰ Prop. 1997/98:145, s. 2 och s. 38.

²¹ Prop. 2000/01:130, s. 21 f. Se även prop. 1987/88:85, s. 3 samt prop. 1990/91:90, s. 13.

²² Prop. 2009/10:155, s. 11.

²³ Prop. 1997/98:145, s. 35.

tivt sätt nå miljökvalitetsmålen.²⁴ Delmålen skall ange inriktning och tidsperspektiv i det konkreta arbetet. De anger således en tidpunkt då en viss miljökvalitet skall vara uppnådd eller då vissa förändringar skall vara genomförda. De kan även avse en viss process som krävs för att miljökvalitetsmålet skall kunna uppnås. Ett syfte med delmålen är att de kan vara till ledning vid rättstillämpningen av miljölagstiftningen och fungera som ett underlag vid det regionala och lokala miljöarbetet.²⁵

2.2.2 En ny målstruktur

Regeringen lade i mars 2010 fram en proposition om Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete²⁶, där det föreslås en ny målstruktur för miljöarbetet. Den 22 juni 2010 fattade sedan riksdagen beslut om en ny målstruktur och en ny bedömningsgrund för miljökvalitetsmålen. Avsikten med regeringens förslag är att skapa ett mer effektivt miljömålssystem som i sin tur kan ge en tydligare vägledning i hur miljökvalitetsmålen mest effektivt skall kunna uppnås. Regeringen föreslår att ett generationsmål skall tillkomma samt att delmålen inom miljökvalitetsmålen skall ersättas med etappmål. De 16 befintliga miljökvalitetsmålen skall kvarstå. Några stycken skall dock omformuleras. Bland annat får det fjärde miljökvalitetsmålet, *Giftfri miljö*, som berör förorenade områden en ny formulering. De nuvarande delmålen skall enligt förslaget upphöra när nya etappmål beslutas. Etappmålen är tänkta att vara mer ”målövergripande och mer inriktade på den samhällsomställning som behövs i ett generationsperspektiv” än vad delmålen är.²⁷

2.3 Giftfri miljö

2.3.1 Inledning

Miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* är ett av Sveriges nationella miljökvalitetsmål och berör förorenade områden. Målet innebär att människors hälsa eller den biologiska mångfalden inte skall hotas av förekomster av ämnen i miljön som har utvunnits eller skapats av samhället.²⁸ Miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* utgår från den så kallade Esbjergdeklarationen som undertecknades i Esbjerg 1995 av bland annat Sverige. I deklarationen finns ett mål att

²⁴ Prop. 1997/98:145, s. 39.

²⁵ Prop. 2000/01:130, s. 14 f.

²⁶ Prop. 2009/10:155.

²⁷ Ibid., s. 27 och s. 33-35.

²⁸ <http://miljomal.se/4-Giftfri-miljo/>, 2010-09-21. Se även prop. 1997/98:145, s. 41.

utsläppen av farliga ämnen kring Nordsjön skall upphöra till år 2020. Det slutliga målet är därefter att halterna av naturligt förekommande ämnen i naturen är tillbaka till bakgrunds nivåerna och att halterna av naturfrämmande ämnen är nere på en nollnivå.²⁹

Det har under den senaste tiden visat sig vara svårt att kunna uppnå miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. När miljömålssystemet utvecklades var regeringens avsikt att de *förutsättningar* som krävdes för att på sikt kunna uppnå miljö kvalitetsmålen skulle vara etablerade inom en generation. När riksdagen sedan beslutade om miljö kvalitetsmålen 1999 fastställdes istället att det var *miljö kvaliteten* i målen som skulle vara uppfyllda inom en generation. Detta har lett till att de fastställda miljö kvalitetsmålen och dess tidsramar är oerhört ambitiösa och att de därför i en del fall är näst intill omöjliga att uppnå.³⁰ I utredningen till propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete³¹ anges att detta kan resultera i en minskad trovärdighet för målen och att det då kan vara svårt att hitta effektiva åtgärder för exempelvis förorenade områden. De nationella miljö kvalitetsmålen bör därför vara formulerade på ett sådant sätt att de är ambitiösa och utmanande men inte omöjliga att uppnå.³² Till följd av detta föreslog regeringen i propositionen att några av miljö kvalitetsmålen skulle få nya formuleringar. Ett av dessa miljö kvalitetsmål var *Giftfri miljö*.³³ Formuleringen för detta miljö kvalitetsmål såg innan omformuleringen ut på följande sätt:

”Miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden.”³⁴

Denna formulering innebar att miljö kvalitetsmålet näst intill skulle vara omöjligt att uppnå, oavsett hur stora ekonomiska resurser som skulle tilldelas och oavsett hur många åtgärder som skulle vidtas. Ett par av de begränsande omständigheterna är att miljön har en lång återhämtningstid och att det finns många föroreningar i miljön till följd av gamla utsläpp.³⁵ I

²⁹ Prop. 2000/01:65, s. 12. Se även prop. 1997/98:145, s. 135 f.

³⁰ SOU 2009:83, s. 16 f. samt prop. 2009/10:155, s. 30.

³¹ Prop. 2009/10:155.

³² SOU 2009:83, s. 16 f. samt prop. 2009/10:155, s. 30. Se även miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål, *Miljömålen – nu är det bråttom!*, s. 7 f och s. 37.

³³ Prop. 2009/10:155, s. 27. Nya formuleringar föreslogs även för miljö kvalitetsmålen *Bara naturlig försurning* och *Säker strålmiljö*.

³⁴ Prop. 2009/10:155, s. 111.

³⁵ *Ibid.*, s. 30 och s. 112.

dagsläget anser miljömålsrådet³⁶ att miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* är mycket svårt eller inte möjligt att nå till år 2020, även om fler åtgärder skulle sättas in.³⁷

Den nya formuleringen för miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* ser efter riksdagsbeslutet den 22 juni 2010 istället ut på följande sätt:

”Förekomsten av ämnen i miljö som har skapats i eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen är försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrunds nivåerna.”³⁸

Enligt preciseringen för miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* innebär målet bland annat att ”Förorenade områden är undersökta och vid behov åtgärdade.”³⁹

2.3.2 De nuvarande delmålen 6 och 7

Inom miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* finns det för närvarande två stycken delmål som berör avhjälpande av förorenade områden. Dessa är delmål 6 och 7.

Delmål 6 lyder enligt följande:

”Samtliga förorenade områden som innebär akuta risker vid direkt exponering och sådana förorenade områden som i dag, eller inom en nära framtid, hotar betydelsefulla vattentäkter eller värdefulla naturområden ska vara utredda och vid behov åtgärdade 2010.”⁴⁰

³⁶ Miljö målsrådet inrättades av regeringen för att samordna arbetet med miljö kvalitetsmålen mellan svenska myndigheter. En av miljö målsrådets uppgifter har varit att följa upp och utvärdera utvecklingen mot miljö kvalitetsmålen och redovisa om vi närmar oss målen. Efter riksdagens beslut den 22 juni 2010 om en ny målstruktur för miljö arbetet kommer dock miljö målsrådet att upphöra som ansvarigt för miljö målssystemet. Istället kommer Naturvårdsverket att få ett utökat ansvar för samordningen av myndigheternas miljö målsarbete. Se prop. 2009/10:155, s. 8 och s. 37 f. Se även <http://www.miljomal.se/Undre-meny/Aktuellt/Ny-malstruktur/>, 2010-10-19.

³⁷ <http://miljomal.se/4-Giftfri-miljo/>, 2010-11-16.

³⁸ Prop. 2009/10:155, s. 112.

³⁹ http://www.kemi.se/templates/Page_2823.aspx, 2010-09-21.

⁴⁰ <http://www.miljomal.nu/4-Giftfri-miljo/Delmal/Efterbehandling-av-foro-renade-omraden-2010/>, 2010-11-01.

Delmål 7 lyder enligt följande:

”Åtgärder ska under åren 2005-2010 ha genomförts vid så stor andel av de prioriterade förorenade områdena att miljöproblemet i sin helhet i huvudsak kan vara löst allra senast år 2050.”⁴¹

Regeringens bedömning i den senaste propositionen om Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete är att delmål 6 inte kommer att kunna uppnås eftersom alla akuta riskområden inte kommer att kunna åtgärdas inom den avsedda tiden. Delmål 7 skulle däremot kunna uppnås inom den utsatta tiden, under förutsättning att saneringstakten ökades.⁴² Enligt miljömålsrådets bedömning skulle dock delmål 6 vara möjligt att nå. För de 29 områden som vid utgången av 2009 innebar akuta risker pågår det utredningar för vissa av dessa områden. För de andra områdena har temporära eller slutgiltiga åtgärder påbörjats. Miljömålsrådets bedömning är därför att nästan alla områden bedöms vara åtgärdade eller med dagens takt ha uppnått ett temporärt skydd under 2010. Rådets bedömning angående delmål 7 är att detta inte bedöms vara möjligt att nå till 2010. Däremot bedömer rådet att målet till 2050 bör vara möjligt att nå, under förutsättning att avhjälpandet av förorenade områden ökar i takt och fler åtgärder sätts in.⁴³

2.4 Ansvar för förorenade områden

2.4.1 Ansvar för skadad miljö

I miljöbalkens andra kapitel finns de allmänna hänsynsreglerna. Dessa hänsynsregler har en mycket central betydelse i det svenska miljöarbetet. Den åttonde paragrafen i detta kapitel handlar om ansvar för skadad miljö och är ett uttryck för den miljörättsliga principen att ”förorenaren betalar”, the Polluter Pays Principle (PPP). Paragrafen lyder enligt följande:

2 kap. 8 § MB

”Alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. I den mån det föreskrivs i denna balk kan i stället skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma.”

⁴¹ <http://www.miljomal.nu/4-Giftfri-miljo/Delmal/Efterbehandling-av-foroerade-omraden-200520102050/>, 2010-11-01.

⁴² Prop. 2009/10:155, s. 116.

⁴³ <http://www.miljomal.se/4-Giftfri-miljo/Delmal/Efterbehandling-av-foroerade-omraden-2010/> samt <http://www.miljomal.se/4-Giftfri-miljo/Delmal/Efterbehandling-av-foroerade-omraden-200520102050/>, 2010-09-22.

I motiven till miljöbalken nämns att efterbehandlingsreglerna, numera avhjälpanderegler, syftar till att skapa garantier för att förorenade områden efterbehandlas utan att det belastar statsbudgeten.⁴⁴ 2 kap. 8 § MB omfattar samtliga slags verksamheter och åtgärder och innebär att den som orsakat en skada eller olägenhet i miljön är ansvarig att avhjälpa den.⁴⁵ Även den som vidtar åtgärder som orsakar skada eller olägenhet utanför näringsverksamhet omfattas av ansvarsskyldigheten.⁴⁶ Paragrafen uttrycker ett reparativt hänsynskrav och tar sikte på åtgärder mot skador som redan har inträffat och inte på förebyggande åtgärder. Ansvarsregelns viktigaste funktion är att åstadkomma ett avhjälpande av förorenade områden. Skyldigheten att avhjälpa skadan eller olägenheten sträcker sig till dess att de har upphört och det spelar således ingen roll om verksamheten har överlåtits till någon annan eller lagts ned.⁴⁷ Ansvarsskyldigheten innebär inte endast att praktiska åtgärder måste vidtas utan kan även innebära att den skyldige får ansvara för finansiering av sådana åtgärder som utförs av någon annan. Tillsynsmyndigheten kan då enligt 26 kap. 18 § MB besluta om ett avhjälpande på den ansvariges bekostnad.⁴⁸ I förarbetena till miljöbalken anges att det i många fall kan uppnås ett bättre resultat om skyldigheten avser ett kostnadsansvar. Det kan exempelvis handla om en skada av sådan art och omfattning att åtgärder måste vidtas innan det har fastställts vem som är ansvarig för miljöskadan.⁴⁹ Myndigheten kan då omedelbart handha avhjälpandet och sedan kräva finansiering i efterhand.⁵⁰ I vissa fall kan avhjälpandet även innebära ett behov av åtgärder som enbart får eller kan utföras av vissa särskilda personer. Ansvarets omfattning i dessa fall avser då kostnaderna för avhjälpandet.⁵¹

Hur långt ansvaret sträcker sig för att avhjälpa en skada eller olägenhet avgörs efter en skälighetsbedömning. Denna skälighetsbedömning regleras i 10 kap. 4 § MB.⁵²

Enligt andra meningen i 2 kap. 8 § MB kan, istället för ett avhjälpande, en skyldighet att ersätta skadan uppkomma i den mån det föreskrivs i balken. Det som avses är en skadeståndsskyldighet med ersättning för miljöskador enligt 32 kap. MB men bestämmelsen kan dock inte anses utesluta ansvar på annan grund, exempelvis enligt skadeståndslagen.

⁴⁴ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 357.

⁴⁵ Ibid., s. 233.

⁴⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 25.

⁴⁷ Michanek G och Zetterberg C, *Den svenska miljörätten*, s. 144.

⁴⁸ Rubenson S, *Miljöbalken. Den nya miljörätten*, s. 47.

⁴⁹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 234.

⁵⁰ Michanek G och Zetterberg C, *Den svenska miljörätten*, s. 145.

⁵¹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 25 f.

⁵² Se avsnitt 3.1.2.1.

När skadeståndsskyldighet uppkommer enligt 2 kap. 8 § MB är det en skälighetsbedömning av speciellt slag enligt 32 kap. 1 § tredje stycket MB som skall göras.⁵³ Enligt förarbetena till miljöbalken är det inte uteslutet att en skadevållare kan åläggas både en skyldighet att avhjälpa en skada och en ersättningsskyldighet. Innebörden av detta blir att skadevållaren kan åläggas skadestånd för en miljöskada för förfluten tid utan hinder för att densamme i framtiden även kan bli ansvarig enligt avhjälpandebestämmelsen.⁵⁴

I 8 § lag om införande av miljöbalken (1998:811) stadgas att ansvar för skadad miljö enligt 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § MB skall tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter 30 juni 1969. Förutsättningarna för ansvar är om verkningarna av verksamheten fortfarande pågick då miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 och det finns ett behov att avhjälpa den eller de skador som verksamheten har orsakat.

2.4.2 The Polluter Pays Principle

Det ansvar för avhjälpande av förorenade områden som stadgas i 2 kap. 8 § MB bygger på den internationella miljörettsliga principen om att ”förorenaren betalar”, PPP.⁵⁵ På internationellt plan stadgas det bland annat i artikel 191 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt att hela unionens miljöpolitik skall bygga på bland annat denna princip. Som ovan nämnts innebär PPP-principen att den som orsakat en skada eller olägenhet i miljön är ansvarig att avhjälpa denna. Principen kan även innebära att den ansvarige inte faktiskt avhjälpes skadan utan att denne istället kompenserar intrånget i miljön genom särskilda åtgärder. Genom att förbättra natur- och kulturmiljön i något annat avseende kan skadan på så sätt neutraliseras och dessa kompensationsåtgärder regleras särskilt i 7 kap. 7 § sista stycket och 16 kap. 9 § MB.⁵⁶

2.4.3 Ansvar för avhjälpande av en förorening enligt 10 kap. MB

Det är först när en förorening kan konstateras och när denna medför risker för hälsa eller miljön som 10 kap. MB aktualiseras.⁵⁷ Avhjälpandeåtgärder vid ett förorenat område kan

⁵³ Zeteo lagkommentar till 2 kap. 8 § MB, 2010-09-28.

⁵⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 26 samt s. 460.

⁵⁵ Michanek G och Zetterberg C, *Den svenska miljöretten*, s. 45.

⁵⁶ Zeteo lagkommentar till 2 kap. 8 § MB, 2010-09-29.

⁵⁷ Darpö J, *Verksamhetsutövare, markägare och konkursbon i miljöbalken*, avsnitt 3.3.

innebära att exempelvis tunnor eller containrar som innehåller miljöfarliga ämnen fraktas bort. I de fall då det ännu inte har skett någon förorening, handlar det snarare om förebyggande åtgärder och inte reparativa. Skyldigheten att frakta bort tunnorna följer då istället av 2 kap. 3 § MB och inte av 10 kap. MB, eftersom någon miljöskada ännu inte har skett.⁵⁸ I 2 kap. 3 § MB stadgas det generella kravet på försiktighetsmått samt försiktighetsprincipen. Paragrafen innebär bland annat att alla som bedriver verksamhet skall vidta de försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller en åtgärd medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I de fall ett ansvar avser både förebyggande och reparativa åtgärder får det ske en avvägning av vad huvudsyftet med åtgärderna är. Handlar åtgärderna till största del om att avhjälpa en förorening är den rimligaste tolkningen att 10 kap. MB skall tillämpas istället för 2 kap. MB.⁵⁹

2.5 Vilka kan bli ansvariga?

2.5.1 Verksamhetsutövarens ansvar

Enligt 10 kap. 2 § MB kan en verksamhetsutövare bli ansvarig för att avhjälpa en föroreningsskada. Paragrafen lyder enligt följande:

10 kap. 2 § MB

”Den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till en föroreningsskada eller allvarlig miljöskada (verksamhetsutövaren) är ansvarig för det avhjälpande som skall ske enligt bestämmelserna i detta kapitel.”

Ansvaret gäller samtliga verksamhetsutövare som har bidragit till föroreningen och kan gälla både undersökningar och avhjälpande av skadan. Eftersom ansvaret även gäller de som tidigare har bedrivit verksamhet på platsen går det inte att komma undan ansvar genom att överlåta verksamheten till någon annan.⁶⁰ Som nämnts ovan kan dock inte en verksamhetsutövare hållas ansvarig för ett avhjälpande om den miljöfarliga verksamhetens faktiska drift upphörde innan den 1 juli 1969.⁶¹

⁵⁸ Ebbesson J, *Miljörätt*, s. 140.

⁵⁹ Zeteo lagkommentar till 10 kap. 2 § MB, 2010-09-27.

⁶⁰ Michanek G och Zetterberg C, *Den svenska miljörätten*, s. 274.

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

Under vissa förutsättningar kan ett konkursbo komma att betraktas som verksamhetsutövare. Detta gäller i de fall det förvaras avfall och kemikalier på fastigheter som ingår i konkursen, så kallade förvaringsfall. I dessa fall anses konkursboet, i likhet med fastighetsägare, bedriva miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 § punkt 2 MB.⁶² Konkursboet kan också genom att förvara avfall anses ”bedriva en verksamhet” eller ”vidta en åtgärd” enligt 10 kap. 2 § MB. Genom detta ansvar kan det med stöd av 2 kap. 3 och 7 §§ MB krävas att konkursboet exempelvis skall frakta bort avfallet.⁶³ Ett konkursbo kan även vara rätt adressat för krav på avhjälpande då det har uppstått en förorening.⁶⁴ I MÖD 2002:16 hade en enskild firma gått i konkurs och en av firmans tillhörande lastbilar hade förorenat ett område genom läckage av diesel. Lastbilen stod kvar på platsen i ytterligare en månad efter konkursen och konkursboet förelades att efterbehandla det förorenade området. Miljööverdomstolen fann att konkursboet var rätt adressat för kraven eftersom boet hade haft rådighet över lastbilen. Miljööverdomstolen ansåg även att kraven var skäliga då konkursboet inte visat att den förorening som skett efter konkursutbrottet var av begränsad omfattning.

10 kap. 2 § MB kan inte användas för att få till stånd undersökningar för att utreda om ett område är förorenat utan paragrafen gäller, som ovan angetts under avsnitt 2.4.3, endast områden som redan konstaterats vara förorenade.⁶⁵ Om det finns misstanke att ett område är förorenat och kan behöva åtgärdas har dock tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. 21 och 22 §§ MB möjlighet att kräva de upplysningar och undersökningar som behövs för tillsynen.

2.5.2 Fastighetsägarens ansvar

Under vissa förutsättningar har en fastighetsägare ett subsidiärt ansvar att avhjälpa en förorening. Ansvaret regleras i 10 kap. 3 § MB och paragrafen lyder enligt följande:

10 kap. 3 § MB

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

⁶² Darpö J, *Om ansvaret för gamla miljöskador*, avsnitt 4.1 och 4.2.

⁶³ Darpö J, *Förvaringsfallen – ett uttunnat begrepp*, s. 7.

⁶⁴ Zeteo lagkommentar till 10 kap. 2 § MB, 2010-09-29.

⁶⁵ Darpö J, *Verksamhetsutövare, markägare och konkursbon i miljöbalken*, avsnitt 3.3.

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

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

Vid tillämpningen av denna paragraf skall med förvärv avses

1. köp, byte eller gåva
2. tillskott till ett bolag eller en förening, eller
3. utdelning eller skifte från ett bolag eller en förening.”

Ansvaret är begränsat och gäller endast om fastigheten förvärvats efter miljöbalkens ikraftträdande den 1 januari 1999.⁶⁶ Ansvaret för en fastighetsägare att avhjälpa en föreningsskada gäller för den egna fastigheten och inträder först då det inte finns någon verksamhetsutövare som kan utföra eller bekosta de avhjälpandeåtgärder som är behövliga.⁶⁷ Att ansvaret är subsidiärt tydliggörs också i praxis. Av MÖD 2006:4 framgår att en verksamhetsutövare ansågs ha ett avhjälpandeansvar före en fastighetsägare.⁶⁸ För att ansvar skall bli aktuellt krävs det att fastighetsägaren vid förvärvet kände till föreningen eller då borde ha upptäckt den. Under vissa förhållanden kan det ställas högre krav på vad en förvärvare borde ha upptäckt. I rättsfallet NJA 2004 s. 552 uttalade Högsta domstolen att ”den som förvärvar en fastighet med insikt om att det på fastigheten har bedrivits miljöfarlig verksamhet får anses ha en skyldighet att undersöka om det på fastigheten finns miljöfarliga ämnen och, om så är fallet, dessa förvaras på ett betryggande sätt”. Att inte undersöka detta är enligt Högsta domstolen oaktsamt och kan dessutom leda till ett straffrättsligt ansvar. Syftet med 10 kap. 3 § MB är att få till stånd markundersökningar före ett förvärv. Genom detta skapas ett incitament för säljaren att utföra behövliga avhjälpandeåtgärder innan en försäljning sker och därmed kan marknaden också bidra till en bättre miljö.⁶⁹

Ansvaret som kan åläggas en fastighetsägare kan aldrig bli större än verksamhetsutövarens ansvar. I de fall verksamhetsutövarens ansvar är bestämt men denne inte har möjlighet att bekosta hela avhjälpandet kan det som återstår av kostnaderna istället krävas av fastighetsägaren.⁷⁰ En fastighetsägares avhjälpandeansvar gäller inte i de fall förvärvet skett genom arv eller fastighetsreglering.⁷¹ Om fastighetsförvärvet gäller en privatbostad ansvarar förvärvaren endast om denne kände till föreningen vid förvärvet.⁷²

⁶⁶ 15 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken.

⁶⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 121.

⁶⁸ Rubenson S, *Miljöbalken. Den nya miljöretten*, s. 108.

⁶⁹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 357 och del 2, s. 120.

⁷⁰ Prop. 2006/07:95, s. 103.

⁷¹ *Ibid.*, s. 102 f.

⁷² Rubenson S, *Miljöbalken. Den nya miljöretten*, s. 108.

I de fall en fastighetsägare inte kan förpliktas ansvar enligt 10 kap. 2 eller 3 §§ MB kan denne ändå under vissa förutsättningar förpliktas ett skäligt kostnadsansvar för avhjälpandeåtgärder. Detta ansvar följer av 10 kap. 9 § MB och aktualiseras då avhjälpandeåtgärderna medför en värdeökning på fastigheten. Kostnadsansvaret motsvaras i dessa fall av den ”obehöriga vinsten” som tillfaller fastighetsägaren och beräknas utifrån den värdestegring som skett efter vidtagna åtgärder.⁷³

2.5.3 Solidariskt ansvar

I de fall flera verksamhetsutövare har bidragit till en förorening och dessa är ansvariga enligt 10 kap. 2 § MB föreligger enligt 10 kap. 6 § MB ett solidariskt ansvar dem emellan. Paragrafen har följande lydelse:

10 kap. 6 § MB

”Om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 2 §, skall de svara solidariskt i den utsträckning inte annat följer av att ansvaret är begränsat enligt 4 eller 5 §. En verksamhetsutövare som visar att verksamhetsutövarens bidrag till miljöskadan är så obetydligt att det inte ensamt motiverar något avhjälpande skall dock ansvara endast för den del som motsvarar bidraget.

Vad de solidariskt ansvariga har betalat skall fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till den omfattning i vilken var och en har medverkat till miljöskadan och till omständigheterna i övrigt.”

Ansvar föreligger då exempelvis flera olika industrier i närheten av varandra har förorenat ett och samma mark- eller vattenområde, eller i de fall ett område har förorenats under en lång tidsperiod där olika verksamhetsutövare varit verksamma. I dessa fall blir det av vikt att utreda vilka verksamhetsutövare som bidragit till föroreningen och i vilken omfattning de har del i miljöskadan. Om en verksamhetsutövare endast bidragit till föroreningen i så obetydlig del att det inte ensamt skulle påkallat ett avhjälpandeansvar skall denne endast ansvara för den delen som avser bidraget till skadan.⁷⁴ Det solidariska ansvaret gäller enligt paragrafens första stycke i den utsträckning det inte är begränsat av en skälighetsbedömning i 10 kap. 4 § MB.

⁷³ Naturvårdsverkets rapport 5242, *Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten*, s. 53 samt Naturvårdsverkets kvalitetsmanual för arbetet med förorenade områden, flik 10, s. 4.

⁷⁴ Zeteo lagkommentar till 10 kap. 6 § MB, 2010-09-29.

I 10 kap. 7 § MB stadgas även ett solidariskt ansvar för fastighetsägare. Paragrafen har följande lydelse:

10 kap. 7 § MB

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

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

Bestämmelsen blir tillämplig då flera fastighetsägare är ansvariga enligt 10 kap. 3 § MB och i den utsträckning ansvaret inte är begränsat enligt 10 kap. 4 eller 5 §§ MB. Ansvaret för de solidariskt ansvariga fastighetsägarna skall fördelas efter vad de insett vid förvärvet och omständigheterna i övrigt. Däremot föreligger inget solidariskt ansvar mellan verksamhetsutövare och fastighetsägare.⁷⁵

Eftersom det solidariska ansvaret innebär att var och en som bidragit till föreningen kan åläggas att bekosta eller vidta åtgärder för ett avhjälpande kan tillsynsmyndigheten själv avgöra mot vem eller vilka som kraven skall riktas mot.⁷⁶ Om ett solidariskt ansvar är aktuellt bör dock kraven i första hand riktas mot de som vetat om föreningen och i andra hand riktas mot de som borde känt till den.⁷⁷ Enligt 26 kap. 3 § MB är det Naturvårdsverket, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter samt kommunerna som är tillsynsmyndigheter inom miljöområdet och dessa har enligt 26 kap. 6 § MB en lagstadgad skyldighet att samarbeta med varandra.

⁷⁵ Zeteo lagkommentar till 10 kap. 3 § MB, 2010-09-29.

⁷⁶ Zeteo lagkommentar till 10 kap. 6 § MB, 2010-09-29.

⁷⁷ Zeteo lagkommentar till 10 kap. 3 § MB, 2010-09-29.

3 Gemensamma drag för förelägganden och frivilliga överenskommelser och avtal

3.1 Inledning

I följande avsnitt görs en redogörelse för den ansvarsutredning och skälighetsbedömning som skall göras vid fastställande av ett avhjälpandeansvar. Ansvarsutredningen är grundbulten i arbetet med att avhjälpa förorenade områden och görs oavsett om ansvar skall utkrävas genom ett föreläggande eller genom frivilliga överenskommelser och avtal. Även skälighetsbedömningen har en central roll i båda förfarandena och genom den avgörs hur omfattande ett avhjälpandeansvar skall bli och vilka åtgärder som därmed är skäligen för den ansvarige att vidta eller bekosta.

3.2 Ansvarsutredning

För att kunna fastställa vem eller vilka som kan hållas ansvariga för undersökningar eller avhjälpandeåtgärder skall tillsynsmyndigheten göra en ansvarsutredning. Det krävs en tydlig genomgång av de olika adressaterna och deras eventuella ansvar. I en ansvarsutredning skall det även fastställas vilka som kan avfärdas från det fortsatta ansvarsarbetet, exempelvis om en verksamhetsutövare har gått i konkurs.⁷⁸ Ansvarsutredningen skall helst utföras eller beställas av länsstyrelsen men den kan i undantagsfall utföras även av någon annan. Utredningen skall dock alltid innehålla länsstyrelsens bedömning av ansvarsfrågan, oberoende av vem som utfört den.⁷⁹ Alla de ställningstaganden som görs i ansvarsutredningen kommer formellt sett från tillsynsmyndigheten, oavsett om det är tillsynsmyndigheten själv som utfört den eller någon utomstående. I inledningskedet av ansvarsprocessen skall tillsynsmyndigheten även ta ställning till en preliminär ambitionsnivå som avhjälpandet skall sträva efter.⁸⁰

Det är av stor vikt att ansvarsutredningen är väl genomarbetad och korrekt genomförd, både med hjälp av juridisk och av teknisk kompetens. Den skall vara tydlig, koncis, strukturerad och trovärdig och får inte bygga på spekulationer. Verksamhetsutövaren eller fastighetsägaren skall genom utredningen bindas till skadan och därmed till sitt juridiska

⁷⁸ Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, s. 17.

⁷⁹ Naturvårdsverkets kvalitetsmanual för arbetet med förorenade områden, flik 10, s. 1

⁸⁰ Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, s. 17.

ansvar.⁸¹ Det är en fördel om verksamhetsutövaren eller fastighetsägaren redan från början inser att denne har ett ansvar och att ett avhjälpande kan leda till både miljömässiga och företagsekonomiska vinster. Utredningen kan resultera i olika slutsatser som medför olika lösningar och åtgärder. Exempelvis kan en ansvarig verksamhetsutövare ha upphört med sin verksamhet, företaget kan ha gått i konkurs, det kan finnas flera ansvariga för samma förorening eller det kan finnas en fastighetsägare som är ansvarig.⁸²

En ansvarsutredning måste täcka in det ansvar som senare skall utkrävas. Utredningens omfattning och ansvarsformuleringarna blir därför av stor vikt för det fortsatta arbetet. För att ansvar skall kunna utkrävas måste det även fastslås och motiveras i utredningen att de planerade avhjälpandeåtgärderna är miljömässigt motiverade, tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga. För att visa detta krävs det väl genomförda undersökningar. Det är även viktigt att det görs korrekta kostnads kalkyleringar för avhjälpandet. I ansvarsutredningen skall det finnas en uppställning med vilka olika åtgärdsalternativ som föreligger i det aktuella fallet samt vilka för- och nackdelar de olika alternativen har. Åtgärderna måste hamna på en skälig nivå och det innebär att de olika alternativens effektivitet måste vägas mot dess kostnader. Det får således inte ställas orimliga krav som till exempel innebär att ny oprövad teknik måste användas.⁸³

När det är fastställt vilka adressater som kan hållas ansvariga för en del av föroreningen är det dags att fastslå deras skäliga ansvar och hur stor andel i avhjälpandekostnaderna de skall ha. I ansvarsutredningen skall det därför finnas en redogörelse för de faktorer som tillsynsmyndigheten tagit med i en skälighetsbedömning.⁸⁴

⁸¹ Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, s. 17.

⁸² *Ibid.*, s. 16.

⁸³ *Ibid.*, s. 16 f. och s. 36.

⁸⁴ *Ibid.*, s. 18 f.

3.3 Avhjälpandeansvarets innebörd och skälighet

3.3.1 Inledning

Avhjälpandeansvarets omfattning regleras i 10 kap. 4 § MB. I paragrafen får rekvisitet ”skälighet” och tolkningen av det en stor betydelse för hur långt ansvaret skall anses sträcka sig. Paragrafen lyder enligt följande:

10 kap. 4 § MB

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

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

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

Vid prövningen av avhjälpandeansvaret görs en skälighetsbedömning och det är först och främst nyttan av en åtgärd för att skydda miljön som skall vägas mot kostnaden för att utföra åtgärden. Andra faktorer som påverkar bedömningen framgår av paragrafens andra stycke och det som skall beaktas är bland annat tidsaspekten sedan föroreningen ägt rum, vilken skyldighet skadevällaren hade att förhindra skador i framtiden samt omständigheterna i övrigt.⁸⁵

10 kap. 4 § MB är i likhet med 2 kap. 8 § MB inriktad på reparativa åtgärder och skälighetsbedömningen grundar sig därför till stor del på förhållanden i det förflutna. I förarbetena till miljöbalken anges att omständigheter som liknar de i den allmänna rimlighetsregeln⁸⁶ är särskilt beaktansvärda vid skälighetsbedömningen och att dessa bör vägas in trots att det inte uttryckligen anges i paragrafen.⁸⁷

I en rapport från Naturvårdsverket har det framhållits att alla slags åtgärder innefattas i efterbehandling av ett förorenat område. Med detta menas bland annat ”ett fullständigt återställande av området till dess ursprungliga skick, olika slags behandling av de förorenade massorna, tillfälliga eller permanenta skyddsåtgärder i eller i närheten av det förorenade

⁸⁵ Zeteo lagkommentar till 10 kap. 4 § MB, 2010-09-30.

⁸⁶ 2 kap. 7 § MB. I paragrafen stadgas att vid rimlighetsavvägningen skall ”särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder”. Det skall dock ställas så höga krav som behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm.

⁸⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 460.

området, isolering av föroreningarna, övervakning av området o.s.v.”. Även utredningar av det förorenade området innefattas i åtgärder som kan krävas.⁸⁸ Ansvaret för utredningskostnader framgick tidigare av 10 kap. 8 § MB men sedan några år tillbaka ingår även utredningar i definitionen av ”avhjälpande” i 10 kap. 1 § MB.⁸⁹

3.3.2 Skälighetsbedömning

Enligt skälighetsbedömningen i 10 kap. 4 § MB skall det bedömas vilka avhjälpandeåtgärder som är skäligt att utkräva av den ansvarige samt hur omfattande dessa skall vara. Bedömningens utgångspunkt torde vara att skador och olägenheter i miljön, samt även risk för dessa, skall undanröjas. Skälighetsbedömningen bör ske framför allt mot bakgrund av 2 kap. 8 § MB men även de andra hänsynsreglerna som anges i 2 kap. MB bör iakttas.⁹⁰ En ansvarig verksamhetsutövare eller fastighetsägare kan enligt denna skälighetsbedömning endast åläggas att utföra avhjälpandeåtgärder om dessa är nödvändiga ur ett miljöperspektiv. Det går således inte att utkräva ett kostnadsansvar enbart för önskvärda åtgärder.⁹¹

Bedömningen av avhjälpandeåtgärdernas omfattning skall vara inriktad på de särskilda omständigheter som föreligger i det enskilda fallet.⁹² Skälighetsbedömningen kan anses utgöra två delar, där den första delen skall vara objektiv och mer inriktad på en miljömässig bedömning. Hänsyn kan då tas till exempelvis ”föroreningarnas typ, grad och farlighet, förutsättningarna för spridning, omgivningens känslighet och liknande”. Målet är att området inte skall utgöra någon risk för människor eller miljön vid pågående eller framtida markanvändning efter att åtgärderna har utförts.⁹³ Även vilka eventuella kvarvarande föroreningsnivåer som kan anses vara acceptabla borde beaktas. Detta får betydelse för vad syftet med saneringen av ett förorenat område är. Är syftet med saneringen att området skall kunna användas för vilket ändamål som helst krävs det ofta mycket kostsamma och långtgående åtgärder. Skall området istället användas för ett ändamål eller en verksamhet där en viss nivå av förorening kan accepteras, exempelvis till en parkeringsplats eller ett industriupplag, krävs inte lika långtgående åtgärder. Åtgärder för avhjälpande kan i vissa fall

⁸⁸ Naturvårdsverkets rapport 5242, *Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten*, s. 33.

⁸⁹ SFS 2007:660 samt prop. 2006/07:95, s. 127.

⁹⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 120 f.

⁹¹ Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, s. 18.

⁹² Michanek G och Zetterberg C, *Den svenska miljörätten*, s. 277.

⁹³ Darpö J, *Eftertanke och förutseende. En rättsvetenskaplig studie om ansvar och skyldigheter kring förorenade områden*, s. 90.

också syfta till att endast hindra att föroreningen sprids till omgivningen eller ned i grundvattnet genom att bland annat ta bort kemikalietunnor innan de börjat läcka eller täcka över restavfall för att skydda mot att regnvatten tränger igenom.⁹⁴ Som nämnts ovan består skälighetsbedömningen av en avvägning, där åtgärderna som den ansvarige är skyldig att vidta skall vara miljömässigt motiverade med hänsyn till kostnaderna.⁹⁵ Blir kostnaderna omotiverat höga kan skälighetsbedömningen innebära att mindre ambitiösa åtgärder får väljas.⁹⁶

I skälighetsbedömningens andra del beaktas subjektiva faktorer som har med förorenaren och utsläppet att göra.⁹⁷ Detta är en särskild bedömning som inte är inriktad direkt på den skada som orsakats. Två faktorer blir här av betydelse och den ena faktorn består av hur lång tid som förflutit sedan föroreningen ägde rum. Tidsaspektens beaktande torde kunna få den innebörden att det finns större skäl att jämka en skadevållares ansvar ju närmare år 1969 föroreningen skett.⁹⁸ Jan Darpö menar dock att det inte vore förenligt med principen ”förorenaren betalar” att sänka ansvarskraven för en förorening som skett en tid efter 1969. Hans uppfattning är att det normalt bör kunna ställas krav på efterbehandling och utredning av området om föroreningen exempelvis skett i mitten av 1970-talet.⁹⁹ Den andra faktorn som är av betydelse berör hur skadevållaren själv agerat i förhållande till de krav som gällt. Av vikt för denna bedömning är om den ansvarige bedrivit verksamheten på ett accepterat sätt samt iakttagit de villkor som meddelats i ett tillståndsbeslut.¹⁰⁰ En drivkraft för att verksamhetsutövaren skall följa sina villkor är att denne kan få ett kostsamt ansvar i efterhand är om denne varit skyldig att förhindra framtida skadeverkningar men inte uppfyllt dessa skyldigheter.¹⁰¹ Skadevållarens följsamhet och efterlevnad av verksamhetens villkor blir därför av stor betydelse i skälighetsbedömningen. Darpös uppfattning är dock att bedömningen i denna del inte kan inskränkas till detta och att den även bör avse verksamhetsutövarens allmänna aktsamhet utifrån en bedömning om vilka krav som kunde ställas på ett sådant företag i enlighet med dåtidens kunskaper, ekonomi, branschpraxis och

⁹⁴ Michanek G och Zetterberg C, *Den svenska miljörätten*, s. 272.

⁹⁵ *Ibid.*, s. 277.

⁹⁶ Darpö J, *Eftertanke och förutseende. En rättsvetenskaplig studie om ansvar och skyldigheter kring förorenade områden*, s. 90.

⁹⁷ Michanek G och Zetterberg C, *Den svenska miljörätten*, s. 277 f.

⁹⁸ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 605. Se 8 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken.

⁹⁹ Naturvårdsverkets rapport 5242, *Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten*, s. 33.

¹⁰⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 121.

¹⁰¹ Michanek G och Zetterberg C, *Den svenska miljörätten*, s. 278.

forskningsresurser.¹⁰² Lagtexten är dock inte utformad så att skälighetsbedömningen kan medföra att en verksamhetsutövare kan bli ansvarig för ett avhjälpande enbart på grund av att denne brustit i sina skyldigheter.¹⁰³

I bedömningen för hur långtgående ansvaret skall bli för någon som är avhjälpandeansvarig är det av betydelse att beakta om en verksamhetsutövare kan visa att han endast bidragit till föroreningen i begränsad mån. Det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan för att denna omständighet föreligger.¹⁰⁴ Ytterligare en omständighet som skall beaktas är om en verksamhetsutövare kan visa att en del av föroreningen enbart beror på åtgärder som vidtagits av andra verksamhetsutövare. I det senare fallet torde det inte vara skäligt att ålägga denne ett avhjälpandeansvar för deras delar av föroreningen.¹⁰⁵ Detta innebär en möjlighet att helt ansvarsbefria den som enbart bidragit till föroreningen med en försumbar del och att rena ”bagateller” på så vis kan avföras från ansvarbestämmelsen.¹⁰⁶ Ytterligare ett exempel på en omständighet som kan beaktas i skälighetsbedömningen nämns i förarbetena. Det är i de fall en förorening inte helt kan hänföras till olika enskilda verksamhetsutövare men det dock står klart att en viss verksamhetsutövare endast i begränsad mån bidragit till föroreningen.¹⁰⁷ Bevisbördan för att dessa ovan nämnda omständigheter föreligger, vilar på verksamhetsutövaren. När ansvarets omfattning bestäms kan även verksamhetsutövarens delaktighet i skadan eller i den verksamhet som orsakat skadan bedömas.¹⁰⁸ Hänsyn kan tas till den ansvariges andel i den förorening som innebär störst risker.¹⁰⁹ I förarbetena nämns ännu ett exempel då ansvar för avhjälpande kan uppkomma och innebär att någon som utför eller avser att utföra åtgärder som riskerar att öka belastningen av en förorening eller en miljöförsämring, kan vara skyldigt att först avhjälpas området. Ett sådant förfarande stämmer överens med hänsynsregeln i 2 kap. 3 § MB.¹¹⁰

¹⁰² Darpö J, *Eftertanke och förutseende. En rättsvetenskaplig studie om ansvar och skyldigheter kring förorenade områden*, s. 90 f.

¹⁰³ Bengtsson B, *Speciell fastighetsrätt. Miljöbalken*, s. 204.

¹⁰⁴ *Ibid.*, s. 203.

¹⁰⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 121.

¹⁰⁶ Darpö J, *Eftertanke och förutseende. En rättsvetenskaplig studie om ansvar och skyldigheter kring förorenade områden*, s. 91.

¹⁰⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 121.

¹⁰⁸ Zeteo lagkommentar till 10 kap. 4 § MB, 2010-09-30.

¹⁰⁹ Länsstyrelsen Västmanlands län, *Checklista och arbetsgång för ansvarsutredningar*, s. 4.

¹¹⁰ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 360.

Enligt 10 kap. 4 § MB skall även hänsyn tas till ”omständigheterna i övrigt”. Det är dock oklart om det här finns något utrymme att ta hänsyn till den ansvariges ekonomiska ställning och dennes förmåga att bidra till avhjälpandets kostnader. I lagkommentaren till paragrafen anges att det, åtminstone som huvudregel, inte tycks vara fallet och där anges att den ansvariges ekonomiska förhållanden inte skall beaktas. Motiven till bestämmelsen är dock inte helt klara och det kan inte vara helt uteslutet att i undantagsfall ta hänsyn till skadevällarens ekonomi om ett fullt avhjälpandeansvar skulle bli oskäligt betungande, till exempel om ansvarsskyldigheten gäller en småföretagare.¹¹¹ Darpö menar att viss hänsyn bör kunna tas till den ansvariges person och ekonomi i denna del av bedömningen. Han menar att det rent allmänt sett borde finnas en möjlighet att sänka åtgärdskraven om konsekvenserna visar sig vara orimliga för den enskilde.¹¹² Vid skälighetsbedömningen kan hänsyn även tas till övriga omständigheter så som redan utförda saneringar, nuvarande aktiviteters påverkan på föreningen samt möjligheterna att regressa om det föreligger ett solidariskt ansvar mellan flera ansvariga.¹¹³

Det är en samlad skälighetsbedömning som skall göras och utefter omständigheterna i det enskilda fallet kan den leda till antingen fullt, jämkat eller inget ansvar alls.¹¹⁴ Innebörden av denna bedömning är att ”de miljömässigt och ekonomiskt motiverade åtgärderna bör vara skäliga i förhållande till de bakomliggande omständigheterna som ledde till föreningen och till den enskilde adressaten för kraven.” Följden av en sådan bedömning kan då bli att ett strängt ansvar uppkommer, trots att det förflutit lång tid sedan handlingen som orsakat skadan, om föreningen utgör en stor fara för miljön eller att föreningen påverkas av pågående aktiviteter av verksamhetsutövaren. Den samlade skälighetsbedömningen kan också få betydelse för vilka slags åtgärder som krävs. Åtgärder som är mindre ingripande för den ansvarige är lättare att kräva än de som är omfattande och kostsamma. När det förflutit lång tid sedan föreningen torde det också vara lättare att kräva undersökningar av området istället för ett fullt avhjälpande.¹¹⁵

¹¹¹ Zeteo lagkommentar till 10 kap. 4 § MB, 2010-09-30. Se särskilt fotnot nr. 2 i lagkommentaren.

¹¹² Darpö J, *Eftertanke och förutseende. En rättsvetenskaplig studie om ansvar och skyldigheter kring förorenade områden*, s. 91.

¹¹³ Länsstyrelsen Västmanlands län, *Checklista och arbetsgång för ansvarsutredningar*, s. 4.

¹¹⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 121.

¹¹⁵ Darpö J, *Eftertanke och förutseende. En rättsvetenskaplig studie om ansvar och skyldigheter kring förorenade områden*, s. 91 f.

Skäligheten bör enligt Naturvårdsverkets kvalitetsmanual för arbetet med förorenade områden anges i termer som är relativt allmänna. Exempel på uttryck som ges i manualen är ”i sin helhet”, ”huvudsakligen”, ”till större delen”, ”med högst hälften”, ”mindre än hälften”, ”måttlig omfattning”, ”i begränsad omfattning”, ”endast till en mindre del” eller ”endast vad gäller utredningar”.¹¹⁶ Ett alternativ till dessa allmänna uttryck är att istället ange skäligheten i en procentsats. Fördelarna med detta är att ansvaret då fastställs till en punkt som inte berörs om kostnaderna för avhjälpandet förändras under processen. Nackdelarna med att ange en procentsats är att det kan hända att diskussionerna i det efterföljande arbetet kommer att kretsa kring den siffran och att situationen då låser sig kring just procentsatsen. Det kan bli svårt att motivera en höjning av ansvaret i ett senare skede. Det blir därför av stor vikt att tillsynsmyndigheten noga överväger och resonerar kring varför en viss procentsats väljs.¹¹⁷ Det finns dock ingenting som hindrar att skälighetsbedömningen ändras under processens gång.¹¹⁸

3.4 Tillsynsmyndighetens och Naturvårdsverkets samarbete

I de fall en verksamhetsutövare eller fastighetsägare endast delvis har ett ansvar att avhjälpa en förorening kan resterande avhjälpandeåtgärder bekostas genom ett statligt bidrag. Detta statliga bidrag administreras av Naturvårdsverket och det är länsstyrelsen som ansöker om bidraget till olika förorenade objekt.¹¹⁹ Genom att Naturvårdsverket beslutar om tilldelningen av statligt bidrag för de delar av ett avhjälpande som inte bekostas av en verksamhetsutövare eller fastighetsägare får Naturvårdsverket en central roll i tillsynsmyndighetens arbete. Om Naturvårdsverket beslutar att tilldela statligt bidrag till ett avhjälpandeprojekt utbetalas bidraget till länsstyrelsen, som i sin tur lämnar bidraget vidare till huvudmannen för avhjälpandet. Huvudmannen är vanligtvis den berörda kommunen där föroreningen finns.¹²⁰ I vissa fall kan Naturvårdsverket neka statligt bidrag till ett avhjälpande. Detta gäller exempelvis om Naturvårdsverket anser att tillsynsmyndigheten utkrävt ett för lågt ansvar och att staten således får bekosta åtgärder som i själva verket skall

¹¹⁶ Naturvårdsverkets kvalitetsmanual för arbetet med förorenade områden, flik 11, s. 2.

¹¹⁷ Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, s. 18.

¹¹⁸ *Ibid.*, s. 19.

¹¹⁹ 3 och 5 §§ förordning (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statsbidrag för sådant avhjälpande.

¹²⁰ 10 och 10a §§ förordning (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statsbidrag för sådant avhjälpande samt Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, s. 13.

bekostas av en ansvarig. Från Naturvårdsverkets sida förespråkar man därför att tillsynsmyndigheten tidigt skall etablera ett samarbete med dem inför ett avhjälpande som delvis skall genomföras med statliga medel. Efter att ansvarsutredningen och skälighetsbedömningen har genomförts måste det på något sätt fastställas vad ansvaret innebär. Detta behövs för att det skall kunna göras en uppskattning över vilket belopp det är fråga om.¹²¹ Det slutliga beslutet ifall statligt bidrag skall tilldelas till avhjälpandeprojektet tas av Naturvårdsverkets generaldirektör.¹²² Även om en frivillig överenskommelse inte kan nås på grund av ett nekande beslut om statligt bidrag från Naturvårdsverket, finns det dock fortfarande möjlighet att utkräva ansvar av en verksamhetsutövare eller fastighetsägare genom att meddela ett föreläggande.¹²³

3.5 Kommunikation med en ansvarig

En ansvarsutredning skall så snart det är möjligt delges en ansvarig adressat. Denne får därefter möjlighet att bemöta utredningen och eventuellt vidta egna undersökningar om så önskas. I detta skede torde det dock vara ovanligt att en adressat erkänner fullt ansvar i enlighet med ansvarsutredningen. I de fall en ansvarig erkänner ansvar till viss del kommer tillsynsmyndigheten grundligt överväga om medgivandet kan accepteras utan fortsatta överläggningar.¹²⁴

¹²¹ Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, s. 19.

¹²² <http://www.naturvardsverket.se/sv/Verksamheter-med-miljopaverkan/Efterbehandling-av-fororenade-omraden/Vem-betalar-for-efterbehandling/Nar-staten-betalar-for-efterbehandling/Fragor-och-svar-om-statligt-bidrag-for-ebh/Frivilligvagen/> , 2010-10-14.

¹²³ Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, s. 23 f.

¹²⁴ *Ibid.*, s. 20.

4 Förelägganden

4.1 Inledning

Tillsynsmyndigheten kan enligt 26 kap. 9 § MB meddela förelägganden för att genomdriva ett ansvar för avhjälpande av miljöskador.¹²⁵ Paragrafen som stadgar denna möjlighet lyder enligt följande:

26 kap. 9 § MB

”En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken skall efterlevas.

Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Förelägganden och förbud får inte begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 §.

Ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom hindrar dock inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande förelägganden eller förbud som är nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer.

I fråga om verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter får inte beslutas förelägganden om begränsning av koldioxidutsläpp eller förelägganden som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp.”

Rätten för tillsynsmyndigheten att meddela ett föreläggande i vissa specifika fall återfinns även i andra paragrafer, exempelvis 26 kap. 10-12 och 21 §§ MB. I de fall denna rätt framgår av en särskild paragraf skall tillsynsmyndigheten tillämpa den bestämmelsen istället för 26 kap. 9 § MB.¹²⁶ Tillsynsmyndigheten kan även enligt 26 kap. 14 § MB förena ett föreläggande med vite.

4.2 Tillsynsmyndighetens möjlighet att meddela förelägganden

Ett föreläggande får enligt 26 kap. 9 § MB meddelas för att miljöbalken och dess ”föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken” skall kunna följas. Regeln skall läsas tillsammans med 26 kap. 1 § MB och innebär att tillsynsmyndigheten har en skyldighet att besluta om ett föreläggande eller förbud om det är nödvändigt för att säkerställa miljöbalkens syfte.¹²⁷ I 26 kap. 9 § andra stycket MB stadgas proportionalitetsprincipen som innebär att tillsynsmyndigheten inte får tillgripa mer

¹²⁵ Från och med 1 januari 2013 får 26 kap. 9 § MB en ny lydelse. Första stycket innehåller endast mindre språkändringar. I den nya lydelsen tydliggörs att lagrummet är tillämpligt i enskilda fall och inte i normgivningsbeslut. Andra, tredje och fjärde styckena behålls oförändrade. I sista stycket, gällande utsläppsrätter, görs en del ändringar och tillägg. Se SFS 2009:1326 lag om ändring i miljöbalken samt prop. 2009/10:28, s. 17 f. och s. 46.

¹²⁶ NFS 2001:3, s. 7.

¹²⁷ Michanek G och Zetterberg C, *Den svenska miljörätten*, s. 400.

ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet. Bestämmelsen är av stor vikt för tillsynsmyndighetens arbete och innebär exempelvis att ett föreläggande om att vidta vissa skyddsåtgärder behöver övervägas innan ett förbud mot en verksamhet utfärdas. Att denna princip tillämpas i praxis framgår bland annat av Miljööverdomstolens domskäl i MÖD 2000:6 samt domstolens skäl i M 1742/04. I dessa rättsfall anger Miljööverdomstolen att ett föreläggande om försiktighetsmått normalt bör föregås av ett förbud och att myndigheten bör pröva om mindre ingripande åtgärder än förbud kan vara motiverade. Domstolen påpekar dock att det inte föreligger några formella hinder mot att meddela ett förbud direkt. Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn finns ett antal omständigheter som kan beaktas i bedömningen om det krävs ett föreläggande, vite eller förbud. Dessa omständigheter är risken för att den ansvarige inte kommer genomföra påtalade åtgärder, hur stor risken är för miljö och hälsa, hur brådskande åtgärderna är samt rättssäkerheten med möjlighet till överklagan. Bedömningen kan leda till att det är nödvändigt för tillsynsmyndigheten att meddela ett förbud för hela eller del av verksamheten. Detta kan exempelvis vara aktuellt i de fall en verksamhets skyddsåtgärder inte är i funktion eller då tekniska problem ger upphov till en miljöskada och dessa problem inte kan åtgärdas snabbt.¹²⁸

I 26 kap. 9 § tredje stycket MB återfinns begränsningar för tillsynsmyndigheten att meddela förelägganden och detta gäller om ett beslut eller en lagakraftvunnen dom rörande tillstånd har meddelats för en verksamhet. Ett föreläggande kan då bara meddelas om verksamhetsutövaren bryter mot de villkor som tillståndsbeslutet eller domen innehåller. Fjärde stycket i paragrafen anger dock att tillsynsmyndigheten alltid kan meddela ett föreläggande om det finns risk att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer. Detta stycke bör endast tillämpas i undantagsfall, exempelvis då sannolikheten för skada är relativt stor och skadan är betydande.¹²⁹

Ett föreläggande eller annat beslut om ansvar för avhjälpande bör först och främst riktas mot den som driver en pågående verksamhet där en förorening konstateras.¹³⁰ Det kan dock även vara nödvändigt att göra gällande ansvar även mot tidigare verksamhetsutövare, om dessa har del i föroreningen. Detta gäller bland annat i de fall den nuvarande verksamhetsutövaren

¹²⁸ NFS 2001:3, s. 7 f.

¹²⁹ Zeteo lagkommentar till 26 kap. 9 § MB, 2010-10-19.

¹³⁰ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 359.

saknar förmåga att bekosta avhjälpandet. I de fallen kan tillsynsmyndigheten förelägga den tidigare verksamhetsutövaren att vidta åtgärder och bekosta avhjälpandet. Tillsynsmyndigheten är fri att söka vilken av verksamhetsutövarna de önskar och är således inte tvingade att först ställa krav på en nuvarande verksamhetsutövare innan tidigare söks. Tillsynsmyndigheten kan också välja att söka flera stycken samtidigt för samma förening. Friheten att välja vem, eller om flera ansvariga verksamhetsutövare skall sökas samtidigt, gäller även i de fall verksamheten har upphört.¹³¹ Som nämnts ovan kan även en fastighetsägare under vissa förutsättningar vara rätt adressat för ett föreläggande om avhjälpande. Detta ansvar är dock subsidiärt och träder in då det inte finns någon verksamhetsutövare som kan utföra eller bekosta ett avhjälpande.¹³²

Ett föreläggande skall vara riktat till en adressat och skall avse en viss bestämd prestation.¹³³ För att undvika svårigheter vid verkställigheten av förelägganden får det inte föreligga några tveksamheter i vad adressaten skall göra och det måste klart och tydligt framgå vad som krävs av den som föreläggandet riktas mot. Av rättssäkerhetsskäl skall det tydligt framgå vilka rättsliga stöd och lagrum ett föreläggande grundas på.¹³⁴ De får således inte vara utformade på ett generellt och abstrakt sätt.¹³⁵ Så länge det tydligt framgår *vad* adressaten skall göra, behöver ett föreläggande däremot inte nödvändigtvis ange *hur* adressaten skall uppfylla det.¹³⁶

Om det finns skäl till det har tillsynsmyndigheten möjlighet att ändra ett meddelat föreläggande. Ett föreläggande som är meddelat enligt 26 kap. 9 § MB omfattas normalt inte av rättskraft. Om däremot ett föreläggande i något fall skulle uppfattas som ett gynnande beslut, skulle det enligt svensk förvaltningsrättslig praxis dock kunna anses vinna negativ rättskraft och enligt huvudregeln får ett sådant gynnande förvaltningsbeslut inte återkallas.¹³⁷ I MÖD 2009:22 hade en länsstyrelse meddelat ett föreläggande som innebar åtgärder för minskade störningar för närboende vid ett svininstall. Ett nytt föreläggande angående åtgärder som tidigare varit föremål för föreläggande meddelades därefter av kommunens miljö- och byggnadsnämnd. Miljödomstolen ansåg att det första föreläggandet var ett gynnande beslut

¹³¹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 119.

¹³² 10 kap. 3 § MB.

¹³³ Naturvårdsverkets rapport 5242, *Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten*, s. 71.

¹³⁴ Zeteo lagkommentar till 10 kap. 2 § och 26 kap. 9 § MB, 2010-10-18.

¹³⁵ Nilsson A, *Att byta ut skadliga kemikalier. Substitutionsprincipen – en miljörettslig analys*, s. 205. Se även RÅ 1976:69.

¹³⁶ Rubenson S, *Miljöbalken. Den nya miljöretten*, s. 172.

¹³⁷ Zeteo lagkommentar till 26 kap. 9 § MB, 2010-10-19.

för de närboende och att det därmed vunnit negativ rättskraft. Miljööverdomstolen ansåg däremot att det första föreläggandet var ett betungande beslut för verksamhetsutövaren och att det därmed kunde ändras vid behov.

Innan tillsynsmyndigheten meddelar ett föreläggande skall myndigheten se till att ärendet är tillräckligt utrett. I ansvarsutredningen anges vilka verksamhetsutövare som har bedrivit miljöfarlig verksamhet på fastigheten samt vilka verksamhetsutövare som enligt 10 kap. miljöbalken är möjliga att ställa krav på. I utredningsarbetet ingår också att kommunicera med verksamhetsutövarna och att begära in yttranden och information från dessa. Dessa adressater kan ofta sitta inne med mycket information som tillsynsmyndigheten behöver i sitt utredningsarbete för att slutligen kunna ta ställning till vem myndigheten skall rikta föreläggandet mot samt vilka åtgärder som är nödvändiga och skäliga. Ibland har myndigheten också haft muntlig dialog med verksamhetsutövaren eller fastighetsägaren där de diskuterar bland annat möjliga och skäliga åtgärder samt kostnaderna för dessa innan de meddelar sitt föreläggande. Innan tillsynsmyndigheten fattar beslut i ärendet underrättas adressaten i enlighet med 17 § förvaltningslagen (FL). Adressaten får då också möjlighet att inom viss tid yttra sig över materialet. I de fall tillsynsmyndigheten har meddelat ett föreläggande med krav att vidta efterbehandlingsåtgärder och verksamhetsutövaren eller fastighetsägaren inte rättar sig efter dessa krav kan tillsynsmyndigheten som påtryckningsmedel meddela ett nytt likadant föreläggande som då är förenat med vite.¹³⁸ Tillsynsmyndigheten har också möjlighet att begära verkställighet hos kronofogdemyndigheten eller rättelse på den felandes bekostnad enligt 26 kap. 17 och 18 §§ MB.

När tillsynsmyndigheten meddelar förelägganden innebär det att arbetet med tillsynsdelen inte sker samordnad med den statliga bidragsdelen. Den ansvarige åläggs genom föreläggandet att vidta ett avhjälpande och tillsynsmyndigheten behöver sedan på annat håll ansöka om eventuellt statligt bidrag till resterande del av avhjälpandet.¹³⁹

Naturvårdsverket anger i sin rapport ett antal nackdelar med förelägganden. Processen kan, om ärendet överklagas, bli tidsödande och kostnadskrävande. Andra nackdelar med

¹³⁸ Helena Emanuelson, förvaltningsjurist på miljöförvaltningen i Göteborg, intervju 2010-10-22.

¹³⁹ <http://www.naturvardsverket.se/sv/Verksamheter-med-miljopaverkan/Efterbehandling-av-fororenade-omraden/Vem-betalar-for-efterbehandling/Nar-staten-betalar-for-efterbehandling/Fragor-och-svar-om-statligt-bidrag-for-ebh/Frivilligvagen/>, 2010-12-08.

förelägganden som framhålls av Naturvårdsverket är att de kan upplevas som juridiskt avancerade, svårformulerade, att de har en osäker utgång och att det är svårt för tillsynsmyndigheten att ändra något i föreläggandet eller inta en annan inställning när föreläggandet väl är meddelat.¹⁴⁰

5 Frivilliga överenskommelser och avtal

5.1 Inledning

Som ett alternativ till förelägganden används ibland skriftliga överenskommelser eller avtal mellan tillsynsmyndigheten och en ansvarig verksamhetsutövare eller fastighetsägare för att få till stånd ett avhjälpande. Detta förfarande används endast då det är prioriterade föroreningsobjekt som kräver avhjälpande och viss del av avhjälpandet behöver bekostas med statligt bidrag.¹⁴¹ Målsättningen i ett sådant avtal är att tillsynsmyndigheten och en ansvarig verksamhetsutövare eller fastighetsägare skall komma fram till en frivillig överenskommelse som motsvarar det ansvar som annars skulle kunna utkrävs enligt miljöbalken och ett föreläggande.¹⁴² Frivilliga överenskommelser och avtal används som ett alternativ till förelägganden i de fall en verksamhetsutövare eller fastighetsägare inte är ensamt ansvarig för en förorening. Som nämnts ovan innebär ett föreläggande att det inte sker ett samordnat arbete mellan tillsynsdelen och den statliga bidragsdelen utan dessa båda spår sker då åtskiljda från varandra. Från Naturvårdsverkets sida förespråkar man att ansvar för avhjälpande i första hand bör fastställas genom diskussioner och förhandlingar.¹⁴³ Genom att komma överens med en ansvarig verksamhetsutövare eller fastighetsägare att denne skall utföra eller bekosta sin del av avhjälpandet och att resterande del bekostas med statliga medel kan istället ett samordnat avhjälpandearbete av föroreningen ske.¹⁴⁴

Enligt Naturvårdsverket bör överenskommelser endast slutas med aktörer som har en reell möjlighet att genomföra sitt ansvar och sina åtaganden och således inte med ett företag som

¹⁴⁰ Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, s. 22.

¹⁴¹ <http://www.naturvardsverket.se/sv/Verksamheter-med-miljopaverkan/Efterbehandling-av-fororenade-omraden/Vem-betalar-for-efterbehandling/Ansvarig-for-undersokningar-och-atgarder/>, 2010-10-18.

¹⁴² Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, s. 11.

¹⁴³ Naturvårdsverkets kvalitetsmanual för arbetet med förorenade områden, flik 11, s. 1.

¹⁴⁴ <http://www.naturvardsverket.se/sv/Verksamheter-med-miljopaverkan/Efterbehandling-av-fororenade-omraden/Vem-betalar-for-efterbehandling/Nar-staten-betalar-for-efterbehandling/Fragor-och-svar-om-statligt-bidrag-for-ebh/Frivilligvagen/>, 2010-10-14 samt 2010-12-08.

är på obestånd. Detta innebär att överläggningar endast skall ske med en verksamhetsutövare eller fastighetsägare som är solvent.¹⁴⁵

I de fall det är en kommun som är tillsynsmyndighet och utarbetar en ansvarsutredning delges utredningen först länsstyrelsen och därefter Naturvårdsverket. Efter detta kan länsstyrelsen sedan ansöka hos Naturvårdsverket om statligt bidrag för avhjälpandet.¹⁴⁶ Naturvårdsverket påpekar i sin rapport att samtliga parter måste företrädas av behöriga representanter under hela förfarandet med frivilliga avtal. Exempelvis måste verksamhetsutövarens representant vara anmäld som firmatecknare hos Bolagsverket och avtalet måste också godkännas i respektive parts högsta ledning.¹⁴⁷

5.2 Processen med frivilliga avtal enligt Naturvårdsverkets rapport 5490

5.2.1 Avstämningsmöte

Om ett frivilligt avtal om avhjälpande skall slutas, kallar tillsynsmyndigheten den ansvarige till ett inledande avstämningsmöte. Detta sker efter att en ansvarsutredning utförts och denna har delgivits den ansvarige. Det är vid detta möte som den ansvarige på ett formellt sätt ställs inför tillsynsmyndigheten och den utförda ansvarsutredningen. Syftet med mötet är att diskutera förutsättningarna om en frivillig överenskommelse kan komma att nås eller om det krävs ett föreläggande. Båda parter får möjlighet att överväga de båda alternativen och dess konsekvenser. En förutsättning för att kunna välja frivilligvägen är att både tillsynsmyndigheten och den ansvarige vid mötet anser att det finns en reell möjlighet att komma överens. Naturvårdsverket kan tillfrågas att närvara under processen om tillsynsmyndigheten finner behov av det.¹⁴⁸

Vid detta möte redogör tillsynsmyndigheten för den tilltänkta åtgärdsplanen för det förorenade området. Det skall här framkomma att de tilltänkta avhjälpandeåtgärderna är miljömässigt motiverade, ekonomiskt rimliga samt tekniskt möjliga. Andra förutsättningar

¹⁴⁵ <http://www.naturvardsverket.se/sv/Verksamheter-med-miljopaverkan/Efterbehandling-av-foroerade-omraden/Vem-betalar-for-efterbehandling/Nar-staten-betalar-for-efterbehandling/Fragor-och-svar-om-statligt-bidrag-for-ebh/Frivilligvagen/>, 2010-10-14.

¹⁴⁶ Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, s. 19.

¹⁴⁷ Ibid., s. 28 och s. 42. Se även Naturvårdsverkets kvalitetsmanual för arbetet med förorenade områden, flik 11, s. 2.

¹⁴⁸ Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, s. 22 f.

som diskuteras vid detta möte är avhjälpandets tidsplan, kostnader och hur finansieringen skall ske. Avhjälpandeprojektets huvudman preciserar uppgifterna och kraven för projektet och Naturvårdsverket redogör för vilka förutsättningar som gäller för deras del. Även frågor kring ansvarsutredningen och eventuella skriftliga kommentarer från verksamhetsutövaren kan här tas upp till diskussion.¹⁴⁹

Avstämningsmötet är således till för att de ansvariga skall kunna diskutera frågor och funderingar kring avhjälpandeprojektet. Innan mötet är slut skall det vara klargjort om det finns förutsättningar för de inblandade parterna att kunna nå en frivillig överenskommelse. Om förutsättningarna finns, är nästa steg att få till stånd ett förhandlingsmöte. Om det inte finns någon möjlighet för parterna att komma överens skall tillsynsmyndigheten istället meddela ett föreläggande.¹⁵⁰

5.2.2 Överläggningar

Efter avstämningsmötet överlägger parterna och ansvaret bestäms till konkreta siffror. Ansvaret kan exempelvis fastställas till ett viss förbestämt belopp som är oberoende av avhjälpandets slutliga totalkostnader eller till en viss procentsats av totalkostnaden. För att ansvaret skall kunna bli mer förutsebart för verksamhetsutövaren eller fastighetsägaren kan dock procentsatsen fastställas till att gälla upp till ett visst maxbelopp. Att ansvaret bestäms till en viss procentsats av avhjälpandets totalkostnad är att föredra men det kan dock finnas svårigheter i att få den ansvarige att acceptera detta.¹⁵¹

Tillsynsmyndigheten leder överläggningarna och inledningsvis skall ett ansvar uttryckt i procent eller kronor presenteras för den ansvarige. Tillsynsmyndigheten har vid överläggningarna ett mindre förhandlingsutrymme. Å ena sidan har det genomförts en ansvarsutredning och de skulle utifrån denna kunna meddela ett föreläggande. Å andra sidan skall tillsynsmyndigheten försöka nå en överenskommelse utan att för den skull göra några miljörättsliga eftergifter med ansvaret. Vid överläggningarna skall tillsynsmyndigheten överväga om nya förutsättningar tillkommit som förändrar den tidigare bedömningen. Det skall beaktas om den ansvarige kan bidra till avhjälpandet med exempelvis material eller

¹⁴⁹ Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, s. 24.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Ibid., s. 26 och s. 35.

arbete som då kan värderas ekonomiskt. Tillsynsmyndigheten måste hela tiden vara saklig och objektiv och i sitt arbete med att försöka nå en effektiv överenskommelse får de inte ge efter på ett ansvar som annars skulle kunna utkrävs enligt lag.¹⁵²

I de fall resterande avhjälpandekostnader efter verksamhetsutövarens eller fastighetsägarens ansvar skall bekostas genom statligt bidrag anser Naturvårdsverket att det är lämpligt att tillsynsmyndigheten diskuterar med dem om det lägsta belopp som överenskommelsen med den ansvarige kan omfatta. Överläggningarna har således som syfte att få till stånd en enighet där alla inblandade parter accepterar en lösning. Först när tillsynsmyndigheten, Naturvårdsverket och den ansvarige är överens kan en gemensam lösning på ansvarets innebörd och storlek nedtecknas i ett avtal.¹⁵³

I de fall förhandlingarna strandar och överläggningarna inte leder till att parterna kommer överens avbryts frivilligförfarandet. Detta gäller exempelvis då tillsynsmyndigheten gett ett slutbud som inte accepteras av den ansvarige.¹⁵⁴ I de fall det inte går att nå en frivillig överenskommelse måste tillsynsmyndigheten på sedvanligt sätt förelägga den ansvarige att utföra eller bekosta vissa avhjälpandeåtgärder. Ett annat alternativ är att tillsynsmyndigheten genomför avhjälpandeåtgärderna och sedan driver krav mot den som är ansvarig.¹⁵⁵

5.2.3 Avtal

Efter att de inblandade parterna har kommit överens om avhjälpandet skall tillsynsmyndigheten skriva ned detta i ett avtal. Med avtalen går det dock aldrig att avtala bort miljöbalkens offentlighetsrättsliga ansvar. Detta gäller exempelvis om det uppkommer behov för ytterligare åtgärder. Det måste därför framgå av avtalet att det är det ansvar som gäller utifrån de omständigheter och kunskaper som gäller i dagsläget som fastställs.¹⁵⁶

¹⁵² Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, s. 26 f.

¹⁵³ *Ibid.*, s. 27 f.

¹⁵⁴ *Ibid.*, s. 28 f.

¹⁵⁵ Naturvårdsverkets kvalitetsmanual för arbetet med förorenade områden, flik 11, s. 3.

¹⁵⁶ Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, s. 30 och s. 34.

5.2.4 Naturvårdsverkets avtalsexempel

Naturvårdsverket har i sin rapport tagit fram ett förslag till hur ett avtal avseende återställning av förorenad mark bör upprättas och formuleras.¹⁵⁷ Det avtalet inleds med ett fastställande av avtalsparterna. Därefter anges ärendets bakgrund och det görs en redogörelse för de förhållanden och förutsättningar som föreligger för det aktuella avtalet. En beskrivning av genomförda undersökningar samt att området konstaterats som förorenat och därmed kräver avhjälpandeåtgärder görs. Det sker även en redogörelse för den ansvarsutredning som gjorts, vilka kostnader för avhjälpande som är förknippade med den ansvarige och vem som åtagit sig att vara huvudman för avhjälpandeprojektet. I bakgrunden anges också uppgifter om de grundläggande förhållanden som parterna är överens om samt andra saker av betydelse för avtalet. Detta sker genom en ”att-sats-lista” och kan exempelvis innebära uppgifter så som:

- att bolaget är att anse som verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § MB,
- att föreningen i huvudsak har orsakats av verksamhet bedriven före eller efter den 1 juli 1969 och
- att det föreligger osäkerhet angående i vilken utsträckning verksamhetsutövaren ansvarar för föreningarna.

Ytterligare uppgifter som finns med i bakgrunden är en förklaring till varför avtalet kom till stånd.¹⁵⁸

Avtalet tar sedan upp avtalsföremål, där berörda fastigheter specificeras och vad ansvaret innebär, exempelvis om den ansvarige skall utföra vissa avhjälpandeåtgärder eller istället bekosta en del av avhjälpandet. Därefter görs en redogörelse för projektets kostnader, hur kostnadsfördelningen regleras samt hur ansvaret påverkas om hela avhjälpandet skulle bli dyrare än beräknat. I denna del finns det möjlighet att reglera om verksamhetsutövaren skall bekosta en viss del av fördyringen. För att verksamhetsutövaren skall ansvara för en del av fördyringen torde det dock krävas att de överskjutande kostnaderna kan knytas till miljömässigt motiverade åtgärder och att dessa faktiskt är en del av dennes ansvar. Här

¹⁵⁷ Se bilaga 1.

¹⁵⁸ Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, s. 31 f.

framkommer återigen vikten av att ha gjort välberäknade kostnadskalkyler.¹⁵⁹ Andra uppgifter som avtalet innehåller är betalningsfrågan och hur ett kostnadsansvar skall erläggas, om beloppet skall betalas vid ett enda tillfälle eller om det skall delas upp och betalas genom en betalningsplan.¹⁶⁰

I Naturvårdsverkets avtalsexempel finns även uppgifter om fullständighet och avtalets giltighet. Fullständigheten innebär att alla uppgifter som är av betydelse för det förenade objektet har tagits med i avtalet och innebär således ”en garanti för den ansvarige verksamhetsutövaren att tillsynsmyndigheten redovisat alla fakta”. I uppgifterna om giltighet redovisas om avtalets giltighet är villkorat på något sätt. Exempelvis att avtalet träder i kraft först när beslut om statligt bidrag meddelats eller vad som sker vid andra framtida händelser. På så sätt finns det möjlighet att redogöra för de omständigheter som gör att avtalet skall upphöra att gälla och parternas prestationer eventuellt skall återgå.¹⁶¹

För enkelhetens skull finns det i avtalet med en meddelanderubrik. Stycket innehåller klara och tydliga uppgifter samt adresser dit meddelanden i anledning av avtalet skall skickas. I avtalet finns även en skadeståndsklausul som aktualiseras då någon part inte uppfyller sina åtaganden. Klausulen innebär att den part som bryter mot avtalet blir skyldig att ersätta motparten för den skada som avtalsbrottet orsakar. Därefter innehåller avtalet även en tvistlösningsklausul. Naturvårdsverkets rekommendation är att tvister med anledning av dessa avtal mellan tillsynsmyndigheten och en ansvarig skall lösas offentligt i allmän domstol och således inte genom skiljeförfarande. Dels på grund av att tillsynsmyndighetens arbete bör ske med en öppenhet och dels för att ett skiljeförfarande kan innebära stora kostnader. Till sist undertecknas avtalet i vanlig ordning av behöriga representanter för samtliga parter.¹⁶²

5.2.5 Beslut

Eftersom avtalen kring förenade områden i praktiken innebär myndighetsutövning, anger Naturvårdsverket i sin rapport 5490 att avtalen skall formaliseras och bekräftas genom ett

¹⁵⁹ Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, s. 33 och s. 35 f.

¹⁶⁰ Ibid., s. 34 och s. 36 f.

¹⁶¹ Ibid., s. 38 f.

¹⁶² Ibid., s. 40-42.

myndighetsbeslut i vilket det fastställs vilka åtgärder verksamhetsutövaren eller fastighetsägaren skall vidta. Rapporten anger att detta sker i enlighet med tillsynsmyndighetens ordinarie beslutsordning och att det är en förutsättning för att tillsynsmyndigheten så som myndighet och tillsynsorgan skall kunna reglera avhjälpandeansvaret genom avtal. Det formella beslutet förtydligar avtalets offentlighetsrättsliga karaktär och ger en möjlighet till överklagan.¹⁶³ I vissa fall kan även överenskommelsen eller avtalet istället formaliseras genom att tillsynsmyndigheten meddelar ett föreläggande med avtalets innehåll.¹⁶⁴

5.3 Sammanställning av insamlade avtal

Följande avsnitt innehåller en presentation och studie av de avtal jag funnit vid mina eftersökningar hos tillsynsmyndigheter runt om i landet. Det kan i detta avsnitt också vara värt att nämna att flera av de tillsynsmyndigheter som kontaktats i anledning av arbetet inte har använt sig av frivilliga överenskommelser och avtal om avhjälpande någon gång.¹⁶⁵

Munksjön Avtal från 2010 mellan Munksjö Sweden AB, Jönköpings kommun och länsstyrelsen i Jönköpings län angående undersökningar och utredning av Munksjön. Enligt avtalet åtar sig bolaget en betalningsskyldighet på 1 300 000 kronor av åtgärdskostnaderna.

Oskarshamns hamn Avtal från 2010 mellan Saft Aktiebolag och länsstyrelsen i Kalmar län angående efterbehandlingsåtgärder i Oskarshamns hamn. Enligt avtalet åtar sig bolaget att betala 41 miljoner kronor av kostnaderna för efterbehandlingsåtgärder. Beräkningen för den totala efterbehandlingen uppgår till 410 miljoner kronor.

Fagervik Avtal från 2008 mellan SCA, Timrå kommun och länsstyrelsen i Västernorrlands län angående efterbehandlingsåtgärder i Fagerviks

¹⁶³ Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, s. 30 och s. 43.

¹⁶⁴ Se <http://www.naturvardsverket.se/sv/Verksamheter-med-miljopaverkan/Efterbehandling-av-forenaded-omraden/Vem-betalar-for-efterbehandling/Nar-staten-betalar-for-efterbehandling/Fragor-och-svar-om-statligt-bidrag-for-ebh/Frivilligvagen/> under avsnitt "Hur ska en överenskommelse bekräftas?", 2010-10-12.

¹⁶⁵ Exempel på dessa tillsynsmyndigheter är länsstyrelsen i Blekinge, länsstyrelsen i Skåne län, länsstyrelsen i Örebro, miljöförvaltningen i Göteborg och Bengtsfors kommun.

industriområde i Timrå kommun. Enligt avtalet fastställdes SCA:s ansvar till att de på egen bekostnad skulle riva en klorblekeribygnad inom efterbehandlingsområdet. I övrigt skulle inte bolaget ansvara för genomförandet eller finansieringen av efterbehandlingsåtgärder.

Tudor

Avtal från 2005 mellan Tudor AB och Ale kommun angående efterbehandling, användning och skötsel av Tudors industriområde samt det så kallade C-fabriksområdet i Nol. Enligt avtalet fastställdes ansvaret till att Tudor på egen bekostnad skulle genomföra eller tillse genomförandet av åtgärder inom området.

Svartsjöarna

Avtal från 2004 mellan Holmen AB samt Metsä Tissue AB och länsstyrelsen i Jönköpings län angående efterbehandling av Övre respektive Nedre Svartsjön i Hultsfreds kommun. Enligt avtalet åtog sig de båda bolagen att solidariskt betala 21 miljoner kronor av kostnaderna för efterbehandlingsåtgärder.

Elnaryd

Avtal från 2004 mellan Södra Skogsägarna och länsstyrelsen i Kronobergs län angående efterbehandlingsåtgärder på fastigheten Elnaryd i Alvesta kommun. Enligt avtalet har Naturvårdsverket beslutat att avsätta statligt bidrag till efterbehandlingsåtgärderna under förutsättning att Alvesta kommun, så som fastighetsägare, bidrar till saneringsåtgärderna. Södra åtog sig enligt avtalet att svara för 1 750 000 kronor av efterbehandlingskostnaderna som totalt sett beräknades uppgå till 35 miljoner kronor.

Svartvik

Avtal från 2002 mellan SCA, Kramfors kommun, Sundsvalls kommun samt länsstyrelsen i Västernorrlands län angående efterbehandlingsåtgärder inom förorenade områden i Sundsvalls och Kramfors kommuner. Enligt avtalet bestod SCA:s ansvar i att betala åtta miljoner kronor för efterbehandlingsåtgärder samt att bistå kommunerna genom att tillhandahålla bland annat material och utrustning.

Så som nämnts ovan finns det ett förslag till hur avtal kan utformas i Naturvårdsverkets rapport om delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse. Detta avtalsförslag tycks haft stor inverkan på de avtal som hittills upprättats. Tabellen nedan visar i vilken omfattning de insamlade avtalen överensstämmer med Naturvårdsverkets avtal i rapport 5490:

NVV:s Avtal	Bakgrund	Avtalsföremål	Ansvar för efterbehandlingsåtgärder	Kostnad och kostnadsfördelning	Betalning	Fullständighet	Giltighet	Meddelanden	Skadestånd	Twist
Munksjön	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X (Genom allmän domstol)
Oskarshamns hamn	X	X	(Innehåll under annan rubrik)	(Innehåll under annan rubrik)	X	X	X	X	-	X (Genom allmän domstol)
Fagervik	X	(Innehåll under annan rubrik)	X	(Innehåll under annan rubrik)	-	-	X	X	-	-
Tudor	X	(Innehåll under annan rubrik)	(Innehåll under annan rubrik)	(Innehåll under annan rubrik)	-	X	X	X	X	-
Svartsjöarna	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X (Genom allmän domstol)
Elnaryd	X	(Innehåll under annan rubrik)	(Innehåll under annan rubrik)	X	(Innehåll under annan rubrik)	-	X	X	-	X (Genom allmän domstol)
Svartvik	X	(Innehåll under annan rubrik)	X	X	(Innehåll under annan rubrik)	X	X	X	X	X (Genom skiljeförfarande)

Definitioner:

X = Överensstämmer med Naturvårdsverkets avtal.

- = Innehåll saknas.

(Innehåll under annan rubrik) = Avtalet innehåller samma information, dock under annan rubrik.

Som nämnts ovan är frågan om statligt bidrag skall tilldelas till ett avhjälpande av vikt i de fall en verksamhetsutövare eller fastighetsägare endast är delvis ansvarig för en förening.

Tabellen nedan visar huruvida de insamlade avtalen berört frågan om statligt bidrag:

	Avtalet reglerar frågan om statligt bidrag till avhjälpandet
Munksjön	JA*
Oskarshamns hamn	JA
Fagervik	JA*
Tudor	NEJ
Svartsjöarna	JA
Elnaryd	JA
Svartvik	JA

Definitioner:

JA = Avtalets giltighet eller ikraftträdande förutsätter att statligt bidrag tilldelas.

JA* = Länsstyrelsen har erhållit statligt bidrag alternativt åtagit sig att förmedla statligt bidrag till avhjälpandet.

NEJ = Avtalet saknar information.

Tabellen visar huruvida de insamlade avtalen skall bekräftas genom ett sådant myndighetsbeslut som anges i Naturvårdsverkets rapport 5490:

	Avtalet skall bekräftas genom ett myndighetsbeslut
Munksjön	JA
Oskarshamns hamn	JA
Fagervik	JA
Tudor	JA
Svartsjöarna	JA
Elnaryd	NEJ
Svartvik	JA

Definitioner:

JA = Avtalet skall bekräftas genom ett myndighetsbeslut.

NEJ = Avtalet saknar information.

Avslutningsvis kan nämnas att det i samtliga avtal, förutom angående Munksjön, klart och tydligt anges att kommunen respektive länsstyrelsen anser att bolagens åtaganden enligt avtalen motsvarar de krav som de skulle kunnat åläggas vid en rättslig prövning enligt miljöbalken.

5.4 Fördelar med frivilliga överenskommelser och avtal

En fördel som framhålls med frivilliga överenskommelser och avtal och som nämnts ovan är att den ansvariges ekonomiska bidrag kan ingå i ett större avhjälpandeprojekt. Om den ansvarige verksamhetsutövarens eller fastighetsägarens del ingår i ett större åtgärdsprogram där alla delar i avhjälpandet är samordnade kan på så sätt arbetets effektivitet, den miljömässiga vinsten och den ekonomiska vinsten öka.¹⁶⁶ Ytterligare en fördel som framhålls med frivilliga överenskommelser är att en utdragen rättslig process kan undvikas. Genom att förhandla fram en frivillig överenskommelse, istället för att meddela ett föreläggande som riskerar att överklagas, kan ett avhjälpande på ett förorenat objekt därmed komma igång fortare.¹⁶⁷ En annan fördel med frivilligvägen är att parterna under arbetets gång får möjlighet att argumentera och diskutera för att i samförstånd komma fram till olika lösningar. Förhoppningsvis blir processen då mer tidseffektiv eftersom båda parterna kan påverka utgången och använda sina resurser för att försöka nå en överenskommelse.¹⁶⁸ Ytterligare en fördel med frivilliga överenskommelser är att förfarandet leder till ett öppet miljösamarbete mellan inblandade parter.¹⁶⁹

Helena Furst på Naturvårdsverket anger att från Naturvårdsverkets sida förespråkar man detta förfarande på så sätt att det bästa är om parterna kan komma överens. Arbetstakten gynnas om det inte behöver processas om saken i ett senare skede. Men om det inte går att komma överens eller om viljan att komma överens är utsiktslös redan från början så får man arbeta med förelägganden direkt. Furst upplever att det blir fler och fler objekt där det blir ett delat ansvar mellan staten och verksamhetsutövare och att frågor om hur den situationen skall hanteras har börjat komma upp mer och mer. Det Naturvårdsverket framför

¹⁶⁶ Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, s. 16.

¹⁶⁷ Naturvårdsverkets kvalitetsmanual för arbetet med förorenade områden, flik 11, s. 1.

¹⁶⁸ <http://www.naturvardsverket.se/sv/Verksamheter-med-miljopaverkan/Efterbehandling-av-fororenade-omraden/Vem-betalar-for-efterbehandling/Nar-staten-betalar-for-efterbehandling/Fragor-och-svar-om-statligt-bidrag-for-ebh/Frivilligvagen/>, 2010-10-14.

¹⁶⁹ Naturvårdsverkets rapport 5064, *Miljööverenskommelser – en möjlighet i miljöarbetet?*, s. 59.

allt förespråkar, är att det bör ske en dialog med dem under arbetets gång eftersom Naturvårdsverket och tillsynsmyndigheten måste vara överens om vad som är skäligt att kräva av den ansvarige, när resterande del behöver bekostas av staten. Hon tror också att tillsynsmyndigheterna eventuellt kan uppleva det som en svårighet att gå in i en förhandlingssituation och en diskussion med en ansvarig och att myndigheten ibland kanske inte har så stor erfarenhet av en sådan situation. Först tror även att samtliga parter i en överenskommelse skulle behöva bli bättre på att kommunicera med varandra och att det gäller att tala med verksamhetsutövaren i rätt läge för att detta skall fungera.¹⁷⁰

Enligt Lars Nyberg på länsstyrelsen i Västernorrland är en fördel med detta förfarande att man framför allt sparar tid och processkostnader för båda parter. Ambitionen från myndighetens sida måste dock vara att man i överenskommelsen skall komma fram till ett ansvar som objektivt sett skulle vara motiverat i ett föreläggande. Bedömningen i en överenskommelse skall även den ha en objektiv grund och en ansvarig skall inte kunna komma billigare undan genom att detta alternativ används. Nyberg anser att utvecklingen mer och mer går mot att verksamhetsutövare får ett större ansvar för föroreningar och att det inte finns någon anledning att tro annat än att den utvecklingen kommer att fortsätta i framtiden. Denna omständighet kan fungera som ett incitament för den ansvarige att genomföra ett avhjälpande. Genom överenskommelsen och då det finns statliga medel som täcker upp resterande del kan denne vara delaktig i att åtgärda hela miljöskadan. På så sätt blir problemet åtgärdat och verksamhetsutövarens ansvar, både omfattningsmässigt och eventuellt tidsmässigt, riskerar därmed inte att bli större i framtiden om ansvarsreglerna skulle förändras. Enligt Nyberg kan en av anledningarna till att de har lyckats få till stånd flera frivilliga överenskommelser, medan vissa andra länsstyrelser inte har gjort det, vara att problemen med markföroreningar är mycket stora i Västernorrlands län. Länet är präglad av en lång industrihistoria och enligt Nybergs uppfattning har kommunerna också haft en vilja att vara med och städa upp gamla industriområden för att kunna använda dessa markområden i framtiden. Andra anledningar kan vara att de var tidigt ute i att försöka utnyttja de statliga pengarna från Naturvårdsverket och att de också har motiverat ett användande av detta internt.¹⁷¹

¹⁷⁰ Helena Fürst, handläggare på Naturvårdsverket, intervju 2010-11-11.

¹⁷¹ Lars Nyberg, rättschef på länsstyrelsen i Västernorrland, intervju 2010-11-12.

Laila Ekman på Ale kommun uppger att det är svårt att säga några generella fördelar med möjligheten att sluta avtal om avhjälpande. Det är svårt att veta i förväg vad som blir bäst och det viktiga är hur bra resultatet blir på lång sikt. Även om ett föreläggande kan resultera i exakt samma nivå av sanering kan ett avtal dock få en fördel i hur avhjälpandet ser ut utåt sett. Genom ett avtal framkommer det att kommunen och företaget vill göra något åt områdets miljöproblem och det kan då se bättre ut om parterna har kommit överens på pappret.¹⁷²

5.5 Vad kan vara problematiskt med frivilligvägen?

Dessa avtalslösningar kan vara problematiska och det har ifrågasatts om tillsynsmyndigheten verkligen får använda sig av överenskommelser och avtal i sin roll som just tillsynsmyndighet. Naturvårdsverket hävdar dock att tillsynsmyndighetens möjlighet att reglera avhjälpandeansvaret genom avtal kan anses följa av formuleringen i 26 kap. 1 § MB. Paragrafens innebörd är att tillsynsmyndigheten ”genom rådgivning, information och liknande verksamhet” skall skapa förutsättningar för att tillgodose miljöbalkens ändamål. En förutsättning är dock att tillsynsmyndigheten fattar ett ordinarie myndighetsbeslut där det anges de åtgärder verksamhetsutövaren eller fastighetsägaren skall vidta.¹⁷³

För att till fullo kunna avhjälpa ett förorenat område där en verksamhetsutövare eller fastighetsägare endast till viss del är ansvarig att vidta eller bekosta avhjälpandeåtgärder, är det av vikt att Naturvårdsverket beslutar att tilldela statligt bidrag för resterande avhjälpandeåtgärder. Att finna en överenskommelse med en ansvarig som både tillsynsmyndigheten och Naturvårdsverket anser vara acceptabel och som uppfyller de lagstadgade kraven är därmed avgörande. Naturvårdsverket förespråkar därför att det tidigt etableras en kontakt mellan dem och tillsynsmyndigheten eftersom ett nekande beslut om statligt bidrag från Naturvårdsverkets sida kan medföra att ett fullt avhjälpande inte kan genomföras. Tillsynsmyndigheten måste då istället meddela ett föreläggande avseende det ansvar som kan krävas av en verksamhetsutövare eller fastighetsägare och därefter driva bidragsdelen för resterande avhjälpande på annat håll.¹⁷⁴

¹⁷² Laila Ekman, miljöchef på Ale kommun, intervju 2010-11-04.

¹⁷³ Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, s. 30.

¹⁷⁴ *Ibid.*, s. 15 och s. 19.

En problematisk och tveksam del kan vara i de fall kommunen är både verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet och en överenskommelse om avhjälpande skall försöka nås. Det ställer stora krav på objektivitet då kommunen själv utövar tillsyn över sin egen verksamhet. Detta är dock ingenting som hindrar kommunen från att själva bedriva arbetet och länsstyrelsen får således inte gå in och överta tillsynen. Då kommunen är tillsynsmyndighet måste de lämna sin ansvarsutredning till länsstyrelsen som därefter granskar och ger sin syn på ansvarsfrågan innan utredningen kommuniceras med Naturvårdsverket inför en bidragsansökan.¹⁷⁵

Enligt Stefan Andersson på länsstyrelsen i Blekinge län är en osäkerhet med frivilliga överenskommelser att det behövs vissa garantier från de tre deltagande huvudparterna, det vill säga tillsynsmyndigheten, den delvis ansvarige och Naturvårdsverket, för att man skall kunna komma fram till något konkret i slutändan. Det råder osäkerheter dels kring om Naturvårdsverket kommer att betala ut bidrag om en överenskommelse nås och dels om den ansvarige avstår från att överklaga det beslut som tillsynsmyndigheten skall fatta i samband med överenskommelsen. Det råder också osäkerhet om tillsynsmyndigheten avstår från att ställa ytterligare krav på den ansvarige utöver vad som framkommit i överenskommelsen, vilket de inte kan lämna några löften om att inte göra. Om ett sådant löfte ändå skulle lämnas är det ogiltigt. Det går inte heller att förhandla bort de ansvarigas rätt att överklaga tillsynsmyndighetens beslut. Tillsynsmyndigheten har att godta eller förkasta den miljömässigt motiverade åtgärden som följer av överenskommelsen men har endast mandat att ställa krav på den ansvariga parten. Om Naturvårdsverket inte uppfyller sin del i överenskommelsen kan inte miljömässigt motiverade åtgärder genomföras, vilket kan leda till att tillsynsmyndigheten måste ställa ytterligare krav på den ansvarige. Dilemmat enligt Andersson är att Naturvårdsverkets möjlighet att lämna besked om bidrag förbättras ju längre arbetet med överenskommelsen har kommit, medan arbetet med överenskommelsen kanske inte ens kommer igång förrän Naturvårdsverket har lämnat ett sådant besked.¹⁷⁶

En nackdel som också framhålls med frivilliga överenskommelser är att förfarandet inte alltid passar alla verksamheter. För att ett företag skall vilja gå med på en frivillig överenskommelse krävs det att förfarandet framstår som en bättre väg. Det kan exempelvis

¹⁷⁵ Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, s. 20.

¹⁷⁶ Stefan Andersson, miljöhandläggare och projektsamordnare på länsstyrelsen i Blekinge län, intervju 2010-11-08.

vara incitament att företaget genom överenskommelsen undviker detaljregleringar av ansvaret eller att företaget får en fördel på marknaden.¹⁷⁷

5.6 Överenskommelsernas och avtalens ställning inom miljöretten

De avtal som sluts idag mellan myndigheter och den eller de som är ansvariga för ett avhjälpande är inte bindande.¹⁷⁸ Avtalens rättsverkan är begränsad och det går inte att genom avtal bortskriva vad som gäller enligt lag. Tillsynsmyndigheten kan inte under några omständigheter godkänna en friskrivning från allt framtida ansvar för en ansvarig. Om förhållandena förändras måste tillsynsmyndigheten alltid ha rätt att återkomma med ytterligare krav om det behövs ur miljörettslig synpunkt. Däremot kan avtalet få betydelse i den skälighetsbedömning som skall göras om myndigheterna senare ställer krav på den ansvarige verksamhetsutövaren eller fastighetsägaren.¹⁷⁹

Som nämnts ovan under vad som kan vara problematiskt med frivilligvägen kan det ifrågasättas om det verkligen föreligger några rättsliga förutsättningar för tillsynsmyndigheten att använda sig av frivilliga avtal om avhjälpande. I propositionen Miljöbalkens försäkringar och avhjälpande av förorenade områden m.m.¹⁸⁰ föreslår regeringen att möjligheterna att upprätta avtal avseende avhjälpande av miljöskador behöver utredas. Regeringen anser också att de rättsliga förutsättningarna för myndigheter att ingå bindande avtal med fastighetsägare och verksamhetsutövare bör utredas. Det ansvar som åligger en verksamhetsutövare eller fastighetsägare att avhjälpa en förorening kan många gånger bli oerhört ekonomiskt betungande och kan till och med i vissa fall leda till konkurs. En lösning som skulle underlätta för en ansvarig att kunna ta hela sitt avhjälpandeansvar kan då vara att periodisera kostnaderna och sätta upp tidsplaner för avhjälpandet som är kopplade till ekonomiska säkerheter eller lånemöjligheter med successiv avbetalning. På så sätt kan det undvikas att statliga bidrag måste tillföras på grund av att den ansvarige inte har tillräckliga ekonomiska medel. Regeringen anger på grund av detta att det är av vikt att analysera de rättsliga förutsättningarna för att tillåta myndigheter att sluta bindande avtal

¹⁷⁷ SOU 2000:52, s. 701 samt Naturvårdsverkets rapport 5064, *Miljööverenskommelser – en möjlighet i miljöarbetet?*, s. 20.

¹⁷⁸ Prop. 2008/09:217, s. 33.

¹⁷⁹ Naturvårdsverkets kvalitetsmanual för arbetet med förorenade områden, flik 11, s. 3.

¹⁸⁰ Prop. 2008/09:217.

med ansvariga verksamhetsutövare eller fastighetsägare, samt om en sådan avtalsreglering vore lämplig.¹⁸¹

Det har även tidigare framförts att samspelet mellan lagstiftning och miljööverenskommelser borde tydliggöras.¹⁸² Naturvårdsverket har i en rapport framhållit att överenskommelserna borde få en plats i den rättsliga strukturen och att det genom detta skulle vara möjligt att använda dem på ett mer systematiskt sätt.¹⁸³ Holland och Danmark är två exempel på länder som har valt att lagreglera de grundläggande förutsättningarna för dessa avtal.¹⁸⁴

¹⁸¹ Prop. 2008/09:217, s. 33. Se även Miljödepartementets åtgärdslista i regelförenklingsarbetet, utgiven 28 maj 2010: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/67/78/ddfeb403.pdf>, 2010-12-08, avsnitt 4.2.2.

¹⁸² SOU 2000:52, s. 702.

¹⁸³ Naturvårdsverkets rapport 5064, *Miljööverenskommelser – en möjlighet i miljöarbetet?*, s. 43 och s. 107.

¹⁸⁴ Michanek G och Zetterberg C, *Den svenska miljöretten*, s. 69.

6 Avslutning

6.1 Slutsatser

Syftet med detta arbete har varit att studera det förfarande som kallas frivilligvägen samt att undersöka hur detta förfarande skiljer sig från det då tillsynsmyndigheten meddelar ett föreläggande.

6.1.1 Skillnader mellan förfarandet med frivilliga avtal och förfarandet med förelägganden

I och med att parterna genom frivilligvägen kommer fram till en gemensam lösning hävdas det att ett kostsamt och tidskrävande överklagande på så sätt kan undvikas. Den ansvarige verksamhetsutövaren eller fastighetsägaren har genom överläggningar och diskussioner en stor delaktighet i processen och får en ökad möjlighet att själv påverka vilka åtgärder denne skall vidta eller bekosta. Om istället tillsynsmyndigheten väljer att förelägga en ansvarig att vidta avhjälpandeåtgärder kan verksamhetsutövarens eller fastighetsägarens delaktighet i processen minska. Jag anser dock att denna skillnad inte behöver bli så stor i praktiken. Även i de fall då tillsynsmyndigheten meddelar förelägganden sker en viss dialog mellan dem och den ansvarige. Yttranden från verksamhetsutövaren hämtas in och det finns genom möten och telefonsamtal möjlighet till diskussion. Om verksamhetsutövaren eller fastighetsägaren har en vilja att samarbeta med tillsynsmyndigheten och denne på så sätt är beredd att ta på sig det ansvar som kan utkrävas enligt miljöbalken, finns det inget som talar emot att den ansvarige även kan få samma delaktighet genom föreläggandevägen.

Min uppfattning är att den mest avgörande omständigheten för hur lång avhjälpandeprocessen blir är den ansvariges inställning och inte nödvändigtvis vilket förfarande som används. Om den ansvarige inte har inställningen att hjälpa till med ett avhjälpande tror jag att processen kan komma att ta längre tid. Om den ansvarige däremot är välvilligt inställd till avhjälpandet, borde det inte finnas någon överhängande risk att ett föreläggande överklagas. I de fall den ansvarige således är positivt inställd till att hjälpa till med ett avhjälpande, finns det enligt min mening ingenting som tyder på att samma effektivitet och snabba avhjälpanden i realiteten inte skulle kunna uppnås även genom förelägganden. Däremot är det vid förelägganden inte några tveksamheter att det är ett lagstadgat ansvar som tillsynsmyndigheten kan utkräva av en adressat och att den ansvarige

kan åläggas ett efterföljande föreläggande förenat med vite om inte ett första föreläggande efterlevs. Eftersom föreningarna, den ansvariges inställning till sitt ansvar och omständigheterna i varje enskilt fall skiljer sig åt, har det i detta arbete inte gjorts någon sammanställning över hur lång tid förelägganden tar i förhållande till frivilligvägen. Jag har inte heller hittat någon sådan sammanställning av konkreta fakta från annat håll.

Naturvårdsverkets inblandning är en annan skillnad mellan de båda förfarandena. Tillsynsmyndigheten behöver inte ha någon kontakt med Naturvårdsverket för att kunna meddela ett föreläggande medan en av förutsättningarna för att överhuvudtaget kunna komma fram till en frivillig avtalslösning är att Naturvårdsverket deltar och accepterar ansvarslösningen.

6.1.2 För- och nackdelar med frivilliga överenskommelser och avtal

Frivilligvägen framhävs som ett mer effektivt och flexibelt förfarande jämfört med förelägganden. Eftersom en verksamhetsutövare eller fastighetsägare sällan är ensamt ansvarig för en förening gör frivilligvägen det möjligt för den ansvariges ekonomiska bidrag att kunna ingå i ett samordnat avhjälpandeprojekt och det hävdas att både den miljömässiga och den ekonomiska vinsten på så sätt kan öka. Ett föreläggande innebär att tillsynsmyndigheten endast utkräver ett skäligt avhjälpandeansvar som motsvarar den ansvariges del i föreningen. Resterande del av avhjälpandearbetet behöver därefter drivas på åtskilt håll. Även om samma nivå av ett avhjälpande skulle kunna uppnås med ett föreläggande tycker jag att en fördel med frivilligvägen är att avhjälpandet och bidragsdelen blir samordnade på ett mer naturligt sätt.

En annan fördel med frivilligvägen som framkommit under arbetets gång är att en utdragen rättslig process kan undvikas och att ett avhjälpande då i flera fall kan komma igång fortare. Jag menar dock, enligt mina slutsatser i föregående avsnitt, att det är den ansvariges inställning till avhjälpandet som är mest avgörande om ett ärende drar ut på tiden och inte nödvändigtvis den omständigheten att föreläggandevägen används.

Angående fördelar med frivilligvägen är jag av den uppfattningen att det öppna miljösamarbetet mellan alla inblandade parter förhoppningsvis kan leda till en ökad medvetenhet kring miljöproblemen. Jag tror också att frivilliga överenskommelser och avtal

kan ge möjligheter till att reglera sådana förhållanden som lagstiftningen eventuellt inte berör och som inte skulle vara naturliga att reglera i ett föreläggande. Till exempel vad som sker med parternas åtaganden i de fall omständigheterna på något sätt skulle förändras under avhjälpandeprocessen. Min uppfattning är dock att det är viktigt att inte tolka frivilligvägens fördelar alltför generellt. I praktiken beror det säkerligen många gånger på hur förhållandena i det enskilda fallet ser ut och därmed vilket förfarande som kan passa bäst i den aktuella situationen.

En nackdel med frivilliga överenskommelser och avtal som framkommit under arbetets gång är att frivilligvägen måste framstå som en bättre väg jämfört med ett föreläggande för att en ansvarig förorenare skall vilja sluta en frivillig överenskommelse med tillsynsmyndigheten. Många utav förfarandets nackdelar hänger enligt min åsikt ihop med överenskommelsernas och avtalens ställning inom miljöretten. Mina slutsatser kring frivilligvägens nackdelar och problem berör jag därför närmare under avsnittet nedan.

6.1.3 Överenskommelsernas och avtalens rättsliga ställning och problematik

Vad gäller överenskommelsernas och avtalens ställning inom miljöretten föreligger det en del osäkerheter och tveksamheter kring detta förfarande. Avtalens rättsverkan är begränsad och det går inte under några omständigheter att avtala bort ett ansvar som gäller enligt lag. Avtalen är inte bindande och tillsynsmyndigheten kan inte genom avtalen ge några garantier att de inte kommer att ställa ytterligare krav i framtiden. Om verksamhetsutövaren dock samarbetar vid ett avhjälpande, oavsett om förelägganden eller avtal används och miljöproblemet på så sätt kan åtgärdas torde det minska risken att tillsynsmyndigheten senare behöver återkomma med ytterligare krav. I de fall tillsynsmyndigheten senare skulle ställa krav på en ansvarig har det under arbetets gång framkommit att ett avtal torde kunna få betydelse i en framtida skälighetsbedömning.

Det kan diskuteras vilken rättslig grund tillsynsmyndigheten har för att sluta ett avtal om avhjälpande. Naturvårdsverket anger i sin rapport att den möjligheten följer av formuleringen i 26 kap. 1 § MB men det skulle kunna ifrågasättas just hur stort rättsligt stöd som egentligen underbygger denna frivilligväg. Finns det egentligen någon rättslig grund för tillsynsmyndigheten att förfara på något annat sätt än genom förelägganden? Jag ser ingen sådan grund och det kan ifrågasättas om myndigheten ens har rätt att utöva sin tillsyn på

detta sätt. Eftersom det inte framkommer tydligt i lagen att tillsynsmyndigheten får använda sig av en sådan lösning i sitt tillsynsarbete anser jag därför att det finns vissa problem med avtalens legalitet. Under arbetets gång har det inte heller framkommit något som tyder på att det skulle vara omöjligt att uppnå ett samordnat avhjälpande som är lika fullständigt och effektivt även då förelägganden används. Efter att regeringen nu har föreslagit att möjligheten att upprätta avtal om avhjälpande skall utredas och att de rättsliga förutsättningarna för att tillåta myndigheter att sluta bindande avtal med en ansvarig behöver analyseras, återstår det att se vilken rättslig ställning dessa avtal om avhjälpande kommer att få i framtiden. Jag är dock av den åsikten att det skulle behövas en tydlig rättslig grund för att tillsynsmyndigheten skall kunna använda sig av dessa avtalslösningar utan några tveksamheter.

En fördel med förelägganden enligt min åsikt är att jag tycker att de i bättre mån än avtalslösningar tillgodoser den ansvariges behov av rättssäkerhet. Att tillsynsmyndigheten kan utkräva ansvar genom att meddela förelägganden samt vilka förutsättningar som gäller för detta är klart och tydligt reglerat i lag. Det utkrävda ansvaret i föreläggandena skall alltid motsvara det rättsliga ansvar som skäligen kan utkrävas av verksamhetsutövaren och fastighetsägaren, varken mer eller mindre. Det skall också klart och tydligt framgå vilka lagrum föreläggandet stöder sig på och föreläggandet kan alltid överklagas av den som ansvaret riktas mot. På så sätt tillgodoser förfarandet med förelägganden den enskildes behov av formell rättssäkerhet, på ett sätt som inte uppfylls genom frivilligvägen. Eftersom tillsynsmyndigheten ägnar sig åt myndighetsutövning är det av stor vikt att deras arbete präglas av insyn och likabehandling men eftersom inte ens de rättsliga förutsättningarna kring dessa avtalslösningar är klargjorda ser jag vissa problem avseende detta. Ur individens perspektiv skulle dessa frivilliga överenskommelser och avtal därför kunna ge upphov till problem med likabehandling eftersom de inte har någon fastställd rättslig grund.

Det har av rapport 5490 om delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse och Naturvårdsverkets hemsida framkommit att dessa avtal skall bekräftas och formaliseras genom ett beslut, för att till exempel ge möjlighet till överklagan. Det har också under detta arbetes gång framkommit att det oftast fattas ett sådant myndighetsbeslut efter en överenskommelse. Däremot har jag inte fått något tydligt svar enligt vilken rättslig grund ett sådant beslut fattas, förutom i de fall det verkligen är ett föreläggande som bekräftar avtalen. Vad gäller insyn är avtalen, på samma sätt som

förelägganden, också offentligt material. Förelägganden skall dock alltid innehålla vilka lagrum som kraven stöder sig på men så som jag har uppfattat det framkommer inte detta på samma sätt i de beslut som fattas av tillsynsmyndigheten. Om det inte framkommer enligt vilka lagrum åtgärderna krävs i besluten kan det bli svårare för en utomstående att egentligen se enligt vilka grunder avhjälpandekraven fastställs och det finns därmed risk för att förutsebarheten kan minska genom ett frivilligt avtal som bekräftas genom ett beslut.

6.1.4 Studie av insamlade avtal

När jag samlade in avtal för att kunna besvara min sista frågeställning, i vilken omfattning frivilliga överenskommelser och avtal används ute i praktiken, framkom det att frivilligvägen verkar användas olika mycket i olika delar av landet. Som framkommer av min presentation av insamlade avtal har länsstyrelsen i Västernorrland och länsstyrelsen i Jönköpings län använt sig av möjligheten att sluta avtal om avhjälpande flera gånger. Andra tillsynsmyndigheter, så som exempelvis länsstyrelsen i Blekinge och länsstyrelsen i Skåne län, har inte använt sig av denna möjlighet någon gång. Som Helena Furst från Naturvårdsverket angett, kan en av svårigheterna med detta förfarande eventuellt vara att tillsynsmyndigheterna kan känna tveksamheter i att gå in i en sorts förhandlingssituation. En situation som tillsynsmyndigheten så som myndighet kanske inte har så stor erfarenhet av. Mina reflektioner kring de sju avtal jag samlat in till detta arbete är att samtliga överensstämmar väl med Naturvårdsverkets avtalsexempel i sin rapport. Ett av avtalen överensstämmer fullständigt till utformningen samt vilka uppgifter som ingår och flertalet av avtalen har endast mindre skillnader vad gäller exempelvis rubriker. Endast ett av de sju avtalen saknar information om eventuellt statligt bidrag till avhjälpandet. Samma sak gäller för den omständigheten att sex av sju avtal förutsätter att avtalet skall bekräftas genom ett myndighetsbeslut. Det finns således flera omständigheter som tyder på att Naturvårdsverkets rapport och rekommendationer kring frivilligvägen spelar en stor roll för tillsynsmyndigheten i de fall de väljer att försöka lösa ansvarsfrågan på frivillig väg. Ett av de insamlade avtalen går dock emot Naturvårdsverkets rekommendation att tvistlösning bör ske i allmän domstol och anger att en eventuell tvist istället skall lösas genom skiljeförfarande.

6.1.5 Övriga slutsatser

En övrig reflektion jag gjort i detta arbete berör frivilligheten i dessa överenskommelser och avtal. Eftersom målsättningen i arbetet med frivilliga överenskommelser och avtal är att tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren skall komma överens om ett ansvar som motsvarar det ansvar som kan utkrävas enligt miljöbalken och ett föreläggande, skulle frivilligheten i aktörernas deltagande kunna diskuteras. Frivilligheten tycks bottna i verksamhetsutövarens uppfattning att en överenskommelse ger större möjlighet för denne att själv påverka vilka åtgärder som denne skall vidta. Däremot kan tillsynsmyndigheten inte under några omständigheter avtala bort ett ansvar till nackdel för det allmänna. Om överläggningarna strandar och någon frivillig överenskommelse därmed inte kan nås, kan tillsynsmyndigheten alltid på sedvanligt sätt förelägga den ansvarige att utföra eller bekosta avhjälpandeåtgärder. Detta innebär att en ansvarig alltid kan krävas att vidta åtgärder på ett eller annat sätt.

Sammanfattningsvis tror jag att frivilliga överenskommelser och avtal om avhjälpande i flera fall skulle kunna vara ett bra alternativ till förelägganden, under förutsättning att dessa avtalslösningar skulle få en tydlig rättslig grund. Enligt min åsikt kan ett avtal genom sin utformning ge ökade möjligheter för alla inblandade parter att reglera vissa omständigheter. För att kunna skriva mer rättssäkra avtal anser jag dock att de rättsliga förutsättningarna för tillsynsmyndigheten att sluta avtal i sitt tillsynsarbete måste klarläggas på ett tydligt sätt och det skall bli intressant att se hur dessa förutsättningar kommer att utvecklas framöver samt om användandet av dessa avtal kommer att öka eller minska i framtiden.

6.2 Förslag på fortsatt forskning

En intressant fortsättning på detta arbete skulle vara att göra en komparativ undersökning av användningen av frivilliga överenskommelser och avtal utomlands. Det hade också varit av intresse att göra en analys kring hur möjligheterna ser ut för andra länders myndigheter att ingå bindande avtal om avhjälpande och hur dessa länder har valt att reglera detta. Ett annat förslag på fortsatt forskning är att framöver på något sätt utvärdera vilka områden som uppnår bäst resultat för miljön. Är det de områden där ansvar utkrävs genom förelägganden eller de områden där ansvar fastställts genom frivilliga överenskommelser och avtal?

7 Källförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

- Proposition 1987/88:85 *om miljöpolitiken inför 1990-talet*
- Proposition 1990/91:90 *En god livsmiljö*
- Proposition 1997/98:45 *Miljöbalk*
- Proposition 1997/98:145 *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*
- Proposition 2000/01:65 *Kemikaliestrategi för giftfri miljö*
- Proposition 2000/01:130 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*
- Proposition 2006/07:95 *Ett utvidgat miljöansvar*
- Proposition 2008/09:217 *Miljöbalkens försäkringar och avhjälpande av förorenade områden m.m.*
- Proposition 2009/10:28 *Ändringar i systemet för handel med utsläppsrätter*
- Proposition 2009/10:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*

Betänkanden

- SOU 2000:52 *Framtidens miljö – allas vårt ansvar*
- SOU 2009:83 *Miljömålen i nya perspektiv*

Övrigt

- NFS 2001:3 Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn [till 26 kap. miljöbalken, förordningen (1998:900) om tillsyn samt förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll]

Litteratur

- Bengtsson B, *Speciell fastighetsrätt. Miljöbalken*, tionde upplagan, Iustus förlag AB, Uppsala 2010.
- Bodansky D, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 2010.
- Darpö, J, *Eftertanke och förutseende. En rättsvetenskaplig studie om ansvar och skyldigheter kring förorenade områden*, Uppsala universitet 2001.
- Ebbesson J, *Miljörätt*, 2:a upplagan, Iustus förlag AB, Uppsala 2008.

Michanek G, och Zetterberg C, *Den svenska miljöretten*, andra upplagan, Iustus förlag AB, Uppsala 2008.

Nilsson A, *Att byta ut skadliga kemikalier. Substitutionsprincipen – en miljörettslig analys*, Nerenius och Santéus förlag AB, Göteborg 1997.

Rubenson S, *Miljöbalken. Den nya miljöretten*, fjärde upplagan, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2008.

Rapporter och övrigt material

Broschyr från länsstyrelserna i Gotlands-, Västmanlands-, Södermanlands-, Stockholms-, Örebro- och Uppsala län, *Förorenad mark – syns inte men finns, om problematiken med förorenad mark och ansvar vid fastighetsöverlåtelser*.

Länsstyrelsen Västmanlands län, *Checklista och arbetsgång för ansvarsutredningar*, Miljöenheten 2009-03-24.

Miljömålsrådet utvärdering av Sveriges miljömål, *Miljömålen – nu är det bråttom!*, Naturvårdsverket, Stockholm 2008.

Naturvårdsverkets kvalitetsmanual för arbetet med förorenade områden, *Efterbehandling av förorenade områden. Kvalitetsmanual för användning och hantering av bidrag till efterbehandling och sanering*, utgåva 4, Stockholm 2008.

Naturvårdsverkets rapport 5064, *Miljööverenskommelser – en möjlighet i miljöarbetet?*, Stockholm 2000.

Naturvårdsverkets rapport 5242, *Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten, Miljöbalkens regler om skyldigheter och ansvar för förorenade områden*, författare Jan Darpö, Stockholm 2003.

Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, Stockholm 2006.

Artiklar

Darpö J, *Förvaringsfallen – ett uttunnat begrepp*, införd i nättidningen JPMiljönet, 2007-01-18.

Darpö J, *Om ansvaret för gamla miljöskador*, införd i Svensk Juristtidning 1998, s. 875, åttiotredje årgången, Iustus förlag AB, Uppsala.

Darpö J, *Verksamhetsutövare, markägare och konkursbon i miljöbalken*, införd i Svensk Juristtidning 2000, s. 481, åttiofemte årgången, Iustus förlag AB, Uppsala.

Intervjuer

Andersson, Stefan, länsstyrelsen i Blekinge län, telefonintervju 2010-11-08.

Ekman, Laila, Ale kommun, telefonintervju 2010-11-04.

Emanuelson, Helena, miljöförvaltningen i Göteborg, telefonintervju 2010-10-22.

Fürst, Helena, Naturvårdsverket, telefonintervju 2010-11-11.

Nyberg, Lars, länsstyrelsen i Västernorrland, telefonintervju 2010-11-12.

Rättsfallförteckning

M 1742/04 Miljööverdomstolen slutligt beslut 2005-12-19

MÖD 2000:6

MÖD 2002:16

MÖD 2006:4

MÖD 2009:22

NJA 2004 s. 552

RÅ 1976:69

Elektroniska källor

Databas: Zeteo, Norstedts Juridik.

Kemikalieinspektionens hemsida: Om miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*, 2010-09-21,

http://www.kemi.se/templates/Page_____2823.aspx

Miljödepartementets åtgärdslista i regelförenklingsarbetet, utgiven 28 maj 2010, 2010-12-08,

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/67/78/ddfeb403.pdf>

Miljömålsportalen: Om miljö kvalitetsmål nr 4 *Giftfri miljö*, 2010-09-21, 2010-11-16,

<http://miljomal.se/4-Giftfri-miljo/>

Miljömålsportalen: Om en ny målstruktur, 2010-10-19,

<http://www.miljomal.se/Undre-meny/Aktuellt/Ny-malstruktur/>

Miljömålsportalen: Om delmål 6. När vi delmålet?, 2010-09-22, 2010-11-01,

<http://www.miljomal.se/4-Giftfri-miljo/Delmal/Efterbehandling-av-forenadede-omraden-2010/>

Miljömålsportalen: Om delmål 7. När vi delmålet?, 2010-09-22, 2010-11-01,

<http://www.miljomal.se/4-Giftfri-miljo/Delmal/Efterbehandling-av-forenadede-omraden-200520102050/>

Naturvårdsverkets hemsida: Om läget i landet – efterbehandling av förorenade områden, 2010-09-22,

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Verksamheter-med-miljopaverkan/Efterbehandling-av-forenadede-omraden/Laget-i-landet--efterbehandling/>

Naturvårdsverkets hemsida: Om frivilligvägen – överläggningar och överenskommelser, 2010-10-14, 2010-12-08, 2011-01-05,

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Verksamheter-med-miljopaverkan/Efterbehandling-av-forenadede-omraden/Vem-betalar-for-efterbehandling/Nar-staten-betalar-for-efterbehandling/Fragor-och-svar-om-statligt-bidrag-for-ebh/Frivilligvagen/>

Naturvårdsverkets hemsida: Om ansvarig för undersökningar och åtgärder, 2010-10-18,

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Verksamheter-med-miljopaverkan/Efterbehandling-av-forenadede-omraden/Vem-betalar-for-efterbehandling/Ansvarig-for-undersokningar-och-atgarder/>

Naturvårdsverkets hemsida: Om miljömålssystemet, 2010-11-01,

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Sveriges-miljomal--for-ett-hallbart-samhalle/Miljomalssystemet/>

Bilaga 1

Avtal

Följande bilaga innehåller ett avtal om efterbehandling. Avtalet är taget ur Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, se bilaga 1.

AVTAL

Mellan Länsstyrelsen i Ö län (organisationsnummer 222222-1111) å ena sidan och bolaget Y (organisationsnummer 000000-1111) å andra sidan har träffats följande avtal angående efterbehandling av ___ i vattenområdet i Z kommun, Ö län.

BAKGRUND

Förutsättningar

Z kommun har via Länsstyrelsen i Ö län erhållit anslag från Naturvårdsverket för kartläggning och utredning av ___ i vattenområdet i Z kommun, Ö län. Det har konstaterats att vattenområdet är belastat med föroreningar i sådan utsträckning att åtgärder enligt 10 kap. miljöbalken (1998:808) är påkallade. Föroreningarnas karaktär, farlighet och utbredning framgår av huvudstudierapporten för projektet (*Z kommun, vattenområdesprojektet – huvudstudie, styrgruppens sammanfattande rapport med åtgärdsförslag, reviderad 2002-04-25*). Av Z kommuns utredningar framgår att det från miljösynpunkt är motiverat att utföra efterbehandlingsåtgärder inom vattenområdet. Av nämnda rapport framgår också vilka åtgärder som behöver vidtas för att sanera vattenområdet.

Länsstyrelsen i Ö län har såsom tillsynsmyndighet för den ___ varifrån utsläppen skett och i anledning av ovanstående utarbetat en ansvarsutredning daterad den 22 maj 2002 i vilken det konstateras att bolaget Y (fortsättningsvis bolaget) har ett ansvar för viss del av föroreningarna och de därmed förknippade kostnaderna för efterbehandlingsåtgärder.

Bolaget förvärvade ___ hösten år 1965 och överlät det till ___ år 1989. ÅF-IPK AB har på uppdrag av bolaget gjort en kartläggning av produktionsförhållandena vid ___ och av resulterande utsläpp av ____. Enligt ÅF-IPK AB:s rapport (___ – *Produktion och utsläpp sedan 1886, daterad 2002-10-02*) minskade kvicksilveranvändningen inom massa- och pappersindustrin i Sverige successivt under 1960-talet för att helt ha upphört vid utgången av år 1968. I rapporten konstateras att fiberutsläppen under den tid bolaget drivit verksamheten vid ___ uppgår till cirka 20 % av det totala fiberutsläppet och att utsläppet av kvicksilver under samma tid varit lågt (0 – 10 % av det totala kvicksilverutsläppet).

Z kommun har åtagit sig huvudmannaskap för utförande av efterbehandlingsåtgärderna. Z kommun skall administrera och ansvara för genomförandet av efterbehandlingsåtgärder inom vattenområdet. Z kommun skall därvid inhämta samtliga nödvändiga tillstånd och godkännanden.

Länsstyrelsen i Ö län är enligt punkten B5 i bilagan till förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken ansvarig för den operativa tillsynen över det förorenade området, vattenområdet. Parterna konstaterar,

att området kring vattenområdet av Naturvårdsverket har klassificerats som ett område av riksintresse för naturvården och att bolaget uttryckt en vilja att stödja föreslagna efterbehandlingsåtgärder inom vattenområdet,

att bolaget enligt Länsstyrelsens bedömning är att betrakta som verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § miljöbalken,

att de verksamheter som orsakat föroreningarna huvudsakligen har bedrivits före den 1 juli 1969, men

att verksamhet vid _ _ _ fortgått även efter detta datum,

att det föreligger osäkerhet angående i vilken utsträckning bolaget ansvarar för föroreningarna

och att det föreligger förutsättningar för bidragsfinansiering för delar av genomförandet av efterbehandlingsåtgärder inom vattenområdet.

Naturvårdsverket avser att i enlighet med regeringens regleringsbrev för budgetåren 2003 och 2004 avseende Naturvårdsverket ställa statliga medel till förfogande (bidragsfinansiering) för genomförandet av del av efterbehandlingsåtgärderna inom vattenområdet. Tidigare beslut från Naturvårdsverket angående vattenområdet bifogas detta avtal, *bilaga 1 och 2*.

Avtalet

Länsstyrelsen i Ö län å ena sidan och bolaget å andra sidan har enats om villkoren i detta avtal, vilket reglerar bolagets ansvar för tidigare utsläpp från _ _ _ med efterföljande förorening av vattenområdet.

Mot bakgrund av behovet av efterbehandlingsåtgärder, de rättsliga osäkerheter som föreligger kring omfattningen av ansvaret och den tidsutdräkt som en rättslig prövning av ansvarsfrågan skulle innebära, avser parterna att genom detta avtal reglera bolagets ansvar för efterbehandlingen av vattenområdet.

Den omständigheten att bolaget genom att ingå detta avtal förbinder sig att ekonomiskt bidra till efterbehandlingen av vattenområdet innebär inte att bolaget har medgivit att det i motsvarande mån har ett juridiskt ansvar för föroreningarna i vattenområdet.

Länsstyrelsen i Ö län skall bekräfta detta avtal genom ett myndighetsbeslut.

1 AVTALSFÖREMÅL

Detta avtal omfattar kostnader för förberedelser och genomförande av efterbehandling inklusive miljökontroller av vattenområdet. Följande fastigheter berörs enligt Z kommuns utredningar av efterbehandlingen: G 1:2, G 1:4, G 1:9, G 1:10, L 1:1, F 1:7, F 1:8 och F 1:25 (inklusive avregistrerade F 1:6 och F 1:11).

2 ANSVAR FÖR EFTERBEHANDLINGSÅTGÄRDER

2.1 Ansvaret för genomförandet av efterbehandlingsåtgärder och miljökontroller åvilar Z kommun på sätt som ovan angivits. Parterna är ense om att bolaget skall utge ersättning enligt punkt 3.2, för förberedelser och genomförande av sådana åtgärder. Bolaget skall inte bära något ansvar för att erforderliga åtgärdsinriktade undersökningar eller utredningar genomförs, för att lämplig efterbehandlingsteknik väljs, för att projektet genomförs på ett fackmannamässigt sätt eller för eventuella negativa effekter av saneringsarbetet.

2.2 Fullföljandet av detta avtal innebär att Länsstyrelsen i Ö län anser att bolaget beträffande nu aktuella efterbehandlingsåtgärder uppfyller de krav som skäligen kan ställas enligt 2 kap. 8 § och 10 kap. miljöbalken.

3 KOSTNAD OCH KOSTNADSFÖRDELNING

3.1 Enligt Z kommuns utredningar uppgår kostnaderna för förberedelser och genomförande av efterbehandling inklusive miljökontroller till lägst XX miljoner (XX 000 000) kronor och högst XXX miljoner (XXX 000 000) kronor (*Betalningsplan vattenområdet, daterad 2004-01-08, bilaga 3*).

3.2 Bolaget åtager sig att betala XX miljoner (XX 000 000) kronor av kostnaderna för efterbehandlingsåtgärder. Om kostnader utöver XXX miljoner (XXX 000 000) kronor uppkommer skall nya förhandlingar komma till stånd mellan Länsstyrelsen i Ö län och bolaget i syfte att utröna förutsättningarna för att träffa ytterligare avtal om betalningsansvaret för överskjutande kostnader.

4 BETALNING

4.1 Det i punkt 3.2 angivna beloppet om XX miljoner (XX 000 000) kronor skall i sin helhet betalas senast nittio (90) dagar efter det att bolaget har erhållit skriftligt besked från Länsstyrelsen i Ö län om att i punkt 6.1 angivna villkor har uppfyllts.

4.2 Betalningen enligt punkt 4.1 skall ske till räntebärande konto hos Länsstyrelsen i Ö län och sättas in på postgirokonto 00000-1 med angivande av ”kontonummer 111111 - ersättning för efterbehandlingsåtgärder avseende vattenområdet enligt avtal med Länsstyrelsen i Ö län”. Räntan skall tillfalla vattenområdesprojektet. Ränteintäkterna skall särredovisas i den ekonomiska slutredovisningen till Naturvårdsverket.

5 FULLSTÄNDIGHET

Samtliga överenskommelser, utfästelser och uppgifter av betydelse rörande undersökningar eller åtgärder beträffande vattenområdet har intagits i detta avtal.

6 GILTIGHET M.M.

6.1 Detta avtal förutsätter för sin giltighet att Naturvårdsverket senast den 1 juni 2004 har fattat beslut om bidrag till projektet med villkor om proportionell utbetalning av bolagets medel i förhållande till utbetalningen av bidragen från Naturvårdsverket samt att Länsstyrelsens beslut enligt ovan senast samma dag vunnit laga kraft.

6.2 Avtalet upphör att gälla om inte totalentreprenaden (TE) för efterbehandling av vattenområdet har påbörjats enligt av projektets styrgrupp fastställd detaljerad tidplan (*Huvudtidplan vattenområdesprojektet, reviderad 2004-01-19, bilaga 4*) före utgången av år 2005. I sådant fall skall återbetalning ske av belopp som bolaget betalat i enlighet med detta avtal. På återbetalat belopp skall ränta utgå enligt 5 § räntelagen (1975:635).

6.3 Om totalentreprenaden (TE) för efterbehandling av vattenområdet inte har genomförts och avslutats i huvudsaklig överensstämmelse med den under punkt 6.2 nämnda tidplanen (bilaga 4) senast vid utgången av år 2008 skall Länsstyrelsen i Ö län tillse att till bolaget återbetalas en skälig andel av det belopp som bolaget betalat i enlighet med punkt 3.2 och som återstår vid denna tidpunkt. På återbetalat belopp skall ränta utgå enligt 5 § räntelagen.

7 MEDDELANDEN

För meddelanden riktade från en part till en annan avseende detta avtal gäller nedan angivna adresser samt telefon- och telefaxnummer.

Till Bolag Y:

Bolag Y
Att: NN
Box 0000
000 00 STAD
Telefon: 00-000 11 00
Telefax: 00-111 00 11

Till Länsstyrelsen i Ö län:

Länsstyrelsen i Ö län
Att: NN
111 00 STAD
Telefon: 000-11 22 33
Telefax: 000-11 11 22

8 SKADESTÅND

Om bolaget inte erlägger betalning i enlighet med punkt 4.1 ovan skall de ersätta Länsstyrelsen i Ö län för den skada som den bristande betalningen har förorsakat efterbehandlingsprojektet avseende vattenområdet.

9 TVIST

Tvist på grund av detta avtal skall avgöras av allmän domstol. Talan beträffande förfallen fordran enligt punkt 4.1 ovan får dock Länsstyrelsen i Ö län anhängiggöra hos allmän domstol eller myndighet.

Detta avtal har upprättats i två originalexemplar, av vilka parterna tagit var sitt.

Bolag Y (publ)

Länsstyrelsen i Ö län

ort och datum

ort och datum

NN

NN

ort och datum

NN

Bilaga 2

Beslut

Följande bilaga innehåller ett beslut som bekräftar ett avtal om efterbehandling. Beslutet är taget ur Naturvårdsverkets rapport 5490, *Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse*, se bilaga 2.

BESLUT

Datum
2004-04-07

Beteckning
577-XXXX-02

Sida 1/2

Bolag Y
Att: NN
Box 0000
000 00 STAD

NN
Näringslivsavdelningen
000-11 22 33

Postadress 111 22 STAD
Besöksadress Gatan 4
Tfn 000-11 22 00
Fax 000-11 23 00
E-post lansstyrelsen@ö.lst.se

Efterbehandlingsåtgärder inom vattenområdet, Z kommun

Beslut

Med hänvisning till avtal mellan Länsstyrelsen i Ö län å ena sidan och bolag Y å andra sidan, angående efterbehandling av ___ i vattenområdet, föranleder detta ärende för närvarande inte någon ytterligare tillsynsåtgärd från Länsstyrelsens sida.

Bakgrund

Under perioden 1996 – 1998 har omfattande studier genomförts för att kartlägga förekomsten av ___ i vattenområdet, spridningen av ___ till Storån och vidare nedströms till Lillån samt riskerna med ___ i vattensystemet. Den genomförda riskbedömningen visar att föroreningsnivån av ___, framför allt ___, i vattenområdet är hög till mycket hög, att spridningsförutsättningarna är stora och att påverkansområdets känslighet och skyddsvärde är stort. Sammantaget har behovet av efterbehandling av vattenområdet bedömts som stort.

Vattenområdet har huvudsakligen förorenats genom den verksamhet som bedrivits vid ___ sedan början av 1900-talet. Huvudorsak till ___ är den stora mängd ___ som fram till början av 1970-talet släpptes ut från ___.

Sedan år 1965 har bolag Y bedrivit verksamhet på platsen. Länsstyrelsen i Ö län har enligt punkten B1 i bilagan till förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken tillsynen över denna miljöfarliga verksamhet, vilken ännu bedrivs vid _ _ _, eftersom den är belägen i Z kommun inom Ö län.

Länsstyrelsen i Ö län har således i egenskap av tillsynsmyndighet över den miljöfarliga verksamheten utarbetat en ansvarsutredning daterad den 22 maj 2002 (*Ansvarsutredning föranledd av planerad efterbehandling av _ _ _ i vattenområdet, Z kommun i Ö län*), vari bolaget i viss utsträckning befunnits ansvarigt för utsläppen och följderna av dessa.

Vid efterföljande diskussioner föranledda av ansvarsutredningen, och som en följd av att Länsstyrelsen bedömt det troligt att en rättslig prövning skulle leda till att det befinns skäligt att bolaget kan avkrävas ett jämkat ansvar för efterbehandlingsåtgärder, har bolaget accepterat att ekonomiskt bidra till efterbehandlingsåtgärder med ett belopp om sammanlagt XX miljoner (XX 000 000) kronor. Detta har skett inom ramen för en avtalsrättslig uppgörelse (se bilaga 1). Om kostnader utöver XXX miljoner (XXX 000 000) kronor uppkommer skall enligt avtalet nya förhandlingar komma till stånd mellan Länsstyrelsen och bolaget i syfte att utröna förutsättningarna för att träffa ytterligare avtal om betalningsansvaret för överskjutande kostnader.

Motivering

Länsstyrelsen bedömer att ett fullföljande av vad som överenskommits i avtalet motsvarar vad som vid en rättslig prövning torde finnas vara en skälig omfattning av bolagets ansvar. Ärendet föranleder därför inte någon ytterligare tillsynsåtgärd från Länsstyrelsens sida i nuläget.

Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas hos Miljödomstolen vid _ _ _ tingsrätt **genom skrivelse till Länsstyrelsen** – se bilaga 2 (formulär 31).

I den slutliga handläggningen av detta ärende, i vilket _ _ _ NN beslutat och _ _ _ NN varit föredragande, har även _ _ _ NN och _ _ _ NN deltagit.

NN

NN

Bilagor

1. Avtal med underbilagor
2. Uppllysning hur man överklagar

Utskrift

Delgivningskvitto

Kopia till Z kommun (NN)
Naturvårdsverket 106 48 STOCKHOLM (NN)
Näringslivsavdelningen (NN)
Förvaltningsavdelningen (NN, NN)
Centralskriveriet