

PM om att utreda ansvar för förorenade områden

Inledning

Ansvarsfrågan är en av de mest centrala frågorna inom arbetet med förorenade områden i allmänhet och inom tillsynen över förorenade områden i synnerhet. Att utreda ansvaret i syfte att hitta (eller att inte hitta) någon ansvarig att rikta krav mot, samt även för att avgöra i vilken utsträckning den ansvarige ska stå för en utredning eller åtgärd, behöver alltid genomföras i någon form.

Länsstyrelsernas juristsamverkansgrupp för EBH-frågor (juristsamverkansgruppen) har noterat att det förekommer oklarheter och begreppsförvirring kring vad man avser med att utreda ansvaret samt även avseende vilken ambitionsnivå som krävs när det gäller utredning av ansvar i olika faser av en efterbehandlingsprocess. Det förekommer t.ex. en rad olika begrepp så som adressatutredning, ansvarsbedömning, förenklad ansvarsbedömning och preliminär ansvarsutredning. Dessa förefaller ibland ha olika innebörd för olika myndigheter och andra aktörer. Detta är olyckligt då det dels kan innebära att man utreder ansvaret i för liten eller för stor utsträckning sett till behovet, men även dels kan innebära att dialogen mellan olika myndigheter och/eller andra aktörer riskerar att försvåras.

Mot bakgrund av ovanstående har juristsamverkansgruppen noterat ett behov av att strukturera upp och ensa synen på utredandet av ansvar. I det följande föreslås därför en struktur och gemensam syn. Juristsamverkansgruppen föreslår också att begreppen "ansvarskoll", "ansvarsutredning inför utredning" och "ansvarsutredning inför åtgärd" är de begrepp som bör användas. Vad som rymms inom respektive begrepp förklaras i det följande.

Med ansvar avses i denna PM verksamhetsutövaransvar och ansvar för fastighetsförvärvare samt ansvar hos fastighetsägare för värdeökning och så kallade nyttiga utredningskostnader enligt 10 kap. miljöbalken. Även ansvar för s.k. förvaringsfall enligt 9 kap. miljöbalken kan behöva utredas.

Syfte och målgrupp

Syftet med denna PM är att presentera gemensamma ramar för den process, som utredandet av ansvaret för förorenade områden är. Processen följer i mycket en logisk struktur, där utgångsmaterialet efter hand kompletteras med mer och mer information. Beroende på var i processen man befinner sig, finns behov av olika begrepp. Syftet med dokumentet är också att skapa en gemensam syn på processen och de begrepp som processen omfattar.

I första hand bör länsstyrelserna sinsemellan samt Naturvårdsverket enas om en gemensam syn på utredningsprocessen och ett gemensamt språkbruk. I förlängningen bör detsamma även gälla för kommunerna och förhoppningsvis även andra aktörer inom efterbehandlingsbranschen.

Grundläggande förutsättningar för utredande av ansvar

Såväl tillsynsarbetet som arbetet med bidragsobjekt är avsett att inriktas mot prioriterade objekt, d.v.s. främst objekt i riskklass 1 men även objekt i riskklass 2. Det planerade och strategiskt styrda utredandet av ansvar är också tänkt att inriktas mot just sådana objekt. Detta är särskilt viktigt vad gäller objekt där det kan förväntas en jämkning av skäligheten så att statlig medfinansiering kommer att behövas för full finansiering av den miljömässigt motiverade efterbehandlingsåtgärden. Statlig medfinansiering kommer nämligen inte att beviljas objekt som inte är nationellt prioriterade, varför utredande av ansvar avseende ej prioriterade objekt riskerar att inte leda någon vart. Detta bör därför undvikas.

Utredning av ansvar på ej prioriterade objekt kan ändå behöva göras, t.ex. i samband med exploatering, nedläggning av en verksamhet eller andra händelsestyrda ärenden. Detta har dock inte att göra med hur tillsynsmyndigheterna planerar och styr sin verksamhet, utan är styrt av externa faktorer.

Utredning av ansvar, liksom andra tillsynsinsatser, ska därtill stå i proportion mot behovet. D.v.s. tillsynsmyndigheten måste ha rätt ambitionsnivå sett till den aktuella situationen. Detta innebär att även om tillsynsmyndigheten alltid behöver ta ställning till ansvarsfrågan, så kan detta ibland göras på ett enklare sätt, t.ex. direkt i ett föreläggande. Framför allt kan en enklare hantering vara aktuell i samband med krav på utredningar och undersökningar. En komplett ansvarsutredning är endast ett krav enligt den så kallade [bidragsförordningen \(2004:100\)](#). Det är dock viktigt att dokumentera de bedömningar som tillsynsmyndigheten gör, inte minst för att det ska vara möjligt att ta del av dem i efterhand. Praktiska skäl talar därför för att en separat ansvarsutredning bör upprättas i många fall.

Ansvarskoll - Inledande sortering av prioriterade objekt

Ansvarskollen är inte något egentligt utredningsarbete, utan en form av arbetsplanering.

Ansvarskollen är att se som en form av förberedelse inför tillsynsarbetet och övrigt arbete med förorenade områden. Vilka av objekten som efter ansvarskollen prioriteras för fortsatt utredning av ansvar kommer att bero främst av de miljö- och hälsomässiga riskerna, som är förknippade med respektive objekt.

Tillsynsmyndigheterna bör, för att kunna arbeta effektivt med de förorenade områdena, planera sin verksamhet väl. Planeringsunderlaget utgörs av de objekt som identifierats och inventerats av länsstyrelser, kommuner och andra. I princip samtliga av dessa objekt finns inlagda i den nationella databasen, det så kallade EBH-stödet.

En svårighet vad gäller förorenade områden är att det för många av objekten är oklart om det är fråga om ett objekt med helt eller delvis ansvar (så kallat tillsynsobjekt) eller ett objekt utan ansvar (så kallat bidragsobjekt). Detta försvårar möjligheterna att planera så väl tillsynen som det övriga EBH-arbetet. Det är därför lämpligt att inledningsvis göra en sortering av de prioriterade objekten i kategorierna tillsynsobjekt och bidragsobjekt. Planeringsunderlaget kan på detta sätt, genom en mycket förenklad utredning av ansvaret, förbättras. I normalfallet genomförs en sådan ansvarskoll som en engångsinsats för en grupp av objekt. Ändrade förhållanden eller senare tillkommande objekt kan dock innebära att individuella objekt ansvarskollas vid ett förnyat tillfälle.

Omfattning

Ansvarskollen kan utföras genom att tillsynsmyndigheten sällar fram vilka objekt som kan ha ett ansvar och vilka objekt som sannolikt inte har det, med hjälp av utdrag ur olika relevanta register (t.ex. näringslivsregistret och fastighetsregistret). Finns det ett potentiellt ansvar betraktas objektet tillsvidare som ett tillsynsobjekt. Finns det inte något potentiellt ansvar alls betraktas objektet tillsvidare som ett bidragsobjekt.

Tillsynsobjekten kan om det bedöms som lämpligt vidare delas upp i objekt med potentiellt fullt ansvar eller objekt med potentiellt delvis ansvar. Detta kan förslagsvis göras på ett förenklat sätt genom att titta på om verksamheten enbart har bedrivits efter den 30 juni 1969 (talar för fullt ansvar) eller om verksamheten har bedrivits såväl före som efter den 30 juni 1969 (talar för delvis ansvar). Notera dock att omfattningen på det skäliga ansvaret slutligen avgörs av när i tiden föroreningarna har uppkommit. En bedömning som görs i skälighetsbedömningen i "ansvarsutredningen inför åtgärd".

Avstämning och kommunikering

Naturvårdsverket har ett intresse av att erhålla en samlad bild av antalet potentiella tillsynsobjekt (med potentiellt fullt ansvar respektive potentiellt delvis ansvar) respektive bidragsobjekt. Då Naturvårdsverket från och med år 2015 avser att samla in nyckeltal om objekt direkt ur EBH-stödet är det lämpligt att det på sikt bör gå att registrera samt hämta ut även information om ansvar på samma sätt. Det krävs dock utveckling av EBH-stödet för att kunna göra detta och i nuläget rekommenderas det att man inte för in resultatet av en ansvarskoll i EBH-stödet. Orsaken är att det då kan missförstås som att ansvarsfrågan utretts mer ingående än vad den faktiskt gjorts. Vad gäller de potentiellt ansvariga finns det normalt sett inte något behov av att i detta läge kommunicera vad som kommit fram genom ansvarskollen.

Ansvarsutredningens två steg

I det följande har utredningsprocessen delats upp i två steg, "ansvarsutredning inför utredning" och "ansvarsutredning inför åtgärd". Det första steget är normalt tillräckligt för att kunna ställa krav på utredningar medan det andra steget behövs då krav på åtgärder är aktuellt. Gränsen mellan utredning och åtgärd är dock inte knivskarp, vilket kan innebära att man går över i steg 2 redan under slutet av utredningsfasen. Inför krav på åtgärder, till vilka åtgärdsförberedande utredningar normalt räknas, måste man dock ha slutfört ansvarsutredning enligt steg 2. Den största skillnaden mellan stegen är att man i steg 1 inte tar hänsyn till skäligheten i någon större utsträckning medan denna behöver vara helt utredd i steg 2.

Utredandet av ansvar bör i normalfallet följa dessa på varandra följande steg, men det kan även föreligga situationer då man av olika anledningar direkt börjar med en "ansvarsutredning inför åtgärd". Så kan t.ex. vara fallet om det uppenbart saknas såväl verksamhetsutövaransvar som fastighetsförvärvaransvar och en statlig finansiering därför krävs redan i undersökningsfasen. Stegens fördelning i processen illustreras i nedanstående figur som även illustrerar att ansvarskollen genomförs som en planering och prioritering inför processen.

Planering	Initiering	Översiktlig utredning	Fördjupad utredning	Åtgärdsförberedande utredning	Åtgärd
Ansvarskoll	Ansvarsutredning inför utredning (objektvis)				
	Ansvarsutredning inför åtgärd (objektvis)				

Figur över hur utredning av ansvar följer efterbehandlingsprocessens faser.

I motsats till ansvarskollen, som genomförs för flera objekt åt gången och som en engångsinsats, sker utredande av ansvar objektvis och som en pågående process under arbetet med det aktuella objektet. En ansvarsutredning är alltså ett levande dokument, som uppdateras vartefter efterbehandlingsprocessen fortskrider och nya fakta framkommer. Ansvarsutredningen är också färskvara, i så mån att ansvarsförhållanden kan ändras under arbetets gång eller efter det att en ansvarsutredning för ett objekt har arbetats fram. Tillsynsmyndigheten måste därför säkerställa att ansvarsutredningen fortfarande är aktuell och att inga förändringar av ansvaret skett sedan ansvarsutredningen senast reviderades.

Ansvarsutredning inför utredning – Vem eller vilka ansvariga ska tillsynsinsatser riktas mot?

Då tillsynsmyndigheten har prioriterat och planerat att inleda insatser avseende ett visst objekt, eller möjligen en grupp av objekt, måste den först avgöra vem eller vilka ansvariga man bör rikta insatserna mot. Med insatser avses i detta fall dialog om eller krav på utredningar. Noteras bör att ett objekt även kan initieras av en ansvarig verksamhetsutövare eller av en extern faktor, t.ex. nedläggning av en verksamhet.

Omfattning

Inom ramen för en "ansvarsutredning inför utredning" bör tillsynsmyndigheten utreda följande:

- Om 10 kap. miljöbalken är tillämpligt, d.v.s. om området är konstaterat förorenat och om det innebär en risk för människors hälsa eller miljön. Dessutom behöver det bedömas vilken lydelse av 10 kap. miljöbalken som är tillämplig, se övergångsbestämmelserna 2007:660.
- Vilken eller vilka verksamhetsutövare som har bidragit till föroreningen samt om det finns andra verksamhetsutövare som kan ha ett ansvar på grund av övertagen verksamhet t.ex. genom inkråmsförvärv eller fusion.
- Om identifierade verksamhetsutövare fortfarande existerar, d.v.s. finns kvar som juridiska eller fysiska personer. Om ansvarig verksamhetsutövare finns kvar går det att rikta krav på utredningar och undersökningar mot denne utan ytterligare utredande av ansvaret. I enlighet med praxis saknas generellt sett anledning att jämka verksamhetsutövarens skäliga ansvar för utredningar och undersökningar, som inte är åtgärdsförberedande.
- Om ingen ansvarig verksamhetsutövare kan utföra eller bekosta utredningarna eller undersökningarna behöver "ansvarsutredning inför utredning" inkludera en kontroll av om fastigheterna som det förorenade området omfattar har förvärvats efter den 31 december 1998, på så vis att ett fastighetsförvärvaransvar kan finnas.
- Tillsynsmyndigheten måste också ta ställning till frågan om så kallade nyttiga utredningskostnader för fastighetsägaren.
- Redan i "ansvarsutredning inför utredning" bör det även konstateras om det kan vara fråga om så kallat förvaringsfall.
- Det kan också vara aktuellt att mycket översiktligt kommentera om det kan förväntas att den eller de ansvariga kan beläggas med fullt eller enbart delvis ansvar i åtgärdsfasen.

I normalfallet behöver frågan om värdeökning inte utredas i "ansvarsutredning inför utredning", utan denna fråga aktualiseras först i samband med "ansvarsutredning inför åtgärd". Det är dock lämpligt att redan i "ansvarsutredning inför utredning" flagga för frågan om värdeökning, t.ex. genom att skriva att en bedömning av värdeökningen kommer att göras när det står klart att en saneringsåtgärd behövs. För de fall där statlig hel- eller delfinansiering förväntas krävs detta. Läs mer om detta i [juristsamverkansgruppens PM om värdeökning](#).

Avstämning och kommunikering

Om tillsynsmyndigheten redan i samband med "ansvarsutredning inför utredning" bedömer att den eller de ansvariga inte kan avkrävas ett fullt ansvar i åtgärdsfas, är det lämpligt att med Naturvårdsverket stämma av möjligheterna att i ett senare skede erhålla statlig medfinansiering för objektet. Lämplig hållpunkt för avstämning framgår av den schematiska bilden "[Objekt med delvis ansvar - Klickbar schematisk bild med stödmaterial](#)". Noteras bör att avstämning gentemot Naturvårdsverket främst sker avseende objektets förutsättningar att prioriteras för bidrag i enlighet med den nationella planen och inte avseende ansvarets omfattning eller ansvarsutredningen i sig.

Kommunicering av slutsatserna av "ansvarsutredning inför utredning" med den/de ansvariga sker i normalfallet först när man påbörjar tillsynsinsatser gentemot den/de ansvariga. Tillsynsinsatserna inleds ofta genom att tillsynsmyndigheten startar en dialog med den/de ansvariga om ett föreliggande behov av att utreda föroreningssituationen. "Ansvarsutredningen inför utredning" i sig är inte något förpliktande dokument, utan måste kompletteras med frivilliga åtaganden eller förelägganden för att t.ex. åstadkomma en undersökning. Innan ett beslut om föreläggande fattas måste tillsynsmyndigheten i de flesta fall kommunicera underlaget till ansvarsutredningen med adressaten för föreläggandet.

Ansvaret då föroreningar inte är konstaterade

Observera att även om det inte kan konstateras att det rör sig om ett förorenat område enligt 10 kap. miljöbalken, så finns det enligt 26 kap. 22 § miljöbalken möjlighet att rikta krav mot såväl pågående som nedlagd verksamhet om att utföra de undersökningar av verksamheten och dess verkningar, som behövs för tillsynen. En förutsättning för sådana krav är då att tillsynsmyndigheten kan visa att det åtminstone kan befaras finnas en förorening (se [Naturvårdsverkets rapport 6501, Efterbehandlingsansvar – En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis](#)).

Efter en sådan undersökning bör tillräcklig kännedom finnas för att bedöma om det rör sig om ett konstaterat förorenat område enligt 10 kap. miljöbalken. Även inför sådana krav bör en "ansvarsutredning inför utredning" genomföras. Denna kan dock begränsas till att konstatera om det finns någon existerande verksamhetsutövare som bedriver eller har bedrivit någon verksamhet alternativt vidtagit någon åtgärd vars verkningar behöver undersökas.

Ansvarsutredning inför åtgärd – Utredning av samtliga relevanta ansvarsaspekter

Om tillsynsmyndigheten under eller efter utredningsskedet bedömer att det är nödvändigt med åtgärdsförberedande undersökningar och/eller åtgärder måste tillsynsmyndigheten fördjupa utredandet av ansvaret och bedöma dess skäligenivå. Detta i syfte att klargöra mot vem eller vilka ansvariga samt i vilken utsträckning krav kan ställas.

Avseende utredningar bör kraven normalt ses som skäligena till 100 % för den eller de ansvariga. Därför är det ofta tillräckligt med en "ansvarsutredning inför åtgärd" för att kunna ställa krav fram till och med fördjupade utredningar. Vad gäller åtgärdsförberedande utredningar och åtgärder kan det däremot vara aktuellt med en jämkning av det skäligena ansvaret. Mot bakgrund av detta måste en "ansvarsutredning inför åtgärd" genomföras innan steget till åtgärdsförberedande utredningar och åtgärder tas.

I "ansvarsutredning inför åtgärd" är således den så kallade skälighetsbedömningen mycket viktig. Enligt praxis, t.ex. MÖD 2010:18 och MÖD 2010:24, har tidsaspekten varit en avgörande faktor vid jämkning av skäligheten i åtgärdsfas, d.v.s. att lång tid har förflutit sedan föroreningen skedde. När i tiden föroreningen uppkom ska därmed behandlas i skälighetsbedömningen. Även andra faktorer såsom efterlevnaden av tillståndsvillkor och vad som framkommit vid tillsyn av verksamheten måste tas i beaktande. Denna del av skälighetsbedömningen har i bland annat ovanstående praxis betecknats adressatens andel. Utöver denna del ska ansvarsutredningens skälighetsbedömning också omfatta en bedömning av vilka miljövårdsåtgärder som är motiverade. Läs mer om skälighetsbedömning i [juristsamverkansgruppens PM om skälighetsbedömning](#).

Omfattning

Inom ramen för en "ansvarsutredning inför åtgärd" ska tillsynsmyndigheten utreda samtliga för objektet relevanta ansvarsaspekter. Vägledning kring vad som bör ingå i en "ansvarsutredning inför åtgärd" ges av Naturvårdsverket i bilaga 2 till [rapport 6501, Efterbehandlingsansvar – En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis](#). Framför allt handlar det om att "ansvarsutredningen inför åtgärd" uppdateras och fördjupas samt kompletteras med en slutlig skälighetsbedömning och ett ställningstagande i värdeökningsfrågan.

"Ansvarsutredningen inför åtgärd" är under utredningsskedet ett levande dokument, som byggs på med information allt eftersom. Senast då utredningarna slutförts och resultatet i ett åtgärdsförslag ska "ansvarsutredningen inför åtgärd" innehålla samtliga relevanta delar enligt Naturvårdsverkets vägledning.

Tillsynsmyndigheten ska i "ansvarsutredningen inför åtgärd" visa att samtliga aspekter av ansvaret enligt 10 kap. miljöbalken har beaktats i utredningen. Även de aspekter som inte är relevanta för det aktuella objektet, t.ex. ansvar för värdeökning eller förvaringsfall, ska således kommenteras i "ansvarsutredningen inför åtgärd" för att visa på att de har beaktats.

Observera att för objekt där jämkning av ansvaret inte är aktuellt, d.v.s. rena tillsynsobjekt, är Naturvårdsverkets vägledning enbart att se som en riktlinje som kan vara lämplig att följa. Vad gäller objekt som behöver statlig medfinansiering eller fullständig statlig finansiering ska Naturvårdsverkets vägledning däremot ses som ett krav från Naturvårdsverket för att kunna erhålla statliga bidrag till objektet. I dessa fall ska Naturvårdsverket även instämma i tillsynsmyndighetens bedömningar i "ansvarsutredningen inför åtgärd".

Avstämning och kommunikering

Om tillsynsmyndigheten inte tidigare har stämt av möjligheterna med Naturvårdsverket att erhålla statlig medfinansiering för objektet, bör detta göras i samband med "ansvarsutredning inför åtgärd". Noteras bör att avstämning gentemot Naturvårdsverket främst sker avseende objektets förutsättningar att prioriteras för bidrag i enlighet med den nationella planen och inte avseende

ansvarets omfattning eller ansvarsutredningen i sig. För de fall avstämning redan gjorts kan Naturvårdsverket ändå behöva uppdateras om tillkommande uppgifter som kan påverka objektets förutsättningar att prioriteras för statlig medfinansiering.

För såväl objekt med statlig medfinansiering (delfinansierade objekt), som objekt med enbart statlig finansiering (bidragsobjekt), måste "ansvarsutredning inför åtgärd", då den slutförts, sändas in till Naturvårdsverket för genomgång. Naturvårdsverket måste instämma med slutsatserna i ansvarsutredningen för att det ska vara möjligt att kunna ansöka om och erhålla statlig medfinansiering.

För de fall annan än länsstyrelsen har upprättat ansvarsutredningen, t.ex. kommunen i egenskap av tillsynsmyndighet, ska länsstyrelsen göra en egen bedömning av ansvaret innan ansvarsutredningen kan skickas vidare till Naturvårdsverket. Detta följer av att Naturvårdsverket tillsammans med länsstyrelsen enligt bidragsförordningen har ett ansvar för bidragsprocessen. Därför måste även länsstyrelsen kunna stå för ansvarsutredningen som är en avgörande del i processen. Observera att detta inte innebär att länsstyrelsen måste göra en egen ansvarsutredning.

För såväl objekt med fullständigt ansvar (rena tillsynsobjekt) som objekt med jämkat ansvar (delfinansierade objekt) sker kommunikering av "ansvarsutredningen inför åtgärd" med den eller de ansvariga i viss utsträckning redan under utredningens gång. När "ansvarsutredning inför åtgärd" har slutförts bör den också kommuniceras i sin helhet.

I ärenden där statlig medfinansiering behövs, bör kommunikeringen med den eller de ansvariga normalt ske först efter det att Naturvårdsverket har instämt med slutsatserna i "ansvarsutredning inför åtgärd". På detta sätt säkerställs att inga osäkerheter avseende ansvaret kvarstår inför kommunikeringen med den eller de ansvariga eller inför bidragsbeslutet. I vissa undantagsfall kan det dock vara lämpligare att en ansvarig får yttra sig över en "ansvarsutredning inför åtgärd" först. Så kan vara fallet om tillsynsmyndigheten tror att den ansvarige kan ha information som kan påverka ansvarets omfattning.

Länsstyrelsernas juristsamverkansgrupp för ebh-frågor

Henrik Skanert, Länsstyrelsen i Kronobergs län
Henrik von Zweigbergk, Länsstyrelsen i Jönköpings län
Klas Köhler, Länsstyrelsernas tillsynssamordnare
Paulina Rautio, Länsstyrelsen Skåne
Sofie Hermansson, Statens geotekniska institut
Ulrika Prytz, Länsstyrelsen Västernorrland