

Frågor och svar om miljörettsligt ansvar för gamla deponier, avfallsupplag och tippar.

Länsstyrelsernas juristsamverkansgrupp för ebh-frågor har tagit fram en PM om miljörettsligt ansvar för gamla deponier, avfallsupplag och tippar. Dessa frågor och svar är en sammanfattning av PM:n och ger enbart en förenklad bild av den vägledning som ges däri. I PM:n finns t.ex. hänvisningar till rättsfall och lagrum samt fördjupade resonemang. Båda dokumenten har förankrats med Naturvårdsverkets ebh-jurister.

Med deponier avses i dessa frågor och svar detsamma som i PM:n, d.v.s. alla typer av deponier avslutade före 16 juli 2001 samt olika typer av avfallsupplag och tippar.

Vad är deponering och vad är en deponi?

Enligt avfallsförordningen (2011:927) är deponering ett bortskaffande som innebär att avfall läggs på en upplagsplats för avfall. Upplagsplatsen kallas för en deponi.

Vad är ett s.k. förvaringsfall?

Förvaring av exempelvis avfall på eller i mark och där förvaringen innebär en risk för skada eller olägenhet på människors hälsa eller miljön brukar kallas förvaringsfall. Förvaringen anses vara en sådan användning av marken som utgör en pågående miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Förvaringen kan ske väl avgränsad t.ex. i en tunna. Den behöver dock inte vara det, utan kan även ske i form av t.ex. en deponi eller ett sandmagasin.



Foto: Gudrun Robinson, Länsstyrelsen i Uppsala

Ibland används begreppet ”renodlat förvaringsfall”, med detta avses en förvaring som ännu inte har orsakat någon förorening av omgivningen t.ex. en intakt tunna med kemikalier.

Är en deponi ett förorenat område eller ett förvaringsfall?

En deponi som är förorenad inklusive dess förorenade omgivning är enligt rättspraxis ett förorenat område enligt 10 kap. miljöbalken. Deponin är i dessa fall en följd av en numer nedlagd miljöfarlig verksamhet – deponering.

Ofta är deponin samtidigt en pågående användning av marken enligt 9 kap. miljöbalken, d.v.s. ett s.k. förvaringsfall. För att krångla till det kan även den pågående förvaringen (förvaringsfallet) orsaka en förorening av omgivningen. Den föroreningen är att betrakta som ett förorenat område enligt 10 kap. miljöbalken.

Om det är fråga om en förvaring som ännu inte förorenat omgivningen på något sätt, d.v.s. så kallat renodlat förvaringsfall, kan det inte vara fråga om ett förorenat område. I ett sådant fall är tillsynsmyndigheten hänvisad till att tillämpa de regler som gäller för förvaringsfall.

Vem är ansvarig för det förorenade området?

En verksamhetsutövare vars verksamhet gett upphov till deponin som en "sidoverksamhet", d.v.s. för att göra sig av med avfall från den egna huvudverksamheten, är ansvarig för deponin och dess föroreningar. Huvudverksamheten måste ha varit i faktisk drift efter den sista juni 1969.

En verksamhetsutövare som i sin deponeringsverksamhet har tagit emot andra verksamheters eller samhällets avfall har ansvaret för det deponerade avfallet och de föroreningar som deponin har orsakat. Deponeringsverksamheten måste ha varit i faktisk drift efter den sista juni 1969.

En fastighetsägare som förvärvat den förorenade fastigheten efter miljöbalkens ikraftträdande, och där verksamhetsutövaren inte kan krävas på ansvar, kan få ett ansvar motsvarande verksamhetsutövarens. Observera att det måste finnas ett verksamhetsutövaransvar i "botten" för att förvärsansvaret ska kunna bli aktuellt.

Därutöver kan en fastighetsägare som genom förvaring (förvaringsfallet) har orsakat en förorening av omgivningen bli ansvarig för detta förorenade område.

Vem är ansvarig för förvaringsfallet?

I första hand är verksamhetsutövaren, d.v.s. den som gett upphov till deponin och den fortsatta förvaringen, ansvarig för förvaringen. I andra hand är fastighetsägaren, d.v.s. den som förvarar deponin på sin fastighet och därmed bedriver en pågående passiv miljöfarlig verksamhet, ansvarig. Ansvaret för förvaringen tillfaller dock inte automatiskt fastighetsägaren. Avgörande är omständigheter som om fastighetsägaren accepterat förvaringen, borde ha känt till eller hade kunnat påverka förvaringen på något sätt, exempelvis vid förvärvet av fastigheten.

Skiljer sig ansvaret åt mellan ett förorenat område och ett förvaringsfall?

Ansvaret för ett förorenat område regleras i 10 kap. miljöbalken och omfattar utredning och s.k. reparativa åtgärder. Reparativa åtgärder syftar till att åtgärda den förorening som skett, exempelvis genom bortgrävning. Ansvaret är solidariskt i det fall det finns flera verksamhetsutövare eller fastighetsförvärvare. Ansvarets omfattning ska skälighetsbedömas.

Ansvaret för förvaringsfall regleras av 2 och 9 kap. miljöbalken och omfattar utredning och s.k. preventiva åtgärder. Preventiva åtgärder syftar till att förebygga en förorening som ännu inte skett, exempelvis genom att förhindra spridning genom täckning. Ansvaret är inte solidariskt och ska inte heller skälighetsbedömas såsom görs enligt 10 kap. miljöbalken. En bedömning av åtgärdens miljömässiga och ekonomiska rimlighet ska dock göras.

Observera att gränsen mellan reparativa och preventiva åtgärder inte är knivskarp. Ibland kan exempelvis täckning anses vara en form av reparativ åtgärd likaväl som det ibland anses vara en form av preventiv åtgärd. Omständigheterna i det aktuella fallet avgör vad som kan räknas till vilken form av åtgärd.

Vem har tillsynsansvaret för en deponi?

Om deponin ses som ett förorenat område fördelas tillsynsansvaret över området som för vilken annan förorenande verksamhet som helst. Då alla anläggningar för deponering är tillståndspliktiga ansvarar Länsstyrelsen för tillsynen. Vad som är en anläggning för deponering är dock inte definierat. Avgörande för tillsynsfördelningen är om verksamheten hade krävt tillstånd enligt dagens regler, inte hur den bedrevs eller utformades när den var i faktisk drift. Om tillsynen överlåtits till kommunen eller om deponeringsverksamhetens faktiska drift avslutats senast den 30 juni 1969 är dock kommunen tillsynsmyndighet.

Om deponin ingår som en sidoverksamhet till en annan huvudverksamhet har tillsynsmyndigheten över huvudverksamheten även tillsynsansvaret över deponin och de föroreningar som denna gett upphov till.

Om deponin ses som ett förvaringsfall är kommunen alltid tillsynsmyndighet. Detta eftersom förvaringen är en pågående miljöfarlig verksamhet som varken är anmälnings- eller tillståndspliktig. Tillsynsansvaret gäller då 2 och 9 kap. miljöbalken. Om förvaringen i sig har orsakat en förorening är kommunen följaktligen också tillsynsmyndighet över detta förorenade område enligt 10 kap. miljöbalken.

Eftersom en deponi kan ses både som ett förorenat område och en pågående miljöfarlig verksamhet kan detta medföra att både Länsstyrelsen och kommunen samtidigt kan vara tillsynsmyndigheter för en och samma deponi. Tillsynsansvaret gäller dock i det fallet olika kapitel i miljöbalken. Om förvaringen i sig har bidragit till det förorenade området som utgörs av deponin i sin helhet och dess omgivningar kan detta medföra att både Länsstyrelsen och kommunen samtidigt kan vara tillsynsmyndigheter för ett och samma förorenade område och då enligt samma kapitel i miljöbalken (10 kap.) Problematiken med parallella tillsynsmyndigheter kan lösas genom att myndigheterna kommer överens om att endast den ena av dem ska agera som tillsynsmyndighet.

Mot vem bör man ställa krav på utredning och åtgärd för en deponi?

Enligt rättspraxis är det tydligt att kraven i första hand bör följa principen att förorenaren betalar. Detta innebär att krav på utredning och reparativa åtgärder enligt 10 kap. miljöbalken bör ställas mot den som gett upphov till deponin. Om det finns ett verksamhetsutövaransvar enligt 10 kap. miljöbalken, men den eller de ansvariga inte kan uppfylla sitt ansvar, kan krav på utredning och reparativa åtgärder i stället riktas mot fastighetsägaren. Fastighetsägaren måste, för att kunna träffas av ansvar, bland annat ha förvärvat fastigheten efter miljöbalkens ikraftträdande. Se 10 kap. 3 § miljöbalken.

För det fall krav på utredning och preventiva åtgärder enligt 2 och 9 kap. miljöbalken bedöms som mer lämpliga, än krav enligt 10 kap. miljöbalken, bör även dessa i första hand ställas mot den verksamhetsutövare som gett upphov till deponin. Finns ingen sådan verksamhetsutövare att tillgå kan krav på utredning och preventiva åtgärder enligt 2 och 9 kap. miljöbalken i andra hand ställas mot den fastighetsägare som anses ansvarig för den pågående förvaringen av deponin.