

Vägledning om egnahemsägares undersökningsansvar

I denna promemoria besvaras inkomna frågor till länsstyrelsernas juristsamverkansgrupp om möjligheterna att kräva att en bostadsägare ska undersöka hälsoriskerna med befarad eller konstaterad förorening i fall då det inte går att utkräva ansvar enligt 10 kap. miljöbalken. Med bostadsägare avses i denna promemoria så kallade egnahemsägare, det vill säga ägare till bostäder av typen villor och småhus. Promemorian redogör för den rättsliga grunden för sådana krav och ger vägledning om hur och när bestämmelserna kan tillämpas.

Sammanfattning

Den som äger en bostad är verksamhetsutövare enligt 9 kap. miljöbalken vad avser bostadens effekter på människors hälsa. Bostadsägaren är därmed skyldig att säkerställa att bostaden inte brukas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa uppkommer. Denna skyldighet omfattar enligt samverkansgruppen ett ansvar för att undersöka hälsorisker med befarad eller konstaterad förorening och att vidta åtgärder till skydd mot föroreningen om sådan konstateras.

Samverkansgruppens bedömning är att en tillsynsmyndighet med stöd av 26 kap. 22 § miljöbalken har möjlighet att förelägga om en undersökning av hur föroreningssituationen påverkar hälsan. Visar undersökningen att åtgärder är nödvändiga för att skydda människornas hälsa från olägenheter är det vår bedömning att bostadsägaren är skyldig att vidta de åtgärder som rimligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja olägenheten. Sådana krav kan tillsynsmyndigheten ställa med stöd av 2 kap. 3 § och 9 kap. 9 § miljöbalken. Såväl undersökning som åtgärd ska syfta till att säkerställa de boendes hälsa. Krav som avser föroreningen i sig är normalt inte aktuella.

Noteras bör att krav avseende de boendes hälsa i första hand ska riktas mot den som är ansvarig enligt 10 kap. miljöbalken. Krav mot bostadsägaren bör främst vara aktuellt för de fall inget ansvar enligt 10 kap. miljöbalken kan utkrävas.

Noteras bör även att det är den kommunala nämnden som är tillsynsmyndighet över hälsoskyddet och som därmed kan ställa krav på bostadsägaren enligt vad som beskrivs i vägledningen.

Inledning

Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Ett led i detta är att försäkra sig om att bostäder är fria från farliga föroreningar. I enlighet med principen om att förorenaren betalar är det självklart att den som har bedrivit en förorenande verksamhet också är den som ansvarar för att föroreningen undersöks och vid behov åtgärdas. Även i de fall då något ansvar enligt 10 kap. miljöbalken inte kan utkrävas är det viktigt att människor skyddas från olägenheter i sina bostäder. Samverkansgruppen har i anledning av detta tittat närmare på om det finns någon alternativ lösning för dessa ärenden och kommit fram till att vissa krav bör kunna riktas mot den som äger en bostadsbyggnad.

I de fall krav riktas mot ägaren till en bostad handlar det inte om att kräva en utredning av själva föroreningssituationen, utan om föroreningens påverkan på de boendes hälsa. Detsamma gäller vid krav på åtgärd. Det handlar inte om att ställa krav på efterbehandlingsåtgärder, utan om åtgärder i syfte att minska hälsoriskerna med föroreningssituationen, till exempel i form av ökad ventilation.

Föroreningar som kan antas bli aktuella för krav utifrån denna promemoria är sådana som antingen är kända för att tränga in i byggnader från underliggande mark eller grundvatten eller sådana som kan befaras finnas i byggnaden som en rest från tidigare verksamhet. Det kan till exempel handla om

klorerade kolväten från en kemtvätt eller en ytbehandlingsverksamhet, flyktiga petroleumkolväten från en bensinstation eller kvicksilverhaltigt damm i en gammal kvarn som har byggts om till bostad.

Avgränsning

I denna promemoria tas ansvaret hos så kallade egnahemsägare upp, det vill säga ägare till bostäder av typen villor och småhus. Resonemangen är dock desamma även för andra bostadshusägare, till exempel bostadsrättsföreningar och hyresvärdar.

Såvitt gäller bestämmelserna i 9 kap. 9 § miljöbalken och 26 kap. 22 § miljöbalken omfattar de utöver bostäder också lokaler för allmänna ändamål, som exempelvis förskolor och skolor, varför resonemangen också kan tillämpas då krav ställs mot ägare till en lokal som upplåts för allmänna ändamål.

Den sistnämnda bestämmelsen omfattar utöver olägenheter för människors hälsa också olägenheter för miljön. I denna promemoria behandlas dock bara hälsoaspekterna av regleringen och då bara hälsoaspekter relaterade till förorenade områden.

Rättsliga grunder för ansvar och tillsyn

Utgångspunkten är att bostäder ska brukas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer, se 9 kap. 9 § miljöbalken. Av andra stycket i samma paragraf framgår att ägare eller nyttjanderättshavare till bostäder ska vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra uppkomsten av eller undanröja olägenheter för människors hälsa.

Med olägenhet för människors hälsa avses enligt 9 kap. 3 § miljöbalken störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Bedömningen måste utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och kan inte enbart baseras på en enskild persons reaktion i det enskilda fallet. Hänsyn ska dock tas till personer som är något känsligare än normalt, till exempel allergiker.¹ I syfte att förhindra olägenhet för människors hälsa har i 33 § första punkten förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd specificerats att en bostad särskilt ska ge betryggande skydd mot bland annat luftföroreningar och andra liknande störningar.

Tillsynsmyndigheten får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att människorna som bor i aktuell bostad inte ska utsättas för en olägenhet, se 26 kap. 9 § miljöbalken. Enligt 26 kap. 22 § miljöbalken är den som bedriver en verksamhet som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller den som upplåter en byggnad för bostäder, om det finns skäl att anta att byggnadens skick medför olägenheter för människors hälsa. Utöver nu nämnda specifika paragrafer som riktar in sig på bostadsupplåtare kan nämnas att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken också gäller för hälsoskyddet.²

Tillsynsmyndighet vad gäller hälsoskydd är den kommunala nämnden enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken. Observera att tillsynen över det förorenade området som orsakar problemen för de boende inte kan slås ihop med tillsynen över hälsoskyddet, eftersom det är fråga om olika tillsynsobjekt. Detta kan innebära att länsstyrelsen är tillsynsmyndighet över det förorenade området medan kommunen är tillsynsmyndighet över hälsoskyddet. I sådana fall bör tillsynsmyndigheterna samordna sin tillsyn.

¹ Miljöbalkspropositionen 1997/98:45, författningskommentaren till 9 kap. 3 § miljöbalken.

² Miljöbalkspropositionen 1997/98:45, avsnitt 4.14.1.

Samverkansgruppens bedömning

Utgångspunkten är att principen om att förorenaren betalar ska vara den rådande, men när det inte kan ställas krav enligt 10 kap. miljöbalken är det viktigt att tillsynsmyndigheten hittar ett annat alternativ för att säkerställa människors hälsa. Samverkansgruppen vill i detta sammanhang framhålla möjligheterna att ställa krav med stöd av 2 kap. 3 §, 9 kap. 9 § och 26 kap. 22 § miljöbalken mot ägaren av en bostadsbyggnad.

Samverkansgruppens bedömning är att tillsynsmyndigheten utifrån bestämmelserna i 26 kap. 22 § miljöbalken har möjlighet att kräva en undersökning av hur föroreningsituationen påverkar hälsan i de fall det misstänks att en förorening kan orsaka eller orsakar en olägenhet för de boende i byggnaden. Mark- och miljööverdomstolen har nämligen uttalat att den som äger en byggnad är att anse som verksamhetsutövare när det gäller byggnadens effekter på människors hälsa och miljön. Detta oavsett om ägaren och dennes familj själva bor i bostaden eller hyr ut den till någon annan.³

För att krav på undersökning ska få ställas ska det finnas skäl att anta att byggnadens skick medför olägenheter för människors hälsa. Tröskeln för att få använda 26 kap. 22 § miljöbalken som grund för ett föreläggande är således låg enligt samverkansgruppen uppfattning. Vår bedömning är att det till exempel kan räcka med att förhöjda halter har påvisats inomhus i en annan byggnad i närområdet eller att annan provtagning har gjorts som visar på förhöjda halter av en förorening i marken i närheten av bostaden för att detta ska innebära att det finns skäl att anta att även den aktuella byggnaden kan medföra olägenheter för människors hälsa.

Visar de utförda undersökningarna att åtgärder är nödvändiga för att skydda människornas hälsa från olägenheter är det vår bedömning att ägaren eller nyttjanderättshavaren är skyldig att vidta de åtgärder som rimligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja olägenheten. Sådana krav kan tillsynsmyndigheten ställa med stöd av 2 kap. 3 § och 9 kap. 9 § miljöbalken. Det är normalt sett inte aktuellt att kräva en sanering av föroreningen, utan riskminimerande hälsoskyddsåtgärder till exempel i form av ökad ventilation. Någon hänsyn till miljöaspekterna kan inte tas vid tillsyn över hälsoskyddet, utan det är bara de risker som de boende utsätts för som är relevanta.

Bland vissa tillsynsmyndigheter finns uppfattningen att krav enligt ovan bara kan ställas i de fall det bor barn under 18 år i byggnaden. Samverkansgruppen har inte hittat något lagstöd för en sådan uppfattning och någon praxis har inte heller kunnat spåras som stödjer en sådan inskränkning i bestämmelsernas tillämpning. Det är därmed samverkansgruppens uppfattning att krav kan ställas oavsett om barn under 18 år bor i byggnaden och att denna fråga i sig inte är avgörande för möjligheten att ställa krav. Om det bor barn i byggnaden är detta däremot något som talar för att ärendet ska prioriteras högre, eftersom barn enligt samverkansgruppens uppfattning får anses extra skyddsvärda.

En kostnads-nyttoanalys enligt bestämmelserna i 2 kap. 7 § miljöbalken ska göras innan krav ställs mot bostadsägaren. Denna bestämmelse innebär att kraven på bostadsägaren inte får vara orimliga.⁴ Vid denna rimlighetsavvägning bör föroreningens farlighet samt antalet boende som riskerar att drabbas utgöra viktiga avvägningsfaktorer. En tillsynsmyndighet får aldrig tillgripa mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet, se 26 kap. 9 § andra stycket miljöbalken.

Vår bedömning är att krav är möjliga att ställa oavsett om föroreningen finns i själva byggnaden i form av till exempel damm eller om föroreningen ligger under byggnaden och tränger in i den i ångform via till exempel sprickor eller andra otätheter.

³ Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 maj 2012 i mål nr M 1118-12.

⁴ Miljöbalkspropositionen 1997/98:45, författningskommentaren till 26 kap. 22 §.

Vidare är vår bedömning, som också framgår ovan, att det är möjligt att kräva såväl förebyggande åtgärder och andra försiktighetsmått som åtgärder för att motverka en redan uppkommen olägenhet.⁵ Bevisbördan för att en åtgärd är obehövlig ligger på bostadsägaren (det vill säga verksamhetsutövaren enligt 9 kap. miljöbalken) och inte på tillsynsmyndigheten.⁶

Länsstyrelsernas juristsamverkansgrupp för ebh-frågor

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

⁵ Miljöbalkspropositionen 1997/98:45, avsnitt 4.14.5.

⁶ Miljöbalken - En kommentar, s. 9:35, Bertil Bengtsson m.fl, Norstedts blå bibliotek, supplement 11, juni 2012.