

Vägledning om skyldigheten att anmäla avhjälpandeåtgärd

Den som vill avhjälpa en föroreningsskada måste oftast anmäla det till kommunen eller länsstyrelsen innan avhjälpandeåtgärden vidtas. Att inte göra en sådan anmälan är brottsligt¹.

Regeln om anmälningsplikt är i grunden enkel, men har visat sig svår att tillämpa. För att tillmötesgå behovet av vägledning har vi i Länsstyrelsernas juristsamverkansgrupp för efterbehandlingsfrågor tagit fram denna promemoria². Här redogör vi för anmälningspliktens grunder och redovisar vi vår uppfattning i olika frågor, som alla rör anmälan enligt 28 § förordning (1998:899, FMH) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Promemorian har förankrats med Naturvårdsverket och Länsstyrelsernas nationella samverkansgrupp för tillsynsvägledning.

Det finns också andra bestämmelser om skyldighet att informera tillsynsmyndigheten om funna eller uppkomna föroreningar.³ Dessa bestämmelser behandlas dock inte i den här promemorian.

Till promemorian finns ett avsnitt med frågor och svar, se bilaga 1, samt ett flödeschema som stöd i handläggningen, se bilaga 2.



Foto: Helena Branzén

¹ 29 kap. 4 § 1 b. miljöbalken (1998:808, MB)

² Denna PM är en omarbetning av och ersätter PM och FAQ – anmälningsplikt enligt 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) från maj 2015.

³ Se t.ex. 10 kap. 11 § MB. Att underlåta dessa skyldigheter kan medföra ett straffansvar enligt 29 kap. 5 § MB.

Grund för skyldigheten att anmäla avhjälpandeåtgärd

Det är förbjudet att utan anmälan till tillsynsmyndigheten vidta en avhjälpandeåtgärd med anledning av en föroreningsskada i ett mark- eller vattenområde, grundvatten, en byggnad eller en anläggning enligt 10 kap. miljöbalken, om åtgärden kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och denna risk inte bedöms som ringa.

28 § FMH

Av 28 § FMH framgår att vissa åtgärder inom förorenade områden är anmälningspliktiga.⁴ För att en åtgärd ska vara anmälningspliktig krävs att:

- 1) åtgärden är en avhjälpandeåtgärd,
- 2) åtgärden kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och
- 3) att den ökade risken inte endast är ringa.

Vad dessa punkter närmare innebär redogörs för under kommande rubriker.

Anmälningsplikten är till för att tillsynsmyndigheten ska kunna påverka avhjälpandeåtgärderna på förhand, exempelvis genom att förelägga om skyddsåtgärder eller försiktighetsmått. På så sätt kan tillsynsmyndigheten försöka minimera den negativa miljöpåverkan som åtgärden skulle kunna medföra.

Ett lågt riskreduceringsbehov påverkar i sig inte anmälningsplikten, som alltså kan föreligga trots att riskreduceringsbehovet är lågt. Om det låga behovet beror på låga föroreningshalter kan detta dock innebära att det inte ens är fråga om en egentlig föroreningsskada enligt miljöbalken, och då föreligger ingen anmälningsplikt.

En anmälan ska vara skriftlig. Den ska också ges in till tillsynsmyndigheten i god tid innan åtgärden vidtas.⁵ Anmälningspliktig verksamhet får normalt sett påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts.⁶ Anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska

Observera att anmälningsplikten gäller för föroreningar oavsett när de skett. Föroreningsskador som har skett före den 1 augusti 2007 (eller som skett senare men härrör från verksamhet eller åtgärd som avslutats före den 1 augusti 2007) omfattas av den äldre lydelsen av 10 kapitlet miljöbalken, men det är inget som påverkar anmälningsplikten.

⁴ Bestämmelsen om anmälningsplikt är meddelad med stöd av bemyndigandet i 9 kap. 6 § MB.

⁵ 22 § och 28 § tredje stycket FMH

⁶ 9 kap. 6 c § MB

beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter.⁷ I vanliga fall är det fullt tillräckligt, men för vissa verksamheter och åtgärder krävs ytterligare underlag i anmälan vilket framgår av förordningstexten.⁸

Första kravet - åtgärden är en avhjälpandeåtgärd

Åtgärden måste vara en avhjälpandeåtgärd för att anmälningsplikten ska gälla. Vad är då en avhjälpandeåtgärd? Begreppet *avhjälpandeåtgärd* saknar definition, men begreppet *avhjälpande* definieras som utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningskada eller en allvarlig miljöskada.⁹

Begreppet *avhjälpande* kan alltså betyda "utredning" och "efterbehandling". Därför borde begreppet *avhjälpandeåtgärder* kunna betyda "utredningsåtgärder" och "efterbehandlingsåtgärder". Om åtgärden till exempel är en utredningsåtgärd kan vi alltså anta att den också är en avhjälpandeåtgärd.

Men vad händer om åtgärden varken är en utrednings- eller efterbehandlingsåtgärd? Då kan åtgärden fortfarande vara en avhjälpandeåtgärd, men bara om det är en "annan åtgärd för att avhjälpa¹⁰ en föroreningskada eller en allvarlig miljöskada".

Vid bedömningen av om en annan åtgärd är att se som ett avhjälpande kan paragrafens ordalydelse tolkas så att syftet med åtgärden ska spela en viss roll vid bedömningen, men effekterna av en åtgärd borde också vara betydelsefulla. Annars skulle en verksamhetsutövare lätt kunna undgå anmälningsplikten genom att uppge ett annat syfte med en åtgärd än avhjälpande, fastän åtgärden har en tydlig avhjälpandekaraktär.

Exempel

I samband med en ledningsdragnings genom ett område med kända föroreningar bedöms det att uppgrävda förorenade massor måste tas om hand externt.

Syftet med åtgärden är alltså att lägga ner en ledning i marken. Åtgärden sker dock inom ett konstaterat förorenat område och särskilda åtgärder behöver vidtas på grund av föroreningen. Effekten av åtgärden är minskad föroreningsmängd inom området. Vi bedömer därför, utifrån dagens rättsläge, att ovanstående exempel kan vara en avhjälpandeåtgärd.

⁷ 25 § FMH

⁸ 25 § 2 p. FMH

⁹ 10 kap. 1 § tredje stycket MB

¹⁰ Begreppet avhjälpa betyder enligt Svensk ordlista (utgiven av Svenska Akademin, upplaga 2009) lindra eller avlägsna fel eller brist.

Det är oklart på vilket sätt syftet med åtgärden och dess effekter ska vägas mot varandra. Ett försök till tolkning har gjorts av Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt¹¹ [*vår kursivering*]:

Av ovanstående följer att det mellan 'avhjälpandeåtgärd' i 28 § FMH och 'avhjälpande' i 10 kap. MB föreligger en begreppsmässig koppling. Därigenom omfattar anmälningsplikten enligt 28 § FMH inte varje åtgärd inom ett förorenat område som i och för sig kan medföra en inte ringa risk för spridning eller exponering av föroreningarna. *Avgörande är i stället huruvida åtgärden utgör led i vad som enligt 10 kap. 1 § tredje stycket MB kan anses som ett avhjälpande.* Till yttermera visso, om avsikten varit att anmälningsplikten ska omfatta alla åtgärder inom ett område av ifrågavarande slag, borde det rimligen ha kommit till uttryck genom val av en annorlunda skrivning; företrädesvis 'åtgärd' istället för 'avhjälpandeåtgärd'.

Domstolen lägger alltså vikt vid åtgärdens effekter och tycks mena att åtgärdens syfte kan behöva tolkas ("kan anses som ett avhjälpande"). Den som vill låta sig inspireras av domskälen skulle därmed kunna grunda sin bedömning på om åtgärden ifråga har en sådan lindrande effekt på föroreningen att den kan ses som ett led i ett

avhjälpande. Domen är dock ett underrättsavgörande och därmed inte vägledande.

Exempel

En person har hört att det tidigare har funnits en förorenande verksamhet på hans bostadsfastighet. Den högst lindriga förorening som finns på platsen bedöms inte utgöra en föroreningsskada, men personen vill ändå vidta vissa efterbehandlingsåtgärder.

Syftet med åtgärderna är förvisso att avhjälpa en förorening, men eftersom det inte är fråga om någon föroreningsskada kan åtgärderna inte utgöra någon avhjälpandeåtgärd. Någon anmälan krävs därför inte.

En åtgärd som endast syftar till att förhindra risken för en framtida föroreningsskada är inte att betrakta som en avhjälpandeåtgärd. Till exempel att gräva upp en icke läckande oljecistern ur icke förorenad jord. Detsamma gäller åtgärder i områden vars föroreningshalter är så låga att de inte kan klassas som föroreningsskadade.

Andra kravet - åtgärden kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna

För att åtgärden ska vara anmälningspliktig krävs att den, förutom att vara en avhjälpandeåtgärd, kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna. Det är omständigheterna i det enskilda fallet som måste visa om åtgärden kan medföra en sådan ökad risk. Frågan bör besvaras av en person med naturvetenskaplig utbildning.

¹¹ Dom den 2 februari 2015 i mål nr M 3645-14.

Det är alltid den som avser att utföra avhjälpandet som ansvarar för att bedöma om det föreligger en ökad risk. För att avgöra om risken för spridning eller exponering av föroreningarna kan öka måste åtgärdens karaktär beaktas. Åtgärder som inbegriper grävarbeten torde i praktiken så gott som alltid resultera i en ökad spridnings- eller exponeringsrisk. Även andra typer av åtgärder som exempelvis innebär mobilisering av föroreningen till exempel genom uppvärmning av marken torde så gott som alltid resultera i en ökad spridnings- eller exponeringsrisk. En bedömning behöver dock alltid göras i det enskilda fallet.

Tredje kravet - den ökade risken är inte endast ringa

Det räcker inte med att konstatera att åtgärden kan medföra en ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna. Den ökade risken måste också vara mer än ringa. Även denna fråga måste besvaras av person med naturvetenskaplig utbildning.

Observera att det är den ökade *risken* för spridning eller exponering som är det intressanta i den här prövningen, inte en *faktisk ökning* av spridningen eller exponeringen i sig.

Vid bedömningen är det viktigt att ta hänsyn till exempelvis föroreningsnivån, åtgärdernas art och omfattning samt omgivningens känslighet. Ofta innebär avhjälpandeåtgärder mer än en ringa risk för ökad spridning eller exponering eftersom föroreningarna oftast riskerar att frigöras eller blottläggas i samband med genomförandet. Avseende utredningar är förhållandet dock snarast det omvända och risken för ökad spridning eller exponering är ofta att betrakta som ringa. Se även svar på frågan: "Gäller anmälningsplikten vid utredningar och undersökningar?"

Länsstyrelsernas juristsamverkansgrupp för efterbehandlingsfrågor

Kontaktuppgifter

Sofie Hermansson

Samordnare för juristsamverkansgruppen

Miljöjurist, Statens geotekniska institut

sofie.hermansson@sgi.se

Henrik Skanert

Länsjurist/Miljöjurist, Länsstyrelsen i Kronobergs län

Henrik von Zweigbergk

Miljöjurist, Länsstyrelsen i Jönköpings län

Klas Köhler

Länsstyrelsernas tillsynssamordnare förorenade områden

Tina Risberg

Länsjurist, Länsstyrelsen i Hallands län

Ulrika Prytz

Miljöjurist, Länsstyrelsen Västernorrland

Frågor och svar

Här försöker vi ge svar på de frågor som brukar finnas kring anmälningsplikten. Vår ambition är att ge så enkla och raka svar som möjligt. Det innebär att texten ibland kan ge en något förenklad bild av verkligheten. Och ibland kanske det inte ens finns några svar att ge, utan det vi kan ge uttryck för är vår uppfattning om gällande rätt. Därför är det viktigt att komma ihåg att den slutliga bedömningen i varje enskilt fall alltid måste göras mot bakgrund av det aktuella ärendets förutsättningar.

Kom också ihåg att miljöbalken alltid ska följas, oavsett om ingen anmälningsplikt föreligger. Det innebär till exempel att tillsynsmyndigheten har möjlighet att ställa krav på försiktighetsmått och skyddsåtgärder, när så är miljömässigt motiverat, även om åtgärden i sig inte är anmälningspliktig enligt 28 § FMH. Sådana krav kan tillsynsmyndigheten ställa med hänvisning till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Frågor och svar om anmälningspliktens omfattning

Gäller anmälningsplikten för alla typer av avhjälpande?

Ja, så länge avhjälpandet ifråga kan medföra mer än en ringa ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna. Om detta krav är uppfyllt gäller alltså anmälningsplikten oavsett om det är fråga om schaktning, in-situ åtgärder, övertäckning av föroreningar eller annan åtgärd.

Måste avhjälpandeåtgärden avse hela det förorenade området?

Nej. Oftast lär det vara tillräckligt att åtgärden avser en del av det förorenade området.

Gäller 28 § FMH för avhjälpande av föroreningsskada i samband med exploatering?

Ja. Anmälningsplikten för ett avhjälpande av en föroreningsskada i samband med exploatering gäller på samma sätt som för andra fall av avhjälpande. Om förorening påträffas i samband med exploateringen gäller även underrättelseskyldigheten enligt 10 kap. 11 § MB.

Gäller anmälningsplikten fastän syftet med åtgärden inte är att avhjälpa en känd föroreningsskada?

Det beror på. Det är bara vissa åtgärder som kräver anmälan enligt 28 § FMH. Om det inte är fråga om en utredning eller efterbehandling måste det vara en annan "åtgärd för att avhjälpa en föroreningsskada".

Sannolikt spelar både åtgärdens syfte och dess effekter viss roll vid bedömningen av huruvida en åtgärd vidtas "för att avhjälpa en

föroreningsskada". Det är dock inte helt klart hur syftet med en viss åtgärd ska vägas mot åtgärdens effekter. Möjligen kan man grunda sin bedömning på om åtgärden ifråga haft en sådan lindrande effekt på föroreningen att den skulle kunna anses som ett led i ett avhjälpande enligt 10 kapitlet miljöbalken, men eftersom rättspraxis saknas på området råder ännu osäkerhet.

Gäller anmälningssplikten för övertäckning av föroreningar då syftet inte är att avhjälpa en föroreningsskada, men där kännedom om föroreningsskada finns på förhand?

Enbart en övertäckning av föroreningar utan avhjälpandesyfte och utan någon föregående schaktning är normalt inte anmälningsspliktig. Detta eftersom en sådan åtgärd sällan medför ökad risk för spridning eller exponering av föroreningar.

Gäller anmälningssplikten om en tidigare okänd förorening upptäcks under till exempel ett grävarbete?

Om grävarbetet är ett led i en redan anmäld avhjälpandeåtgärd av en annan förorening, torde det räcka med att tillsynsmyndigheten underrättas om den påträffade föroreningen och att den tidigare anmälan kompletteras med avseende på den påträffade föroreningen. När tillsynsmyndigheten har godtagit den kompletterade anmälan och meddelat eventuella nya försiktighetsmått och skyddsåtgärder kan grävarbetena och därmed avhjälpandeåtgärderna fortsätta.

Om grävarbetet görs av en annan anledning, till exempel en ledningsdragning i vad som tros vara mark utan föroreningar, måste verksamhetsutövaren också i det fallet underrätta tillsynsmyndigheten om den påträffade föroreningen. Väljer verksamhetsutövaren därefter att fortsätta projektet, så att grävningen berör de påträffade föroreningarna, behövs en anmälan enligt 28 § FMH, om de fortsatta grävarbetena ses som avhjälpandeåtgärder med mer än ringa ökad risk för exponering eller spridning av föroreningarna.

Om verksamhetsutövaren i stället väljer att avsluta grävningen, eller att förändra den så att de påträffade föroreningarna inte berörs, kan ingen anmälan enligt 28 § FMH krävas. Tillsynsmyndigheten har dock möjlighet att förelägga om försiktighetsmått, skyddsåtgärder och liknande när det gäller de redan uppgrävda förorenade massorna.

Gäller anmälningssplikten vid utredningar och undersökningar?

Ja, men inte alltid. Utredning ingår i definitionen av begreppet avhjälpande vilket innebär att anmälningssplikten gäller för utredningar och undersökningar i de fall då risken för spridning eller exponering ökar och bedöms som mer än ringa.

Utredningar där det bedöms som nödvändigt med krav på försiktighetsmått för att undvika spridning eller exponering kan, som en tumregel, bedömas som anmälningspliktiga. Det skulle exempelvis kunna vara aktuellt vid provpumpning, borrning genom täta jordlager, sedimentprovtagning eller vid grävning i starkt förorenade eller dammande jordar. I de fall då det inte bedöms som nödvändigt med några särskilda försiktighetsmått eller skyddsåtgärder är det således i normalfallet inte anmälningspliktigt att utföra en utredning eller undersökning.

Tänk på att det alltid är den som avser att utföra en utredning som ansvarar för att avgöra om anmälan krävs. Se även svar på frågan: "Är anmälningsplikten för utredningar och undersökningar uppfylld då tillsynsmyndigheten fått in en provtagningsplan?"

Gäller anmälningsplikten även miljöfarlig verksamhet i drift?

Ja. Verksamheter som har gällande tillstånd eller har anmälts till tillsynsmyndigheten är också underkastade anmälningsplikten.

Gäller anmälningsplikten vid sanering av byggnader?

Ja. Anmälningsplikten gäller alla föroreningsskador enligt 10 kapitlet miljöbalken och alltså även för förorenade byggnader och anläggningar (till exempel förorenade rörledningar). Exempel på när en anmälan kan behövas är vid sanering av en byggnads golv och väggar, som har förorenats av en verksamhetsprocess.¹²

Gäller 28 § FMH vid allvarliga miljöskador?

Nej. Anmälningsskyldigheten enligt 28 § FMH gäller endast förorenings-skador (förorenade områden).

Vid allvarlig miljöskada (eller överhängande fara för en sådan) finns en särskild skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om detta samt även att redogöra för de åtgärder som vidtagits, kommer att vidtas samt de ytterligare åtgärder som kan behövas för ett avhjälpande.¹³

Frågor och svar om formalia

Till vilken myndighet ska avhjälpandet anmälas?

Anmälan ska, enligt juristsamverkansgruppens bedömning, göras till den tillsynsmyndighet som har tillsynsansvaret över det förorenade området. Detta är dock inte tydligt uttryckt i 28 § FMH.

¹² Enligt Naturvårdsverkets tolkning är 10 kapitlet miljöbalken sannolikt inte tillämpligt på avsiktligt tillförda kemikalier i byggmaterial och installationer i byggnader, t.ex. kvicksilver i strömbrytare. Bedömningen framgår i Naturvårdsverkets rapport *Efterbehandlingsansvar – en vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis* (rapport 6501), sid. 15.

¹³ 10 kap. 12 och 13 §§ MB

Vilken myndighet som har tillsynsansvaret framgår av miljötillsynsförordningen (2011:13) eller av ett särskilt beslut om överlåtelse av tillsyn från länsstyrelse till kommunal nämnd. Om två eller flera myndigheter har det operativa tillsynsansvaret för ett tillsynsobjekt, får myndigheterna komma överens om hur ansvaret ska fördelas.¹⁴

Måste anmälan inkomma i pappersform för att kunna godtas?

Nej, men den måste vara skriftlig.¹⁵ Anmälan kan alltså ges in digitalt och det verkar vara fullt tillräckligt med en inskannad kopia.

Det är lämpligt att anmälan är underskriven av sökanden oavsett i vilken form den lämnas in, även om det inte är något uttryckligt krav. Om en ansökan kommer in utan underskrift och tillsynsmyndigheten av någon anledning tror att ansökan kan ha kommit från fel person måste saken utredas.

Är anmälningsplikten för utredningar och undersökningar uppfylld då tillsynsmyndigheten fått in en provtagningsplan?

Av 28 § FMH framgår att en anmälan ska omfatta vissa uppgifter genom hänvisning till 20-25 §§ FMH. Normalt sett kan inte en provtagningsplan i sin enklaste form anses motsvara en anmälan. Är provtagningsplanen kompletterad med en bedömning av risker för exponering och spridning och eventuella försiktighetsmått vid utredningen så borde den dock kunna jämföras med en anmälan.

Tillsynsmyndigheten kan, när man fått kännedom om utredningen genom en inlämnad provtagningsplan, begära in kompletterande uppgifter om detta bedöms som nödvändigt.

När får ett anmälningspliktigt avhjälpande påbörjas?

En anmälningspliktig verksamhet får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.¹⁶

Är det straffbart att inte anmäla ett avhjälpande?

Ja. Om ett anmälningspliktigt avhjälpande påbörjas utan att anmälan gjorts eller utan att den föreskrivna tidsfristen på 6 veckor följs, är detta att betrakta som otillåten miljöverksamhet.¹⁷

¹⁴ Det följer av 2 kap. 2 § miljötillsynsförordningen.

¹⁵ Enligt 19 kap. 5 § 1. MB ska, i sådana ärenden som prövas av länsstyrelser eller kommunala nämnder, bestämmelserna i 22 kap. 1 § första stycket MB tillämpas om ansökans form och innehåll. 22 kap. 1 § MB säger att en ansökan i ett ansökningsmål ska vara skriftlig. Regeringen uttalar i proposition 2012/13:35, sid. 47, följande: "Den nuvarande formuleringen av 22 kap. 1 § MB hindrar dock inte att handlingar ges in både i pappersform och elektroniskt. Skriftlighetskravet innebär inte att den skrivna texten måste finnas på ett papper – det är möjligt att ge in skriftliga handlingar i elektronisk form."

¹⁶ 9 kap. 6 c § MB

¹⁷ 29 kap. 4 § 1 c. MB

Frågor och svar om nutida föroreningar

Bör nutida utsläpp från olycka, driftstörning eller liknande hanteras likadant som en historisk föroreningsskada?

Det är viktigt att förstå att riktvärdena för förorenad mark inte är en nivå till vilken det är acceptabelt att förorena. Det är därför tveksamt i vilken utsträckning man bör använda sig av riktvärden för förorenad mark i dessa fall.

Nutida spill och utsläpp av kemikalier från en olycka, driftstörning eller liknande bör normalt saneras med utgångspunkten att ta bort alla föroreningar så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt relativt miljönyttan. I det fall spillet eller utsläppet genom sin omfattning eller beskaffenhet i övrigt utgör en föroreningsskada enligt 10 kapitlet miljöbalken omfattas det av samma regler som andra föroreningsskador.

Är efterbehandling (sanering) av utsläpp som sker i nutid ett anmälningspliktigt avhjälpande?

Ja, om den skada som uppkommer till följd av utsläppet utgör en föroreningsskada enligt 10 kapitlet miljöbalken och om efterbehandlingsåtgärden kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och denna risk inte bedöms som ringa.

Flödesschema för att ta reda på om en åtgärd behöver anmälas enligt 28 § FMH

