

Vägledning om förelägganden, förbud och viten inom arbetet med förorenade områden

Tillsynsmyndigheten ska se till att miljöbalken (1998:808, MB) följs och har till sin hjälp en stor verktygslåda. Två av verktygen däri är förelägganden och förbud. Dessa verktyg är särskilt användbara om de förenas med vite, som kan vara antingen fast eller löpande.

I den här vägledningen finns information om hur du skriver bra förelägganden och förbud samt tips om hur du bör tänka kring viten. Informationen gäller generellt, men är skriven utifrån vårt dagliga arbete med förorenade områden.

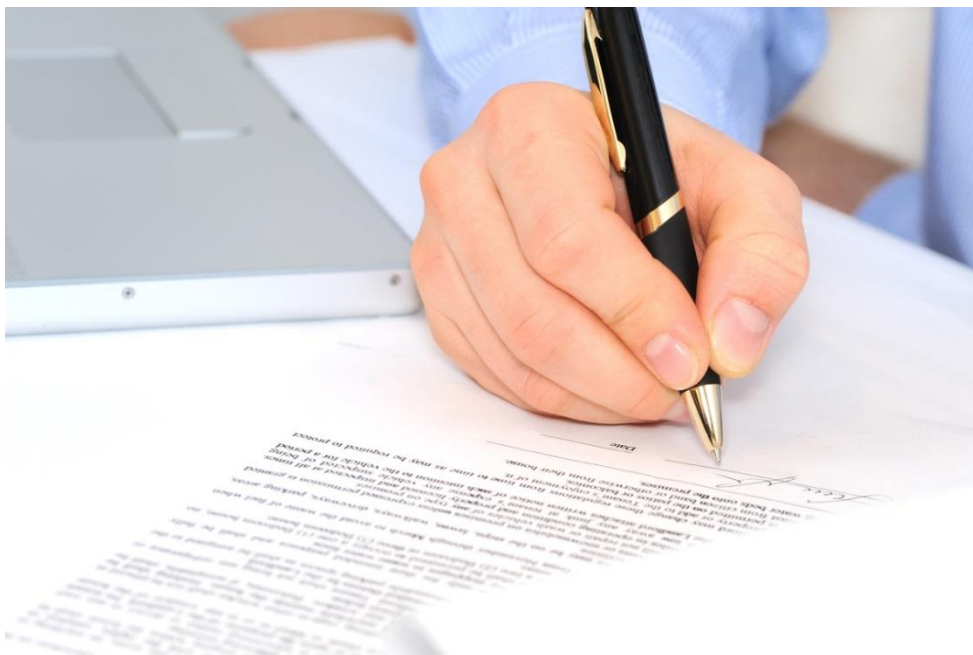


Foto: Temych/shutterstock

Introduktion

Förelägganden och förbud är två hjälpmedel i tillsynsarbetet. Ett föreläggande är ett krav mot en eller flera personer, fysiska eller juridiska, att utföra en viss handling, inkomma med information eller något liknande. Ett förbud mot att utföra vissa handlingar, fortsätta en verksamhet eller liknande kan, precis som ett föreläggande, riktas mot en eller flera personer.

Både förelägganden och förbud används ofta, dels för att de går att anpassa till nästan varje given situation, dels för att de normalt sett inte omfattas av rättskraft. Det innebär att de kan ändras fritt av den myndighet som utfärdat beslutet, om det exempelvis skulle dyka upp nya omständigheter. En myndighet kan alltså upphäva sitt eget föreläggande.¹

Det är inte brottsligt, och medför därför inte något straff, att bryta mot förelägganden eller förbud enligt miljöbalken. De skiljer sig alltså från exempelvis tillståndsvillkor, som är straffsanktionerade.² Förelägganden och förbud medför heller inga administrativa sanktioner (som miljöskatt).³ Det är däremot möjligt att förena förelägganden och förbud med vite, vilket vi går igenom nedan.

Denna promemoria behandlar bara beslutsskrivande, inte t.ex. frågor om delgivning, kommunikering eller överklagande.

Förbud, föreläggande eller ingetdera?

Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd⁴ ska man tänka igenom följande när man överväger att meddela ett föreläggande eller förbud:

1. Hur troligt är det att verksamhetsutövaren struntar i att göra som tillsynsmyndigheten har sagt?
2. Hur bråttom är det?
3. Hur stor är risken för människors hälsa och miljön?
4. Är föreläggandet eller förbudet motiverat av rättssäkerhetsskäl, t.ex. på så sätt att verksamhetsutövaren måste få ett beslut att överklaga?

Tips: Vill du att ett föreläggande eller förbud mot en fastighetsägare automatiskt ska börja gälla mot den nya ägaren om fastigheten säljs? Läs då vår PM om fastighetsanknutna förelägganden!

¹ Detta görs genom ett nytt beslut. Man kan också, med upphävande av det tidigare beslutet, besluta att något annat ska gälla istället – t.ex. kan ett nytt föreläggande ersätta ett gammalt!

² 29 kap. 4 § 2 p. MB.

³ 24 kap. 3 och 5 §§ MB.

⁴ [Operativ tillsyn, handbok 2001:4](#), Naturvårdsverket, s. 33.

Ett exempel: En exploatör genomför markarbeten i ett förorenat område när plötsligt en ny förorening upptäcks i marken. Det är oklart hur den nya föroreningen påverkas av markarbetena. Tillsynsmyndigheten väljer att förbjuda ytterligare markarbeten tills vidare.

Minns att varje åtgärd måste vara proportionerlig, vilket betyder att myndigheten inte få ta i mer än vad situationen kräver.⁵ Normalt sett är det alltså lämpligare att använda ett föreläggande än ett förbud, men ibland kan det vara nödvändigt att stoppa en verksamhet för att åstadkomma rätt resultat.

Om ditt syfte är att upplysa en verksamhetsutövare om vilka regler

som gäller bör du varken meddela ett föreläggande eller ett förbud. Sådan information kan i stället lämnas genom en vanlig skrivelse.

Hur skriver man bra föreläggen och förbud?

Laglig grund

Utan en paragraf som ger tillsynsmyndigheten rätt att meddela föreläggen eller förbud får myndigheten inte fatta sådana beslut. Det finns flera sådana paragrafer i 26 kap. MB – för arbetet med förorenade områden är det främst 26 kap. 9 § MB och 26 kap. 21 MB som är aktuella. En tillsynsmyndighet får alltså besluta om de föreläggen och förbud som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas.⁶ Tillsynsmyndigheten får också förelägga verksamhetsutövare om att lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen till myndigheten. Detsamma gäller den som har ett ansvar för att åtgärda föroreningar från en tidigare verksamhet.⁷ Dessa paragrafer finns med som grundförutsättningar för tillsynsmyndighetens beslut.

Beslutet måste också fyllas med innehåll – en laglig grund. Man kan tänka på de ovan nämnda basparagraferna som en macka på vilken man lägger pålägg.⁸ Påläggen, alltså den lagliga grunden, kan vara ett tidigare beslut från tillsynsmyndigheten som har överträtts eller att miljöbalkens bestämmelser inte följs, till exempel de allmänna hänsynsreglerna.⁹ Med 26 kap. 9 § MB som macka och 2 kap. 8 § MB och 10 kap. 2 § MB som pålägg kan du t.ex. kräva att en verksamhetsutövare ska efterbehandla ett förorenat område!

Tips: Se till att ditt pålägg täcker den situation som är aktuell! Exempelvis kan kravet på bästa möjliga teknik bara användas mot någon som bedriver yrkesmässig verksamhet.

⁵ 26 kap. 9 § MB.

⁶ 26 kap. 9 § första stycket MB.

⁷ 26 kap. 21 § MB.

⁸ 26 kap. 22 § MB är t.ex. ett pålägg man ofta glömmer!

⁹ Se 2 kap. MB.

Oavsett vilka bestämmelser du väljer att ha som "macka" respektive "pålägg" ska de framgå av beslutsmotiveringen.¹⁰

Vem riktas beslutet mot?

Ett föreläggande eller förbud ska vara riktat – adresserat – till en viss namngiven person. Personen kan antingen vara fysisk (alltså en människa) eller juridisk (t.ex. ett aktiebolag, ett handelsbolag eller en ekonomisk eller ideell förening).¹¹ Tänk på att enskild näringsverksamhet – också kallad enskild firma – inte är en juridisk person. Beslut i sådana ärenden ska därför rikta sig till den person som bedriver verksamheten. Man brukar dock omnämna firman, t.ex. såhär: "Anders Andersson med firman Anders sanering".

Det är den som är föremål för miljöbalkens reglering som ska vara adressat, till exempel den som har förorenat ett område. Enligt rättspraxis ska beslut adresseras till den som har **faktisk och rättslig rådighet** över verksamheten.¹²

När det gäller förorenade områden riktas ofta beslut mot tidigare verksamhetsutövare. Denne har ett ansvar för att avhjälpa olägenheterna från den tidigare verksamheten, till dess att olägenheterna har upphört.¹³ Det spelar alltså ingen roll om verksamheten idag är nedlagd. Normalt sett vänder man kraven i första hand mot den ursprungliga verksamhetsutövaren, i enlighet med PPP – *Polluter Pays Principle*.

Tänk på att ansvaret för avhjälpande av en förorening är solidariskt om det finns flera verksamhetsutövare. Det betyder att tillsynsmyndigheten kan välja att rikta sina krav mot en eller flera som har bedrivit verksamheten. Tillsynsmyndigheten måste därmed inte rikta sitt beslut mot samtliga ansvariga.¹⁴

Vad får man kräva i beslutet?

Både förelägganden och förbud ska anpassas efter den aktuella situationen. De får som huvudregel innehålla **allt som behövs** i ett enskilt fall för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Det betyder att t.ex. domar som har meddelats i ett ärende kan följas upp med förelägganden eller att en aktuell föreskrift kan ligga till grund för ett förbud.

¹⁰ Miljöbalken – En kommentar, del II sid 26:20 f.

¹¹ För mer information om vilka bolag och sammanslutningar som är juridiska personer, se Bolagsverket.se.

¹² Se till exempel [Mark- och miljööverdomstolens dom den 6 november 2013 i mål nr M 4093-13](#) eller [Miljööverdomstolens dom den 18 januari 2006 i mål nr M 3113-05](#).

¹³ Se 2 kap. 8 § MB och 10 kap. 2 § MB.

¹⁴ Se juristsamverkansgruppens [PM om att utreda ansvar för förorenade områden](#).

Kom dock ihåg att beslutet måste vara **proportionerligt**, alltså begränsat till vad som är nödvändigt i det aktuella ärendet.¹⁵ Om en verksamhetsutövare exempelvis kan antas vidta de åtgärder som krävs utan att tillsynsmyndigheten behöver meddela något föreläggande ska myndigheten alltså normalt sett låta bli det.

Det är oftast inte lämpligt att besluta om förelägganden med **krav som redan finns** i lag, till exempel krav på anmälan vid efterbehandling. Detta eftersom kraven i lagtext oftast är alltför allmänt hållna.¹⁶ Sådana förelägganden och förbud kan bara anses vara tillräckligt tydliga om de citerade bestämmelserna är så precisa att det inte kan råda något tvivel om vilka åtgärder som ska underlätas eller vidtas i det enskilda fallet.¹⁷

Det är också värt att notera att det i många fall varken är möjligt eller lämpligt att förelägga en verksamhetsutövare i generella ordalag om att **föreslå lösningar** av ett miljöproblem. Tillsynsmyndigheten måste kunna ge tydliga besked om vad den kräver av en verksamhetsutövare, exempelvis att ett visst område ska undersökas eller att en viss ambitionsnivå för sanering ska uppnås.¹⁸ Om tillsynsmyndigheten till exempel förelägger en verksamhetsutövare att inkomma med en provtagningsplan ska således föreläggandet preciseras så långt det är möjligt, genom att exempelvis ange vilket område och vilka huvudsakliga föroreningar som avses, samt ungefärlig omfattning av undersökningen.

Annat viktigt att beakta

Vi har redan gått igenom flera viktiga principer för beslutsskrivande. Här tar vi upp några fler viktiga saker att tänka på när man skriver ett föreläggande eller ett förbud:

Tänk på att beslutet måste vara så **tydligt** utformat att adressaten förstår vad som krävs för att följa det. Enligt miljöbalkens förarbeten är till exempel ett krav på att vissa tekniska funktionskrav ska följas normalt sett tillräckligt klart och preciserat.¹⁹ Ett otydligt beslut kan komma att upphävas om det överklagas! Detsamma gäller alltför generella eller långtgående beslut – tänk därför på att föreläggandet eller förbudet måste vara så preciserat som möjligt, vilket innebär att det måste avgränsas på lämpligt sätt.

Föreläggandet eller förbudet måste också vara möjligt att **följa upp**, annars får det knappast avsedd effekt! Det är viktigt att exempelvis sätta ut en tidpunkt då föreläggandet senast ska vara uppfyllt. Utan ett sådant datum är det svårt att hävda att mottagaren inte följt beslutet i tid!

¹⁵ 26 kap. 9 § andra stycket MB.

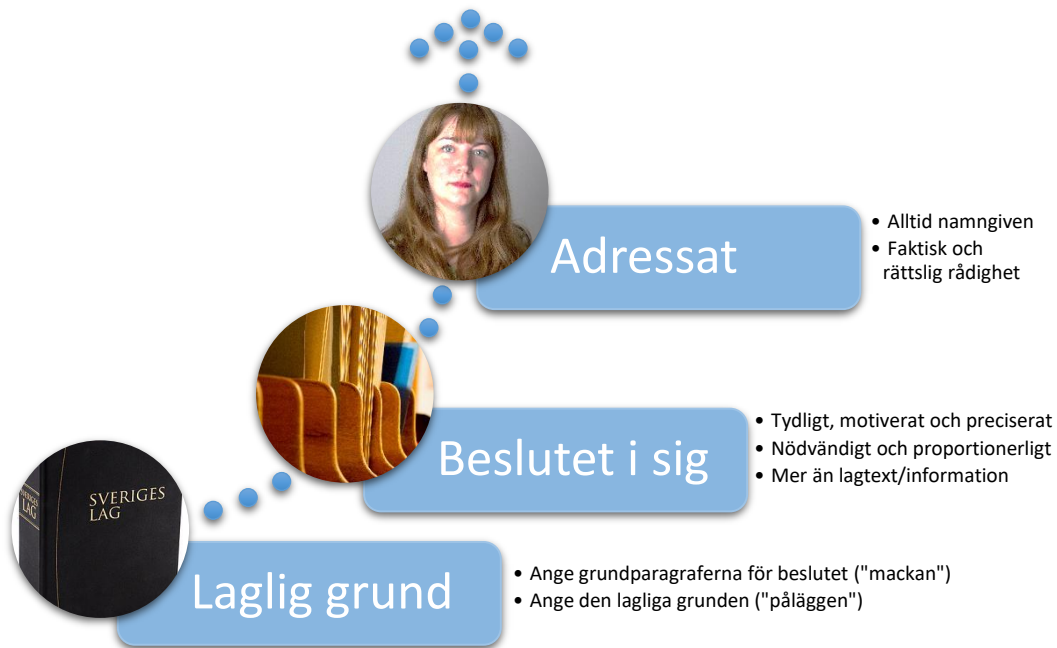
¹⁶ Se t.ex. [Miljööverdomstolens dom den 30 oktober 2006, mål nr M 1784-06](#).

¹⁷ Se t.ex. [Högsta Förvaltningsdomstolens dom den 6 februari 2017, mål nr 4268-15](#).

¹⁸ Se [Miljööverdomstolens dom den 12 november 2014 i mål nr M 8011-03](#), som dock rörde en avloppsanläggning.

¹⁹ [Prop. 1997/98:45](#) I s. 494 f.

Förelägganden och förbud ska självklart också **motiveras**. Detta ska alltid ske, såvida inte ärendet är av så brådskande karaktär att man helt enkelt inte hinner utforma några beslutsskäl.²⁰ Beslutsskäl brukar placeras under en egen rubrik som kan heta till exempel "*Motivering*" eller "*Bedömning*". Motiveringen ska inte bara gälla de krav som ställs utan också beslutets adressat samt kravens skälighet.



Om verkställighetsförordnanden

Ibland är det viktigt att tillsynsmyndighetens beslut **börjar gälla omedelbart**, även om det överklagas. I sådana fall får tillsynsmyndigheten besluta att så ska ske, vilket kallas för ett verkställighetsförordnande.²¹ Verkställighetsförordnanden bör förstås inte meddelas såvida den aktuella situationen inte kräver skyndsamma åtgärder. Ett verkställighetsförordnande blir i första hand aktuellt i situationer där skador eller olägenheter måste förhindras genom omedelbara åtgärder.²²

Observera att förelägganden och förbud som meddelats med stöd av **2 kap. MB** kan vara särskilt svåra att förena med verkställighetsförordnanden. Detta eftersom sådana beslut ofta grundas på skälighetsbedömningar – då är det i regel rimligt att den som mottagit beslutet har en chans att få saken prövad innan beslutet börjar gälla. Eftersom många förelägganden och förbud som handlar om förorenade områden grundas på bestämmelserna i 2 kap. MB kan det ofta vara svårt att förena beslut i sådana ärenden med verkställighetsförordnanden, om inte behovet av omedelbara åtgärder är starkt.

²⁰ 20 § förvaltningslagen (1986:223).

²¹ Se 26 kap. 26 § MB.

²² Se [Mark- och miljööverdomstolens dom den 9 februari 2016 i mål nr M 653-16](#).

Om du har skrivit ett föreläggande eller förbud med verkställighetsförordnande är det viktigt att komma ihåg att ett **eventuellt överklagande** måste hanteras extra skyndsamt. Anledningen är att en överinstans kan meddela inhibition – ett sorts delbeslut som stoppar det överklagade beslutet tills vidare – vilket kan behöva ske omgående för att förhindra någon typ av skada för den enskilde.

Om viten

Förelägganden och förbud får förenas med vite för att ge besluten extra tyngd.²³ Ett vite är ett belopp som adressaten kan tvingas att betala om hen inte följer beslutet. Tillsynsmyndigheten, som förenat beslutet med vite, kan ansöka hos mark- och miljödomstol²⁴ om utdömning av vitet när ett föreläggande eller förbud har överträtts. Det är då domstolen som avgör om vitet ska dömas ut och adressaten bli skyldig att betala det. Vitet tillfaller staten, inte tillsynsmyndigheten.

Vad är skillnaden på fasta och löpande viten?

Ett vite kan vara fast – vilket betyder att det bara tas ut vid ett tillfälle och med ett bestämt belopp – eller löpande. Löpande viten kan dömas ut vid flera tillfällen, ibland med fler än ett specifikt belopp per gång.

Den som vill använda sig av löpande viten bör komma ihåg att det är skillnad på löpande viten som knyts till efterfrågade prestationer (t.ex. aktiva åtgärder för att förhindra spridning av en förorening) och sådana som knyts till förbud (t.ex. förbud mot att gräva i förorenad jord). Den senare typen av löpande viten får nämligen bara dömas ut med ett vitesbelopp åt gången.²⁵ Självklart kan tillsynsmyndigheten ansöka flera gånger om utdömning av vite. När ett beslut om utdömning av vite har vunnit laga kraft, får dock inte vite på nytt dömas ut för överträdelser av föreläggandet eller förbudet som gjordes innan målet väcktes.

Om en person har **överträtt ett förbud** att bevattna sin spannmål med förorenat vatten från sin brunn tre gånger innan tillsynsmyndigheten ansöker om utdömning av vite för första gången kan en domstol alltså som mest förordna att personen ska betala ett vitesbelopp per ansökan. Om tillsynsmyndigheten ansökt om utdömning direkt efter varje konstaterad överträdelse, och domstolen registrerat varje ansökning som ett särskilt mål, hade domstolen emellertid kunnat döma ut alla tre vitesbeloppen.²⁶

Löpande viten som i stället har knutits till en **efterfrågad åtgärd** kan dock dömas ut med ett belopp per tidsperiod som handlingen inte har utförts. Exempelvis kan den som vid löpande vite om 1 000 kronor per månad förelagts att frakta bort avfall från sin fastighet åläggas att betala 3 000 kronor om hen inte åttlytt föreläggandet under tre månader.

²³ 26 kap. 14 § MB.

²⁴ 21 kap. 1 § första stycket 8 p. MB.

²⁵ 9 § lag (1985:206) om viten.

²⁶ Se [Miljööverdomstolens dom den 19 mars 2008 i mål nr M 1943-07](#).

Är det lämpligt att använda vite?

När man vill förena ett föreläggande med vite bör man tänka på proportionalitetsprincipen. Viten ska bara användas när situationen kräver det. Några exempel på en sådan situation kan vara att en verksamhetsutövare visat ovilja att följa ett krav från myndigheten eller att verksamhetsutövaren tidigare vägrat att följa ett föreläggande utan vite. Enligt förarbetena till viteslagen bör särskilt löpande viten användas med försiktighet, eftersom sådana viten sammantaget kan bli mycket höga. En bedömning av om det verkligen är motiverat att använda sig av ett löpande vite måste göras i varje enskilt fall.²⁷

Ibland händer det att tillsynsmyndigheten vill avkräva en verksamhetsutövare uppgifter som skulle kunna användas mot denne i en senare rättsprocess. I sådana fall får tillsynsmyndigheten inte använda sig av vitesförelägganden! Detta skulle nämligen strida mot artikel 6 i Europakonventionen, enligt vilken man har rätt att förhålla sig passiv då misstanke om brott föreligger mot en själv. Ett vanligt föreläggande kan emellertid vara acceptabelt.²⁸

Om du tänkt föra in ett förbud eller föreläggande i fastighetsregistret kan det vara bra att tänka på att löpande viten automatiskt blir gällande mot en ny fastighetsägare – men det blir inte fasta viten.²⁹

Att beakta när du skriver vitesförelägganden och vitesförbud

Kravet på att beslut ska vara tydliga gäller oavsett om ett föreläggande eller förbud har förenats med vite eller ej.³⁰ Övriga grundkrav, som exempelvis proportionalitet och laglig grund, gäller förstås också. Det finns dock två saker du behöver komma ihåg när du skriver just vitesförelägganden och vitesförbud.

För det första måste du ange ett vitesbelopp för var och en av adressaterna om beslutet riktar sig till två eller flera personer. Man kan alltså inte ange en totalsumma som ska gälla för alla adressater gemensamt.

För det andra kan adressaten inte dömas för brott om handlingen täcks av ett vitesföreläggande eller vitesförbud och detta har överträtts. Om en verksamhetsutövare till exempel har förelagts vid vite att förvara lösningsmedel på ett miljömässigt godtagbart sätt och detta föreläggande har vunnit laga kraft kan inte verksamhetsutövaren dömas för brott för att förvaringen fortfarande är miljöfarlig.³¹

²⁷ Prop. 1984/85:96 s. 51 och 105.

²⁸ Se Miljööverdomstolens dom den 8 november 2004, mål nr M 5080-03.

²⁹ Läs mer i juristsamverkansgruppens promemoria om fastighetsanknutna förelägganden, som finns på www.ebhportalen.se.

³⁰ Se Högsta Förvaltningsdomstolens dom den 6 februari 2017, mål nr 4268-15.

³¹ 29 kap. 11 § tredje stycket MB.

Vad ska en ansökan om utdömande av vite innehålla?

När du ansöker om utdömande av ett vite måste du tydligt ange vilket vitesbelopp som ska dömas ut och varför. Du bör också redogöra för följande:

1. att det fanns lagligt stöd för föreläggandet eller förbudet som vitet knutits till,
2. att beslutet har delgivits adressaten,
3. att föreläggandet eller förbudet har vunnit laga kraft,
4. att det datum då föreläggandet eller förbudet skulle ha uppfyllts har passerat,
5. att den som har vitesförelagts har brutit mot uppfyllandet i föreläggandet eller överträtt ett förbud,
6. att adressaten har haft faktisk och rättslig möjlighet att följa föreläggandet eller förbudet,
7. att ändamålet med vitet inte har förlorat sin betydelse,³² samt
8. att vitesföreläggandet inte hunnit preskriberas, vilket sker två år från det att förutsättningar förelåg för att väcka talan om att döma ut vitet.³³

När du skrivit ihop din ansökan ska du bifoga:

1. beslutet som vitet är kopplat till,
2. delegationsordning eller liknande som visar att du är behörig att ansöka om utdömande av vitet,
3. bevisning om att föreläggandet eller förbudet har delgivits adressaten (t.ex. ett underskrivet delgivningskvitto) samt
4. bevisning om att föreläggandet eller förbudet har överträtts (t.ex. en kontrollrapport).

Samverkansgruppens bästa tips

- Var noggrann när du skriver förelägganden eller förbud. Det minimerar risken för att det blir upphävt eller ändrat.
- Förena inte dina beslut med vite utan noggrant övervägande. Viten får inte användas slentrianmässigt.
- Tänk noggrant igenom saken innan du förenar beslutet med ett verkställighetsförordnande - det är inte alltid lämpligt!
- Följ upp dina förelägganden, förbud och viten. Dessa redskap ska användas aktivt!

³² Bara för att adressaten har efterkommit kravet efter utsatt tid betyder det inte att ändamålet med vitet har förfallit, se [prop. 1984/85:96](#) s. 55.

³³ 9 § tredje stycket viteslagen.

Mer information hittar du här:

[Naturvårdsverkets "Operativ tillsyn - handbok 2001:4"](#)

[Tillsyns- och föreskriftsrådets "Beslut till miljöbalken"](#)

[Juristsamverkansgruppens "Vägledning om fastighetsanknutna förelägganden inom arbetet med förorenade områden"](#)

[Juristsamverkansgruppens "PM om att utreda ansvar för förorenade områden"](#)

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