

# INSURE

Innovative Sustainable Remediation



## ATT UTREDA ANSVAR FÖR ETT GEOGRAFISKT OMRÅDE MED FLERA FÖRORENANDE VERKSAMHETER - VERSION 1

Utgiven av: Länsstyrelsen Östergötland, februari 2017

Författare: Susanne Karlsson

# SAMMANFATTNING

Den här rapporten är framtagen inom EU-projektet INSURE. Rapporten vänder sig främst till tillsynsmyndigheter när de ska utreda efterbehandlingsansvaret för ett större område med flera förorenande verksamheter.

Syftet med rapporten är att visa på olika angreppssätt som gör det möjligt att utreda ansvar på ett område med flera förorenande verksamheter. Inom INSURE kommer Länsstyrelsen Östergötland och Motala kommun testa de olika angreppssätten och därefter utifrån dessa erfarenheter uppdatera rapporten.

Rapporten tar upp på vilka sätt områdesindelningar kan göras och hur verksamheter och deras processer kan beskrivas i en ansvarsutredning för ett större område. I rapporten diskuteras också ansvarig verksamhetsutövare och deras skälighet.

Slutligen tar vägledning upp hur kommunikering och förankring av en ansvarsutredning kan gå till och att krav utifrån ansvarsutredningen ska ställas av tillsynsmyndigheten, oavsett vem som tagit fram ansvarsutredningen.

# SUMMARY

This handbook has been developed within the EU- financed project INSURE. INSURE is a four year Interreg Central Baltic project running from September 2015 until August 2019. The project is a cooperation between seven partners from Sweden, Finland and Latvia. The handbook has been developed by the County Administrative Board of Östergötland.

The target group for the handbook is mainly supervision authorities. The aim of the handbook is to show different ways for how to investigate the responsibility in an area with several contaminated sites. During the project, the County Administrative Board of Östergötland and Motala Municipality will test different ways of investigating responsibilities. The handbook will then be update based on the experiences.

The handbook describes how an area in a liability investigation can be divided into smaller parts and that the activities of the operator should be linked to each part. The handbook also discusses the responsible operator and when its responsibility is limited.

Finally, the handbook describes how to communicate a liability investigation and that it is the supervision authority that can force the operator to do investigation and remediation of contaminated sites.

---

# INNEHÅLL

---

<b>1. INLEDNING.....</b>	<b>4</b>
<b>2. BAKGRUND .....</b>	<b>5</b>
<b>3. VEM UTREDER ANSVARET .....</b>	<b>6</b>
<b>4. ANSVARSUTREDNING FÖR ETT OMRÅDE MED FLERA FÖRORENANDE VERKSAMHETER</b>	<b>7</b>
<i>4.1 Områdesindelning .....</i>	<i>7</i>
<i>4.2 Ansvariga verksamhetsutövare.....</i>	<i>8</i>
4.2.1 Verksamhetshistorik .....	8
4.2.2 Ansvarig verksamhetsutövare .....	9
4.2.3 Skälighets- och rimlighetsbedömning.....	11
<b>5. FÖRANKRING OCH KOMMUNICERING AV ANSVARSUTREDNING .....</b>	<b>13</b>
<b>6. TILLSYN .....</b>	<b>14</b>
<b>7. REFERENSER.....</b>	<b>15</b>

# 1. INLEDNING

Sedan hösten 2015 driver Länsstyrelsen Östergötland ett EU- projekt, INSURE, inom EU-programmet Interreg Central Baltic. Projektet pågår under fyra år, 2015-2019 ([www.insureproject.se](http://www.insureproject.se)).

Projektet består av totalt sju partners från Sverige, Finland och Lettland;

- Länsstyrelsen Östergötland, Sverige
- Motala Kommun, Sverige
- Helsingfors universitet, Finland
- Populus Group Oy, Finland
- The Latvian Environment, Geology and Meteorology Centre, Lettland
- Vidzeme Planning Region, Lettland
- Valmiera City Council, Lettland

INSURE kommer att arbeta för att minska utsläppen av giftiga ämnen från förorenade områden till Östersjön genom tre delar:

- Hållbar sanering av förorenade områden
- Strategiska metoder för hantering av förorenade områden
- Tekniska verktyg för visualisering av förorenade områden

En stor del av Länsstyrelsens arbete i projektet är att finna bättre metoder för tillsynsarbetet avseende förorenade områden och hållbara saneringsmetoder. Denna handbok är en del i det arbetet och ingår som en aktivitet inom Strategiska metoder för hantering av förorenade områden. Handboken har tagits fram av Länsstyrelsen Östergötland.

## 2. BAKGRUND

En tillsynsmyndighet kan utreda efterbehandlingsansvaret på olika sätt. Ibland är det relativt enkelt att veta hur ansvarsutredningen ska utformas, t.ex. när det förorenade området är väl avgränsat och det funnits få förorenande verksamheter under en begränsad tid. I andra fall kan det vara svårt att veta hur man ska utreda ansvaret på ett bra sätt.

Denna rapport vänder sig till den som ska utreda efterbehandlingsansvar för ett större område som omfattar flera förorenade områden. Det kan finnas ett behov av att utreda ansvar för ett större geografisk område med flera förorenade områden i samband med exploateringar, t.ex. när kommunen vill förändra ett industriområde till ett bostadsområde. Sedan 2016 är det möjligt att få statsbidrag för sanering vid bostadsbyggande. För att kunna få statsbidrag måste ansvaret för området utredas eftersom det inte är möjligt att få statsbidrag för den delen där det finns en ansvarig. Övriga kriterier och förutsättningarna för statsbidrag vid bostadsbyggande beskrivs utförligt i Naturvårdsverkets vägledning (Naturvårdsverket 2016) och berörs inte vidare i denna rapport.

Det finns också ett behov av att utreda ansvar om man ställa krav med anledning av föroreningspåverkan på en gemensam recipient med många olika verksamhetsutövare, t.ex. en sjö som är belägen centralt i en tätort och som också påverkats av flera omkringliggande industrier.

Rapporten gör inget anspråk på att vara heltäckande. Syftet är att visa på olika angreppssätt som gör det möjligt att utreda ansvar på ett område med flera förorenande verksamheter. Inom INSURE kommer Länsstyrelsen Östergötland och Motala kommun testa de olika angreppssätten och därefter utifrån dessa erfarenheter uppdatera rapporten till en version 2.

Målgruppen är främst Länsstyrelser och kommuner som utreder ansvaret i sin tillsynsroll.

## 3. VEM UTREDER ANSVARET

Att utreda ansvar är en tillsynsuppgift, eftersom tillsynsmyndigheten måste veta vem man ska rikta ett föreläggande mot, dvs. vem som är adressat för myndighetens beslut. Det är därför oftast tillsynsmyndigheten som utreder ansvaret genom att ta fram en ansvarsutredning.

Det finns dock inget som hindrar att annan än tillsynsmyndigheten upprättar en ansvarsutredning. För t.ex. en sjö som är recipient för många förorenade områden, kan det visa sig att både kommunen och länsstyrelsen kan ha ett tillsynsansvar. En dialog behöver då föras mellan kommunen och Länsstyrelsen om hur en ansvarsutredning för området ska tas fram. Om Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för flera av de mer betydande förorenade verksamheterna kan det vara lämpligt att Länsstyrelsen får ansvar för att ta fram själva ansvarsutredningen, medan kommunen då får bistå med att ta fram underlag för de förorenade områden som de har tillsynsansvar för. Oavsett vem som tar fram ansvarsutredningen så underlättas hanteringen om det finns en huvudansvarig miljöinspektör på kommunen och en huvudansvarig handläggare på Länsstyrelsen som kan ha en kontinuerlig dialog om ärendet.

Vid ansökan om statsbidrag vid bostadsbyggande kan kommunens exploateringsenhet ha ett intresse av att utreda ansvaret för att se vilka möjligheter det finns att ansöka om statsbidrag.



# 4. ANSVARSUTREDNING FÖR ETT OMRÅDE MED FLERA FÖRORENANDE VERKSAMHETER

Vägledning kring vad som bör ingå i en ansvarsutredning framgår av Naturvårdsverkets rapport om efterbehandlingsansvar (Naturvårdsverket 2012). Vidare har länsstyrelsernas juristsamverkansgrupp för efterbehandlingsfrågor tagit fram ett PM om att utreda ansvar ([www.ebhportalen.se](http://www.ebhportalen.se)), där bl.a. de olika typerna av ansvarsutredningar beskrivs. Detta kapitel tar enbart upp några aspekter som du särskilt bör beakta när du ska ta fram en ansvarsutredning för ett geografiskt område som omfattar eller påverkats av flera förorenande verksamheter.

## 4.1 Områdesindelning

Vid hantering av större geografiska områden i en ansvarsutredning bör en områdesindelning göras. Denna områdesindelning kan göras på olika sätt beroende på områdets specifika egenskaper men också utifrån syftet med ansvarsutredningen.

En indelning kan göras utifrån naturliga förutsättningar och markförhållanden som t.ex. våtmark, skogsparti eller asfaltsyta.

Om syftet är att få statsbidrag för sanering vid bostadsbyggande blir området för detaljplanen den yttre avgränsningen vid framtagandet av ansvarsutredningen. Inom denna yta har troligtvis flera verksamheter varit verksamma och gett upphov till föroreningsituationen.

Om det av undersökningarna på området framgår hur föroreningsituationen skiljer sig åt och vilka de dominerande föroreningarna är inom olika delar av området är det lämpligt att göra en indelning av området som bygger på föroreningsituationen. För ett stort industriområde som är föremål för en ansvarsutredning så är det ganska vanligt att man utgår från olika verksamhetsområden. Dessa brukar vanligtvis kunna vara tydliga på ett stort industriområde.

Ett annat angreppssätt kan vara att för ett större område, t.ex. vid stadsomvandling, dela upp området utifrån den markanvändning som planeras och göra en ansvarsutredning för respektive markanvändning. Då kan krav ställas på ansvariga i takt med att stadsomvandlingen utförs.

Det kan också uppstå situationer där föroreningen inte kan kopplas till de verksamhetsprocesser som bedrivits på området, t.ex. om området fyllts ut med förorenade fyllnadsmassor. Då gäller det att utreda varför, hur och när dessa massor har tillkommit. En arkeologisk utredning kan då vara till hjälp för att få svar på frågan när fyllnadsmassorna tillfördes området. I dessa fall bör områdesindelningen utgå från uppkomsten och hanteringen av fyllnadsmassor istället.

Det kan också vara lämpligt att dela in en recipient i olika delområden. Det kan t.ex. finnas geografiska områdesindelningar i form av vikar och/eller olika djuphålor i sjön. Fiberbankars utbredning kan vara ett annat exempel på indelning då de oftast kan avgränsas i en sjö och också härledas till en viss typ av verksamhet.

Oavsett vilken områdesindelning som väljs, bör en karta bifogas till ansvarsutredningen som tydligt visar på områdets utseende och eventuella indelning i delområden. I ansvarsutredningen bör det framgå och beskrivas hur områdesindelningen har gjorts. Varje område bör namnges så att resonemanget i ansvarsutredningen tydligt går att följa.

## 4.2 Ansvariga verksamhetsutövare

### 4.2.1 Verksamhetshistorik

En viktig del i ansvarsutredningen är den historiska redogörelsen för de verksamheter som gett upphov till föroreningssituationen inom området som helhet. Underlag för denna beskrivning finns ofta i EBH-stödet i form av MIFO-blanketter från tidigare genomförda inventeringar, alternativt i form av annat utredningsunderlag. Om det saknas underlag kan detta behöva begäras in från ansvariga verksamhetsutövare alternativt efterfrågas i olika arkiv eller liknande. Det behöver finnas en beskrivning av under vilka tidsperioder olika verksamheter har bedrivits och i vilken omfattning.

Om området är uppdelat i delområden behöver det för varje delområde beskrivas hur föroreningssituationen skiljer sig åt, vilka de dominerande föroreningarna är och vilka verksamheter som bidragit till dessa föroreningar i mer än endast begränsad omfattning.

Det är alltså möjligt att samma verksamhet får beskrivas flera gånger om det är så att de bidragit till föroreningsituationen i flera delområden.

Verksamheter som inte bedöms ha gett upphov till några betydande föroreningar kan beskrivas översiktligt, antingen under en rubrik "Övriga verksamhetsutövare" eller att man i en allmän kommentar beskriver vilka övriga verksamheter som har bedrivits inom delområdet. Det kan räcka med att ange namn på verksamhetsutövaren alternativt ange vilken typ av verksamhet som bedrivits. Om verksamhetstid och organisationsnummer finns tillgängligt, så kan man med fördel ange detta men någon särskild efterforskning för att få fram dessa uppgifter behövs inte.

Om det exempelvis är sågverk med dopkning som gett upphov till den dominerande föroreningen inom delområde A så behöver verksamheten och dess processer beskrivas samt under vilken tidsperiod denna verksamhet bedrivits. Om det inom samma område bedrivits måleri och denna verksamhet inte bedöms ha gett upphov till några betydande föroreningar i delområdet, så kan det räcka att konstatera om att inom delområde A har också målerifirman Månsson bedrivit verksamhet. Mer uppgifter om den verksamheten behövs alltså inte tas fram.

## 4.2.2 Ansvarig verksamhetsutövare

I ansvarsutredningen under rubriken "ansvariga verksamhetsutövare" beskrivs med utgångspunkt i den tidigare beskrivna verksamhetshistoriken och föroreningsituationen, vilka juridiska personer som är ansvariga för den uppkomna föroreningsituationen inom delområdet. De ansvariga anges med organisationsnummer, om sådant finns.

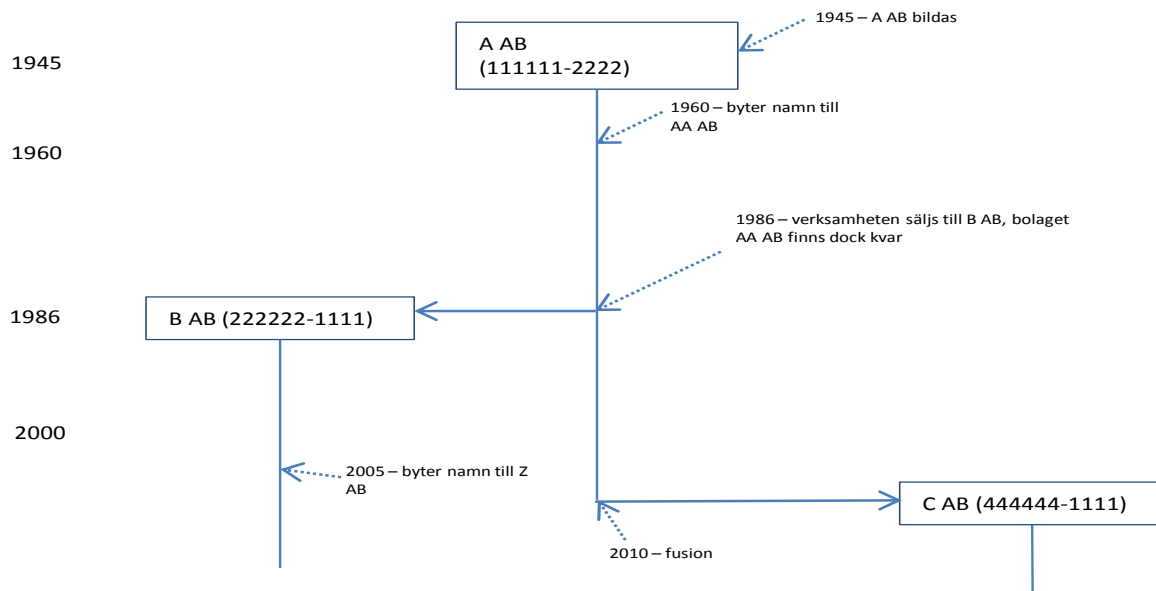
Om området är uppdelat i delområden är det bra att först redogöra för vilka som är ansvariga verksamhetsutövare inom respektive delområde, och då ange verksamhetstid kopplat till de föroreningar som verksamhetsutövarna misstänks ha gett upphov till och som finns beskrivna under avsnittet verksamhetshistorik.

För att kunna ge en verksamhetsutövare ett efterbehandlingsansvar måste dess verksamhet ha bidragit till föroreningskadan. I ett större område som omfattar flera förorenade verksamheter måste det alltså visas att bolaget har bidragit till föroreningskadan för att man ska bli efterbehandlingsansvarig.

Samtliga verksamhetsutövare som är ansvariga bör beskrivas. Det är särskilt viktigt om ansvarsutredningen görs i syfte att ansöka om statsbidrag eftersom det har varit en återkommande brist i de ansvarsutredningar som Naturvårdsverket inte godkänt.

Vid lång historik av namnbyten, fusioner och inkråmsöverlåtelser kan det vara bra att göra ett "ansvarsträd" där man utifrån organisationsnummer (en gren/linje för ett organisationsnummer) ser hur bolaget ändrat namn och fusionerats m.m. utefter en tidslinje. Ett eller flera "ansvarsträd" kan behövas göra för varje delområde. Exempel på utformning av ett "ansvarsträd" för en verksamhet visas i figur 1.

I det fall det finns något delområde där det i dagsläget saknas ansvarig verksamhetsutövare som kan bekosta eller utföra avhjälpandet, bör det utredas om det skulle kunna vara aktuellt med ett fastighetsförvävaransvar enligt Miljöbalken 10 kap. 3 §.



Figur 1 Exempel på "ansvarsträd". Här har fusion markeras med en heldragen linje från linjen för det organisationsnumret. En inkråmsöverlåtelse, dvs. övertagande av verksamhet och inventarier men inte själva organisationsnumret, har här markerats på samma sätt fast med en streckad linje då det inte är själva organisationsnumret som överläts utan verksamheten och därmed ett visst ansvar kopplat till denna

## 4.2.3 Skälighets- och rimlighetsbedömning

När det är klargjort vilka som är ansvariga för de undersökningar och/eller åtgärder som behöver göras med anledning av föroreningssituationen ska det göras en rimlighets- och skälighetsbedömning av ansvaret. Skälighetsavvägningen görs i två steg. Först utreds vad som är miljömässigt motiverat och rimligt ur kostnadssynpunkt, sedan bedöms ansvarets omfattning. Hur skälighetsbedömning av verksamhetsutövarens ansvar bör göras framgår av länsstyrelsernas juristsamverkansgrupps PM om att bedöma skäligheten ([www.ebhportalen.se](http://www.ebhportalen.se)).

I enlighet med praxis saknas generellt sett anledning att jämka verksamhetsutövarens skäliga ansvar för utredningar och undersökningar, som inte är åtgärdsförberedande (se rättsfall Arvamet, Klostersfabriker och Balticgruppen)

Utrednings- och undersökningsansvaret omfattas dock enbart utifrån de föroreningar som bolaget gett upphov till. Det är alltså inte möjligt att ålägga ett bolag undersökningsansvar för ett visst ämne om bolaget kan visa att dess verksamhet inte kan ha bidragit till föroreningsskadan. Detta framgår av Falkvarvsdomen där Mark- och miljööverdomstolen anser, med hänvisning till förarbetena till 10 kap 4 § miljöbalken, att om en verksamhetsutövare kan visa att en del av föroreningen endast beror på åtgärder av andra verksamhetsutövare är det inte skäligt att ålägga honom efterbehandlingsansvar för den delen av föroreningen. Därför jämkades bolagets utredningsansvar genom att ett flertal av ämnena utgick från utredningskravet (se rättsfall Falkvarv).

I det fall ansvarsutredning görs inför en åtgärd av föroreningssituationen blir bedömningen av adressaternas andel av ansvaret något annorlunda än om det handlar om undersökningar. Normalt sett finns det fler skäl för att jämka ansvaret när det gäller åtgärder jämfört med när det gäller undersökningar. I praxis har det hittills varit den så kallade "tidsaspekten" som tydligast har prövats vid jämkning av ansvaret. Av praxis (se rättsfall Hjortsberga och Tölö) följer att ansvaret för föroreningar som uppstått före 1960 ska jämkas bort helt, att ansvaret för föroreningar som uppstått under 1960-talet ska jämkas till viss del, samt att ansvaret för föroreningar som uppstått efter 1969 inte ska jämkas alls med hänvisning till tidsaspekten (se mall för beräkning av tidsaspekten, [www.ebhportale.se](http://www.ebhportale.se)). Det är dock viktigt att tänka på att även andra aspekter än "tidsaspekten" kan enligt 10 kap. 4 § vara aktuella att beakta i ansvarsutredningen.

Vid en uträkning av den totala procentuella andelen av ansvaret som verksamhetsutövarna får stå för solidariskt, är det att föredra att titta på området som helhet. Att först räkna ut skäligheten för respektive område kan verka mer korrekt och rättvist, men kan leda till svårigheter när det ska göras en sammanvägning av resultaten av uträkningarna, speciellt om några parametrar i uträkningen av andelen ansvar är osäkra eller behöver justeras. Det är därför att föredra att göra en samlad skälighetsberäkning för området som helhet. Speciellt användbart borde detta förfaringssätt vara vid ansökan om statsbidrag vid bostadsbyggande. Då är det troligt att någon annan är ansvariga bolag enligt ansvarsutredningen tar kostnaden för den delen där inget bidrag kan erhållas.

# 5. FÖRANKRING OCH KOMMUNICERING AV ANSVARsutredning

Speciellt vid omfattande ansvarsutredningar på platser där många verksamhetsutövare bedrivit verksamhet kan det vara viktigt att kommunicera faktauppgifterna i ett tidigt skede för att få hjälp av berörda verksamhetsutövare med t.ex. verksamhetstider, processbeskrivningar, produktionsuppgifter. Det kan vara bra att ha ett informationsmöte med berörda som bedöms ha ett visst ansvar för föroreningsituationen samt berörda fastighetsägare. De får då möjlighet att komma med relevanta synpunkter som kan beaktas i den slutliga versionen. I de fall det finns flera tillsynsmyndigheter för området, t.ex. både kommunen och Länsstyrelsen, bör båda tillsynsmyndigheterna närvara vid informationsmötet, även om en av dem tagit på sig att ta fram ansvarsutredning för området i stort.

Vid kommunikeringen ges verksamhetsutövaren möjlighet att korrigera eventuella felaktigheter och komplettera med uppgifter. Då kan tillsynsmyndigheter samarbeta, men om vi efterfrågar uppgifter som behövs för tillsynen t.ex. med stöd av 26 kap. 21 § miljöbalken så ska krav ställas från tillsynsmyndigheten, se kap 6.

I de fall ansvarsutredningen ligger till grund för en ansökan om statsbidrag bör Naturvårdsverket få ansvarsutredningen för granskning. Först när tillsynsmyndigheten får besked från Naturvårdsverket om att de instämmer med tillsynsmyndighetens bedömning, bör ansvarsutredningen slutligt kommuniceras med berörda verksamhetsutövare och fastighetsägare.

## 6. TILLSYN

Vem som är tillsynsmyndighet framgår av miljötillsynsförordningen. Länsstyrelsen, kommunen eller generalläkaren kan vara tillsynsmyndighet för ett förorenat område.

Inom ett större geografiskt område, t.ex. på ett industriområde där det bedrivits många olika typer av verksamheter kan det förekomma att både kommunen och länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för en eller flera av verksamheterna. Tillsyn kan endast överlåtas från länsstyrelse till kommun. Om det är önskvärt att endast en tillsynsmyndighet agerar inom området så bör tillsynen överlåtas till kommunen så att kommunen kan agera tillsynsmyndighet för hela det geografiska området.

En ansvarsutredning kan alltså upprättas av någon annan än tillsynsmyndigheten men när krav ska riktas mot någon ansvarig ska dessa krav ställas av tillsynsmyndigheten. Detta gäller alltifrån att få in uppgifter om platsens verksamhetshistorik till att utföra undersökningar eller genomföra avhjälpandeåtgärder på området.

Tillsynsmyndigheten kan under utredningsskedet välja att ställa krav på de verksamhetsutövare som i betydande grad bedöms ha bidragit till föroreningssituationen. Du behöver alltså inte ha en komplett ansvarsutredning för att kunna ställa krav om undersökningar. I praktiken innebär det att om det finns en eller flera verksamhetsutövare som bedrivit verksamhet under längre tid eller som bidragit till betydande tillfälliga utsläpp, läckage eller liknande så kan dessa göras efterbehandlingsansvariga för den förorening som de bidragit med eftersom det enligt praxis sällan är motiverat att i undersökningsskedet jämkas omfattningen av ansvaret. Tillsynsmyndigheten kan vända sig till vem som helst av de ansvariga juridiska personerna för att utkräva hela det ansvar som omfattas av solidariteten (Naturvårdsverket 2012). Begränsningen är att undersökningsansvaret omfattas enbart utifrån de föroreningar som bolaget gett upphov till. För att bedöma behovet av riskreducerande åtgärder på ett område måste du ha en helhetsbild av föroreningssituationen, men det kanske inte är skäligt att ålägga en ansvarig verksamhetsutövare att ta fram hela denna bild.



## 7. REFERENSER

### Publikationer:

Naturvårdsverket 2012. Efterbehandlingsansvar – en vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis. Rapport 6501

Naturvårdsverket 2016. Statligt stöd för avhjälpande av föroreningsskador inför bostadsbyggande – en vägledning och förutsättningar och tillämpning. 2016-11-28.

### Webbsidor:

[www.insureproject.se](http://www.insureproject.se) INSURE [2017-02-02]

[www.ebhportalen.se](http://www.ebhportalen.se) PM om att utreda ansvar för förorenade områden, 2015-08-28 [2017-02-22]

[www.ebhportalen.se](http://www.ebhportalen.se) PM om att bedöma skäligheten 2016 [2017-02-22]

[www.ebhportalen.se](http://www.ebhportalen.se) Mall för att beräkning av tidsaspekten 2016 [2017-02-22]

### Rättsfall:

Hjortsberga, Miljööverdomstolens avgörande mål i nummer M 5664-09

Arvamet, Miljööverdomstolens avgörande i mål nummer M 9822-02

Balticgruppen, Miljööverdomstolens avgörande i mål nummer M 816-05

Falkvarv, Mark- och miljööverdomstolens avgörande i mål nummer M 1784-13

Hjortsberga, Miljööverdomstolens avgörande mål i nummer M 5664-09

Klostets fabriker, Miljööverdomstolens avgöranden i mål nummer M 5338-04

Tölö, Miljööverdomstolens avgörande mål i nummer M 6231-09



Denna broschyr ingår som en del  
i projektet INSURE – Innovative  
Sustainable Remediation.

INSURE har som mål att fler  
förorenade markområden ska  
efterbehandlas, helst med hållbara  
metoder.