

# Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse

Delrapport inom projektet  
Tillsyn – efterbehandling av förorenade områden

RAPPORT 5490 • APRIL 2006



# Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse

Delrapport inom projektet  
Tillsyn – efterbehandling av förorenade områden

**Beställningar**

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: [natur@cm.se](mailto:natur@cm.se)

Postadress: CM-Gruppen, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: [www.naturvardsverket.se/bokhandeln](http://www.naturvardsverket.se/bokhandeln)

**Naturvårdsverket**

Tel: 08-698 10 00, fax: 08-20 29 25

E-post: [natur@naturvardsverket.se](mailto:natur@naturvardsverket.se)

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

ISBN 91-620-5490-2.pdf

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2006

Elektronisk publikation

Omslag: illustration Tobias Flygar

# Förord

För att förbättra möjligheterna att nå miljömålet Giftfri miljö och för att minska statens kostnader för efterbehandling av förorenade områden initierades under år 2004 ett tillsynsprojekt av Naturvårdsverket. Syftet med projektet är att i högre grad än i dag få till stånd efterbehandling av förorenade områden för vilka det finns någon som är ansvarig för utredningar och åtgärder. För flera prioriterade objekt kan krav på utredningar och åtgärder endast till viss del ställas på verksamhetsutövare och fastighetsägare. I sådana fall kan en väg för att nå fram till att området blir efterbehandlat vara att träffa en överenskommelse om finansiering på frivillig väg med den eller de verksamhetsutövare som är ansvariga. Frivilliga finansieringslösningar är ett intressant alternativ och metoden är effektiv för både myndigheter och verksamhetsutövare eftersom den sparar tid jämfört med en rättslig prövning. Denna rapport behandlar i huvudsak frivilliglösningar genom avtal.

Huvudsyftet med rapporten är således att visa hur en överenskommelse kan arbetas fram för att lösa finansieringsfrågan i samband med efterbehandling av ett förorenat område utan att meddela ett föreläggande. Konkret innebär det att tillsynsmyndigheten utifrån en ansvarsutredning och en skälighetsavvägning tar upp frågan om ansvar med en verksamhetsutövare och genom överläggningar kommer fram till ett ansvar som kan fastställas genom en överenskommelse och bekräftas genom ett beslut från tillsynsmyndigheten. Alternativet är den så kallade föreläggandevägen, vilken innebär en mer traditionell roll för tillsynsmyndigheten genom att den fastslår verksamhetsutövarens ansvar genom ett föreläggande. Mer om de olika alternativen och dess fördelar och nackdelar återfinns i rapporten.

Rapporten vänder sig främst till handläggare på kommuner och länsstyrelser som ett komplement till rapporten *Ansvar för miljöskulder i mark och vatten* (Naturvårdsverkets rapport 5242). Den utgör en underlagsrapport inom projektet *Tillsyn och egenansvar - Plan för ökade insatser för efterbehandling av förorenade områden*.

Rapporten har utarbetats av länsassessor Sofie Hermansson och avdelningschef Bengt Josefsson vid Länsstyrelsen i Jönköpings län samt rättschef Lars Nyberg vid Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Projektledare respektive delprojektledare har varit avdelningsdirektör Per Gullbring och avdelningsdirektör Mikael Stark på enheten för förorenade områden vid Naturvårdsverket. Övriga deltagare från Naturvårdsverket har varit avdelningsdirektör Rikard Janson på enheten för miljöjuridik.

Stockholm i april 2006  
Naturvårdsverket

# Innehåll

<b>FÖRORD</b>	<b>3</b>
<b>INNEHÅLL</b>	<b>4</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>6</b>
<b>SUMMARY</b>	<b>8</b>
<b>INLEDNING</b>	<b>10</b>
Bakgrund till arbetet med förorenade områden	10
Innehållet i denna rapport	10
<b>REGELSYSTEMEN</b>	<b>12</b>
Inledning	12
10 kap. miljöbalken	12
Bidragsförordningen	13
Sammanfattning	15
<b>ANSVARsutredning</b>	<b>16</b>
Inledning	16
Utformning av ansvarsutredning	16
Skälighetsbedömning	18
Ansvarsutredningen och Naturvårdsverket	19
Ansvarsutredningen och den ansvarige verksamhetsutövaren	20
Sammanfattning	20
<b>AVSTÄMNINGSMÖTE</b>	<b>22</b>
Inledning	22
Mötet	23
Kallelse till mötet	23
Mötesdeltagare	23
Mötets innehåll	24
Sammanfattning	25
<b>ÖVERLÄGGNINGAR</b>	<b>26</b>
Inledning	26
Mötet	27
Förberedelser	27
Överläggningar	28

Resultatlösa överläggningar	28
Sammanfattning	29
<b>AVTAL</b>	<b>30</b>
Inledning	30
Avtalets utformning	31
<b>BESLUT</b>	<b>43</b>
<b>ROLLER</b>	<b>44</b>
<b>MEDIAKONTAKTER</b>	<b>46</b>
<b>FLÖDESSCHEMAN</b>	<b>47</b>
10.1 Flödesschema från undersökningar till avtal	47
10.2 Flödesschema från ansvarsutredning till bidrag	48
<b>CHECKLISTA</b>	<b>49</b>
1. Ansvarsutredning	49
2. Avstämningsmöte	49
3. Överläggningar	49
4. Avtal - Beslut	50
<b>KÄLLFÖRTECKNING</b>	<b>51</b>
<b>BILAGEFÖRTECKNING</b>	<b>52</b>
<b>BILAGA 1</b>	<b>1</b>
<b>BILAGA 2</b>	<b>1</b>
<b>BILAGA 3</b>	<b>3</b>

# Sammanfattning

Denna rapport ger förslag på hur man kan hantera ansvarsfrågan i samband med efterbehandling av förorenade områden utan att använda föreläggande. Arbetet med förorenade områden bedrivs enligt miljöbalken och syftar till att efterbehandla de många områden i Sverige som förorenats främst av industriell verksamhet.

I arbetet med förorenade områden utarbetar tillsynsmyndigheten en ansvarsutredning. Denna syftar till att fastställa om ansvarig för efterbehandling finns och vad som är skäligt att utkräva av denne. Utifrån ansvarsutredningen kan sedan tillsynsmyndigheten besluta om ett föreläggande att utföra en undersökning eller en åtgärd alternativt träffa en överenskommelse med den ansvarige verksamhetsutövaren. Det är det sista alternativet som denna rapport i första hand behandlar.

Det kan vara en miljömässig och ekonomisk vinst att ta ett helhetsgrepp om ett förorenat område och göra en efterbehandling som går utöver den del som verksamhetsutövaren har ansvar för. I ett sådant fall ska en del bekostas av verksamhetsutövaren och en del av staten.

För att en överenskommelse skall kunna bli aktuell krävs, om statliga bidrag skall komplettera denna, att det förorenade området är ett prioriterat objekt. Prioritering sker främst utifrån ett riskbedömningsperspektiv, vilket innebär att det aktuella området skall tillhöra riskklass 1 enligt MIFO<sup>1</sup>.

Det ansvar som tillsynsmyndigheten anser att en verksamhetsutövare skall bära uttrycks i vanliga fall med ett föreläggande. Inget hindrar emellertid att det förs en diskussion mellan tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren och att det i denna diskussion skapas en samsyn beträffande vilka åtgärder som bör vidtas och till vilken del verksamhetsutövaren skall finansiera dessa. En överenskommelse mellan verksamhetsutövaren och myndigheten kan därför ibland vara en effektivare lösning än ett föreläggande. Detta under förutsättning att verksamhetsutövarens ansvar inte förhandlas bort, till nackdel för det allmänna. En grundligt utförd ansvarsutredning är viktig för att få ett bra resultat.

När tillsynsmyndigheterna arbetar med frågor kring förorenade områden tillämpas reglerna i 10 kap. och 26 kap. miljöbalken samt förordningen om tillsyn enligt miljöbalken. Dessa reglerar den del där ett ansvar för en verksamhetsutövare föreligger. Bidragsförordningen å sin sida kompletterar nämnda regler genom att lämna utrymme för staten att täcka den del av kostnaden som inte omfattas av något ansvar enligt miljöbalken.

I kommunernas arbete med förorenade områden måste man vara extra uppmärksam i de fall där kommunen både är tillsynsmyndighet och ansvarig verksamhetsutövare. Att ett kommunalt tillsynsorgan har tillsyn över kommunal verksamhet ställer stora krav på objektivitet. Kommunen axlar dessutom ofta rollen som huvudman för större efterbehandlingsprojekt.

---

<sup>1</sup> Kvalitetsmanualen, avsnitt 9 – s.1

Naturvårdsverket fattar beslut enligt bidragsförordningen om den del i efterbehandlingsprojektet som verksamhetsutövaren inte kommer att svara för. Myndigheternas och kommunens olika roller utvecklas vidare i avsnitt ”Roller” på sid 44.

Innan en överenskommelse kan träffas mellan tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren krävs att parterna träffas. På mötena måste lämpliga personer delta och minnesanteckningar föras. Naturvårdsverket är den aktör som skall fatta beslut om att bidra med de pengar som verksamhetsutövaren inte kommer att svara för och på så vis fyller Naturvårdsverket en viktig funktion i arbetet med överenskommelser för förorenade områden. I samband med beslut om bidrag gör Naturvårdsverket en egen bedömning av ansvarsfrågan. Tillsynsmyndigheten ska å sin sida fatta beslut om ansvaret och hur detta skall ta sig uttryck; åtgärder, pengar, material eller dylikt. Det tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren kommer överens om skall dokumenteras och därefter bekräftas av tillsynsmyndigheten genom ett beslut i enlighet med myndighetens beslutsordning.

Exempel på hur ett avtal och ett beslut kan formuleras återfinns i denna rapport. Till hjälp för tillsynsmyndigheten finns även två flödesscheman och en checklista. Dessa syftar till att enkelt och överskådligt beskriva olika processer som är aktuella i arbetet med förorenade områden.



# Summary

This report offers recommendations for handling responsibility in connection with the remediation of contaminated sites, without the use of injunctions. Work on contaminated sites is carried out under the Environmental Code and is aimed at remediation of the numerous sites in Sweden that have been polluted mainly through industrial activities.

When working with contaminated sites, the inspection and enforcement authority prepares a liability investigation. This aims to determine whether someone can be found liable and, if so, how much it is deemed reasonable to demand in payment. Based on the liability investigation, the supervising authority may then decide to issue an order for an investigation or measure to be carried out, or, alternatively, reach an agreement with the liable operator. This report deals mainly with the latter alternative.

It could be of environmental and economic benefit to take an overall view of a contaminated site and carry out remediation outside the area for which the operator is liable. In such cases, this should be financed partly by the operator and partly by the State.

When the State provides part of the funding, the site must be prioritised for an agreement to be considered. Prioritisation is mainly based on risk assessment, i.e. the site in question must be assigned to risk class 1 according to MIFO (Swedish Methods for Inventories of Contaminated Sites)<sup>2</sup>.

The liability bestowed on the operator by the inspection and enforcement authority normally takes the form of an injunction order. However, there is nothing to prevent a discussion between the supervising authority and the operator, which may lead to an agreement regarding which measures to be taken and to what extent these will be paid for by the operator. An agreement between the inspection and enforcement authority and the operator can therefore sometimes be a more effective solution than an injunction. This is on the assumption that the operator's responsibility is not negotiated away to the detriment of the public interest. A thorough liability investigation is important for a good result.

When working with issues connected with contaminated sites, the inspection and enforcement authorities apply the regulations in Chapters 10 and 26 in the Environmental Code and the Ordinance on Inspection and Enforcement under the Environmental Code. These regulate the areas for which the operator is liable. The Grants Ordinance, on the other hand, complements the aforementioned regulations by allowing scope for the Government to cover costs not embraced by responsibilities under the Environmental Code.

When municipalities are involved in contaminated sites, it is important to be extra vigilant in cases where the municipality is both the inspection and enforcement authority and the liable operator. A municipality as supervising authority over

---

<sup>2</sup> Quality Manual, Section 9 - p.1

municipal operations puts great demands on objectivity. In addition, the municipality often has the role of managing major remediation projects.

The Swedish Environmental Protection Agency makes decision under the Grants Ordinance regarding the part of the remediation project that is not covered by the operator. The different roles of authorities and municipalities are further described in the section about roles, beginning on page 44.

Before an agreement can be made between the inspection and enforcement authority and the operator, the parties must meet.. The meetings must be minuted and attended by relevant experts. The Swedish Environmental Protection Agency is responsible for decisions on funding not covered by the operator, and in this way plays an important role in the work with agreements on contaminated sites. In connection with decisions on financial aid the Swedish EPA carries out its own liability assessment. The inspection and enforcement authority, on the other hand, makes decisions concerning liability and how this should be expressed; as measures, money, materials, etc. What has been agreed by the inspection and enforcement authority and the operator must be documented and subsequently confirmed by the authority in accordance with the authority's decision-making procedure.

Examples of how agreements and decisions may be worded are included in this report. Flow charts and a checklist have been designed to help inspection and enforcement authorities in their work. These aim at a simple and comprehensive description of the various processes involved in site remediation.

# Inledning

## Bakgrund till arbetet med förorenade områden

På många håll i landet är förorenade områden ett problem. I den miljölagstiftning som växt fram under 1970-talet och framåt har samhället allteftersom flyttat fram positionerna och ansvaret för den enskilde verksamhetsutövaren har blivit allt större. Numer finns i 10 kap. miljöbalken regler om att förorenaren bär ett ansvar för efterbehandlingen av ett förorenat område.

Arbetet med att föra in ett ansvar för verksamhetsutövaren har skett stegvis. Ansvaret enligt miljöbalken är dock fortfarande begränsat. Miljöbalkens ansvarssystem behandlas närmare nedan men i korthet avgränsas ansvaret av om verksamheten bedrivits efter år 1969. Dessutom ansvarar verksamhetsutövaren endast för skäliga efterbehandlingsåtgärder och ansvaret skall jämkas med hänsyn till bland annat hur lång tid som förflutit sedan verksamheten upphörde. Ansvaret enligt 10 kap. miljöbalken är således inte alltid tillräckligt för att åstadkomma en fullständig efterbehandling av ett förorenat område. Av detta skäl har det tillskapats en statlig bidragsform som kan finansiera den del av kostnaden som inte omfattas av 10 kap. miljöbalken. Bidragssystemet regleras av förordningen (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för utredning och efterbehandling av förorenade områden<sup>3</sup>, nedan kallad bidragsförordningen. Även detta regelsystem behandlas närmare nedan.

Arbetet med att efterbehandla förorenade områden är en viktig arbetsuppgift för tillsynsmyndigheterna. Bortsett från den uppenbara betydelsen av att komma tillrätta med den tidiga industriepokens miljöbelastningar har de gamla industriområdena ofta attraktiva lägen. Efter åtgärder kan marken få ett högt värde för ny verksamhet.

Kort och mycket förenklat handlar arbetet med förorenade områden om att få 10 kap. miljöbalken och bidragsförordningen att fungera tillsammans. Med finansiering från båda dessa regelsystem kan ett förorenat område åtgärdas.

## Innehållet i denna rapport

Ovan framgår att denna rapport behandlar reglerna i miljöbalken och bidragsförordningen för arbetet med efterbehandling av förorenade områden. Rapporten innehåller även ett kapitel om ansvarsutredningen som är grunden för det praktiska arbetet med att finna en ansvarig verksamhetsutövare.

---

<sup>3</sup> Se bilaga 3

Därpå följer en redogörelse, baserad på praktisk erfarenhet, för hur tillsynsmyndigheten och den ansvarige verksamhetsutövaren kan komma överens om hur ett bidrag till efterbehandlingsåtgärder kan formuleras och som motsvarar det ansvar som tillsynsmyndigheten anser föreligger. Det är dock viktigt att komma ihåg att det som beskrivs i denna rapport på intet sätt är en allmängiltig lösning, utan alla situationer kommer att på något sätt skilja sig från tidigare erfarenheter.

Huvudmålet med rapporten är att visa på hur en överenskommelse kan arbetas fram, för att på frivillig väg hantera ansvarsfrågan i samband med efterbehandling av ett förorenat område. Målet för arbetet måste vara att arbeta fram en överenskommelse som avspeglar det ansvar som kan utkrävas med stöd av 10 kap. miljöbalken. Tillsynsmyndigheten måste alltid ha i åtanke att även den så kallade frivilligvägen kantas av lagkrav och att ansvaret inte kan förhandlas bort till nackdel för det allmänna. Med frivilligvägen avses i rapporten att tillsynsmyndigheten utifrån en ansvarsutredning och en skälighetsavvägning tar upp frågan om ansvar med en verksamhetsutövare och genom överläggningar kommer fram till ett ansvar som kan fixeras genom en överenskommelse och bekräftas av ett beslut från tillsynsmyndigheten. Frivilligheten ligger således i möjligheten för verksamhetsutövaren att, inför risken att bli förelagd om att vidta vissa åtgärder, i stället välja att vidta dessa efter en särskild överenskommelse med tillsynsmyndigheten. Notera att endast prioriterade objekt kan komma ifråga för denna hantering i de fall statliga bidrag skall komplettera överenskommelsen. Alternativet till frivilligvägen är föreläggandevägen. Föreläggandevägen innebär en mer traditionell roll där tillsynsmyndigheten genom ett föreläggande fastslår ett ansvar för en verksamhetsutövare och hur detta skall komma till uttryck genom undersökningar, åtgärder eller dylikt. Mer om de olika alternativen och dess fördelar och nackdelar återfinns längre fram i rapporten.

Vi som har skrivit denna rapport har praktisk erfarenhet från arbetet med efterbehandling av förorenade områden och hoppas på detta sätt kunna dela med oss av våra erfarenheter och vår kunskap. Rapporten vänder sig främst till handläggare på kommuner och länsstyrelser runt om i landet och skall förhoppningsvis tjäna som praktisk vägledning i det dagliga arbetet. Ytterligare vägledning finns att hämta i den litteratur som behandlar ämnet förorenade områden. Här vill vi främst lyfta fram den så kallade Kvalitetsmanualen<sup>4</sup> och Naturvårdsverkets rapport 5242<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Efterbehandling av förorenade områden – Kvalitetsmanual för användning och hantering av bidrag till efterbehandling och sanering, *Naturvårdsverket*, Manual efterbehandling, utgåva 1, år 2003

<sup>5</sup> Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten – Miljöbalkens regler om skyldigheter och ansvar för förorenade områden, *Naturvårdsverket*, rapport 5242, år 2003

# Regelsystemen

## Inledning

När tillsynsmyndigheterna arbetar med frågor kring förorenade områden är det två regelsystem som används, dels 10 kap. och 26 kap. miljöbalken samt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken (punkt B5 alternativt B6), vilka reglerar den del där ett ansvar för en verksamhetsutövare föreligger, dels bidragsförordningen som lämnar utrymme för staten att täcka den del av kostnaden där det inte föreligger något ansvar för en verksamhetsutövare.

Kostnaden för att efterbehandla ett förorenat område kan alltså grovt sett sägas sönderfalla i två delar; den del för vilket verksamhetsutövaren har ett ansvar och den del där ansvaret inte kan utkrävas enligt 10 kap. miljöbalken. Den förstnämnda delen av finansieringen hämtas således från ett håll, 10 kap. miljöbalken, och den andra delen av finansieringen från ett annat håll, bidragsförordningen. Dessa två författningssystem kompletterar varandra och kommunernas och länsstyrelsernas roller är inte desamma i de bägge systemen. Arbetet med att få dessa system att samverka är det centrala i länsstyrelsens arbete med förorenade områden.

## 10 kap. miljöbalken

I 10 kap. miljöbalken föreskrivs att verksamhetsutövaren är ansvarig för efterbehandling av områden som är så förorenade att de kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Kapitlet är således inte tillämpligt på alla föroreningar utan enbart sådana som är så allvarliga att skada eller olägenhet kan uppkomma till följd av föroreningarna.

Finns flera verksamhetsutövare har de ett solidariskt ansvar med inbördes regressrätt.<sup>6</sup> För den händelse det saknas ansvarig verksamhetsutövare kan fastighetsägare som förvärvat fastigheten efter miljöbalkens ikraftträdande ådra sig ett ansvar.<sup>7</sup>

Ansvaret enligt 10 kap. miljöbalken har dock flera inskränkningar. Miljöbalkens ansvar omfattar exempelvis inte verksamheter vars faktiska drift har upphört före år 1969 och även i de fall ansvar föreligger bör noteras att ansvaret kan begränsas. Den ansvarige skall i skälig omfattning utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som behövs.<sup>8</sup> Ansvaret kan dessutom jämkas med hänsyn till bland annat den tid som förflutit sedan föroreningen ägt rum.

---

<sup>6</sup> 10 kap. 6 § MB och 20 kap. 2 § 7. MB

<sup>7</sup> 10 kap. 3 § MB

<sup>8</sup> 10 kap. 4 § MB

I arbetet med förorenade områden talas om överläggningar mellan tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare och att det träffas en överenskommelse om storleken på verksamhetsutövarens ansvar. Denna terminologi kan lätt leda tanken fel. När en kommun eller en länsstyrelse arbetar med frågor kring ett förorenat område agerar kommunen eller länsstyrelsen som tillsynsmyndighet. Det kan ifrågasättas om den traditionella tillsynsrollen kan sägas inrymma överläggningar för att fastställa verksamhetsutövarens ansvar för efterbehandlingsarbetena. Det kan emellertid hävdas att 26 kap. 1 § miljöbalken innehåller en sådan möjlighet. Enligt bestämmelsen skall tillsynsmyndigheten kontrollera efterlevnaden av miljöbalken och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten skall dessutom genom rådgivning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att miljöbalkens ändamål skall kunna tillgodoses.

Bestämmelsen om tillsynsmyndighetens möjligheter att agera är således ganska vitt formulerad. Som tillsynsmyndighet har kommunen eller länsstyrelsen naturligtvis ytterst att förelägga verksamhetsutövaren att vidta vissa efterbehandlingsarbeten enligt 10 kap. miljöbalken. Om verksamhetsutövaren inte är nöjd med ett sådant föreläggande kan det överklagas och överinstanserna får då avgöra frågan. Inget hindrar emellertid att det förs en diskussion mellan tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren och att det i denna diskussion skapas en samsyn beträffande vilka åtgärder som bör vidtas och till vilken del verksamhetsutövaren skall finansiera dessa. Kan en överenskommelse härvidlag nås finns inget som hindrar att överenskommelsen manifesteras genom ett beslut och att de efterbehandlingsåtgärder som överenskommit genomförs. Inget hindrar heller att verksamhetsutövarens ansvar i ett bidragsfinansierat projekt fullgörs genom att medel betalas i stället för att vissa åtgärder vidtas. Medlen bör då rimligen betalas till tillsynsmyndigheten som sedan uppdrar åt annan, normalt den kommun som åtagit sig huvudmannskapet, att vidta de åtgärder som överenskommit.

## Bidragsförordningen

Enligt bidragsförordningen får statsbidrag lämnas till åtgärder för utredning och efterbehandling av förorenade områden. Bidrag får endast betalas ut om ansvar enligt miljöbalken inte kan utkrävas. Det finns ytterligare två fall där bidragsförordningen kan tillämpas, nämligen om den ansvarige inte kan betala eller om det finns synnerliga skäl. Dessa två sistnämnda fall behandlas inte inom ramen för denna rapport.

Enligt bidragsförordningen får bidrag lämnas med högst 90 procent av den stödberättigade kostnaden. Regelmässigt är det en kommun som är huvudman för projektet och detta innebär att kommunen själv får stå för minst 10 procent av kostnaden. Egeninsatsen kan justeras om särskilda skäl föreligger.

Systematiken i bidragsförordningen är att länsstyrelsen ansöker om bidrag hos Naturvårdsverket baserat på bland annat de uppgifter och det ansvar som framkommer i ansvarsutredningen. Naturvårdsverket fattar därefter beslut om bidrag, varefter bidraget utbetalas till länsstyrelsen. Länsstyrelsen fattar härefter beslut om utbetalning av stödet till projektets huvudman, normalt kommunen.

Länsstyrelsens arbete enligt bidragsförordningen kompletterar dess arbete som tillsynsmyndighet enligt 10 kap. miljöbalken. Om länsstyrelsen som tillsynsmyndighet förelägger verksamhetsutövaren att vidta vissa efterbehandlingsåtgärder eller kommer överens med verksamhetsutövaren att denne skall utföra eller bekosta vissa åtgärder så är detta länsstyrelsens beslut. Naturvårdsverket, som bidragsutbetalande central myndighet, har dock i praktiken ett inflytande, eftersom Naturvårdsverket måste fatta beslut om att lämna statsbidrag till den del av arbetet som inte finansieras av verksamhetsutövaren. Finner Naturvårdsverket i en sådan situation att verksamhetsutövarens prestation är för liten i relation till Naturvårdsverkets bedömning riskeras att efterbehandlingsprojektet blir utan statligt bidrag och konsekvensen av det blir att projektet inte torde gå att genomföra. Genom förelägganden finns dock möjlighet att genomföra hela eller delar av projektet.

Det är viktigt att tillsynsmyndigheten och Naturvårdsverket finner fungerande rutiner så att arbetet i ett enskilt efterbehandlingsprojekt går smidigt. Naturvårdsverket måste för sin del känna att tillsynsmyndigheten träffar en uppgörelse om ansvaret på en rimlig nivå och inte gör felaktiga eftergifter och därigenom låter staten bekosta delar av efterbehandlingsarbetena som verksamhetsutövaren de facto skulle ha ett ansvar för. Detta vore en felaktig hushållning med statens medel. Det är viktigt att tillsynsmyndigheten i ett tidigt skede får en tydlig indikation från Naturvårdsverket om att det anser ansvarsnivån rimlig och att statligt bidrag kan påräknas. Om det inte är möjligt att nå en överenskommelse med Naturvårdsverket måste detta kunna konstateras i ett tidigt skede av arbetet. Om en tillsynsmyndighet lagt ned tid och möda på att ta fram en ansvarsutredning och efter långa och kanske segslitna överläggningar med verksamhetsutövaren får klart för sig att Naturvårdsverket inte accepterar resultatet så har både tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren tvingats lägga ned mycket onödigt arbete. Utöver vad som framgår här gäller i de fall där länsstyrelsen inte är tillsynsmyndighet att även länsstyrelsen skall uttala sig om den ansvarsbedömning som gjorts i ansvarsutredningen.

I Naturvårdsverkets regleringsbrev för budgetåret 2005 anges att ”Anslaget får disponeras för verkställighetskostnader samt för utrednings- och åtgärds kostnader som återkrävs av ansvariga enligt miljöbalken eller äldre lagstiftning.”<sup>9</sup> Motsvarande skrivning återfinns också i miljöpropositionen.<sup>10</sup> Detta är en förändring i jämförelse med tidigare år, vilken öppnat för en möjlighet att förskottera verksamhetsutövarens andel av efterbehandlingskostnaderna. Det är således inte alltid nödvändigt att lyckas nå en överenskommelse med verksamhetsutövaren innan arbetena kan komma igång, eftersom Naturvårdsverket kan finansiera den del av efterbehandlingskostnaden där det saknas ansvarig och förskottera den del av kostnaden som belöper på verksamhetsutövaren. Verksamhetsutövarens del får sedan återkrävas. Huvudregeln måste ändå vara att ansvaret skall fastställas innan arbetena kan påbörjas och att förskottering endast skall användas undantagsvis. Fall där förskottering torde kunna komma till användning är fall där det enskilda ansvaret är mycket litet eller fall där föreningen av miljöskäl måste åtgärdas omgående.

---

<sup>9</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Naturvårdsverket; punkt 34:4 s. 21

<sup>10</sup> Regeringens proposition 2004/05:150 Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag

## Sammanfattning

När tillsynsmyndigheten arbetar med frågor kring förorenade områden är det framför allt två problem som aktualiseras. Det första problemet är att de båda systemen (miljöbalken och bidragsförordningen) måste fås att fungera tillsammans för att full finansiering för efterbehandling av det förorenade området skall kunna åstadkommas. Det andra problemet är att finna en överenskommelse med den ansvarige verksamhetsutövaren som tillsynsmyndigheten anser acceptabel och som dessutom Naturvårdsverket anser rimlig så att Naturvårdsverket för sin del beslutar skjuta till de medel som saknas för att efterbehandlingsarbetena skall kunna bli verklighet.

Dessa problem är kopplade till varandra i så motto att det är viktigt att finna en modell för hur länsstyrelsen bedriver sitt arbete såväl som aktör enligt bidragsförordningen som tillsynsmyndighet för att på smidigaste sätt anpassa arbetet till Naturvårdsverkets arbetsrutiner som beslutande myndighet enligt bidragsförordningen.

I följande kapitel redovisas erfarenheterna från projekt där förhandlingar skett med en verksamhetsutövare och där Naturvårdsverket beslutat lämna statsbidrag motsvarande den del av kostnaden som inte verksamhetsutövaren ansvarar för.

I rapporten lämnas förslag på hur diskussionerna med verksamhetsutövaren kan bedrivas. Ingen diskussion är emellertid den andra lik och hur diskussionen i det enskilda fallet kommer att gestalta sig är omöjligt att förutse.



# Ansvarsutredning

## Inledning

Grundbulten, oavsett om verksamhetsutövarens ansvar fastställs genom ett föreläggande eller efter överläggningar mellan tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren, är en väl genomarbetad ansvarsutredning. Ansvarsutredningen skall utarbetas för att finna en eller flera ansvariga för undersökningar/utredningar och efterbehandlingsåtgärder. Ansvarsutredningen kan resultera i olika slutsatser och tillsynsmyndighetens handlande styrs sedan utifrån dessa. Slutsatsen kan exempelvis bli att den ansvarige verksamhetsutövaren har gått i konkurs (1), att den ansvarige verksamhetsutövarens faktiska drift har upphört före 1 juli 1969 (2), att det är fråga om så kallat förvaringsfall (3), att det finns en ansvarig fastighetsägare (4) eller att det finns en delvis/fullt ansvarig verksamhetsutövare (5). De olika alternativen har sina egna lösningar och nedanstående kan vara en vägledning för alla typer av ansvarsutredningar, måhända att omfattningen av dem kan variera.

Ansvarsutredningen är grunden till ett lyckat resultat. Presenteras en ansvarsutredning med brister framstår inte tillsynsmyndigheten som trovärdig och utan trovärdighet kommer tillsynsmyndigheten inte att nå sitt mål. Verksamhetsutövaren måste redan från början vara övertygad om att den har ett ansvar och att det finns miljömässiga och företagsekonomiska vinster med efterbehandlingen, annars lär verksamhetsutövaren inte vara intresserad av att försöka nå en överenskommelse. Ett bra argument är att verksamhetsutövarens pengar torde kunna utnyttjas effektivt inom ett efterbehandlingsprojekt än om pengarna går till åtgärder utförda av verksamhetsutövaren själv. Både den miljömässiga och ekonomiska vinsten med ett helhetsgrepp om efterbehandlingen blir alltså större om verksamhetsutövarens pengar ingår i ett efterbehandlingsprojekt i stället för att användas i isolerade åtgärder. Detta talar för att verksamhetsutövaren skall gå med på en överenskommelse.

Det är nödvändigt att tillse att ansvarsutredningen verkligen täcker in det ansvar som utkrävs i en förhandling. I och med detta krävs viss rymd i utredningen och ansvarsformuleringarna blir betydelsefulla. Vid ett föreläggande om åtgärder eller ansökan om statligt bidrag kan tillsynsmyndigheten tvingas att precisera det fastställda ansvaret.

## Utformning av ansvarsutredning

Ansvarsutredningen bör normalt göras eller beställas av tillsynsmyndigheten och skall alltid innehålla tillsynsmyndighetens bedömning av ansvarsfrågan. Det senare gäller även om någon annan gjort utredningen.<sup>11</sup> Det bör i detta sammanhang uppmärksammas att ställningstagandena i en ansvarsutredning är att betrakta som

---

<sup>11</sup> Kvalitetsmanualen, avsnitt 10 – s.1

myndighetsutövning enligt förvaltningslagen och 10 kap. miljöbalken och att lämpligheten av att utomstående utarbetar en ansvarsutredning därför kan ifrågasättas. Dessutom är arbetet med att ta fram en ansvarsutredning viktigt för att ha en bra grund att stå på vid överläggningar med verksamhetsutövaren. Oavsett om tillsynsmyndigheten eller utomstående utför själva utredningen är det viktigt att poängtera att alla de ställningstaganden som görs formellt kommer från tillsynsmyndigheten. Det gäller att de som för tillsynsmyndighetens talan vid överläggningarna är väl insatta i förutvarande verksamhet, förorening och så vidare och det bästa sättet att skaffa sig gedigen kunskap torde vara genom att själv delta i utarbetandet av ansvarsutredningen.

Eftersom ansvarsutredningen kommer att utgöra grunden för allt arbete är det mycket viktigt att den är tydlig, strukturerad, koncis, trovärdig och väl underbyggd. De resonemang som förs måste innehålla klarlagda fakta och får inte vara spekulationer. Det gäller att med hjälp av rätt kompetens utarbeta en solid ansvarsutredning. Teknisk kompetens behövs för att kunna fastställa risk för miljö eller hälsa och för att svara för verksamhetens bidrag till denna risk. Juridisk kompetens krävs för att kunna reda ut ansvarsförhållandena och göra en korrekt skälighetsbedömning. Det är mycket viktigt att det i ansvarsutredningen framläggs ett hållbart resonemang som binder verksamhetsutövaren till skadan och därifrån vidare till ett juridiskt ansvar.

Utöver presentation av fakta, juridiskt ansvar med mera gäller att ansvarsutredningen skall fastslå att den planerade åtgärden är:

1. miljömässigt motiverad,
2. tekniskt möjlig och
3. ekonomiskt rimlig.

Fastslås inte dessa tre grundbultar i ansvarsutredningen faller grunden för åtgärden och något ansvar kan inte utkrävas. Bra motiveringar för dessa tre är också nödvändiga, för att undvika invändningar från ansvarig verksamhetsutövare.

Att planerad åtgärd skall vara miljömässigt motiverad kräver väl gjorda undersökningar och en redogörelse för orsak och verkan i ansvarsutredningen. Det krävs även att tillsynsmyndigheten i ett tidigt skede tar ställning till preliminär ambitionsnivå för efterbehandlingen och reder ut vilka olika åtgärdsalternativ som föreligger och för- och nackdelar med dessa. Här måste de olika alternativens kostnader och effektivitet vägas mot varandra, för att en skälig metod skall utfinnas. Tillsynsmyndigheten får inte ställa krav som är orimliga, exempelvis vad avser ny oprövad teknik.

Det huvudsakliga ändamålet med ansvarsutredningen är att vid sidan av att fastställa ett skälighetsutrymme fastställa vilka adressater som kan hållas ansvariga för någon typ av efterbehandling. Lika viktigt som att fastställa vilken verksamhetsutövare som är ansvarig, är att fastställa den eller de som kan avfärdas från den fortsatta processen, exempelvis en verksamhetsutövare som har gått i konkurs. Ansvarsutredningen kräver en tydlig genomgång av de olika adressaterna och eventuellt ansvar eller ej. Detta utförs exempelvis genom tabelluppställning av verksamhetsutövarna, eventuella konkurser, företagsförändringar eller dylikt.

## Skälighetsbedömning

Enligt 10 kap. 4 § miljöbalken skall tillsynsmyndigheten i ansvarsutredningen göra en skälighetsbedömning. Det är de miljömässigt motiverade åtgärderna som den ansvarige verksamhetsutövaren skall ha del av, inget annat. Detta är viktigt att komma ihåg när åtgärdskostnader och ambitionsnivåer fastställs. Verksamhetsutövaren kan inte bli ansvarig för kostnader som har sin orsak i åtgärder önskvärda från exempelvis huvudmannens sida, men som inte är nödvändiga ur ett miljöperspektiv. Sådana åtgärder måste bekostas av huvudmannen, fastighetsägaren eller den som annars förespråkar åtgärderna.

När det första steget är avklarat återstår att fastslå adressatens skäliga ansvar. Här spelar flertalet faktorer in i bedömningen, till exempel tidsaspekten. Dessa behandlas dock inte här. En genomgång återfinns däremot i Naturvårdsverkets rapport 5242.<sup>12</sup> När de båda stegen är avklarade vägs dessa samman och en slutlig skälighetsbedömning enligt 10 kap. 4 § miljöbalken kan göras. I denna rapport och i Kvalitetsmanualen förespråkas att skäligheten anges i allmänna termer. Följande exempel anges i Kvalitetsmanualen<sup>13</sup>: *”i sin helhet”, ”huvudsakligen”, ”till större delen”, ”med högst hälften”, ”mindre än hälften”, ”måttlig omfattning”, ”i begränsad omfattning”, ”endast till mindre del” och ”endast vad gäller utredningar”*.

Verksamhetsutövarens ansvar skall fastställas utifrån vad tillsynsmyndigheten anser vara verksamhetsutövarens andel av skäliga efterbehandlingskostnader enligt 10 kap. miljöbalken. Kostnaderna måste på något sätt uppskattas utifrån vad det kostar att efterbehandla området på ett försvarbart sätt, utan fördyrande åtgärder som inte är motiverade ur miljösynpunkt. Som nämnts ovan måste den som förespråkar sådana extra åtgärder själv bära kostnaderna för dem. Verksamhetsutövaren skall tvingas betala för det som motsvaras av dennes ansvar av det som är miljömässigt motiverat, ekonomiskt rimligt och tekniskt möjligt – inget annat.

Alternativet till att uttrycka skäligheten i allmänna termer är att uttrycka den i en procentsats. Väljer tillsynsmyndigheten detta alternativ kan det hända att situationen låses vid denna procentsats och att mycket kommer att kretsa kring denna siffra i efterföljande diskussioner. Detta kräver att tillsynsmyndigheten noga övervägt och resonerat kring procentsatsen, eftersom högre ansvarsgrad blir mycket svår att försvara. Fördelarna med en angiven procentsats är dock att överläggningarna har en klar utgångspunkt och att ansvaret blir okänsligt för ändrade kostnader i projektet. I sådant fall bör procentsatsen utgöra en övre gräns för det ansvar som kommer att utkrävas, eftersom det torde vara svårt att i en förhandlingssituation höja denna siffra. Uttrycker tillsynsmyndigheten skäligheten i ord kan det ändå vara lämpligt att ha en procentsats klar för sig, om än att den inte framgår av ansvarsutredningen.

I den skälighetsbedömning som utförs i ansvarsutredningen är det viktigt att de olika argumenten vägs mot en eventuell procentsats. En tydlig redogörelse för vad

---

<sup>12</sup> Rapport 5242, s. 33-34

<sup>13</sup> Kvalitetsmanualen, avsnitt 11 – s. 2

tillsynsmyndigheten tagit med i skälighetsbedömningen och vilka faktorer som bestämt skäligheten hjälper till i framtida diskussioner och fungerar på sätt och vis som diskussionsunderlag. Verksamhetsutövaren bör dock vara medveten om att skälighetsbedömningen inte är statisk utan kan komma att omvärderas.

Skälighetsbedömningen påverkas av om det är åtgärder eller undersökningar som är aktuellt. Skäligheten torde generellt sett vara högre för att kräva undersökningar än för åtgärder. Detta har sin grund i att åtgärder oftast är mer kostnadskrävande än undersökningar och att åtgärdskrav kräver en stabilare ansvarsbedömning.<sup>14</sup>

## Ansvarsutredningen och Naturvårdsverket

När tillsynsmyndigheten utarbetar en ansvarsutredning inför en överenskommelse med ansvarig verksamhetsutövare bör Naturvårdsverket kontaktas för att under hand ge sin syn på ansvarsförhållandet och förutsättningarna för att få statligt bidrag till projektet. Som det konstateras i kapitel två i denna rapport har Naturvårdsverket inget inflytande över den ansvarsbedömning som tillsynsmyndigheten gör, dock kan Naturvårdsverket neka ett projekt bidrag då det anser att utkrävt ansvar är för lågt. För att åstadkomma effektiva och snabba beslut ligger det således i allas intresse att samarbetet kommer igång på ett tidigt stadium mellan tillsynsmyndigheten och Naturvårdsverket. Utan Naturvårdsverkets beslut om bidrag till ett projekt finns knappast förutsättningarna att träffa en överenskommelse med en ansvarig verksamhetsutövare. *”Det är viktigt att [tillsynsmyndigheten] och Naturvårdsverket är överens om vad den ansvarige skall stå för eftersom båda organisationerna representerar staten som bör uppträda som en gentemot den ansvarige. För Naturvårdsverkets del innebär resultatet av diskussionen ett preliminärt ställningstagande på tjänstemannanivå till bidrag till projektet med syfte att uppnå full finansiering.”*<sup>15</sup>

Har skäligheten inte fastställts i procent i ansvarsutredningen kan det vara dags att göra så i kontakterna med Naturvårdsverket. Den skälighetsbedömning som genomförts i ansvarsutredningen skall som ovan nämnts företrädesvis delas av Naturvårdsverket. Tillsynsmyndigheten måste tillsammans med Naturvårdsverket därefter fastställa vad ansvaret innebär; betalning av visst belopp, egeninsatser etcetera. Ansvaret kan i detta skede behöva preciseras i procent eller procentintervall. På något sätt måste de inblandade parterna uppskatta vilket belopp det är fråga om.

Ovanstående gäller både i fall då en kommun är tillsynsmyndighet och i fall då en länsstyrelse är tillsynsmyndighet. Mer specifikt för kommunen kan sägas att den såsom tillsynsmyndighet skall utarbeta en ansvarsutredning, vilken bör kommuniceras med länsstyrelsen och först därefter med Naturvårdsverket. Den lämnas sedan till länsstyrelsen, som är den part som ansöker om statligt bidrag till projektet. Länsstyrelsen skall i ansökan om bidrag redogöra för sin syn på ansvarsfördelning-

---

<sup>14</sup> Se exempelvis Klosters fabriker: MÖD, dom 2005-05-23, mål nr M 5338-04

<sup>15</sup> Kvalitetsmanualen, avsnitt 11 – s. 2

en såsom den framgår i ansvarsutredningen. Det är egentligen först när Naturvårdsverket beslutat om att lämna bidrag till ett projekt som en överenskommelse kan nås mellan kommunen och verksamhetsutövaren.

Vad gäller kommunernas arbete med förorenade områden kan även tilläggas att kommunerna måste vara extra uppmärksamma i de fall där en kommun är både tillsynsmyndighet och ansvarig verksamhetsutövare. Att ett kommunalt tillsynsorgan har tillsyn över kommunal verksamhet är inte oproblematiskt och ställer stora krav på objektivitet. Vi vill inte rekommendera att tillsynen flyttas över eller tas tillbaka i de fall den delegerats till kommunen. Länsstyrelsen får dock särskilt uppmärksamma dessa fall när ansvarsutredningen inkommer och det blir aktuellt att översända bidragsansökan till Naturvårdsverket. Länsstyrelsen måste acceptera kommunen som tillsynsmyndighet och därmed dess rätt att driva egna överläggningar. Länsstyrelsen kan inte gå in och ta över kommunens roll som tillsynsmyndighet.

## Ansvarsutredningen och den ansvarige verksamhetsutövaren

Ansvarsutredningen bör så snart möjligt presenteras för ansvarig verksamhetsutövare, vilken bör ges viss tid att inkomma med kommentarer och bemötanden. I vissa fall kan det tänkas att ansvarig verksamhetsutövare själv vill företa någon slags ansvarsutredning eller undersökning för att säkerställa alternativt avfärda vissa fakta.

Skriftliga kommentarer på ansvarsutredningen är att föredra före muntliga, eftersom tillsynsmyndigheten då får tillfälle att systematiskt gå igenom eventuella motargument och andra infallsvinklar. Tänk dock på att inkomna handlingar är offentliga. Det kan tänkas att verksamhetsutövaren medger ansvar till viss del och då måste tillsynsmyndigheten noggrant överväga om detta är något som kan accepteras utan ytterligare överläggningar. Ansvarig verksamhetsutövare torde dock i regel inte utan vidare diskussioner erkänna ett ansvar i enlighet med presenterad ansvarsutredning. De skriftliga kommentarerna från verksamhetsutövaren behöver inte i sin tur skriftligen bemötas av tillsynsmyndigheten utan dessa kan tjäna som diskussionsunderlag vid kommande avstämningsmöte. Tillsynsmyndigheten bör dock noggrant överväga vad som framkommer i kommentarerna och innan avstämningsmötet gå igenom de argument som talar för och emot, både i ansvarsutredningen och i kommentarerna.

## Sammanfattning

Ansvarsutredningen skall fastställa att det föreligger en förorening som kräver efterbehandling, eftersom föroreningen utgör ett hot mot människors hälsa eller miljön. I ansvarsutredningen skall sedan åtgärdsförslag och preliminär ambitionsnivå övergripande redogöras för och kostnaderna måste åtminstone uppskattningsvis bestämmas. Utifrån detta skall ansvarsutredningen sedan fastslå att efterbehandling är tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt och miljömässigt motiverat. I ansvars-

utredningen skall vidare verksamhetsutövarens koppling till föreningen fastställas och de kriterier som gör verksamhetsutövaren ansvarig fastslås.

När ovanstående är genomfört skall slutligen en skälighetsbedömning göras i vilken verksamhetsutövarens ansvarsdel bedöms. Detta kräver en redogörelse för de faktorer som påverkat skälighetsbedömningen och ett resultat av den, vilket antingen uttrycks i beskrivande ord eller som ett procenttal. Viktigt är här att ha kontakt med Naturvårdsverket för att redan tidigt fastslå att Naturvårdsverket är berett att bidra med pengar till den del för vilken någon ansvarig inte finns.

# Avstämningsmöte

## Inledning

Återigen bör framhållas att denna rapport endast är ett exempel på hur ansvarsfrågan kan behandlas och lösas. I bästa fall räcker det med ett avstämningsmöte, ett möte för överläggningar och ett avslutande möte där själva överenskommelsen tar sin slutliga form för att alla skall vara överens. I andra fall kan det säkerligen behövas flera möten innan det ens är tal om att det ska gå att komma överens genom exempelvis ett avtal. Se detta som ett exempel och arbeta utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall på bästa möjliga sätt.

Avstämningsmöte kallas här det inledande mötet mellan tillsynsmyndighet och ansvarig verksamhetsutövare. Tidigare i processen kan naturligtvis underhandskontakter ha förekommit och så även möten, men det är först vid detta avstämningsmöte som den ansvarige mer formellt ställs inför tillsynsmyndigheten och dess ansvarsutredning. Avstämningsmötet tjänar främst till ett beslut i frågan om den fortsatta gången; kan processen leda till en frivillig överenskommelse eller måste tillsynsmyndigheten välja föreläggande?

Både tillsynsmyndigheten och den ansvarige verksamhetsutövaren kan här behöva överväga konsekvenserna av de båda alternativen. Det är viktigt att förutsättningarna är klargjorda innan en uppgörelse träffas om att försöka nå en överenskommelse. Frivilligvägen kan endast väljas om båda parterna redan från början ser en realistisk chans att komma överens. Naturligtvis är inte resultatet garanterat, men förutsättningen att komma överens är grundläggande. Mycket tid kan spillas i onödan om förhandlingarna i slutändan ändå inte leder till ett resultat, även om detta i sig också är ett förhandlingsresultat.

Föreläggandevägen kan upplevas som tidsödande och kostnadskrävande för båda parter. Verksamhetsutövaren har möjlighet att överklaga ett föreläggande från tillsynsmyndigheten och detta gör att processen kan dra ut på tiden, vilket kanske kan upplevas som otillfredsställande då efterbehandling bör ske omgående. En fördel med föreläggandevägen är dock att tillsynsmyndigheten till större del själv kan bestämma arbetets gång. Största nackdelen med föreläggandevägen är dess osäkra och tämligen opåverkbara utgång, för båda parterna. Från tillsynsmyndighetens sida upplevs förelägganden ofta som juridiskt avancerade och svåra att formulera, varför osäkerhet om dess hållbarhet även i högre instans kan uppkomma. När ett föreläggande väl är lagt är förutsättningarna små för tillsynsmyndigheten att ändra något eller inta en annan synvinkel. Detta kan få föreläggandevägen att framstå som något stelbent. Fördelarna med frivilligvägen är att den är en mer påverkbar process, där tidsåtgången totalt sett förhoppningsvis är mer flexibel, effektiv och förutsägbar. Frivilligvägen gör det lättare att under en kortare tid samla ihop tillsynsmyndighetens och verksamhetsutövarens resurser för att sträva mot ett utstakat mål – en överenskommelse. I förhandlingssituationen får båda parterna möjlighet att löpande föra fram argument och diskutera olika lösningar och alternativ.

Förutsättningen när parterna sätter sig vid förhandlingsbordet är att nå en överenskommelse och på så vis torde frivilligvägen framstå som något mer förutsägbart. Vid strandade förhandlingar bör tillsynsmyndigheten av trovärdighetsskäl alltid besluta om ett föreläggande alternativt låta genomföra åtgärderna för att i efterhand driva krav mot den ansvarige.

## Mötet

### Kallelse till mötet

Tillsynsmyndigheten skall, som framgår ovan, efter framtagande av ansvarsutredningen presentera densamma för den adressat som däri utpekats som ansvarig för efterbehandling. Ansvarsutredningen kan lämpligen presenteras brevlades med tillfälle att inkomma med skriftliga kommentarer. Tillsynsmyndigheten skall därefter kalla till det inledande avstämningsmötet. Detta möte skall således initieras av tillsynsmyndigheten.

### Mötesdeltagare

Det är viktigt att det från avstämningsmötet och framåt finns kompetenta personer med i processen, vilka kan delta under hela dess längd. Möjligtvis kan det i inledningsskedet finnas någon extra person med som kan redogöra för ärendet, men i övrigt bör inte gruppen vara för omfattande.

Den ansvarige verksamhetsutövaren måste företrädas av person eller personer med god insikt i verksamheten, både nutida och dåtida. Från tillsynsmyndighetens sida gäller att någon som arbetat fram ansvarsutredningen bör vara med, eftersom hon eller han vet bakomliggande resonemang och har alla fakta till hands. Lämpligen bör från tillsynsmyndighetens sida både miljöskunnig och jurist delta. Viktigt är att de som deltar har mandat att föra tillsynsmyndighetens respektive verksamhetsutövarens talan.

Vad gäller Naturvårdsverkets deltagande i processen så skiljer det sig från fall till fall. Om tillsynsmyndigheten finner behov av att Naturvårdsverket skall närvara kan Naturvårdsverket tillfrågas, men tillsynsmyndigheten kan inte förvänta sig att förutsättningarna finns för att Naturvårdsverket skall kunna delta. Skall någon från Naturvårdsverket delta är det viktigt att personen sätts in redan från början och om möjligt är med under hela tiden. Naturvårdsverket har som förutsättning att bistå tillsynsmyndigheterna såsom tillsynsvägladande myndighet, men har inte resurser nog att delta i samtliga projekt. Självfallet måste de mest angelägna projekten prioriteras före de mindre angelägna.



## Mötets innehåll

I början på avstämningsmötet bör tillsynsmyndigheten så långt det är möjligt redogöra för den åtgärdsplan som är tänkt för området som skall efterbehandlas. Genom redogörelsen klargörs att det är tekniskt möjligt, miljömässigt motiverat och ekonomiskt rimligt att genomföra det som parterna satt sig vid förhandlingsbordet för att diskutera. Tidplanen för projektet bör gås igenom om sådan finns, för att veta när ett förhandlingsresultat senast bör vara nått. Om projektet redan vid avstämningsmötet har ett tänkt startdatum kan det vara avgörande för hela projektet att förhandlingsresultat nås i god tid, så att finansieringen blir klarlagd. Lämpligt kan i vart fall vara att resonera kring ett slutdatum, för att inte förhandlingarna skall rinna ut i sanden utan i stället hållas levande. Kostnaderna för projektet kräver en noggrann genomgång. Om ansvaret har uttryckts i procent av den totala kostnaden, eller för den delen med ord, är den totala summan av stor betydelse, eftersom den avgör slutresultatet för verksamhetsutövaren. Tillsynsmyndigheten torde vara intresserad av att fastställa ett procentmässigt uttryckt ansvar, medan det kan tänkas att företagsekonomerna är mer intresserade av en slutsumma. Framför allt stora projekt kommer på detta sätt att kräva mycket noggranna kalkyler, vilka måste revideras med jämna mellanrum. En genomgång av tänkt finansiering bör också göras. Där kan huvudmannens uppgifter och krav presenteras, Naturvårdsverkets förutsättningar för finansiering preciseras och vilka bestämmelser som styr Naturvårdsverkets roll redogörs för.

På avstämningsmötet kan det vara behövligt att gå igenom och kommentera ansvarsutredningen. Detta kan eventuellt upplevas som onödigt om verksamhetsutövaren valt att skriftligt kommentera den. Har verksamhetsutövaren givit in skriftliga kommentarer till tillsynsmyndigheten redan innan mötet kan det vara lämpligt att gå igenom dem, speciellt om tillsynsmyndigheten inte bemött dem tidigare. Avstämningsmötet är en plats för sondering och redan här ges möjlighet att ställa frågor, besvara verksamhetsutövarens funderingar, argumentera och diskutera. Innan avstämningsmötet avslutas skall det stå klart om förutsättningar föreligger för att fortsätta driva processen mot en överenskommelse. Finns sådana förutsättningar skall klargöras att ett förhandlingsmöte måste komma till stånd. Saknas sådana förutsättningar skall processen fortsättningsvis drivas föreläggandevägen eller genom att tillsynsmyndigheten låter genomföra åtgärderna för att därefter kräva den ansvarige.

Viktigt är att redan från och med avstämningsmötet föra noggranna minnesanteckningar, lämpligen av en person som representerar tillsynsmyndigheten. Personen ifråga skall utses redan i samband med mötets inledande och bör lämpligen inte ha en allt för aktiv roll i diskussionerna. Minnesanteckningarna bör vara utförliga och det skall noga gå att utläsa vem som sagt vad. Minnesanteckningarna kommuniceras efter mötet och inhämtade synpunkter bör noga övervägas och därefter korrigeras minnesanteckningarna, varefter de slutligen fastställs och skickas ut till deltagarna. Vikten i sådana här situationer av noggranna minnesanteckningar kan inte överskattas. Att de resonemang som förts, vilka frågor som blivit aktuella, löften som avgivits och så vidare blir nedtecknade är av största vikt.

## Sammanfattning

Själva förhandlingsprocessen inleds med ett avstämningsmöte som tillsynsmyndigheten kallar till. Efter genomgång av ansvarsutredningen och diskussioner kring ämnet skall beslut fattas om processen skall drivas mot en frivillig överenskommelse eller genom ett föreläggande. Den fortsatta processen är helt beroende av detta beslut. Vid varje möte bör noggranna minnesanteckningar föras, vilka i efterhand tillställs samtliga deltagare från mötet.

# Överläggningar

## Inledning

Efter det inledande avstämningsmötet är det dags för vad som här kallas överläggningar. Det är vid överläggningarna som ansvaret skall bestämmas i konkreta tal. Resultatet kan se ut på lite olika sätt. Ansvaret kan bland annat fastställas till en procentsats av totalsumman, en procentsats av totalsumman dock högst ett visst belopp eller ett i förväg bestämt belopp oberoende av totalsumman. Ett ansvar avspeglar sig naturligtast i en procentsats som inte har någon övre gräns vad gäller ett visst belopp, eftersom ansvaret torde vara detsamma oavsett vad totalkostnaden stannar på. Det kan dock tänkas vara svårt att nå ett resultat på dessa premisser, eftersom verksamhetsutövaren kan uppleva detta som osäkert och alltför svårt att försvara företagsekonomiskt sett.

Grundförutsättningarna är att ett ansvar finns för verksamhetsutövaren enligt 10 kap. miljöbalken. Detta ansvar framställs i ansvarsutredningen och utgör däri den offentlighetsrättsliga bedömningen av situationen. Denna bedömning är i princip inte förhandlingsbar som sådan, vilket gör att det som nu komma skall inte är oomtvistligt. Det ansvar som tillsynsmyndigheten anser att en verksamhetsutövare skall bära skulle kunna komma till uttryck genom ett föreläggande, men i denna situation söks en förhoppningsvis effektivare lösning, utan att tillsynsmyndigheten för den delen tillåts rucka på ansvaret till men för det allmänna. Tillsynsmyndighetens förhandlingsutrymme utgörs dels av det osäkerhetsglapp som anges i ansvarsutredningen i form av till exempel ett procentintervall, dels av möjligheten att acceptera att nya uppgifter ändrar grunden för den tidigare gjorda bedömningen och dels av möjligheten att bereda den ansvarige verksamhetsutövaren möjlighet att bidra med arbete, material eller annat som kan värderas ekonomiskt. Med utgångspunkt i ansvarsutredningens uppgifter kan således tillsynsmyndigheten och den ansvarige verksamhetsutövaren diskutera sig fram till en överenskommelse som reglerar ansvaret utan att för den skull tumma på det. En av tillsynsmyndighetens viktigaste roller är att vara objektiv och saklig.

Vid överläggningarna är det bra om diskussionerna med Naturvårdsverket har börjat ta en fast form, så att tillsynsmyndigheten vet att bidragspengar över huvud taget kommer att tillskjutas projektet. I praktiken kan det dock vara svårt att i tid till överläggningarnas början få ett beslut om bidragets storlek från Naturvårdsverket.

## Mötet

### Förberedelser

Tillsynsmyndigheten är den som lämpligen skall leda överläggningarna och som bör vara först med att presentera ett ansvar uttryckt i kronor eller procent. Detta skall ha sin utgångspunkt i ansvarsutredningens uppgifter och baseras på det skäliga ansvarets relation till projektets totala kostnader. Detta kräver som förut påpekats att projektets kostnader är väl kalkylerade och realistiska. Tillsynsmyndigheten måste utifrån projektets kostnader och den skälighetsbedömning som återfinns i ansvarsutredningen tillsammans med det som framkommit i tidigare diskussioner besluta om ett utgångsbud. Detta bud, liksom samtliga kommande bud, bör förankras hos Naturvårdsverket. Naturvårdsverket skall svara för de kostnader vilka verksamhetsutövaren inte svarar för, vilket gör att Naturvårdsverkets del ökar för varje procent som verksamhetsutövaren förhandlar ner sitt ansvar. Tillsynsmyndigheten bör innan överläggningarna inleds med verksamhetsutövaren diskutera med Naturvårdsverket om det lägsta ansvar som överenskommelsen kan omfatta. Dock skall här anmärkas att det kan vara svårt att få ett definitivt besked från Naturvårdsverket, och för den delen även från verksamhetsutövaren, eftersom slutligt beslut sannolikt måste lyftas upp i respektive organisation.

Såsom tidigare konstaterats är det tillsynsmyndigheten som skall vara den drivande parten i ärendet och som sådan är det tillsynsmyndigheten som kallar till överläggningarna. Anser tillsynsmyndigheten att det är lämpligt och finns möjligheten från Naturvårdsverkets sida kan även Naturvårdsverket delta med representant på mötet.

Innan mötet tar sin början kan det vara lämpligt att utse den i gruppen som skall föra tillsynsmyndighetens talan i huvudsak. Allt för att undvika missförstånd, dubbeltydiga svar och liknande situationer. Såsom förespråkas under kapitlet om avstämningsmötet bör även en person utses som har i uppdrag att föra minnesanteckningar. Dessa är viktiga, eftersom bindande löften kan komma att ges om finansiering av projektet vilka bör nedtecknas. Minnesanteckningarna ger en bra möjlighet att rekapitulera mötet i efterhand och återge diskussioner och löften. Detta kan även komma väl till pass vid skrivandet av ett avtal. I minnesanteckningarna är det värdefullt om inte bara överenskommelserna nedtecknas utan även diskussionerna som föregått dem. Det är svårt att i efterhand minnas alla turer och resonemang som förts. Minnesanteckningarna skall som framgår ovan kommuniceras med inblandade parter.

Överläggningarna inleds gärna med en genomgång av projektet, för att stämma av vad som skett så långt och vilka förändringar det eventuellt blivit i kostnadsläget.

## Överläggningar

Innan den reella överläggningen tar vid bör samtliga inblandade vara klara över vilket mandat som finns. Detta gäller både för personerna som representerar verksamhetsutövaren och för tillsynsmyndighetens företrädare respektive Naturvårdsverket. Det är nödvändigt att tillsynsmyndighetens företrädare är väl underrättade om var gränserna går för vad som är godtagbart att komma överens om. Likaså skall det mellan de inblandade inte råda någon tvekan om vem det är som överlägger med vem och här skall alltså tillsynsmyndigheten, såsom den som ansvarar för tillsynen av projektet, överlägga med verksamhetsutövaren. Förhandlingspart är således inte Naturvårdsverket, även om det måste ha ett visst inflytande över situationen. Detta kan vara väl värt att klargöra för verksamhetsutövarens representanter.

Tillsynsmyndigheten bör som tidigare ta initiativet och därmed inleda överläggningarna. Förslaget på hur ansvaret skall regleras skall vara baserat på ansvarsutredningen och därpå efterföljande diskussioner. Syftet med överläggningarna under mötet är att uppnå enighet om respektive parts deltagande så att projektet blir finansierat i sin helhet och att ett resultat uppnås som kan accepteras av både tillsynsmyndigheten, Naturvårdsverket och den ansvarige verksamhetsutövaren. Detta innebär att samtliga parter måste företrädas av personer med beslutsmandat, om än att det slutgiltiga beslutet skall fattas på högre ort. Att överläggningarna skall påbörjas och förhoppningsvis avslutas under samma möte innebär att tidsåtgången kan vara stor och därför är det viktigt att samtliga deltagare har gott om tid och en inställning att resultat skall nås innan de skiljs åt. Mötet ställer stora krav på flexibilitet och beslut och besked måste kunna lämnas omgående.<sup>16</sup>

När tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren till sist lyckas komma överens om ett ansvar och hur detta skall uttryckas måste detta nedtecknas. Därefter kan en viss kvarstående osäkerhet kunna godtas av parterna med anledning av att uppgörelsen skall godkännas i respektive högsta ledning.<sup>17</sup>

Värt att notera är att överläggningarna inte endast behöver röra ett ansvar uttryckt i pengar. Enklast kan i många situationer vara att den ansvarige verksamhetsutövaren erlägger ett visst belopp och att Naturvårdsverket bidrar med det belopp som fattas upp till full finansiering och att projektet sedan genomförs utan inblandning av verksamhetsutövaren. Det kan dock tänkas att verksamhetsutövaren i stället för pengar kan bidra med material, arbete i egen regi eller dylikt och detta kan likväl accepteras av tillsynsmyndigheten.

## Resultatlösa överläggningar

Kan tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren inte komma överens om det ansvar som föreligger tvingas parterna till slut avbryta överläggningarna. Detta bör inte ske utan att vara ordentligt genomtänkt, eftersom mycket tid säkerligen redan

---

<sup>16</sup> Kvalitetsmanualen, avsnitt 11 – s. 2

<sup>17</sup> Kvalitetsmanualen, avsnitt 11 – s. 2

lagts ner på att finna en överenskommelse. Är dock båda parterna överens om att en gemensam uppfattning om ansvarets storlek inte går att nå finns inget annat kvar att göra än att avbryta överläggningarna.

Har tillsynsmyndigheten lagt ett slutbud och den ansvarige verksamhetsutövaren inte accepterar detta skall överläggningarna avslutas. Begreppet slutbud skall inte användas om det verkligen inte är ett sådant.

Efter ett konstaterande om att en överenskommelse inte går att nå måste tillsynsmyndigheten överväga om den skall gå föreläggandevägen i stället. Tillsynsmyndigheten hade ju inte påbörjat överläggningarna om den inte trott att ett ansvar föreligger och utifrån det är det enda rimliga att tillsynsmyndigheten meddelar ett föreläggande på sedvanligt sätt. Ett sådant föreläggande skall avse att utföra eller bekosta vissa angivna åtgärder.<sup>18</sup> Alternativt kan tillsynsmyndigheten låta genomföra åtgärderna och sedan ställa krav på den ansvarige.

## Sammanfattning

När både tillsynsmyndighet, Naturvårdsverket och verksamhetsutövare är överens om att en gemensam lösning på finansieringen för ett efterbehandlingsprojekt kan nås är det dags för överläggningar mellan tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren. Överläggningarna syftar till att fastställa ansvarets storlek och hur detta skall uppfyllas. Verksamhetsutövaren kan inte förhandla om ansvaret med tillsynsmyndigheten utan frågan är var inom ett spann ansvaret skall hamna. Det finns således en övre och undre gräns som utgör ram för överläggningarna.

Överläggningarna kan exempelvis resultera i att ett visst belopp betalas, att material ställs till förfogande eller att den ansvarige verksamhetsutövaren vidtar efterbehandlingsåtgärder i egen regi. Tillsynsmyndigheten kan således acceptera andra lösningar än rent pengamässiga. Överenskommelsen kan nedtecknas i ett avtal, vilket bekräftas av tillsynsmyndigheten genom ett beslut. Även resultatlösa överläggningar får anses vara ett resultat och tillsynsmyndigheten måste därefter bestämma om den skall fortsätta driva ansvarsfrågan föreläggandevägen eller på annat sätt.

---

<sup>18</sup> Kvalitetsmanualen, avsnitt 11 – s. 2 och 3

# Avtal

## Inledning

Det går inte att blunda för att avtalslösningar på många sätt är problematiska. I andra kapitlet i denna rapport ifrågasätts om tillsynsrollen kan anses inrymma att tillsynsmyndigheten sluter avtal i fråga om verksamhetsutövarens efterbehandlingsansvar. Vad som sägs i 26 kap. 1 § miljöbalken får anses ge tillsynsmyndigheten sådan möjlighet, dock under förutsättning att avtalet bekräftas av ett beslut från tillsynsmyndighetens sida och att ärendet avslutas på så sätt.

När överläggningarna har resulterat i en överenskommelse kring ansvarets storlek kan detta regleras genom ett avtal. Avtalet skrivs av tillsynsmyndigheten och kommer troligen att dryftas flera gånger innan parterna kan nå så långt som till ett undertecknande. Det kan krävas ett möte för att slutgiltigt enas om avtalets utformning. Ett förslag är att tillsynsmyndigheten låter en erfaren avtalsadvokat granska avtalsförslaget innan det översänds till verksamhetsutövaren första gången. En sådan kan komma med många värdefulla synpunkter.

Att utforma ett avtal som reglerar en verksamhetsutövares ansvar för efterbehandling av ett område är inte enkelt. Ett sådant avtal blir lätt mycket omfattande och för en ovan avtalsskrivare finns flera misstag som kan göras. För att underlätta det praktiska arbetet ges här förslag på formuleringar som kan passa i ett avtal. Kommentarer utgår från ett exempelavtal, vilket återfinns i sin helhet som bilaga till denna rapport. Vidare bygger kommentarerna på ytterligare idag existerande avtal, vilka dock inte i sin helhet bifogats denna rapport. Läsaren uppmanas att noggrant läsa formuleringarna och ta dem som exempel. Det finns inga universalformuleringar och varje fall är unikt och kräver därför sina anpassningar och varianter.

Framtagande av avtal kan kräva intensiva överläggningar, där i stort sett varje formulering stöts och blöts in i det sista. Långtgående anpassningar från tillsynsmyndighetens sida kan behöva göras vid avtalsskrivandet för att tillmötesgå den ansvariges önskemål om formuleringar som från dennes sida kan syfta till att begränsa statens möjligheter att återkomma med nya krav i ett senare skede. Detta kan vara viktigt att ha i åtanke, eftersom formuleringar som tydligare anger att det här är den bedömning som görs i dagsläget är att föredra. Förslag på sådana alternativa formuleringar återfinns nedan. Viktigt är att ha i åtanke att ett offentligt ansvar enligt miljöbalken aldrig kan avtalas bort.

## Avtalets utformning

Nedan ges kommentarer till varje del av avtalet. Inledningsvis återfinns en citerad del av avtalet och därefter följer kommentarer till texten. Rubriksättningen avviker nedan från övriga delar i denna rapport. Rubrikerna är i denna del identiska med de som återfinns i bilagans exempelavtal.

### **Avtal (överskrift för avtalet som helhet)**

"Mellan Länsstyrelsen i Ö lään (organisationsnummer 222222 1111) å ena sidan och bolaget Y (organisationsnummer 000000-1111) å andra sidan har träffats följande avtal angående efterbehandling av \_\_\_ i vattenområdet i Z kommun, Ö lään."

### *Kommentar:*

Avtalet inleds med ett stycke vari avtalsparterna fastställs. Detta görs lämpligen genom att ovanstående formulering med å ena sidan och å andra sidan används. Organisationsnummer bör anges för säker identifikation. Vidare bör inledningsvis även kort anges avtalsföremålet.

### **Bakgrund (Förutsättningar, Avtalet)**

Efter en kort inledning kan en bakgrund infogas i avtalet. Bakgrunden hjälper till att klargöra de förhållanden som ligger till grund för avtalet och ger avtalet en myndighetspräglighet, eftersom bakgrund vanligtvis ingår som en del i de beslut som fattas av en myndighet. I det avtal som här används som exempel finns det en rubrik *Förutsättningar* direkt under rubriken Bakgrund. Där slås inledningsvis fast att undersökningar skett och att det genom dessa kan konstateras att området är belastat med föroreningar i sådan utsträckning att åtgärder enligt 10 kap. miljöbalken är påkallade. Vidare fastslås att utredningar visat att det ur miljösynpunkt är motiverat att genomföra föreslagna åtgärder. Löpande hänvisas här till utredningar och rapporten som tagits fram tidigare i processen.

I bakgrunden under *Förutsättningar* återfinns även ett stycke som talar om att tillsynsmyndigheten gjort en ansvarsutredning vari bolaget funnits ansvarigt för föroreningarna och kostnaderna förknippade med efterbehandling därav. Vid behov kan stycket kompletteras av fakta eller dylikt som framkommit i en eventuellt kompletterande ansvarsutredning utarbetad av det ansvariga bolaget.

Ett stycke som klargör huvudmannaskap och detaljer kring det kan även vara på sin plats. Detta beror naturligtvis på hur projektet läggs upp och vilket tillvägagångssätt som väljs. Ett alternativ är att låta representant för kommunen underteckna avtalet och därmed förbinda kommunen till huvudmannaskapet. Formuleringen i nu aktuellt avtal är som följer:

"Z kommun har åtagit sig huvudmannaskap för utförande av efterbehandlingsåtgärderna. Z kommun skall administrera och ansvara för genomförandet av efterbehandlingsåtgärder inom vattenområdet. Z kommun skall därvid inhämta samtliga nödvändiga tillstånd och godkännanden."



Under bakgrundsrubriken och *Förutsättningar* kan även en lista med att-satser infogas. I att-sats-listan redogörs för de grundläggande förhållanden som parterna är överens om.

”Parterna konstaterar,

att området kring vattenområdet av Naturvårdsverket har klassificerats som ett område av riksintresse för naturvården och att bolaget uttryckt en vilja att stödja föreslagna efterbehandlingsåtgärder inom vattenområdet,

att bolaget enligt Länsstyrelsens bedömning är att betrakta som verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § miljöbalken,

att den verksamhet som orsakat föroreningarna huvudsakligen har bedrivits före den 1 juli 1969, men att verksamhet vid \_\_ \_\_ fortgått även efter detta datum,

att det föreligger osäkerhet angående i vilken utsträckning bolaget ansvarar för föroreningarna

och att det föreligger förutsättningar för bidragsfinansiering för delar av genomförandet av efterbehandlingsåtgärder inom vattenområdet.

Naturvårdsverket avser att i enlighet med regeringens regleringsbrev för budgetåren 2003 och 2004 avseende Naturvårdsverket ställa statliga medel till förfogande (bidragsfinansiering) för genomförandet av del av efterbehandlingsåtgärderna inom vattenområdet. Tidigare beslut från Naturvårdsverket angående vattenområdet bifogas detta avtal, bilaga 1 och 2.”

Under bakgrundsrubriken infogades även en rubrik *Avtalet*. Denna text kan närmast betraktas som en förklaring till varför avtalet kom till stånd. Texten utformades på följande sätt:

”Länsstyrelsen i Ö län å ena sidan och bolaget å andra sidan har enats om villkoren i detta avtal, vilket reglerar bolagets ansvar för tidigare utsläpp från \_\_ \_\_ med efterföljande förorening av vattenområdet.

Mot bakgrund av behovet av efterbehandlingsåtgärder, de rättsliga osäkerheter som föreligger kring omfattningen av ansvaret och den tidsutdräkt som en rättslig prövning av ansvarsfrågan skulle innebära, avser parterna att genom detta avtal reglera bolagets ansvar för efterbehandlingen av vattenområdet.

Den omständigheten att bolaget genom att ingå detta avtal förbinder sig att ekonomiskt bidra till efterbehandlingen av vattenområdet innebär inte att bolaget har medgivit att det i motsvarande mån har ett juridiskt ansvar för föroreningarna i vattenområdet.

Länsstyrelsen i Ö län skall bekräfta detta avtal genom ett myndighetsbeslut.”

#### *Kommentar:*

Under att-satserna konstaterar parterna gemensamt vissa saker av betydelse för avtalet. Vad som sägs här är sådant som parterna är överens om. Om så inte är fallet får texten omformuleras så att ”parterna konstaterar att tillsynsmyndigheten/bolaget...”

Den osäkerhet som anges i den fjärde att-satsen gäller omfattningen av ansvaret och inte ansvaret som sådant. Det återspeglar närmast förhållandet att viss osäkerhet råder om hur utfallet skulle bli vid en rättslig prövning. Tillsynsmyndigheten måste emellertid alltid kunna motivera att ansvaret såsom det fastställts i avtalet verkligen motsvarar det ansvar som anses föreligga offentligt enligt miljö-

balken. Stycket bör i första hand undvikas eftersom det felaktigt kan ge sken av att tillsynsmyndigheten inte är säker på bolagets ansvar.

Näst sista stycket, som inleds med ”Den omständigheten...”, är inte ett val av tillsynsmyndigheten utan kom som ett krav från bolaget. Stycket kan dock accepteras i dess nuvarande utformning, det vill säga att det justerades innan det kunde accepteras, och måste läsas i förening med övriga villkor. Det är över huvud taget viktigt att påpeka att alla separata delar av avtalet måste läsas i sitt sammanhang. Vissa villkor kan endast accepteras om de kompletteras av andra villkor. Därför är det viktigt att även läsaren av denna rapport tar sig tid att läsa hela avtalet och överväga formuleringarna och dess inbördes förhållanden.

Sista stycket som talar om att tillsynsmyndigheten skall bekräfta föreliggande avtal med ett myndighetsbeslut tydliggör avtalets offentlighetsrättsliga karaktär. Tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren förhandlar och undertecknar ett avtal som om det vore ett civilrättsligt avtal. Tillsynsmyndigheten måste dock fatta ett formellt beslut som kan överklagas.

## **1 Avtalsföremål**

”Detta avtal omfattar kostnader för förberedelser och genomförande av efterbehandling inklusive miljökontroller av vattenområdet. Följande fastigheter berörs enligt Z kommuns utredningar av efterbehandlingen: G 1:2, G 1:4, G 1:9, G 1:10, L 1:1, F 1:7, F 1:8 och F 1:25 (inklusive avregistrerade F 1:6 och F 1:11).”

### *Kommentar:*

Avtalsföremål är den första numrerade rubriken. Här specificeras vad avtalet omfattar, exempelvis att utföra åtgärder eller att som i detta fall svara för kostnader. För tydlighets skull bör berörda fastigheter anges. Dessutom kan det aktuella området utmärkas på en karta som bifogas avtalet. Sådan hänvisning kan göras under denna rubrik eller under bakgrundsrubriken.

## **2 Ansvar för efterbehandlingsåtgärder**

### **2.1**

”Ansvaret för genomförandet av efterbehandlingsåtgärder och miljökontroller åvilar Z kommun på sätt som ovan angivits. Parterna är ense om att bolaget skall utge ersättning enligt punkt 3.2, för förberedelser och genomförande av sådana åtgärder. Bolaget skall inte bära något ansvar för att erforderliga åtgärdsinriktade undersökningar eller utredningar genomförs, för att lämplig efterbehandlingsteknik väljs, för att projektet genomförs på ett fackmannamässigt sätt eller för eventuella negativa effekter av saneringsarbetet.”

### *Kommentar:*

Här slås klart och tydligt fast vem som bär det övergripande ansvaret för att åtgärderna kommer till stånd. Den ansvarige verksamhetsutövaren kan på detta sätt avskärma sig från det praktiska arbetet och friskriva sig från ansvar som har med detta att göra i de fall denne endast bidrar ekonomiskt. Det är rimligt att om en verksamhetsutövare befinner sig ansvarig och därmed åtager sig att betala en viss summa så skall den inte därutöver behöva ansvara för genomförandet.

## 2.2

"Fullföljandet av detta avtal innebär att Länsstyrelsen i Ö läns anser att bolaget beträffande nu aktuella efterbehandlingsåtgärder uppfyller de krav som skäligen kan ställas enligt 2 kap. 8 § och 10 kap. miljöbalken."

### *Kommentar:*

Detta stycke är ett exempel på att ansvarig verksamhetsutövare gärna vill ha en friskrivning från allt framtida ansvar. Någon sådan friskrivning kan en tillsynsmyndighet inte acceptera. Utgångspunkten måste vara det kända efterbehandlingsbehovet och tillsynsmyndigheten måste alltid vara fri att återkomma med ytterligare krav om förhållandena på något sätt ändras. Stycket är ett tydligt uttryck för att tillsynsmyndigheten fått sträcka sig rejält för att nå enighet med den ansvarige verksamhetsutövaren. Det absolut centrala ordet är "nu", vilket inte kan uteslutas ur texten. Exempel på en skrivning som är att föredra är "i dagsläget kända efterbehandlingsbehov". Under inga omständigheter kan tillsynsmyndigheten frånskriva sig rätten att återkomma med ytterligare krav.

## 3 Kostnad och kostnadsfördelning

### 3.1

"Enligt Z kommuns utredningar uppgår kostnaderna för förberedelser och genomförande av efterbehandling inklusive miljökontroller till lägst XX miljoner (XX 000 000) kronor och högst XX miljoner (XX 000 000) kronor (Betalningsplan vattenområdet, daterad 2004-01-08, bilaga 3)."

### *Kommentar:*

För att kunna sluta ett avtal där ansvaret för efterbehandling fastställs till en viss summa krävs noggranna och reella kalkyler för projektet. Det ligger både i verksamhetsutövarens och tillsynsmyndighetens intresse att kalkylerna är beräknade efter bästa förmåga. Till avtalet kan en betalningsplan för projektet bifogas för att underbygga de siffror som framkommer i avtalet.

### 3.2

"Bolaget åtager sig att betala XX miljoner (XX 000 000) kronor av kostnaderna för efterbehandlingsåtgärder. Om kostnader utöver XX miljoner (XX 000 000) kronor uppkommer skall nya förhandlingar komma till stånd mellan Länsstyrelsen i Ö läns och bolaget i syfte att utvärdera förutsättningarna för att träffa ytterligare avtal om betalningsansvaret för överskjutande kostnader."

### *Kommentar:*

Det finns många tänkbara sätt hur verksamhetsutövaren kan uppfylla sitt ansvar. Tillsynsmyndigheten skall dock alltid falla tillbaka på vad verksamhetsutövaren skulle kunna komma att åläggas enligt 10 kap. miljöbalken. Om tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren kan komma överens om detta kan parterna i avtalet fastställa att verksamhetsutövaren har ansvar för att vidta vissa åtgärder, till exempel att gräva upp och frakta bort eller behandla vissa jordmassor. I avtalet kan då fastläggas att verksamhetsutövaren har ansvaret för dessa åtgärder – alternativt, om detta är möjligt – kan åtgärden kostnadsberäknas och i avtalet skrivas in att verksamhetsutövaren skall betala en ersättning motsvarande kostnaden för åtgärden.

I första hand bör försökas nå en överenskommelse om att verksamhetsutövaren skall betala en viss procentuell andel av totalkostnaden för efterbehandlingsåtgärderna. Detta är ofta svårt att få verksamhetsutövaren att acceptera eftersom totalkostnaden är beroende av hur väl huvudmannen lyckas med att genomföra efterbehandlingsåtgärderna.

Ytterligare ett alternativ är att i avtalet försöka finna en metod att tillsammans med verksamhetsutövaren dela ansvaret för fördyringar i projektet. Huvudregeln bör därvid vara att i princip samma ansvarsfördelning skall ske för de överskjutande kostnaderna som för de tidigare beräknade. Tillsynsmyndigheten konstaterar att ansvaret uppgår till ett visst belopp men om totalkostnaden senare visar sig överstiga de kalkylerade kostnaderna så skall verksamhetsutövaren bidra med viss andel av fördyringen. Bestämmelsen bör formuleras på ett sådant sätt att det finns en öppning i avtalet som möjliggör för tillsynsmyndigheten att återkomma med ytterligare krav.

Ytterligare en metod för avgränsningen av vilket ansvar avtalet omfattar kan vara att knyta överenskommelsen till vissa typer av föreningar. Om det under arbetets gång upptäcks föreningar som tidigare inte varit kända kan det tas upp nya förhandlingar i syfte att reglera ansvaret för dessa.

Det bör uppmärksammas att en bestämmelse om att senare uppta förhandlingar markerar att parterna har en förhandlingsvilja men bestämmelsen har ett begränsat juridiskt värde. Därför bör exempelformuleringen bytas ut mot en med mer konkret skyldighet för parterna att komma överens om hur betalningsansvaret för överskjutande kostnader skall fördelas. Avtal om att parterna senare skall förhandla innebär inte annat än att de skall ta upp förhandlingar. Inget garanterar att dessa förhandlingar kommer att leda till något resultat. I ett sådant skede kan tillsynsmyndigheten åter ställas inför bedömningen om ett föreläggande måste meddelas för att hantera den nya situationen.

Verksamhetsutövaren är typiskt sett intresserad av att en gång för alla lösa ansvarsfrågan för det aktuella området och det är viktigt att framhålla att klausuler om eventuella fördyringar inte får användas som alternativ till dåliga undersökningar av vad som behöver åtgärdas på området och vad dessa åtgärder kan tänkas kosta. Det är knappast rimligt att låta verksamhetsutövaren bära ansvaret för ett dåligt utfört grundarbete.

Det är viktigt att avgränsningen av verksamhetsutövarens ansvar för fördyringar knyts till skälet till att projektet har blivit dyrare än kalkylerat. Beror det på att föreningarna var mer omfattande än vad som först var sannolikt, så kan det finnas anledning att den ansvarige verksamhetsutövaren skall betala ett högre belopp. Beror däremot fördyringarna på att fastighetsägaren eller någon annan finner en metod lämpligare än en annan, därför att det medför en bättre möjlig markanvändning, är det tveksamt om verksamhetsutövaren skall svara för en sådan kostnad. Kostnaden är i sådant fall inte miljömässigt motiverad och därmed inte del av verksamhetsutövarens ansvar.

Tillsynsmyndigheten måste ha i åtanke att verksamhetsutövaren av bland annat företagsekonomiska skäl har ett stort intresse i att avsluta ansvaret en gång för alla genom att skriva på avtalet. Här måste en rimlig kompromiss framarbetas. Tillsynsmyndigheten får på intet sätt efterge de krav som kan ställas med hjälp av lagstiftningen, men samtidigt krävs en förmåga att förstå verksamhetsutövarens situation och dess ansvar gentemot aktieägare, anställda med flera. I praktiken blir det därför så att det belopp som skall motsvara ansvaret måste vara så pass stort att det motsvarar ett ansvar uppemot den övre gränsen i kostnadskalkylen och att denna övre gräns måste vara så välkalkylerad att den verkligen motsvarar en trolig övre gräns. I denna situation kan verksamhetsutövaren därför vara tämligen säker på att kostnaderna inte kommer att överstiga de kalkylerade och att verksamhetsutövarens ansvar därmed kommer att stanna vid den avtalade summan och att processen därmed en gång för alla är avslutad. För tillsynsmyndigheten innebär det att ansvarets storlek hålls på en acceptabel nivå. Risken med för dåliga kalkyler är att tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren tvingas till förnyade förhandlingar, utan att de för den skull är oense om det egentliga ansvaret. Det tål således att ännu en gång påpeka behovet av reella och korrekta kalkyler, baserade på uppgifter från kunniga och insatta personer.

Det kan mycket väl tänkas att tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren överenskommer om att ansvarsfrågan skall lösas på annat sätt än genom erläggandet av en summa pengar. Det kan vara fråga om erläggande av material, personalresurser eller kanske arbete i egen regi. En sådan formulering kan exempelvis uttryckas så här:

Bolaget skall bistå Z kommun genom att i mån av egen tillgång tillhandahålla täckmassor, tekniskt stöd och laboratorieutrustning i enlighet med särskilda överenskommelser med Z kommun. I övrigt skall bolaget inte ha någon del i eller något ansvar för genomförandet av efterbehandlingsåtgärder inom vattenområdet.

Om verksamhetsutövarens ansvar fastställs genom att verksamhetsutövaren åläggs att i egen regi genomföra vissa åtgärder och staten genom projektet bekostar återstående arbeten behöver parterna inte fundera över hur de skall hantera fördyringar. Om kostnaden för att genomföra de åtgärder som belöper på verksamhetsutövaren blir högre än beräknat så svarar denne för dessa fördyringar liksom staten ansvarar för övriga fördyringar.

#### **4 Betalning**

##### **4.1**

"Det i punkt 3.2 angivna beloppet om XX miljoner (XX 000 000) kronor skall i sin helhet betalas senast nittio (90) dagar efter det att bolaget har erhållit skriftligt besked från Länsstyrelsen i Ö lään om att i punkt 6.1 angivna villkor har uppfyllts."

#### *Kommentar:*

Erläggandet av det avtalade beloppet kan ske på många sätt. I exempelavtalet har överenskommit att hela beloppet skall erläggas vid ett och samma tillfälle. Tillsynsmyndigheten torde inte ha något stort inflytande över hur betalning erlägges, dock kan det vara viktigt att fråga ansvarig för efterbehandlingsprojektet om hur

projektet behöver pengarna. Verksamhetsutövaren måste naturligtvis få gehör för sina önskemål, även om de inte alltid kan accepteras. Det kan nämligen tyckas att tillsynsmyndigheten kan ställa vissa minimikrav. Det som vi finner är minimikrav är att betalning sker i samma takt som Naturvårdsverkets utbetalningar så att inte projektets tidsplan äventyras. I sådant fall får en procentrelation ställas upp mellan beräknad projektkostnad, Naturvårdsverkets del och verksamhetsutövarens del och sedan får en betalningsplan upprättas efter bland annat projektets behov av pengar.

Det överenskomna beloppet återspeglar ansvaret i dagens penningvärde. Detta betyder att indexuppräknings bör ske i de fall betalningarna delas upp över en längre tid genom en betalningsplan.

Det finns åtskilliga frågor i samband med betalningsfrågan, exempelvis vad som händer om projektet blir billigare än beräknat. I exempelavtalet överenskomms att verksamhetsutövaren skulle svara för sin summa oavsett projektets slutkostnad. Detta torde naturligtvis vara den enklaste varianten, även om den inte accepteras av alla verksamhetsutövare, eftersom kostnaden skulle kunna bli lägre om åtaget belopp ställs i relation till slutsumman. Om en fast procentsats väljs undviks problemet eftersom verksamhetsutövaren betalar viss del av de verkliga kostnaderna och således förutom fördyringar även får ta del av situationen att projektet blir billigare än beräknat.

Flera olika lösningar på erläggandet av pengarna kan övervägas. Exempelvis kan betalningen erläggas i samband med undertecknande av avtalet (1), betalning ske inom viss tid från det att genomförandet av efterbehandlingen har påbörjats (2), betalning ske med visst belopp (till exempel en tredjedel) inom viss tid från det att genomförandet av efterbehandlingen har påbörjats och därefter med ytterligare belopp inom viss angiven tid (till exempel 6 månader och ett år) (3). För det fall betalningen inte erläggs direkt vid undertecknandet bör frågan om säkerhet uppmärksammas.

#### 4.2

"Betalningen enligt punkt 4.1 skall ske till räntebärande konto hos Länsstyrelsen i Ö läns och sättas in på postgirokonto 00000-1 med angivande av "kontonummer 111111 - ersättning för efterbehandlingsåtgärder avseende vattenområdet enligt avtal med Länsstyrelsen i Ö läns". Räntan skall tillfalla vattenområdesprojektet. Ränteintäkterna skall särredovisas i den ekonomiska slutredovisningen till Naturvårdsverket."

#### *Kommentar:*

Är det i avtalet fråga om stora belopp kan räntan på pengarna komma att utgöra en ansevärd summa. Det har givits klartecken för att avtalade belopp sätts in på räntebärande konto hos tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten skall sedan portionera ut pengarna till projektet i enlighet med sedvanliga rutiner. Räntan på pengarna bör tillfalla projektet. Detta kan innebära att Naturvårdsverkets del av slutsumman i många fall kan komma att bli något lägre än vad projektets kostnad minskat med det avtalade beloppet utgör.

## 5 Fullständighet

"Samtliga överenskommelser, utfästelser och uppgifter av betydelse rörande undersökningar eller åtgärder beträffande vattenområdet har intagits i detta avtal."

### *Kommentar:*

Ovanstående skrivelse är en garanti för den ansvarige verksamhetsutövaren att tillsynsmyndigheten redovisat alla fakta och så att säga spelar med öppna kort. Tillsynsmyndighetens representanter måste hela tiden komma ihåg att det förestående avtalet skall spegla ett ansvar i enlighet med miljöbalken. Ansvaret får inte bli mindre än vad som troligen hade kunnat utkrävas den ordinarie vägen genom förelägganden, men bör inte heller bli högre. Det viktiga är att efterbehandlingen kommer till stånd och att ansvarig verksamhetsutövare får bära sin del av detta.

## 6 Giltighet m.m.

### 6.1

"Detta avtal förutsätter för sin giltighet att Naturvårdsverket senast den 1 juni 2004 har fattat beslut om bidrag till projektet med villkor om proportionell utbetalning av bolagets medel i förhållande till utbetalningen av bidragen från Naturvårdsverket samt att Länsstyrelsens beslut enligt ovan senast samma dag vunnit laga kraft."

### *Kommentar:*

En sådan formulering ligger av naturliga skäl främst i verksamhetsutövarens intresse. Det är emellertid rimligt att verksamhetsutövaren garanteras att åtgärderna verkligen kommer till stånd, så att verksamhetsutövaren inte betalar utan att åtgärder vidtas. För att som tillsynsmyndighet vara helt säker på att staten kan leva upp till sitt åtagande bör verksamhetsutövarens pengar användas sist. Det vore olyckligt om verksamhetsutövarens pengar förbrukats och – på grund av att statsbidraget under löpande verksamhetsår minskar – Naturvårdsverket inte har statliga pengar för att leva upp till att göra det som framgår av huvudstudien. I värsta fall kan det här bli fråga om återbetalningsskyldighet för tillsynsmyndigheten i förhållande till verksamhetsutövaren. Därför bör verksamhetsutövarens pengar förbrukas så sent som möjligt. I ovanstående förslag på avtalsformulering valdes att verksamhetsutövarens pengar skulle förbrukas i samma takt som de från Naturvårdsverket, på så vis binds beloppen till varandra och med de skrivningar som finns i avtalet blir riskerna för återbetalningsskyldighet acceptabla.

## 6.2

”Avtalet upphör att gälla om inte totalentreprenaden (TE) för efterbehandling av vattenområdet har påbörjats enligt av projektets styrgrupp fastställd detaljerad tidplan (Huvudtidplan vattenområdet, reviderad 2004-01-19, bilaga 4) före utgången av år 2005. I sådant fall skall återbetalning ske av belopp som bolaget betalat i enlighet med detta avtal. På återbetalat belopp skall ränta utgå enligt 5 § räntelagen (1975:635).”

### *Kommentar:*

I föregående punkt villkorades giltigheten av avtalet av att bidragsbeslut fattas. Avtalet hade alltså inte blivit giltigt om bidragsbeslutet uteblivit. I den här punkten är avtalets bestånd villkorat av vissa framtida händelser. Avtalet kommer alltså att löpa på och parterna prestera enligt avtalet. Om sedan något rekvisit i punkten 6.2 uppfylls upphör avtalet att gälla och frågor om återgång av parternas prestationer aktualiseras.

Här är det mycket viktigt att tidsgränserna inte sätts för snävt. En för snäv tidsram kan leda till mycket onödigt arbete, varför väl tilltagna tidsramar är ett måste. Tidsfristerna måste vara så väl tilltagna att det inte finns någon rimlig risk att avtalet skall behöva upphöra.

En återbetalningsklausul är naturligtvis riskfylld och bör om möjligt undvikas. Detta är dock inte sannolikt, eftersom det är fullt rimligt att verksamhetsutövaren vill ha en garanti för att dess pengar kommer till användning. Att förbruka verksamhetsutövarens belopp sist i projektet kan tjäna som en garanti för tillsynsmyndigheten att pengarna finns kvar om det blir så illa att tillsynsmyndigheten tvingas återbeta pengarna till den ansvarige. I vart fall bör ingen del av verksamhetsutövarens pengar förbrukas innan klartecken givits från Naturvårdsverket om fullfinansiering av projektet. Dessförinnan är förutsättningarna för projektets fullföljande allt för osäkra.

Vad gäller detta stycke kan kritik riktas mot val av räntesats. Räntan enligt 5 § räntelagen är nämligen högre än vad myndigheten själv torde kunna förränta pengarna till. Detta bör tas i beaktande och om möjligt rekommenderas en alternativ formulering av just denna avtalsdel.

## 6.3

”Om totalentreprenaden (TE) för efterbehandling av vattenområdet inte har genomförts och avslutats i huvudsaklig överensstämmelse med den under punkt 6.2 nämnda tidplanen (bilaga 4) senast vid utgången av år 2008 skall Länsstyrelsen i Ö läns tillse att till bolaget återbetalas en skälig andel av det belopp som bolaget betalat i enlighet med punkt 3.2 och som återstår vid denna tidpunkt. På återbetalat belopp skall ränta utgå enligt 5 § räntelagen.”

### *Kommentar:*

En återbetalningsskyldighet i enlighet med punkt 6.3 måste formuleras mycket försiktigt, så att inte incitament skapas för att söka en sådan situation. Det är lättare att beräkna tiden för påbörjande av entreprenaden än för avslut av den. Därför bör rimligt tolkningsutrymme finnas, vilket i den här punkten uttrycks genom att relatera åtgärderna till ”huvudsaklig överensstämmelse med tidplanen”. För kommentar angående räntesatsen se punkt 6.2.



## 7 Meddelanden

"För meddelanden riktade från en part till en annan avseende detta avtal gäller nedan angivna adresser samt telefon- och telefaxnummer.

Till Bolag Y:	Bolag Y Att: NN Box 0000 000 00 STAD Telefon: 00-000 11 00 Telefax: 00-111 00 11
---------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------

Till tillsynsmyndighet:	Tillsynsmyndighet Att: NN 111 22 STAD Telefon: 000-11 22 33 Telefax: 000-11 11 22"
-------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------

### *Kommentar:*

För enkelhetens skull kan det i avtalet tas in en rubrik varunder det framgår hur meddelanden i anledning av avtalet skall framföras. Detta hjälper till att hålla en smidig organisation kring avtalet, eftersom specifika personer pekas ut som ansvariga för dess genomförande. Samtliga kontaktuppgifter framgår också av avtalet, vilket innebär att allt finns samlat på ett ställe.

## 8 Skadestånd

"Om bolaget inte erlägger betalning i enlighet med punkt 4.1 ovan skall det ersätta Länsstyrelsen i Ö län för den skada som den bristande betalningen har förorsakat efterbehandlingsprojektet avseende vattenområdet."

### *Kommentar:*

I flertalet efterbehandlingsärenden kan fråga vara om ansevliga belopp. En ansvarig verksamhetsutövare kan därmed få mycket stor betydelse för ett projekts genomförande. Riskerna för att den ansvarige verksamhetsutövaren inte genomför vad den åtagit sig bör minimeras genom en klausul om skadestånd. En sådan klausul bör utformas på så vis att den ansvarige verksamhetsutövaren blir skyldig att ersätta den skada som den bristande betalningen förorsakat projektet ifråga. Projektet kan kanske genomföras, men fördyras exempelvis på grund av tidspillan beroende på verksamhetsutövarens ovilja att betala enligt bestämd betalningsplan.

Ersättning skall utgå till tillsynsmyndigheten eftersom det svårligen kan skrivas in en skadeståndsklausul i avtalet som berör tredje part, fristående från avtalet. De erlagda pengarna skall naturligtvis tillfalla projektet.

## 9 Tvist

”Tvist på grund av detta avtal skall avgöras av allmän domstol. Talan beträffande förfallen fordran enligt punkt 4.1 ovan får dock Länsstyrelsen i Ö lan anhängiggöra hos allmän domstol eller myndighet.”

### *Kommentar:*

Skulle det uppstå tvist i anledning av avtalet måste det innehålla en klausul som talar om hur den skall lösas. Tvisten kan inte röra ansvaret såsom det fastslagits i lagakraftvunnet beslut från tillsynsmyndigheten (se kapitel 7). Det är vår uppfattning att en myndighet inte bör gå med på att lösa eventuell tvist genom skiljeförfarande, utan tvisten bör lösas offentligt i allmän domstol. Detta bör klargöras redan i avtalet, för att förhindra framtida diskussioner. Skulle ansvarig verksamhetsutövare inte betala vad det åtagit sig genom avtalet bör det även finnas en klausul som ger tillsynsmyndigheten rätt att driva frågan hos kronofogdemyndigheten.

Ett skiljeförfarande är således tveksamt från myndigheternas sida. Ett skiljeförfarande kan anses strida mot den öppenhet som myndigheter står för och medför att myndighetsarbete sker i en stängd miljö. Anledning saknas för tillsynsmyndigheten att föreslå en sådan klausul, utan tillsynsmyndigheten bör i stället förorda att tvist prövas av allmän domstol. Ett skiljeförfarande kan innebära mycket stora kostnader, vilket även det talar för att ett sådant förfarande bör undvikas. Ett alternativ till skiljenämnd är ett så kallat enkelt skiljeförfarande.

Det kan tänkas att verksamhetsutövaren med hänsyn till avtalets offentlighetsrättsliga karaktär kan invända att det inte är möjligt att anhängiggöra en civilrättslig talan mot denne. Därmed skulle tillsynsmyndigheten vara hänvisad till de medel som står till buds i 26 kap. miljöbalken. Under sådana förutsättningar är det säkrast för tillsynsmyndigheten att en skrivning om tvistelösning tas in i avtalet.

### Undertecknande

"Detta avtal har upprättats i två originalexemplar, av vilka parterna tagit var sitt.

Bolag Y (publ)

Länsstyrelsen i Ö lään

\_\_\_\_\_  
ort och datum

\_\_\_\_\_  
ort och datum

\_\_\_\_\_  
NN

\_\_\_\_\_  
NN

\_\_\_\_\_  
ort och datum

\_\_\_\_\_  
NN"

#### *Kommentar:*

Avtalet skall undertecknas av representant för tillsynsmyndigheten respektive verksamhetsutövaren. Vem som undertecknar avtalet för tillsynsmyndighetens del framgår av arbetsordningen. Verksamhetsutövarens representant skall vara behörig som undertecknare, det vill säga anmäld som firmatecknare hos Bolagsverket. Detta kan kräva att en eller flera undertecknar avtalet från verksamhetsutövarens sida, eftersom firma ofta tecknas två i förening. Behörig firmatecknare kontrolleras via utdrag från Bolagsverkets register (Näringslivsregistret).

Som ovan sagts kan även representant för kommunen, såsom huvudman för projektet, underteckna avtalet för att säkerställa ett fullföljande av huvudmannaskapet för projektet. Kommunens huvudmannaskap är viktigt för fullföljandet av åtagandet mot ansvarig verksamhetsutövare.

Varje sida i avtalet skall förses med små streck i nederkant. Dessa streck markerar plats för undertecknandes signum och är ett sätt att signera varje sida för sig, så att en sida i avtalet efter undertecknande inte kan bytas ut.

Lämpligen anges antalet exemplar av avtalet och att parterna tagit var sitt. Detta för att originalversionerna skall kunna kontrolleras.

Publ. är en förkortning av publikt och måste anges i publika aktiebolags bolagsnamn. Att ett bolag är publikt innebär att det får inbjuda allmänheten att teckna eller förvärva dess aktier och att det har ett aktiekapital om minst 500 000 kronor.

## Beslut

Eftersom myndighetsärenden normalt avslutas genom beslut bör tillsynsmyndigheten avsluta även sådana här ärenden med ett beslut. Det hela rör sig i praktiken om myndighetsutövning från tillsynsmyndighetens sida som skall formaliseras genom ett beslut.

Företrädesvis fattas ett kort beslut i enlighet med tillsynsmyndighetens beslutsordning vari konstateras att ärendet, med hänvisning till träffad överenskommelse med verksamhetsutövaren, inte föranleder någon ytterligare tillsynsåtgärd från myndighetens sida. Se exempel i bilaga två.

Till beslutet bör avtalet med dess bilagor fogas och beslutet tillställs den ansvarige verksamhetsutövaren, berörd kommun/länsstyrelse och Naturvårdsverket.

## Roller

Som ovan framhållits består en stor del av arbetet med att åtgärda förorenade områden av att få de två regelsystemen, 10 kap. miljöbalken och bidragsförordningen, att harmoniera med varandra. Detta är många gånger svårt eftersom de två systemen inte är anpassade till varandra. Som exempel på ett problem som ofta uppstår kan nämnas det faktum att när tillsynsmyndigheten diskuterar verksamhetsutövarens ansvar så kan tillsynsmyndigheten inte vara säker på att Naturvårdsverket fattar beslut om den statliga finansieringen.

Ytterligare ett problem som ofta uppstår är att förena de olika roller som länsstyrelsen har enligt miljöbalken och andra författningar. I ett inledande skede arbetar länsstyrelsen aktivt för att få till stånd en uppgörelse med verksamhetsutövaren, att få kommunen att axla rollen som huvudman och förmå Naturvårdsverket att tycka att projektet är tillräckligt angeläget för att satsa statliga pengar i. När detta väl är klart övergår länsstyrelsen i rollen att fungera som utbetalande myndighet enligt bidragsförordningen. Länsstyrelsen fungerar här snarast som finansärens representant som granskar rekvisitioner och avgör om kostnaderna faller inom ramen för bidragsförordningens ersättningssystem.

I sammanhanget bör uppmärksammas att samtliga parter i processen naturligtvis har sina olika bevekelsegrunder för sin medverkan i processen. För Naturvårdsverkets del handlar det i främsta rummet om att åtgärda förorenade områden till nytta för människors hälsa och miljön samt att bevaka att den rättsliga utvecklingen av ansvarsreglernas tolkning sker åt önskvärt håll. Detta gäller naturligtvis också från länsstyrelsens sida, men för länsstyrelsens del kommer arbetet sannolikt också att handla om länsutveckling. De förorenade områdena ligger ofta så till att de är attraktiva för framtida verksamhet och till detta kommer också att efterbehandlingsprojekten medför entreprenadarbeten för mycket stora belopp. Denna sida av arbetet bör uppmärksammas. När det senare gäller kommunens beslut att ikläda sig rollen som huvudman ligger det naturligtvis även ett intresse av att åtgärda föroreningen men för kommunen gäller ofta, i högre grad än för länsstyrelsens del, att kommunen har någon idé om områdets framtida användning. Att kommunen har idéer om områdets framtida användning är naturligtvis bra men det kan finnas anledning att bevaka att de kostnader som uppkommer i projektet har till syfte att åtgärda föroreningarna och inte att exploatera området för framtida ändamål. Det faktum att kommunen ofta har ett exploateringssyfte är ofta positivt och det är viktigt med en dialog mellan länsstyrelse och kommun i dessa avseenden.

Utöver rollen att vara den part som får igång projektet har länsstyrelsen sin tillsynsroll enligt 9 kap. miljöbalken. Det kommunen gör på området som huvudman för projektet är ofta tillstånds- eller anmälningspliktigt. Tillståndsmyndighet kan vara länsstyrelsen genom miljöprövningsdelegationen. Kommunen verkar i detta skede som en verksamhetsutövare och det är viktigt att länsstyrelsen behandlar kommunen som de övriga verksamhetsutövare den kommer i kontakt med. Det kan mycket väl hända att det uppkommer diskussioner med kommunen om gränserna

för vad som kan ske inom ramarna för en anmälan enligt 28 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och vad som fordrar tillståndsprövning. Dessa frågor är svåra men som grundregel bör kommunerna behandlas som vilken verksamhetsutövare som helst. Inom länsstyrelsen kan det vara en fördel att personmässigt skilja på tillsynsrollen enligt 9 kap. och rollen som bidragsutbetalare enligt bidragsförordningen.

En fråga att överväga är hur involverad länsstyrelsen bör vara under saneringsprojektets fortskridande. Det kan vara en fördel att vara representerad i styrgrupp eller liknande för att på så sätt följa projektet. Om länsstyrelsen representeras i styrgrupp eller motsvarande så kan länsstyrelsen underhand lämna synpunkter på gränserna för vad som är ersättningsgillt enligt bidragsförordningen med mera. Länsstyrelsen slipper då hamna i den situationen att länsstyrelsen i efterhand skall vägra kommunen ersättning för kostnader uppkomna i projektet.

Avslutningsvis kan en liten varning vara på sin plats. Att föra förhandlingar med ansvariga verksamhetsutövare, att hitta överenskommelser med dem och att så småningom komma till beslut om att saneringen av ett förorenat område skall delfinansieras med statliga pengar är tillfredsställande. Det efterföljande arbetet bör dock inte underskattas. Det kan därför finnas anledning att fundera över hur många åtgärdsobjekt tillsynsmyndigheten orkar hålla igång samtidigt. Särskilt det efterföljande arbetet med kontroll av rekvisitioner och, om så erfordras, deltagande under projektets åtgärdsfas kräver stora resurser.

## Mediakontakter

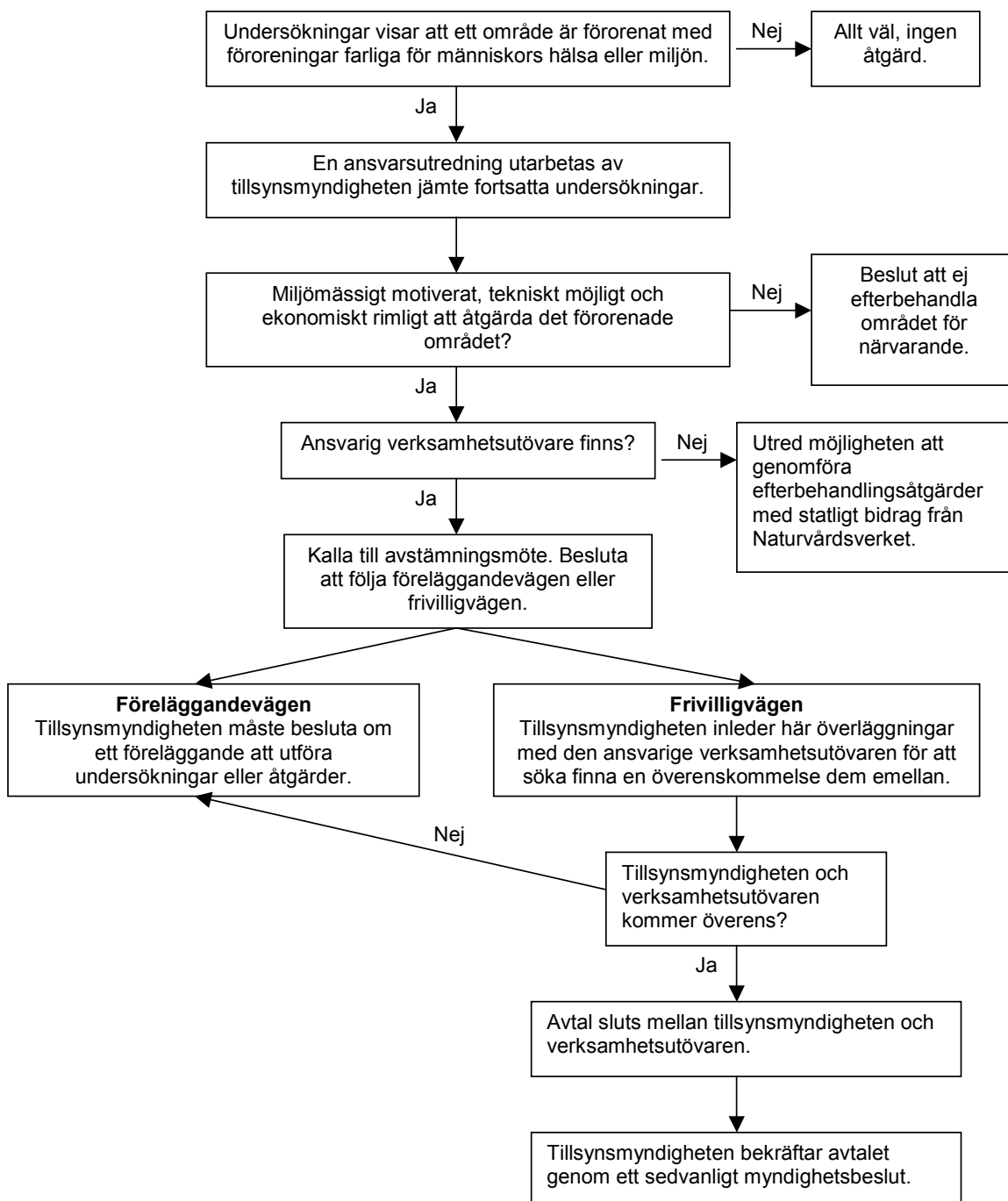
Framför allt stora efterbehandlingsprojekt som omfattar betydande belopp kan dra till sig uppmärksamhet. TV, radio och tidningar kan ha intresse av att rapportera om projekten, ansvar och avtal med mera. Det gäller att på ett tidigt stadium komma överens om hur detta skall hanteras, både från tillsynsmyndighetens och verksamhetsutövarens sida.

Situationen blir något speciell eftersom tillsynsmyndighetens verksamhet omfattar en helt annan offentlighet än vad verksamhetsutövaren kanske är van vid. Både ansvarsutredningen, överenskommelsen och beslutet kommer att bli allmänna handlingar och därmed offentliga. Detta bör på ett tidigt skede klargöras för verksamhetsutövaren, så att denne blir medveten om det. Handlingarnas offentlighet kan aldrig ifrågasättas, om ändock vissa delar möjligtvis kan omfattas av sekretess.

Erfarenheterna har lärt oss att vissa verksamhetsutövare önskar uppmärksamhet kring avtalet och kanske framför allt då dess undertecknande. Detta kan vara ett försök från verksamhetsutövarens sida att skaffa sig goodwill i sammanhanget och kanske framstå som en verksamhetsutövare som tar ansvar för miljön och så vidare. Det kan även vara tvärtom; att verksamhetsutövaren över huvud taget inte vill ha någon uppmärksamhet kring avtalet och processen i sig. Oavsett vilken situation som råder bör verksamhetsutövaren ha ett inflytande över den. En tillsynsmyndighet gör sällan affär av sina beslut, men önskas presskonferens eller dylikt från verksamhetsutövarens sida är det lämpligt att tillsynsmyndigheten försöker tillmötesgå verksamhetsutövarens önskemål om möjligt. Alternativt kan tillsynsmyndigheten utforma ett pressmeddelande som i samråd med verksamhetsutövaren sprids till medierna.

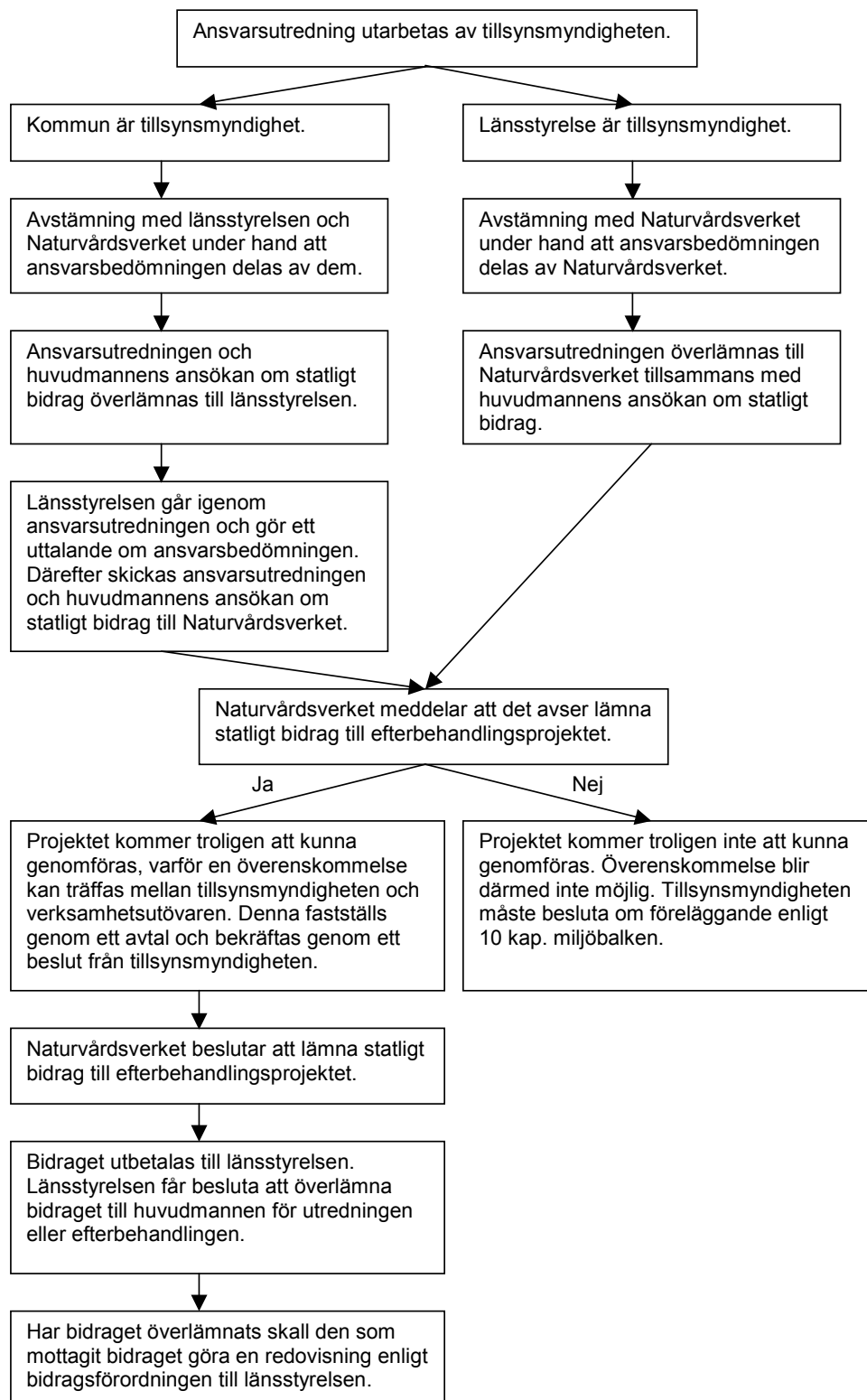
# Flödesscheman

## 10.1 Flödesschema från undersökningar till avtal





## 10.2 Flödesschema från ansvarsutredning till bidrag



# Checklista

## 1. Ansvarsutredning

- Se kvalitetsmanualen avsnitt 10 för uppgifter om utredningens innehåll
- Förening föreligger
  - föreningen är farlig för människors hälsa eller miljön
- Verksamhetsutövare
  - den/de som kan avfärdas exempelvis på grund av konkurs
  - den/de som kan bindas till föreningen som skall åtgärdas
- Åtgärdsförslag
  - åtgärden är miljömässigt motiverad, tekniskt möjlig och ekonomiskt rimlig
- Skälighetsbedömning
  - vilka åtgärder är miljömässigt motiverade?
  - vilka faktorer påverkar ansvaret, exempelvis tillstånd, tidsaspekter?
  - resulterar i en skälighet uttryckt i allmänna termer
- Presenteras för Naturvårdsverket
  - delar Naturvårdsverket ansvarsbedömningen?
  - sannolikt att projektet kan bidragsfinansieras till den del ansvarig saknas
  - nedre gräns för verksamhetsutövarens ansvar som Naturvårdsverket kan acceptera
- Presenteras för ansvarig verksamhetsutövare
  - bereds tillfälle att inkomma med yttrande

## 2. Avstämningsmöte

- Mötesdeltagare
  - de som utarbetat ansvarsutredningen, miljöskunniga, jurister
  - miljöansvarig, chefsjurist, ekonomiansvarig
  - minnesanteckningar skall föras
- Utröna förutsättningarna för det fortsatta arbetet
  - frivilligvägen
  - föreläggandevägen

## 3. Överläggningar

- Mötesdeltagare

- representanter för både verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten måste ha mandat att fatta beslut
- minnesanteckningar skall föras
  
- Skäligt ansvar och vad det motsvarar presenteras av tillsynsmyndigheten
  - verksamhetsutövaren accepterar/accepterar ej
  - diskussion som leder fram till en överenskommelse
  - överenskom hur ansvaret skall uppfyllas; pengar, material, arbete eller dylikt
  
- Statligt bidrag
  - viktigt att tillsynsmyndigheten vid överläggningarna har klart för sig att Naturvårdsverket kommer att bidra med statliga pengar till projektet

## 4. Avtal - Beslut

- Avtalsutkast
  - tillsynsmyndigheten utarbetar ett avtalsutkast förslagsvis med utgångspunkt i tidigare avtal tecknade på området
  - eventuellt kan utomstående konsult granska avtalsutkastet
  - avtalsutkastet översänds till verksamhetsutövaren för synpunkter
  - formuleringar dryftas fram och tillbaka tills båda parterna kan acceptera avtalet
  
- Avtalet
  - undertecknas av behöriga firmatecknare och representant för tillsynsmyndigheten
  - antalet exemplar anges i avtalet
  - tillställs parterna
  - avtalet kan aldrig innebära en friskrivning från framtida ansvar
  - skall alltid återspegla ett offentligt ansvar enligt miljöbalken
  
- Beslutet
  - tillsynsmyndigheten fattar formellt beslut om att ärendet inte föranleder ytterligare åtgärd från tillsynsmyndighetens sida
  - avtalet tas med som bilaga
  - distribueras till verksamhetsutövaren, Naturvårdsverket, berörd kommun/länsstyrelse
  
- Mediekontakter
  - tydliggör redan inledningsvis att alla handlingar i princip är offentliga, så även slutligt avtal och beslut
  - överenskom hur mediekontakterna skall handhas
  - överenskom om avtalet skall meddelas på särskilt sätt

# Källförteckning

## **Kvalitetsmanualen**

Efterbehandling av förorenade områden – Kvalitetsmanual för användning och hantering av bidrag till efterbehandling och sanering, Naturvårdsverket, Manual efterbehandling, utgåva 1, år 2003

## **Rapport 5242**

Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten – Miljöbalkens regler om skyldigheter och ansvar för förorenade områden, Naturvårdsverket, rapport 5242, år 2003

# Bilageförteckning

Bilaga 1	Avtal
Bilaga 2	Beslut
Bilaga 3	Förordning (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för utredning och efterbehandling av förorenade områden (bidragsförordningen)

# Bilaga 1

## AVTAL

Mellan Länsstyrelsen i Ö län (organisationsnummer 222222-1111) å ena sidan och bolaget Y (organisationsnummer 000000-1111) å andra sidan har träffats följande avtal angående efterbehandling av \_\_\_ i vattenområdet i Z kommun, Ö län.

### BAKGRUND

#### *Förutsättningar*

Z kommun har via Länsstyrelsen i Ö län erhållit anslag från Naturvårdsverket för kartläggning och utredning av \_\_\_ i vattenområdet i Z kommun, Ö län. Det har konstaterats att vattenområdet är belastat med föroreningar i sådan utsträckning att åtgärder enligt 10 kap. miljöbalken (1998:808) är påkallade. Föroreningarnas karaktär, farlighet och utbredning framgår av huvudstudierapporten för projektet (*Z kommun, vattenområdesprojektet – huvudstudie, styrgruppens sammanfattande rapport med åtgärdsförslag, reviderad 2002-04-25*). Av Z kommuns utredningar framgår att det från miljösynpunkt är motiverat att utföra efterbehandlingsåtgärder inom vattenområdet. Av nämnda rapport framgår också vilka åtgärder som behöver vidtas för att sanera vattenområdet.

Länsstyrelsen i Ö län har såsom tillsynsmyndighet för den \_\_\_ varifrån utsläppen skett och i anledning av ovanstående utarbetat en ansvarsutredning daterad den 22 maj 2002 i vilken det konstateras att bolaget Y (fortsättningsvis bolaget) har ett ansvar för viss del av föroreningarna och de därmed förknippade kostnaderna för efterbehandlingsåtgärder.

Bolaget förvärvade \_\_\_ hösten år 1965 och överlät det till \_\_\_ år 1989. ÅF-IPK AB har på uppdrag av bolaget gjort en kartläggning av produktionsförhållandena vid \_\_\_ och av resulterande utsläpp av \_\_\_\_. Enligt ÅF-IPK AB:s rapport (*\_\_\_ – Produktion och utsläpp sedan 1886, daterad 2002-10-02*) minskade kvicksilveranvändningen inom massa- och pappersindustrin i Sverige successivt under 1960-talet för att helt ha upphört vid utgången av år 1968. I rapporten konstateras att fiberutsläppen under den tid bolaget drivit verksamheten vid \_\_\_ uppgår till cirka 20 % av det totala fiberutsläppet och att utsläppet av kvicksilver under samma tid varit lågt (0 – 10 % av det totala kvicksilverutsläppet).

\_\_\_\_\_

Z kommun har åtagit sig huvudmannaskap för utförande av efterbehandlingsåtgärderna. Z kommun skall administrera och ansvara för genomförandet av efterbehandlingsåtgärder inom vattenområdet. Z kommun skall därvid inhämta samtliga nödvändiga tillstånd och godkännanden.

Länsstyrelsen i Ö län är enligt punkten B5 i bilagan till förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken ansvarig för den operativa tillsynen över det förorenade området, vattenområdet.

Parterna konstaterar,

att området kring vattenområdet av Naturvårdsverket har klassificerats som ett område av riksintresse för naturvården och att bolaget uttryckt en vilja att stödja föreslagna efterbehandlingsåtgärder inom vattenområdet,

att bolaget enligt Länsstyrelsens bedömning är att betrakta som verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § miljöbalken,

att de verksamheter som orsakat föroreningarna huvudsakligen har bedrivits före den 1 juli 1969, men att verksamhet vid \_\_\_ fortgått även efter detta datum,

att det föreligger osäkerhet angående i vilken utsträckning bolaget ansvarar för föroreningarna

och att det föreligger förutsättningar för bidragsfinansiering för delar av genomförandet av efterbehandlingsåtgärder inom vattenområdet.

Naturvårdsverket avser att i enlighet med regeringens regleringsbrev för budgetåren 2003 och 2004 avseende Naturvårdsverket ställa statliga medel till förfogande (bidragsfinansiering) för genomförandet av del av efterbehandlingsåtgärderna inom vattenområdet. Tidigare beslut från Naturvårdsverket angående vattenområdet bifogas detta avtal, *bilaga 1 och 2.*

#### *Avtalet*

Länsstyrelsen i Ö län å ena sidan och bolaget å andra sidan har enats om villkoren i detta avtal, vilket reglerar bolagets ansvar för tidigare utsläpp från \_\_\_ med efterföljande förorening av vattenområdet.

Mot bakgrund av behovet av efterbehandlingsåtgärder, de rättsliga osäkerheter som föreligger kring omfattningen av ansvaret och den tidsutdräkt som en rättslig prövning av ansvarsfrågan skulle innebära, avser parterna att genom detta avtal reglera bolagets ansvar för efterbehandlingen av vattenområdet.

\_\_\_\_\_

Den omständigheten att bolaget genom att ingå detta avtal förbinder sig att ekonomiskt bidra till efterbehandlingen av vattenområdet innebär inte att bolaget har medgivit att det i motsvarande mån har ett juridiskt ansvar för föroreningarna i vattenområdet.

Länsstyrelsen i Ö län skall bekräfta detta avtal genom ett myndighetsbeslut.

## **1 AVTALSFÖREMÅL**

Detta avtal omfattar kostnader för förberedelser och genomförande av efterbehandling inklusive miljökontroller av vattenområdet. Följande fastigheter berörs enligt Z kommuns utredningar av efterbehandlingen: G 1:2, G 1:4, G 1:9, G 1:10, L 1:1, F 1:7, F 1:8 och F 1:25 (inklusive avregistrerade F 1:6 och F 1:11).

## **2 ANSVAR FÖR EFTERBEHANDLINGSÅTGÄRDER**

- 2.1 Ansvar för genomförandet av efterbehandlingsåtgärder och miljökontroller åvilar Z kommun på sätt som ovan angivits. Parterna är ense om att bolaget skall utge ersättning enligt punkt 3.2, för förberedelser och genomförande av sådana åtgärder. Bolaget skall inte bära något ansvar för att erforderliga åtgärdsinriktade undersökningar eller utredningar genomförs, för att lämplig efterbehandlingsteknik väljs, för att projektet genomförs på ett fackmannamässigt sätt eller för eventuella negativa effekter av saneringsarbetet.
- 2.2 Fullföljandet av detta avtal innebär att Länsstyrelsen i Ö län anser att bolaget beträffande nu aktuella efterbehandlingsåtgärder uppfyller de krav som skäligen kan ställas enligt 2 kap. 8 § och 10 kap. miljöbalken.

## **3 KOSTNAD OCH KOSTNADSFÖRDELNING**

- 3.1 Enligt Z kommuns utredningar uppgår kostnaderna för förberedelser och genomförande av efterbehandling inklusive miljökontroller till lägst XX miljoner (XX 000 000) kronor och högst XXX miljoner (XXX 000 000) kronor (*Betalningsplan vattenområdet, daterad 2004-01-08, bilaga 3*).
- 3.2 Bolaget åtager sig att betala XX miljoner (XX 000 000) kronor av kostnaderna för efterbehandlingsåtgärder. Om kostnader utöver XXX miljoner (XXX 000 000) kronor uppkommer skall nya förhandlingar komma till stånd mellan Länsstyrelsen i Ö län och bolaget i syfte att uttröna förutsättningarna för att träffa ytterligare avtal om betalningsansvaret för överskjutande kostnader.

\_\_\_\_\_



## 4 BETALNING

- 4.1 Det i punkt 3.2 angivna beloppet om XX miljoner (XX 000 000) kronor skall i sin helhet betalas senast nittio (90) dagar efter det att bolaget har erhållit skriftligt besked från Länsstyrelsen i Ö län om att i punkt 6.1 angivna villkor har uppfyllts.
- 4.2 Betalningen enligt punkt 4.1 skall ske till räntebärande konto hos Länsstyrelsen i Ö län och sättas in på postgirokonto 00000-1 med angivande av ”kontonummer 111111 - ersättning för efterbehandlingsåtgärder avseende vattenområdet enligt avtal med Länsstyrelsen i Ö län”. Räntan skall tillfalla vattenområdesprojektet. Ränteintäkterna skall särredovisas i den ekonomiska slutredovisningen till Naturvårdsverket.

## 5 FULLSTÄNDIGHET

Samtliga överenskommelser, utfästelser och uppgifter av betydelse rörande undersökningar eller åtgärder beträffande vattenområdet har intagits i detta avtal.

## 6 GILTIGHET M.M.

- 6.1 Detta avtal förutsätter för sin giltighet att Naturvårdsverket senast den 1 juni 2004 har fattat beslut om bidrag till projektet med villkor om proportionell utbetalning av bolagets medel i förhållande till utbetalningen av bidragen från Naturvårdsverket samt att Länsstyrelsens beslut enligt ovan senast samma dag vunnit laga kraft.
- 6.2 Avtalet upphör att gälla om inte totalentreprenaden (TE) för efterbehandling av vattenområdet har påbörjats enligt av projektets styrgrupp fastställd detaljerad tidplan (*Huvudtidplan vattenområdesprojektet, reviderad 2004-01-19, bilaga 4*) före utgången av år 2005. I sådant fall skall återbetalning ske av belopp som bolaget betalat i enlighet med detta avtal. På återbetalat belopp skall ränta utgå enligt 5 § räntelagen (1975:635).
- 6.3 Om totalentreprenaden (TE) för efterbehandling av vattenområdet inte har genomförts och avslutats i huvudsaklig överensstämmelse med den under punkt 6.2 nämnda tidplanen (bilaga 4) senast vid utgången av år 2008 skall Länsstyrelsen i Ö län tillse att till bolaget återbetalas en skälig andel av det belopp som bolaget betalat i enlighet med punkt 3.2 och som återstår vid denna tidpunkt. På återbetalat belopp skall ränta utgå enligt 5 § räntelagen.

## 7 MEDDELANDEN

För meddelanden riktade från en part till en annan avseende detta avtal gäller nedan angivna adresser samt telefon- och telefaxnummer.

Till Bolag Y:	Bolag Y Att: NN Box 0000 000 00 STAD Telefon: 00-000 11 00 Telefax: 00-111 00 11
---------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------

Till Länsstyrelsen i Ö län:	Länsstyrelsen i Ö län Att: NN 111 00 STAD Telefon: 000-11 22 33 Telefax: 000-11 11 22
-----------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------

## 8 SKADESTÅND

Om bolaget inte erlägger betalning i enlighet med punkt 4.1 ovan skall de ersätta Länsstyrelsen i Ö län för den skada som den bristande betalningen har förorsakat efterbehandlingsprojektet avseende vattenområdet.

\_\_\_\_\_

## 9 TVIST

Twist på grund av detta avtal skall avgöras av allmän domstol. Talan beträffande förfallen fordran enligt punkt 4.1 ovan får dock Länsstyrelsen i Ö lan anhängiggöra hos allmän domstol eller myndighet.

---

Detta avtal har upprättats i två originalexemplar, av vilka parterna tagit var sitt.

Bolag Y (publ)

Länsstyrelsen i Ö lan

---

ort och datum

---

ort och datum

---

NN

---

NN

---

ort och datum

---

NN

## Bilaga 2

<b>BESLUT</b>	<b>Datum</b>	<b>Beteckning</b>
	2004-04-07	577-XXXX-02

Sida 1/2

Bolag Y  
Att: NN  
Box 0000  
000 00 STAD

NN  
Näringslivsavdelningen  
000-11 22 33

Postadress 111 22 STAD  
Besöksadress Gatan 4  
Tfn 000-11 22 00  
Fax 000-11 23 00  
E-post lansstyrelsen@ö.lst.se  
www.ö.lst.se  
Postgiro 0 00 11-2

## Efterbehandlingsåtgärder inom vattenområdet, Z kommun

### Beslut

Med hänvisning till avtal mellan Länsstyrelsen i Ö län å ena sidan och bolag Y å andra sidan, angående efterbehandling av \_\_\_ i vattenområdet, föranleder detta ärende för närvarande inte någon ytterligare tillsynsåtgärd från Länsstyrelsens sida.

### Bakgrund

Under perioden 1996 – 1998 har omfattande studier genomförts för att kartlägga förekomsten av \_\_\_ i vattenområdet, spridningen av \_\_\_ till Storån och vidare nedströms till Lillån samt riskerna med \_\_\_ i vattensystemet. Den genomförda riskbedömningen visar att föroreningsnivån av \_\_\_, framför allt \_\_\_, i vattenområdet är hög till mycket hög, att spridningsförutsättningarna är stora och att påverkansområdets känslighet och skyddsvärde är stort. Sammantaget har behovet av efterbehandling av vattenområdet bedömts som stort.

Vattenområdet har huvudsakligen förorenats genom den verksamhet som bedrivits vid \_\_\_ sedan början av 1900-talet. Huvudorsak till \_\_\_ är den stora mängd \_\_\_ som fram till början av 1970-talet släpptes ut från \_\_\_.

Sedan år 1965 har bolag Y bedrivit verksamhet på platsen. Länsstyrelsen i Ö län har enligt punkten B1 i bilagan till förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken tillsynen över denna miljöfarliga verksamhet, vilken ännu bedrivs vid \_\_\_, eftersom den är belägen i Z kommun inom Ö län.

Länsstyrelsen i Ö län har således i egenskap av tillsynsmyndighet över den miljöfarliga verksamheten utarbetat en ansvarsutredning daterad den 22 maj 2002 (*Ansvarsutredning föran-*

ledd av planerad efterbehandling av \_\_\_ i vattenområdet, Z kommun i Ö lään), vari bolaget i viss utsträckning befunnits ansvarigt för utsläppen och följderna av dessa.

Vid efterföljande diskussioner föranledda av ansvarsutredningen, och som en följd av att Länsstyrelsen bedömt det troligt att en rättslig prövning skulle leda till att det befinns skäligt att bolaget kan avkrävas ett jämkat ansvar för efterbehandlingsåtgärder, har bolaget accepterat att ekonomiskt bidra till efterbehandlingsåtgärder med ett belopp om sammanlagt XX miljoner (XX 000 000) kronor. Detta har skett inom ramen för en avtalsrättslig uppgörelse (se bilaga 1). Om kostnader utöver XXX miljoner (XXX 000 000) kronor uppkommer skall enligt avtalet nya förhandlingar komma till stånd mellan Länsstyrelsen och bolaget i syfte att utvärdera förutsättningarna för att träffa ytterligare avtal om betalningsansvaret för överskjutande kostnader.

### **Motivering**

Länsstyrelsen bedömer att ett fullföljande av vad som överenskommit i avtalet motsvarar vad som vid en rättslig prövning torde finnas vara en skälig omfattning av bolagets ansvar. Ärendet föranleder därför inte någon ytterligare tillsynsåtgärd från Länsstyrelsens sida i nuläget.

### **Hur man överklagar**

Detta beslut kan överklagas hos Miljöödomstolen vid \_\_\_ tingsrätt **genom skrivelse till Länsstyrelsen** – se bilaga 2 (formulär 31).

I den slutliga handläggningen av detta ärende, i vilket \_\_\_ NN beslutat och \_\_\_ NN varit föredragande, har även \_\_\_ NN och \_\_\_ NN deltagit.

NN

NN

### **Bilagor**

1. Avtal med underbilagor
2. Upplysning hur man överklagar

### **Utskrift**

Delgivningskvitto

### **Kopia till**

Z kommun (NN)  
Naturvårdsverket 106 48 STOCKHOLM (NN)  
Näringslivsavdelningen (NN)  
Förvaltningsavdelningen (NN, NN)  
Centralskriveriet

## Bilaga 3

### **Förordning (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för utredning och efterbehandling av förorenade områden**

---

#### **Tillämpningsområde**

**1 §** Enligt denna förordning får statsbidrag lämnas till åtgärder för utredning och efterbehandling av förorenade områden.

#### **Bestämmelser om bidrag**

**2 §** I den utsträckning det finns medel får bidrag lämnas till

1. undersökning i syfte att utreda om ett område är förorenat,
2. ansvarsutredning,
3. den utredning som behövs för att efterbehandlingsåtgärder skall kunna genomföras,
4. efterbehandlingsåtgärder som på grund av föroreningar behövs för att avhjälpa skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön eller för att förebygga, hindra eller motverka att sådan skada eller olägenhet uppstår, och
5. uppföljning och utvärdering av efterbehandlingsåtgärder.

**3 §** Bidrag enligt 2 § 2 får lämnas endast om det finns särskilda skäl.

Bidrag enligt 2 § 3-5 får lämnas endast om

1. ansvar enligt miljöbalken eller äldre lagstiftning att utföra eller bekosta sådan verksamhet inte kan utkrävas eller endast kan utkrävas delvis,
2. den eller de som är ansvariga för att bekosta sådan verksamhet inte kan betala, eller
3. det finns synnerliga skäl.

**4 §** Bidrag får lämnas med högst 90 procent av de kostnader som länsstyrelsen godkänner. Om det är fråga om mycket höga kostnader eller om det finns andra särskilda skäl, får bidrag lämnas med högst det belopp som motsvarar de godkända kostnaderna.

Vid beräkning av bidrag enligt första stycket skall avräknas

1. eventuell ersättning som fastighetsägare är skyldig att betala med stöd av 10 kap. 5 § miljöbalken på grund av värdeökning som uppstått till följd av bidragsberättigad efterbehandling,
2. eventuell ersättning som har betalats från saneringsförsäkringen enligt vad som följer av 33 kap. 3 § miljöbalken och som avser samma åtgärder som bidraget.

### **Förfarandet i bidragsärenden**

**5 §** Ansökan om bidrag görs hos Naturvårdsverket av länsstyrelsen. Om ett förorenat område är beläget i flera län, är det länsstyrelsen i det län där huvuddelen av området är beläget som skall lämna in ansökan.

**6 §** Av ansökan skall framgå vilken eller vilka åtgärder i 2 § 1-5 som ansökan avser.

Om ansökan avser bidrag till efterbehandlingsåtgärder, uppföljning och utvärdering enligt 2 § 4 och 5 skall den innehålla

1. en motiverad ansvarsbedömning enligt 3 §,
2. en beskrivning av vilka hälso- och miljörisker det förorenade området innebär,
3. en beskrivning av föreslagna utredning eller föreslagna efterbehandlingsåtgärder samt åtgärds mål,
4. en kostnadskalkyl med länsstyrelsens bedömning enligt 4 §,
5. en tidsplan,
6. ett förslag till huvudman för efterbehandlingen,
7. uppgift om hur länsstyrelsen prioriterar att åtgärder vidtas beträffande det förorenade området jämfört med andra förorenade områden inom länet, och
8. en beskrivning av hur uppföljning och utvärdering av efterbehandlingsåtgärderna skall genomföras.

**7 §** Naturvårdsverket får begära att länsstyrelsen lämnar in de ytterligare uppgifter som behövs för prövningen av bidragsansökan.

**8 §** När ansökan om bidrag prövas skall beaktas föreningens farlighet, föroreningsnivån, spridningsriskerna, omgivningens känslighet och skyddsvärde samt den samlade risk föreningen innebär för människors hälsa eller miljön.

Bidrag skall främst avse förorenade områden som

1. innebär ett direkt hot mot människors hälsa, mot naturområden med stora skyddsvärden eller mot betydande vattenförsörjningsintressen, eller
2. innehåller skadliga halter av föroreningar, vilka på grund av bedömd hälso- eller miljöfarlighet har hög prioritet i miljöarbetet.

## **Beslut**

**9 §** Naturvårdsverket beslutar om bidrag skall beviljas. Beslutet skall innehålla uppgift om

1. vilken länsstyrelse som tar emot bidraget,
2. den verksamhet enligt 2 § som bidraget avser,
3. bidragets storlek,
4. mottagarens skyldighet att lämna uppgift om bidragets användning och att lämna slutlig redovisning av utförda utredningar eller åtgärder, och
5. de övriga villkor för bidraget som Naturvårdsverket bestämmer.

## **Utbetalning av bidrag**

**10 §** Bidraget betalas till länsstyrelsen. Länsstyrelsen får besluta att överlämna bidraget till en kommun eller till en annan myndighet som är huvudman för utredningen eller efterbehandlingen. Länsstyrelsens beslut om överlämnande får, utöver de villkor som gäller enligt 9 §, innehålla ytterligare villkor.

Redovisning enligt 9 § 4 skall göras till länsstyrelsen av den som bidraget överlämnats till.

## **Återbetalning**

**11 §** Naturvårdsverket får besluta att länsstyrelsen skall betala tillbaka bidrag, om bidragsbeslutet har grundats på oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller om villkor för bidraget inte har följts och avvikelsen inte är av mindre betydelse.

Om ersättning från saneringsförsäkringen har betalats enligt vad som följer av 33 kap. 3 § miljöbalken, efter det att bidrag betalats ut enligt denna förordning, skall länsstyrelsen betala tillbaka bidraget till den del det avser samma åtgärder som ersättningen från saneringsförsäkringen.

Om en fastighetsägare, efter det att bidrag betalats ut enligt denna förordning, är skyldig att betala ersättning med stöd av 10 kap. 5 § miljöbalken på grund av värdeökning som uppstått till följd av bidragsfinansierad efterbehandling, skall länsstyrelsen betala tillbaka bidraget med motsvarande belopp.

## **Överklagande**

**12 §** Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

## **Rapportering**

**13 §** Naturvårdsverket skall årligen rapportera till Europeiska kommissionen om det statsbidrag som lämnats i enlighet med denna förordning.



# Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse

RAPPORT 5490

NATURVÅRDSVERKET  
ISBN 91-620-5490-2  
ISSN 0282-7298

Delrapport inom projektet  
Tillsyn – efterbehandling av förorenade områden

I många fall kan tillsynsmyndigheten endast till viss del ställa krav på att verksamhetsutövare och fastighetsägare ska göra utredningar och åtgärda förorenade områden.

Syftet med rapporten är därför att visa hur en tillsynsmyndighet kan arbeta fram avtal/överenskommelser som löser finansieringsfrågan i samband med efterbehandling av ett förorenat område. Konkret innebär det att tillsynsmyndigheten utifrån en ansvarsutredning och en skälighetsavvägning tar upp frågan om ansvar med en verksamhetsutövare och genom överläggningar kommer fram till hur ansvaret kan fastställas genom avtal/överenskommelse. Rapporten vänder sig främst till handläggare på kommuner och länsstyrelser och ska ses som ett komplement till rapporten Ansvar för miljöskulder i mark och vatten (Naturvårdsverkets rapport 5242).”