

När gäller anmälningsplikt enligt 28 § i förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd?

Denna vägledning riktar sig till tillsynsmyndigheter och beskriver när anmälningsplikt enligt 28 § i förordning (1998:899, FMH) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd gäller.

Innehåll

Sammanfattning	3
Skyldigheten att anmäla avhjälpandeåtgärder	4
Lagstiftning	4
Första kravet - åtgärden ska vara en avhjälpandeåtgärd som vidtas med anledning av en föroreningskada	5
Avhjälpandeåtgärd – utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa	5
Föroreningsskada	6
Anmälningssplikten omfattar inte alla åtgärder som kan sprida eller exponera föroreningar – syftet avgör	6
Andra kravet - åtgärden kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna	7
Tredje kravet - den ökade risken är inte endast ringa	8
BILAGA 1, EXEMPEL	9
Första kravet - åtgärden ska vara en avhjälpandeåtgärd som vidtas med anledning av en föroreningskada	9
Andra och tredje kravet - åtgärden kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och den ökade risken är inte endast ringa	13
BILAGA 2, NÅGRA RÄTTSFALL	15

Sammanfattning

Följande tre punkter måste vara uppfyllda för att anmälningsskyldighet enligt 28 § i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) ska gälla:

- 1) Åtgärden är en avhjälpareåtgärd med anledning av en föroreningskada.

För att denna punkt ska vara uppfylld krävs att området är föroreningsskadat enligt 10 kap. 1 § miljöbalken (1998:808). Det krävs även att den åtgärd som vidtas är en avhjälpareåtgärd, vilket innefattar utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa föroreningskadan. Åtgärder som enbart syftar till att förhindra förorening utgör inte avhjälpareåtgärder till exempel uppsamling av motorolja i en verkstad.

För att ta reda på om en åtgärd är en avhjälpareåtgärd eller inte behöver tillsynsmyndigheten bedöma verksamhetsutövarens syfte med åtgärden och vad effekten blir.

- 2) Åtgärden kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna.

Naturvårdsverkets bedömning är att en ökad risk ska avgöras av omfattningen på åtgärderna, föroreningarnas karaktär och hur spridningen eller exponering av dessa kan komma att påverkas.

- 3) Den ökade risken är inte endast ringa.

Naturvårdsverkets bedömning är att när åtgärden kräver skyddsåtgärder eller försiktighetsåtgärder för att hantera risker för spridning och exponering är riskerna normalt sett inte endast ringa. Skyddsåtgärder kan vara: rening av länshållningsvatten, jordtvätt, schaktning av jord med höga föroreningshalter eller dammbekämpning som krävs för att minska luftexponering.

Samtliga tre ovanstående punkter behöver vara uppfyllda för att en anmälan ska behöva göras. Anmälningsskyldigheten gäller inte om området har förklarats som miljöriskområde enligt 10 kap. 15 § miljöbalken.

I *bilaga 1* ges exempel på när Naturvårdsverket bedömer att det finns en skyldighet att göra eller inte göra en anmälan enligt 28 § FMH.

Exemplen är tänkta att vägleda hur tillsynsmyndigheten skulle kunna resonera vid en verklig situation i bedömningen av om anmälningsskyldighet gäller men behöver inte vara det enda sättet att göra bedömningen på. Tillsynsmyndigheten behöver alltid göra en bedömning i det enskilda fallet

med hänsyn till samtliga omständigheter samt beakta om det kommer ytterligare praxis på området.

Skyldigheten att anmäla avhjälpandeåtgärder

Den som vill vidta en avhjälpandeåtgärd måste anmäla det till tillsynsmyndigheten (kommun, länsstyrelse) enligt 28 § i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH).

Det är brottsligt att inte göra en sådan anmälan.¹

Anmälningssplikten är till för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma och påverka en avhjälpandeåtgärd innan den genomförs, t.ex. genom att förelägga om relevanta och tillräckliga skyddsåtgärder eller försiktighetsmått. Tillsynsmyndigheten får på så vis möjlighet att försöka minska avhjälpandeåtgärdens negativa miljöpåverkan.

I den här vägledningen beskrivs när Naturvårdsverket bedömer att anmälningssplikt enligt 28 § FMH gäller. Vägledningen kompletterar Naturvårdsverkets vägledning om 28 § FMH som finns i avsnitt 8.1 i [Ansvar för avhjälpande av miljöskador - En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis](#).

Det finns andra bestämmelser om skyldighet att underätta tillsynsmyndigheten om föroreningar.² Dessa bestämmelser beskrivs inte i den här vägledning, utan vägledning om detta finns i avsnitt 6.10 i [Ansvar för avhjälpande av miljöskador - En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis](#).

Lagstiftning

I 28 § FMH anges följande³:

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

¹ 29 kap. 4 § 1.b miljöbalken. Bestämmelsen om anmälningssplikt är meddelad med stöd av bemyndigandet i 9 kap. 6 § MB. Se t.ex. Södra Roslags tingsrätts dom 2002-12-02 i mål B 3058-02 där en person dömdes för otillåten miljöverksamhet för att denne inte gjort en anmälan enligt 28 § FMH.

² För föroreningsskador finns en skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten enligt 10 kap. 11 § miljöbalken. Skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten vid allvarliga miljöskador regleras i 10 kap. 12–13 §§ miljöbalken.

³ Lydelse enligt SFS 2025:751.

spridning eller exponering av föroreningarna och denna risk inte bedöms som ringa.

Första stycket gäller inte i fråga om områden som förklarats som miljöriskområden enligt 10 kap. 15 § miljöbalken.

Vad gäller anmälan enligt första stycket tillämpas bestämmelserna i 22–25 §§.

I 28 § FMH anges följande krav för att anmälningsplikt ska inträda:

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

Samtliga tre ovanstående punkter behöver vara uppfyllda för att en anmälan ska bli aktuell. Anmälningsplikten gäller inte om området har förklarats som miljöriskområde enligt 10 kap. 15 § miljöbalken.

Vad de tre kraven ovan innebär enligt Naturvårdsverket utvecklas under rubrikerna nedan. I *bilaga 2* finns sammanfattningar av några rättsfall som avser 28 § i FMH.

Första kravet - åtgärden ska vara en avhjälpandeåtgärd som vidtas med anledning av en föroreningsskada

För att anmälningsplikt ska gälla krävs att åtgärden är en avhjälpandeåtgärd som vidtas med anledning av en föroreningsskada. Nedan utvecklas vad det innebär.

Avhjälpandeåtgärd – utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa

Utifrån lydelsen i 28 § FMH krävs att den åtgärd som genomförs är en avhjälpandeåtgärd för att den ska vara anmälningspliktig.

Begreppet avhjälpandeåtgärd är inte definierat. Begreppet avhjälpande definieras dock i 10 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken som utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningsskada eller en allvarlig miljöskada. Naturvårdsverkets bedömning är att det med

avhjälpandeåtgärd i 28 § FMH avses samma sak som avhjälpande i 10 kap. 1 § tredje st miljöbalken.⁴

Det innebär att såväl utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa kan kräva en anmälan.

Under rubriken ”Anmälningssplikten omfattar inte alla åtgärder som kan sprida eller exponera föroreningar – syftet avgör” nedan utvecklas ytterligare om Naturvårdsverkets syn på vad som kan anses vara en avhjälpandeåtgärd.

Föroreningsskada

Enligt lydelsen i 28 § FMH måste avhjälpandeåtgärden också vidtas med anledning av en föroreningsskada. Föroreningsskada definieras i 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken som en miljöskada som genom förorening av ett mark- eller vattenområde, grundvatten, en byggnad eller en anläggning kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Ytterligare vägledning om detta begrepp och när en föroreningsskada finns framgår i avsnitt 2.2.3 i [Ansvar för avhjälpande av miljöskador - En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis](#).⁵

Att avhjälpandeåtgärden ska vidtas med anledning av en föroreningsskada innebär även att en anmälan enligt 28 § FMH inte ska göras om det ska vidtas en avhjälpandeåtgärd i ett område där det finns en allvarlig miljöskada (se definition i 10 kap. 1 § andra stycket miljöbalken). För allvarlig miljöskada finns i stället särskilda bestämmelser om den ansvariges skyldigheter.⁶

Anmälningssplikten omfattar inte alla åtgärder som kan sprida eller exponera föroreningar – syftet avgör

Det kan finnas situationer där det kan vara svårt att avgöra om en åtgärd är en avhjälpandeåtgärd som vidtas med anledning av en föroreningsskada.

Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt har i en dom 2015 bedömt att inte varje åtgärd inom ett förorenat område som i och för sig kan medföra en inte ringa risk för spridning eller exponering av föroreningarna är anmälningsspliktig. Avgörande är enligt domstolen i stället om åtgärden utgör ett led i vad som enligt 10 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken kan

⁴ Jfr Mark- och miljööverdomstolens dom 2025-11-20 i mål nr M 13894-24.

⁵ Efter att vägledningen publicerades har Mark- och miljööverdomstolen i ytterligare rättsfall bedömt när en föroreningsskada kan anses föreligga. Det är därför relevant att utöver vägledningen även beakta t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 mars 2025 i mål nr M 1592-24 och dom den 22 januari 2026 i mål nr M7639-25.

⁶ Se t.ex. 10 kap. 5 och 12-14 §§ miljöbalken och förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador.

anses som ett avhjälpande.⁷ Naturvårdsverket instämmer i denna bedömning.

Frågan är därmed vad som kan anses utgöra ett led i ett avhjälpande. Naturvårdsverket bedömning är att syftet är avgörande för om en åtgärd ska anses utgöra ett avhjälpande eller inte. Detta får stöd av en dom från Mark- och miljööverdomstolen där det beaktades att en åtgärd syftade till att avlägsna föroreningar och åtgärden bedömdes därför vara ett avhjälpande. Att åtgärden samtidigt också var en underhållsåtgärd påverkade inte att åtgärden var att anse som en avhjälpandeåtgärd.⁸

Hur kan en tillsynsmyndighet bedöma vad syftet med en åtgärd är? Enligt Naturvårdsverket räcker det inte att en verksamhetsutövare uppger ett annat syfte än avhjälpande för att undgå anmälningsplikten. Naturvårdsverket anser att tillsynsmyndigheten även ska beakta vad effekten av åtgärden blir. Det finns dock ingen praxis som ger stöd för att effekten av åtgärden ska beaktas, utan detta är Naturvårdsverkets bedömning.

Ett grundläggande krav för att en åtgärd ska kunna anses utgöra ett avhjälpande är att det är fråga om en reparativ åtgärd. En åtgärd som endast syftar till förhindra risken för en framtida föroreningsskada är inte att betrakta som ett avhjälpande. I vissa fall finns det ingen tydlig gräns mellan förebyggande åtgärder och reparativa åtgärder. Naturvårdsverket anser att huvudsyftet med åtgärden får vara avgörande i sådana fall. Ytterligare vägledning om detta finns i avsnitt 2.3 i [Ansvar för avhjälpande av miljöskador - En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis](#).

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

För att åtgärden ska vara anmälningspliktig krävs även att åtgärden kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna. Vad som är en ökad risk definieras inte i lagstiftning. Tillsynsmyndigheten behöver göra en bedömning i det enskilda fallet där bland annat åtgärdens karaktär kan beaktas. Om det är en ökad risk avgörs av omfattningen på åtgärderna, vilka föroreningar det handlar om och hur spridningen eller

⁷ Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt dom 2015-02-02 i mål nr M 3645-14. Se vidare i *bilaga 2*.

⁸ Mark- och miljööverdomstolens dom 2025-11-20 i mål nr M 13894-24. Se vidare i *bilaga 2*. Att syftet är avgörande framgår enligt Naturvårdsverket också genom att det i 10 kap. 1 § miljöbalken framgår att åtgärden ska ske *för att* avhjälpa. En ytterligare omständighet som talar för att syftet är avgörande är formuleringen "en avhjälpandeåtgärd *med anledning av* en föroreningsskada" i 28 § FMH.

exponeringen av dessa kan komma att påverkas. Även känsligheten inom och utanför området har betydelse.

Tredje kravet - den ökade risken är inte endast ringa

För att åtgärden ska vara anmälningspliktig räcker det inte att åtgärden medför ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna. Den ökade risken måste vara mer än endast ringa. Det är den ökade risken för spridning eller exponering som är avgörande. Det krävs inte att det förekommer en faktisk ökning av spridning eller exponering av föroreningarna.

När den ökade risken för spridning eller exponering av förorening inte ska bedömas som endast ringa definieras inte i förordningen .

Ofta innebär avhjälpandeåtgärder mer än en ringa risk för ökad spridning eller exponering eftersom föroreningarna oftast riskerar att frigöras eller blottläggas i samband med genomförandet.

I undantagsfall kan även undersökningar medföra en ökad spridning och exponering av föroreningar som är mer än ringa. Exempel på detta kan vara installation av grundvattenrör där föroreningar från ovanliggande jordlager bildar en ny spridningsväg till underliggande grundvattnet eller när föroreningar sprids till luften vid provgrovsgrävning i ett förorenat område på ett sådant sätt att det medför skyddsåtgärder.

Naturvårdsverkets bedömning är att om en åtgärd kräver skyddsåtgärder eller försiktighetsmått för att hantera risker för spridning och exponering av föroreningar är riskerna normalt sett inte endast ringa.

Bilaga 1, exempel

I den här bilagan finns exempel på Naturvårdsverkets bedömning av när anmälningsplikt bör gälla. Vilket krav för anmälningsplikt som avses exemplifieras av de underrubriker som exemplen ligger under. Det är viktigt att tänka på att alla tre krav måste vara uppfyllda för att anmälningsplikt ska föreligga. Exempelen är tänkta att vägleda hur tillsynsmyndigheten skulle kunna resonera vid en verklig situation i bedömningen av om anmälningsplikt gäller men behöver inte vara det enda sättet att göra bedömningen på. En tillsynsmyndighet ska alltid göra en bedömning i det enskilda fallet med hänsyn till samtliga omständigheter samt beakta om det kommer ytterligare praxis på området.

Första kravet - åtgärden ska vara en avhjälpandeåtgärd som vidtas med anledning av en föroreningskada

Exempel 1: Tillsynsmyndigheten har fått uppgifter om att ett bolag ska genomföra omfattande grävarbeten i ett föroreningsskadat område. Bolaget uppger att de ska gräva upp 100 m³ förorenad jord, som även utgör all den förorenade jorden i området, och ersätta det med ren jord. Bolaget anger att deras syfte inte är att avhjälpa föroreningsskadan, utan att ”snygga till” området, få en jämnare markyta och förbättra förutsättningarna för deras verksamhet. Bolaget anser inte att de är skyldiga att anmäla åtgärden enligt 28 § FMH eftersom de bedömer att grävarbetena inte är en avhjälpandeåtgärd. Bolaget är eniga med tillsynsmyndigheten om att grävarbetena i och för sig kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och denna risk inte bedöms som ringa.

Naturvårdsverket bedömer att det framgår att syftet, i vart fall delvis, är att få bort föroreningarna från området. I den bedömningen har det då beaktats att effekten av åtgärden blir att området saneras. Åtgärden är alltså att anse som en avhjälpandeåtgärd. Eftersom grävarbetena vidtas i ett föroreningsskadat område och kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och denna risk inte bedöms som ringa bedömer Naturvårdsverket att åtgärden är anmälningspliktig enligt 28 § FMH.

Exempel 2: En fjärrvärmeledning ska läggas ner i ett föroreningsskadat område. Entreprenaden kommer att pågå i ett halvår, vilket leder till att 150 kubikmeter förorenade överskottsmassor längs med ledningsdragningen

behöver hanteras. De förorenade massorna kommer att läggas på en deponi och på platsen kommer istället icke-förorenade massor läggas ned. Åtgärden medför att hela det föroreningsskadade området saneras. Under genomförandet lagras de förorenade jordmassorna skyddade för nederbörd inom fastigheten. Vidare krävs rening av länshållningsvatten för att leda bort uppträngande grundvatten samt regnvatten i ledningschakten.

Naturvårdsverkets bedömning är att en anmälan enligt 28 § behöver lämnas in. Åtgärden vidtas i ett föroreningsskadat område och risken för föroreningsspridning och exponering av föroreningar vid grävning medför en ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och denna risk bedöms inte som endast ringa.

Även om det primära syftet med åtgärden är att lägga ner en fjärrvärmeledning anser Naturvårdsverket att ett annat syfte med åtgärden blir att avlägsna föroreningar. Detta eftersom effekten av åtgärden blir att föroreningsskadan avhjälps, vilket enligt Naturvårdsverket medför att åtgärden också, om än sekundärt, kan anses utgöra en avhjälpandeåtgärd.

Exempel 3: En fjärrvärmeledning ska läggas ner i ett föroreningsskadat område. Åtgärden kommer medföra att tio procent av hela det föroreningsskadade området har sanerats. De förorenade massorna kommer att läggas på en deponi och på platsen kommer istället icke-förorenade massor läggas ned. Grävarbetena i samband med åtgärden medför en ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna.

Naturvårdsverkets bedömning är att en anmälan enligt 28 § FMH behöver lämnas in. Åtgärden vidtas i ett föroreningsskadat område. Även om det primära syftet är att lägga ner en fjärrvärmeledning blir även effekten av åtgärden att föroreningar avhjälps vilket medför, om än sekundärt, att åtgärden bedöms utgöra en avhjälpandeåtgärd. Denna bedömning gäller även om det bara är en mindre del (tio procent) av det föroreningsskadadeområdet som blir sanerat. Eftersom åtgärden också kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och denna risk inte bedöms som ringa bedömer Naturvårdsverket att åtgärden ska anmälas enligt 28 § FMH.

Exempel 4: På en fastighet finns det tunnor nedgrävda i marken som innehåller kvicksilver. Marken som tunnorna ligger i är inte förorenad då undersökningar visar att ingen av tunnorna har läckt. Ett bolag ska gräva upp tunnorna för att förebygga att de börjar läcka och orsakar en föroreningskada. Bolaget undrar om de behöver anmäla åtgärden enligt 28 § FMH.

Naturvårdsverket anser att syftet med en sådan åtgärd endast är förebyggande och därmed inte utgör en avhjälpandeåtgärd. Därtill vidtas inte åtgärden i ett föroreningsskadat område (jfr mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätts dom 2022-01-27 i mål nr M 3504-21). Åtgärden är därför inte anmälningspliktig enligt 28 § FMH.

Exempel 5: På en fastighet finns det föroreningar, men halterna är så låga att de inte bedöms kunna medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Fastigheten är alltså inte föroreningsskadad enligt 10 kap. 1 § miljöbalken. Trots detta vill ett bolag vidta vissa åtgärder för att ytterligare minska förekomsten av föroreningar.

Naturvårdsverket bedömning är att åtgärden inte är anmälningspliktig enligt 28 § FMH eftersom det inte föreligger någon föroreningsskada (jfr mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätts dom 2022-01-27 i mål nr M 3504-21).

Exempel 6: Nybyggnation av ett flerbostadshus ska genomföras på jungfrulig mark. Schakt kommer att genomföras ner till fast berg inom det område där huset ska placeras. I samband med detaljplanearbetet uppmäts PFAS inom området, som består av skogsmark, i nivå med diffus antropogen bakgrundshalt. Fråga uppkommer om schaktarbetena behöver anmälas enligt 28 § FMH. Schaktmassor som uppstår i överskott bedöms kunna återanvändas inom området, t.ex för att konstruera en bullerskyddsvall mot en angränsade motorväg.

Naturvårdsverket bedömer att det inte föreligger anmälningsplikt enligt 28 § FMH vid schaktningsarbeten inom området. PFAS är icke-naturligt förekommande ämnen och saknar naturlig bakgrundshalt, dock finns det ett diffust antropogent tillskott av PFAS till miljön. Inom området har föroreningshalter av PFAS i nivå med diffus antropogen bakgrundshalt uppmätts, men föroreningshalten av PFAS på aktuell plats bedöms inte utgöra en föroreningsskada. Mer tillsynsvägledning om bakgrundshalter kopplat till riskbedömning i mark finns på Naturvårdsverket hemsida. [Bakgrundshalter i mark.](#)

Naturvårdsverket delar också bedömningen om att massor i överskott kan återanvändas så som avsett.

Exempel 7: Under pågående exploatering av ett nytt bostadsområde påträffas föroreningar i ett markområde som överstiger riktvärdena för känslig markanvändning. Fastigheten har inte tidigare bedömts vara

föroreningsskadad. Byggherren underrättar tillsynsmyndigheten enligt 10 kap. 11 § miljöbalken samt informerar om att de avser utföra ytterligare grävarbeten i det föroreningsskadade området, ersätta de förorenade massorna med icke-förorenade massor och att de förorenade massorna kommer transporteras till en deponi. Tillsynsmyndigheten svarar att byggherren behöver inkomma med en anmälan enligt 28 § FMH för de ytterligare grävarbetena som avses utföras. Byggherren motsätter sig detta eftersom de riskerar att inte kunna hålla tidplanen om de behöver vänta på att anmälan handläggs. Byggherren riskerar böter om tidplanen inte hålls. Byggherren instämmer i och för sig i att grävarbetena kommer medföra en ökad risk för spridning eller exponering av föroreningar, och att den risken inte är ringa.

Naturvårdsverket bedömer att byggherren är skyldig att göra en anmälan enligt 28 § FMH. Grävarbetena kommer vidtas i ett föroreningsskadat område och utgör en avhjälpandeåtgärd dels eftersom det framstår som att syftet är att avlägsna föroreningarna, dels eftersom effekten av grävarbetena blir att föroreningsskadan avhjälpas. Därtill medför grävarbetena en ökad risk för spridning eller exponering av föroreningar som inte är ringa. Samtliga krav för att anmälningsplikt ska föreligga är därmed uppfyllda.

Exempel 8: Med anledning av en vattenläcka på en föroreningsskadad fastighet måste en akut åtgärd ske genom att byta ut den trasiga ledningen och lägga ner en ny, vilket innebär markarbeten. Entreprenören meddelar att de förorenade massorna kommer att läggas tillbaka på samma plats eftersom syftet är att åtgärda vattenläckan. Åtgärden medför en ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna som inte är ringa.

Naturvårdsverkets bedömning är att anmälningsplikt enligt 28 § FMH inte föreligger. Åtgärden vidtas i ett föroreningsskadat område, men syftet är att åtgärda vattenläckan och byta ut den trasiga ledningen. Eftersom de förorenade massorna kommer läggas tillbaka på samma plats blir effekten av åtgärden inte heller att föroreningsskadan avhjälpas. Naturvårdsverkets bedömning är därför att åtgärden inte utgör en avhjälpandeåtgärd och ingen anmälan enligt 28 § FMH behövs därför. Eftersom området är föroreningsskadat är den som har ansvar enligt 10 kap. miljöbalken skyldig att avhjälpa skadan.

Tillsynsmyndigheten har dock alltid möjlighet att bedriva tillsyn över åtgärden och fatta de beslut som behövs (förutsatt att myndigheten får kännedom om åtgärden).

Andra och tredje kravet - åtgärden kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och den ökade risken är inte endast ringa

Exempel 9: Med anledning av en vattenläcka på en föroreningsskadad fastighet måste en akut åtgärd ske genom att byta ut den trasiga ledningen och lägga ner en ny, vilket innebär markarbeten. Massornas föroreningsgrad ligger i nivå med, men är mindre än Naturvårdsverkets generella riktvärden mindre känslig motsvarande mindre känslig markanvändning (MKM). Föroreningen utgörs av polycykliska aromatiska kolväten (PAH) som inte är spridningsbenägen och området ligger inte i anslutning till något känsligt ytvattendrag. Infiltrationen till grundvattnet är begränsad pga. av att aktuell jordart inom området består av en underliggande lerig morän, som överlagras av förorenad fyllnadsmassor. Risken för direkexponering är pga ledningens placering 1 m under markytan mycket liten. Entreprenören meddelar att de förorenade massorna kommer att läggas tillbaka på samma plats eftersom det inte kommer uppstå något överskott och eftersom syftet är att åtgärda vattenläckan. Det vatten som kommer tas omhand med anledning av läckan kommer innan utsläpp till närliggande dike filtreras för att omhänderta jordpartiklar förorenade med PAH. Filtren kommer att omhändertas för destruktion.

Naturvårdsverkets bedömning är att åtgärden inte utgör en avhjälpandeåtgärd (se utveckling i exempel 7) och är därför inte anmälningspliktig enligt 28 § FMH. Åtgärden kräver inte heller några särskilda skyddsåtgärder för att förhindra föroreningsspridning, med hänsyn till föroreningstypen och platsens förutsättningar. Det finns alltså inte någon ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna som är mer än ringa. Eventuella krav på omhändertagande av det vatten som uppkommit i läckan, destruktion av vattenfilter etcetera kan tillsynsmyndigheten ställa krav på inom ramen för tillsyn med stöd av 2 och 26 kap. miljöbalken.

Exempel 10: Kommunen har beslutat att omvandla ett industriområde till ett bostadsområde. Som underlag för den nya detaljplanen utförs en översiktlig markundersökning genom provtagning av jord och grundvatten. Undersökningarna visar på höga halter av klorerade lösningsmedel/cyanid/olja i både jord och grundvatten. Halterna är så höga att dessa bedöms medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Området bedöms därmed vara föroreningsskadat och tillsynsmyndigheten underättas enligt 10 kap. 11 §.

För att kunna avgränsa föroreningens omfattning och spridning samt välja åtgärdsmetod krävs fördjupad utredning som inkluderar installation av grunda och djupa grundvattenrör samt tio provgropar ner till 2 meter.

Naturvårdsverket bedömer att det föreligger anmälningsplikt enligt 28 § för kommande utredning. Utredningarna vidtas i ett föroreningsskadat område och även utredningar kan vara en avhjälpandeåtgärd (jfr definitionen av avhjälpande i 10 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken). De föreslagna undersökningarna riskerar att medföra nya spridningsvägar av höga föroreningshalter till djupare grundvatten, jordlager eller närliggande fastighet och den ökade risken bedöms inte endast vara ringa. Alla kraven för att anmälningsplikt ska föreligga är därmed uppfyllda.

Exempel 11: En fastighetsägare vill anlägga en brygga i ett område där sedimenten är föroreningsskadade. Strandskyddet är upphävt i området. Anläggandet kräver viss muddring, och fastighetsägaren vill samtidigt sanera sedimenten i det området där bryggan ska vara. Fastighetsägaren avser därför omhänderta de förorenade muddringsmassorna och köra de till en deponi. Detta kommer medföra att en del av det föroreningsskadade området blir sanerat. Fastighetsägaren avser göra en anmälan om vattenverksamhet och undrar om det också krävs en anmälan enligt 28 § FMH.

Naturvårdsverkets bedömning är att det föreligger anmälningsplikt enligt 28 § FMH då åtgärden innebär ett avhjälpande av förorenade sediment och då den ökade risken för spridning inte endast är ringa med anledning av att särskilda skyddsåtgärder kommer behöva vidtas under genomförandet.

Bilaga 2, några rättsfall

I denna bilaga redogörs kortfattat för några rättsfall som berör frågan om när anmälningssplikt enligt 28 § FMH inträder. Majoriteten är rättsfall från mark- och miljödomstolar och dessa domar är inte vägledande.

Mark- och miljööverdomstolens dom 2025-11-20 i mål nr M 13894-24: muddring av förorenat sediment i en dagvattendamm bedömdes vara en avhjälpandeåtgärd som krävde en anmälan enligt 28 § FMH

En nämnd förbjöd ett förbund att utföra muddring av förorenat sediment i en dagvattendamm. Som skäl för förbudet angavs att åtgärden var en avhjälpandeåtgärd som behövde anmälas enligt 28 § FMH. Beslutet överklagades.

Förbundet anförde bl.a. att muddringen utgjorde behövligt och kontinuerligt underhåll och inte var en avhjälpandeåtgärd. Förbundet anförde även att tillsynsmyndigheten kunde bedriva tillsyn över den aktuella anläggningen med stöd av 9 kap. miljöbalken och de allmänna hänsynsreglerna och att det skulle utgöra en dubbelreglering om de skulle vara skyldiga att göra en anmälan enligt 28 § FMH.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterade inledningsvis att dagvattendammen utgjorde både en anläggning och ett vattenområde och att det förelåg en föroreningsskada enligt 10 kap. 1 § miljöbalken. Domstolen bedömde att förbundet som verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § miljöbalken var skyldig att avhjälpa föroreningsskadan. Beträffande om muddringen skulle vara att se som en avhjälpandeåtgärd uttalade domstolen följande:

Med avhjälpande avses utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningsskada (se 10 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken). Den åtgärd i form av muddring som förbundet planerar att utföra syftar bl.a. till att avlägsna förorenat sediment från dammen och utgör därför enligt Mark- och miljööverdomstolen ett avhjälpande av föroreningsskadan. Domstolen ifrågasätter inte att muddringen är nödvändig för att dagvattendammen ska behålla sin sedimenterande funktion och därmed även är en underhållsåtgärd. Det finns dock varken stöd i lagtexten eller i förarbetena för att undanta underhållsåtgärder från kraven i 10 kap. miljöbalken. Att verksamheten är en miljöfarlig verksamhet i enlighet med 9 kap. miljöbalken har enligt Mark- och miljööverdomstolen inte heller någon betydelse för tillämpningen av 10 kap. miljöbalken.

Domstolen bedömde att den planerade muddringen utgjorde en avhjälpandeåtgärd med anledning av en föroreningsskada som kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna i sedimentet och att denna risk inte var ringa. Det var därför förbudet att utföra åtgärden utan en anmälan enligt 28 § FMH. Nämnden hade därför haft fog för att förbjuda förbundet att utföra muddringen.

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt dom 2025-01-29 i mål nr M 1786-24: anmälan enligt 28 § FMH hade gjorts i förebyggande syfte

Inför ombyggnation av ett antal busshållplatser där bl.a. schaktningsarbeten skulle utföras lämnade Trafikverket dels in en anmälan om avhjälpandeåtgärd (28 § FMH), dels en anmälan om återvinning av avfall för anläggningsändamål (29 kap. 35 § miljöprövningsförfordningen). Nämnden beslutade att avhjälpandet kunde utföras förutsatt att ett antal försiktighetsmått efterlevdes. I beslutet fastställde nämnden även åtgärdsåtgärd för efterbehandlingen. Trafikverket överklagade ett antal av punkterna i nämndens beslut till länsstyrelsen och sedan mark- och miljödomstolen.

Under prövningen i länsstyrelsen framförde Trafikverket att anmälan enligt 28 § FMH tog sikte på ännu inte upptäckta föroreningsskador och att anmälan om avhjälpandeåtgärd snarare hade gjorts i förebyggande syfte för att undvika att schaktningsarbetena behövde stoppas för det fall att man påträffar föroreningar i schaktmassorna. Länsstyrelsen bedömde vid sin prövning därför att anmälningsplikt enligt 28 § FMH inte hade inträtt. Länsstyrelsen uttalade att det visserligen föreligger inget hinder mot att frivilligt anmäla en efterbehandlingsåtgärd, men prövningen kommer att halta om den konkreta föroreningsskadan ännu inte har identifierats. Länsstyrelsen anförde även bl.a. att i förevarande fall hade Trafikverket lämnat in en anmälan som bygger på uppgifter om vilken typ av föroreningar man typiskt sett kan tänkas påträffa i ett liknande projekt.

Mark- och miljödomstolen uttalade vid prövning av åtgärdsåtgärden för efterbehandlingen att syftet med anmälan var efterbehandling i förebyggande syfte och att anmälan tog sikte på ännu inte upptäckta föroreningsskador. Domstolen uttalade också att då eventuella föroreningar inte är kända kan platsspecifika riktvärden inte tas fram och det är därför lämpligt att de generella riktvärdena får fungera som åtgärdsåtgärd. Domstolen prövade därefter ytterligare ett antal frågor.

Mark- och miljödomstolens dom överklagades till Mark- och miljööverdomstolen. Överklagandet återkallades sedan och Mark- och miljööverdomstolen avskrev därför målet (beslut meddelat 2025-03-20 i mål nr M 2305-25).

Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätts dom 2022-01-27 i mål nr M 3504-21: anmälan enligt 28 § FMH kunde inte krävas när området inte var föroreningsskadat

En nämnd beslutade att förelägga Trafikverket att inkomma med en anmälan enligt 28 § FMH om vidtagande av avhjälpandeåtgärd för planerade arbeten inom ramen för projekt E14 Timmervägen – Blåberget. Mark- och miljödomstolen bedömde att det inte var visat att det aktuella området var föroreningsskadat och därför kunde en anmälan enligt 28 § FMH inte krävas. Nämnden hade yrkat att mark- och miljödomstolen skulle klargöra huruvida definitionen av en avhjälpandeåtgärd även ska innefatta den effekt en åtgärd medför. Domstolen anförde att eftersom det inte föreligger någon föroreningsskada och Trafikverket inte behöver göra någon

anmälan enligt 28 § FMH saknas anledning för domstolen att ta ställning till yrkandet.

Mark- och miljödomstolens dom överklagades till Mark- och miljööverdomstolen som beslutade att inte ge prövningstillstånd (mål nr M 1783-22).

Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt dom 2015-02-02 i mål nr M 3645-14: generellt krav på anmälningsplikt för grävning och bortledning av grundvatten kunde inte ställas med stöd av 28 § FMH

Tillsynsmyndigheten hade förelagt ett bolag att göra en anmälan senast sex veckor i förväg enligt 28 § FMH ”om bolaget planerar att göra arbeten som innebär grävning i mark eller bortledning av grundvatten” inom ett visst område. Bolaget invände bl.a. att grävning och bortledning av grundvatten inte generellt kan betraktas som sådana avhjälpandeåtgärder som avses i 28 § FMH. Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt redogjorde för att begreppsanvändningen i 28 § FMH har följt begreppsanvändningen i 10 kap. miljöbalken och uttalade:

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

Mark- och miljödomstolen bedömde därför att tillsynsmyndigheten inte hade haft fog för att med stöd av 28 § FMH uppställa ett generellt krav på anmälningsplikt för grävning och bortledning av grundvatten. Föreläggandet upphävdes därför.

Mark- och miljödomstolens dom överklagades inte.