

---

## Fallet Sundland: Rättsliga frågeställningar vid bortskaffande av båt

*Andrea Hjärne Dalhammar och Carl Dalhammar*

### Introduktion

Under fyra år från oktober 2010 kunde den som tog tåget över Öresund se en mindre fiskebåt ligga på grund nära det svenska fastlandet. Båten, Sundland, låg grundstött ca 500 meter från den svenska kusten och ca 100 meter söder om Öresundsbron. Båten gick på grund i oktober 2010 men bärgning utfördes inte förrän i slutet av 2014, och då av kronofogdemyndighetens entreprenör efter ansökan av Miljöförvaltningen i Malmö kommun.

Bärgningen var den slutliga åtgärden i det miljötillsynsärende som initierades med anledning av att grundstötningen, och utfördes av entreprenör p.g.a. båtägarens oförmåga att bärga båten. I samband med ärendet uppkom framförallt tre juridiska frågeställningar som visar på otydligheter i miljölagstiftningen som leder till problem när den ska användas i praktiken, och på de skillnader i tolkningen som görs hos olika myndigheter och domstolar.

En första fråga rörde definitionen av nedskräpning. Miljöförvaltningen (MF) i Malmö bedömde att båten var att anse som skräp och avfall i juni 2013, när båten i – strid mot ägarens påståenden – kunde anses vara övergiven. MF gjorde då en åtalsanmälan om nedskräpning (29 kap 7 § och 15 kap 30 § miljöbalken, MB). I samband med detta uppkom flera frågeställningar, bland annat om nedskräpning kan uppstå genom passivitet efter en olycka, vid vilken tidpunkt nedskräpning i kan anses föreligga i sådana fall och vad som därmed gäller i fråga om preskriptionstiden.

Nästa frågeställning rörde möjligheten att med stöd av miljöbalken (MB) kräva att båtägaren ska avlägsna båten. Båtens ägare förelades i augusti 2013 att avlägsna båten och föreläggandet förenades med ett hot om vite på en miljon kronor. Eftersom så höga viten inte delegerats till tjänstemännen att besluta om, togs beslutet av den politiska nämnden. I samband med att miljöförvaltningen flera månader senare ansökte hos domstol om att vitet skulle dömas ut, ifrågasattes föreläggandets lagliga grunder. Ärendet visar också i denna del att vitesinstitutets effektivitet kan ifrågasättas.

En tredje rättsfråga gällde verkställigheten. När MF konstaterat att båten höll på att falla sönder och kunde utgöra en fara för fartygs-trafiken i området intensifierades försöken att förmå båtägaren att bortskaffa fartyget, som av förvaltningen ansågs utgöra såväl nedskräpning som olovligt dumpat avfall. När MF gjorde bedömningen att båtägaren inte skulle uppfylla sitt ansvar begärdes istället verkställighet av Kronofogdemyndigheten (KFM). KFM ansåg dock att föreläggandet inte kunde verkställas.

Eftersom kustkommunernas uppfattning är att båtar ofta överges i Sverige i strid mot avfallsregleringens intentioner,<sup>1</sup> är frågeställningarna

---

<sup>1</sup> Detta baseras på våra diskussioner med kommunrepresentanter. Flera rapporter indikerar också att detta är ett växande problem, jfr Naturvårdsverket, Nedskräpande och uttjänta fritidsbåtar, rapport, 2011, Naturvårdsverket: Stockholm; Håll Sverige Rent, Svenska skrotbåtar: en pilotstudie i Stockholms län, rapport, 2013, Håll Sverige Rent.

som uppkom i ärendet intressanta och relevanta inför framtiden. Men fallet illustrerar även flera av de svårigheter och tillkortakommanden som kännetecknar svensk miljörett och dess implementering – särskilt när den ansvarige inte är samarbetsvillig och inte heller följer meddelade beslut.

I följande avsnitt följer en beskrivning av ärendets bakgrund, följt av en redogörelse för de tre huvudsakliga juridiska frågeställningarna i ärendet. Artikeln avslutas med slutsatser samt en diskussion.

## Bakgrund

P J köpte skeppet Sundland under 2010, och hämtade skeppet i Varberg den 9 oktober. Sundland var en 22 meter lång och 6 meter bred ombyggd fisketrålare. Den nye ägarens avsikt var att ensam köra upp båten till Kramfors. Under resan tillstötte dock problem i samband med hårt väder nära Öresundsbron, och Sundland gick på grund den 11 oktober. Kustbevakningen var snabbt på plats och den 12 oktober tömde de båten på olja och andra kemikalier. Ägaren uppgav därefter i media att han avsåg att bärga båten, men att han inte hade någon försäkring. Priset för en bärgning var mycket högt: enligt ägarens uppgifter till media krävde bärgningsbolagen 40 000 kr bara för att åka ut och inspektera Sundland.<sup>2</sup> Tiden gick utan att någon bärgning initierades och båtens skick försämrades. Detta var särskilt problematiskt då det fanns en risk att fartyget kunde släppa från grundet och komma ut i farleden och därmed utgöra en fara för andra farkoster. Dessutom fick kommunen och SOS Alarm då och då samtal från personer som trodde att fartyget nyss grundstött och att besättningen var i fara. Kustbevakningen utför

inte bärgningsarbeten åt enskilda personer och Sjöfartsverket avsåg inte ingripa så länge fartyget låg utanför en farled.<sup>3</sup> Vad gäller båtar finns inte heller någon motsvarighet till fordonsflyttningslagen<sup>4</sup>, som ger kommunen behörighet att flytta eller skrota objektet även utan ägarens medgivande eller i strid mot ägarens vilja. Myndigheterna var därför inledningsvis passiva, kommunen främst med anledning av bristande behörighet att ingripa i ärendet.

MF i Malmö oroade sig för fartygets skick och ägarens intentioner att bärga detsamma, men med vägledande rättsavgöranden i åtanke tvivlade MF på att ett vitesföreläggande om bärgning av båten skulle hålla vid en överprövning. Detta åtminstone så länge ägaren uppgav att han avsåg att behålla båten och flytta den på eget initiativ. Båten var sannolikt i sådant fall inte att klassificera som avfall. Det var också, med nämnda domar i åtanke, oklart om övergivandet av båten vid en rättsprövning skulle anses utgöra nedskräpning. Kommunens miljönämnd har tillsynen över hälsoskyddet, icke tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter, avfallshanteringen inom kommunens gränser samt viss kemikaliehantering och annat som framgår av 26 kap 3 § MB och miljö-tillsynsförordningen<sup>5</sup>. Eftersom båten var tömd på kemikalier och inte ännu bedömdes utgöra avfall eller medföra nedskräpning, fanns under en tid inte några omständigheter som grundade tillsynsbefogenheter. MF ansåg sig därför inledningsvis förhindrad att ingripa.

Den 2 juni 2013 noterar MF att båten är vattenfylld och skadad och bedömer att den därmed är att betrakta som avfall eller åtminstone kan anses utgöra nedskräpning. MF gör ett tillsynsbesök vid båten 10 juni. Den 26 juni inkommer

<sup>2</sup> "Drömmen som kantrade", Sydsvenska Dagbladet 16 okt 2012, tillgänglig: <http://www.sydsvenskan.se/malmo/drommen-som-kantrade/> [2015-11-30].

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Lag (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall.

<sup>5</sup> Miljö-tillsynsförordningen (2011:13).

MF med en åtalsanmälan för nedskräpning.<sup>6</sup> Datum för överträdelsen sätts till 2 juni 2013, dvs den tidpunkt då båten blev klassad som avfall efter en okulär kontroll. I åtalsanmälan anger MF att båten har förfallit till den grad att den kan anses obrukbar, att allmänheten har insyn till och tillträde till den plats där båten finns samt att Sundland – då den legat på grund i drygt 2,5 år – är att betrakta som övergiven oavsett om fartygsägaren menar att den inte är det. MF skriver också att förvaltningen avser att vid vite förelägga ägaren att ta upp avfallet på land och att ta hand om det på lämpligt sätt.

Malmö MF skrev också ett vitesföreläggande<sup>7</sup> som antogs av miljönämnden<sup>8</sup> den 27 augusti 2013. Där beslutades bland annat:

- att med stöd av 2 kap 3 §, 15 kap 30 §, 26 kap 9, 14 §§ och 29 kap 7 § MB, samt 3 § viteslagen<sup>9</sup>, vid vite av 1 000 000 kronor förelägga P J såsom ägare, att senast fem månader efter delgåendet av detta beslut ha avlägsnat skeppet Sundland från Öresund och omhändertagit det som avfall eller bärgat det;
- att med stöd av 4 § första stycket viteslagen förena föreläggandet med ett löpande vite på samma belopp, att betalas för varje ytterligare period på 4 månader som föreläggandet inte följts i sin helhet.

---

<sup>6</sup> Miljönämnden i Malmö stad. Åtalsanmälan enligt 26 kap 2 § MB. Ärende 43:02111–2013, 26 juni 2013

<sup>7</sup> Föreläggande vid vite om att ta bort sjunket skepp vid Öresundsbron, Bunkeflostrand 155:1. Ärende 543:02111–2013.

<sup>8</sup> Den kommunala nämnden för miljöfrågor – i Malmö benämnd *miljönämnden* – delegerar genom en delegationsordning stora delar av sina beslutsbefogenheter i tillsynsärenden till tjänstemän vid sin förvaltning, med de begränsningar som framgår av kommunallagen (1991:900). I de fall det här anges att beslut har tagits av förvaltningen, har alltså beslut fattats av tjänsteman på delegation av nämnden. Nämndens uppgifter och behörighet framgår av reglemente antagen av kommunfullmäktige.

<sup>9</sup> Lag (1985:206) om viten.

Stämningsman vid polismyndigheten i Kramfors delgav ägaren vitesföreläggandet i oktober 2013.

När båten riskerade att driva ut i farleden gjorde MF den 7 februari 2014 en orosanmälan till Sjöfartsverket och Kustbevakningen, som dock inte vidtog någon åtgärd.

### Nedskräpning

Med anledning av MFs åtalsanmälan i juni 2013 inledde åklagarmyndigheten förundersökning om brott, men lade ned förundersökningen i december samma år.<sup>10</sup> I beslutet anføres att utredningen avser brott som har preskriberats, dock utan vidare motivering. Då preskriptionstiden för nedskräpning är två år får det antas att åklagaren ansåg att nedskräpning uppstod inom högst ett år från grundstötningen. MF Malmö begärde överprövning av åklagarens beslut<sup>11</sup> och anförde:

”Miljöförvaltningen anser att grundstötningen och kvarlämnandet av fartyget inte utgjorde nedskräpning i sig, eftersom fartyget då inte var ett vrak eller annat avfall eller i övrigt kunde definieras som skräp. Brottet nedskräpning uppstod inte förrän vid det tillfälle fartyget efter en tid kunde konstateras vara övergivet och/eller så förfallet att det ska anses utgöra avfall och därmed skräp i straffbestämmelsens mening. Tidpunkten för brottet ska anses vara först den 2 juni 2013 när det för första gången konstateras att fartygets placering utgör nedskräpning.”

MF anförde vidare att vrakspecialister och Kustbevakningen, som undersökte fartyget strax efter grundstötningen, konstaterade att det stod rakt

---

<sup>10</sup> Åklagarmyndigheten, Riksenheten för Miljö- och Arbetsmiljömål. Beslut 2013-12-13, ärende AM-5373-11.

<sup>11</sup> Begäran om överprövning av nedlagd förundersökning om brott mot miljöbalken, nedskräpning, ärende AM-5373-11, handläggare 840G-11. Malmö MF 2014-01-07,

och stabilt utan synliga skador. Ägaren uppgav vid detta tillfälle att han skulle låta dra loss fartyget när han fick ekonomisk möjlighet till det. Med andra ord menade MF att fartyget inte var avfall eller skräp direkt efter själva grundstötningen. MF yttrade också:

”Fartyget var dessutom [direkt efter grundstötningen] inte i sådant skick att det kunde anses vara värdelöst. Eftersom fartyget inte kunde anses vara avfall eller annat skräp förelåg därför inte någon straffbar nedskräpning vid tidpunkten. ... Brottet nedskräpning kan inte anses ha startat i samband med grundstötningen eller det initiala kvarlämnandet, vilket innebär att preskriptionstiden inte ska räknas från de dagarna. Preskriptionstiden ska istället räknas från den dag det kan konstateras att nedskräpning föreligger.”

MF hänvisade även till rättspraxis, bland annat ett brottmål från Svea Hovrätt<sup>12</sup>, där en fartygsägare friats från nedskräpning. Domstolen ansåg att fartyget, som var förankrat och lämnat inom ett naturreservat, inte utgjorde nedskräpning eftersom det inte styrkts att fartyget var övergivet. Detta trots att fartyget legat ankrat på platsen i ett och ett halvt år, var rostigt och hade krossade rutor och en del klotter. Hovrätten anförde bland annat följande angående rekvisiten för nedskräpning: *”För att en placering utomhus på allmänt tillgänglig plats av ett föremål ska bedömas som straffbar nedskräpning bör fordras att föremålet på grunder som i möjligaste mån är objektiva framstår som övergivet, så gott som värdelöst och främmande på ett negativt och påtagligt sätt för den miljö där det finns. Beträffande skeppet ... är mot [mannens] bestridande inte styrkt att det var övergivet eller att det fanns skäl att se saken så.”*

<sup>12</sup> Svea hovrätt den 9 oktober 2001, mål nr B 5546-00.

MF hänvisade även till ett mål från Miljödomstolen i Vänersborg, vilket rörde ett föreläggande att forsla bort ett fartyg som strandat. Där ansåg miljödomstolen inte heller att det förelåg nedskräpning eftersom fartyget betingade ett värde på i vart fall något eller några hundra tusen kronor och även var pantsatt. Föreläggandet att ta bort fartyget upphävdes därför.<sup>13</sup> Detta trots att tillsynsmyndigheten menade att fartyget förvisso hade ett skrotvärde, men att det på nuvarande plats hade ett ringa eller negativt värde.

Vad gäller Sundland meddelade överklagaren trots ovanstående rättsfall att åklagarens beslut inte ändras, utan delade åklagarens bedömning att *”nedskräpningen fullbordades i nära anslutning till grundstötningen”*.<sup>14</sup>

I sammanhanget ska nämnas att Högsta domstolen i NJA 1992 s 126 konstaterat att nedskräpning inte är ett perdurerande brott och att tiden för preskription ska räknas från det att den nedskräpande handlingen fullbordades.

### Utdömmande av vite

Som anförts ovan delgavs båtägaren vitesföreläggandet i oktober 2013. Eftersom han inte överklagade föreläggandet, vann det laga kraft tre veckor efter delgivningsdagen. Ägaren fick i vitesföreläggandet fem månader på sig att bortskaffa båten.

Under slutet av 2013 inträffade dock en kraftig höststorm och det blev allt mer uppenbart att båten höll på att falla sönder. Det var därför bråttom att bärga den. MF Malmö försökte kontakta båtägaren vid flera tillfällen utan att lyckas. En ny inspektion av båten gjordes i februari 2014.

<sup>13</sup> Miljödomstolen i Vänersborg den 11 augusti 2009, mål nr M 2156-08. Länsstyrelsen menade att det inte rörde sig om nedskräpning och anförde som skäl för detta främst att båten betingade ett värde på i vart fall något eller några hundra tusen kronor och även var pantsatt. Domstolen delade denna bedömning.

<sup>14</sup> Beslut 2014-03-04 i överprövningsärendet dnr ÅM 2014/0198.

Av stämmningsman vid polisen och av kronofogden fick MF information om att ägaren med stor sannolikhet inte har några ekonomiska förutsättningar att uppfylla föreläggandet. MF insåg att bärgningen måste verkställas av myndigheterna med stöd av 26 kap 17 eller 18 §§ MB. Den 17 februari 2014 ansökte därför MF hos kronofogdemyndigheten (KFM) om begäran om särskild handräckning, för verkställighet av det mot ägaren meddelade "Föreläggande vid vite om att ta bort sjunken båt i Öresund"<sup>15</sup> (KFM:s verkställighet diskuteras i nästa avsnitt.)

Den 23 mars 2014 hade det gått 5 månader sedan beslutet om föreläggande delgavs båtens ägare och under en inspektion konstaterar MF att vraket efter Sundland fortfarande inte har bärgats. MF ansåg då att vitesföreläggandet hade överträtts på denna dags datum.

Den 27 mars 2014 ansökte MF hos Mark- och miljödomstolen (MMD) i Växjö om utdömande av det förelagda vitet med vitesbeloppet en miljon kr. I sin dom den 9 juli 2014 avslag dock MMD ansökan om utdömande av vite.<sup>16</sup> MMD anförde att vitet inte var lagligen grundat eftersom MF i sitt föreläggande "inte beskriver någon sådan nedskräpning som avses i 15 kap 30 § eller 29 kap 7 § miljöbalken" och inte heller "någon annan eller ytterligare omständighet" som skulle kunna leda till en skyldighet att utföra handlingen enligt föreläggandet. MMD anför: "Vad som avses med nedskräpning är inte definierat i lag. Av kommentaren till de ovannämnda bestämmelserna om nedskräpning i miljöbalken (Bengtsson m. fl., Miljöbalken. En kommentar, Zeteo) framgår, att den praxis som utvecklats i fråga om motsvarande bestämmelser i den numera

*upphävida naturvårdslagen, NVL (23 §, 24 § och 37 § 1 st. 7 p.) alltjämt får anses äga aktualitet. I rättsfallet RÅ 1993 ref. 41 företog regeringsrätten en genomgång av rättspraxis och drog därav slutsatsen, att en förutsättning för tillämpning av bestämmelserna i 23 och 24 §§ NVL är att det rör sig om föremål som en enskild slängt ifrån sig eller lämnat kvar i naturen eller som dumpats eller kvarlämnats i anslutning till ett arbetsföretag. I förevarande fall borde det sagda innebära, att om ägaren satt skeppet på grund för att göra sig av med det kan han ha gjort sig skyldig till nedskräpning, medan så inte är fallet om det är fråga om ett haveri, orsakat av yttre omständigheter. Med "lämnats kvar" kan knappast heller avses en situation där ett fartyg överges på grund av fara".*

Vad gäller MFs bedömning att nedskräpning förelåg eftersom båten ytterligare förstörts och inte längre kunnat repareras, menade MMD att nedskräpning i detta fall inte kan ske genom passivitet. MMD tog sin utgångspunkt i rättsfallet NJA 1976 s 547, där en fartygsägare avsiktligt satt sitt fartyg på grund och aktivt försökt bränna ner det. Den förutsättning för nedskräpning som anges i förarbetena "slängt ifrån sig eller lämnats kvar i naturen eller som dumpats eller kvarlämnats i anslutning till ett arbetsföretag" omfattar enligt domstolens resonemang inte haverier orsakade av yttre omständigheter, eller situationer där "fartyg överges på grund av fara". Domstolen anger att "det som avses är det förhållandet att det vid vissa arbetsföretag vidtagits åtgärder som varit motiverade av företaget men som bort återställas när detta upphört".

MF överklagade MMD:s beslut.<sup>17</sup> Förvaltningen yrkade att Mark- och miljööverdomstolen (MMÖD), med upphävande av mark- och miljödomstolens dom, skulle återförvisa målet

---

<sup>15</sup> "Begäran om särskild handräckning, verkställighet ... enligt 26 kap 17 § miljöbalken" hos Kronofogdemyndigheten i Umeå, 2014-02-17, Dnr 543:02111-2013. Ägaren var skriven i Timrå, därav ansökan till KFM Umeå.

Begäran om särskild handräckning, verkställighet, hos Kronofogdemyndigheten

<sup>16</sup> Mark- och miljödomstolen i Växjö, dom 2014-07-09 i mål M 1382-14

<sup>17</sup> Överklagande av mark- och miljödomstolens i Växjö dom om avslag på ansökan om utdömande av vite mot ägaren till skeppet Sundland, 2014-07-16 MN i Malmö stad, ärende 543:02111-2013.

till domstolen för prövning i sak. MF hävdade att MMD gjort en felaktig tolkning av begreppet nedskräpning, och anförde att det "... måste anses utgöra nedskräpning att avsiktligt lämna kvar ett för allmänheten synligt båtvrak, när det faktiskt är möjligt att viss tid efter grundstötningen bärga detta. Nedskräpningen sker i samband med att fartyget avsiktligt överges och lämnas kvar, och därmed kan klassas som något som ägaren gör sig av med. Om ägaren uppger sig vilja bärga skeppet, uppstår nedskräpningen när skeppet förfallit till den grad att den trots ägarens påståenden kan anses vara övergivet och ett avfall." MF menade också att MMD sammanblandat de olika situationer som beskrivs i lagförarbetena: "lämnats kvar i naturen" respektive "i anslutning till ett arbetsföretag". Med stöd i RÅ 1993 ref 41 argumenterade MF att en förutsättning för tillämpning av straffbestämmelsen om nedskräpning är att det rör sig om föremål som en enskild slängt ifrån sig eller lämnat kvar i naturen eller som dumpats eller kvarlämnats i anslutning till ett arbetsföretag.

I bedömningen av om ett grundstött fartyg kan anses utgöra nedskräpning menade MF att det bör vägas in om fartyget är vanprydande och/eller kan vålla olägenheter eller obehag. Allmänheten hade flera gånger larmat om misstänkt sjönöd, lång tid efter grundstötningen. MF jämförde här med fällande dom i målet Hovrätten för Västra Sverige, 1988 – B 1486, där en skeppare hade sänkt sitt fartyg. Sänkningen ansågs inte i sig utgöra nedskräpning eftersom allmänheten inte hade insyn till fartyget och inte heller tillträde eftersom den låg på ca 86 m djup ca 13 km ut i havet. Vid sänkningen hade dock en del gods från fartyget lossat och flutit omkring. Dessa föremål ansågs medföra att nedskräpning förelåg.

Vidare anförde MF som ytterligare grund för sin talan att: "Även om domstolen skulle anse att nedskräpning inte föreligger, är föreläggandet lagligen grundat redan med anledning att det avser omhändertagande av avfall. Att skeppet anses utgöra

avfall framgår av föreläggandet. Miljönämnden har tillsyn över avfallshanteringen i kommunen och har befogenhet att förelägga om omhändertagande av avfall som inte hanteras på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt."

MD hemställde om prioritering eftersom KFM hade upphandlat bärgare (se nästa avsnitt), och det fanns en risk att bärgningen annars skulle försenas.

Mark- och miljööverdomstolens (MMÖD) dom meddelades den 2 december 2014.<sup>18</sup> MMÖD undanröjde MMD:s mål och återförvisade ärendet för fortsatt handläggning. MMÖD hänvisade i domen till förarbeten och tidigare praxis och menade att rekvisiten för att nedskräpning förelåg var uppfyllda då fartyget var synligt och bedömdes vara värdelöst (med hänvisning till RÅ 1993 ref 41). Med hänvisning till NJA 1992 s 126, fastslog MMÖD att en nedskräpande effekt kan uppstå genom underlåtenhet, t ex genom att underlåta att städa upp. Ägaren hade kommit in med en skrivelse där han hävdade preskription, men MMÖD anförde att en preskriptionstid liknande de som finns vid brott (i detta fall nedskräpning) inte fanns vad gäller föreläggande att vidta åtgärder med stöd av MB.

MMD tog således upp vitesfrågan till förnyad prövning. MMD fann att inga hinder för att utdöma vitet fanns och att det inte framkommit några skäl för jämkning av vitesbeloppet, och förpliktigade därför ägaren att betala ut hela det yrkade vitesbeloppet.<sup>19</sup>

Ägaren överklagade MMD:s dom, och menade att han med anledning av sjukdom och ekonomiska skäl inte haft möjlighet att följa föreläggandet. MMÖD:s slutliga dom meddelades den 3 juli 2015,<sup>20</sup> ett och ett halvt år efter det att

<sup>18</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr 7451-14, 2014-12-02.

<sup>19</sup> Mark- och miljödomstolen i Växjö, dom 2015-01-23, i dom M 4776-14.

<sup>20</sup> Mark- och miljööverdomstolen, mål nr M 1393-15.

ansökan om utdömmande av vite lämnades in. Denna tidsaspekt är viktig att notera, eftersom den har betydelse för vitesinstitutets effektivitet.

MMÖD ansåg att ägaren inte hade bevisat sitt påstående om giltig ursäkt för att inte följa föreläggandet. Domstolen konstaterade att kostnaden för att omhänderta skeppet hade varit avsevärt lägre om skeppet hade dragits från grundet omedelbart efter grundstötningen och att ägaren själv medverkat till att kostnaden för att omhänderta skeppet blivit mycket hög. MF hade medgivit viss nedsättning av vitesbeloppet, med hänsyn till båtägarens ekonomiska situation (och att denne också skulle krävas på såväl tillsynsavgifter och den mycket höga bärgningskostnaden), dock under förutsättning att vitet skulle vara fortsatt "kännbart". Domstolen jämkade därför vitet ner till 250 000 kr.

### **Verkställighet: Bärgning/bortforslande**

Tillsynsmyndigheten har enligt 26 kap 17 § MB två möjligheter att få KFM:s hjälp med att få till stånd rättelse enligt miljöbalken: Om ett föreläggande eller ett förbud enligt 26 kap 9–13 §§ MB inte blir åttlytt ska KFM efter ansökan av tillsynsmyndigheten verkställa dess beslut. Beslutet får verkställas enligt utsökningsbalken (UB)<sup>21</sup>. Om någon begått en gärning som är straffbar enligt vissa angivna bestämmelser (29 kap 1–4, 8, 9 eller 10 §), får KFM efter ansökan av tillsynsmyndigheten meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Observera att nedskräpning enligt 29 kap 7 § MB inte nämns som en grund för särskild handräckning.

Som nämnts ovan ansökte MF i februari 2014 hos kronofogdemyndigheten (KFM) om "särskild handräckning" för att enligt 26 kap

17 § MB verkställa föreläggandet om bortskaffande av båten. Ansökan togs upp till prövning av KFM, som avslog densamma med hänvisning till att en förutsättning för verkställighet är att tiden för fullgörandet av föreläggandet har inträtt och att det inte blivit åttlytt.<sup>22</sup> KFM ansåg att tiden för fullgörandet inte passerats och att det därför inte kunde konstaterats om det åttlyts eller inte. KFM anförde inte något lagrum eller praxis som skäl till avslag.

MF överklagade KFMs avslagsbeslut till tingsrätten och anförde bland annat att svaret varit förpliktigad att följa föreläggandet redan från den tidpunkt svaret blivit delgivet densamma. Föreläggandet hade delgetts ägaren den 22 oktober 2013 och inte överklagats. Förpliktelsen är så länge den inte är fullgjord en sådan verkställbar förpliktelse som kan utgöra en exekutionstitel i enlighet med 3 kap 1 § 1 st. 6 pt, samt 3 kap 3 och 20 §§ UB. Att datumet för när viteshotet faller ut inte har passerats utgör inte grund för att avslå ansökan. KFM hade inte heller angett något stöd i lag eller praxis för att avslå MFs ansökan.

I mars 2014 undanröjde tingsrätten KFMs beslut och återförvisade ärendet för fortsatt handläggning, med hänvisning till att föreläggandet inte kan förstås på annat sätt än att tiden för fullgörandet inträdde så snart ägaren fått del av beslutet.<sup>23</sup>

KFM inledde därefter upphandlingen av bärgningstjänster. Detta skedde med Skatteverkets hjälp. Förfrågningsunderlaget färdigställdes under sommaren samma år.<sup>24</sup> Bärgning skedde under slutet av augusti 2014 och avslutades un-

---

<sup>21</sup> Utsökningsbalk (1981:774).

<sup>22</sup> Kronofogdemyndighetens beslut av den 25 februari 2014 i mål U-3483-14/2210.

<sup>23</sup> Ångermanlands tingsrätt, Protokoll 2014-03-31 om verkställighet av förvaltningsmyndighets beslut, mål nr Å 571-14.

<sup>24</sup> Skatteverket, Förfrågningsunderlag – Upphandlarversion 2014-07-14, 131238384-14/21.

der de första dagarna i september, åtta månader efter det att ansökan om verkställighet kommit in till KFM. Slutnotan för inspektion och bärgning var 996 750 kr, vilket KFM vidarefakturerade till sökanden, MF.<sup>25</sup> KFM förpliktigade därefter svaranden (båtägaren) att ersätta MF för dessa kostnader.<sup>26</sup>

### Slutsatser och diskussion

Fallet med det grundstötta fartyget Sundland är ett av många exempel på miljölagstiftningens brister med avseende på verkställighetsfrågor, myndigheternas möjligheter att jobba effektivt, och vitets avskräckande effekt. Målet reser också ett flertal intressanta frågeställningar, främst vad gäller begreppet nedskräpning och tillsynsmyndigheternas befogenheter.

Vad först gäller frågan om nedskräpning, så kan vi med utgångspunkt i tidigare rättspraxis samt det aktuella ärendet konstatera att nedskräpning kan uppstå genom underlåtenhet i vissa fall. När det gäller kvarlämnat fartyg, eller annat kvarlämnat gods efter en olycka eller haveri, så är det desto svårare att definiera exakt när brottet uppstår. Enligt 15 kap 30 § MB får ingen skräpa ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till. Den som med uppsåt eller oaktsamhet skräpar ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till kan dömas till ansvar för nedskräpning, 29 kap 7 § MB. För att kunna döma någon för nedskräpning eller förelägga t ex en fastighetsägare att forsla bort exempelvis ett fordonsvrak för att undanröja pågående nedskräpning krävs enligt vägledande avgöranden att upplägget anses utgöra nedskräpning samt att det hela skett på en plats som allmänheten har tillträde eller in-

syn till. Av motiven till 29 kap 7 § MB och 15 kap 30 § MB (prop. 1997/98:45 del 2 s 200 f) framgår att med skräp avses bland annat plåt, glas, plast, papper, avfall eller annat liknande. I definitionen "plåt" ingår exempelvis ett bilvrak. Något krav att skräpet skall vålla otrevnad eller skada föreligger inte. Regeringsrätten har i RÅ 1993 ref 41 angivit att en förutsättning för tillämpning av bestämmelserna om nedskräpning är att det rör sig om föremål som en enskild slängt ifrån sig eller lämnat kvar i naturen eller som dumpats eller kvarlämnats i anslutning till ett arbetsföretag samt att föremålet måste vara synligt och kunna bedömas som värdelöst. Svea hovrätt angav i dom den 9 oktober 2001, mål nr B 5546-00, att det för straffbar nedskräpning borde krävas att föremålet framstår som främmande på ett negativt och påtagligt sätt för den miljö där det finns. Olika omständigheter kan då spela in, t ex att ett kvarlämnat föremål gått sönder, förlorat sitt värde, eller det framgår att ägaren inte avser att hämta föremålet. Undantag till ovanstående kan uppstå när det gäller material som är tänkt att användas och då har ett värde trots att det är vanprydande.

Tidpunkten för när nedskräpningen "uppstår" är avgörande för dels när preskriptionstiden börjar löpa, dels när tillsynsmyndigheten – enligt refererade domar – får laga grund att förelägga om att båten ska transporteras bort och omhändertas. En båt kan ligga till synes övergiven i naturen under ett och ett halvt år (nämnda mål i Svea hovrätt, B 5546-00) utan att rätten anser att nedskräpning har fullbordats. MF Malmö anförde gällande Sundland att nedskräpning uppstod den dag det kan objektivt konstateras att nedskräpning föreligger, oavsett ägarens påståenden. Det är otillfredsställande att åklagarmyndigheten gör en annan bedömning än domstolarna om när tidpunkten för nedskräpning inträffar, i de fall ägaren säger sig inte ha övergivit båten. En effektiv tillsynsmyndig-

<sup>25</sup> KFM faktura till MF, 2014-09-18, Se bestämmelser om förrättningskostnader i 16 kap UB. KFM betalningsföreläggandeenheten, utslag 2015-10-29, nr 22-104015-15.

<sup>26</sup> KFM betalningsföreläggandeenheten, utslag 2015-10-29, nr 22-104015-15.



het behöver således alltid polisanmäla misstänkt nedskräpningsbrott i ett tidigt skede, och det även om tidpunkten för när nedskräpning kan anses föreligga enligt domstolspraxis ännu inte har inträtt.

Vid tillämpning av andra satsen av legaldefinitionen av avfall "... eller är skyldig att göra sig av med" (MB 15 kap 1 §) kan tillsynsmyndigheten teoretiskt sett genom ett föreläggande bidra till att ett föremål klassificeras som avfall. Därmed bör tillsynsmyndighetens föreläggande i sig innebära att brottet nedskräpning uppstår, eftersom föreläggandet innebär en skyldighet för adressaten att göra sig av med föremålet – vilket i sig medför att detta ska anses utgöra avfall. Därmed kan ett föreläggande även medföra att preskriptionstiden påbörjas. Det är naturligtvis inte tillfredsställande om ett straffrättsligt stadgande är alltför beroende av skönsmässiga bedömningar från myndigheterna om när ett föremål blir avfall eller är övergivet, men i princip bör en sådan bedömning kunna spela en roll i svårbedömda ärenden. Vi menar att åklagarsidan var alltför ivriga att hävda preskription i ärendet om Sundland eftersom det är uppenbart att nedskräpning inte kan föreligga direkt efter eller i nära anslutning till en grundstötning. Detta särskilt om man jämför med nämnda domar i Svea Hovrätt och Miljödomstolen i Vänersborg, där båtarna varit i dåligt skick och i ett fall funnits på olämplig plats i ett och ett halvt år, och ändå inte ansetts vara övergivna eller utgöra skräp.

Då åklagarmyndigheten endast konstaterade att "*nedskräpningen fullbordades i nära anslutning till grundstötningen*" utan att föra något djupare resonemang i frågan så får rättsläget fortfarande anses vara oklart. Det är också otillfredsställande om tidpunkten när nedskräpning inträder skiljer sig åt vid en straffrättslig bedömning jämfört med en förvaltningsrättslig prövning av ett föreläggande. Som synes kan det inträffa fall där straffbar nedskräpning anses ha infallit

och preskriberats, men där tillsynsmyndigheten samtidigt ännu inte anses ha laga grund för att ingripa mot nedskräpning genom föreläggande. Då straffrätten bygger på principen att hellre fria än fälla så kan det vara förstaeligt att denna situation uppkommer, men det är ändå problematiskt, inte minst i ärenden där flera rättsprocesser pågår samtidigt.

Oavsett om nedskräpning ska anses föreligga eller inte, måste följande påpekas vad gäller möjligheten att förelägga om bortforsling av en båt, vilket domstolarna i de refererade fallen inte har beaktat, och inte heller mark- och miljödomstolen vad gäller Sundland: Den kommunala miljönämnden har tillsynen också över avfallshanteringen i kommunen. Med avfall avses varje föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med, 15 kap 1 § MB. Den som innehåller avfall ska se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt, 15 kap 5 a § MB. En båtägare har ansvar enligt allmänna hänsynsreglerna i 2 kap MB, bland annat att utföra åtgärder i förebyggande syfte. Det innebär exempelvis en båt är att anse som avfall och denna inte hanteras i enlighet med lagens krav, bör myndigheten ha behörighet att förelägga om omhändertagande redan på den grunden. Någon nedskräpning behöver båten inte anses orsaka, och en olaglig dumpning eller annan överträdelse av avfallsbestämmelserna behöver inte ha inträffat. Enligt försiktighetsprincipen ska nämligen en avfallsinnehavare vidta försiktighetsåtgärder redan för att förebygga skada eller olägenhet för miljön. Tillsynsmyndigheten borde därför om omständigheterna så kräver, anses ha laga grund att förelägga om bortforsling av en båt i *förebyggande* syfte, redan innan nedskräpning inträder, på samma sätt som myndigheten kan förelägga om skyddsåtgärder vid kemikaliehantering redan innan ett utsläpp har ägt rum. Att en tillsynsmyndighet enligt refererade rätts-

fall inte kan ingripa med föreläggande förrän efter att båten faktiskt medfört nedskräpning, kan således ifrågasättas och visar i så fall på en betydande brist i miljöbalken. Detta särskilt som den bedömning som gjort har tagit hänsyn till ägarens påstådda intentioner.

Möjligheten för en myndighet att ställa krav på en sjunken båt som inte längre syns på vattenytan, på en placering som innebär att allmänheten inte heller har tillträde, borde på samma sätt kunna grunda sig på att det rör sig om avfall som ska hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt (det kan också avse kemikaliehantering om båten innehåller bränsle och andra kemikalier som måste omhändertas). Det föreligger nämligen inte nedskräpning i ett sådant fall, och inte heller olovlig dumpning<sup>27</sup> om båten inte sänkts avsiktligt.

Viteshotet är ett preventivt påtryckningsmedel, som har till syfte att förmå föreläggandets adressat att följa föreläggande som förenats med vite. Vitet har också en avskräckande effekt generellt sett, eftersom den visar att ohörsamhet mot tillsynsmyndigheten kan medföra kostnader som överstiger de vinster en ohörsamhet kan ge. Om vitesinstitutet inte är effektivt, fås inte den preventiva effekt som avses. I det enskilda fallet är effektiviteten naturligtvis avhängig om adressaten har ekonomiska möjligheter att följa föreläggandet. Ju längre tid som förlöper mellan överträdelsen och tidpunkten för vitets indrivande, desto mindre effektivt är vitet för att få till stånd en rättelse. Den generellt sett avskräckande effekten medför att det är av vikt att vite döms ut även i fall som med Sundland, där myndigheterna vidtog rättelsen. Det visar för andra båtägare vilka följderna kan bli om miljöbalkens regelverk och myndigheternas krav inte följs. Från det att MF ansökte om vitets utdömande i mars 2014, till dess att lagakraftvunnet avgörande om

betalningsskyldighet förelåg i augusti 2015, tog det dock ett och ett halvt år. Innan adressaten får betalningsanmaning tar det vanligtvis ytterligare någon tid. En sådan tidsrymd vad gäller ett lagakraftvunnet föreläggande minskar dess effekt som ett effektivt påtryckningsmedel. Detta särskilt i fall där föreläggandet har som syfte att avvärja risk för allvarlig miljö- eller hälsoskada.

Vad gäller övriga frågor kring verkställbarheten av tillsynsmyndighetens föreläggande, ska konstateras att KFM:s avslag på ansökan om verkställighet, var utan laga grund: Att tiden för när viteshotet skulle falla ut – fem månader efter delgivningen den 22 mars 2014 – inte hade passerats vid tiden för MF:s ansökan, var inte grund för att avslå densamma. Ett föreläggande kan verkställas enligt 26 kap 17 eller 18 §§ MB redan vid tidpunkten när fullgörande ska ske. Det har inte någon betydelse om föreläggandet är förenat med hot om vite eller inte, eller om tidpunkten för när vite ska utfalla har passerats eller ej. Denna rättsliga bedömning är helt klar, och KFM:s avslag är anmärkningsvärt både såväl av denna anledning som att den saknade hänvisning till lagstöd. Artikelförfattarna har inte tillgång till någon statistik kring hur många ansökningar om verkställighet av förelägganden som KFM får från miljötillsynsmyndigheterna. Det är sannolikt att sådana är mycket få, vilket kan innebära att KFM:s avslag grundar sig i en ovana att hantera sådana ansökningar. Oavsett om det felaktiga beslutet berodde på ovana eller inte, medför sådana onödiga dröjsmål och ökade kostnader för det allmänna. Det vore därför lämpligt att KFM och tillsynsmyndigheter får vägledning i hur handläggningen ska ske. Den vägledning som finns idag från Naturvårdsverket är ålderstigen och alltför kortfattad.<sup>28</sup>

Verkställighet kan också ske av tillsynsmyndighet själv genom rättelse, dvs genom att själv

---

<sup>27</sup> 15 kap 31 § MB.

<sup>28</sup> Naturvårdsverket. Operativ tillsyn. Handbok 2001:4

bärga båten med stöd av 26 kap 18 § MB. Nackdelen är dock att myndigheten då själv måste göra alla nödvändiga upphandlingar – ett kostsamt och tidskrävande arbete – och ansvara för arbetet i egenskap av beställare. Vid större arbeten kan det innebära exempelvis att myndigheten måste ta fram en arbetsmiljöplan.<sup>29</sup> Det finns därför praktiska och tidsmässiga skäl till att, där det är möjligt, få till stånd rättelser genom KFM:s försorg. Eftersom KFM handlägger ansökningar från hela landet, är det också större sannolikhet att myndigheten har rutiner och erfarenhet att utföra upphandling och verkställighet i ovanliga fall, än att en mindre kommun har det. Upphandlingen av Sundlands bärgning skedde av Skattemyndighetens upphandlande organisation på uppdrag av KFM, som enligt uppgift från KFM hade handlat upp bärgning tidigare. Detta bör ha inneburit en betydande effektivitetsvinst jämfört med om den kommunala tillsynsmyndigheten hade utfört upphandlingen själv.

Slutligen kan konstateras att fallet Sundland medförde kostnader för framförallt MF. Skatteverkets kostnader för att genomföra upphandlingen stannar på staten. Utdömt vite tillfaller staten, om detta skulle kunna drivas in. MF, dvs kommunen, har i skrivande stund avskrivit sin fordran avseende bärgningen (inklusive ansökningsavgiften till KFM), med anledning av att båtägaren inte bedöms ha någon betalningsför-

måga. MF har också föga utsikt att få ersättning för övriga tillsynskostnader och kostnader för de försök till indrivning som skett.<sup>30</sup> En tidig bärgning, innan båten slogs sönder av höststormen, hade sannolikt medfört mycket lägre kostnader, än den knappa miljonen som kostnaderna stannade på. En effektivare tillsyn hade därför varit billigare i flera avseenden.

Att förelägga en oförsäkrad ägare att bärga en strandad eller sjunken båt kan te sig orimligt eller ogörligt, eftersom sådan bärgning som synes är mycket kostsam. Om båten inte är försäkrad kan en privatperson ha mycket små ekonomiska möjligheter att bärga båten. Om adressaten kan bevisa sin ekonomiska oförmåga kommer ett föreläggande om bärgning och bortforsling sannolikt att upphävas vid överprövning, med hänvisning till att den förelagde inte har faktiska möjligheter att efterkomma densamma. För att lösa dilemmat med övergivna eller dumpade fartyg krävs därför inte bara en effektivare tillsyn, utan även en helt annan och förebyggande lösning som exempelvis försäkringstvång eller producentansvar där "pant" eller skrotningsspremie ingår. Finansieringen av bärgning och annat omhändertagande måste nämligen säkerställas i förväg, och bör bekostas av producenter och ägare i enlighet med principen om att förorenaren betalar. Fallet Sundland är ett tydligt exempel på detta.

---

<sup>29</sup> En arbetsmiljöplan är en dokumentation som ska tas fram på ett tidigt stadium i samband med bygnads- och anläggningsarbete. Regler för utformning och innehåll bestäms av Arbetskyddsstyrelsens föreskrifter – AFS 1999:3 – Byggnads- och anläggningsarbete.

---

<sup>30</sup> I detta ärende har beslut om tillsynsavgift omfattat sammanlagt 33 834 kr, och avser inspektörens nedlagda tid fram till och med 2014-03-21. Något beslut om betalningsskyldighet för nedlagd tid efter det datumet har inte tagits. Nedlagd tid med anledning av överklagande är inte debiteringsbart; *Beslut 2014-04-25 om debitering av timavgift enligt Malmö stads taxa, gällande tillsyn över grundstött skepp.*