

Vägledning om att göra en skälighetsbedömning

Den som lortat ner får städa – men bara i den mån det är skäligt.

Det betyder att tillsynsmyndigheten för ett förorenat område inte bara måste bedöma vad som är miljömässigt motiverat att kräva av en verksamhetsutövare, utan också vad som är *skäligt* att kräva i varje enskilt fall. Men hur gör man egentligen en skälighetsbedömning? Den frågan hoppas vi kunna hjälpa dig att besvara med hjälp av denna promemoria. Dokumentet är ganska kort och ska ge vägledning i det praktiska arbetet, men det finns kompletterande information om ansvarsutredning i samverkansgruppens ansvars-PM¹ på EBH-portalen!



Fotomontage: Klas Köhler

¹ PM om att utreda ansvar, Länsstyrelsernas juristsamverkansgrupp för EBH-frågor, 2015-08-28.

Inledning

Skälighetsavvägningen görs i **två steg** – först utreds vad som är **miljömässigt motiverat** och rimligt ur kostnadssynpunkt, sedan bedöms **ansvarets omfattning**. Det är bara det andra steget som jämkas till en procentsats. Den här PM:n behandlar bara verksamhetsutövarens ansvar enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. Det ska bedömas när man gör en ansvarsutredning inför åtgärd.

Hur går skälighetsbedömningen till?

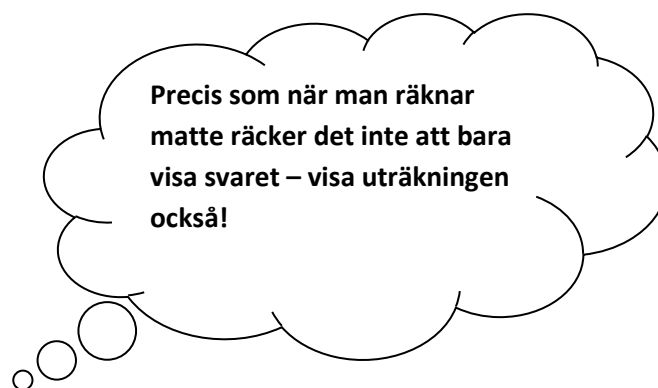
10 kap. 4 § miljöbalken

Varken lagtext, förarbeten eller rättspraxis visar tydligt hur skälighetsbedömningen ska gå till, men som tur är har det kommit mycket bra rättspraxis sedan år 2010. Man utgår dock alltid från lagtexten! Den version som gällde innan den 1 augusti 2007 står här nedanför.²

Efterbehandlingsansvaret innebär att den ansvarige i skälig omfattning ska utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som på grund av föroreningar behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. När ansvarets omfattning skall bestämmas skall det beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningarna ägt rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. (...)

10 kap. 4 § st. 1 miljöbalken (äldre lydelsen)

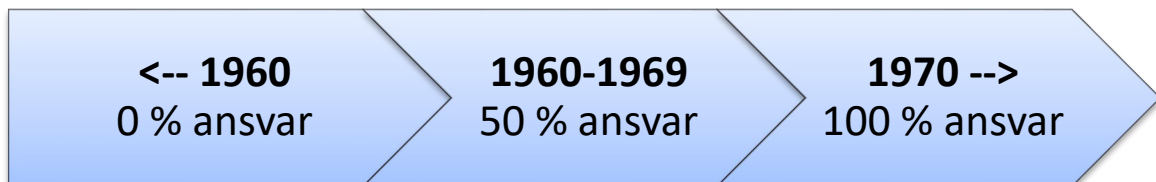
Som framgår av lagtexten ska tillsynsmyndigheten beakta många olika omständigheter i skälighetsbedömningen. I rättspraxis har dock jämkning på grund av när i tiden föroreningarna uppkom, den så kallade tidsaspekten, spelat en central roll. Därför föreslår samverkansgruppen att skälighetsbedömningen utgår från tidsaspekten. Därefter ska andra relevanta aspekter beaktas. Dessa aspekter kan göra det skäliga ansvaret större eller mindre.



² I de fall ansvaret ska jämkas har föroreningen i princip alltid skett innan den 1 augusti 2007, därför gäller lagens äldre lydelse.

Jämkning på grund av tidsaspekten

Grundprincipen för att jämka efterbehandlingsansvar på grund av tidsaspekten är enkel. Enligt rättspraxis jämkas ansvaret för föroreningar som skett innan år 1960 till noll, ansvaret jämkas delvis för föroreningar som inträffat under 60-talet (samverkansgruppen föreslår för enkelhetens skull 50 %) medan ansvaret för föroreningar som inträffat efter 1960-talet inte jämkas alls.³ Endast s.k. föroreningsår, dvs. verksamhetsår som resulterat i förorening som behöver åtgärdas, ska beaktas.



Exempel: Bolaget PCB4Ever påbörjade sin verksamhet 1968 och avslutade den 1975. Förorening har skett i ungefär samma utsträckning under hela verksamhetstiden. Bolagets ansvar jämkas därmed med 50 % för två föroreningsår (1968 och 1969) medan resterande ansvar inte jämkas med hänsyn till tidsaspekten. Det samlade ansvaret kan alltså avrundas till 85 %.

Att räkna ut ett bolags ansvar enligt 0/50/100-regeln ger en bra utgångspunkt för skälighetsbedömningen. Det är dock inte säkert att föroreningarna från en verksamhet har skett kontinuerligt. Om det visar sig att en större del av föroreningen har skett under en särskild period av verksamhetstiden kan ansvarsgraden som räknats ut enligt 0/50/100-regeln justeras uppåt eller nedåt. Tillsynsmyndigheten bör undersöka **föroreningarnas fördelning över tid** genom att i möjlig utsträckning kontrollera exempelvis:

- äldre tillsynsärenden
- produktionsmängd (om den har koppling till föroreningsnivåer)
- produktionsmetod
- reningsmetoder
- kemikalieinköp
- olycksrapporter
- inspektionsrapporter

Det material som tillsynsmyndigheten får fram ska redovisas så att skälighetsbedömningen blir förståelig även för utomstående. Ett påstående om när förorening har skett måste grundas på faktiska omständigheter, exempelvis arkivmaterial eller intervjuer.

Om inget annat framkommer kan tillsynsmyndigheten, i enlighet med praxis, anta att föroreningsuppkomsten har varit jämnt fördelad över tid.⁴

³ Se t.ex. MÖD 2010:18 (Tölö fabriker) eller MÖD 2010:24 (Hjortsberga).

⁴ Se MÖD 2010:24 (Hjortsberga) eller MÖD M483-13 (Konduktören).

Andra relevanta aspekter

Enligt lagtexten ska skälighetsbedömningen omfatta mer än bara tidsaspekten. Det saknas dock ännu tydlig rättspraxis om dessa andra grunder, enligt vad samverkansgruppen känner till.⁵ Gruppen föreslår emellertid några omständigheter som borde, eller i vissa fall ska, kunna beaktas. Hur stort genomslag dessa aspekter skulle kunna få är helt och hållet en bedömningsfråga i det enskilda fallet.

- Villkorsbrott** Har villkorsbrott skett? När? Hur allvarliga var överträdelserna? Vilken betydelse har de haft för dagens föroreningsituation? Denna aspekt nämns i miljöbalkens förarbeten.⁶
- Passivitet** Har den ansvariga känt till föroreningen utan att vidta åtgärder? Hur länge har passiviteten pågått? Har passiviteten påverkat föroreningen negativt?
- Skötsamhet** Är föroreningen ett resultat av misskötsel och överträdelse av branschpraxis? Har medveten miljöförstöring skett? Har hanteringen varit påtagligt slarvig? Finns rapporter om utsläpp eller olyckor? Har den ansvarige påverkat föroreningen negativt, så att t.ex. spridning eller exponering förvärrats?
- Begränsat bidrag** Att ha bidragit till föroreningen endast i begränsad omfattning är en lagstadgad jämningsgrund. Har en viss verksamhetsutövare varit verksam under mycket kort tid? En viss verksamhetsutövare kanske knappt använt vissa av de förorenande ämnena?⁷

Icke relevanta aspekter

Vissa jämningsgrunder har prövats och underkänts i rättspraxis. Därför vet vi att vissa aspekter inte ska beaktas när tillsynsmyndigheten gör en skälighetsbedömning. Några sådana aspekter är:

- Ekonomi** Att en verksamhetsutövare har dålig ekonomi är normalt sett inte skäl att jämka ansvaret. Möjligen kan det beaktas om ett fullt efterbehandlingsansvar vore oskäligt betungande för exempelvis en småföretagare.⁸
- Industrifastighet** Att marken klassats som en industrifastighet medför inte lägre ansvar.⁹
- Möjligt MRO** Det faktum att länsstyrelsen *kan* förklara ett område som miljöriskområde medför inte ett lägre ansvar för verksamhetsutövaren.¹⁰
- Tillstånd** Att ett bolags verksamhet har varit tillåten utifrån tillstånd eller dispenser är inte ensamt skäl för jämkning.¹¹

⁵ Det finns dock rättsfall där domstolen har resonerat kring övriga jämningsgrunder, men där domskälen inte har klargjort vad det fått för genomslag i skälighetsbedömningen.

⁶ Se prop. 1997/98:45, del 2, s. 121.

⁷ Se MÖD 2014:2 (Falkvarvsdomen).

⁸ Se Kommentaren till miljöbalken s 10:18 fotnot 2, suppl. 5, maj 2006 och MÖD 2010:31 (Mossgruppen).

⁹ Se MÖD 2010:24 (Hjortsberga).

¹⁰ Se MÖD 2010:24 (Hjortsberga).

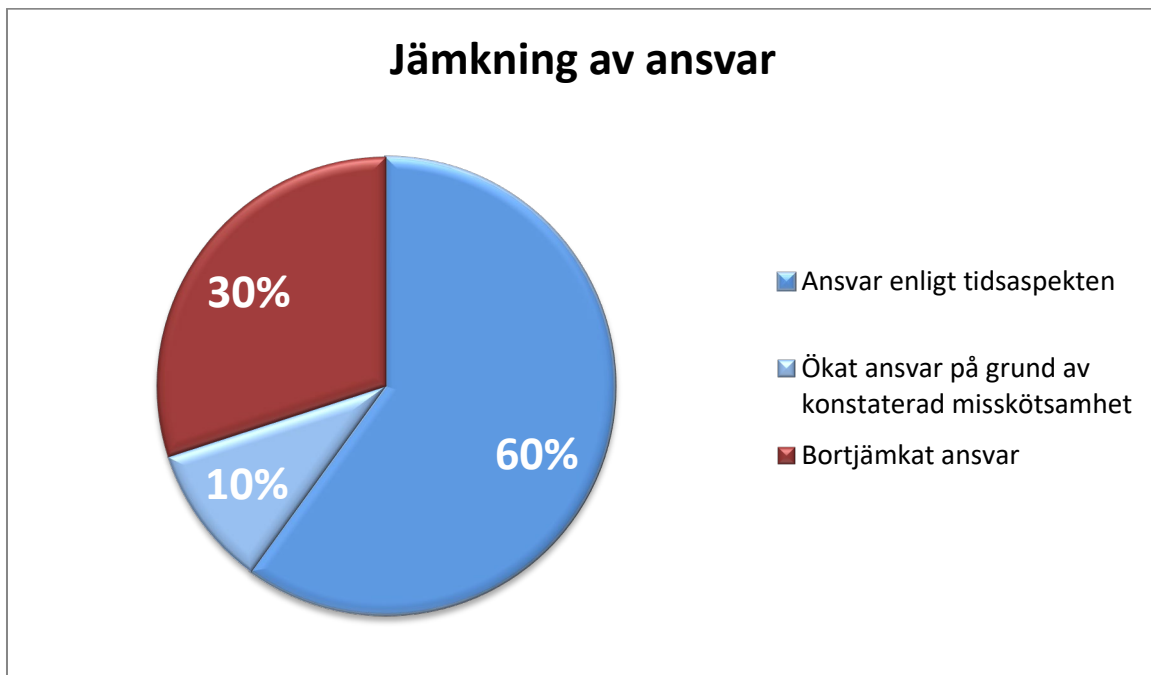
¹¹ Se MÖD 2010:31 (Mossgruppen).

Tänkvärt och tips

- En vanlig uppfattning är att ansvaret kan justeras nedåt om det är fråga om en dyr efterbehandling, eller att ansvaret kan justeras uppåt om efterbehandlingen förväntas bli förhållandevis billig. Efterbehandlingskostnad kan påverka vad som är miljömässigt motiverat, men inte verksamhetsutövaransvarets omfattning!¹²

Listan över "andra relevanta aspekter" ovan ger några förslag på aspekter som kan vara relevanta. Den är dock inte uttömmande, det går att hitta andra aspekter som är relevanta. Om du använder andra jämningsgrunder, motivera då dina slutsatser väl!

- Om du viktar vissa relevanta aspekter tyngre än andra (kanske tycker du att ett betydande villkorsbrott är värre än eventuellt slarv som förekommit) bör det framgå tydligt.
- Varför inte åskådliggöra resultatet av skälighetsbedömningen med hjälp av grafik? Här är ett exempel:



- För den som inte vill räkna 0/50/100-formeln med papper och penna går det bra att använda ett Exceldokument som juristsamverkansgruppen har tagit fram! Om man fyller i föroreningsåren sköter dokumentet själva beräkningen. Exceldokumentet hittar du på EBH-portalen. [Länk till Exceldokumentet.](#)
- Titta gärna in på EBH-portalen för mer information och tips om förorenade områden!

¹² Se t.ex. MÖD 2010:18 (Tölö fabriker).

Sammanfattning

En skälighetssavvägning görs i två steg – först utreds vilka åtgärder som är miljömässigt motiverade och rimliga ur kostnadssynpunkt, sedan bedöms ansvarets omfattning. Den här promemorian handlar om hur man bedömer ansvarets omfattning, alltså steg två i skälighetsavvägningen.

Samverkansgruppen rekommenderar att man utgår från jämkning på grund av tidsaspekten (som vi kallar 0/50/100-regeln) och att man därefter beaktar ytterligare aspekter som kan leda till att verksamhetsutövarens ansvar ökas eller minskas. Vad gäller de senare aspekterna finns en del, men inte mycket, ledning från rättspraxis. Därför kvarstår många frågetecken om jämkning på grund av andra orsaker än tid.

När man gör sin skälighetsbedömning är det viktigt att redovisa varje del av sitt resonemang. Det räcker inte med att redovisa en färdig procentsats. Gör stegvisa bedömningar och skriv tydligt ut varje del. Tydlighet är förstås viktigt för verksamhetsutövaren, men tänk också på att överprövande instanser gärna vill veta hur tillsynsmyndigheten har resonerat. Ju tydligare man argumenterar för sin sak, desto tydligare blir framtidens rättspraxis.

Lycka till!

Ett exempel

ÄlskaBly AB bedrev förorenande verksamhet på en fastighet mellan 1950 och 1990. Produktionsmetoderna ändrades med tiden, och den största delen av föroreningarna skedde före år 1975. Under 1980-talet rapporterades dock flera klantiga olyckor på verksamhetens område, varav två orsakade betydande läckage av förorenande ämnen. Bolaget avvecklade verksamheten år 1990 men äger fortfarande fastigheten. Föroreningarna är kända, men bolaget har inte gjort något för att åtgärda problemet.

Tillsynsmyndigheten räknar ut att bolagets ansvar uppgår till 62,5 % enligt 0/50/100-regeln. Eftersom den största delen av föroreningarna tillkom mellan åren 1950 och 1975 jämkas dock ansvaret till 55 %. Tillsynsmyndigheten tycker att bolaget borde bära ett större ansvar för föroreningarna på grund av misskötsamhet och passivitet. Tillsynsmyndigheten finner därför att bolaget ska bära 70 % av ansvaret.

Länsstyrelsernas juristsamverkansgrupp för EBH-frågor

Sofie Hermansson, Statens geotekniska institut

Henrik Skanert, Länsstyrelsen i Kronobergs län

Klas Köhler, Länsstyrelsernas tillsynssamordnare

Tina Risberg, Länsstyrelsen i Hallands län

Matilda Nilsson Tervahauta, Länsstyrelsen i Skåne län

Henrik von Zweigbergk, Länsstyrelsen i Jönköpings län

Ulrika Prytz, Länsstyrelsen i Västernorrlands län