

# Godtagbara och bidragsberättigade avhjälpandekostnader

Rapportnr. O-hamn 2012:2

2013-10-24



**Författad av**  
Per Molander & Staffan Löwhagen <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Per Molander & Staffan Löwhagen (Mannheimer Swartling Advokatbyrå)

---

## INNEHÅLL

<b>1</b>	<b>INLEDNING</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>BIDRAGSFÖRORDNINGEN</b> .....	<b>3</b>
2.1	BIDRAGSBERÄTTIGADE ÅTGÄRDER .....	3
2.2	SKADEFÖREBYGGANDE OCH ERSÄTTNINGÅTGÄRDER .....	3
2.3	EXPLOATERINGSÅTGÄRDER .....	4
2.4	VÄRDEÖKNING .....	5
1.1.1	<i>Allmänt</i> .....	5
2.4.1	<i>Värderingsmodeller</i> .....	6
2.4.2	<i>Värdering i saneringsprojektet</i> .....	6
<b>3</b>	<b>SLUTSATSER</b> .....	<b>7</b>

# 1 Inledning

Oskarshamns kommun ("kommunen") är huvudman i ett projekt för sanering av Oskarshamns hamn ("saneringsprojektet"). För fördelning av saneringsprojektets kostnader gäller följande:

SAFT AB har (enligt avtal) en ansvarsdel om 10 % och kommunen har en ansvarsdel om 0,3 %. Av återstående belopp har kommunen åtagit sig att bära en frivillig egen-insats om 5 % (eller 4,485 % av de totala avhjälpandekostnaderna). För återstående belopp (85,215 %) har kommunen ansökt om bidrag enligt förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningskador och statsbidrag för sådant avhjälpande ("bidragsförordningen").

Inom ramen för ansökningsprocessen har kommunen tidigare redovisat vilka kostnader som bör täckas av saneringsprojektet respektive vilka kostnader som i stället bör finansieras på annat sätt, t.ex. av kommunen och/eller Oskarshamns Hamn AB ("hamnbolaget").

Med anledning av att Naturvårdsverket efterfrågat en mer detaljerad ekonomisk redovisning av såväl saneringsprojektets kostnader som andra relaterade kostnader som finansieras på annat sätt, avser kommunen att i oktober 2013 redovisa en sådan gränsdragning.

Som underlag för en sådan redovisning, har vi fått i uppdrag redogöra för vilka kriterier som bör gälla vid bedömningen av huruvida en kostnad ska täckas av saneringsprojektet. Av saneringsprojektets kostnader ska 85,215 % finansieras av bidrag enligt bidragsförordningen.

I denna PM behandlas inte möjligheter att erhålla bidrag för i) undersökning av miss-tänkt föroreningskada eller ii) ansvarsutredning, eftersom dessa moment redan genomförs.

## 2 Bidragsförordningen

### 2.1 Bidragsberättigade åtgärder

Enligt 1 § bidragsförordningen får statsbidrag enligt förordningen endast ges till åtgärder för avhjälpande av föroreningskador som avses i 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken. Med *avhjälpande* avses utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningskada/allvarlig miljöskada.

2 § bidragsförordningen innehåller en uppräkningslista av åtgärder för avhjälpande som bidrag får lämnas för, bl.a.:

...

3. den utredning som behövs för att avhjälpandeåtgärder skall kunna genomföras,
4. åtgärder som på grund av föroreningar behövs för att avhjälpa skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö eller för att förebygga, hindra eller motverka att sådan skada eller olägenhet uppstår, och
5. uppföljning och utvärdering av vidtagna avhjälpandeåtgärder.

Av 1 och 2 §§ bidragsförordningen följer alltså att bidrag endast kan ges för åtgärder som innebär utredning eller avhjälpande av föroreningskada samt uppföljning och utvärdering av sådana åtgärder. Uppräkningslistan i 2 § bidragsförordningen får ses som ett förtydligande av – inte en inskränkning jämfört med – begreppet *avhjälpande* i 10 kap. miljöbalken.

I den utsträckning kostnader kan sägas avse sådana avhjälpandeåtgärder som avses i 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken, bör det därför godtas att kostnaderna belastar saneringsprojektet ("godtagbara avhjälpandekostnader") att fördelas mellan SAFT AB, kommunen och bidrag enligt bidragsförordningen.

Enligt 3 § bidragsförordningen får bidrag för godtagbara avhjälpandeåtgärder (som huvudregel) bara lämnas om det saknas avhjälpandeansvarig eller denne inte kan bekosta åtgärderna.<sup>2</sup> Som nämnts i avsnitt **Fel! Hittar inte referenskölla.** kan 10,3 % av de godtagbara avhjälpandekostnaderna skäligen bekostas av avhjälpandeansvariga, nämligen SAFT AB (10 %) och kommunen (0,3 %).

Av återstående 89,7 % av de godtagbara avhjälpandekostnaderna, har kommunen åtagit sig att (i enlighet med den princip om egeninsats som tidigare gällde enligt 4 § bidragsförordningen) bära en egeninsats om 5 %. Återstående belopp – 95 % av de godtagbara avhjälpandekostnaderna efter avdrag för ansvarsdelarna eller 85,215 % av de totala godtagbara avhjälpandekostnaderna – bör enligt kommunen täckas av bidrag enligt bidragsförordningen ("bidragsberättigade kostnader").

## 2.2 Skadeförebyggande och ersättningsåtgärder

I samband med avhjälpandeåtgärder, kan skador uppstå för tredje man, t.ex. på grund av att denne förhindras tillträde till eller användning av sin egendom eller på grund av att egendomen ändras eller förstörs. Huvudmannen för avhjälpandeåtgärden är som utgångspunkt ansvarig för att antingen förebygga sådan skada eller ersätta tredje man om skada likväl uppkommer.

I den utsträckning en avhjälpandeåtgärd ger upphov till kostnad för skadeförebyggande åtgärder eller skadeersättning, bör sådan kostnad ses som ett led i avhjälpandet och därmed en godtagbar avhjälpandekostnad.

Om en sådan skadeförebyggande åtgärd medför en värdeökning på tredje mans fastighet, kan dock ersättningskrav mot fastighetsägaren motsvarande värdeökningen aktualiseras, se avsnitt 2.4 nedan.

## 2.3 Exploateringsåtgärder

Bidragsförordningen utesluter inte att bidrag lämnas för en avhjälpandeåtgärd som även innefattar exploateringsåtgärder eller liknande.

Eftersom bidrag till bidragsberättigade åtgärder enligt avsnitt **Fel! Hittar inte referenskölla.** som huvudregel bara får lämnas när det saknas avhjälpandeansvarig eller denne inte kan betala, lämnas inte bidrag när det kan förutses att det finns ett exploateringsintresse som är så starkt, att exploatören är beredd att utöver exploateringskostnader även bära kostnader för nödvändiga skyddsåtgärder i form av ett avhjälpande/sanering som ett led i exploateringen.

Enligt Naturvårdsverkets kvalitetsmanual för användning och hantering av bidrag till efterbehandling och sanering<sup>3</sup> ("kvalitetsmanualen"), kan det statliga bidragssystemet skjuta till en del av finansieringen vid exploatering i syfte att få ett nationellt prioriterat område åtgärdat, om en exploatering inte skäligen kan bära avhjälpandekostnaderna.

---

<sup>2</sup> Enligt 3 § punkten 3 får bidrag även lämnas om det finns synnerliga skäl.

<sup>3</sup> Manual Efterbehandling, utgåva 5, 2013, Efterbehandling av förorenade områden – Kvalitetsmanual för användning och hantering av bidrag till efterbehandling och sanering, flik 18.

---

Med hänsyn till att bidragsförordningen endast medger bidrag för åtgärder för avhjälpande av föroreningsskador, är det – såsom uttalas i kvalitetsmanualen<sup>4</sup> – viktigt att vid exploateringsintresse ”särskilja vilka åtgärder i projektet som bidrar till reducering av förorening eller miljö- och hälsorisker och vilka som syftar till att möjliggöra förändrad markanvändning, såsom stabiliseringar och infrastruktur.”

Åtgärder som uteslutande syftar till att möjliggöra förändrad markanvändning, är inte att betrakta som godtagbara avhjälpandeåtgärder. Kostnader för sådana åtgärder är där-för inte heller att betrakta som bidragsberättigade kostnader.

Ett alternativ till att reglera exploatörens kostnadsansvar är enligt kvalitetsmanualen att bedöma värdeökningen på den fastighet som exploateras och saneras, se vidare avsnitt 2.4 nedan.<sup>5</sup> Enligt vår bedömning är en värdeökningsbedömning särskilt lämplig att tillämpa när en viss avhjälpandeåtgärd samtidigt innefattar en exploatering, eftersom det då ofta är svårt att särskilja olika åtgärdsmoment utifrån avhjälpande- respektive exploaterings-syften. Kostnaden för avhjälpandeåtgärden med avdrag för eventuell värdeökning betraktas då som en godtagbar avhjälpandekostnad, för vilken bidrag enligt bidragsför-ordningen kan lämnas (förutsatt att det saknas avhjälpandeansvarig som kan betala).

## 2.4 Värdeökning

### 2.4.1 Allmänt

Enligt 10 kap. 9 § miljöbalken kan fastighetsägare, på vars fastighet en avhjälpande-åtgärd utförs, förpliktas att i skäligen omfattning svara för kostnader som motsvarar den värdeökning på fastigheten som åtgärden medför. Bestämmelsen motiveras av att en fastighetsägare inte bör göra en ”obehörig vinst” med anledning av annans avhjälpande. Enligt miljöbalkens förarbeten ska bestämmelsen tillämpas med försiktighet. Såvitt vi känner till har bestämmelsen aldrig tillämpats av domstol.

Eftersom varken 4 § bidragsförordningen eller 10 kap. 9 § miljöbalken är tillämpliga i fråga om eventuell värdeökning på annan egendom än fastigheter (dvs. lös egendom), saknas det utrymme att vid fastställande av godtagbara avhjälpandekostnader respektive bidragsberättigade kostnader göra avdrag för värdeökning på lös egendom.

Enligt 4 § bidragsförordningen ska bidraget reduceras med eventuell ersättning som fastighetsägare är skyldig att betala enligt 10 kap. 9 § miljöbalken på grund av värde-ökning på fastigheten. Även om bestämmelsen i miljöbalken aldrig tillämpats, kan den grundläggande princip som kommer till uttryck i bestämmelsen beaktas t.ex. när en kommun genomför ett bidragsfinansierat avhjälpandeprojekt och avhjälpandesåtgär-derna medför att kommunala fastigheter ökar i värde.<sup>6</sup>

Värdeökningsprincipen bör som nämnts i avsnitt 2.3 ovan även kunna tillämpas när en åtgärd som är nödvändig för ett avhjälpande samtidigt medför att exploatering under-lätas, eftersom det i ett sådant fall är svårt att dela upp åtgärden i en avhjälpande- och en exploateringsdel.

---

<sup>4</sup> Kvalitetsmanualen, flik 18.

<sup>5</sup> Kvalitetsmanualen, flik 18.

<sup>6</sup> Jfr kvalitetsmanualen, flik 18.

## 2.4.2 Värderingsmodeller

Eftersom det inte framgår av 10 kap. 9 § miljöbalken eller dess förarbeten hur en värdeökning ska beräknas, bör ledning istället kunna hämtas från de värderingsmetoder som tillämpas vid expropriation av fastigheter enligt expropriationslagen (1972:719). Utgångspunkten är enligt expropriationslagen att fastighetsägaren ska kompenseras med ett belopp som motsvarar den minskning av marknadsvärdet som föranleds av expropriationsåtgärden. Om expropriationen åtföljs av en skadeförebyggande åtgärd, ska hänsyn som utgångspunkt tas därtill, när ersättningen bestäms, dvs. ersättningsbeloppet kan sättas ned med hänsyn till att skadan begränsas.

Motsvarande princip bör kunna tjäna som utgångspunkt när en åtgärd – t.ex. föroreningsavhjälpan – medför värdeökning på en fastighet.

I förarbetena till expropriationslagen nämns tre beräkningsmetoder.<sup>7</sup> Dessa metoder är gängse vid värdering av fastighetsvärde.

(a) Ortsprismetoden

Värdering av värdet baserad på en jämförelse med fastigheter med motsvarande användningsområde på orten.

(b) Beräkning utifrån en avkastningskalkyl

Värdering av värdet (t.ex. per m<sup>2</sup> eller hel fastighet) baserad på en nuvärdesberäkning av den bedömda årliga avkastningen.

(c) Beräkning med produktionskostnadsmetod

Värdering av värdet baserad på återanskaffningskostnaden (t.ex. av byggnader och anläggningar tillhöriga fastigheten) med värdejustering med hänsyn till befintliga byggnaders och anläggningars ålder och skick.

För att bestämma marknadsvärdet på en fastighet ska i första hand ortsprismetoden (a) användas. Enligt förarbetena kan det dock med hänsyn till en viss fastighets speciella karaktär vara svårt att fastställa någon allmän prisnivå. Det kan t.ex. röra sig om att en fastighet inrättats för en viss typ av industriell verksamhet och därmed har begränsat värde vid en försäljning.<sup>8</sup>

Om ortsprismetoden inte kan användas, ska normalt beräkningen av fastighetens värde göras utifrån en avkastningskalkyl (b).

Om en fastighet inte levererar någon avkastning och inte heller har potential att leverera någon avkastning (t.ex. i form av hyra eller arrendavgifter), kan även en beräkning enligt en avkastningskalkyl vara en olämplig metod för värdering. För sådana situationer kan det vara lämpligt att använda en produktionskostnadsmetod (c).

## 2.4.3 Värdering i saneringsprojektet

Inom ramen för saneringsprojektet har vi identifierat två huvudkategorier av bidragsberättigade avhjälpandeåtgärder, vilka kan medföra att berörda fastigheters värde påverkas.

---

<sup>7</sup> Proposition 1971:122, s. 172.

<sup>8</sup> Proposition 1971:122, s. 173.

---

Kategori 1: Skadeförebyggande åtgärder som syftar till att återställa, underhålla eller ersätta sådana befintliga anläggningar, vilka riskerar att påverkas av avhjälpandeåtgärder. Vissa skadeförebyggande åtgärder kan förutses medföra en standardförhöjning jämfört med befintliga anläggningar.

Kategori 2: Åtgärder som inte syftar till att återställa, underhålla eller ersätta tidigare anläggningar utan som i stället innebär att nya anläggningar utöver befintliga anläggs. Exempel på sådana åtgärder är anläggandet av Grimskallen.

Vi bedömer att tillämpning av ortsprismetoden inte är rimlig för någon av åtgärdskategorierna, med hänsyn till att de aktuella fastigheterna ligger inom område som detaljplanelagts för hamnverksamhet, att en försäljning är osannolik samt att relevanta jämförelsefastigheter torde saknas. Metoden skulle därför inte resultera i en rättvisande värdering.

Åtgärder i kategori 1 syftar till att upprätthålla de funktioner som befintliga anläggningar erbjuder. Utgångspunkten är därför att sådana åtgärder inte medför ökad avkastning, vilket i sin tur bör innebära att en avkastningsbaserad värdering inte är relevant. Eftersom åtgärden förebygger eller ersätter skada som avhjälpandeåtgärden orsakar, kan kostnaden därför alltså betraktas som en typ av produktionskostnad (jämför (c)). För att bedöma om innehavaren av den berörda ytan eller anläggningen bör stå för en del av produktionskostnaden (för att undvika att denne gör en ”obehörig vinst”), bör bedömas om åtgärden innebär en sådan förbättring av anläggningens skick som medför att behovet av och kostnader för underhåll minskar eller skjuts på framtiden. Innehavaren av anläggningen bör bära kostnader motsvarande sådana kostnadsbesparingar för underhåll och liknande.

För åtgärder i kategori 2 kan en framtida avkastning förutses. Vår uppfattning är därför att en bedömning av påverkan på fastighetsvärdet därför lämpligen görs utifrån en avkastningskalkyl, varvid hänsyn bör tas till såväl framtida intäkter (t.ex. arrendavgift) och utgifter (kostnader för nödvändig kontroll och underhåll) som faktorer som påverkar fastighetens värde utan att påverka avkastningen, såsom eventuella restriktioner i användningen av fastigheten och ansvaret för de nyttiggjorda muddermassorna.

### 3 Slutsatser

- Bidrag enligt bidragsförordningen kan lämnas bl.a. till:
  - Utredning som fordras för att genomföra avhjälpandeåtgärder.
  - Fysiska avhjälpandeåtgärder.
  - Uppföljning och utvärdering av avhjälpandeåtgärder.
- Bidrag för dessa åtgärder kan som regel bara ges om det saknas avhjälpande-ansvariga som kan bekosta avhjälpandet.
- Kostnaden för godtagbara avhjälpandeåtgärder ska först minskas med eventuellt avhjälpandeansvar som kan utkrävas. Från det återstående beloppet ska kommunens frivilliga egeninsats dras av, för att beräkna de bidragsberättigade kostnaderna.

- 
- Rimliga kostnader för att förebygga eller ersätta skada för tredje man som föranleds av godtagbara avhjälpandeåtgärder, bör också utgöra godtagbara kostnader för avhjälpandet.
  - Om bidrag enligt bidragsförordningen lämnas för en avhjälpandeåtgärd som även innefattar eller underlättar exploateringsåtgärd, bör skillnad göras mellan åtgärder som syftar till att reducera föroreningen eller dess miljö- och hälsorisker och åtgärder som syftar till möjliggöra förändrad markanvändning. Bidrag bör endast lämnas för förorenings- eller riskreducerande åtgärder.
  - Avdrag enligt bidragsförordningen (liksom enligt 10 kap. miljöbalken) kan göras för värdeökning på fastighet men inte för värdeökning på lös egendom.
  - Om en bidragsfinansierad avhjälpandeåtgärd innefattar exploatering på den kommunala huvudmannens fastighet eller på annat sätt medför värdeökning på fastigheten, bör de bidragsberättigade kostnaderna beräknas genom att avhjälpandekostnaden reduceras med denna värdeökning.
  - Värdeökning kan beräknas enligt någon av de metoder som är gängse i expropriativa sammanhang – ortsprismetoden, avkastningsbaserad värdeökningsberäkning eller produktionskostnadsmetoden. Vi gör följande bedömning i fråga om de olika metodernas tillämpbarhet i fråga om åtgärder i saneringsprojektet:
    - Ortsprismetoden är inte lämplig att tillämpa, bl.a. eftersom relevanta jämförelsefastigheter saknas.
    - Avkastningsbaserad värdeökningsberäkning bör kunna tillämpas för sådana åtgärder som medför att en ny anläggning anläggs, från vilken avkastning kan förutses. Avkastningen bör bestämmas med beaktande av såväl intäkter som utgifter.
    - Produktionskostnadsmetoden bör kunna tillämpas för sådana åtgärder som syftar till att återställa, underhålla eller ersätta sådana befintliga anläggningar, vilka riskerar att påverkas av avhjälpandeåtgärderna. Produktionskostnaden motsvarar då den faktiska kostnaden för åtgärden medan värdeökningen motsvarar den standardhöjning som åtgärden innebär. Standardhöjningen bör kunna beräknas baserat på sådana minskade kostnader som föranleds av åtgärden, t.ex. minskat underhållsbehov med anledning av att äldre utrustning ersätts av ny eller upprustats.