



Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets uppdragsredovisning Nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenad mark

(dnr M2016/00267/Ke)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över Naturvårdsverkets uppdragsredovisning Nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenad mark (Naturvårdsverkets rapport 6704).

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens båda förslag och anser att dessa efter ytterligare utredning bör genomföras så snart som möjligt.

En vägledning från Naturvårdsverket bör vara klar när förslaget om ändring i förordningen (1998:901) om Verksamhetsutövarens egenkontroll genomförs. Vägledningen bör särskilt belysa hur föroreningar som nuvarande verksamhetsutövare inte är ansvarig för ska hanteras i saneringsplanen.

För att minimera resursåtgång för såväl myndigheter, konsulter och verksamhetsutövare bör kravet på saneringsplan endast omfatta verksamheter med hög föroreningsrisk.

Genomförandetiden bör utredas ytterligare eftersom både tillsynsmyndigheter och konsultföretag kan få en mycket stor arbetsbelastning under 2-4 år. Länsstyrelsen i Västra Götalands län föreslår en genomförandetid som delas upp branschvis med de som tillhör branschklass 1 först medan branschklass 2 får fyra års genomförandetid.

Länsstyrelsen anser att förslaget om en saneringsfond är bra och bör utredas vidare när det gäller detaljer.

När fondförslaget utreds vidare bör även möjligheten att använda fonden vid nedläggning och likvidation utredas. Den möjligheten kan hindra många objekt från att bli statliga åtgärdsobjekt och det bör vara effektivare både ur administrativ och ur ekonomisk synvinkel. Även avtalslösningar med enskilda verksamhetsutövare i syfte att undvika konkurser bör utredas.

Även detaljerna kring att använda fonden för föroreningar som uppkommit efter 30 juli 1969 i kombination med statliga bidrag för de föroreningar, på samma plats, som uppkommit före detta datum bör utredas.

De branscher som har störst föroreningsrisk är inte klassade som A- och B- eller C-verksamheter idag t.ex. kemtvättar, plantskolor, småbåtshamnar, träimpregnering med doppling med pentaklorfenoler. Hur sanering av förorenade områden från dessa branscher ska kunna finansieras bör utredas, bl.a. för att undersöka om det finns möjligheter till branschöverenskommelser motsvarande SPIMFAB – SPI Miljösaneringsfond AB för nedlagda bensinstationer.

Synpunkter på betänkandets förslag

Förslag I: Synliggöra efterbehandlingskostnader i årsredovisningen

Förslaget att införa krav på att upprätta en saneringsplan i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll med föreslagen lydelse är mycket bra. Detta förslag kommer att snabbare ge både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter en bättre bild av hur föroreningssituationen verkligen ser ut samt kostnader för att åtgärda detta. Den inventering och riskklassning som gjorts enligt MIFO (Metodik för inventering av förorenade områden), har i de allra flesta fall enbart bedömt risken för förorening och inte den verkliga situationen eftersom undersökningar har saknats.

Förslaget innebär att verksamhetsutövarna ska ta fram en saneringsplan och att kostnader för framtida saneringar tas upp i årsredovisningen. Länsstyrelsen i Västra Götaland har tagit fram interna riktlinjer för hur vi ska arbeta för att verksamheter i riskklass 1 och 2 ska upprätta handlingsplaner. Dessa handlingsplaner liknar förslaget till saneringsplan.

Länsstyrelsen ser det som en stor effektivitetsvinst att verksamhetsutövare via lagstiftning förmås att ta fram saneringsplaner. I dagsläget kräver det stora tillsynsinsatser för att få verksamhetsutövarna att göra miljötekniska markundersökningar och upprätta planer för hur de förorenade områdena ska hanteras under drift och vid nedläggning.

4.6.1 Omfattning av verksamhetsutövarens föroreningsskador

Många förorenade områden kan ha förorenats av verksamheten före år 1969 eller av andra verksamheter än den som nu bedrivs på platsen. Det kan t.ex. vara en tidigare kemtvätt och nuvarande verksamhet är en verkstadsindustri som inte bidragit till föroreningen av klorerade lösningsmedel utan enbart metaller och olja.

Det kan därför finnas flera ansvariga eller saknas ansvariga för ett förorenat område. Utredningen belyser inte hur dessa områden ska utredas eller hanteras i en saneringsplan utan utgår från att nuvarande verksamhet är ansvarig för alla föroreningar. Denna fråga bör utvecklas mer i en vägledning från Naturvårdsverket.

4.6.4 Konsekvenser för tillsynsmyndigheter

Länsstyrelsen delar Naturvårdsverkets uppfattning att det är viktigt att verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter för en dialog om innehållet i saneringsplanen. Denna dialog samt granskningen av saneringsplanen kommer att ta avsevärd tid i anspråk för tillsynsmyndigheten, även om det är effektivare med lagkrav än att driva varje enskilt objekt för sig.

I Västra Götalands län finns det ca 900 tillståndspliktiga verksamheter och av dessa är Länsstyrelsen tillsynsmyndighet för drygt 300 A- och B-verksamheter. Vi har tillsyn på ca 60 pågående verksamheter i riskklass 1. I flera år har Länsstyrelsen haft ärenden gällande förorenade områden i gång på ca 50 objekt. Med nuvarande resurser är det ungefär det vi hinner med då efterbehandlingsåtgärder är mycket omfattande och tidskrävande både när det gäller utredningar och åtgärder. Om kravet på saneringsplan ska gälla samtliga Länsstyrelsens tillsynsobjekt kommer vi inte att hinna med att granska alla dessa.

Även om en övergångsbestämmelse medger två års genomförandetid så kan det bli en stor arbetsbelastning på tillsynsmyndigheterna och konsulterna som ska göra miljötekniska markundersökningar. Genomförandetiden bör därför delas upp så att de branscher som har störst föroreningsrisk (branschklass 1) gör en saneringsplan inom två år och de som tillhör branschklass 2 får fyra års genomförandetid.

För att maximera effekten samt för att minimera resursåtgång för myndigheter, konsulter och verksamhetsutövare föreslår Länsstyrelsen att förslaget justeras enligt följande:

- kravet på handlingsplan ska fokusera på verksamheter med en typiskt sett hög föroreningsrisk, i första hand de som tillhör branschklass 1 och 2,
- kravet på handlingsplan, givet att det fokuseras på verksamheter med hög föroreningsrisk, ska omfatta samtliga sådana verksamheter oaktat om en förorening konstaterats eller inte,
- om verksamhetsutövaren anser att någon handlingsplan inte krävs ska bevisbördan ligga på denne att visa att den inte är behövlig,
- handlingsplanen ska omfatta hela föroreningssituationen d.v.s. även föroreningar av mer akut art och föroreningar som svårligen kan åtgärdas under drift. De senare behöver dock inte tidsättas,
- handlingsplanen ska med avseende på föroreningar som svårligen kan åtgärdas under drift ses över och vid behov revideras med jämna mellanrum för att ta tillvara eventuell ny teknik eller andra ändrade förutsättningar.

4.6.5. Konsekvenser för Naturvårdsverket

Vägledningen från Naturvårdsverket bör vara uppdaterad och kompletterad när ändringen i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll börjar gälla. I denna vägledning kan frågorna om ansvaret och omfattningen av saneringsplanen lösas. Se ovan under 4.6.1.

4.6.6 Statsfinansiella konsekvenser.

Länsstyrelsen delar inte Naturvårdsverkets uppfattning att risken för att staten ska tvingas stå för betydande efterbehandlingskostnader minskar avsevärt genom förslaget.

Länsstyrelsen bedömer att behovet av statliga bidrag till utredningar och åtgärder kommer att vara fortsatt mycket stort. Orsaken är bl.a. att vi ser att det finns tre ”branscher” som orsakat föroreningsrisker som är mycket allvarliga ur hälso- och miljösynpunkt och där det saknas ansvariga eller där ansvariga inte kan bära kostnaderna. Dessa branscher är kemtvättar (de flesta nedlagda), uppställningsplatser för småbåtar (småbåtshamnar) och mindre skjutbanor. De två sista är oftast föreningsdrivna och saknar resurser för att undersöka eller åtgärda. De flesta verksamheter i dessa tre ”branscher” är dessutom s.k. U-verksamheter dvs. varken tillstånds- eller anmälningspliktiga. I övrigt är majoriteten av de bidragsberättigade objekten nedlagda sedan lång tid och berörs inte av tillsynen av pågående verksamheter.

Förslag II: Fond för efterbehandling

Länsstyrelsen anser att förslaget om en saneringsfond är bra och bör utredas vidare när det gäller detaljer samt möjligheter till andra finansieringsformer i vissa branscher.

Länsstyrelsen stödjer också förslaget att avgiftens storlek ska bestämmas utifrån branschens föroreningsrisk. På sid 60 sägs att den riskbaserade branschlista som Länsstyrelsen i Västra Götaland år 2011 tog fram i utredningen ”Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden”, eventuellt kan användas för att utveckla detta. De branscher som har störst föroreningsrisk är dock inte klassade som A- och B- eller C-verksamheter idag t.ex. kemtvättar, plantskolor, småbåtshamnar, skjutbanor, träimpregnering och dopkning av trä eftersom skyddsåtgärder och kemikalieanvändning har förändrats så mycket sedan 60-, 70- och 80-talen. Hur sanering av förorenade områden från dessa branscher ska kunna finansieras bör utredas bl.a. för att undersöka om det finns möjligheter till branschöverenskommelser motsvarande SPIMFAB – SPI Miljösaneringsfond AB. Syftet med SPIMFAB har varit att undersöka och vid behov sanera föroreningar i jord och grundvatten på bensinstationsfastigheter, där försäljningen hade upphört under perioden 1 juli 1969 till 31 december 1994.

Möjligheterna att inte utkräva konkurssättning för att få del av fondens medel behöver utredas. I det fall detta bedöms som genomförbart, bör möjligheterna att avtala med enskilda verksamhetsutövare om återbetalning av medel också utredas.

Utredningen bör även omfatta möjligheten för bolag som avser lägga ner hela verksamheten och/eller är under likvidation att få ansöka om medel. Detta gäller när det bara finns medel till delar av en sanering. Risken blir

annars att saneringen inte utförs eftersom bolaget inte kan beställa en åtgärd som de inte kan finansiera. Att få möjlighet att ansöka om medel ur fonden kan hindra många objekt från att bli statliga åtgärdsobjekt och bör vara effektivare ur administrativ och ekonomisk synpunkt. Detta förslag påverkar inte konkurrensen inom den bransch verksamheten tillhör.

Även detaljerna kring att använda fonden för föreningar som uppkommit efter 30 juli 1969 i kombination med statliga bidrag för de föreningar, på samma plats, som uppkommit före detta datum bör utredas.

Sammanfattningsvis bör utredningen om saneringsfond därför kompletteras med fler lösningar exempelvis för områden orsakade av nedlagda verksamheter och områden orsakade av så kallade U-verksamheter som skjutbanor och småbåtshamnar. Vidare bör lösningar som öppnar för initiativ eller överenskommelser med verksamhetsbranscher utredas vidare liksom avtalslösningar med enskilda verksamhetsutövare i syfte att undvika konkurser.

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze, efter föredragning av seniorhandläggare Siv Hansson. I den slutliga handläggningen har även miljöskyddsdirektören Ulrika Samuelsson och chefen för enheten för förorenade områden Per Olsson deltagit.

Lisbeth Schultze

Siv Hansson

Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till

Anna.sanell@regeringskansliet.se