

SKRIVELSE
2016-01-28

Ärendenr:
NV-0035-15

Nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenad mark

Redovisning av ett regeringsuppdrag

NATURVÅRDSVERKET

Förord

I Sverige finns ett stort antal förorenade områden för vilka det saknas eller riskerar att saknas finansiering för efterbehandling. Detta kan antingen bero på att det saknas en ansvarig eller på att den ansvarige saknar betalningsförmåga. I de fall det saknas en ansvarig disponerar Naturvårdsverket ett anslag för efterbehandling av förorenade områden efter prioritering i enlighet med den nationella planen. I de fall det finns en ansvarig – men som saknar betalningsförmåga – finns i dagsläget ingen fungerande systemlösning och många verksamhetsutövare saknar medel för att åtgärda konstaterade föroreningar. Detta innebär att principen om att förorenaren betalar i dagsläget har en bristfällig tillämpning som dessutom riskerar att bli avsevärt större i framtiden.

Bristande finansiering innebär att takten i efterbehandlingsarbetet är lägre än vad som är önskvärt om det långsiktiga miljö kvalitetsmålet om giftfri miljö ska kunna uppnås. Mot bakgrund av detta gav regeringen i december 2015 Naturvårdsverket i uppdrag att ge förslag på nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenade områden i syfte att öka takten i efterbehandlingsarbetet. I och med denna skrivelse redovisar Naturvårdsverket två förslag. Det ena förslaget är att synliggöra miljöskuld i ekonomisk information genom krav på saneringsplaner för samtliga A-, B- och C-verksamheter genom en ändring i egenkontrollförfordningen. Det andra förslaget är att upprätta en avgiftsfinansierad statlig fond för att finansiera efterbehandling i de fall där det finns en ansvarig, men som saknar förmåga. Med dessa två förslag bedöms takten i efterbehandlingsarbetet kunna öka markant samtidigt som kostnaderna bärs av verksamhetsutövarna i högre utsträckning än vad som nu är fallet.

Skrivelsen har tagits fram av en projektgrupp vid Naturvårdsverket bestående av Sandra Backlund, Magdalena Gleisner, Cathrine Lundin, Rebecca Wennerberg och Elisa Abascal Reyes (projektledare).¹

Naturvårdsverket vill rikta ett varmt tack till länsstyrelserna och Skatteverket för att de på ett generöst och engagerat sätt ställt tid och kunskaper till förfogande och därmed på ett mycket värdefullt sätt bistått utredningsarbetet. Samma tack riktas även till företrädare för andra organisationer för deras förtjänstfulla bidrag.

Stockholm den 28 januari 2016

Björn Risinger
Generaldirektör

¹ Vid Naturvårdsverket har även Ann-Marie Fällman, Camilla Sandmark, Monika Magnusson och Linn Sandmark bidragit i valda delar.

Innehåll

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	8
Naturvårdsverkets förslag skapar förutsättningar för förorenaren att betala för sina föroreningar	8
Synliggör befintliga kostnader	9
Risken för samhället minskar	9
Frivilliga lösningar leder till befrielse av avgift	9
Information är viktigt	10
Kostnadsdrivande på kort sikt – kostnadsneutralt eller kostnadsbesparande på lång sikt	10
Bättre förutsättningar i fokus	10
Olika slags förorenare skapar flera olika slags risker	10
Underlag	11
1. INLEDNING	12
1.1 Uppdraget	12
1.2 Genomförande av uppdraget	12
1.2.1 Preciserings av uppdraget: tolkning och avgränsning	12
1.2.2 Metod och källor	13
1.2.3 Rapportens disposition	13
2 BAKGRUND	15
2.1 Mål för efterbehandlingsarbetet	15
2.2 Omfattning av behovet av efterbehandling	16
2.3 Nuvarande rättsliga förutsättningar enligt miljöbalken	19
2.3.1 Krav på tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet	19
2.3.2 Tillsyn och egenkontroll	20
2.3.3 Ansvarsfrågan enligt miljöbalkens 10 kap.	21
2.3.4 Verksamhetsutövarens ansvar	21
2.3.5 Möjlighet till bidrag för efterbehandlingsåtgärder	22
3 FÖRDJUPAD PROBLEMBESKRIVNING	23
3.1 En beskrivning av grundläggande begrepp och antaganden	23
3.2 Det ekonomiska problemet	24
3.2.1 Information som ekonomiskt problem	24

3.2.2	Heterogenitet	26
3.3	Analyskriterier för olika möjliga styrmedelsalternativ	28
4	FÖRSLAG I: SYNLI GGÖRA EFTERBEHANDLINGSKOSTNADER I ÅRSREDOVISNINGEN	30
4.1	Varför synliggörande av efterbehandlingskostnader leder till ökad miljö- och samhällsnytta	30
4.1.1	Kort om ekonomisk redovisning	31
4.1.2	Miljöbalkens ansvarsregler i förhållande till redovisningsregler	33
4.2	Identifierade hinder för redovisning av efterbehandlingskostnader	34
4.2.1	Osäkerhet om föreliggandet av en faktisk föroreningsskada	34
4.2.2	Möjlighet att uppskatta föroreningsskadans kostnad	35
4.2.3	Ovisshet om när händelsen inträffar	36
4.3	Precisering av förslaget: tillägg i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll	36
4.4	Förslagets innebörd och förhållande till tidigare lagstiftning	39
4.5	Riskanalys	41
4.5.1	Förslagets praktiska genomförande	41
4.5.2	Företagens kostnadsuppskattning	41
4.5.3	Tillsynsmyndigheternas arbetsbörda	43
4.5.4	Påverkan på verksamhetsutövers egenkontroll	43
4.6	Konsekvensutredning för förslaget om att synliggörande efterbehandlingskostnader i finansiell redovisning	43
4.6.1	Omfattning av verksamhetsutövers föroreningsskador	44
4.6.2	Syftet med förslaget och övervägda alternativa lösningar	44
4.6.3	Konsekvenser för verksamhetsutövare som omfattas av Förordning om verksamhetsutövers egenkontroll	45
4.6.4	Konsekvenser för tillsynsmyndigheter	47
4.6.5	Konsekvenser för Naturvårdsverket	48
4.6.6	Statsfinansiella konsekvenser	48
4.6.7	Konsekvenser för Skatteverket	49
4.6.1	Konsekvenser för övriga berörda	50
4.6.2	Konsekvenser för miljöskydd	50
5	FÖRSLAG II: FOND FÖR EFTERBEHANDLING	52
5.1	Varför en fond för efterbehandling leder till ökad miljö- och samhällsnytta	53
5.2	Juridik och egenskaper	53

5.2.1	Författningsmässigt stöd	53
5.3	Ökade medel för efterbehandling av förorenade områden	56
5.4	Fondens utformning	56
5.4.1	Avgiftskollektiv	56
5.4.2	Utformning av avgiften	58
5.4.3	Storlek på fonden	60
5.4.4	Användning av fondens medel	61
5.4.5	Administration av fonden	62
5.5	Risikanalys	65
5.6	Konsekvensutredning	66
5.6.1	Utformning av förslaget och övervägda alternativa lösningar	67
5.6.2	Konsekvenser för avgiftskollektivet	69
5.6.3	Konsekvenser för Naturvårdsverket	70
5.6.4	Konsekvenser för länsstyrelser och kommuner	70
5.6.5	Konsekvenser för miljöskyddet	71
6	SAMMANFATTANDE BEDÖMNING AV FÖRESLAGNA FINANSIERINGSLÖSNINGAR	73
6.1	Så har Naturvårdsverket svarat på uppdraget	73
6.2	Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv överväger fördelarna	75
6.3	Ytterligare utredningsbehov	76
	KÄLLOR	77
	BILAGA 1 UPPDRAGET	81
	BILAGA 2 FÖRDJUPAD BAKGRUNDSBESKRIVNING	82
	Prioritering av objekt för efterbehandling	82
	Nationell plan och prioriteringsgrunder	82
	Privata aktörer	83
	Saneringsbehov i framtiden	83
	Kostnader för efterbehandling av förorenade områden	84
	Slutsatser från erfarenheter av statligt finansierad efterbehandling 1999– 2007	84
	Slutsatser från erfarenheter av statligt och privat finansierad efterbehandling 2008–2013	85
	Efterbehandling – process och ansvar	86
	Initialt skede – identifiering, klassning	86

Nuvarande rättsliga förutsättningar enligt miljöbalken	88
Miljöbalkens definition av miljöfarlig verksamhet	88
Krav på tillstånds- och anmälningsplikt	88
Tillsyn av miljöfarlig verksamhet	89
Ansvarsfrågan enligt miljöbalkens 10 kap.	90
Verksamhetsutövarens ansvar	90
Solidariskt ansvar	94
Möjlighet till bidrag för efterbehandlingsåtgärder	94
Tillsyn av miljöfarliga verksamheter och förorenade områden	94
Källor till bilaga 2	96
BILAGA 3 KOMPLETTERANDE STYRMEDELSANALYS – ÖVERVÄGDA ALTERNATIV	98
Avgränsningar – särskild motivering	98
Verksamheter med krav på ställande av ekonomisk säkerhet för efterbehandling av föroreningar	98
U-verksamheter med föroreningsrisk	99
Exemplet småbåtshamnar	101
Sammanfattande bedömning U-verksamheter med föroreningsrisk	101
Övervägda finansieringslösningar som inte uppfyller ställda kriterier	102
Källor till bilaga 3	110

Sammanfattning

Naturvårdsverket redovisar i och med denna skrivelse ett uppdrag att utreda och ge förslag på nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenade områden (EBH) där ansvarig finns men som saknar betalningsförmåga.

Vi behöver öka takten för att nå målet om giftfri miljö – de ansvariga behöver ta sina egna kostnader

Som regel gäller att verksamhetsutövaren ansvarar för och ska bekosta efterbehandling av de föroreningar som uppkommit den egna verksamheten.² Sådana åtgärder kan dock ibland vara mycket kostsamma och det finns flera exempel på att verksamhetsutövarna inte har kalkylerat med efterbehandlingskostnaderna. Risken är också stor att fler verksamhetsutövare i framtiden kan komma att sakna betalningsförmåga. Naturvårdsverkets sammantagna bedömning är därför att det krävs nya styrmedel inom området; både för att omhänderta nuvarande problem men framför allt för att förebygga framtida problem som riskerar att sänka takten i efterbehandlingsarbetet ytterligare. Med nuvarande takt nås inte målet om giftfri miljö och det finns risk att kostnaderna ökar ytterligare för staten.

Naturvårdsverkets förslag skapar förutsättningar för förorenaren att betala för sina föroreningar

Naturvårdsverket har tagit fram två förslag som bidrar till att öka takten i efterbehandlingsarbetet genom att förbättra förutsättningarna för att det ska finnas tillgängliga medel för efterbehandling av förorenade områden. I och med dessa förslag kan såväl etappmål för efterbehandling av förorenade områden som det långsiktiga miljö kvalitetsmålet om giftfri miljö bättre nås på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Naturvårdsverket föreslår två olika sätt att öka finansiering för efterbehandling av förorenade områden:

- att alla verksamhetsutövare som omfattas av förordning (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll ska upprätta en så kallad saneringsplan med tidsbestämd planering av efterbehandling av konstaterade föroreningar inklusive kostnadsuppskattningar, och
- att alla anmälnings- och tillståndspliktiga verksamhetsutövare betalar in avgifter till en statligt administrerad fond för bidrag till efterbehandling i de fall det finns en ansvarig men som saknar betalningsförmåga.

² Under förutsättning att föroreningen uppstått när det funnits bindande lagkrav för verksamhetsutövaren om ansvar.

Båda förslagen riktar sig mot i stort sett samma verksamhetsutövare, nämligen A- B- och C-anläggningar. Förslagen styr dock mot två olika typer av kostnader/finansieringsansvar och kompletterar därmed varandra.

Synliggör befintliga kostnader

Det första förslaget innebär ett synliggörande av *redan existerande kostnader* i och med att saneringsplanen ska omfatta en plan för avhjälpan av redan konstaterade föroreningsskador. Dessa skador är verksamhetsutövaren redan, enligt gällande regelverk, dels skyldig att känna till, dels skyldig att bära ekonomiskt ansvar för. Förslaget innebär att verksamhetsutövarens förpliktelser tidigareläggs och synliggörs.

Det faktum att kostnaderna synliggörs i verksamhetsutövares redovisning ökar medvetenheten om dessa och stärker incitamenten för verksamhetsutövare att minimera dem. Förslaget stärker alltså incitamenten att vilja förebygga föroreningar och förväntas också bidra till att förebygga bristande betalningsförmåga då avsättningar påverkar företagets kapitalstruktur. Sist men inte minst innebär förslaget att efterbehandlingskostnaden blir en produktionskostnad bland andra – vilket innebär att miljökostnaden blir en synlig kostnad hos verksamhetsutövaren.

Risken för samhället minskar

Det andra förslaget om en fond för efterbehandling är ett sätt att införliva den kostnad som risken, som potentiellt förorenande verksamheter innebär för samhället, i verksamhetsutövarens produktionskostnader. Förslaget är därmed att betrakta som en form av *försäkring för samhället mot att verksamhetsutövaren inte står för sina kostnader* vid bristande betalningsförmåga. Fonden kommer att öka tillgänglig finansiering för efterbehandling av förorenade områden där ansvarig saknar betalningsförmåga. En statlig fond bedöms fungera mer effektivt än tidigare miljöskadeförsäkring då regelverket för utbetalning av ersättning inte utformas med hänsyn till försäkringsgivarens lönsamhetskrav utan istället för att uppnå en så samhällsekonomiskt effektiv användning av resurserna som möjligt. Inkomna medel kommer att betalas ut till efterbehandlingsåtgärder.

Frivilliga lösningar leder till befrielse av avgift

Det bör vidare understrykas att verksamhetsutövare som kan visa på en likvärdig eller bättre finansieringslösning, exempelvis i form av frivilliga branschöverenskommelser i likhet med SPIMFAB, undantas från fondavgiften. Fonden stärker därmed verksamhetsutövares incitament att genomföra egna lösningar som kan finansiera efterbehandling utan att verksamhetsutövaren går i konkurs.

Naturvårdsverket lämnar förslag till författningsändring vad gäller det första förslaget. Efter avstämning med Miljö- och energidepartementet redovisas det

andra förslaget med olika alternativa lösningsmöjligheter och preciseras därför inte i förslag till författningstext.

Information är viktigt

För att förslaget om att synliggöra efterbehandlingskostnaderna ska kunna genomföras så effektivt som möjligt krävs åtgärder av flera olika slags aktörer. Det är därför önskvärt att riktade informationsinsatser genomförs till exempelvis länsstyrelser och revisorer.

Kostnadsdrivande på kort sikt – kostnadsneutralt eller kostnadsbesparande på lång sikt

Båda förslagen är kostnadsdrivande för verksamhetsutövarna. Verksamhetsutövarna kommer dock i olika utsträckning att kunna kompensera sig för ökade faktiska kostnader genom att överföra dessa på andra marknadsled. Förslaget om upprättande av saneringsplaner bedöms på kort sikt innebära en ökad belastning för tillsynsmyndigheterna, men på längre sikt innebära att tillsynsarbetet underlättas och effektiviseras i och med ökad transparens. Vi bedömer också att förslaget påverkar statsfinanserna negativt genom att en avsättning i den ekonomiska redovisningen leder till avdrag på inkomstbeskattningen.

Förslaget om en statlig fond bedöms, beroende på exakt utformning, vara kostnadsdrivande för verksamhetsutövare i mindre omfattning men även för den myndighet som ansvarar för fondens förvaltning. Förslaget bedöms ha en positiv effekt för kommuner genom att mark som annars sannolikt inte skulle saneras, på grund av bristande finansiering, nu åtgärdas och därmed kan användas för olika ändamål.

Bättre förutsättningar i fokus

Naturvårdsverket har övervägt ett flertal olika förslag till finansieringslösning men kommit fram till att det inte är möjligt att lägga förslag som styr mot ett visst finansieringsmål. I stället har verksamhetsutövarnas förutsättningar och incitament att själva svara för sina efterbehandlingskostnader varit en utgångspunkt. För att säkerställa finansieringsförslagets kostnadseffektivitet har följande bedömningskriterier ställts upp för finansieringsförslagen; att principen om att förorenaren betalar följs så långt det är möjligt, att incitament för att minimera föroreningar stärks, att förslagen ska vara praktiskt genomförbara och att administration och utredningstider minimeras.

Olika slags förorenare skapar flera olika slags risker

I sammanhangen finns två olika typer av risker: dels den miljö- och hälsomässiga risken att verksamhetsutövaren orsakar föroreningar som måste efterbehandlas, dels den ekonomiska risken att verksamhetsutövaren saknar betalningsförmåga när det är dags att efterbehandla. Vilken slags risk som föreligger och i vilken grad varierar dock stort såväl mellan verksamhetsutövaren som mellan olika sektorer

och kan bero på en mängd olika faktorer. Det finns därmed ett stort så kallat heterogenitetsproblem att ta hänsyn till. Ytterligare ett problem är tillgången till information om föroreningen, både hos verksamhetsutövaren själv, hos tillsynsmyndigheter eller tredje part, till exempel andra aktörer som har eller överväger att skaffa sig ekonomiska intressen i den aktuella verksamheten.

Underlag

Två konsultuppdrag har genomförts inom ramen för uppdraget. Det ena rör de rättsliga förutsättningarna för att synliggöra efterbehandlingskostnaderna i den ekonomiska redovisningen. Det andra uppdraget handlar om att genomföra en förvaltningsmässig utredning av möjliga lösningar för organisation och ansvar för en fondlösning. Båda underlagsrapporterna finns tillgängliga på Naturvårdsverkets hemsida. Naturvårdsverket har också genomfört en kartläggning av antalet pågående s.k. C-klassade verksamheter i landet.

1. Inledning

1.1 Uppdraget

I december 2014 gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att utreda förutsättningar för efterbehandling av förorenade områden där den ansvarige saknar betalningsförmåga för efterbehandling, och om möjligt föreslå nya kostnadseffektiva finansieringsformer för detta.

Myndigheten ska analysera och ge förslag till möjliga finansieringsmekanismer, till exempel branschinitiativ och fondlösningar så som SPIMFAB (SPI Miljösaneringsfond AB).³

I uppdraget ingick även att analysera och föreslå rättsliga förutsättningar för myndigheter att ingå bindande avtal med verksamhetsutövare och fastighetsägare, bland annat med utgångspunkt i regeringens proposition Miljöbalkens försäkringar och avhjälpande av förorenade områden (prop. 2008/09:217).

Naturvårdsverket fick vidare i uppdrag att föreslå de författningsändringar som kan vara nödvändiga för genomförandet av förslagen. Författningsförslagen ska åtföljas av en konsekvensutredning, enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Slutligen fastställde regeringen att uppdraget skulle ske i dialog med de tillsynsmyndigheter, branschorganisationer och delar av näringslivet som av Naturvårdsverket anses vara berörda av uppdraget.

1.2 Genomförande av uppdraget

1.2.1 Precisering av uppdraget: tolkning och avgränsning

Naturvårdsverket har avgränsat uppdraget i vissa delar, vilket beskrivs närmare i detalj i bilaga 3. Naturvårdsverket har vidare tolkat uppdraget som att det huvudproblem som ska lösas är att *långsiktigt* öka tillgänglig finansiering för att öka takten i efterbehandlingsarbetet för att det ska vara möjligt att nå miljökvalitetsmålet om giftfri miljö. Objekt för vilka det inte finns en ansvarig omfattas inte, och med bristande betalningsförmåga avses konstaterad konkurs.

Efter avstämning med Miljö- och energidepartementet har Naturvårdsverket avstått ifrån att i valda delar lämna ett preciserat författningsförslag för föreslagna förändringar när det handlar om förslag till helt ny reglering. Naturvårdsverket har bedömt att ytterligare frågeställningar, som faller utanför ramen för detta uppdrag, måste preciseras ytterligare innan ett författningsförslag kan lämnas.

³ SPIMFAB ägs av SPBI (Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet) och flertalet drivmedelsbolag i Sverige.

I redovisningen används omväxlande begreppen ”efterbehandling” respektive ”sanering”. Begreppen är inte synonyma. Efterbehandling förkortas löpande till ”EBH”.

1.2.2 Metod och källor

Underlaget bygger i stor utsträckning på befintligt material, men även dialogmöten med intressenter och egen insamling av uppgifter om C-verksamheter.⁴ Metoden är framför allt ekonomisk-teoretisk och rättslig analys.

Naturvårdsverket har anlitat Mark- och miljörättsbyrån och KPMG för att genomföra utredning om rättsliga förutsättningar för företag att redovisa miljöskuld i sin finansiella redovisning samt Folke Hansson, Swedeval, för att utreda de förvaltningsmässiga förutsättningarna för upprättande av en fond för finansiering av efterbehandling i vissa fall.⁵ Slutligen anlitas experten Catharina Pramhäll vid KPMG för att bistå med expertstöd och faktagranskning i valda delar.

I regeringens uppdrag specificerades att uppdraget skulle genomföras i dialog med berörda aktörer. Naturvårdsverket har haft dialog med en referensgrupp bestående av företrädare för länsstyrelserna, (enhetschefen Magnus Langendoen, miljöskyddsdirektören Karin Sigvardsson och länsrådet Anneli Wirtén), med expertföreträdare från myndigheter, företag och andra organisationer.⁶ Uppdraget har genomgått sedvanliga interna kvalitetssäkringsprocesser.⁷

1.2.3 Rapportens disposition

Kapitel 2 innehåller en kort bakgrundsbeskrivning av mål och regelverk för samt behov av finansiering för efterbehandling av förorenade områden. I kapitel 3 beskrivs de teoretiska ramarna för styrmedelsanalysen. I kapitel 4 beskrivs Naturvårdsverkets första förslag om att synliggöra efterbehandlingskostnader i den ekonomiska redovisningen. I kapitel 5 beskrivs Naturvårdsverkets andra förslag om en fond och i kapitel 6 ges en sammanfattande bedömning och de övergripande konsekvenserna av våra förslag beskrivs.

⁴ En insamling av uppgifter om pågående C-verksamheter i alla kommuner/kommunförbund genomfördes under juni-augusti 2015. Svarsfrekvensen blev ca 97 %.

⁵ Jirvell, G., Gotting, J., Lauridsen, I., Pramhall, C., Drefeldt, C., Arnel, G., 2015 Redovisning av miljöförpliktelser, IED-verksamheters skyldighet att redovisa miljöförpliktelser i den finansiella redovisningen, Mark- och miljörättsbyrån & KPMG, rapport 2015:09., PM Naturvårdsverket NV-00315-15, samt Hansson, F., 2015, En avgiftsfinansierad fond för efterbehandling av förorenade områden, En utredning på uppdrag av Naturvårdsverket, Swedeval Utvärdering PM Naturvårdsverket NV-00315-15.

⁶ Skatteverket har företrätt av experten Urban Bjergeld. Dialog har hållits med företrädare för Svensk Bensinhandel, Svenskt näringsliv, Teknikföretagen, Ytbehandlarnas förening, ABB och Föreningen Sveriges kommunala miljöchefer. Inbjudan har riktats till fler organisationer som dock av olika skäl valt att avstå.

⁷ Till projektet har en styrgrupp bestående av enhetscheferna Gunilla Sallhed (ordf.) och Johanna Farelius samt sektionscheferna Carl Mikael Strauss och Linda Nilsson (adj.) knutits.

Till uppdraget har följande bilagor lagts:

- 1) Uppdragsbeskrivning (utdrag ur Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2015)
- 2) Utvidgad bakgrundsbeskrivning
- 3) Kompletterande styrmedelsanalys och precisering av avgränsningar

2 Bakgrund

I detta kapitel beskrivs kunskapsläget idag gällande förorenade områden, efterbehandlingsarbetet, nuvarande och framtida finansieringsbehov samt tillsyn. Dessutom ges en kort introduktion till det juridiska ramverk som reglerar miljöfarlig verksamhet och efterbehandlingsansvar.

2.1 Mål för efterbehandlingsarbetet

För efterbehandling av förorenade områden är miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* det centrala målet som ska nås.⁸ Det övergripande målet är vidare att alla områden med stor eller mycket stor risk för människors hälsa eller miljön ska vara åtgärdade till 2050⁹ i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa eller miljön.¹⁰

Huvudregeln när det gäller efterbehandling av föroreningar i Sverige är att förorenaren själv ska stå för kostnaderna för avhjälpande; den verksamhetsutövare som orsakat skadan ska också efterbehandla. Detta gäller om den faktiska driften av verksamheten har pågått efter den 30 juni 1969. I andra hand, om verksamhetsutövare saknas, kan fastighetsägare bli ansvarig för efterbehandling av mark om fastigheten övertagits efter miljöbalkens införande och föroreningen borde ha upptäckts. Om det finns en ansvarig är denne skyldig att i skäligen utsträckning bekosta efterbehandling av marken.

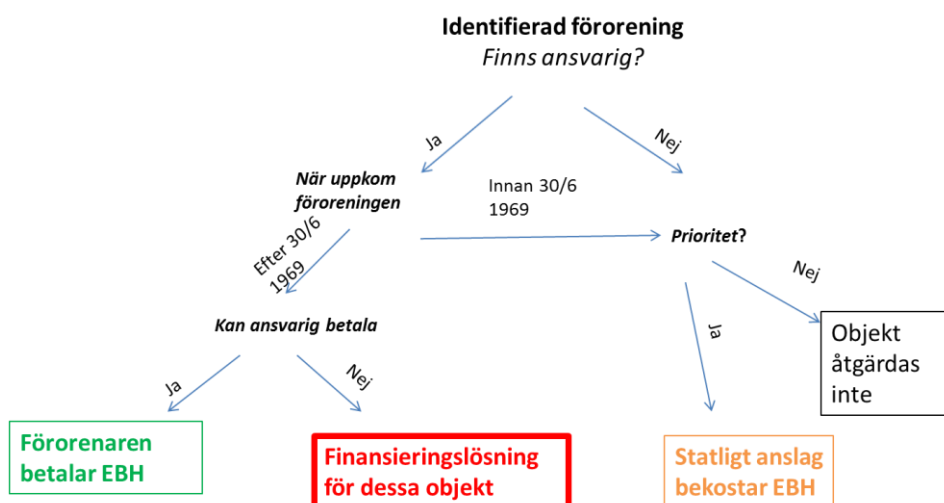
Detta regeringsuppdrag syftar till att föreslå lösningar för objekt där föroreningen uppkommit efter den 30 juni 1969 och en ansvarig finns. Figur 1 är ett försök att sammanfatta problematiken med förorenade områden i Sverige idag.

⁸ Riksdagen har definierat målet som att förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället inte ska hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen är försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrunds nivåerna.

⁹ <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2013/Fem-nya-etappmal/Efterbehandling-av-foro-renade-omraden/>

¹⁰ <http://www.miljomal.se/Miljomalen/Alla-indikatorer/Indikatorsida/?iid=56&pl=1>

Figur 1. Illustration över ansvarsförhållanden och finansiering för förorenade områden idag*



* Det bör understrykas att även prioriterade objekt väntar på åtgärdande eftersom medel saknas. Med "efter" resp. "innan" 1969 avses regeländring som trädde i kraft fr.o.m. den 1 juli 1969. Det finns vissa undantag från denna bestämmelse, se bilaga 2.

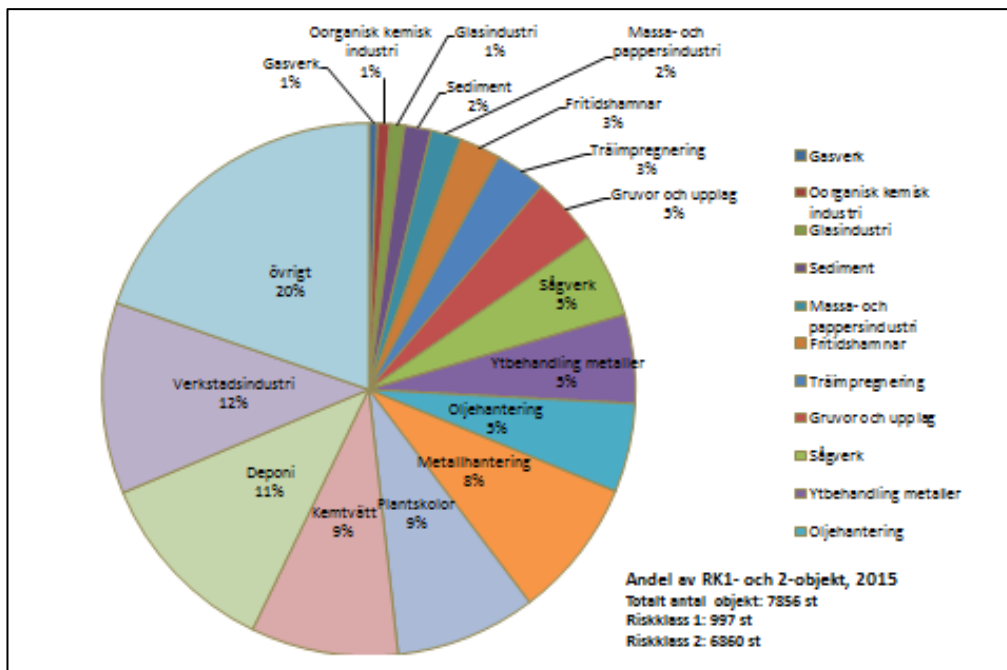
Föreliggande regeringsuppdrag omfattar föroreningar som uppkommit efter den 30 juni 1969 där ansvarig finns men saknar betalningsförmåga för efterbehandling av mark och vatten. Det är dessa objekt som är i behov av finansieringslösningar.

2.2 Omfattning av behovet av efterbehandling

Landets 21 länsstyrelser har på uppdrag av Naturvårdsverket identifierat och riskklassat områden. Kartläggningen visar att det finns över 85 000 identifierade potentiellt förorenade områden i Sverige. Över 120 branscher har orsakat de identifierade, riskklassade föroreningarna.¹¹

¹¹ Källa: länsstyrelsernas EBH-databas (EBH-stödet).

Figur 2. Förorenade områden efter branschindelning utifrån de vanligast förekommande branscherna



Källa: Länsstyrelsernas EBH-databas EBH-stödet, oktober 2015

Av de identifierade områdena bedöms 1 000 utgöra en mycket stor risk för miljön och människors hälsa och ytterligare cirka 7 000 områden behöver åtgärdas på grund av stor risk för miljö och hälsa.¹²

Utöver historiska föroreningar som kräver efterbehandling tillkommer föroreningar i mark och vatten från pågående och framtida verksamheter. Att prognosticera framtida föroreningar är dock svårt då kunskapen om föroreningsproblematik hela tiden utvecklas.¹³

Naturvårdsverket är den statliga myndighet som har i uppdrag att ansvara för nationell samordning av avhjälpande av föroreningskador alternativt efterbehandlingsåtgärder. I de fall där ingen ansvarig finns kan Naturvårdsverket betala ut bidrag med upp till 100 procent av kostnaden för efterbehandling.¹⁴ Det statliga anslag som Naturvårdsverket förfogar över för arbetet varierar. Mellan år

¹² Källa: EBH-stödet den 12 januari 2016.

¹³ Mer att läsa om hur det går med arbetet med förorenade områden finns i Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2015, rapport 6661, mars 2015, samt även årsredovisningen och lägesredovisningen som uppdateras årligen. För detaljerad information om processen för saneringar i statliga objekt hänvisas till aktuell kvalitetsmanual och vägledningsrapporter. Detaljerad information om hur Naturvårdsverket prioriterar finansiering av saneringar finns i Nationella planen. Samtliga dokument finns på Naturvårdsverkets hemsida.

¹⁴ Statsbidraget för avhjälpande som finns beskrivet i (2004:100). I vissa fall har Naturvårdsverket betalat ut medel till objekt där det finns en ansvarig som egentligen skulle bekosta saneringen, se bilaga 3.

2011 och 2015 minskades det från 503 till 368 miljoner kronor per år.¹⁵ Till och med 2015 hade 100 efterbehandlingsprojekt finansierats med statliga medel, och takten förväntas öka då medel som tidigare använts för inventering och huvudstudier nu kan läggas på efterbehandling.¹⁶ Arbetet går dock fortfarande för långsamt för att uppnå miljö kvalitetsmålet en Giftfri miljö, se tabell 1.

Tabell 1. Objekt för efterbehandling efter status i processen 2011–2015*

Status för objekt i processen	Antal objekt per år				
	2011	2012	2013	2014	2015
Riskklassade	19 305	20 268	23 268	23 677	24 435
Pågående och avslutade utredningar (ackumulerat)	546	596	755	777	Slutredovisas senast 1 feb. 2016
Pågående åtgärder, bekostade med statliga medel	30	33	41	41	53
Avslutade åtgärder (ackumulerat)	86	101	150	154	157
Antal avslutade åtgärder, uppföljning genomförd och objekt klart (ackumulerat):	54	85	88	93	100

* Preliminära siffror för 2015.

Källa: EBH-stödet samt egna beräkningar.

Som framgår av tabell 1 så är det en mycket liten andel – mindre än 5 procent – av de riskklassade objekten som befinner sig någonstans i åtgärdsprocessen.

2013 lade Naturvårdsverket, på regeringens uppdrag, fram förslag till etappmål för förorenade områden.¹⁷ I den samhällsekonomiska konsekvensanalys som genomfördes för detta ändamål, togs ett referensalternativ fram som speglar dagens förhållanden i efterbehandlingsarbetet. Med referensalternativets takt i saneringsarbetet skulle det dröja till år 2079 innan områdena i riskklass 1 är åtgärdade och ända till år 2129 innan områdena i riskklass 2 är det. I den samhällsekonomiska analysen gjordes bedömningen att det efter 2025 krävs en höjning av takten för att uppnå målet att områdena ska vara färdigsanerade till år 2050. Speciellt för riskklass 2-områdena behöver denna höjning vara kraftig.¹⁸

¹⁵ Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2016, <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Finansiering/Regleringsbrev/>

¹⁶ Naturvårdsverket 2015: Skrivelse 2015-04-28: Lägesbeskrivning av arbetet med efterbehandling av förorenade områden. NV-03557-14.

¹⁷ Naturvårdsverkets förslag till etappmål för efterbehandling är att 2025 ska 25 procent av områdena med mycket stor risk och 15 procent av områdena med stor risk för människors hälsa eller miljön vara åtgärdade. För att nå detta mål är det nödvändigt att öka takten i efterbehandlingsarbetet. Ett av de största hindren för en ökad takt är bristande ekonomiska resurser, men ett lika stort hinder kan vara de juridiska oklarheterna i tillämpningen vad gäller definition av ansvarig för sanering.

¹⁸ <http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2013/etappmal2013forslag/etappmal2013forslag-ebh-skrivelse.pdf>

Resursbehovet för att sanera 25 procent av objekten i riskklass 1 till 2025 uppgick enligt samma rapport till 500–920 miljoner kr per år.¹⁹ Detta gäller enbart det resursbehov som är nödvändigt vid statlig finansiering. Till denna siffra tillkommer resurser för objekt i riskklass 2 (offentliga eller privata medel) samt ytterligare privata medel för att finansiera sanering av objekt i riskklasserna 3 och 4.

Svensk bensinhandel uppger att enbart deras objekt, varav mycket få befinner sig i riskklass 1, kostar omkring 600 miljoner kr totalt att sanera.²⁰ Ovanstående beräkning gäller dessutom enbart identifierade objekt. Även om behovet av sanering förväntas minska för nya verksamheter, är det osannolikt att inga nya efterbehandlingsbehov kommer att uppstå. Vi har inte haft tillgång till en mer precis bedömning av samhällets nuvarande totala direkta kostnader för efterbehandling av förorenade områden, eftersom det inte finns någon sammanställning av hur mycket sanering som sker årligen med privata medel. Det finns dock inget som talar för att privata aktörer skulle efterbehandla färre objekt än offentliga, snarare tvärtom.²¹

I proposition om Miljöbalkens försäkringar och avhjälpande av förorenade områden m.m. uppskattas kostnaden för efterbehandling av de identifierade objekten i enbart riskklass 1 och 2 till 45 miljarder kronor (till 2050).²² Av denna summa uppskattas att hälften kommer att behöva finansieras av statsanslaget eftersom ansvar saknas.

2.3 Nuvarande rättsliga förutsättningar enligt miljöbalken

I detta avsnitt ges en kort överblick över berörda regelverk. För den som önskar fördjupa sig i de rättsliga förutsättningarna hänvisas till bilaga 2 där en mer fullständig beskrivning finns.

2.3.1 Krav på tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet

I miljöbalkens 9 kap. definieras vad som är en så kallad miljöfarlig verksamhet. Definitionen avser olika former av utsläpp i vatten och mark, användning av mark,

¹⁹ Naturvårdsverket (2013): Samhällsekonomisk analys av etappmål för efterbehandling av förorenade områden. PM. NVV-00336-13

²⁰ Bensinhandelns saneringsansvar, ett lösningsförslag, 15 dec 2015, Svensk Bensinhandel och Bassai konsult AB.

²¹ Merparten av alla saneringar sker med privata medel. Det finns också exempel på där privata aktörer samverkar för att nå en större effektivitet i efterbehandlingsarbetet. I och med miljöbalkens införande 1999 ökade ansvaret för efterbehandling. För att slippa långa utredningar om ansvar upprättades SPIMFAB (SPI Miljösaneringsfond AB) som är en av de större privata aktörerna i efterbehandlingsarbetet (se bilaga 2).

²² Prop. 2008/9:217 Miljöbalkens försäkringar och avhjälpande av förorenade områden m.m.

byggnader och anläggningar som kan medföra olägenhet för hälsa och miljö och joniserad strålning. Regeringen har fått bemyndigande att meddela föreskrifter om att krav på tillstånd eller anmälan ska gälla för vissa typer av miljöfarlig verksamhet.

Vilka verksamheter eller åtgärder som är tillstånds- respektive anmälningspliktiga framgår numera främst av miljöprövningsförförordningen (2013:251).²³ De verksamheter som har fått beteckningen A är tillståndspliktiga hos en mark- och miljödomstol och de med beteckningen B hos en länsstyrelse. Beteckningen C innebär anmälningsplikt hos en tillsynsmyndighet.²⁴

I vissa fall (16 kap. 3 § första stycket miljöbalken) får tillstånd kopplas till krav på ställande av ekonomisk säkerhet för avhjälpande av miljöskada eller andra återställningsåtgärder. När det gäller deponeringsverksamhet är ekonomisk säkerhet obligatoriskt (15 kap. 34 § miljöbalken).

2.3.2 Tillsyn och egenkontroll

För att säkerställa att syftet med miljöbalken och föreskrifter som meddelats med stöd av balken följs bedrivs tillsyn.²⁵

Tillsynen ska avse dels den allmänna efterlevnaden av miljöbalken, dels de föreskrifter, domar och myndighetsbeslut som meddelas enligt balken. Tillsynen kan innefatta kontroll av regelefterlevnad, men även exempelvis att myndigheten på olika sätt genomdriver att åtgärder vidtas för rättelse av missförhållanden. Tillsynsmyndigheterna ska i nödvändig utsträckning kontrollera balkens efterlevnad och vidta behövliga åtgärder för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten kan för ändamålet exempelvis meddela förelägganden eller förbud med eller utan vite, besluta om miljöstraffavgift eller vidta olika typer av ingripande åtgärder för att konkret åstadkomma rättelse.

Ett viktigt fokus för tillsynen är att säkerställa att verksamhetsutövaren följer reglerna om egenkontroll.

Något förenklat kan sägas att länsstyrelserna har tillsynsansvar för tillståndspliktiga verksamheter, A- och B- anläggningar. Om en kommun så begär kan länsstyrelsen delegera tillsynsansvaret för dessa anläggningar till den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsfrågor. Kommunerna i sin tur har tillsynsansvar

²³ I fråga om prövningsplikten har den till stora delar ersatt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

²⁴ I 2–32 kap. i miljöprövningsförförordningen finns en uppräknig av vilka verksamhetstyper eller åtgärder som är tillstånds- respektive anmälningspliktiga. Utöver tillståndsplikt omfattas vissa miljöfarliga verksamheter av EU:s industriutsläppsdirektiv 2010/75/EU (IED).

²⁵ Av central betydelse är 1 kap. 1 § och hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken, som bl.a. ska ligga till grund för tillsynen då mera konkreta föreskrifter saknas.

över anmälningsspliktiga verksamheter, C-anläggningar samt sådana verksamheter som varken är tillstånds- eller anmälningsspliktiga, så kallade U-verksamheter.²⁶ Huvudregeln om egenkontroll finns i miljöbalkens 26 kap. 19 §. Regeln innebär att det betonas att verksamhetsutövaren har skyldighet att fortlöpande planera och kontrollera sin verksamhet för att motverka eller förebygga olägenheter för hälsan eller påverkan på miljön.

Verksamhetsutövaren ska också hålla sig underrättad om verksamhetens eller vidtagna åtgärders påverkan på miljön, till exempel bör eventuellt förorenade områden undersökas. Mer detaljerade regler om bland annat dokumentation av egenkontrollen gäller för verksamhet och åtgärder som omfattas av tillstånds- eller anmälningssplikt enligt 9 eller 11–14 kap. miljöbalken, och regleras närmare i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll.

2.3.3 Ansvarsfrågan enligt miljöbalkens 10 kap.

Huvudregeln när det gäller förorenade områden är att den som är ansvarig för avhjälpandet är den verksamhetsutövare som har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har medfört skada eller olägenhet för miljön, vilket framgår av 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § miljöbalken. Detta i enlighet med principen om att förorenaren betalar.

Av lag (1998:811) om införande av miljöbalken framgår att bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken endast ska tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969, om verkningarna av verksamheten alltjämt pågår vid tiden för miljöbalkens ikraftträdande och det föreligger behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten. Har verksamheten som gett upphov till föroreningarna upphört senast den 30 juni 1969 kan således inte någon verksamhetsutövare göras ansvarig. Avgörande är hur övergångsbestämmelsens begrepp ”miljöfarlig verksamhet i faktisk drift” ska tolkas. Mark- och miljööverdomstolen har i några avgöranden haft anledning att tolka detta begrepp (se bilaga 2).

2.3.4 Verksamhetsutövers ansvar

I första hand är det som nämnts verksamhetsutövaren som är ansvarig för det avhjälpande som ska ske enligt miljöbalkens 10 kap. Vem som är verksamhetsutövare är inte definierat i miljöbalken, utan man har överlämnat det till rättstillämpningen att utröna. Enligt Mark- och miljööverdomstolens praxis är det den som har den faktiska och rättsliga rådigheten över verksamheten som ska anses vara verksamhetsutövare.²⁷ Beträffande ansvar som verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § miljöbalken är det inget som utesluter att två eller flera juridiska personer anses vara verksamhetsutövare samtidigt.²⁸

²⁶ Se miljötillsynsförordningen (2011:13).

²⁷ Se t.ex. MÖD 2005:64

²⁸ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 361, MÖD 2010:19

Verksamhetsutövaren är adressat för ett föreläggande med krav från en ansvarig myndighet. Kraven kan gälla både utredning och efterbehandling av en konstaterad skada. Samtliga verksamhetsutövare som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till förorening omfattas.²⁹

2.3.4.1 FASTIGHETSÄGARENS ANSVAR

Fastighetsägarens ansvar för efterbehandling är subsidiärt i förhållande till verksamhetsutövarens, vilket innebär att det inträder först i andra hand, då det inte finns någon verksamhetsutövare som kan utföra eller bekosta det avhjälpande som ska ske.³⁰ Fastighetsägaransvaret kan aldrig bli större än verksamhetsutövarens ansvar.

2.3.4.2 SKÄLIGHETSBEDÖMNING

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. I 10 kap. 4 § miljöbalken anges de omständigheter som ska beaktas vid den skälighetsbedömning som görs när omfattningen av en verksamhetsutövers efterbehandlingsansvar bestäms.³¹

2.3.5 Möjlighet till bidrag för efterbehandlingsåtgärder

Under vissa förutsättningar kan efterbehandlingsåtgärder finansieras med statliga bidragsmedel. I förordning 2004:100 om avhjälpande av föroreningsskador och statligt stöd för sådant avhjälpande återfinns bestämmelser för när bidrag kan lämnas och till vad. Av förordningen framgår att bidrag får lämnas till olika undersökningar och utredningar, bland annat ansvarsutredningar, undersökning i syfte att utreda om det har uppstått en föroreningsskada, utredning om förebyggande åtgärder med mera. Dessa bidrag får endast lämnas under vissa förutsättningar, såsom att ansvar enligt miljöbalken eller äldre lagstiftning att utföra eller bekosta sådan verksamhet inte kan utkrävas eller endast kan utkrävas delvis, att den eller de som är ansvariga för att bekosta sådan verksamhet inte kan betala eller att det finns synnerliga skäl.

²⁹ Det finns inte några undantag i 10 kap. för särskilda verksamheter.

³⁰ I lag (1998:811) om införande av miljöbalken anges att markägarens ansvar endast gäller om fastigheten förvärvats efter det att miljöbalken trädde ikraft, den 1 januari 1999. Dessutom måste förvärvaren vid förvärvet känt till föroreningen eller då borde ha upptäckt den.

³¹ Hänsyn ska tas till hur lång tid som förflutit sedan föroreningarna ägde rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt.

3 Fördjupad problembeskrivning

I detta kapitel görs en beskrivning och analys ur ett ekonomiskt-teoretiskt perspektiv av problematiken kring förorenade områden och bristande finansiering för efterbehandling. Kriterier för att säkerställa effektivitet och genomförbarhet i föreslagna finansieringslösningar presenteras.

3.1 En beskrivning av grundläggande begrepp och antaganden

Uppdraget att föreslå nya finansieringsformer för att öka takten i efterbehandling av förorenad mark innebär att en ekonomisk analys måste göras eftersom tillgång till finansiering avgörs av olika aktörers preferenser.

En ekonomisk analys bygger på ett antal antaganden om hur och varför olika aktörer beter sig utifrån givna förutsättningar. Aktörers beteende påverkas av olika drivkrafter, ofta kallade incitament. Incitamentsstrukturer utgörs av aktörers förutsättningar, marknadsvillkor med mera och detta påverkar dess nyttor och kostnader, vilket i sin tur leder till olika typer av agerande.

Ett annat centralt antagande är det att aktörerna agerar på en marknad när de interagerar. En perfekt marknad är en effektiv marknad där marknadsmekanismer reglerar pris och kvantitet och marknaden rör sig mot jämvikt. Med jämvikt avses att precis den kvantitet som efterfrågas och konsumenterna är villiga att betala för också produceras. Med andra ord motsvarar marginalkostnaden den marginella betalningsviljan.

Med samhällsekonomisk effektivitet menas att samhällets resurser utnyttjas så att nyttan av användningen maximeras. Avvikelser från en perfekt marknad kallas för marknadsmisslyckanden, och leder till ineffektiv användning av resurser. De marknadsmisslyckanden som beskrivs i detta kapitel är:

Externa effekter som innebär att effekter uppstår som konsekvens av andra aktiviteter. Negativa externa effekter är oönskade och innebär en kostnad. Om en negativ extern effekt inte prissätts innebär det att marknadspriset för en vara avviker från den samhällsekonomiska kostnaden, vilket leder till ett ineffektivt resursutnyttjande. I fallet med föroreningar innebär detta att om verksamhetsutövare inte bär kostnaderna för sina föroreningar uppstår kostnader för samhället och att föroreningar kommer att uppkomma i högre grad än vad som är samhällsekonomiskt effektivt.

Ofullständig information i form av både begränsad information och asymmetrisk information. Begränsad information betyder att aktörer, av olika anledningar, inte

har tillgång till den information de behöver för att agera effektivt. Asymmetrisk information betyder att somliga aktörer har tillgång till mer information än andra, vilket kan leda till fördelar för den som har informationsövertaget. Informationsasymmetri kan till exempel finnas mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter.

3.2 Det ekonomiska problemet

Förorening av mark är en extern effekt av en miljöfarlig aktivitet, i det följande kallad verksamhet. Det är en kostnad som förorenaren enligt lag ska stå för och egentligen borde kostnaden för föroreningen ingå i priset av varan eller tjänsten som ger upphov till föroreningen som en del av produktionskostnaden. Kostnaden uppkommer samtidigt som föroreningen sker, men utgiften ska ofta betalas först efter avslutad verksamhet även om åtgärder kan vidtas för att begränsa omfattningen under pågående verksamhet. Detta innebär ett problem om ingen ekonomisk planering gjorts för efterbehandling vid verksamhetens avslutande eller vid ett föreläggande: i fall verksamheter avslutas på grund av bristande lönsamhet eller konkurs finns risk för att ekonomiska medel för efterbehandling av förorenad mark saknas. Konsekvenserna blir att samhället då antingen får acceptera förorenad mark eller bekosta efterbehandlingen på annat vis, till exempel med offentliga medel eller genom att kostnaden överförs på annan privat aktör.

Statlig finansiering av efterbehandling är problematisk av framförallt två skäl. Dels strider en sådan lösning mot principen om att förorenaren själv betalar för sin negativa miljöpåverkan och därmed också ska stå för finansiering av denna kostnad, dels räcker det statliga bidraget inte särskilt långt då efterbehandling kan vara mycket kostsamt. Inte ens med en dubblerad nivå räcker det statliga anslaget till för att omhänderta alla de objekt som i dag har ett känt saneringsbehov.

3.2.1 Information som ekonomiskt problem

Bristfällig information innebär att beslut måste fattas under osäkerhet. Information om föroreningar är ofta begränsad, både för myndigheter och för förorenarna själva. Föroreningar kan pågå under en lång tid, ämnen sprids och samverkar, ny kunskap om farliga ämnen tillkommer och ibland kan miljöfarliga föroreningar finnas utan verksamhetsutövarens vetskap, till exempel på grund av läckage. Kunskap om föroreningars existens och vad efterbehandling av dem kostar är alltså den första osäkerheten. Miljöbalkens hänsynsregler och kraven i egenkontrollförordningen ställer krav på verksamhetsutövaren att ha kunskap om sin verksamhet och vidta skyddsåtgärder, men att ta fram information om föroreningar kräver markunderökningar och analyser som kan vara kostsamma och specifika krav kopplade till vilken information som krävs saknas ofta. Verksamhetsutövare har därför i praktiken själva ofta begränsad information om huruvida deras verksamhet förorenar mark och vatten, omfattningen av eventuella föroreningar och kostnader för att efterbehandla dessa.

Utöver att information saknas, föreligger informationsasymmetri mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Även om verksamhetsutövarens information är begränsad har denne mer kunskap och information om farliga ämnen som används i produktion samt utsläpp och läckage, alltså risk för att mark och vatten förorenas än vad tillsynsmyndigheterna har. Tillsynen av miljöfarliga verksamheter är begränsad.³² Då föroreningar är förknippade med efterbehandlingsansvar och kostnader saknar verksamhetsutövare incitament att informera tillsynsmyndigheter om eventuella föroreningar. Detta trots att det ställs juridiska krav.

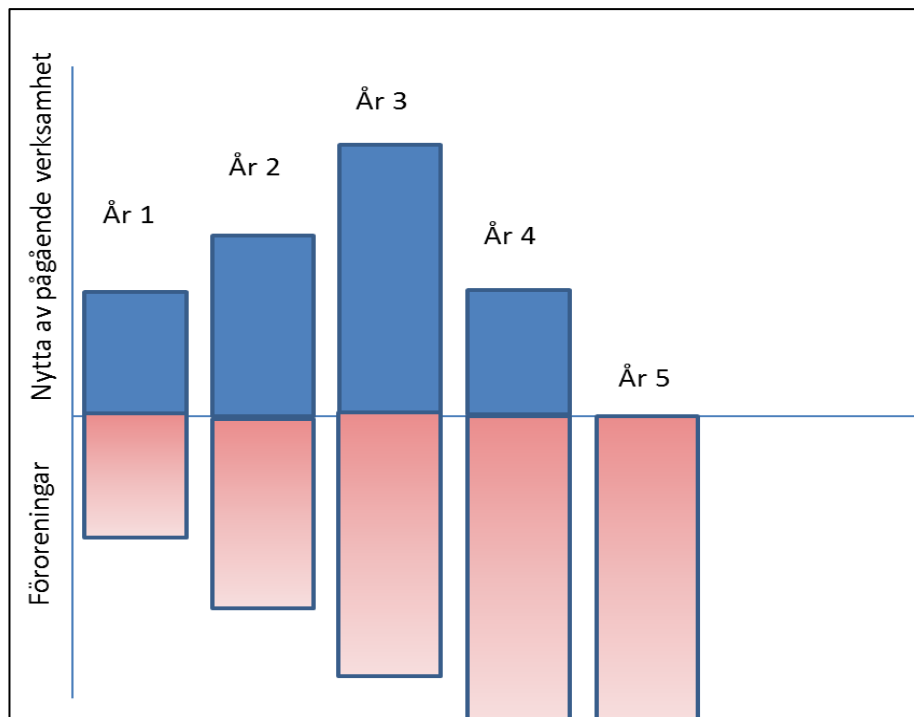
Förorening av mark och vatten är därmed ett klassiskt miljöproblem med tillhörande marknadsmisslyckanden. Under tiden verksamheter pågår, kommersiella eller ickekommersiella, riskerar mark att förorenas, men kostnaden internaliseras endast undantagsvis i priset på den vara eller tjänst som produceras.

När verksamheten läggs ner kvarstår kostnaden att finansiera efterbehandlingen. Om varken verksamhetsutövaren eller tillsynsmyndigheten varit medveten om föroreningsproblematiken är risken stor att kvarstående finansiella medel är otillräckliga för att efterbehandla marken. Detta illustreras i figur 3 som beskriver en verksamhet som pågår under fem år. De blå staplarna i bilden illustrerar en växande verksamhet, det kan vara vinst eller annan nytta av en verksamhet. De röda staplarna är tilltagande föroreningar.

Under pågående verksamhet saknas ofta incitament att undersöka markkvaliteten, dels för att markundersökningar är kostsamma, dels för att det också kan vara bekvämt att skjuta en osäker kostnad på framtiden. Ett företag som undviker kostnaden för att efterbehandla mark kan använda de resurser som skulle gått till efterbehandling, eller teknik för att minimera föroreningar, till att investera i verksamheten eller dela ut avkastning till ägarna. När verksamheten sedan läggs ner och utövaren är ansvarig att efterbehandla marken finns inga medel kvar för detta. Hade informationen om föroreningar varit transparent och tillgänglig för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter hade verksamhetsutövaren haft incitament att minimera dessa, då de ju innebär kostnader som kan påverka finansiärer och långivares beslut att satsa i verksamheten. Då informationen till stor del är svår att komma åt saknas denna incitamentsstruktur

³² Bland annat visat i Artman H., Brynielsson J., Edlund L., Fallgren P., Forsberg L., Ghilagaber G., Gustavij J., Herzing M., Häckner J., Jacobsson A., Jacobsson E-M., Källmén H., Lindquist S., Lundström A., Muren A., Sjöberg E., Thuresson B., Tjörnhammar E. & Wickström H. (2013): Effektiv miljötillsyn. Rapport 6558. Maj 2013 Naturvårdsverket.

Figur 3. Illustration av verksamhet och växande kostnader för föroreningskada



Ofta saknas information om föroreningar och kostnader förknippade med efterbehandling av dessa under pågående verksamhet. Utöver det faktum att verksamheter inte bär sina föroreningskostnader leder denna informationsbrist till svårigheter vid mark- och företagsförvärv. Att information om föroreningar saknas eller inte är transparent försvårar övertagande av verksamheter och mark, då den nya ägaren riskerar att bli ansvarig för tidigare verksamhetsutövarens föroreningar.

3.2.2 Heterogenitet

En annan komplexitet som rör föroreningsproblematik är graden av variation, både mellan förorenare, föroreningar och mellan objekt, så kallad heterogenitet. En mängd olika aktiviteter riskerar att förorena mark och vatten så att efterbehandling krävs efter avslutad verksamhet. Verksamhetsutövarna består av både kommersiella aktörer och tillverkande industrier, hushåll och ideella föreningar. Typ av förorening, risk för förorening och tillgången på kapital för efterbehandling skiljer sig åt. Figur 4 är ett försök att illustrera hur problematiken kan variera och verksamheterna är till för att tjäna som typexempel:

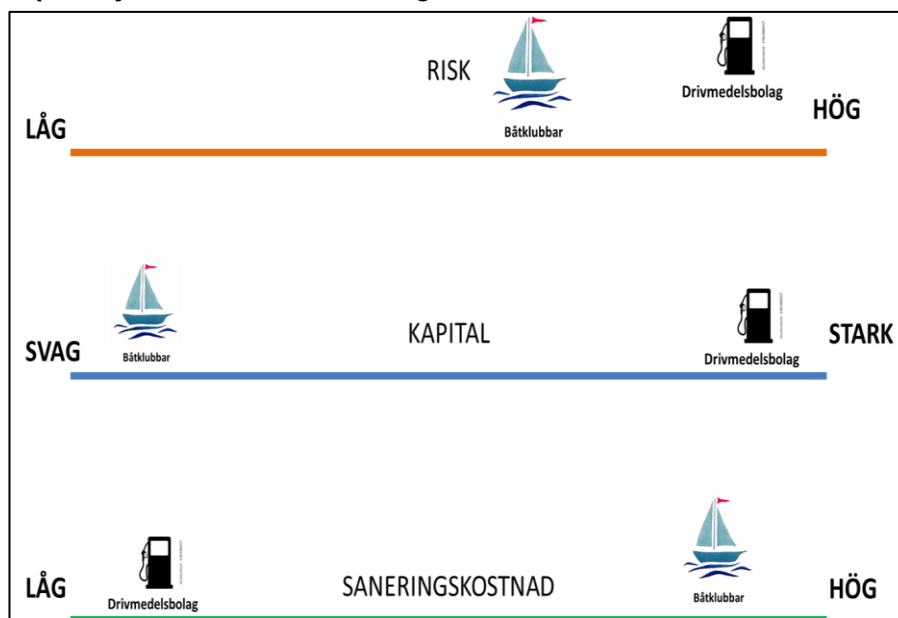
- i) Det finns en skillnad i *risk att förorening uppkommer* mellan olika typer av verksamheter. För en del typer av verksamheter är risken hög att mark där verksamheten pågår blir förorenad. För andra typer av verksamheter är risken mindre.
- ii) En annan skillnad mellan verksamhetsutövare är *betalningsförmåga*. Betalningsförmågan att efterbehandla marken skiljer sig markant mellan olika typer av verksamheter, till exempel har kommersiella

verksamheter en starkare betalningsförmåga än ideella föreningar, men betalningsförmågan skiljer sig också mellan olika typer av företag och föreningar.

- iii) *Kostnaden för efterbehandling varierar kraftigt mellan olika typer av föroreningar och hur föroreningarna uppkommit och spridits, dels beroende på vilken typ av mark som är förorenad, dels vilken typ av ämnen som förorenat.*

Figur 4 är en förenklad illustration av heterogenitetsproblematiken där två olika typer av verksamheter fungerar som exempel: drivmedelsbolag, båtklubbar. Dessa kategorier syftar endast till att tjäna som exempel för att tydliggöra problematiken. Andra verksamheter med föroreningsrisk placerar sig på andra ställen i spannen för föroreningsrisk, kapitalstyrka och saneringskostnad.

Figur 4. Heterogenitet och spridning mellan verksamheters föroreningsrisk, kapitalstyrka och efterbehandlingskostnader



Bensinstationer symboliserar en kategori verksamheter där det finns hög risk för petroleumföroreningar.³³ Många bensinstationer drivs av kapitalstarka drivmedelsbolag, stora företag som inte riskerar konkurs när enstaka stationer läggs ner. Efterbehandlingskostnaderna för bensinstationer är ofta relativt låga eftersom fastigheterna är små och väl avgränsade, föroreningarna är kända och härstammar från petroleumspill, samt att eventuella föroreningar så gott som alltid uppkommer kring cisterner, pumpar, påfyllningsplatser och eventuella smörjgropar. Riktad provtagning kan då vanligen utföras i undersökningsskedet, vilket innebär en lägre

³³ Utifrån erfarenheterna från SPIMFAB:s åtgärdsprogram har cirka 40 % av bensinstationerna behövt åtgärdas i någon form då det på dessa uppstått läckage och spill av petroleumprodukter och andra tillsatssämnen.

undersökningskostnad. Eftersom fastigheterna är små utförs saneringarna vanligen på bara några dagar, vilket gör att saneringskostnaderna blir låga.

Nästa kategori i exemplet är båtklubbar som driver småbåtshamnar, i regel på arrenderad mark. Marken och vattnet runt småbåtshamnar är ofta förorenad. Rester från bottenfärg och spill från drivmedel förorenar mark och vatten runt om småbåtshamnar. Sanering av småbåtshamnar är ofta resurskrävande då sediment förorenats. Hamnarna drivs ofta av båtklubbar som är ideella föreningar med små ekonomiska resurser, enbart finansierade av medlemmarnas avgifter.

Bensinstationer och småbåtshamnar är således aktörer som har en hög föroreningsrisk, men som beskrivet i bakgrundsdelens är det många olika typer av verksamheter som riskerar att förorena. Dessa verksamheter kan vara tillverkande industrier, kommersiell verksamhet eller ideella föreningar eller hushåll, alla med varierande grad av efterbehandlingskostnad och möjlighet till finansiering. Samtidigt är alla verksamhetsutövare ansvariga att efterbehandla marken, oavsett risk eller finansiell styrka.

Heterogeniteten och spridningen mellan verksamheters föroreningsrisk, kapitalstyrka och efterbehandlingskostnader gör det svårt att utforma ett sektorsövergripande styrmedel då risk och förutsättningar skiljer sig markant.

3.3 Analyskriterier för olika möjliga styrmedelsalternativ

Föreslagna finansieringsformer i detta uppdrag syftar till att öka tillgänglig finansiering för efterbehandlingsarbete och därmed öka takten i efterbehandlingsarbetet. Utöver det grundläggande kravet om samhällsekonomisk effektivitet ska finansieringslösningarna helst uppfylla följande kriterier specifikt:

- i) Förorenaren betalar

De föreslagna nya finansieringsformerna, för kostnadseffektiv efterbehandling av förorenade områden där den ansvarige saknar betalningsförmåga för efterbehandling, syftar till att öka graden av finansiering från förorenarna själva enligt principen om att förorenaren betalar. Med högre kostnadstäckning från förorenarna själva kan takten i efterbehandlingsarbetet öka. Genom att tillämpa principen om att förorenaren betalar kan samhället på sikt styra mot att aktörerna själva ser till att minska sin negativa miljöpåverkan. Tillämpning av denna princip innebär att lösningar ska vara effektiva även på lång sikt.

- ii) Ge incitament att minimera föroreningar eller i alla fall inte ge incitament att förorena mer än verksamheten hade gjort utan den föreslagna finansieringslösningen.

För att föreslagna finansieringslösningar ska leda till maximal nytta är ambitionen en effektiv incitamentsstruktur. En effektiv incitamentsstruktur förebygger, eller ger i alla fall inte incitament att öka graden av föroreningar. I första hand ska den verksamhet som orsakat föroreningen bekosta efterbehandling av marken. Problemet som föreslagna finansieringslösningar ska lösa är det som uppstår när förorenaren gått i konkurs och inte kan bekosta återställandet av mark. Föreslagna finansieringslösningar ska alltså inte ta över verksamhetsutövers ansvar utan träda in när verksamhetsutövare inte kan bekosta saneringen. Föreslagna finansieringsformer bör alltså öka graden av finansiering från miljöfarliga verksamheter utan att befria dem från ansvar efter verksamhetens upphörande. Det är viktigt att verksamhetsutövare fortfarande har incitament att under tiden verksamheten pågår minimera utsläpp och föroreningar.

- iii) Genomförbarhet och minimering av administration och utredningstider.

Föreslagna finansieringslösningar ska vara genomförbara och inte strida mot gällande regelverk.

För att öka takten i arbetet med efterbehandling är det önskvärt att föreslagna finansieringslösningar minimerar kostnader för administration och utredning. Inkomna pengar ska i första hand användas till åtgärder för efterbehandling av mark och inte administration av finansieringen. För att använda statliga medel och insamlade medel på ett effektivt sätt bör den så kallade fripassagerareffekten minimeras; insamlade och statliga medel bör i första hand inte finansiera projekt som ändå hade varit lönsamma att efterbehandla och som därför hade kunnat finansieras av en privat exploatör. Därmed minskas även risken för bristande additionalitet, det vill säga att bidraget inte leder till ytterligare åtgärder utöver vad som ändå skulle ha genomförts.

Dessutom måste eventuella hinder i efterbehandlingsarbetet identifieras, undvikas eller överkommas. Ett exempel på tidigare flaskhals i efterbehandlingssystemet är ansvarsfrågan relaterad till tid. En annan möjlig flaskhals är bristande resurser för tillsynsmyndigheter att axla huvudmannaskap i efterbehandlingsprojekt.

4 Förslag I: Synliggöra efterbehandlingskostnader i årsredovisningen

I detta kapitel redovisas ett förslag om att synliggöra efterbehandlingskostnader i årsredovisningen, en beskrivning av berörda regelverk, vilka hinder och problem som förslaget avhjälpas samt risk- och konsekvensanalys.

Syftet med detta förslag är att tydliggöra verksamhetsutövers ansvar och skyldigheter att redovisa efterbehandlingskostnader som kan avhjälpas under drift i årsredovisningen, detta görs genom att skapa juridiska händelser som delvis saknas i nuvarande miljölagstiftning. Genom att efterbehandlingskostnader tas upp som en skuld (avsättning) i årsredovisningen synliggörs och tydliggörs efterbehandlingsansvaret inte bara för verksamhetsutövare utan också för dess intressenter. Genom att redovisa kostnaderna ökar verksamhetsutövarnas möjligheter att planera för framtida finansiering och vidta åtgärder för att minska framtida utgifter, vilket medför en tydlig miljönytta. På så sätt ökar tillgängliga medel till efterbehandlingsarbete och därmed öka takten i detta.

För att säkerställa att beskrivningen av regelverken och eventuella hinder i dessa är korrekt har Naturvårdsverket tagit hjälp av Mark- och miljörikttsbyrå och KPMG. En rättsanalys från dessa har fungerat som bakgrundsunderlag till utformningen av förslaget.

4.1 Varför synliggörande av efterbehandlingskostnader leder till ökad miljö- och samhällsnytta

Förorening av mark är, som tidigare nämnts, en extern effekt av en miljöfarlig aktivitet. Det är en kostnad som förorenaren enligt lag ska stå för, den bör därför vara internaliserad i priset av varan. Problemet är att utgiften oftast uppstår först efter avslutad verksamhet, även om åtgärder kan vidtas för att begränsa omfattningen av föroreningen även under pågående aktivitet. Om verksamheten avslutas på grund av bristande lönsamhet eller till och med konkurs saknas medel för efterbehandling av marken. Detta medför att kostnaden faller på det allmänna och i många fall belastas det statliga anslaget för efterbehandling av förorenad mark.

Kostnaden för föroreningar uppstår direkt i samband med själva föroreningen, men utgiften och utbetalningen för åtgärd (efterbehandling) uppkommer oftast senare. Utgifterna för efterbehandling skjuts alltså upp och man kan likna dessa vid en skuld, en föroreningsskuld. Ändå är det inte per automatik som denna efterbehandlingskostnad, skuld, syns i företagets årsredovisningar. Om kostnaden

för föroreningar inte syns i årsredovisningen överskattas verksamheternas lönsamhet. Den samhällsekonomiska kostnaden är högre än de kostnader som verksamhetsutövarna behöver stå för och det innebär att verksamheter värderas felaktigt. Det gör också att priset på varor och tjänster är lägre än tillverkningskostnaden och företagens kapitalkostnader underskattas. Att föroreningsskador inte syns i årsredovisningen innebär att företag inte bär sina kostnader. Genom att synliggöra efterbehandlingskostnader i årsredovisning internaliseras kostnader för föroreningar så att verksamhetsutövars pris motsvarar den samhällsekonomiska kostnaden. Därmed minskar risken för att samhället eller annan tredje part belastas med finansiering av idag pågående verksamhetsutövars efterbehandlingskostnader.

I en rapport från Naturvårdsverket konstateras stor variation mellan företag vad gäller företagsekonomisk redovisning av markföroreningar. Samtidigt konstaterades att regelverket behöver tydliggöras.³⁴

4.1.1 Kort om ekonomisk redovisning

4.1.1.1 OM ÅRSREDOVISNINGAR

Årsredovisningar syftar till att förmedla information till intressenter i företag eller organisationer. Dessa kan vara aktieägare och kapitalplacerare, långgivare, anställda, journalister, kunder, med mera. I bokföringslagen (1999:1078) återfinns bestämmelser om hur bokföring i bolag ska avslutas. Av 6 kap. 1 § i bokföringslagen framgår att alla aktiebolag och ekonomiska föreningar ska avsluta bokföringen med en årsredovisning enligt årsredovisningslagen (1995:1554) (ÅRL). En årsredovisning är som namnet antyder en redovisning som görs årligen över ett företags eller en organisations räkenskaper och tillgångar. Den ska innehålla en förvaltningsberättelse, en resultaträkning och en balansräkning. Förvaltningsberättelsen innehåller en översikt över företagets verksamhet, ställning och resultat samt uppgifter om sådant som inte redovisas på annan plats. Resultaträkningen innehåller intäkter, kostnader och resultat. Balansräkningen visar bolagets skulder, tillgångar och eget kapital. Det är alltså i balansräkningen upplupna kostnader för efterbehandling bör synliggöras.

Informationen i årsredovisningen ska vara relevant, tillförlitlig och jämförbar. För detta finns olika regelverk och vilken normgivning som ska tillämpas beror bland annat på om ett företag är börsnoterat eller inte samt på företagets storlek.³⁵ För mer information om olika regelverk se bilaga 3.

³⁴ Grundfelt, B., Flening, B., Enell, M., 2008: *Företagsekonomisk redovisning av markföroreningar*, Rapport 5835, Naturvårdsverket

³⁵ Bolag vars värdepapper är noterade på en reglerad marknad inom EES upprättas med redovisningsstandarder som antagits av EU. Sedan 2001 benämns dessa standarder som International Financial Reporting Standards (IFRS). Dessa standarder får även tillämpas av bolag som inte omfattas av dessa regelverk. Regler för bolag som inte har krav eller väljer att tillämpa IFRS återfinns i 7 kap. ÅRL. Alla bolag som klassificeras som större enligt ÅRL måste följa regelverket K3. Mindre aktiebolag och ekonomiska föreningar kan välja det förenklade regelverket K2,

Kostnader för att efterbehandla föroreningar kan uppgå till höga belopp och dessa utgör därför relevant information för intressenter i företag och organisationer. Om kostnaderna inte syns i redovisningen riskerar dessa att ”glömmas bort”, både av företaget själva och av deras intressenter, till exempel ägare och långivare. Detta påverkar företagets kapitalstruktur. Om kostnader för föroreningar inte syns eller skjuts på framtiden mot oändlighet är heller inte incitamenten att förebygga dessa kostnader särskilt starka.

Även EU-kommissionen pekar på vikten av att företag redovisar sina miljökostnader och övrig miljöinformation i sin finansiella rapportering. Genom en rekommendation från 2001 vill de säkerställa att miljöupplysningar ingår i årsbokslut och förvaltningsberättelser.³⁶ Rekommendationen innehåller även riktlinjer för hur bestämmelserna i fjärde och sjunde direktiven ska tillämpas på miljöfrågor.³⁷

4.1.1.2 SKULD

En *skuld* är ett åtagande som härrör ur inträffade händelser och vars reglering förväntas medföra ett utflöde av resurser. När ett företag befaras ha en förpliktelse ska en bedömning göras av i vilken mån detta kan komma belasta företaget ekonomiskt och därmed om det behöver redovisas i balansräkningen. Vid mindre osäkra åtaganden ska en skuld redovisas. Om åtagandet är förknippat med osäkerheter vad gäller tidpunkt och/eller belopp ska detta istället redovisas som en *avsättning*. Vid större osäkerheter kan åtagandet redovisas som en *ansvarsförbindelse*.

Då ansvar för efterbehandling av förorenad mark är förknippat med vissa osäkerheter är avsättning den skuldform som oftast ska användas. För att ett företag ska redovisa en avsättning i balansräkningen krävs att företaget på balansdagen har en befintlig legal förpliktelse eller en informell förpliktelse till följd av en inträffad händelse. Vidare krävs också att det är sannolikt att ett utflöde av resurser kommer att krävas för att reglera förpliktelsen, och att en tillförlitlig uppskattning av beloppet kan göras.

En avsättning ska grundas på en dokumenterad utredning. Det handlar om bedömning av komplicerade omständigheter varför det krävs en mycket god dokumentation av förhållandena kring en avsättning.

bokföringsnämndens allmänna råd om årsredovisning i mindre aktiebolag eller Bokföringsnämndens allmänna råd om årsredovisningar i mindre ekonomiska föreningar.

³⁶ European Commission (2001): Recommendation on recognition, measurement and disclosure of environmental issues in the annual accounts and annual reports of EU companies, 2001/453/EC

³⁷ Europeiska rådets direktiv 78/660/EEG, Europeiska rådets direktiv 83/349/EEG

Avsättningar redovisas till nuvärdet av framtida betalningar. Detta innebär att ju längre fram i tiden en skuld ligger, desto mindre blir skuldens redovisade värde. För varje år skrivs skuldens storlek upp med räntan. Dessutom omprövas avsättningarna årligen.

4.1.2 Miljöbalkens ansvarsregler i förhållande till redovisningsregler

I enlighet med årsredovisningslagen ska en skuld redovisas om följande nedanstående punkter är uppfyllda (3 kap 9 §):

Ett företag ska endast redovisa en avsättning om:

- a) företaget på balansdagen har en befintlig legal förpliktelse eller informell förpliktelse till följd av en inträffad händelse,*
- b) det är sannolikt att ett utflöde av resurser kommer att krävas för att reglera förpliktelsen, och*
- c) en tillförlitlig uppskattning av beloppet kan göras.*

Att verksamhetsutövare har ansvar att efterbehandla föroreningar framgår som nämnts ovan av bland annat miljöbalkens 2 och 10 kap. I miljöbalkens 10 kap. stadgas de offentligrättsliga reglerna beträffande ansvaret för efterbehandling av förorenade områden. Den grundläggande bestämmelsen för en verksamhetsutövars ansvar för miljöskador finns i 2 kap. 8 § miljöbalken, som stadgar att den skada eller olägenhet som uppstått för miljön ska avhjälpas i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. miljöbalken. De grundläggande bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken omfattar alla typer av verksamheter och åtgärder som har orsakat en skada till följd av en förorening. Gällande en verksamhets förpliktelse att åtgärda en uppkommen föroreningsskada anges inte någon tidpunkt för när detta ska ske, utan enbart att en förpliktelse har uppstått. Det kan därmed vara svårt att avgöra när åtgärder faktiskt ska genomföras.

För att en skuld eller avsättning ska redovisas i balansräkningen krävs att företaget på balansdagen har en befintlig förpliktelse till följd av en inträffad händelse. Med en förpliktande händelse menas en inträffad händelse som innebär ett legalt eller informellt åtagande. Det kan till exempel vara att företaget förorenar mark och händelsen är utgiften för att reglera detta, det vill säga efterbehandling. Händelsen är alltså inte att företaget förorenar utan kravet på den efterbehandling som följer av föroreningen. Kravet måste vara tidsspecificerat.

Om krav på efterbehandling infaller först vid nedläggning av verksamhet och verksamheten inte har något datum för nedläggning är det inte möjligt att göra en avsättning i balansräkningen. Det innebär att skuld (eller avsättning) i de fall där förpliktelse att återställa förorenad mark uppstår först vid nedläggning av en verksamhet inte kommer att redovisas förrän det är beslutat att verksamheten ska

läggas ned. Detta för att det är svårt att bedöma om det verkligen finns någon inträffad händelse.

4.2 Identifierade hinder för redovisning av efterbehandlingskostnader

Att redovisa framtida utgifter för efterbehandling i balansräkningen är idag förknippat med vissa osäkerheter. Framförallt tre hinder har identifierats:

- 1) osäkerhet kring föreliggandet av en faktisk föroreningsskada,
- 2) möjlighet att uppskatta föroreningsskadans kostnad samt
- 3) om skadan konstaterats, ovisshet om när händelsen (efterbehandlingen/åtgärden) inträffar, det vill säga när själva utgiften kommer att uppstå.

4.2.1 Osäkerhet om föreliggandet av en faktisk föroreningsskada

Ovisshet om eventuella föroreningsskador har anförts som ett argument till varför verksamhetsutövare inte tar upp kostnader för efterbehandling i sin årsredovisning.³⁸ Redovisning av miljöskulder är ett relativt nytt område för många företag och de flesta skäl som anförts för att inte ta upp skulden i årsredovisningen rör osäkerheter av olika slag. Bland annat uttrycker verksamhetsutövare en osäkerhet kring om det överhuvudtaget finns en skada och, när det finns en sådan, huruvida företaget är ansvarigt att bekosta efterbehandling.

Denna osäkerhet är inget acceptabelt argument enligt gällande miljölagstiftning. Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd *ska skaffa sig den kunskap som behövs* med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Dessutom ska man vidta de skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.³⁹

Den som bedriver en verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön omfattas också av krav på kontroll, vilket innebär att de fortlöpande ska planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd ska också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Detta framgår av de grundläggande kraven på verksamhetsutövarens egenkontroll i miljöbalkens 26 kap.

³⁸ Grundfelt m.fl. 2008

³⁹ Miljöbalken 2 kap. 2–3 §§

Ytterligare bestämmelser avseende verksamhetsutövarens egenkontroll återfinns bland annat i egenkontrollförfordningen (1998:901). Där anges att verksamhetsutövare ska kartlägga risken för att nya föroreningar uppstår och risken för att dessa föroreningar inte upptäcks i tid ska bedömas. I Naturvårdsverkets råd (NFS 2001:2) om egenkontroll anges vidare att verksamhetsutövare bör undersöka förekomsten av föroreningar samt genom egna undersökningar med mera hålla kunskapen om hur dess verksamhet påverkar eller kan påverka miljön aktuell. Även i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2000:15) om genomförande av mätningar och provtagningar i vissa verksamheter, finns bestämmelser om att verksamhetsutövare ska utföra mätningar och provtagningar för att skaffa sig kunskap om hur verksamheten påverkar miljön med mera. För de verksamheter som omfattas av IED-direktivet och de svenska industriutsläppsbestämmelserna finns ytterligare bestämmelser såsom periodiska kontroller och statusrapporter som syftar till att ge verksamhetsutövaren kunskap kring eventuella föroreningsskador.⁴⁰

Det kan också nämnas att det finns reglerat i lag och förordning att en verksamhetsutövare har en skyldighet att meddela tillsynsmyndigheten vid upptäckt av föroreningar som kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.⁴¹ Skyldigheten gäller även om området tidigare ansetts förorenat. Samt vad gäller tillstånds- eller anmälningsskyldiga verksamheter ska tillsynsmyndigheten genast kontaktas vid driftsstörning eller liknande händelse som kan leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön.⁴²

Vid de kontroller med mera som verksamhetsutövare ska utföra för att ha den kunskap som krävs avseende dess verksamhets påverkan på miljön, finns möjligheter att upptäcka eventuella skador på mark eller grundvatten. Därför borde osäkerheter om föreliggande av föroreningsskador kunna avfärdas.

4.2.2 Möjlighet att uppskatta föroreningsskadans kostnad

En annan förklaring som framförts varför verksamhetsutövare inte redovisar kostnader för åtgärder av föroreningar som avsättningar är för att det är svårt att uppskatta beloppet.

Inte heller detta argument håller vid en närmare granskning. Bedömningar och uppskattningar är ett väsentligt inslag i arbetet med finansiella rapporter och det föreligger en viss osäkerhet beträffande all typ av värdering, men detta anses inte minska deras användbarhet i bedömning av en verksamhets ekonomiska ställning om de är väl utförda. Vid behov skulle dessutom oberoende expertis kunna tillkallas för bedömning av beloppets storlek. Vidare måste skulder, avsättningar

⁴⁰ EU:s direktiv om industriutsläpp 2010/75/EU, Industriutsläppsförordningen (2013:250) 1 kap. 2 §

⁴¹ 10 kap. 11 § miljöbalken

⁴² 6 s i förordning (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll.

och ansvarsförbindelser bedömas med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet och mot bakgrund av det grundläggande kravet på att redovisningen ska ge en rättvisande bild av företagets ställning och resultat. Utgångspunkten ska dock vara att alla sannolika åtaganden som medför en belastning i någon form på bolaget måste framgå av balansräkningen.

4.2.3 Ovisshet om när händelsen inträffar

Det tredje identifierade problemet med att redovisa kostnader är kravet på händelse. För att en skuld ska redovisas i balansräkningen krävs en händelse. I de fall där en förpliktelse att återställa förorenad mark uppstår först vid nedläggning av en verksamhet kommer någon skuld (eller avsättning) inte att redovisas förrän det är beslutat att verksamheten ska läggas ned. Verksamheter anser att det inte föreligger någon inträffad händelse eller någon legal förpliktelse att efterbehandla mark eftersom att det inte är sannolikt att verksamheten kommer att läggas ner. Förpliktelsen bedöms alltså uppstå först vid en eventuell nedläggning.

Detta är ett juridiskt hinder som kan överbryggas och detta syftar vårt förslag nedan till att åtgärda.

4.3 Precisering av förslaget: tillägg i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll

En skuld uppstår genom en inträffad händelse och utgör en befintlig förpliktelse att agera eller prestera. Det är inte alltid enkelt att bedöma om det föreligger en förpliktelse eller inte. Om exempelvis förpliktelse att sanera mark uppstår först vid nedläggning av en verksamhet kan det diskuteras om det föreligger någon förpliktelse innan det är sannolikt att anläggningen kommer att läggas ned.

För att komma åt problemet med verksamhetsutövers underlåtelse att ta upp miljöförpliktelser i årsredovisningen krävs därmed att det på ett tydligt sätt framgår vilka regler som gäller beträffande verksamheters saneringsskyldighet, för att existensen och omfattningen av förpliktelsen ska kunna klargöras.

I ett led att förtydliga när en förpliktelse uppstår och på så sätt underlätta för verksamhetsutövare att redovisa miljöförpliktelser i årsredovisningen föreslås att en ny bestämmelse införs i förordningen om verksamhetsutövers egenkontroll. I den föreslagna bestämmelsen används begreppen föroreningsskador och avhjälpandeåtgärder som är de begrepp som också används i 10 kap. miljöbalken. Detta för att enhetlighet ska råda och för att undvika oklarheter om vad som avses.

Förslag till ändring i förordning (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
-	<i>6 a § Verksamhetsutövaren ska upprätta en plan för omhändertagande av konstaterade föroreningsskador.</i> <i>Planen ska uppta följande uppgifter:</i> <i>1. Områden med identifierade föroreningsskador</i> <i>2. Planerat avhjälpande</i> <i>3. Tidplan inom vilken avhjälpande av föroreningsskador ska ske</i> <i>4. Kostnadsuppskattning av planerat avhjälpande</i> <i>Planen ska hållas uppdaterad samt revideras om ny förorening uppstår eller upptäcks.</i> <i>Tidplanen enligt punkten 3 ska innehålla specifikt angivna tidpunkter samt vara väl motiverad.</i> <i>Med föroreningsskada och avhjälpande avses detsamma som 10 kap. 1 § miljöbalken (1998:808)</i>

Förslaget innebär att verksamhetsutövare själva måste göra en plan för avhjälpande/efterbehandling av föroreningar. I planen förtydligas verksamhetsutövarens ansvar och kravet om en tidplan för efterbehandlingsarbetet skapar också händelser vilket möjliggör redovisande av avsättningar för efterbehandlingskostnader i balansräkningen. Föroreningar som inte är tekniskt möjliga att avhjälpa under pågående verksamhet, till exempel för att de ligger i marken under anläggningen och kräver rivning för avhjälpande, kommer inte att synas i redovisningen, men efterbehandling som kan göras under pågående verksamhet kan komma att tidigareläggas.

I förordningen om verksamhetsutövarens egenkontroll finns bestämmelser för dem som yrkesmässigt bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 eller 11–14 kap. miljöbalken. Bestämmelsen om att upprätta en plan för omhändertagande av konstaterade föroreningsskador passar in i den befintliga strukturen i förordningen. Föreslagen placering är som ny 6 a § efter bestämmelsen om verksamhetsutövarens skyldigheter avseende undersökningar och underrättelser. Det har inte bedömts

nödvändigt eller lämpligt att föreslå ändringar i de författningar som gäller redovisning.⁴³

Ovanstående förslag bör följas av en övergångsbestämmelse för att ge verksamhetsutövare tillräckligt med tid för att uppfylla de nya kraven. För att underlätta för tillsynsmyndigheterna, som kommer att behöva granska upprättade planer, föreslås att tillståndspliktiga verksamheter får två år på sig att upprätta en saneringsplan. Anmälningsspliktiga verksamheter föreslås få fyra år på sig. På så sätt blir inte arbetsbördan för stor vid ett och samma tillfälle.

Förslag till övergångsbestämmelse med anledning av ändringen i förordning (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	<i>Verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) och som har påbörjats före denna förordnings ikraftträdande, ska upprätta en sådan plan som avses i 6 a senast den X (2 år efter ikraftträdandet av förordningsändringen).</i>
	<i>Verksamheter som är anmälningsspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) och som har påbörjats före denna förordnings ikraftträdande, ska upprätta en sådan plan som avses i 6 a senast den X (4 år efter ikraftträdandet av förordningsändringen).</i>

I samband med att den nya bestämmelsen i förordningen om verksamhetsutövarens egenkontroll införs föreslås även att en ny bestämmelse avseende miljöstraffavgift införs i förordningen om miljöstraffavgifter (2012:259). För att införandet av kravet på en plan för omhändertagande av konstaterade föroreningsområden ska få önskad effekt och genomslag bedömer Naturvårdsverket att det vid en överträdelse av kravet på att upprätta en sådan plan bör finnas en möjlighet att ta ut en miljöstraffavgift. I förordningens 12 kap. finns bestämmelser kopplade till överträdelser av förordningen om verksamhetsutövarens egenkontroll. Det föreslås därför att en ny bestämmelse införs i det kapitlet som ny 4 §.

⁴³ Jirvell m.fl. 2015

Förslag till ändring i förordningen om miljö sanktionsavgifter (2012:259)

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
-	4 § För en överträdelse av 6 a § förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll genom att inte ha upprättat en plan för omhändertagande av konstaterade föroreningssskador ska en miljö sanktionsavgift betalas med 25 000 kronor.

4.4 Förslagets innebörd och förhållande till tidigare lagstiftning

Förslaget innebär att krav ställs på verksamhetsutövare med konstaterade föroreningssskador att de ska upprätta en plan för avhjälpande av dessa. Planen ska innehålla kostnadsuppskattningar och tidpunkter för avhjälpandet. Just kravet på kostnadsuppskattningar och tidpunkter är det som innebär att föroreningskostnader går från dolda till synliga, det är dessa krav som innebär att föroreningskostnader blir en förpliktelse och därför måste tas upp i balansräkningen. Detta innebär att föroreningskostnader internaliseras och företagen tvingas ta hänsyn till dessa kostnader under pågående verksamhet.

Förslaget omfattar alla de verksamheter som omfattas av förordning (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll, det vill säga de verksamheter som är anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt miljöbalken. Här görs inget undantag för de verksamheter som har krav på ställande av ekonomisk säkerhet för efterbehandling av föroreningar. Detta eftersom saneringsplanen syftar till att synliggöra redan konstaterade föroreningar och dess kostnader, medan den ekonomiska säkerheten syftar till att finansiera efterbehandling av skador som verksamheten förväntas föranleda.

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. Förslaget påverkar inte denna bedömning avseende vilka efterbehandlingsåtgärder som anses vara skäliga och rimliga i enlighet med nuvarande bestämmelser. Förslaget innebär inte heller ett synliggörande av samtliga föroreningskostnader. Kravet om specificerade tidpunkter innebär att föroreningar som inte kan avhjälpas under pågående verksamhet, till exempel för att de ligger i marken under anläggningen, inte heller kommer att synas i årsredovisningen. Förslaget innebär alltså att endast de kostnader som går att tidsbestämma synliggörs. Om in-situmetoder⁴⁴ utvecklas kan det bli möjligt att

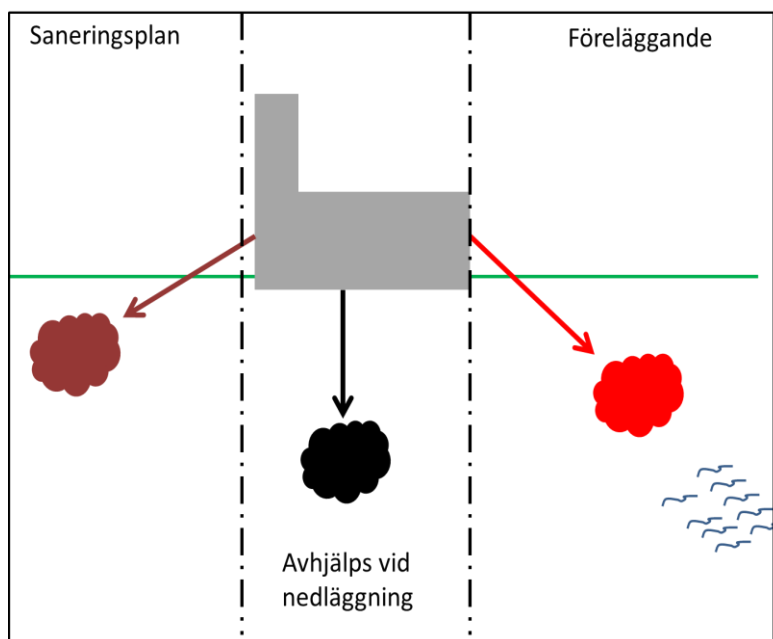
⁴⁴ Metoder för att efterbehandla föroreningar på plats

efterbehandla föroreningar som idag inte är möjliga under pågående verksamhet. Detta kommer i så fall att påverka saneringsplanerna och ske i dialog mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter.

Förslaget påverkar inte heller möjligheten för tillsynsmyndigheten att utfärda förelägganden för att få verksamhetsutövare att avhjälpa en föroreningskada. Tvärtom kan saneringsplanerna ses som ett verktyg för tillsynsmyndigheterna i deras arbete med att få till saneringar under pågående verksamhet. En tillsynsmyndighet kan besluta om de förelägganden som behövs för att exempelvis miljöbalken ska följas. Men många gånger kanske förelägganden främst riktas mot sådana föroreningar som på något sätt kan ses som ”akuta”, det vill säga att de kanske läcker till omgivande grundvatten eller liknande, medan mer ”stabila” föroreningar inte prioriteras av tillsynsmyndigheten på samma sätt. Upprättar en verksamhetsutövare en saneringsplan med angivna föroreningsskador och tidplan för avhjälpande av dessa kan tillsynsmyndigheten med stöd av planen förelägga om avhjälpande även av dessa föroreningar.

Figur 5 är en förenklad illustration av föroreningsproblematiken för verksamheter. I figuren illustreras tre olika typer av föroreningar. Saneringsplanen syftar till att omfatta föroreningskostnader som inte behöver avhjälpas direkt, men som verksamhetsutövaren har ansvar att efterbehandla och är möjliga att avhjälpa under pågående verksamhet. Föroreningar som inte går att avhjälpa under pågående verksamhet påverkas inte av förslaget om saneringsplan. Föreläggandet innebär att utgiften kommer direkt, den kostnaden belastar alltså resultaträkningen och blir inte en skuld i balansräkningen. En tillsynsmyndighet kan förelägga om åtgärder för alla typer av föroreningar men oftast är det de föroreningar som anses som mest ”akuta” som prioriteras. Föroreningar som är belägna exempelvis under en industribyggnad åtgärdas inte förrän verksamheten läggs ned och fabriken rivs. Saneringsplanen syftar till att öka avhjälpandet av de föroreningsskador som idag inte prioriteras av tillsynsmyndigheten.

Figur 5 Illustration av när och hur olika föroreningsskador avhjälps



Förslaget är med andra ord utformat för att *komplettera befintlig lagstiftning* på området.

4.5 Riskanalys

I riskanalysen redovisas identifierade risker, hur dessa bedöms samt hur de tas omhand i förslaget.

4.5.1 Förslagets praktiska genomförande

För att föreslagen förändring i förordningen om verksamhetsutövarens egenkontroll faktiskt ska leda till en ökad takt i saneringsarbetet och att kostnader synliggörs krävs att ett stort antal aktörer tar hänsyn till förändringen och agerar enligt denna. Det krävs att verksamhetsutövare upprättar saneringsplaner, att tillsynsmyndigheter granskar dessa och säkerställer att planer upprättas med korrekt information med kostnadsuppskattningar och specificerade tidpunkter. Vidare krävs att verksamhetsutövare tar upp föroreningskostnaderna i balansräkningen. För detta fordras att revisorerna medvetandegörs om att detta är en förpliktelse.

Många aktörer berörs och samtligas insatser behövs för att förslaget ska ge full effekt för stärkt miljöskydd. Därför bör ett genomförande av förändringen kombineras med en riktad informationsinsats till verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter och revisorer där tillägget i förordningen samt dess effekter beskrivs.

4.5.2 Företagens kostnadsuppskattning

En stor risk i förslaget är de osäkerheter som finns i uppskattning av efterbehandlingskostnader. Kostnaderna i saneringsplanerna kommer att vara just

uppskattningar och inte spegla den exakta kostnaden för efterbehandling. Att ta fram mer exakta kostnadsuppskattningar kräver mer långtgående och kostsamma utredningar.

Förslaget bygger på att verksamhetsutövare uppskattar sina kostnader för efterbehandling i en saneringsplan. I uppskattningen finns risk för subjektivitet, vilket innebär att det beroende på omständigheterna kan finnas incitament för verksamhetsutövare både att underdriva och överdriva sina kostnader. Ingetdera är önskvärt. Dessa risker tas bland annat upp av EU-kommissionen i en rapport om redovisningsreglers påverkan på resurseffektivitet.⁴⁵ Huruvida avsättningar underdrivs eller överdrivs är svårt att utreda och Kommissionen skriver därför att det är viktigt att uppskattningar och antaganden backas upp och förklaras. Naturvårdsverket konstaterar därför att det är viktigt att verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter för en dialog om innehållet i saneringsplanen.

Den mest överhängande risken är att verksamheter underdriver sina kostnader. Detta eftersom avsättningar i balansräkningen innebär synliggörande av en kostnad och denna kostnad påverkar företagen soliditet, vilket kan innebära ökade kapitalkostnader.

Det finns också en risk att vissa verksamheter har incitament att överdriva sina avsättningar för att minska den beskattningsbara vinsten. Redovisas en avsättning i balansräkningen och en motsvarande kostnad i resultaträkningen är huvudregeln att kostnaden blir avdragsgill vid beskattningen. Risken är alltså att verksamhetsutövare då överdriver sina kostnader för efterbehandling för att minska skatteutbetalningarna genom inkomstutjämning. Europeiska kommissionen tar i rapporten också upp en risk gällande att avsättningar görs till nuvärde; också genom att justera räntenivåer kan avsättningar användas för inkomstutjämning av skatteskäl.

Det är viktigt att tillsynsmyndigheterna och revisorer tar sina respektive ansvar och granskar verksamhetsutövarens saneringsplaner och årsredovisningar. Ett stöd för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter i upprättandet av saneringsplanen är Naturvårdsverkets vägledningsdokument där vägledning finns för både riskbedömning⁴⁶, riktvärden⁴⁷ och val av åtgärsteknik⁴⁸ vid efterbehandling.

⁴⁵ Vaughan-Morris, G. (2014): *The Impact of Accounting Rules and Practices on Resource Efficiency in the EU*, The European Commission, Ref: ED59252.

⁴⁶ Naturvårdsverket (2010): Riskbedömning av förorenade områden, En vägledning från förenklad till fördjupad riskbedömning. *Rapport 5977. Januari 2010. Naturvårdsverket.*

⁴⁷ Naturvårdsverket (2009b): Riktvärden för förorenad mark. Modellbeskrivning och vägledning *Rapport 5976. September 2009.*

⁴⁸ Naturvårdsverket (2009a): Att välja efterbehandlingsåtgärd, En vägledning från övergripande till mätbara åtgärds mål. *Rapport 5978. September 2009*

4.5.3 Tillsynsmyndigheternas arbetsbörda

En ytterligare risk med förslaget är att det innebär en extra börda för de tillsynsmyndigheter som ska granska saneringsplanerna. Tillsynsmyndigheterna har olika arbetssätt för att tillsyna miljöfarlig verksamhet och föroreningsskador. Beroende på rutiner och tillvägagångssätt kan kravet om saneringsplan innebära antingen en börda eller ett hjälpmedel. Omfattningen av tillsynsmyndigheternas administrativa kostnader belyses i konsekvensutredningen, avsnitt 4.6.4.

4.5.4 Påverkan på verksamhetsutövarens egenkontroll

I förordningen om verksamhetsutövarens egenkontroll finns bestämmelser om att verksamhetsutövare fortlöpande ska undersöka och bedöma hälso- och miljörisker med verksamheten. I och med saneringsplanens krav på kostnadsuppskattningar och tidpunkter innebär provtagningar som ger information om nya föroreningar en reell kostnad för verksamhetsutövare. Detta skulle kunna minska verksamhetsutövares incitament att genomföra och dokumentera egenkontroll av föroreningar, och skulle i värsta fall kunna leda till att verksamhetsutövare underlåter att göra kontroller som riskerar att synliggöra kostnader.

Samtidigt innebär saneringsplaner att egenkontrollen blir transparent. Saneringsplanen innebär att all information om konstaterade föroreningar samlas, och om information saknas kommer detta att synas i planen. Saknas information i saneringsplanerna kan tillsynsmyndigheter förelägga om fler provtagningar, information som sedan måste inkluderas i planen. På så sätt förväntas förslaget leda till ett minskat genomförandeunderskott av verksamhetsutövares egenkontroll.

4.6 Konsekvensutredning för förslaget om att synliggöra efterbehandlingskostnader i finansiell redovisning

Föreslagen förändring, i förordningen om verksamhetsutövarens egenkontroll, som innebär krav på upprättande av plan för omhändertagande av konstaterade föroreningsområden innebär ett synliggörande av de kostnader som föroreningar innebär. Detta påverka verksamhetsutövares lönsamhet, vilket innebär att incitamenten att minimera föroreningar stärks. Synliggörandet av kostnader i form av en skuld påverkar också verksamhetsutövares kapitalstruktur, vilket i förlängningen påverkar deras betalningsförmåga den dag föroreningarna ska efterbehandlas. Genom minskade föroreningar och stärkt betalningsförmåga stärks miljöskyddet. Förslaget kommer att påverka verksamhetsutövare som omfattas av förordningen och dess tillsynsmyndigheter. Då avsikten är att öka synligheten av efterbehandlingskostnader i balansräkningen kommer förslaget också att få konsekvenser för skatteintäkter.

Förslaget kommer att leda till en ökad kunskap om nuvarande efterbehandlingsskuld hos pågående miljöfarliga verksamheter.

4.6.1 Omfattning av verksamhetsutövares föroreningsskador

Då Naturvårdsverket inte har kunskap om omfattningen av summan av alla pågående verksamheters miljöskuld idag är det svårt att göra en kvantitativ uppskattning av konsekvenserna. Om man ändå – med denna reservation i åtanke – gör en uppskattning av ekonomisk omfattning av förslaget kan man utgå från uppgifterna i rapporten *Samhällsekonomisk analys av etappmål för efterbehandling av förorenade områden*, som gjordes av WSP på uppdrag av Naturvårdsverket.⁴⁹ I rapporten konstateras att medelkostnaden för objekt i riskklass 1 och 2 är cirka 26 miljoner kronor och mediankostnaden cirka 15 miljoner kronor. För lägre riskklasser är kostnaden sannolikt lägre, även om det inte finns ett självklart samband mellan just risk efter riskklassindelningen och kostnader för sanering.

Om man antar att alla tillståndspliktiga verksamheter har föroreningar i riskklass 1 och 2, är kostnaden för efterbehandling av dessa således ungefär 156 miljarder. Detta är sannolikt en stor överdrift av verksamheters föroreningsskador, men antagandet kan ses som *en övre gräns för omfattningen* av förslaget.

Alla föroreningskostnader kommer inte att synliggöras i saneringsplanen då endast föroreningar som är möjliga och skäligen att sanera under pågående verksamhet tas upp. Om man vidare antar att hälften av föroreningarna är möjliga att efterbehandla under pågående verksamhet, innebär förslaget om saneringsplan ett synliggörande av kostnader på knappt 80 miljarder kronor i direkta efterbehandlingskostnader. Dessa ska redovisas i form av nuvärde. Det bör tilläggas att denna uppskattning är en bruttosumma, avsättningar för delar av dessa föroreningar görs redan idag av verksamhetsutövare, men uppgifter om hur stora dessa avsättningar är finns inte tillgängliga varför den totala omfattningen är svår att uppskatta. Det betyder att delar av denna totalkostnad redan är synliggjorda.

4.6.2 Syftet med förslaget och övervägda alternativa lösningar

Syftet med förslaget är att tydliggöra verksamhetsutövarens ansvar att åtgärda föroreningsskador och skyldigheten att i årsredovisningen redovisa föroreningskostnader. Redovisning av kostnader stärker verksamhetsutövarens möjligheter att finansiera efterbehandling av uppkomna föroreningar och stärker incitamenten att minimera framtida föroreningskostnader. På så sätt leder förslaget till att stärkt miljöskydd. Den rättsanalys som Naturvårdsverket låtit göra visar att avsaknaden av specificerade tidpunkter för efterbehandling av förorenad mark försvårar möjligheterna att ta upp kostnaderna för dessa som avsättningar i balansräkningen. Genom att ställa krav på en plan för omhändertagande av konstaterade föroreningsområden med fastställda tidpunkter för avhjälpande,

⁴⁹ Naturvårdsverket 2013

skapas händelser som medför krav på redovisning av avsättningar. Detta leder till att framtida utgifter för föroreningar synliggörs och påverkar verksamhetsutövares kapitalstruktur. I förlängningen leder detta till att verksamhetsutövare har starkare incitament att minimera sina föroreningsskador samt att de vid efterbehandlingstillfället har starkare betalningsförmåga att avhjälpa skadan. Förslaget syftar alltså till en förbättrad incitamentsstruktur och ökad förmåga till finansiering av efterbehandling.

Alternativa lösningar för att tydliggöra ansvaret i tid för efterbehandling skulle kunna vara att knyta efterbehandlingsansvaret till olika specifika tidpunkter istället för att låta verksamhetsutövare själva göra en plan. Till exempel skulle efterbehandlingsansvar kunna knytas till de periodiska kontroller som industriutsläppsverksamheter är skyldiga att göra, verksamhetsutövares tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet eller helt enkelt med olika intervaller, exempelvis tio år efter uppkommen rapporterad förorening. Orsaken till att förslaget ger verksamhetsutövare själva möjlighet att specificera tidpunkter för efterbehandling i en plan är för att öka deras flexibilitet och därmed effektiviteten i framtida sanering. Sannolikt har olika verksamhetsutövare olika förutsättningar för att avhjälpa föroreningar, att verksamhetsutövare själva utformar planen bedöms därför öka kostnadseffektiviteten i efterbehandlingsarbetet.

Ytterligare ett alternativt förslag är att öka andelen frivilliga saneringsplaner enligt ovan genom exempelvis information och samverkan mellan olika aktörer för att höja verksamhetsutövarnas medvetenhet för behovet. Naturvårdsverket bedömer att sådana åtgärder ensamma inte kan ge önskad effekt i tillräckligt stor utsträckning, eftersom de inte medverkar till att incitamentsstrukturen hos verksamhetsutövarna ändras. Däremot kan sådana åtgärder vara viktiga för att förstärka effektivitet i genomförandet av förslaget bland verksamhetsutövarna och andra berörda parter.

4.6.3 Konsekvenser för verksamhetsutövare som omfattas av Förordning om verksamhetsutövares egenkontroll

4.6.3.1 UPPRÄTTANDE AV SANERINGSRAPPORT

Den första konsekvensen som verksamhetsutövare som omfattas av förslaget ställs inför är kravet att upprätta en plan för avhjälpan av föroreningsskador. Kostnaderna för detta kommer att variera mellan olika verksamhetsutövare och omfattningen av föroreningsskorna. Verksamhetsutövare som inte har några konstaterade föroreningsskador behöver heller inte upprätta någon plan.

Att upprätta en plan med identifierade föroreningsskador, planerat avhjälpan, tidplan inom vilken avhjälpan av föroreningsskador ska ske samt kostnadsuppskattning av planerat avhjälpan kommer att innebära kostnader för verksamhetsutövare i form av tid för att upprätta planen samt revidera den vid nyttillkomna eller upptäckta föroreningar. Planen bör upprättas med hjälp av information om föroreningar som det redan idag finns krav på att verksamhetsutövaren ska ha i till exempel egenkontrollförordningen och

industriutsläppsförordningen. Planen bör därför ta tillvara all den information och kunskap som redan finns i verksamheterna.

Den ytterligare kunskap som kan behöva tas fram är kostnadsuppskattningar för planerat avhjälpande. Denna uppskattning kan verksamhetsutövare göra, alternativt kan extern experthjälp behöva inkallas. Denna externa hjälp motsvarar ungefär en Due Diligence (DD)⁵⁰ och utförs ofta av tekniska konsultfirmor. Priset för uppskattning av kostnader baserad på genomgång av befintligt material, utan nya provtagningar, bedöms kosta mellan 30 000 och 100 000 kr, beroende på verksamhet och omfattningen av föroreningsskador.⁵¹

I riskanalysen stycke 4.5.3 konstaterades att kravet om saneringsplan också innebär ett synliggörande av verksamhetsutövares egenkontroll då den baseras på befintlig information. Verksamhetsutövare som saknar information om verksamhetens föroreningsskador riskerar därför att få föreläggande om ytterligare provtagningar, om tillsynsmyndigheten anser det motiverat. Vid nytillkommen information om föroreningsskador ska saneringsplanen uppdateras.

Kravet om upprättande av saneringsplan med specificerade tidplaner kommer också att leda till att verksamhetsutövare inte kan skjuta upp hela efterbehandlingskostnaden till nedläggningsdagen. Efterbehandling och utgifter förknippade med avhjälpande av föroreningsskador kommer därför att tidigareläggas.

4.6.3.2 AVSÄTTNINGAR I BALANSRÄKNINGEN

När saneringsplanen är upprättad kommer den att leda till att utgifter för efterbehandling tidigareläggs och att framtida utgifter för efterbehandling tas upp som avsättningar i balansräkningen, enligt gällande redovisningsregelverk. Avsättningar innebär ett synliggörande av uppskattade kostnader, det betyder på kort sikt inga utbetalningar och därför påverkar avsättningar inte företagets likvida medel. Det är först vid kapitalbrist som företag sätts i konkurs och därför finns på kort sikt inget samband mellan ökad redovisning av avsättningar och ökade konkurser.

På lång sikt däremot kan ökade avsättningar påverka företags kapitalstruktur och möjlighet att låna kapital och ge utdelning till ägarna. Avsättningar redovisas på balansräkningens passivsida. Ett företags passivsida beskriver hur dess tillgångar är finansierade. Tillgångar kan vara finansierade av ägarna (eget kapital) eller med främmande kapital. Det egna kapitalet består av tillskjutna medel från ägarna och kvarhållna vinstmedel. Ett företag som har betydande eget kapital i förhållande till

⁵⁰ På svenska ungefär skälig aktsamhet. DD är en del i företagsbesiktning och görs ofta vid företagsförvärv. DD innebär ekonomisk uppskattning, ofta av tekniska eller miljörelaterade tillgångar. Det kan också vara en legal-, finansiell- eller skattebesiktning.

⁵¹ Information från mailkorrespondens med WSP, Tyréns och SWEKO.

skulderna har en hög soliditet. En hög soliditet innebär att företaget har en lägre finansiell risk än ett företag med låg soliditet. Ett företag som har betydande eget kapital har en större förmåga att kunna hantera förluster än ett företag med lågt eget kapital. Hur mycket kapital ett företag behöver beror på hur stor affärsrisk företaget har. Företag med hög affärsrisk behöver mer eget kapital.

I aktiebolagslagen (2005:551) återfinns bestämmelser om vilka åtgärder ett företag måste vidta när summan av eget kapital är mindre än halva aktiekapitalet. En kontrollbalansräkning måste då upprättas, och återställs inte hela aktiekapitalet inom åtta månader kan företaget tvångslikvideras. Alternativet är att bedriva företaget vidare under ägarnas personliga ansvar. När företag ska låna upp kapital bedömer långgivaren bland annat företagets finansiella risk och dess affärsrisk. Högre avsättningar påverkar företagets soliditet negativt och därför också deras möjlighet att låna kapital samt att dela ut kapital till aktieägare.

På grund av dessa konsekvenser kommer företagets incitament att minimera föreningarna att stärkas. Dessutom innebär det att verksamhetsutövare och intressenter i deras verksamheter medvetandegörs om framtida kostnader för efterbehandling. Detta stärker verksamhetsutövarns förmåga att finansiera efterbehandling. Det är ett sätt att förebygga att efterbehandlingskostnaderna kommer som en otrevlig överraskning först vid nedläggning av verksamhet eller eventuell konkurs. Sammanfattningsvis tydliggör förslaget en framtida skuld som annars är dold. Sannolikt bidrar förslaget därför också till att underlätta för företagsförvärv, då en avsättning som gjorts utifrån bedömning av framtida saneringsansvar minskar osäkerhet om kostnader för efterbehandling. Därmed minskar investerarens affärsrisk och förvärv kan göras till en lägre transaktionskostnad.

Det bör understrykas att de kostnader som på grund av förslaget ska tas upp i balansräkningen är kostnader som företagen enligt gällande regelverk redan idag har, eller bör ha. Förslaget innebär att detta finansieringsansvar, dessa förpliktelser och dessa upplupna kostnader redovisas på ett transparent sätt. Föreningar innebär kostnader och föreningen har ansvar att stå för dessa kostnader.

4.6.4 Konsekvenser för tillsynsmyndigheter

Bestämmelsen om krav på upprättande av saneringsplan kommer att innebära krav på tillsynsmyndigheter att tillsyna dessa rapporter, förslagsvis i samband med tillsynsbesök på verksamheterna. Detta kan innebära viss initial kostnadsökning. För att uppskatta kostnaden har Naturvårdsverket varit i kontakt med ett antal miljöhandläggare på länsstyrelser och kommuner som arbetar med miljöfarliga verksamheter och föreningar. Miljöhandläggarna menar att det är svårt att uppskatta tidsåtgången för granskning av saneringsrapporter som beror på innehåll och typ av verksamhet. Tidsuppskattningarna har varierat mellan en timme till fyra dagar, allt beroende på typ av verksamhet samt tillsynsmannens tidigare kännedom om verksamheten. Snittuppskattningen varierar mellan fyra och sexton timmar per

rapport.⁵² Det innebär att tidskostnaden för en första granskning av saneringsrapporter för samtliga tillståndspliktiga verksamheter ligger mellan 24 000 och 96 000 timmar. Detta ska slå ut på en ettårsperiod och totalt 223 tillsynsmyndigheter.⁵³ Sedan följer löpande tillsyn av att planerna hålls uppdaterade. Majoriteten av anläggningarna har kommunal tillsyn, vilket innebär att miljöhandläggarna kan kompensera ökade tillsynskostnader från verksamhetsutövarnas tillsynsavgift.

Bestämmelsen om krav på upprättande av en plan för omhändertagande av konstaterade föroreningsområden kan fungera som ett stöd för tillsynsmyndigheterna i deras arbete med tillsynen över förorenade områden vad gäller verksamheter i drift. Detta framhölls av flertalet av de tillsynsmyndigheter som Naturvårdsverket varit i kontakt med. I nuläget arbetar redan flera tillsynsmyndigheter på ett strukturerat och strategiskt sätt med tillsyn över förorenade områden avseende verksamheter i drift. Denna bestämmelse skulle vara ytterligare ett verktyg i deras arbete för att få verksamhetsutövare att ta tag i föroreningsfrågan under drift, istället för att invänta ett senare skede. I en promemoria som tagits fram av tillsynssamordnaren för förorenade områden, i syfte att stödja tillsynsmyndigheterna avseende att utveckla och effektivisera tillsynen över förorenade områden vad gäller verksamheter i drift, förordas tillsynsmyndigheterna att uppmuntra verksamhetsutövare att upprätta saneringsplaner.⁵⁴

4.6.5 Konsekvenser för Naturvårdsverket

Förslaget om krav på saneringsplaner får konsekvenser för tillsynsmyndigheternas arbete med förorenade områden, vilket medför ett behov av vägledning. Exempelvis kan Naturvårdsverkets handbok och vägledning om egenkontroll enligt miljöbalken på webben behöva uppdateras och kompletteras.

4.6.6 Statsfinansiella konsekvenser

Kravet om upprättande av saneringsplan är avsett att fungera preventivt; det ska förebygga att pågående verksamheter i framtiden saknar förmåga att finansiera efterbehandling av sina föroreningar. Kravet leder också till att efterbehandling tidigareläggs till under pågående verksamhet. Statsanslaget för efterbehandling är framförallt avsett att finansiera förorenade områden där ansvarig saknas. I teorin borde detta förslag därför inte innebära någon lättnad ur statsfinansiell synpunkt. I praktiken visar dock erfarenhet att statsanslaget har finansierat områden där ansvarig funnits, men som saknat betalningsförmåga. Dessa områden har då

⁵² Personliga meddelanden: Urban Lindqvist, Länsstyrelsen Västra Götaland (3/12 2015); Lisa Arnwald Storm, Länsstyrelsen i Örebro (4/12 2015); Kristian Nordström, Vänersborgs kommun (7/12 2015), Patrik Karlsson, Landskrona kommun (7/12 2015); Susanne Karlsson, Länsstyrelsen i Östergötland (8/12 2015)

⁵³ Antal tillsynsmyndigheter i SMP 2015.

⁵⁴ EBH-portalen 2015

prioriterats framför andra på grund av dess risker för hälsa och miljö. Detta förslag minskar därför risken för att statsanslaget i framtiden ska behöva bära efterbehandlingskostnader för föroreningar där det finns en identifierad ansvarig som saknar betalningsförmåga, men där åtgärder är nödvändiga ur miljö- och hälsosynpunkt utan fördröjning. Naturvårdsverket bedömer därmed att risken för att staten i framtiden kan tvingas stå för betydande efterbehandlingskostnader minskar avsevärt.

En annan konsekvens som förslaget innebär för statsfinanserna är minskade skatteintäkter, genom att avsättningar leder till avdrag som minskar intäkter från inkomstbeskattning på verksamhetsutövarna. Hur mycket minskade skatteintäkter förslaget innebär beror på hur stor kostnad för efterbehandling som verksamhetsutövarna uppskattar. Storleken på företagens efterbehandlingskostnader är idag svåra att uppskatta, information om just detta är en nytta med förslaget.

Givet antagandena i stycke 4.6.1 innebär förslaget synliggörande av kostnader på knappt 80 miljarder kronor för tillståndspliktiga verksamheter. Det bör understrykas att detta är baserat på antaganden som förmodligen överdrivit verksamhetsutövarens föroreningskostnader. Bolagsskatten är 22 % och detta innebär därför minskade skatteintäkter på 17 miljarder kronor i engångskostnad, men denna summa ska dock slås ut på det antal år som varje företag väljer att lägga sin saneringsplan för nuvarande föroreningsskador. Då avsättningarna redovisas till nuvärde innebär det att skatteavdragen slås ut över tid. Tidspannet kan variera kraftigt mellan olika verksamhetsutövare.

Det bör framhållas att detta är ett *synliggörande av kostnader som redan uppkommit*. Om företagen inte internaliserar kostnaderna är risken stor att de, vid nedläggning av verksamheten, belastar staten eller annan tredje part med efterbehandlingskostnaderna.

4.6.7 Konsekvenser för Skatteverket

Förslaget innebär att företag kommer att redovisa fler och inte minst större avsättningar för efterbehandlingskostnader än vad som görs idag. Eftersom grundregeln är att en avsättning är skattemässigt avdragsgill är det ett rimligt antagande att Skatteverket, i varje fall i ett initialt skede, kommer att ägna dessa avdragsposter en viss uppmärksamhet. Detta mot bakgrund av de betydande belopp som avsättningarna kan innebära. Den granskning som Skatteverket bedömer vara nödvändig bör Skatteverket kunna utföra inom ramen för befintliga resurser.⁵⁵

⁵⁵ Urban Bjergert, rättslig expert, Skatteverket, Huvudkontoret, rättsavdelningen.

4.6.1 Konsekvenser för övriga berörda

Att kostnader för efterbehandling synliggörs i saneringsplaner och i den finansiella årsredovisningen innebär ökad transparens för intressenter i företag. Informationen om uppskjutna efterbehandlingskostnader kan vara av intresse för en rad olika aktörer: kunder, långivare, investerare med flera.

Nyligen lyfte Svenskt Näringsliv frågan om problemet med dolda miljöskulder på grund av efterbehandlingsansvar för små och medelstora företag i samband med företagsförvärv. I förordet till en handbok riktad till företagare skriver man att bristande kunskap om ansvar för tidigare verksamhetsutövers föroreningar hindrar företag att ta över eller expandera verksamheter på redan befintlig industrimark.⁵⁶ Förslaget om krav på saneringsplan synliggör just dessa kostnader som identifierats som hinder vid företagsförvärv. Bokförandet av miljöskulden som efterbehandlingskostnader innebär ett synliggörande vilket underlättar företagsvärdering vid övertagande eller uppköp.

Att synliggöra kostnader för efterbehandling kan också i förlängningen leda till en ökad efterfrågan på efterbehandling, vilket leder till en ökad efterfrågan på saneringstjänster.

Slutligen får revisorer en viktig uppgift i att se till att förpliktelser i saneringsrapporter tas upp i årsredovisningen.

4.6.2 Konsekvenser för miljöskydd

Den önskade effekten av förslaget om upprättande av saneringsplan är stärkt miljöskydd, vilket innebär att föroreningar minskar och takten i efterbehandlingsarbetet ökar. Genom synliggörandet av efterbehandlingskostnader ger verksamhetsutövare starkare incitament att minimera föroreningar samt att förorenare medvetandegörs om sitt efterbehandlingsansvar och agerar för att ta avhjälpa uppkomna föroreningsskador. Därmed ökar takten i efterbehandlingsarbetet.

I vilken grad takten ökar eller vilken exakt effekt förslaget ger för miljöskyddet är i detta skede inte möjligt att bedöma. Naturvårdsverket framhåller istället att förslaget påverkar verksamhetsutövarnas incitamentsstruktur på ett sådant sätt som bör leda till ett stärkt miljöskydd på längre sikt.

Kravet om saneringsplan innebär dessutom en ökad transparens för tillsynsmyndigheter om vilken information som finns om konstaterade föroreningar. Detta förenklar föreläggande om fler provtagningar för att öka kunskapen. Saneringsplanerna innebär dessutom att efterbehandling som är möjlig att genomföra under pågående verksamhet tidigareläggs.

⁵⁶ Skår N. (2014): *Identifiering och hantering av miljörisker vid köp av bolag och verksamheter- en handbok*. Svenskt Näringsliv, Stockholm

Totalt sett förväntas förslaget således synliggöra kostnader, stärka verksamhetsutövares incitament att minimera föroreningar samt öka transparensen mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Naturvårdsverkets sammantagna bedömning är därmed att förslaget kommer att ha en tydlig effekt på miljöskyddet: dels avseende åtgärdande, dels avseende förebyggande av föroreningsskador.

5 Förslag II: Fond för efterbehandling

I detta kapitel redogörs översiktligt för ett förslag om att inrätta en avgiftsfinansierad statlig fond för finansiering av efterbehandling för de objekt där det finns en ansvarig men som saknar betalningsförmåga. I kapitlet redovisas vilka hinder och problem förslaget åtgärdar, berörda regelverk och olika alternativa utformningar av fonden i valda delar. Förslaget preciseras inte ytterligare med hänvisning till att ytterligare avvägningar, som faller utanför ramen för Naturvårdsverkets kompetensområde och som bör göras av regeringen, måste göras. Då förslaget inte preciseras görs därmed en översiktlig konsekvensanalys.

Syftet med en efterbehandlingsfond är att öka finansiella medel för efterbehandling av förorenad mark. En fond för finansiering av efterbehandling syftar inte till att påverka incitamentsstrukturen eller verksamhetsutövares beteende, utan är enbart ett sätt att finansiera efterbehandlingsåtgärder. Man kan se en efterbehandlingsfond som en statlig försäkring för den risk som det innebär att tillåta drift av potentiellt förorenande verksamheter som kanske inte kan finansiera sina föroreningskostnader. Avgiften bör därför vara kopplad till den risk som olika verksamheter innebär. Samtidigt är en fond också ett sätt att försäkra sig för den risk som det bristande kunskapsläget innebär.

Idén om en fond eller försäkringslösning för efterbehandling är inte ny. I Sverige fanns mellan 1999 och 2010 en saneringsförsäkring, den tillkom som ett tillägg till Miljöskadeförsäkringen. Saneringsförsäkringen trädde i kraft då en miljöfarlig verksamhet orsakat en förorening, men där den ansvarige inte kunde betala kostnaderna för saneringen. Saneringsförsäkringen fick mycket kritik, bland annat för att försäkringsvillkoren ansågs allt för snäva. Dessutom ansåg man att bevisbördan på myndigheter i försäkringsärenden var för tung. När saneringsförsäkringen infördes föreslogs den först som en fond. En saneringsfond i statlig regi har även senare förordats istället för en privat försäkringslösning.⁵⁷

För att säkerställa att beskrivningen av regelverken kring avgiftsfinansierade fonder är rätt har Naturvårdsverket tagit hjälp av Swedeval Utvärdering. Rapporten har fungerat som del av underlag i utformandet av förslaget.⁵⁸

Att inrätta en fond för efterbehandling kräver ett helt nytt regelverk och många avvägningar behöver göras på vägen. Vi har i uppdraget därför beskrivit förutsättningarna för en fond och ger översiktliga förslag på tänkbara lösningar,

⁵⁷ Bergström J., (2005): *Behjälplig eller beklaglig? En utvärdering av Saneringsförsäkringen*, Juridiska institutionen vid Uppsala universitet.

⁵⁸ Hansson 2015

men vi specificerar inte förslaget och ger inte förslag på författningstext då detta behöver en bredare politisk förankring för ytterligare precisering.

5.1 Varför en fond för efterbehandling leder till ökad miljö- och samhällsnytta

Utöver de idag identifierade förorenade områdena (se avsnitt 2.2) tillkommer risken för framtida föroreningar av pågående verksamheter. Allt eftersom kunskapen om miljögifter och deras spridning och påverkan utvecklats har nationella och internationella riktlinjer och åtgärder tagits fram för att minska miljöskador. Kunskapen om föroreningsproblematik utvecklas ständigt och det är därför svårt att förutse vilka verksamheter som i framtiden kommer generera föroreningar som kommer att behöva efterbehandlas. Utöver föroreningsrisk tillkommer en osäkerhet om för vilka anläggningar det kommer att bli svårt att bekosta efterbehandling av marken efter avslutad verksamhet.

Efterbehandling är kostsamt. Verksamhetsutövare har juridiskt ansvar att efterbehandla föroreningar, men i praktiken förekommer ändå att kostnaderna av olika anledningar istället finansieras av statsanslaget, till exempel för att verksamhetsutövare saknar betalningsförmåga eller helt försvinner. Det är därför rimligt att staten och verksamhetsutövarna delar på den kostnad som risken av drift av potentiellt förorenande verksamheter innebär.

5.2 Juridik och egenskaper

En fond för efterbehandling är ett stort offentligrättsligt åtagande som förhåller sig till ett antal regelverk. Nedanstående avsnitt syftar till att beskriva hur förslaget om en efterbehandlingsfond förhåller sig till befintliga regelverk med särskild belysning av förvaltningsmässiga förutsättningar.⁵⁹

5.2.1 Författningsmässigt stöd

I regeringsformen (RF)⁶⁰ och dess förarbeten⁶¹ beskrivs skillnaden mellan skatter och avgifter. En skatt är ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation. En avgift betalas till staten för en motprestation.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har analyserat avgiftsbegreppet i förhållande till skattebegreppet utifrån förarbeten till RF och tolkar det så att den statliga motprestationen för en avgift bör innebära att statliga resurser bör förbrukas.⁶² Avgiften bör helt eller delvis täcka kostnaderna för motprestationen, men avgiftens

⁵⁹ För den som vill fördjupa sig ytterligare hänvisas till Swedevals rapport som ligger till grund för avsnittet: NV-00315-15..

⁶⁰ RF 1974:152.

⁶¹ Prop. 1973:90.

⁶² Ekonomistyrningsverket (2004): Att avgränsa avgifter. *ESV 2004:17*.

storlek får inte syfta till ett överuttag. Det betyder att avgiften inte får överstiga statens kostnader. Dessutom bör det finnas ett tydligt och rimligt samband mellan den prestation som myndigheten utför och summan av de avgifter som kollektivet betalar in.

För att en myndighet ska få ta ut tvingande avgifter i en offentligrättslig verksamhet krävs ett riksdagsbeslut. Riksdagen måste besluta om verksamheten som ska bedrivas och att denna ska vara avgiftsbelagd för dem som får tillgång till dess tjänster eller motsvarande. Dessa regler som gäller tvingande avgifter återfinns i RF 8:3.

Det är sällsynt att riksdagen själv bestämmer storleken på offentligrättsliga avgifter. Rätten att ta ut avgifter kan riksdagen delegera till regeringen som då kan meddela föreskrifter om offentligrättsliga avgifter. Vanligtvis bestämmer regeringen avgifternas storlek, men riksdagen kan även meddela att regeringen i sin tur överlåter åt en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter om avgifter. (1992:91)

Huvudprincipen för offentligrättsliga avgifter är att regeringen beslutar om avgifternas storlek och att intäkterna inte disponeras av myndigheten, utan tillförs statskassan och redovisas under inkomsttitel (så kallad bruttoredovisning på statens budget). Myndigheten tilldelas sedan anslag för att täcka sina förvaltningskostnader i den avgiftsbelagda verksamheten. Under senare år har dock undantagen från huvudprincipen ökat betydligt, liksom andelen offentligrättsliga avgiftsintäkter som specialdestineras och disponeras av myndigheterna.

5.2.1.1 FINANSIELL STYRNING OCH REDOVISNING AV STATLIGA AVGIFTER OCH FONDER

De regelverk som styr disposition och redovisning av statliga avgifter och fondmedel är främst budgetlagen, förordningen om årsredovisning och budgetunderlag samt avgiftsförordningen.⁶³

Inom staten tillämpas i princip två modeller för den finansiella styrningen och redovisningen av belastande (offentligrättsliga) avgifter.

Den *första modellen* utgör huvudprincipen för offentligrättsliga avgifter. Den innebär att statsmakterna styr finansieringen av verksamheten och regeringen bestämmer avgifterna. Avgiftsintäkterna redovisas på inkomsttitel i statskassan och redovisas brutto på statsbudgeten. Myndigheten får sedan anslag för att finansiera sina kostnader för den avgiftsbelagda verksamheten. Verksamhetens finansiering med anslag innebär att den går in under utgiftstaket och kan omprövas i den årliga budgetprocessen. Med en fondlösning skulle samma princip innebära att

⁶³ Budgetlag (2011:203), Förordning om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605), Avgiftsförordning (1992:191), Carlberg, C., Henricson L. (2009): Delrapport Utvecklad finansiell styrning. ESV 2009:13, Ekonomistyrningsverket

avgiftsintäkterna förs in till statskassan för att senare överföras till en fond för ett särskilt ändamål. Myndigheten som ansvarar för fonden fördelar sedan medel enligt regeringens bestämmelser och regelverk. Modellen innebär bland annat en hög grad av transparens genom redovisningen på statsbudgeten.

Den *andra modellen* för styrning av offentligrättsliga avgifter innebär att regeringen beslutar om avgifterna, men myndigheten enligt riksdagens beslut får disponera intäkterna från avgifterna. När riksdagen specialdestinerar avgifter direkt till en verksamhet är det ofta med hänsyn till att det anses bidra till en mera effektiv och verksamhetsanpassad styrning av den statliga verksamheten. Modellen innebär vidare att verksamheten inte omfattas av den årliga budgetprövningen.

Riskerna med modellen är framförallt att det kan bli svårare att få en bild av verksamheten och bedöma dess avgifter samt hur prioriteringar av inkomster och utgifter sker mellan olika ändamål. Det ökar därför kraven på en öppen och tydlig redovisning. Regeringen har i förarbetena till den nya budgetlagen angivit riktlinjer för att tillämpa specialdestination av belastande avgifter.⁶⁴ Med en fondlösning skulle det betyda att avgiftsintäkterna specialdestineras och tillförs den aktuella fonden direkt utan att redovisas på den statliga budgeten. Den ansvariga myndigheten fördelar medel ur fonden enligt regeringens bestämmelser. Behållningen i en fond behöver inte nödvändigtvis vara lika stor som summan av framtida betalningar, även om fonden ska vara avsedd att täcka kostnaderna för förpliktelsen.

Vanligen särredovisas statliga myndigheters fonder under egen rubrik och redovisas som en balanspost i balansräkningen.⁶⁵ Ett skäl för särredovisningen av posten fonder är att hålla medlen skilda från andra medel i myndighetens redovisning (så kallad specialdestination). Fondmedlen är en balanspost, vars medel inte ska vara disponibla i myndighetens övriga verksamhet, utan bundna till ändamålet ifråga. Myndigheten får inte heller täcka underskott eller liknande i fonden med anslag eller andra disponibla medel. I praktiken innebär fonderingen att influtna medel från avgiften förs in på ett för ändamålet särskilt konto, som är räntebärande hos Riksgälden.

Ett exempel på hur det författningsmässiga stödet är uppbyggt för en specialdestinerad avgift, vars medel förvaltas och fördelas från en fond vid en statlig myndighet är Batterifonden, Naturvårdsverket.⁶⁶ Batterifonden tillförs avgifter som används för att finansiera ett offentligt åtagande. Den nya kadmiumbatterifonden består av medel från miljöavgifter som betalats in av batteriproducenterna. Fondens medel betalas sedan ut till finansiering av sortering, återvinning och bortskaffning av batterier.

⁶⁴ Prop. 2010/11:40, s. 38 ff.

⁶⁵ Se ESV:s föreskrifter till förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ("FÅB").

⁶⁶ Se lagen om avgifter för miljöfarliga batterier (1990:1332), Förordning om producentansvar för batterier (2008:834)

5.3 Ökade medel för efterbehandling av förorenade områden

Motprestationen för en fondavgift i förslaget är efterbehandling av förorenade områden. Fondens primära existensberättigande är behovet av att öka medlen till efterbehandling av förorenad mark, men den bör inte rubba eller i alla fall inte försämra existerande incitamentsstrukturer. Därför bör i första hand principen om att förorenaren betalar gälla, alltså den verksamhetsutövare som förorenat är också ansvarig att bekosta efterbehandling. Fonden bör därför vara subsidiär, dess medel ska brukas enbart i fall då den ansvarige saknar betalningsförmåga.

Intäkterna till fonden ska komma från verksamhetsutövare som riskerar att förorena mark och vatten. Då fonden kan liknas vid en statlig försäkring för den föroreningsrisk som potentiellt förorenande verksamheter innebär bör avgiften som respektive verksamhetsutövare betalar vara knuten till föroreningsrisk, som en försäkringspremie.

Fondens medel ska i första hand användas till att efterbehandla föroreningar och avhjälpa miljöskador, inte till administration. Därför är det önskvärt att myndigheten/myndigheterna som förvaltar fonden har låga administrativa kostnader, smidiga berednings- och beslutsprocesser, enkla och effektiva metoder och stödsystem samt hög kompetens. Detta för att säkerställa att administrativa kostnader inte äter upp fondens medel.

Om fondens medel visar sig för knappa för att bevilja alla ansökningar om medel för efterbehandling måste en effektiv prioritering göras mellan områden. Vid prioriteringen bör i första hand hänsyn tas till risker för hälsa och miljö.

5.4 Fondens utformning

5.4.1 Avgiftskollektiv

Då fonden syftar till att täcka kostnader för föroreningsrisk som potentiellt förorenande verksamheter medför borde den i teorin omfatta alla potentiellt förorenande verksamheter. I praktiken är detta svårt att genomföra utan höga administrativa kostnader då det är svårt att identifiera alla potentiellt förorenande verksamheter.

Verksamheter som däremot går att identifiera är de som klassas som miljöfarliga och omfattas av miljöprövningsförordningen (MPF, 2013:251). Enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) finns register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn. Tillståndpliktiga anläggningar finns därför registrerade hos länsstyrelser och i svenska miljöprövningsportalen. Kommuner har tillsynsansvar för C-anläggningar och för lokala register över dessa på respektive kommun- eller miljökontor, men det saknas ett nationellt register över C-

anläggningar. Baserat på att tillgång till uppgifter om verksamhetsutövarna är nödvändig för att kunna belasta dessa med en avgift är förslaget att A-, B- och C-anläggningar bör omfattas av efterbehandlingsfonden. Övriga potentiellt förorenande verksamheter, till exempel vissa typer av U-verksamheter, omfattas inte av någon form av samordnande register och för att säkerställa rättssäkerhet bör dessa inte omfattas av fonden.

A-, B- och C-verksamheter som kan uppvisa en egen motsvarande finansieringslösning, till exempel ställande av ekonomisk säkerhet för efterbehandling eller en branschspecifik fond kan också komma att undantas om finansieringslösningen bedöms vara motsvarande eller bättre.

5.4.1.1 ANTAL ANLÄGGNINGAR OCH TILLSYNSAVGIFTER

Avgiftskollektivet består av anmälnings- och tillståndspliktiga verksamheter. Dessa omfattas delvis av olika regelverk och tillsynsmyndigheter varför tillgången på information är olika för de båda grupperna.

Tillståndspliktiga verksamheter

Tillståndspliktiga verksamheter lämnar årligen in miljörapporter till tillsynsmyndigheter vilka samlas i Svenska miljöprovningssportalen. Detta innebär att god information om miljöpåverkan finns hos Naturvårdsverket. För verksamhetsåret 2014 lämnades knappt 6 000 miljörapporter in från tillståndspliktiga verksamheter.

Tillståndspliktiga verksamheters tillsyns- och provningsavgifter bestäms i förordning (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT). I FAPT bestäms avgifter för tillståndspliktiga verksamheter. Avgifterna varierar beroende på om tillsynsmyndigheten är statlig eller om ansvaret delegerats till en kommunal tillsynsmyndighet. 2014 tillsynades drygt 4 000 anläggningar av kommuner. 2014 betalade A- och B-anläggningar drygt 115 miljoner kr⁶⁷ till länsstyrelserna för tillsyn och provning. Kommunerna beslutar om egna tillsynsavgifter.

Anmälningspliktiga verksamheter

För anmälningspliktiga verksamheter finns inget centralt register. Istället har tillsynsmyndigheterna själva ansvar för att hålla register över sina anläggningar. För att ändå kunna uppskatta antalet C-anläggningar har Naturvårdsverket för detta uppdrag samlat in information om antal anläggningar, verksamhetskod och tillsynsavgift. Samtliga kommuner i Sverige kontaktades och svar kom in från över 97 % av kommunerna. Svaren visar att det under sommaren 2015 fanns drygt 17 000 C-anläggningar i Sverige.

⁶⁷ Antal objekt kommunal tillsyn: 4155, summa avgift provning: cirka 41 000 000 kr. Antal objekt länsstyrelsens tillsyn: 1884, summa avgift provning och tillsyn: cirka 74 000 000 kr. Källa: Elin Löfroth, Länsstyrelsen i Jönköpings län (7/12 2015)

Anmälningsskyldiga verksamheters avgifter bestäms inte i FAPT utan av respektive kommun som tillsynar. Olika kommuner har olika tillsynsavgifter, variationen kan vara stor vilket är något som kritiserats bland annat av Näringslivets regelnämnd⁶⁸ där man i en jämförelse mellan kommuner fann en kostnadsdifferens för två år mellan den dyraste och den minst dyra kommunen på 23 000, för samma typ av anläggning. Också svaren i Naturvårdsverkets undersökning visar att tillsynsavgifterna varierar stort mellan olika kommuner.

5.4.2 Utformning av avgiften

Avgiften som verksamhetsutövare betalar till fonden bör motsvara kostnaden som föroreningsrisken innebär. Kostnaden som risken som verksamheters miljöfarliga aktiviteter innebär beror på ett antal olika aspekter:

- Risken för att en förorening överhuvudtaget uppkommer.
- Kostnaden för den potentiella föroreningen.
- Risken att verksamhetsutövaren kommer att sakna betalningsförmåga för efterbehandling av den potentiella föroreningen.

De två första riskerna beror på vilken typ av verksamhet som bedrivs, vilka ämnen som används i verksamheten samt var och hur anläggningen är belägen. Risken för att sakna betalningsförmåga beror på affärsrisk, konjunktur, konkurrensförhållanden med mera. Att utreda alla dessa risker individuellt för samtliga tillstånds- och anmälningsskyldiga verksamheter skulle innebära orimligt höga utredningskostnader.

Naturvårdsverket bedömer därför att effektivitetsskäl talar för att avgifter bestäms utifrån verksamhetskod i miljöprövningsförordningen (MPF-kod). Denna tar överhuvudtaget inte hänsyn till risk för bristande betalningsförmåga, utan är enbart ett sätt att schablonmässigt bestämma föroreningsrisk och kostnader förknippade med denna.

Naturvårdsverket har identifierat två olika utformningar av avgiften. Båda lösningarna utgår från anläggningarnas MPF-kod och båda har för- och nackdelar som diskuteras nedan. Ingen av lösningarna tar hänsyn till risk för saknad betalningsförmåga då den risken är allt för svår att uppskatta, att identifiera risk för saknad betalningsförmåga skulle kräva allt för mycket utredning.

Verksamhetsutövare som kan garantera alternativ finansiering undantas från avgiftsskyldighet till fonden.

⁶⁸ Femrell A. (2013): Miljöfarlig verksamhet- avgifter och tillsyn. Delrapport 4 om regeltillämpning på kommunal nivå- Undersökning av Sveriges kommuner. *Näringslivets regelnämnd, NNR*, Stockholm

5.4.2.1 AVGIFT UTIFRÅN KATEGORISERING EFTER FÖRORENINGSRISK

Det första alternativet är att avgiftskollektivet delas in i nio grupper, baserat på provningsnivå och kapiteltilhörighet i MPF, se tabell 2. En anläggning vars aktiviteter omfattas av flera kapitel i MPF räknas till den grupp som anläggningens huvudsakliga verksamhetskod tillhör.

Gruppindelningen bör göras av en grupp kvalificerade experter som utifrån MPF-kod bedömer den sammanvägda föroreningsriskkostnaden för olika typer av verksamheter. Bedömningen bör göras utifrån beskrivningar i miljöprövningsförordningen där tillåtna farliga ämnen beskrivs samt mängder och viss hantering.

A-anläggningar i den högsta kategorin beläggs med högst avgift. Lägst avgift beläggs anläggningar i den lägre kategorin i provningsnivå C. Något förslag för kategorisering av verksamhetskoder har inte rymts inom detta uppdrag, men i ett regeringsuppdrag till länsstyrelserna om tillsyn av förorenade områden, som redovisades av Länsstyrelsen i Västra Götaland, föreslås en riskbaserad branschlista som eventuellt kan utvecklas för detta syfte.⁶⁹

Tabell 2. Avgifter utifrån kategorisering

Prövningsnivå	Kategorisering		
A	Låg	Mellan	Hög
B	Låg	Mellan	Hög
C	Låg	Mellan	Hög

Fördelarna med att bestämma avgift utifrån en kategorisering är flera. Dels är det ett sätt att tydligt knyta avgiften till kostnaden som risken för potentiella föroreningar innebär, dels är det enklare för uppbörds- och administrativa myndigheter att hantera ett mindre antal grupper. Förslaget skulle teoretiskt kunna innehålla både fler och färre kategoriseringar per provningsnivå. Ju fler kategoriseringar desto större träffsäkerhet i avgiften.

Nackdelarna med avgiftskategoriseringen är framförallt att en träffsäker kategorisering kan vara svår och tidskrävande att göra. Det krävs sannolikt tydliga kriterier samt att miljöprövningsförordningens samtliga verksamhetskoder går igenom av sakkunniga som bedömer föroreningsriskens kostnader.

5.4.2.2 AVGIFT BASERAT PÅ FAPT-AVGIFTEN

Naturvårdsverkets andra alternativa förslag för utformning av avgiften är att likt saneringsförsäkringen knyta avgiften till tillsynskostnader.

⁶⁹ Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden Skrivelse till regeringen 2014-05-27. NV-00645-14

För tillståndspliktiga anläggningar bestäms tillsyns- och prövningsavgiften i FAPT. Avgiften föreslås vara en procentsats av den FAPT-avgift som verksamheterna betalar. För att säkerställa att samma typer av verksamheter betalar lika stora avgifter föreslås att fondavgiften knyts till den avgift en verksamhetsutövare skulle ha betalat om denne haft länsstyrelsen som tillsynsmyndighet, oavsett faktisk tillsynsmyndighet.

Den tidigare saneringsförsäkringen hade ett fast belopp för C-anläggningar, oavsett verksamhetstyp. En fast fondavgift är en administrativt enkel lösning, men den är problematiskt då den inte på något sätt tar hänsyn till den kostnad som olika verksamheters föroreningsrisk innebär. Detta skulle innebära en svag koppling mellan fonden och principen om att förorenaren betalar sina egna kostnader. Naturvårdsverket förordar därför att C-anläggningars fondavgift knyts till kommunernas tillsynskostnader. För att undvika regionala orättvisor och säkerställa att samma typer av verksamhet betalar lika avgift, oberoende av kommun, kan man knyta avgiften till Sveriges kommuner och landstings (SKL) taxebilaga. Taxebilaga 2 innehåller rekommenderade tidsspann i timmar per år för kommunal vägledning av olika verksamhetstyper, utifrån MPF-kod.⁷⁰ Utifrån denna taxebilaga kan man alltså bedöma en kostnad motsvarande FAPT-avgiften.

Fördelen med att räkna ut fondavgiften för kostnader för tillsyn och provning är att tillsynskostnader fungerar som en indikator på verksamheters miljöfarlighet. Tillsynsmyndigheterna har redan tillgång till information om verksamheters MPF-kod. Nackdelen med förslaget är att det innebär ett stort antal grupper och avgiftsklasser för tillsynsmyndigheterna att hålla reda på. Å andra sidan så är tillsynsavgifterna redan differentierade över samma grupper. En annan nackdel är att sambandet mellan tillsynskostnader och föroreningsrisk inte alltid är exakt överensstämmande. Det kan finnas verksamheter som har höga tillsynsavgifter men låg föroreningsrisk. För dessa verksamheter kommer det vara mer lönsamt att säkerställa finansiering för efterbehandling på annat sätt, utanför fonden.

5.4.3 Storlek på fonden

Fondens storlek beror på ambitionsnivå och är en av de avvägningar som behöver göras i ett senare skede. I teorin bör fondens tillgångar vara precis så stora att den kan finansiera alla i avgiftskollektivet förorenade områden där den ansvarige saknar betalningsförmåga eller har drivits i konkurs. Detta är den föroreningsrelaterade kostnaden som risken att tillåta miljöfarlig verksamhet innebär. I praktiken är detta omöjligt och ett överuttag är vare sig förenligt med statsstödsreglerna eller samhällsekonomiskt effektivt. Därför kommer fonden sannorlikt att var underfinansierad, det vill säga kostnadstäckning genom bidrag för

⁷⁰ Sveriges kommuner och landsting (2013): Taxebilaga 2 Avgiftsklasser för miljöfarlig verksamhet och hälsoskyddsverksamheter. Hämtad på <http://skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/miljohalsa/taxa/miljobalken.2222.html>. Citerad 2016-01-15

sanering av alla föreningar kommer inte att vara möjligt utan prioriteringar kommer att behöva göras.

För att få en uppfattning om hur hög avgiften blir för verksamhetsutövare och hur mycket pengar detta innebär i intäkter har följande räkneexempel gjorts. Om fondavgiften motsvarade ungefär 10 % av FAPT-avgiften för anmälningspliktiga verksamheter och 10 % av vad anmälningspliktiga verksamheters tillsynsavgift beräknad från SKL:s taxebilaga, givet vissa antaganden⁷¹ skulle fonden ha årliga intäkter på cirka 55 miljoner. Denna kvantifiering är endast avsedd att tjäna som exempel.

Kostnaden per anläggning är avsevärt högre för tillståndspliktiga verksamheter, vilket kan förklaras med att de antas ha en högre föroreningsrisk. Dessutom är kostnaderna för efterbehandling av eventuella föreningar generellt sett betydligt högre för större anläggningar än för mindre.

5.4.4 Användning av fondens medel

Fonden ska finansiera efterbehandlingsåtgärder för föreningar där det finns en identifierad ansvarig som saknar betalningsförmåga. Det innebär att den ansvarige har försatts i konkurs. För att minimera utredningar om när i tid föreningar uppkommit föreslås att för verksamhetsutövare som ingår i avgiftskollektivet så bör alla föreningar som uppkommit efter den 30 juni 1969 kunna finansieras via fonden.⁷²

Det är inte förenligt med statliga avgiftsprinciper att belasta ett avgiftskollektiv med kostnader för åtgärder som ligger utanför den egna verksamheten. Därför kan fondens intäkter inte finansiera föreningar som uppkommit från verksamheter som avvecklats innan fondens inrättande.

Av samma skäl kan fondens medel heller inte finansiera efterbehandling av föreningar som uppkommit av verksamheter som inte tillhör avgiftskollektivet, till exempel U-verksamheter.

Samma prioriteringsgrunder som används för bidrag till efterbehandling som finansieras med det statliga anslaget bör lämpligtvis användas för prioritering mellan åtgärder som finansieras med medel från fonden. Dessa prioriteringsgrunder finns beskrivna i den nationella planen.⁷³ Den nationella planen syftar till att ge en tydlig dialog mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna och en förståelse för hur Naturvårdsverket fördelar bidragen. Det är viktigt att resurser allokeras där de gör

⁷¹ Antaget högst antal timmar i varje spann och en timkostnad på 1000 kr.

⁷² För verksamhetsutövare där verksamheten bedrivits redan innan den 1 juli 1969 kvarstår fortfarande utredningar för att härleda när och hur föreningen uppkommit, för att fastställa ansvar.

⁷³ Se <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Forenadenade-omraden/Nationell-plan-for-efterbehandling/>

mest miljönytta. För att ett objekt ska komma ifråga för prioritering måste ett antal grundförutsättningar vara uppfyllda: ansvaret ska vara utrett och det ska finnas en huvudman som kan genomföra åtgärderna. Naturvårdsverket prioriterar sedan mellan objekten, med beaktande av miljö- och/eller hälsoskydd, oftast båda. Vidare finns olika urvalskriterier som är vägledande vid beslut om bidrag från det statliga anslaget. Dessa kriterier, liksom grundkriteriet att beakta miljö- och hälsoskydd, bör även vara vägledande vid prioritering mellan åtgärder som ska finansieras med medel från fonden.

Utöver att de är så kallat tillsynsdrivna är ytterligare en prioriteringsgrund i nationella planen användning av ny teknik i syfte att minska deponerade massor. Det bör inte vara en målsättning att löpande förbruka samtliga medel i fonden. En viss del kan sparas för högre prioriterade objekt i framtiden i syfte att uppnå en effektiv hantering av fondens medel över tid.

5.4.5 Administration av fonden

Detta förslag för administration av fonden för efterbehandling bör ses som ett exempel, alternativa administrativa lösningar är tänkbara. Exemplet utnyttjar och bygger till stor del på existerande system och rutiner. Genom att bygga på befintliga system möjliggörs goda förutsättningar för att skapa en effektiv organisation.

5.4.5.1 EXEMPEL PÅ FONDADMINISTRATION

Naturvårdsverket är den centrala myndighet som leder arbetet med efterbehandling av förorenade områden i Sverige. I detta ingår bland annat ansvaret för den nationella samordningen och prioriteringen. Denna verksamhet har alltså samma mål som fonden: förbättrad efterbehandling av förorenade områden. Det finns därför betydande möjligheter att utnyttja samordningsfördelar om fondens organisation och verksamhet kan knytas till Naturvårdsverkets nationella roll i efterbehandlingsarbetet.

Naturvårdsverket har redan idag ett fungerande system för ersättning till efterbehandlingsåtgärder från det statsfinansierade anslaget. Den mest effektiva administrativa fondadministrationen borde därför vara att integrera arbetet med de fondbaserade ersättningarna i det administrativa system som redan finns på plats. På Naturvårdsverket finns redan sakkompetens inom miljöområdet, administrativ kompetens för handläggning av ärenden och juridisk kompetens i bedömning av ärenden kopplade till insolventa verksamheter.

Att förlägga fondens administration till Naturvårdsverket är således en effektiv lösning. Samtidigt noteras att lösningen kräver aktsamhet för att skydda fondens integritet. Det är viktigt att fondens medel hålls reserverade för sitt ändamål och att fördelningsbesluten strikt följer villkoren för ersättning. För detta krävs en tydlig gräns mellan statsanslaget för efterbehandling och fondens medel. De två intäktskällorna får inte blandas ihop och ska användas för olika typer av områden.

Exemplet bygger vidare på att tillsynsmyndigheter, både kommuner och länsstyrelser, årligen samlar in avgifter från de anläggningar som de har tillsynsansvar för och betalar in detta till Naturvårdsverket. Då tillsynsmyndigheterna redan tar ut avgifter från verksamheterna för tillsyn bör uppbörden av fondavgifter kunna integreras i uppbörden av tillsynsavgifter. På detta sätt undviks kostnader för att utveckla ett separat uppbördssystem för fondavgifter och mer pengar kan istället nyttjas för efterbehandling av förorenade områden. Detta system bygger på att kommunerna är beredda att medverka i uppbörden av den statliga avgiften. Naturvårdsverket behöver ett årligt underlag från uppbördsmyndigheterna med uppgift om avgiftspliktiga anläggningar och deras MPF-koder för att kunna följa upp och kontrollera uppbörden samt garanterna en rättsäker tillämpning.

Länsstyrelser och kommuner⁷⁴ kan sedan ansöka om medel ur fonden för efterbehandlingsprojekt av förorenade områden. Tillsynsmyndigheterna har erfarenhet av huvudmannaskap då tilldelningen av statsanslaget idag fungerar på liknande sätt, och även från saneringsförsäkringen var det tillsynsmyndigheter som ansökte om pengar. Den administrativa bördan för tillsynsmyndigheterna bedöms bli lättare än vad den var under saneringsförsäkringen, då den senares snäva tidsgräns är borttagen. Dessutom är fondens hela syfte är att öka takten i saneringsarbetet, till skillnad från försäkringsbolaget som hade kommersiella krav. Dessutom är de redovisningsmässiga kraven på en statlig fond mer omfattande. Detta leder till att en statligt förvaltd efterbehandlingsfond är ett mer transparent sätt att hantera medel för efterbehandling än vad en obligatorisk, kommersiell försäkring är.

Figur 6 är en förenklad illustration över hur exemplets flöden av inbetalningar, ansökningar och utbetalningar föreslås gå till.

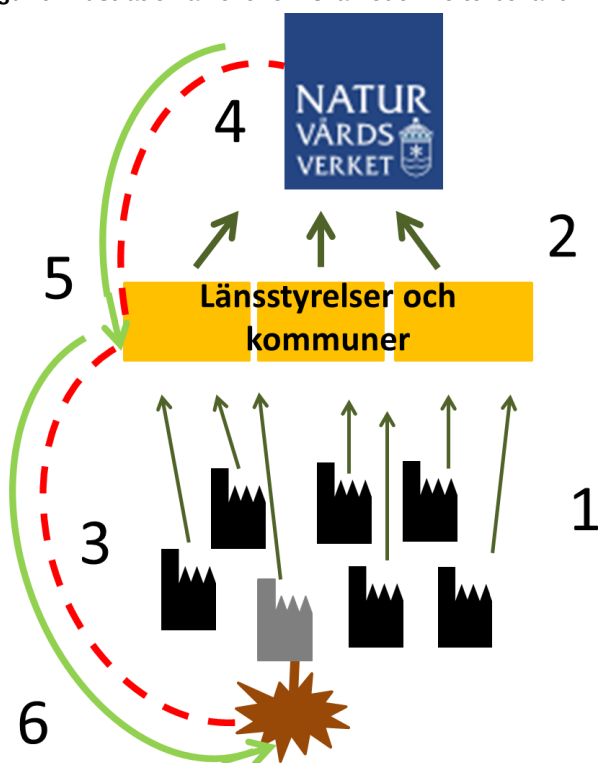
- Steg 1: Avgiftskollektivet betalar in avgifter som är baserade på föroreningsrisk till sina respektive tillsynsmyndigheter (länsstyrelse och/eller kommun).
- Steg 2: Tillsynsmyndigheten betalar fondavgifter till den centrala fondförvaltningen på Naturvårdsverket.
- Steg 3: Tillsynsmyndigheterna tillsynar sina verksamheter och upptäcker föroreningsskador.
- Steg 4: Om en föroreningsskada⁷⁵ upptäcks där ansvarig verksamhetsutövare ingår i avgiftskollektivet och är insolvent ansöker kommun eller länsstyrelse om medel från efterbehandlingsfonden.

⁷⁴ I ett statligt finansierat efterbehandlingsprojekt kan en kommun, länsstyrelse eller annan myndighet vara huvudman. Detta framgår av 10 a § i bidragsförordningen (SFS 2004:100). Samma ordning kan gälla för huvudmannaskap vid efterbehandling av objekt med medel från fonden.

⁷⁵ Eller eventuell föroreningsrisk.

- Steg 5: Om kommun eller länsstyrelsens ansökan beviljas betalar fondförvaltningen på Naturvårdsverket ut medel för efterbehandling.
- Steg 6: Kommun eller länsstyrelser agerar huvudman i efterbehandlingsarbetet och avhjälper föroreningsskadan.

Figur 6. Illustration av ekonomiska flöden i efterbehandlingsfond



5.4.5.2 REGELVERK

De statliga regelverken behöver anpassas på flera beslutsnivåer, från myndighet till regering och riksdag. Berörda regelverk omfattar bland annat lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter, regeringsbeslut, förutom de olika generella regelverk som också styr i tillämpliga delar (RF, avgiftsförordningen, FÅB, statens ekonomiadministrativa regler och förordningar med flera.).

Översikt över författningsstöd och andra styrdokument för en avgiftsfinansierad fond och ersättning för efterbehandling av förorenade områden hittas i tabell 3.

Tabell 3. Förändringar i regelverk med mera

Beslutsnivå	Regelverk/ författning	Regelverkets titel / rubrik	Regelverkets innehåll
Riksdagen	Lag	Tillägg i lagen om avgifter och ersättning för efterbehandling av förorenade områden	• Avgiftsområdet och grunderna för avgiften • Avgiftsskyldigheten • Bemyndigande till regeringen att bestämma avgiften och föreskriftsrätt

			till myndighet • Implicit stöd för fond med specialdestinerade medel • Ersättningsrätten
Regeringen	Förordning	Tillägg i förordning (2004:100) om avhjälpande av föroreningskador och statligt stöd för sådant avhjälpande	• Avgiftsskyldiga definieras • Avgiftens storlek, konstruktion och ekonomiska mål • Avgiftsuttaget och avgiftsmyndigheter • Fondering, redovisning och disposition m.m. av intäkter • Ersättningsvillkoren, åtgärder, tidsgränser • Förfarandet vid ansökan om ersättning och prövning av ansökan • Formerna för ersättningsbesluten • Utbetalning och redovisning av ersättning • Ersättning för administrativa kostnader • Uppbördsmyndigheters uppgifts- och redovisningsskyldighet • Naturvårdsverkets föreskriftsrätt • Årlig lägesbeskrivning av arbetet med att avhjälpa föroreningskador (jfr 2004:100) • Överklaganderätt till domstol av ersättningsbeslut
Regeringen	Regleringsbrev Regerings-beslut	Återrapporteringskrav i ÅR Årlig redovisning över fonden för efterbehandling	• Årets användning av fördelade fondmedel Redovisning till regeringen över fondens inkomster och utgifter samt kassahållning
Naturvårdsverket	Föreskrifter (NFS) <i>Stöd av lag och förordning</i>	Föreskrifter om avgifter och ersättning ur fonden	• Rutiner för uppbörd av avgift • Uppgiftsskyldighet för myndigheter • Förfaranden vid ansökan om ersättning • Naturvårdsverkets prövning m.m.

5.5 Riskanalys

En fond för ökad finansiering av efterbehandling av förorenade områden där det finns en ansvarig som saknar betalningsförmåga syftar till att öka tillgängliga

medel för efterbehandling. Förslaget syftar inte till att påverka incitamentsstrukturen och bedöms inte heller påverka verksamheters incitament för att förorena.

För att inte försvaga incitamentsstrukturen är det därför viktigt att verksamhetsutövaren är insolvent; att denne är försatt i konkurs. Att driva verksamhetsutövare i konkurs för att frigöra medel för efterbehandling av förorenade områden är en flaskhals och ett resurskrävande arbete för tillsynsmyndigheterna. Detta villkor är ändå motiverat då det är nödvändigt för att säkerställa att förorenaren har incitament att minimera sina föroreningar under pågående verksamhet, då det är denne som också ska bekosta efterbehandlingen.⁷⁶

Farhågor har framförts att tillsynsmyndigheternas kapacitet är ett hinder för att öka antalet projekt i genomförandeskedet. Ett ökat finansiellt tillskott till åtgärder för efterbehandling leder inte per automatik till att fler objekt blir åtgärdade eller att genomförandet kan ske snabbare. För att få full utväxling av en ökad finansiering krävs därför att kapaciteten för handläggning och huvudmannaskap hos länsstyrelser och kommuner anpassas till resurstillskottet. I praktiken innebär detta att länsstyrelser och kommuner bör kunna finansiera sitt huvudmannaskap med hjälp av fondens medel.

5.6 Konsekvensutredning

Föreslaget om att inrätta en fond för efterbehandling av förorenade områden syftar till att öka tillgängliga medel för efterbehandling. Fondens medel får användas till miljöförbättrande åtgärder genom att täcka kostnader för efterbehandling av förorenade områden, men kan bara fördelas till kostnader som orsakats av verksamhetsutövare som tillhör den betalande gruppen. Fondens kostnader bärs av den grupp som betalar till fonden, det vill säga att betalningsansvaret för en skada delas mellan alla i gruppen.

Ersättningen från fonden får träda in när ansvarig för miljöskadan är insolvent och inte kan betala för uppkomna skador. Det innebär att det ska finnas en ansvarig verksamhetsutövare som, efter fondens inrättande, gått i konkurs och därigenom saknar betalningsförmåga. Ett villkor är också att föroreningarna i huvudsak ska ha uppkommit efter den 30 juni 1969.

Genom att öka finansiering av förorenade områden där det finns en ansvarig frigörs medel i statsanslaget för att finansiera historiska föroreningar samt föroreningar där identifierad ansvarig inte finns. Fonden för efterbehandling kommer att påverka tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter, länsstyrelser, kommuner, Naturvårdsverket och framförallt miljöskyddet.

⁷⁶ Om medel beviljas utan att konstaterad konkurs föreligger så är det att betrakta som en form av subvention eller samfinansieringslösning med statliga medel. Nackdelarna med en sådan lösning diskuteras mer utförligt i avsnitt 7.2.1.6.

5.6.1 Utformning av förslaget och övervägda alternativa lösningar

Varför Naturvårdsverket valt att föreslå just en fond framför andra tänkbara möjliga finansieringslösningar, till exempel skatt eller försäkring, motiveras i bilaga 3.

Förslaget är att fonden ska finansieras med hjälp av avgifter från tillstånds- och anmälningsskyldiga verksamheter och att verksamheters avgift ska baseras på sektorns föroreningsrisk. Exempel på administration innebär vidare att fonden förvaltas av Naturvårdsverket. Uppbörderna av avgifterna går via verksamheternas tillsynsmyndigheter. Länsstyrelser och kommuner kan sedan söka pengar från fonden för att efterbehandla förorenade områden i sitt område. Då förslaget involverar ett stort antal aktörer har olika utformningar övervägts, både vad gäller avgiftskollektivet, avgiftsutformning och -uppbörd och den centrala administrationen.

5.6.1.1 AVGIFTSKOLLEKTIVET

Avsikten med fonden för efterbehandling är att den ska fungera som en försäkring för staten, en försäkring som faller ut när verksamhetsutövare som förorenat mark saknar betalningsförmåga att efterbehandla området. Fonden skulle därför helst inkludera samtliga verksamheter där det föreligger en föroreningsrisk och ingen alternativ finansieringslösning finns.

Som förslaget är utformat omfattar fonden enbart tillstånds- och anmälningsskyldiga verksamheter. Förslaget missar alltså samtliga verksamheter som har mer begränsad eller obefintlig tillsyn av myndigheter. U-verksamheter och verksamheter som inte ens nämns i MPF kan ha stor potentiell föroreningsrisk. En typ som tagits upp som exempel är småbåtshamnar, där den potentiella föroreningsrisken är hög, liksom kostnaderna för efterbehandling. Orsaken till urvalet för avgiftskollektivet är praktiska och kostnadsmässiga. Det finns nationella och kommunala register för tillstånds- och anmälningsskyldiga anläggningar, men inte för U-verksamheter eller andra potentiella förorenare.

Detta innebär att fondens medel enbart kan finansiera föroreningar från tillstånds- och anmälningsskyldiga verksamheter då det inte är förenligt med statliga avgiftsprinciper att belasta ett avgiftskollektiv med kostnader för åtgärder som ligger utanför den egna verksamheten. På grund av detta har ett utvidgat avgiftskollektiv övervägts men att på ett rättssäkert sätt säkerställa detta har inte ansetts vara kostnadsmässigt motiverat. Fondens medel bör i första hand användas till efterbehandlingsåtgärder, inte till att kontrollera avgiftskollektivet.

5.6.1.2 UPPBÖRD AV AVGIFTER

I exempelförslagets utformning fungerar tillsynsmyndigheterna, länsstyrelser och kommuner, som uppbördsmyndigheter för avgiften.

En alternativ lösning för uppbörd av avgifter skulle kunna vara att staten avgiftsbelägger myndigheterna som i sin tur får kompensera sig genom motsvarande avgiftsuttag från verksamhetsutövarna. Detta kan motiveras utifrån att det är tillsynsmyndigheterna som sedan kommer att kunna ansöka om medel ur fonden. Denna lösning avfärdades då det är en tveksam konstruktion utifrån gällande statliga avgiftsprinciper. Dessutom är det verksamhetsutövarna som riskerar att förorena, således bör avgiften kunna kopplas direkt till dem enligt principen om att förorenaren betalar. Dessutom är det, ur både författningsmässig och administrativ synvinkel, en krånglig lösning för avgiftsuttaget.

En ytterligare lösning som övervägts är att den centrala fondförvaltningen blir bemyndigas att ta ut den statliga avgiften direkt från verksamhetsutövarna. Detta förutsätter att den centrala administrationen har ett avgiftsunderlag, vilket bygger på att kommunerna rapporterar in listor över anmälningspliktiga verksamheter. Nackdelarna med denna lösning är den tillkommande administrationsbördan. Denna konstruktion skulle kräva att en helt ny uppbördsadministration byggs upp, vilket skulle bli mer kostsamt än gällande förslag.

Underlaget för debiteringen finns redan hos tillsynsmyndigheterna. För vissa kommuner kan ändå kravet innebära förändringar i deras uppbördssystem och det medför även ökade hanteringskostnader. Kommunerna kan komma att behöva komplettera sina faktureringsrutiner och i övrigt anpassa de administrativa funktionerna, eftersom de har sina egna system och rutiner.

5.6.1.3 CENTRAL ADMINISTRATION

En styrka med en statligt förvaltd fond är den transparens kravet på statlig redovisning och offentlighetsprincipen innebär. Det kommer att vara möjligt att följa hur fondens medel fördelas.

Exempelförslaget innebär att den centrala administrationen och själva fondförvaltningen ska ligga under Naturvårdsverket. Orsaken till att just Naturvårdsverket lyfts som exempel är på grund av de samordningsfördelar som finns med statsanslaget. Myndigheten har dessutom erfarenhet av liknande fondförvaltning (till exempel Batterifonden). De kostnadsmässiga fördelarna med att förlägga fonden på Naturvårdsverket är därför stora. Samtidigt innebär denna förvaltning att man noga måste skydda fondens integritet så att medlen hålls åtskilda från statsanslaget.

Avgiftssystemet

Den löpande administrationen av avgiftssystemet blir relativt begränsad hos

Naturvårdsverket. Samtidigt är det en ny uppgift, som idag inte har någon uppbyggd organisation och rutiner som behöver implementeras med information hos uppborndsmyndigheterna.

Naturvårdsverket bör också få en kontrollfunktion för uppföljning av uppbornden av avgiften. Som stöd behöver Naturvårdsverket då ta fram en årlig sammanställning över samtliga tillstånds- och anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter i landet. Sammanställningen är baserad på inlevererade uppgifter från länsstyrelser och kommuner. Om länsstyrelserna svarar för insamlingen och sammanställningen från länets kommuner, så minskar det arbetsbördan för Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket skulle också bli ansvarig myndighet för avgiften. I det ingår bland annat uppgiften att ta fram underlag inför regeringens beslut om avgiftsnivåer. Verket blir även ansvarigt för att redovisa avgiftsintäkterna och administrationskostnaderna för avgiftssystemet.

Fonden och ersättningssystemet

Naturvårdsverket får ansvaret för att bereda ansökningsärenden och besluta om ersättning från fonden. Det är i stort sett likartade ansökningsärenden, som Naturvårdsverket redan idag handlägger. De nya finansieringsmöjligheterna kan dock leda till en ökad volym av ärenden, som även innehåller delvis annorlunda juridiska bedömningsmoment. I viss mån kan den juridiska bedömningen komma att förenklas om ansvarsfrågan i dessa ärenden redan är avgjord. Sammantaget bedöms ändå förslaget innebära att Naturvårdsverket få hantera en ökad ärendevolym och samtidigt fördela från en större medelsram till åtgärder för efterbehandling.

I anslutning till ärenden som gäller direkta avhjälpandeåtgärder förekommer även behovet av undersöknings-, utrednings- och uppföljningsåtgärder.

Om möjligheter till klagorätt och överprövning av avgifts- och ersättningsbeslut medges kan det innebära en viss måltillströmning till domstol, som även påkallar myndigheternas medverkan och tar deras resurser i anspråk.

Den nya ärendekategorin ska även integreras i Naturvårdsverket övergripande planering av saneringsåtgärder i strategier, nationella planen och prioriteringar samt i verkets vägledning till länsstyrelser och kommuner. Verket får även ansvaret för utvärdering av effekterna av ersättningen.

Administrationen av systemet ökar också i form av utbetalningar, årlig redovisning, uppföljning med mera av fondens ersättningar och verksamhet.

5.6.2 Konsekvenser för avgiftskollektivet

Konsekvensen för avgiftskollektivet är att en avgift ska betalas till fonden.

Avgiften är avsedd att spegla föroreningsrisken. Risk är en kostnad och därför bör förorenarna stå för denna. Avgiften kan sättas i relation till avgifterna för tillsyn och prövning som regleras i FAPT. Avgiftsuttaget och dess utformning är att avgiften är enhetligt oavsett ansvarig tillsynsmyndighet.

Fonden ska inte påverka verksamhetsutövarens incitament att förorena eller tvärt om minimera sina föroreningar, förslaget är därmed åtgärdsneutralt. Däremot stärker fondens existens incitamenten att på annat sätt *finansiera* sina föroreningar. Verksamheter som kan visa att de ställer ekonomiska säkerheter, har en motsvarande/bättre finansierad branschlösning eller annan finansieringslösning bör vara undantagna från att betala in medel till fonden. På så sätt förväntas fonden stimulera andra finansieringsalternativ något, en effekt som inte är det huvudsakliga syftet men en eftersträfvansvärd och positiv effekt.

5.6.3 Konsekvenser för Naturvårdsverket

Om Naturvårdsverket får ansvar för att förvalta fonden innebär detta ökade kostnader. Det finns anledning att skilja på de inledande utvecklingskostnaderna för de administrativa systemen och de löpande kostnaderna för den administrativa hanteringen (drift och underhåll). I ett initialt skede uppstår utvecklingskostnader för att bygga upp och implementera systemen.

Utöver utvecklingskostnader tillkommer löpande kostnader för administration och hantering av fonden i form av inkommande ärenden och ersättningar till fondens ersättningssystem. Det är förenligt med regelverket att den myndighet som förvaltar fonden kompenserar sig för sina administrativa kostnader genom att belasta fondens tillgångar. Nivå för detta uttag ska i så fall avgöras i samråd med Ekonomistyrningsverket.

Omfattningen av kostnaderna är svåra att uppskatta, särskilt som förslaget enbart är skisserat.⁷⁷

5.6.4 Konsekvenser för länsstyrelser och kommuner

För länsstyrelser och kommuner innebär fonden för efterbehandling ökade kostnader dels för avgiftssystemet, dels för huvudmannaskap. För huvudmannaskap kommer länsstyrelser och kommuner att kunna kompensera sig genom att söka medel ur fonden.

⁷⁷ Personligt meddelande: Carl Mikael Strauss, sektionschef på genomförande avdelningen för Klimatklivet och förorenade områden på Naturvårdsverket, bedömer att Naturvårdsverket har den kompetens kring förorenade områden, juridik, administrationen och ekonomihantering som krävs för förvaltning av en efterbehandlingsfond. För att få en uppfattning om kostnaderna exemplifierar han med det ökade anslaget för sanering av områden för bostadsbyggande på 300 miljoner kronor. För den anslagsökningen har Naturvårdsverket budgeterat tre personår. En fond kräver mer administration och han bedömer därför att tre till fem personår skulle krävas i ett uppbyggnadsskede. Tre personår motsvarar också de löpande kostnaderna för administration och hantering av Batterifonden på Naturvårdsverket.

Länsstyrelserna behöver anpassa sina system och rutiner för uppbörd av tillsynsavgiften till att även omfatta fondavgiften. Administrationen innefattar register, system, rutiner för bland annat underlag till debitering och fakturering samt information till de tillståndspliktiga verksamheterna som är avgiftsskyldiga. Länsstyrelserna behöver modifiera sina IT-system med nya avgiftskoder. Länsstyrelsen bedömer att det, trots allt, är en ganska enkel åtgärd att anpassa de administrativa systemen och rutinerna. Länsstyrelserna får dessutom administrativa kostnader för att årligen handlägga uppbörden av avgifterna från företagen. Det går inte att bortse ifrån att även uppgifter som förelägganden vid utebliven betalning och indrivning av obetalda avgifter kan komma att kräva resurser.

Också kommunerna behöver komplettera sina faktureringsrutiner och i övrigt anpassa de administrativa funktionerna, eftersom de har sina egna system och rutiner. Kommunerna som tillsynsmyndigheter är de som har de direkta kontakterna mot de avgiftspliktiga verksamheterna. Det betyder också att kommunerna måste avdela resurser för informationsspridning och dialog med företagen om den statliga avgiften. Kommunerna måste dessutom göra årliga sammanställningar (register och system) över de anmälningspliktiga verksamheter som är avgiftsskyldiga.

5.6.5 Konsekvenser för miljöskyddet

En förutsättning för att saneringar ska komma till stånd är att det finns ekonomiska medel tillgängliga.

Naturvårdsverket får årligen in ansökningar där kommuner och länsstyrelser ansöker om medel för kostnader som uppkommit på grund av verkställighet eller rättelse på felandes bekostnad.⁷⁸ Rättelse kan användas om det behövs en snabb åtgärd för att undanröja en hälso- eller miljörisk och man gör bedömningen att det är troligt att ett föreläggande eller förbud inte kommer att följas. Om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador finner att rättelse bör göras genast kan beslut om rättelse meddelas utan föregående föreläggande eller förbud.

Naturvårdsverket kan betala ut medel även om det finns en ansvarig. Under senare år har Naturvårdsverket betalat ut stora belopp för efterbehandling av några få gruvverksamheter. Att sanering för ett enskilt objekt uppgår till så stora belopp hör visserligen till undantagen, men det har fått som praktisk konsekvens att några få objekt under några få år har tagit en ansevärd del av det totala anslaget i anspråk. Vanligtvis inkommer mindre ansökningar där Naturvårdsverket bekostar en åtgärd. Naturvårdsverket har betalat ut cirka 40 miljoner det senaste decenniet i dessa typer av mindre ärenden (d.v.s. ej gruvorna), de uppgår till något eller några objekt per år.

⁷⁸ Det vill säga att ansvarig finns.

Att få objekt av mindre art nått Naturvårdsverket avspeglar dock inte nödvändigtvis den faktiska problematiken ute i kommunerna. När Naturvårdsverket fattar beslut om utbetalningar för kostnader som uppkommit på grund av rättelse eller verkställighet måste fortfarande ärendet vara nationellt prioriterat. Ett ärende kan därmed ha högsta prioriterat hos en kommun, men lägre prioritet i länet eller ännu lägre prioritet nationellt. Ärenden kan då ”fastna” hos de olika myndigheterna som hanterar föroreande områden. Ibland kommer de inte vidare från kommunen för att de inte anses vara prioriterade hos länsstyrelsen. När ansökan väl inkommit till Naturvårdsverket behöver det inte heller bli prioriterat. Statsanslaget är i första hand avsett att bekosta saneringar av gamla miljöskulder, det vill säga områden som är föroreande innan miljöbalken eller den första miljölagstiftningen infördes (se kapitel 2). Medlen för att bekosta åtgärder för eller saneringar av områden där det finns en ansvarig som borde bekosta efterbehandlingen, tränger därför undan sanering av historiska miljöskulder.

Små områden där det behövs medel för att minska eller undanröja risken för att en föroreningskada ska uppstå kan i förlängningen blir större och mer problematiska om inte åtgärder vidtas. En del föroreningar är persistenta⁷⁹ och sprids över tid om de inte åtgärdas. Hamnar de i vatten kan de spridas fortare och kan då vara svårare att efterbehandla, framtidens miljöproblematik är dessutom komplicerad att förutspå.

Även i framtiden kommer det sannolikt att finnas ett antal verksamhetsutövare som är ansvariga men som saknar betalningsförmåga. Förslaget om fond ger miljönytta genom att möjliggöra finansiering av efterbehandling där det finns en identifierad ansvarig. Det innebär att det statliga anslaget inte behöver belastas för dessa verksamheter. Detta innebär en höjd takt i efterbehandlingsarbetet av förorenade områden.

⁷⁹ Persistenta = motståndskraftiga mot nedbrytning.

6 Sammanfattande bedömning av föreslagna finansieringslösningar

I detta kapitel redovisas hur Naturvårdsverket har svarat på uppdraget och vilka de huvudsakliga skälen för förslagen är. Vidare redogörs för de bedömningar som gjorts när det gäller kostnader och nyttor ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Slutligen tas ytterligare behov av utredning upp.

6.1 Så har Naturvårdsverket svarat på uppdraget

Naturvårdsverket har haft i uppdrag att ta fram förslag till nya finansieringslösningar för efterbehandling av förorenade områden. Syftet med förslagen är att bidra till en ökad takt i saneringsarbetet för att kunna nå miljökvalitetsmålet om giftfri miljö. För att säkerställa finansieringsförslagets kostnadseffektivitet har ett antal bedömningskriterier ställts upp vilka är att förslagen så långt det är möjligt ska utformas enligt principen om att förorenaren betalar, stärka incitament att minimera föroreningar samt vara praktiskt genomförbara och att administration och utredningstider minimeras.

Med hjälp av dessa kriterier har Naturvårdsverket tagit fram två förslag som skapar förutsättningar för att inte bara öka takten i efterbehandlingsarbetet utan även förebygga att medel saknas för efterbehandling av förorenade områden. I och med dessa förslag skapas bättre förutsättningar för att på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt nå både etappmål för efterbehandling av förorenade områden och det långsiktiga miljökvalitetsmålet om giftfri miljö.

Naturvårdsverket föreslår två olika sätt att öka finansiering för efterbehandling av förorenade områden:

- att verksamhetsutövare som omfattas av förordning (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll upprättar en plan för sanering, och
- att alla anmälnings- och tillståndspliktiga verksamhetsutövare betalar in avgifter till en statligt administrerad fond för bidrag till efterbehandling i de fall det finns en ansvarig men som saknar betalningsförmåga.

Båda förslagen riktar sig mot i stort sett samma verksamhetsutövare, A-, B- och C-anläggningar.⁸⁰ Förslagen styr dock mot två olika typer av kostnader/finansieringsansvar och kompletterar därmed varandra. De kan också genomföras var för sig, men det bör noteras att förslagen inte innebär risk för

⁸⁰ Avser verksamheter som inte sedan tidigare har krav på ställande av ekonomisk säkerhet.

dubbelstyrning i och med att de omhändertar olika problem i frågan om betalningsförmåga. Det kan dock finnas positiva effekter för fondförslaget som följer av det första förslaget om saneringsplaner. Om efterbehandlingskostnaden synliggörs för verksamhetsutövarna under pågående drift av verksamheten kan acceptansen för fondlösningen öka något då verksamhetsutövaren då blir medveten om den kostnad föreningen de facto innebär.

Naturvårdsverket vill understryka att det första förslaget innebär ett synliggörande av *redan existerande kostnader* i och med att saneringsplanen ska omfatta en plan för avhjälpande av redan konstaterade föroreningsskador. Dessa skador är verksamhetsutövaren enligt gällande regelverk redan skyldig att känna till och även skyldig att bära ekonomiskt ansvar för. Förslaget innebär därmed att förpliktelser som verksamhetsutövare redan har tidigareläggts och synliggörs.

Det faktum att dessa kostnader synliggörs i verksamhetsutövares redovisning ökar medvetenheten om dem och stärker incitamenten för verksamhetsutövare att minimera kostnaderna, det vill säga att incitamenten att vilja förebygga föroreningar stärks. Förslaget förväntas också förebygga bristande betalningsförmåga då avsättningar påverkar företagets kapitalstruktur. Det är dock inte möjligt att precisera förväntad effekt kvantitativt. Sist men inte minst innebär förslaget att efterbehandlingskostnaden blir en produktionskostnad bland andra, vilket innebär att miljökostnaden upphör att särbehandlas och därmed upphör att vara en ”dold kostnad” hos verksamhetsutövaren.

Naturvårdsverket bedömer vidare att förslaget kan genomföras mer effektivt om flera olika aktörer involveras för att exempelvis sprida information om förslaget och utveckla kostnadseffektiva lösningar för genomförande. Informationsspridning bedöms spela en stor roll för att stärka verksamhetsutövarnas medvetenhet om behovet av att internalisera miljökostnaden. Naturvårdsverket förordar därför en riktad informationsinsats till flera olika berörda aktörer i samband med att förslaget genomförs.

Förslaget om en fond för efterbehandling är ett sätt att internalisera kostnaden som risken som potentiellt förorenande verksamheter innebär för samhället. Förslaget är därmed att betrakta som en form av *försäkring för samhället mot att verksamhetsutövaren inte står för sina kostnader* vid bristande betalningsförmåga. Fonden kommer att öka tillgänglig finansiering för efterbehandling av förorenade områden där ansvarig saknar betalningsförmåga. En statlig fond bedöms fungera mer effektivt än tidigare miljöskadeförsäkring då regelverket för utbetalning av ersättning inte utformas med hänsyn till försäkringsgivarens lönsamhetskrav utan istället utformas för att uppnå en så samhällsekonomiskt effektiv användning av resurserna som möjligt. Inkomna medel kommer att betalas ut till efterbehandlingsåtgärder.

Det bör vidare understrykas att verksamhetsutövare som kan visa på en likvärdig eller bättre finansieringslösning exempelvis i form av frivilliga branschöverenskommelser i likhet med SPIMFAB undantas fondavgiften. Fonden stärker därmed verksamhetsutövares incitament att genomföra egna lösningar som inte kräver konkurs.

6.2 Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv överväger fördelarna

Båda förslagen är kostnadsdrivande för verksamhetsutövare i form av direkta och indirekta kostnader.

Förslagen kommer att ha störst påverkan för verksamhetsutövare som i dagsläget har ett stort genomförandeunderskott i förhållande till befintlig miljölagstiftning, bedriver verksamhet med hög risk för föroreningar eller har små eller inga möjligheter att överföra kostnadsökning på nästa marknadsled. Att avstå ifrån att realisera principen om att förorenaren betalar av ovanstående skäl är dock, ur samhällsekonomisk synpunkt, direkt olämpligt.

Samtidigt finns det positiva effekter för verksamhetsutövarna ur konkurrenssynpunkt. Om kostnaderna inte längre är dolda kommer de företag som i dagsläget undslipper kostnader genom ett genomförandeunderskott inte längre kunna snedvrida konkurrensen i förhållande till verksamhetsutövare som bär sina efterbehandlingskostnader löpande.

En minskad risk vid företagsförvärv är också en positiv effekt liksom att möjligheten för att kunna göra avsättningar förbättras. Det innebär att färre verksamhetsutövare löper risk att behöva försättas i konkurs till följd av för dem okända kostnader.

Eftersom föroreningar sker i så många olika slags branscher har det inte varit möjligt att inom ramen för detta uppdrag göra en fördelningsanalys för respektive bransch.

I kapitel 4 och 5 uppmärksammades att tillsynsmyndigheterna får nya uppgifter. Det gäller dels tillsyn av saneringsplaner, dels eventuell insamling av fondavgiften. Naturvårdsverket har i dialog med intressenter och experter inom tillsynsområdet stämt av risken för att förslagen innebär en stor arbetsbörda och funnit att en viss oro är befogad när det gäller tiden direkt efter ikraftträdandet.⁸¹ Risken har vägts mot nyttan, som bedöms vara högre i och med att tillsynsmyndigheternas arbete underlättas genom ökad transparens. Genom väl tilltagna tider för inlämnande av

⁸¹ Det finns idag ingen sammanställning över hur många verksamhetsutövare som redan i dagsläget upprättar saneringsplaner eller hur många som gör ekonomiska avsättningar för framtida efterbehandling. Utifrån antagandet om att de flesta verksamhetsutövarna inte vidtar sådana åtgärder i dagsläget bedömer vi dock att risken är stor för ett snabbt inflöde av ärenden.

saneringsplaner efter ikraftträdandet minskas risken för plötsliga arbetstoppar. Även Skatteverket bör kunna utföra sina kontroller inom ramen för befintliga resurser.

Det bör understrykas att de exempel som getts på totala inkomstbortfall för staten är en uppskattad taknivå som dessutom ska slås ut på ett okänt – sannolikt mycket stort – antal år.

6.3 Ytterligare utredningsbehov

Upprättande av en efterbehandlingsfond skulle innebära ökade medel för efterbehandling av förorenad mark och därmed möjliggöra en snabbare takt i detta arbete. Som nämndes i kapitel 5 kräver förslaget att ytterligare specificeringar och avvägningar bör göras gällande val av avgiftsmodell, val av avgiftsnivå (i förhållande till ambitionsnivå) och val av ansvarig myndighet. Ytterligare utredning för specificering av förslaget och konsekvenserna av de val som görs är därför nödvändig.

Källor

- Artman H., Brynielsson J., Edlund L., Fallgren P., Forsberg L., Ghilagaber G., Gustavij J., Herzing M., Häckner J., Jacobsson A., Jacobsson E-M., Källmén H., Lindqquist S., Lundström A., Muren A., Sjöberg E., Thuresson B., Tjörnhammar E. & Wickström H. (2013): Effektiv miljötillsyn. Rapport 6558. Maj 2013 Naturvårdsverket.
- Bergström J. (2005): *Behjälplig eller beklaglig? En utvärdering av Saneringsförsäkringen*, Juridiska institutionen vid Uppsala universitet
- Carlberg, C., Henricson L. (2009): Delrapport Utvecklad finansiell styrning. *ESV 2009:13*, Ekonomistyrningsverket.
- EBH-portalen (2015): *Utvecklad och effektiviserad tillsyn över förorenade områden vid miljöfarliga verksamheter i drift*, hämtat 12/1 2016 från: <http://www.ebhportalen.se/ebh/SiteCollectionDocuments/%C3%96vrigt/PM%20EBH-tillsyn%20vid%20verksamheter%20i%20drift.pdf>
- Ekonomistyrningsverket (2004): Att avgränsa avgifter. *ESV 2004:17*.
- Europeiska kommissionen (2001): *Recommendation on recognition, measurement and disclosure of environmental issues in the annual accounts and annual reports of EU companies, 2001/453/EC*.
- Femrell A. (2013): Miljöfarlig verksamhet- avgifter och tillsyn. Delrapport 4 om regeltillämpning på kommunal nivå- Undersökning av Sveriges kommuner. *Näringslivets regelnämnd, NNR, Stockholm*.
- Grundfelt B., Flening, B., Enell, M., 2008, *Företagsekonomisk redovisning av markföroreningar*, Rapport 5835, Naturvårdsverket.
- Hansson F. (2015): *En avgiftsfinansierad fond för efterbehandling av förorenade områden, En utredning på uppdrag av Naturvårdsverket, Swedeval* Utvärdering. PM Naturvårdsverket NV-00315-15.
- Jirvell G., Gotting J., Lauridsen I., Pramhall C., Drefeldt C., & Arnel G., (2015): *Redovisning av miljöförpliktelser, IED- verksamheters skyldighet att redovisa miljöförpliktelser i den finansiella redovisningen*, Mark- och miljörättsbyrå & KPMG, rapport 2015:09. PM Naturvårdsverket NV-00315-15.
- Johansson M., Hedelius Bruu S., Asplind S., Backudd I. & Törngren A. (2013): Det svenska genomförandet av industriutsläppsbestämmelser med anledning av industriutsläppsdirektivet. *Fakta 8663. Juni 2013. Naturvårdsverket*.

- Naturvårdsverket (2009a): Att välja efterbehandlingsåtgärd, En vägledning från övergripande till mätbara åtgärds mål. Rapport 5978. September 2009.
- Naturvårdsverket (2009b): Riktvärden för förorenad mark. Modellbeskrivning och vägledning Rapport 5976. September 2009.
- Naturvårdsverket (2010): Riskbedömning av förorenade områden, En vägledning från förenklad till fördjupad riskbedömning. Rapport 5977. Januari 2010. Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket (2013): Samhällsekonomisk analys av etappmål för efterbehandling av förorenade områden. PM. NVV-00336-13
- Naturvårdsverket (2014): Nationell plan för fördelning av statliga bidrag för efterbehandling. Rapport 6617, juni 2014.
- Naturvårdsverket 2015: Skrivelse 2015-04-28: Lägesbeskrivning av arbetet med efterbehandling av förorenade områden. NV-03557-14.
- Skår N. (2014): *Identifiering och hantering av miljörisker vid köp av bolag och verksamheter- en handbok*. Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Sveriges kommuner och landsting (2013): Taxebilaga 2 Avgiftsklasser för miljöfarlig verksamhet och hälsoskyddsverksamheter. Hämtad på <http://skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/miljohalsa/taxa/miljobalken.2222.html>. Citerad 2016-01-15.
- Svensk Bensinhandel och Bassai konsult AB (2015): Bensinhandelns saneringsansvar, ett lösningsförslag, 15 dec 2015
- Vaughan-Morris G. (2014): *The Impact of Accounting Rules and Practices on Resource Efficiency in the EU*, The European Commission, Ref: ED59252

Offentligt tryck

- Bokföringslagen (1999:1078)
- Budgetlag (2011:203)
- Lag (1990:1332) om avgifter för miljöfarliga batterier
- Årsredovisningslag (1995:1554)
- Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag
- Förordning (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statligt stöd för sådant avhjälpande
- Förordning (2008:834) om producentansvar för batterier

Förordning (2012:259) om miljö sanktionsavgifter

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform

Prop. 1991/92:100 Regeringens proposition med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93.

Prop. 2008/9:217 Miljöbalkens försäkringar och avhjälpande av förorenade områden m.m.

Prop. 2010/11:40 En reformerad budgetlag

Rådets fjärde direktiv 78/660/EEG av den 25 juli 1978 grundat på artikel 54.3 g i fördraget om årsbokslut i vissa typer av bolag

Rådets sjunde direktiv 83/349/EEG av den 13 juni 1983 grundat på artikel 54.3 g i fördraget om sammanställd redovisning

Internet och databaser

Ekonomistyrningsverket: EA-boken hämtat 13/1 2016 från:

[http://www.esv.se/Verktyg--](http://www.esv.se/Verktyg--stod/EAboken/?page=eabok_ch_4_sec_Myndigheters%2520bokf%25C3%25B6ring)

[stod/EAboken/?page=eabok_ch_4_sec_Myndigheters%2520bokf%25C3%25B6ring](http://www.esv.se/Verktyg--stod/EAboken/?page=eabok_ch_4_sec_Myndigheters%2520bokf%25C3%25B6ring)

[http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-](http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2013/Fem-nya-etappmal/Efterbehandling-av-foroenade-omraden/)

[Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2013/Fem-nya-etappmal/Efterbehandling-av-foroenade-omraden/](http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2013/Fem-nya-etappmal/Efterbehandling-av-foroenade-omraden/)

<http://www.miljomal.se/Miljomalen/Alla-indikatorer/Indikatorsida/?iid=56&pl=1>

E-post

Torvald Bergström, Sweco, 2015-12-09

Nicholas Jackson, WSP 2015-12-09

Susanne Karlsson, Länsstyrelsen i Östergötland, 2015-12-09

Elin Löfroth, Länsstyrelsen i Jönköping, 2015-12-07

Leo Mille, Tyréns. 2015-12-15

Carl-Michael Strauss, Naturvårdsverket 2015-12-04

Muntliga källor

Lisa Arnwald Storm, Länsstyrelsen i Örebro

Urban Bjergert, rättslig expert, Skatteverket, Huvudkontoret, rättsavdelningen

Urban Lindqvist, Länsstyrelsen Västra Götaland

Kristian Nordström, Vänersborgs kommun

Patrik Karlsson, Landskrona kommun

Bilaga 1 Uppdraget

Utdrag ur regleringsbrev för Naturvårdsverket för 2015 (s. 5).

Källa: Naturvårdsverket, ärendenr. NV-08823-14

Sanering och materialutvinning vid nedlagda avfallsanläggningar

Naturvårdsverket redovisade den 20 december 2013 ett regeringsuppdrag om översyn av deponiskatten (Regeringskansliets dnr M2014/4/KE). Uppdraget genomfördes i samråd med Skatteverket. Naturvårdsverket ska som komplettering till det tidigare uppdraget, fortsätta översynen av deponiskatten. Detta uppdrag ska ske i samverkan med Skatteverket. Den tidigare ingivna redovisningen bör ligga till grund för denna fortsatta översyn. Myndigheterna ska, om lämpligt, föreslå ändringar inklusive författningsändringar eller andra förslag som gynnar sanering av nedlagda avfallsanläggningar samt utvinning av material och mineraler ur dessa (s.k. Landfill Mining). Hänsyn ska tas till ekonomiska möjligheter och den miljömässiga lämpligheten av sådan sanering och utvinning. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast den 1 november 2015.

Efterbehandling av förorenade områden

Naturvårdsverket ska utreda förutsättningar för och om möjligt föreslå nya finansieringsformer för kostnadseffektiv efterbehandling av förorenade områden där den ansvarige saknar betalningsförmåga för en efterbehandling. Myndigheten ska analysera och ge förslag till möjliga finansieringsmekanismer, till exempel branschinitiativ och fondlösningar såsom Svenska Petroleuminstitutets miljösaneringsfond (Spimfab). I uppdraget ingår även att analysera och föreslå rättsliga förutsättningar för myndigheter att ingå bindande avtal med verksamhetsutövare och fastighetsägare, bland annat med utgångspunkt i regeringens bedömning i propositionen Miljöbalkens försäkringar och avhjälpande av förorenade områden (prop. 2008/09:217).

Naturvårdsverket ska vidare föreslå de författningsändringar som kan vara nödvändiga för genomförandet av förslagen. Författningsförslagen ska åtföljas av en konsekvensutredning enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Uppdraget ska ske i dialog med de tillsynsmyndigheter, branschorganisationer och delar av näringslivet som av Naturvårdsverket anses vara berörda av uppdraget. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast den 31 januari 2016.

Förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem

Enligt direktiv 2008/98/EG om avfall ska Sverige ha system för spårbarhet och registerhållning. Naturvårdsverket ska analysera dagens avfallsflöden och hur de förväntas utvecklas, hur dessa avfallsflöden kan förväntas tas om hand samt hur kapaciteten för olika typer av avfallsbehandling kan förväntas utvecklas. Utifrån denna analys ska myndigheten utveckla avfallsstatistiken och föreslå hur dessa uppgifter kan samlas in och sammanställas kontinuerligt. Vidare ska myndigheten utveckla ett förslag på ett särskilt system för spårbarhet av framför allt

Bilaga 2 Fördjupad bakgrundsbeskrivning

Prioritering av objekt för efterbehandling

Föroreningarna kommer ifrån en mängd olika slags verksamheter och finns spridda över hela landet. Föroreningarna är också spridda över tid och vissa föroreningar kan dateras så långt bak som till svensk medeltid.⁸² Arbetet med att identifiera förorenade områden har pågått sedan 1990-talet. En förorening är en skada på naturen, men i vissa fall också en potentiell fara för djur- och växtliv och människors hälsa. Detta innebär att det finns olika motiv för och olika krav på efterbehandling beroende på vilken typ av förorening det handlar om och var den ligger någonstans. Förorenad mark är oftast orsakad av att miljöfarlig verksamhet bedrivits på platsen eller av olyckor. Det finns många olika typer av verksamhet som förorenar mark och vatten.⁸³

Riskklassningen bygger på Naturvårdsverkets metodik för riskklassning (MIFO), med vilken man bedömer risken utifrån föroreningarnas farlighet, föroreningsnivå, förutsättningar för spridning samt områdets och omgivningens känslighet och skyddsvärde, se tabell 5. De potentiellt förorenade områdena undersöks och delas in i riskklasserna 1–4. Riskklass 1 innebär högst risk och dessa områden anses mest angelägna för avhjälpande. Riskklass 4 är den minst akuta riskklassen och dessa områden anses utgöra en låg risk för negativ miljö- eller hälsopåverkan. Hittills är cirka 24 500 objekt riskklassade.

Tabell A. Precisering och fördelning av riskklassning av förorenade områden

Riskklassning	Risk för människors hälsa och miljö	Fördelning av kartlagda objekt efter riskklassning
Riskklass 1	Mycket stor risk	4 %
Riskklass 2	Stor risk	28 %
Riskklass 3	Måttlig risk	43 %
Riskklass 4	Liten risk	25 %

Källa: Länsstyrelsernas EBH-databas 2015 (EBH-stödet)

Nationell plan och prioriteringsgrunder

Naturvårdsverket har tagit fram en nationell plan där fördelning och prioritering av det statliga anslaget för efterbehandling beskrivs, i syfte att se till att åtgärder vidtas i de mest prioriterade förorenade områdena.⁸⁴ Den nationella planen styr hur

⁸² <https://www.sala.se/en/Om-Sala-n/Sala-silvergruva1/Sala-Silvergruva/>

⁸³ Information hämtad från länsstyrelsernas EBH-databas 2015 (EBH-stödet).

⁸⁴ Naturvårdsverket 2014: Nationell plan För fördelning av statliga bidrag för efterbehandling. Rapport 6617.

Naturvårdsverket beslutar om bidrag och är avsedd att vägleda länsstyrelser som söker bidrag.⁸⁵

Naturvårdsverket har betalat ut medel till objekt där det finns en ansvarig som egentligen skulle bekostat saneringen. Detta är förenligt med Förordning (2004:100) om avhjälpande av föroreningskador och statligt stöd för sådant avhjälpande⁸⁶ och regleringsbrevet⁸⁷. De objekt där det funnits ansvariga som beviljats mest medel för sin efterbehandling men som saknat betalningsförmåga är gruvor.⁸⁸ Man kan dock inte se någon trend då det rör sig om enskilda objekt. Om man tittar på de objekt som beviljats bidrag det senaste decenniet rör det sig om olika branscher, allt ifrån sågverk till kemtvättar och ytbehandlare. Oavsett till vilken bransch medlen gått är det inte tänkt att medlen skulle gå till detta. Det finns tusentals gamla objekt, förorenade före den 1 juli 1969, som statsanslaget är avsett för. Att betala ut medel där det finns en ansvarig är en bidragande orsak till att befintliga statliga medel inte räcker till för att efterbehandla alla områden där det finns en konstaterad förorening. Även utan dessa enskilda ekonomiskt betungande projekt skulle dock det ekonomiska utrymmet för efterbehandling vara otillräckligt i förhållande till konstaterade behov.

Privata aktörer

Genom bildandet av SPIMFAB tog drivmedelsbolagen ett solidariskt ansvar för föroreningarna. Det har syftet att undersöka och åtgärda föroreningar i mark orsakad av bensinstationer. Drivmedelsbolagen och kommunerna uppmanades vid starten av projektet att identifiera och anmäla potentiellt förorenade stationer (som lagts ned mellan den 1 juli 1969 och den 31 december 1994) till SPIMFAB. Det huvudsakliga arbetet har pågått mellan 1997 och 2014, och totalt har SPIMFAB på olika sätt hanterat över 5000 bensinstationer. Med hantering avses undersökningar och, vid behov, sanering av dem.⁸⁹

Saneringsbehov i framtiden

Flera allvarliga miljöproblem vid industriell produktion är idag lösta,⁹⁰ många giftiga ämnen regleras i den så kallade Stockholmskonventionen, vars mål är att skydda miljön och människors hälsa mot skadliga ämnen. Miljö- och hälsofarliga ämnen, som bland annat användes vid träimpregnering, plantskolor och kemtvättar,

⁸⁵ Målet är att den nationella planen ska ge förståelse för hur Naturvårdsverket prioriterar vid fördelning av bidrag, översikt över fördelade bidragsmedel över tid samt förutsättningar för en tydlig dialog mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

⁸⁶ http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-2004100-om-avhja_sfs-2004-100/

⁸⁷ Källa <http://www.esv.se/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=16739>

⁸⁸ Enbart objektet Svärtrräsk har beviljats 70 miljoner för efterbehandling.

⁸⁹ SPIMFAB (2014): *Drivmedelsbolagens undersökningar och saneringar av förorenade bensinstationer. Slutrapport av SPIMFAB:s arbet under 1997 till 2014*. SPIMFAB, SPI Miljösaneringsfond AB.

⁹⁰ Naturvårdsverket 2015b: Mål i sikte Analys och bedömning av de 16 miljökvalitetsmålen i fördjupad utvärdering. Volym 1. Rapport 6662. Maj 2015.

har fasats ut eller kraftigt begränsats allteftersom deras negativa egenskaper upptäckts. Utöver historiska föroreningar som kräver efterbehandling tillkommer föroreningar i mark och vatten från pågående verksamheter. Att prognosticera framtida föroreningar är dock svårt eftersom kunskapen om föroreningsproblematik hela tiden utvecklas. Utifrån ny kunskap tillkommer nya regler och industriproduktion ställs om, samtidigt som nya föroreningsproblematiker upptäcks.⁹¹ Kunskapen om ämnen, även sådana som inte klassas som farliga idag, samt ämnens samverkande effekter behöver öka och detta kommer sannolikt att påverka synen på markföroreningar och efterbehandlingsbehov i framtiden.⁹²

Kostnader för efterbehandling av förorenade områden

Som beskrivs i stycke 2.3 föreligger stora osäkerheter vad gäller behov av efterbehandling (antal förorenade områden som behöver efterbehandlas nu men framför allt i framtiden). Vidare varierar kostnaden för efterbehandlingsåtgärder mellan olika föroreningstyper, marktyper och behandlingstekniker och kan på förhand vara mer eller mindre svåra att uppskatta. Två rapporter som undersökt kostnader och effektivitet i samband med olika efterbehandlingsprojekt är en rapport från Statens Geotekniska Institut (SGI) 2013 och en undersökning från WSP och Svenskt Näringsliv 2014.⁹³ Dessa är de två mest aktuella rapporterna som tar ett samlat grepp och undersöker ett större antal efterbehandlingsprojekt.

Slutsatser från erfarenheter av statligt finansierad efterbehandling 1999–2007

Statens geotekniska institut, SGI, har sammanställt erfarenheter från statligt finansierat efterbehandlingsarbete 1999–2007. Projekten var vitt skilda både till problemställning och till storlek. Medelkostnaden per projekt var 31 miljoner. Den dominerande metoden i undersökningen är schaktning och medelkostnaden 1 252 kr/ton, medianen 1 581 kr/ton, men kostnaden varierade mellan 300 kr och 10 000 kr/ton. Rapporten studerade hur mycket respektive arbetsmoment kostat, vilket illustreras i figur 3. Tidsåtgång för respektive projekt är inte kvantifierat, men det beskrivs att man i regel underskattat tidsåtgången för de olika aktiviteterna.⁹⁴

⁹¹ Ett exempel på en ny föroreningsproblematik som uppmärksammas de senaste åren är perfluorerade och polyfluorerade ämnen (PFAS) i grundvatten runt flygplatser, brandövningsplatser och deponier. Detta är en typ av förorening där kunskap om saneringsteknik och efterbehandling behöver utvecklas då kunskapen om effektiva metoder saknas. Naturvårdsverket (2015): Mål i sikte Analys och bedömning av de 16 miljö kvalitetsmålen i fördjupad utvärdering VOLYM 1 Begränsad klimatpåverkan • Frisk luft • Bara naturlig försurning • Giftfri miljö • Skyddande ozonskikt • Säker strålmiljö Ingen övergödning • Grundvatten av god kvalitet RAPPORT 6662. Maj 2015.

⁹² Kemisk industri ur ett ekonomiskt perspektiv.

⁹³ Svenskt näringsliv (2014): Effektivitet i statliga saneringar slutförda år 2008 till 2013.

⁹⁴ SGI 2013: erfarenheter från efterbehandling av förorenad mark

Vid jämförelse visar det sig att det finns skalfördelar i efterbehandlingsprojekt, de större projekten var mindre kostsamma per ton schaktad jord än de små. Det visade sig också att elva av de tolv projekten blev dyrare än beräknat, den genomsnittliga kostnadsökningen låg på 50 procent.⁹⁵

Slutsatser från erfarenheter av statligt och privat finansierad efterbehandling 2008–2013

Undersökningen av WSP för Svenskt Näringsliv jämförde alla statligt finansierade efterbehandlingsobjekt mellan 2008 och 2013 med ett antal privat finansierade projekt under samma tidsperiod. WSP konstaterar att det finns många likheter mellan de statligt finansierade och de privat finansierade efterbehandlingsprojekten. De statligt respektive privat finansierade objekten skiljer sig inte åt avseende föroreningsstyp eller metod; schaktning är precis som för objekten i SGI:s undersökning den dominerande efterbehandlingsmetoden. I rapporten dras slutsatsen att platsspecifika förutsättningar styr såväl efterbehandlingsarbetet som den samhällsekonomiska nyttan av projekten, samt att mindre objekt i studien generellt visat sig mer samhällsekonomiskt effektiva än de stora.⁹⁶

Genomsnittskostnaden för statligt finansierad efterbehandling var 53 miljoner och mediankostnaden 13 miljoner kronor per projekt. Detta förklaras av att ett par större projekt, varav det största kostade över 300 miljoner kronor, drog upp medelkostnaden. Kostnaderna för de privat finansierade efterbehandlingsprojekten är inte lika väl dokumenterade, men uppskattas till knappt 29 miljoner kronor i medelkostnad och drygt 19 miljoner kronor i median. Också för de privata objekten är det två projekt som drar upp medelkostnaden; två impregneringsanläggningar där stora mängder jord schaktats bort.⁹⁷

I rapporten Effektiv miljötillsyn undersöktes hur tillsynsarbetet på kommunal nivå i Sverige är organiserat samt hur tillsynsbehov och tillgängliga resurser varierar över landet. Rapporten beskriver att de medel som tillsynsmyndigheterna har till sitt förfogande dels är inspektioner i syfte att kartlägga huruvida verksamheterna följer lagen, dels information och rådgivning för att stödja verksamhetsutövarna i deras miljöarbete.⁹⁸

⁹⁵ Edfalk P. (2013): Erfarenheter från efterbehandling av förorenad mark. Ett urval av projekt som genomförts med statliga medel 1999-2007. Statens geotekniska institut, SGI.

⁹⁶ Svenskt näringsliv (2014): Effektivitet i statliga saneringar slutförda år 2008 till 2013. Utredning av användningen av statens bidragsmedel för sanering av förorenade områden. Oktober 2014

⁹⁷ Svenskt näringsliv 2014.

⁹⁸ Artman H., Brynielsson J., Edlund L., Fallgren P., Forsberg L., Ghilagaber G., Gustavij J., Herzing M., Häckner J., Jacobsson A., Jacobsson E-M., Källmén H., Lindquist S., Lundström A., Muren A., Sjöberg E., Thuresson B., Tjörnhammar E. & Wickström H. (2013): Effektiv miljötillsyn. *Rapport 6558. Maj 2013 Naturvårdsverket.*

Utifrån begränsade resurser och gällande lagstiftning gör tillsynsmyndigheterna prioriteringar och tolkningar. En av undersökningens slutsatser är att tillsynens omfattning, inriktning och utförande varierar kraftigt mellan kommuner och att tillsynen påverkas av faktorer som kommunens belägenhet och struktur. Tillsynsfrekvensen på anläggningar påverkas av verksamheters miljörisk och omfattning. Enligt undersökningen tillsynas A-anläggningar i snitt knappt en gång per år medan B-anläggningar besöks cirka två av tre år. C-anläggningar och U-verksamheter med fast årlig avgift får besök minst vart tredje år. Övriga U-verksamheter får besök vart femte år. Samtidigt konstateras i undersökningen att eftersom det inte finns något enkelt sätt för kommunerna att få information om antalet U-verksamheter bör statistik om dessa betraktas som relativt osäker.

De så kallade industriutsläppsverksamheterna tillsynas av länsstyrelserna. I miljötillsynsförordningen finns särskilda bestämmelser avseende industriutsläppsverksamheterna som bland annat anger att tillsynsbesök måste göras minst en gång per år om verksamheten innebär betydande risker för miljön.

Utöver teknikreglering ställs krav på industriutsläppsverksamheter att upprätta en statusrapport. I statusrapporten ska föroreningar som förekommer i mark och grundvatten inom det område där verksamheten bedrivs redovisas. En beskrivning ska göras av hur området används när rapporten upprättas, och information ges om tidigare användning av området samt mark- och grundvattenmätningar som avspeglar områdets förhållanden.⁹⁹

För förorenade områden fördelas tillsynsansvaret i enlighet med vad som står i miljötillsynsförordningens 2 kap. 29 § och 31 §. Av bestämmelserna framgår bland annat att länsstyrelsen har ansvar för föroreningsskador som orsakats av en tillståndspliktig verksamhet som fortfarande är i drift eller vars faktiska drift upphörde efter den 30 juni 1969 (om inte ansvaret för tillsynen delegerats till kommunen under tiden som verksamheten pågick). Kommunen ansvarar för tillsyn av föroreningsskador som härrör från anmälningsskyldiga verksamheter.

Efterbehandling – process och ansvar

Initialt skede – identifiering, klassning

Informationen om de potentiellt förorenade objekten samlas i en databas som kallas EBH-stödet.¹⁰⁰ Objekten går igenom olika steg: identifiering, förstudie, huvudstudie, förberedelse, genomförande, uppföljning och slutligen avslut.

När områden är identifierade och inventerade följer utredningsfasen, som syftar till att bedöma behov samt omfattning och uppskattning av kostnader för

⁹⁹ Naturvårdsverket (2015): Vägledning om statusrapporter. Rapport 6688,.

¹⁰⁰ Information om identifierade potentiellt förorenade objekt i detta stycke är, om inte annat uppges, hämtat från länsstyrelsernas EBH-databas.

efterbehandlingsåtgärder för riskklassade områden.¹⁰¹ Utredningarna kan sedan ligga till grund för en bidragsansökan för saneringsåtgärder.¹⁰² Efter utredningen följer vid behov åtgärder för efterbehandling. Efterbehandling behöver inte innebära sanering av mark utan inkluderar även andra åtgärder som minskar riskerna för miljö och människor till acceptabla nivåer. Vilken typ av efterbehandling som är nödvändig är också avgörande för hur kostsamma åtgärderna blir.

I ett statligt finansierat efterbehandlingsprojekt kan en kommun, länsstyrelse eller annan myndighet, till exempel Sveriges geologiska undersökning (SGU), vara huvudman.¹⁰³ Huvudman är den juridiska person som har det övergripande ansvaret för genomförandet av statliga efterbehandlingsprojekt. Ansvaret inkluderar både det finansiella ansvaret och beställaransvaret. Vidare ska huvudmannen se till att uppföljning av åtgärdsprojekt utförs. Grundprincipen är huvudmannen får ersättning för sina kostnader högst upp till kostnadstäckning.

Tabell 6. Jämförelse mellan statligt och privat finansierade efterbehandlingsprojekt 2008–2013

Bidragsfinansierade efterbehandlingsprojekt		Medelkostnad	Mediankostnad
	Utredning	2 023 883	1 187 468
	Åtgärder	51 172 399	10 870 020
	Ton jord (kr/ton)	1 400	1 100
	Åtgärdsyta (kr/m ²)	2 600	2 200
Privatfinansierade efterbehandlingsprojekt	Åtgärder	28 700 000	19 400 000
	Ton jord (kr/ton)	3 200	900
	Åtgärdsyta (kr/m ²)	3 300	3 100

Källa: Svenskt näringsliv (2014) Effektivitet i statliga saneringar slutförda år 2008 till 2013.

Medel- och medianprojekttiden, både utredning och åtgärd, för bidragsfinansierade projekt låg på cirka nio år. För de privat finansierade efterbehandlingsprojekten är tiden för åtgärder är inte lika väl dokumenterad, men uppskattas till knappt tre år per projekt. Att projekttiderna är så mycket kortare för privatfinansierade projekt förklaras i rapporten delvis med att det finns kommersiella drivkrafter för

¹⁰¹ I utredningsfasen ingår att ange om området bör saneras eller om enklare åtgärder är att föredra, samt vilken åtgärd som är miljömässigt motiverad, ekonomiskt rimlig och tekniskt genomförbar.

¹⁰² Naturvårdsverket 2014: Lägesbeskrivning av arbetet med efterbehandling av förorenade områden. Utredningar innehåller bedömning av risker och osäkerheter. I äldre utredningar har riskvärderingar och åtgärdsutredningar varit illa underbyggda och inte alltid anpassade efter lokala förhållanden, något som gjort att kostnader felbedömts (SGI 2013, Erfarenheter från efterbehandling av förorenad mark).

¹⁰³ Se 10 a § i bidragsförordningen (SFS 2004:100).

efterbehandlingen; de projekt som gällde objekt där det skulle byggas bostäder var de som genomfördes snabbast.¹⁰⁴

Nuvarande rättsliga förutsättningar enligt miljöbalken

Miljöbalkens definition av miljöfarlig verksamhet

I miljöbalkens 9 kap. definieras vad som är en så kallad miljöfarlig verksamhet. Definitionen anger att med miljöfarlig verksamhet avses:

1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,
2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än som avses i 1 eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten, eller
3. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande.

Att en verksamhet i miljöbalken definieras som en miljöfarlig verksamhet innebär inte nödvändigtvis att den därmed är farlig för människors hälsa eller för miljön. Att en företeelse omfattas av begreppet miljöfarlig verksamhet anger endast att miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet ska tillämpas. Regeringen har fått bemyndigande att meddela föreskrifter om att det för vissa slag av miljöfarlig verksamhet ska gälla krav på tillstånd eller anmälan.

Krav på tillstånds- och anmälningsplikt

Regeringen har föreskrivit tillstånds- och anmälningsplikt för olika typer av miljöfarliga verksamheter. Vilka verksamheter eller åtgärder som är tillstånds- respektive anmälningspliktiga framgår numera främst av miljöprövningsförordningen (2013:251) som, i fråga om prövningsplikten, till stora delar ersatt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I 2–32 kap. i miljöprövningsförordningen finns en uppräkningslista av vilka verksamhetstyper eller åtgärder som är tillstånds- respektive anmälningspliktiga. De som har fått beteckningen A är tillståndspliktiga hos en mark- och miljödomstol och de med beteckningen B hos en länsstyrelse. Beteckningen C innebär anmälningsplikt hos en tillsynsmyndighet.

Utöver tillståndsplikt omfattas vissa miljöfarliga verksamheter av EU:s industriutsläppsdirektiv 2010/75/EU (IED). IED är ett direktiv som tar ett samlat grepp på industriella utsläpp till vatten och luft genom teknikreglering och har i Sverige genomförts bland annat genom Industriutsläppsförordningen (2013:250).

¹⁰⁴ Svenskt näringsliv (2014).

Ungefär 1100 verksamheter i Sverige omfattas av direktivet¹⁰⁵ och förenklat kan man säga att det är de mest miljöfarliga industrierna som berörs.

EKONOMISK SÄKERHET

Enligt 16 kap. 3 § första stycket miljöbalken får tillstånd enligt balken för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada eller de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Bestämmelsen i 16 kap. 3 § miljöbalken innefattar i sig inget obligatoriskt krav på ställande av säkerhet. Enligt förarbetena finns det starka skäl att ställa villkor om säkerhet när den aktuella verksamheten kan förutses bli avslutad inom viss tid och det kan föreligga ett efterbehandlingsbehov.

Av 15 kap. 34 § miljöbalken följer att tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall endast får meddelas om verksamhetsutövaren ställer en ekonomisk säkerhet för att de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten fullgörs eller vidtar någon annan lämplig åtgärd för sådant säkerställande. Till skillnad från vad som gäller enligt 16 kap. 3 § är detta ett obligatoriskt krav och det finns här heller inget undantag för staten eller kommunerna med dess olika samarbetsformer.

Tillsyn av miljöfarlig verksamhet

För att säkerställa att syftet med miljöbalken och föreskrifter som meddelats med stöd av balken följs bedrivs tillsyn. Av central betydelse är 1 kap. 1 § och hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken, som bland annat ska ligga till grund för tillsynen då mera konkreta föreskrifter saknas.

Tillsynen ska avse dels den allmänna efterlevnaden av miljöbalken, dels de föreskrifter, domar och myndighetsbeslut som meddelas enligt denna. Vidare ska åtgärder vidtas för rättelse av missförhållanden. Dessutom ska tillsynsmyndigheterna fortlöpande kontrollera om meddelade villkor för miljöfarliga verksamheter och vattenverksamhet är tillräckliga, med utgångspunkt i balkens allmänna målsättning. Är inte detta fallet, ska myndigheten ingripa enligt vad som föreskrivs i 26 kap. miljöbalken. Tillsynsmyndigheterna har inte bara en rätt utan också en skyldighet att kontrollera balkens efterlevnad och vidta behövliga åtgärder.

I miljöbalkens 26 kap. 19 § betonas verksamhetsutövarens ganska självklara skyldighet att fortlöpande planera och kontrollera sin verksamhet för att motverka eller förebygga olägenheter för hälsan eller påverkan på miljön.

Verksamhetsutövaren ska också hålla sig underrättad om verksamhetens eller

¹⁰⁵ Johansson M., Hedelius Bruu S., Asplind S., Backudd I. & Törngren A. (2013): Det svenska genomförandet av industriutsläppsbestämmelser med anledning av industriutsläppsdirektivet. *Fakta* 8663. Juni 2013. Naturvårdsverket..

vidtagna åtgärders påverkan på miljön, till exempel bör eventuellt förorenade områden undersökas. Egenkontrollen regleras närmare i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll. Den avser i första hand yrkesmässig verksamhet och åtgärder som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 eller 11–14 kap. miljöbalken. Verksamhetsutövaren ska fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma hälso- och miljörisker med verksamheten och dokumentera resultatet samt vid driftsstörning eller liknande som kan leda till olägenheter för hälsa eller miljö omgående underrätta tillsynsmyndigheten. Riskabla kemiska produkter och biotekniska organismer som hanteras inom verksamheten ska förtecknas. Egenkontrollen behandlas vidare i Naturvårdsverkets allmänna råd dels om tillsyn (NFS 2001:3), dels om egenkontroll (NFS 2001:2).

I Naturvårdsverkets allmänna råd understryks verksamhetsutövers skyldigheter att skaffa sig kunskaper om hur verksamheten bedrivs från miljö- och hälsoskyddssynpunkt, vilket bland annat kan ske genom den egenkontroll som utövas. Den bör innefatta inte bara tekniska åtgärder och rutiner utan också verksamhetens planering, organisation och administration. Genom beräkningar, mätningar och liknande åtgärder, anpassade efter verksamhetens art och omfattning samt dess miljöpåverkan, bör verksamhetsutövaren kontrollera resultaten från driften och dokumentera dess resultat. Man bör beakta risker för miljöpåverkan som inte uppmärksammas när verksamheten kom till stånd och undersöka i vad mån verksamheten kan ha bidragit till att förorena miljön på det ena eller andra sättet eller annars påverkar miljön, exempelvis genom dess produkter eller genom transporter till och från verksamheten.

Som framgår av 26 kap. 1 § miljöbalken är tillsynsmyndigheten skyldig att ingripa om verksamhetsutövaren inte följer bestämmelserna om egenkontroll. Detta kan ske genom föreläggande med eller utan vite samt eventuell miljöstraffavgift. Enligt 29 kap. 5 § miljöbalken kan också en verksamhetsutövare straffas för försvårande av miljökontroll om denne uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att lämna föreskriven underrättelse eller uppgift eller lämnar en oriktig uppgift, ifall man på detta sätt försvårar en tillsynsmyndighets verksamhet.

Ansvarsfrågan enligt miljöbalkens 10 kap.

Huvudregeln när det gäller förorenade områden är att det är den verksamhetsutövare som har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har medfört skada eller olägenhet för miljön som är ansvarig för avhjälpandet, vilket framgår av 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § miljöbalken. Detta i enlighet med principen om att förorenaren betalar.

Verksamhetsutövers ansvar

I första hand är det som nämnts verksamhetsutövaren som är ansvarig för det avhjälpande som ska ske enligt miljöbalkens 10 kap. Vem som är verksamhetsutövare är inte definierat i miljöbalken, utan man har överlämnat det till rättstillämpningen att utvärdera. Enligt Mark- och miljööverdomstolens praxis är

det den som har den faktiska och rättsliga rådigheten över verksamheten som ska anses vara verksamhetsutövare.¹⁰⁶ Beträffande ansvar som verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § miljöbalken är det inget som utesluter att två eller flera juridiska personer anses vara verksamhetsutövare samtidigt.¹⁰⁷

Det är inte bara den som aktivt driver eller drivit en verksamhet i en byggnad eller en anläggning som är att betrakta som verksamhetsutövare. En markägare som använder sin mark, exempelvis för förvaring av cisterner och tunnor, kan också betraktas som verksamhetsutövare. Även en exploatör eller ett konkursbo kan betraktas som verksamhetsutövare. Avgörande för verksamhetsutövaransvaret är vem som faktiskt och rättsligt har möjlighet att ingripa.

Det är alltså verksamhetsutövaren som kan bli adressat för ett föreläggande med krav från en ansvarig myndighet. Kraven kan gälla både utredning och efterbehandling av en skada. Kapitel 10 i miljöbalken gäller endast områden som är konstaterat förorenade. Bestämmelserna där kan alltså inte användas för att få till stånd undersökningar i ett område för att utreda om det eventuellt är förorenat. Den tillståndsmyndighet som vill ha upplysningar om områden, som kan vara förorenade och därför behöver efterbehandlas, bör emellertid kunna stödja sig på bestämmelserna i 26 kap miljöbalken.

Samtliga verksamhetsutövare som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till förorening omfattas. Något undantag för särskilda verksamheter finns inte i 10 kap.

Av lag (1998:811) om införande av miljöbalken framgår att bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken endast ska tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969, om verkningarna av verksamheten alltså pågår vid tiden för miljöbalkens ikraftträdande och det föreligger behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten. Har verksamheten som gett upphov till föroreningarna upphört senast den 30 juni 1969 kan således inte någon verksamhetsutövare göras ansvarig.

FAKTISKT DRIFT

Avgörande är hur övergångsbestämmelsens begrepp, miljöfarlig verksamhet i faktisk drift, ska tolkas. Mark- och miljööverdomstolen har i några avgöranden haft anledning att tolka detta begrepp.¹⁰⁸

I MÖD 2005:30 (Klosters fabriker) var det ostridigt att bolaget bedrivit verksamhet på platsen efter den 30 juni 1969 och också att den del av verksamheten,

¹⁰⁶ Se exempelvis MÖD 2005:64.

¹⁰⁷ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 361, MÖD 2010:19

¹⁰⁸ MÖD 2005:30, MÖD 2005:32, MÖD 2006:36, MÖD 2008:11 och MÖD 2009:36

användning av tjärprodukter, som hade orsakat den förorenade marken, hade upphört före detta datum. Dåvarande Miljööverdomstolen uttalade att bolaget genom att fortsätta driften av den miljöfarliga verksamheten efter den 30 juni 1969 kan bli föremål för krav på utredningar trots att den del av verksamheten som orsakat markföroreningen upphört före detta datum.

I MÖD 2006:36 (Balticgruppen) innehöll avloppsvattnet från massafabriken till Umeälven under åren 1952–1968 kvicksilverförorenade fibrer. Verksamheten vid fabriken fortsatte efter år 1968. Domstolen uttalade att eftersom massaproduktionen vid fabriken pågått efter den 30 juni 1969 och verkningarna av utsläppen kvarstod den 1 januari 1999, var bolagen att anses som verksamhetsutövare med ett ansvar enligt 10 kap. 2 § miljöbalken.

I de båda målen ovan hade den del av verksamheten som orsakat föroreningen upphört senast den 30 juni 1969. I målen fortsatte emellertid bolagen med den faktiska driften av den miljöfarliga verksamheten även efter den 30 juni 1969 och krav på efterbehandlingsåtgärder kunde riktas mot bolaget. Vid avgörandet av vad som är den faktiska driften behöver en bedömning göras huruvida de olika delarna av verksamheterna har haft ett sådant tekniskt och miljömässigt samband att de tillsammans utgör en verksamhet, samt huruvida verksamheterna ses som integrerade delar eller helt fristående verksamheter.¹⁰⁹

I Mark- och miljööverdomstolens dom i mål M 3960-12 hade bolagen bedrivit tillverkning av aluminium genom en elektrolytisk metod utgående från bauxit (primäraluminium), från 1930-talet till början av 1960-talet. Därefter och fram till början av 1990-talet har aluminium producerats genom omsmältning av aluminiumskrot (sekundäraluminium). Domstolen uttalade i målet att tillverkning av primär- respektive sekundäraluminium inte kunde bedömas vara så väsensskilda att de ska bedömas som olika miljöfarliga verksamheter vid en tillämpning av 8 § lagen om införande av miljöbalken. De var snarare att se som olika delar, låt vara kronologiskt åtskilda, av en integrerad aluminiumtillverkning. Bolagen, som alltså bedrivit aluminiumtillverkningen även efter den 30 juni 1969, ansågs därför ha ett ansvar för efterbehandling oavsett i vilken utsträckning tillverkningen av sekundäraluminium medverkat till markföroreningen

FASTIGHETSÄGARENS ANSVAR

Fastighetsägarens ansvar för efterbehandling är subsidiärt i förhållande till verksamhetsutövarens vilket innebär att det alltså inträder först i andra hand då det inte finns någon verksamhetsutövare som kan utföra eller bekosta det avhjälpande som ska ske.

I lag (1998:811) om införande av miljöbalken anges att markägarens ansvar endast gäller om fastigheten förvärvats efter det att miljöbalken trädde ikraft, den 1 januari

¹⁰⁹ MÖD 2010:17.

1999. Dessutom måste förvärvaren vid förvärvet känt till föreningen eller borde då ha upptäckt den.

Fastighetsägaransvaret kan aldrig bli större än verksamhetsutövarens ansvar.

SKÄLIGHETSBEDÖMNING

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. I 10 kap. 4 § miljöbalken anges de omständigheter som ska beaktas vid den skälighetsbedömning som görs när omfattningen av en verksamhetsutövares efterbehandlingsansvar bestäms. Av bestämmelsen framgår att hänsyn ska tas till hur lång tid som förflutit sedan föroreningarna ägde rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt.

Mark- och miljööverdomstolen har i flera avgöranden prövat de angivna omständigheternas påverkan på ansvarets omfattning. Det bör dock betonas att det är en skälighetsbedömning som ska göras i det enskilda fallet, med beaktande av relevanta omständigheter. Frågan när olika föroreningar har uppkommit är typiskt sett av större betydelse när det är fråga om flera verksamhetsutövare som kan vara ansvariga eller om det är fråga om att bedöma om en och samma verksamhetsutövare bedrivit olika verksamheter och frågan är om driften i visst hänseende fortsatt efter den 30 juni 1969.¹¹⁰

Dåvarande Miljööverdomstolen har i ett avgörande från 2010¹¹¹ funnit att skälighetsavvägningen enligt 4 § bör ske i två steg. Först bör det utredas vilka efterbehandlingsåtgärder som är miljömässigt motiverade och rimliga ur kostnadssynpunkt. Därefter bör en bedömning göras av ansvarets omfattning enligt andra stycket.

Av betydelse för den särskilda skälighetsbedömningen enligt 4 § andra stycket är två faktorer, som inte har med själva skadan att göra. Den ena faktorn gäller tidsaspekten, det vill säga hur lång tid som förflutit sedan skadan ägt rum, den andra gäller följsamheten med dåtidens krav.

Omständigheterna i övrigt är också av betydelse när det gäller att avgöra vilket ansvar som är skäligt att ålägga den efterbehandlingsskyldige. Som exempel anges i lagtext och lagmotiv¹¹² att verksamhetsutövaren visar, eller att det av omständigheterna står klart, att denne bidragit till föroreningen endast i begränsad mån eller att föroreningen endast beror på åtgärder av andra verksamhetsutövare.

¹¹⁰ MÖD 2009:36 och M 483-13.

¹¹¹ MÖD 2010:8

¹¹² Prop. 1997/98:45 II s. 121

Beträffande tidsaspekten ska det enligt praxis ske en jämkning till noll för föreningar som uppkommit under eller före 1950-talet. För föreningar som uppkommit mellan 1 januari 1960 och 30 juni 1969 finns ett begränsat ansvar, och för föreningar som uppkommit från och med den 1 juli 1969 finns ingen anledning att jämka ansvaret med hänvisning till tidsaspekten.

Solidariskt ansvar

Verksamhetsutövarna har ett solidariskt ansvar för att avhjälpa olägenheterna. Likaså är ansvaret mellan flera fastighetsägare solidariskt. Däremot föreligger inget solidariskt ansvar mellan verksamhetsutövare och fastighetsägare.

Det solidariska ansvaret innebär att tillsynsmyndigheten inte behöver göra en bedömning av vem som har det största ansvaret och förelägga denne att avhjälpa skadorna, utan tillsynsmyndigheten kan välja att förelägga vilken som helst av de verksamhetsutövare eller fastighetsägare som haft del i föreningen. De närmare förhållandena behöver inte beaktas utan de får betydelse först när omfattningen av det solidariska ansvaret ska bestämmas. Uppdelningen av ansvaret blir en bedömningsfråga och således en tvistefråga ansvariga emellan.

Möjlighet till bidrag för efterbehandlingsåtgärder

Under vissa förutsättningar kan efterbehandlingsåtgärder finansieras av statliga bidragsmedel.

I förordning 2004:100 om avhjälpande av föreningsskador och statligt stöd för sådant avhjälpande, återfinns bestämmelser för när bidrag kan lämnas och till vad. Av förordningen framgår att bidrag får lämnas till undersökning i syfte att utreda om det har uppstått en föreningsskada, ansvarsutredning, den utredning som behövs för att avhjälpandeåtgärder ska kunna genomföras, liksom åtgärder som på grund av föreningar behövs för att avhjälpa skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön eller för att förebygga, hindra eller motverka att sådan skada eller olägenhet uppstår, samt till uppföljning och utvärdering av avhjälpandeåtgärder. Dessa bidrag får endast lämnas under vissa förutsättningar, såsom att ansvar enligt miljöbalken eller äldre lagstiftning att utföra eller bekosta sådan verksamhet inte kan utkrävas eller endast kan utkrävas delvis, att den eller de som är ansvariga för att bekosta sådan verksamhet inte kan betala, eller att det finns synnerliga skäl.

Tillsyn av miljöfarliga verksamheter och förorenade områden

Ett stort antal centrala, regionala och lokala myndigheter har särskilt utpekat tillsynsansvar. Ansvaret för den operativa tillsynen har mer än 300 regionala och lokala myndigheter. Information om vilka typer av verksamheter som tillsynas av vilken myndighet finns i miljötillsynsförordningen (2011:13). I miljöprövningsförordningen (2013:251) samt förordningen (1998:899) om

miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd finns särskilda bestämmelser om tillståndsplikt.

Något förenklat kan sägas att länsstyrelserna har tillsynsansvar för tillståndspliktiga verksamheter, A- och B- anläggningar. Länsstyrelsen kan delegera tillsynsansvaret för dessa anläggningar till den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsfrågor. Kommunerna i sin tur har tillsynsansvar över anmälningspliktiga verksamheter, C-anläggningar. De verksamheter som varken är tillstånds- eller anmälningspliktiga, men har krav på att följa miljöbalkens krav bland annat på egenkontroll kallas för U-verksamheter. Kommunen har ansvar för att tillsyna U-verksamheter vid behov.

Källor till bilaga 2

- Artman H., Brynielsson J., Edlund L., Fallgren P., Forsberg L., Ghilagaber G., Gustavij J., Herzing M., Häckner J., Jacobsson A., Jacobsson E-M., Källmén H., Lindquist S., Lundström A., Muren A., Sjöberg E., Thuresson B., Tjörnhammar E. & Wickström H. (2013): Effektiv miljötillsyn. Rapport 6558. Maj 2013 Naturvårdsverket.
- Edfalk P. (2013): *Erfarenheter från efterbehandling av förorenad mark. Ett urval av projekt som genomförts med statliga medel 1999-2007*. Statens geotekniska institut, SGI
- Johansson M., Hedelius Bruu S., Asplind S., Backudd I. & Törngren A. (2013): Det svenska genomförandet av industriutsläppsbestämmelser med anledning av industriutsläppsdirektivet. *Fakta 8663. Juni 2013. Naturvårdsverket*.
- Naturvårdsverket 2014: Nationell plan För fördelning av statliga bidrag för efterbehandling. Rapport 6617.
- Naturvårdsverket 2015a : Skrivelse 2015-04-28: Lägesbeskrivning av arbetet med efterbehandling av förorenade områden. NV-03557-14.
- Naturvårdsverket 2015b: Mål i sikte Analys och bedömning av de 16 miljökvalitetsmålen i fördjupad utvärdering. Volym 1. Rapport 6662. Maj 2015.
- Naturvårdsverket 2015c: Vägledning om statusrapporter. Rapport 6688. Juli 2015.
- Naturvårdsverket 2015d: Styr med sikte på miljömålen – Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen 2015. Rapport 6666. Oktober 2015.
- Regleringsbrev för Naturvårdsverket för 2016
<http://www.naturvardsverket.se/upload/om-naturvardsverket/finansiering/regleringsbrev-naturvardsverket-20151217.pdf>
- SPIMFAB (2014): *Drivmedelsbolagens undersökningar och saneringar av förorenade bensinstationer. Slutrapport av SPIMFAB:s arbete under 1997 till 2014*. SPMIFAB, SPI Miljösaneringsfond AB.
- Svenskt näringsliv (2014): *Effektivitet i statliga saneringar slutförda år 2008 till 2013. Utredning av användningen av statens bidragsmedel för sanering av förorenade områden*. Oktober 2014.

Offentligt tryck

Förordning (2004:100) om avhjälpande av föroreningskador och statligt stöd för sådant avhjälpande

Miljöprövningsförförordningen (2013:251)

Industriutsläppsdirektiv 2010/75/EU (IED)

Miljötillsynsförordningen (2011:13)

Miljöbalk (1998:808)

Lag (1998:811) om införande av miljöbalken

MÖD 2005:64: <https://lagen.nu/dom/mod/2005:64>

MÖD 2010:17: <https://lagen.nu/dom/mod/2010:17>

MÖD 2010:19: <https://lagen.nu/dom/mod/2010:19>

MÖD 2005:30: <https://lagen.nu/dom/mod/2005:30>

MÖD 2005:32: <https://lagen.nu/dom/mod/2005:32>

MÖD 2006:36: <https://lagen.nu/dom/mod/2006:36>

MÖD 2008:11: <https://lagen.nu/dom/mod/2008:11>

MÖD 2009:36: <https://lagen.nu/dom/mod/2006:36>

MÖD 2010:8: <https://lagen.nu/dom/mod/2010:8>

M 483-13: <http://www.markochmiljooverdomstolen.se/Avgoranden-fran-Mark--och-miljooverdomstolen/2014/M-483-131/>

Prop.1997/98:45 Miljöbalk

<http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/1997/12/prop.-19979845-/>

Internetkällor och databaser

<http://www.sala.se/en/Om-Sala-n/Sala-silvergruva1/Sala-Silvergruva/>

Länsstyrelsernas EBH-databas 2015 (EBH-stödet)

Bilaga 3 Kompletterande styrmedelsanalys – övervägda alternativ

I denna bilaga motiveras avgränsningar som gjorts i uppdraget. Dessutom beskrivs finansieringslösningar som föreslagits och övervägts, men av olika skäl utesluts i utredningsarbetet.

Avgränsningar – särskild motivering

Verksamheter med krav på ställande av ekonomisk säkerhet för efterbehandling av föroreningar

I vissa fall (16 kap. 3 § första stycket miljöbalken) får tillstånd kopplas till krav på ställande av ekonomisk säkerhet för avhjälpande av miljöskada eller andra återställningsåtgärder. Enligt 15 kap. 34 § miljöbalken får tillstånd till verksamhet som omfattar deponering av avfall meddelas endast om verksamhetsutövaren ställer säkerhet enligt 16 kap. 3 § miljöbalken. För dessa verksamheter är alltså den ekonomiska säkerheten obligatorisk.

För hanteringen av utvinningsavfall, vilket inkluderar gruvavfall, finns särskilda regler med krav på ställande av ekonomisk säkerhet för bland annat stängning av avfallsanläggningar och återställning i tillfredsställande skick av det område som har påverkats av en anläggning. Enligt 64 § förordningen (2013:319) om utvinningsavfall ska säkerheten beräknas på grundval av antagandet att oberoende kvalificerade tredje parter kommer att bedöma situationen och utföra de efterbehandlingsarbeten som behövs. Den ekonomiska säkerheten ska beräknas utifrån de åtgärder som behövs för att stänga anläggningen och för att återställa området i tillfredsställande skick. Dessa åtgärder ska beskrivas i en avfallshanteringsplan som regelbundet ska uppdateras. I utvinningsavfallsförordningen finns omfattande och detaljerade krav på vad avfallshanteringsplanen ska innehålla (se bl.a. 24 och 25 §§). Den prövning som genomförs i mark- och miljödomstolen ska säkerställa att åtgärderna som beskrivs i avfallshanteringsplanen är tillräckliga och att säkerheten beräknats korrekt.

Riksrevisionen har granskat om det nuvarande systemet med ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet minimerar risken för att staten ska behöva bekosta efterbehandling av nedlagda gruvverksamheter. Resultatet av granskningen redovisas i en granskningsrapport från december 2015.¹¹³ Granskningen visar att det finns problem i såväl fastställandet av de ekonomiska säkerheterna som i bevakningen av ställda säkerheter och i miljötillsynen över gruvverksamheter. Enligt Riksrevisionen medför dessa problem sammantaget att det nuvarande systemet med ekonomiska säkerheter för gruvverksamhet inte i tillräcklig mån

¹¹³ Riksrevisionen 2015: Gruvavfall - Ekonomiska risker för staten. RiR 2015:20

minimerar riskerna för att staten, och därigenom skattebetalarna, ska behöva bekosta nödvändig efterbehandling av nedlagda gruvor.

Ovanstående utesluter inte att annan, kompletterande, lagstiftning kan bli aktuell för att möta de finansieringsproblem som kan uppstå och som inte täcks av regelverk för ställande av ekonomisk säkerhet. Förslaget om att synliggöra miljöskuld i ekonomisk redovisning avser exempelvis att en saneringsplan ska upprättas för de föreningar som inte täcks av ekonomisk säkerhet, men som verksamheten ändå kan ge upphov till (konstaterade föreningar).

U-verksamheter med föroreningsrisk

En grupp verksamheter där problemet med bristande finansiering för efterbehandling av mark är svårangripet är icke anmälnings- eller tillståndspliktiga verksamheter som ändå har en stor påverkan på kringliggande mark och vatten.

Miljöfarliga verksamheter som inte är anmälnings- eller tillståndspliktiga kallas för U-verksamheter. Precis som för tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter är U-verksamheter en heterogen grupp. Den inkluderar bland annat växthusodlingar och plantskolor, små lantbruk, betning av säd, mindre skjutbanor, småbåtsklubbar och fritidsbåthamnar, mindre bilverkstäder samt även verksamheter som hanterar under 1000 m³ flytande motorbränsle per år.¹¹⁴

Några exempel på hur U-verksamheter förorenar finns i tabell A.

Tabell A. Några exempel på U-verksamheter

Bransch	Branschkommentar	Motivering
Plantskola	Plantskolor eller andra verksamheter där frö eller stickling har dragits upp med betydande användning av bekämpningsmedel.	Bekämpningsmedel har använts, bl.a. DDT och kvicksilver, placering ofta på genomsläpplig mark eller vid bostäder.
Betning av säd	Kvarnar, omfattar även små anläggningar t.ex. bykvarnar, betning av utsäde.	Kvicksilver och andra bekämpningsmedel har använts.
Hamnar – fritidsbåtshamn	Avser fritidsbåthamnar och båtuppställningsplatser av större omfattning.	Bly, organiskt tenn och PCB har hittats i mark och sediment.
Skjutbana – hagel	Civila skjutbanor och skjutfält för lerduveskytte. Dock endast objekt med fast uppställd kastare.	Vid trap och skeet (lerduvor) banor har blyhagel och PAH (bindemedel i lerduvor) spridits över stora områden. Antimon har uppmärksamats

¹¹⁴ Miljöprövningsförfordning (2013:251)

		förekomma vid skjutbanor.
Bilvårdsanläggning, bilverkstad samt åkerier		Ofta små verksamheter, huvudsaklig förorening är petroleumprodukter.
Drivmedelshantering i mindre skala (<1000 m ³ motorbränsle/år)	Små bensintappar med liten försäljning (ofta bara en pump), kanske i fjällmiljö eller lantligt, dessa har ej installerat E85-pumpar.	Bensin, diesel, smörjolja, olika tillsatser (alkylat, exempelvis för skotrar)

Källa: Naturvårdsverkets branschlista version 2011 (senaste versionen)
<http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/fororenade-omraden/Branschlista-2011.pdf>

INFORMATION- OCH TILLSYNSBRIST

U-verksamheter omfattas inte av tillstånds- eller anmälningsplikt, dock gäller miljöbalkens grundkrav på egenkontroll (26 kap. 19 § miljöbalken). Det innebär att den som bedriver en verksamhet som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller påverka miljön ska planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar.

För att kommunen ska ha tillsynsansvar krävs att det är en miljöfarlig verksamhet i enlighet med 9 kap. Många U-verksamheter är idag dåligt tillsynade då dessa inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga. Kommuner har tillsynsansvar för anmälningspliktiga och ibland även tillståndspliktiga verksamheter. Då kommuner har begränsade tillsynsresurser tenderar A-, B- och C-anläggningar att prioriteras i tillsynen framför U-verksamheter.

IDEELLA FÖRENINGAR

En del typer av U-verksamheter drivs vanligen som ideella föreningar utan kommersiella intressen. Detta är ofta fallet med exempelvis småbåtshamnar, som drivs av ideella båtklubbar, och mindre skyttebanor. Detta kan få stor påverkan på möjligheterna att finansiera efterbehandling efter avslutad verksamhet.

För denna typ av verksamheter kan ansvarsfrågan också vara oklar. Det kan råda osäkerhet om det är den ideella föreningen som är verksamhetsutövare eller om det är föreningens medlemmar, eller bådadera. I praktiken kan ansvaret dessutom vara omöjligt att utkräva. Det gäller bland annat om den som drivit verksamheten upphört att existera, till exempel genom att en förening läggs ner eller en person dör, om den som bär ansvaret inte har ekonomiska möjligheter att betala för avhjälpande av skadan, eller om det inte går att fastställa vem som utövat den förorenande verksamheten. I de fall den ideella förening är att anse som ansvarig verksamhetsutövare kan ytterligare problem uppstå, eftersom en ideell förening är en egen juridisk person och dess medlemmar inte personligen är ekonomiskt ansvariga för föreningen. Det innebär att när en förening upplöses finns ingen ansvarig för dess skulder, till exempel miljöskuld för efterbehandling av förorenad mark.

Exemplet småbåtshamnar

Ett problem med småbåtshamnar är att vissa båtar kan ha målats med giftiga båtbottnfärger. Båtbottnfärger kan innebära utsläpp av giftiga ämnen till kustnära vatten där känsliga vattenlevande organismer existerar.¹¹⁵ Det finns farliga ämnen som skadar den marina miljön med dess ekosystem i både traditionella kemiskt verkande båtbottnfärger och flera påstått miljöanpassade färger. 80 procent av giftläckaget från färgerna sker i vattnet på sommaren och resterande 20 procent sker vid landtagningen på hösten.¹¹⁶ Tidigare erfarenheter visar att sanering av den marina miljön ofta blir mycket kostsam, det är inte ovanligt med saneringskostnader som uppgår till tiotals miljoner kronor.

Småbåtshamnar drivs ofta av ideella föreningar som i sin tur ofta hyr mark av annan fastighetsägare. Det finns stöd i praxis för att betrakta exempelvis en småbåtsklubb som utövare av den verksamhet som bedrivs av föreningens medlemmar, och därmed ansvarig för eventuella föroreningar. I praktiken har dock båtklubbar en begränsad ekonomi, främst baserad på medlemsavgifter, och knappast möjlighet att bekosta omfattande saneringsåtgärder. Det skulle dock vara fullt möjligt att utöver båtclubbens ansvar även se de enskilda båtägarna som verksamhetsutövare i förhållande till den förorenande verksamheten med den egna båten. En verksamhetsutövare, som visar att dennes bidrag till miljöskadan är så obetydligt att det inte ensamt motiverar något avhjälpande, ansvar dock endast för den del som motsvarar det egna bidraget.

Eftersom enskilda båtägare vanligen inte orsakar föroreningar som i sig motiverar en sanering kan de inte heller åläggas ansvar för mer än det egna bidraget. För att få enskilda båtägare att stå för en sanering måste dessutom myndigheterna vända sig till varje båtägare. Att göra det skulle sannolikt medföra orimliga administrativa resurser, inte minst för att försöka slå fast hur stor del av den totala föroreningen som ska anses orsakad av varje enskild båtägare, och alltså inte vara en praktiskt framkomlig väg.¹¹⁷

Sammanfattningsvis utgör småbåtshamnar en typ av U-verksamhet där det finns stor risk för framtida bristande finansieringsförmåga.

Sammanfattande bedömning U-verksamheter med föroreningsrisk

Naturvårdsverket konstaterar att det föreligger hög risk för att flera U-verksamheter i framtiden inte kommer att kunna finansiera den efterbehandling de är ansvariga för. Småbåtshamnar/båtklubbar är ett exempel, men även skjutbanor har lyfts fram

¹¹⁵ <https://www.kemi.se/hitta-direkt/bekämpningsmedel/biocidprodukter/regler-for-nagra-vanliga-typer-av-biocidprodukter/batbottenfarger--om-du-maste-mala>

¹¹⁶ <https://www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/fritidsbatar/ren-batbotten.html>

¹¹⁷ Langlet D., Eklund D, och Eklund B. (2014): Ansvar för förorenad mark på båtuppläggningsplatser med fokus på ideella föreningar. ITM, Institutionen för tillämpad miljövetenskap, Stockholms universitet 2014-05-22

som ett exempel på verksamhet där det bedöms föreligga låg möjlighet att finansiera efterbehandling samtidigt som alltför verksamheter upphör (minskad efterfrågan). Det finns också en avsevärd risk att exempelvis fastighetsägare drabbas negativt genom att deras mark blir förorenad samtidigt som den ansvarige inte kan betala. Med en fungerande prissättning skulle fastighetsägaren då förebygga sin egen risk genom att lägga denna kostnad på hyran. Det finns också lagliga möjligheter för kommuner att tillsyna U-verksamheter redan i dagsläget. Detta har dock, historiskt skett och till viss del även i nutid, skett ganska sällan.

Det är vidare oklart om fastighetsägare som hyr ut med är medvetna om att de riskerar att hamna i en situation där de antingen kan stå med en förorenad mark där varken hyresgästen (verksamhetsutövaren) eller i förekommande fall konkursboet kan betala för efterbehandling, eller att de kan riskera ett sekundärt ansvar för efterbehandlingskostnaderna om förvärv skett efter miljöbalkens ikraftträdande.

Naturvårdsverket bedömer att denna situation ur miljösynpunkt är oroande, men menar också att det egentligen redan finns såväl regel- som marknadsmässiga förutsättningar för att hantera sådana situationer. Att detta inte tillämpas i praktiken är ett problem som inte kan lösas med enbart alternativa finansieringslösningar. Problemet med genomförandeunderskott är komplext och det finns flera olika faktorer som påverkar olika aktörer. Därför är det rimligt att utredning av åtgärder för att komma tillrätta med genomförandeunderskottet bland dessa verksamheter utreds först, innan nya finansieringslösningar övervägs.

Övervägda finansieringslösningar som inte uppfyller ställda kriterier

I utredningsarbetet för att ta fram finansieringsformer för efterbehandling har ett antal olika lösningar föreslagits och övervägts. Ett antal lösningar har kommit in som förslag i samråd med externa aktörer, andra förslag har arbetats fram av projektgruppen genom omvärldsanalys och litteraturstudier. I detta stycke presenteras kort finansieringslösningar som analyserats och diskuterats för att sedan, på olika grunder, avfärdas då de inte uppfyller ställda kriterier (se avsnitt 3.3.).

FÖRSÄKRINGSSYSTEM

En av de diskuterade lösningarna är ett försäkringssystem. Tanken på en försäkring för efterbehandlingskostnader är inte ny. I Sverige fanns mellan 1999 och 2010 en saneringsförsäkring som var obligatorisk för miljöklassade anläggningar. Fördelarna med en försäkringslösning är att det är en generell lösning som kan inkludera alla verksamheter med föroreningsrisk och förorenaren betalar genom premien för risken som verksamheten innebär. Om försäkringspremien baseras på risk och beteende har verksamhetsutövare incitament att minimera risken för föroreningar.

Nackelen är att tidigare erfarenhet visar att det är svårt att i praktiken utreda ansvarsfrågan och att informationen som krävs för att undersöka riskförhållandena är stora och att försäkringsbolaget därför riskerar att ta ut en hög försäkringspremie för att täcka risken. Ett försäkringssystem riskerar därmed att inte vara kostnadseffektivt. Naturvårdsverket har därför gjort bedömningen att det saknas förutsättningar för att utreda en marknadsbaserad effektiv försäkringslösning.

ÖKADE SKATTEINTÄKTER

Ett sätt att få in ökade medel till efterbehandling är att genom skatteintäkterfinansiera en höjning av statsanslaget för efterbehandlingskostnader, och utöka kretsen bidragsberättigade objekt till sådana där ansvarig finns som saknar betalningsförmåga. Det finns flera problem med en sådan lösning. Skatteintäkter kan inte öronmärkas för specifika ändamål, det är alltså inte säkert att ökade skatteintäkter skulle gå till finansiering av efterbehandling. En annan utmaning är att hitta en skattebas som på något sätt kopplar till föreningar och föreningensrisk. Detta är svårt då det, som tidigare visats i kapitel 3, är många olika typer av verksamheter som förenerar med många olika typer av ämnen. Koppling till kriteriet om att föreneraren ska betala för efterbehandlingen riskerar därför att bli svag. Naturvårdsverket bedömer således att en sådan lösning inte är lämplig, då den på sikt riskerar att fördjupa och till och med förvärra nuvarande problematik med att ansvarig saknar resurser för att efterbehandla.

SKATTELÄTTNADER

En annan skatterelaterad lösning är skattelättnad för efterbehandling. Kostnader och osäkerheter relaterade till förenerade områden och efterbehandling av dessa gör icke-exploaterad och icke-förenerad mark mer attraktiv än förenerad mark. Att exploatera och bygga på förenerad mark innebär en risk för investerare som icke-förenerad mark inte har. Efterbehandling är kostsamt och värdet av marken måste därför vara högt för att det ska vara lönsamt att sanera ett område istället för att exploatera ny mark. Dessutom kan det vara svårt att prognosticera kostnaderna för efterbehandling; tidigare erfarenheter visar att de kan variera kraftigt från uppskattning vid undersökningar.

Föreningar påverkar värdet och alltså priset på mark, men om efterbehandlingskostnaderna är för höga i förhållande till värdet av marken kan det trots allt vara lönsammare att bygga på oexploaterad mark. Ett sätt att öka takten i efterbehandlingsarbetet av förenerade områden är alltså att minska kostnader för exploatörer och investerare.

Lägre kostnader gör förenerad mark mer attraktiv för investerare och exploatörer i förhållande till icke-förenerad mark. Detta kan göras med en skattelättnad. I Storbritannien finns en lag för att göra förenerad mark mer attraktiv för investerare och exploatörer genom skattelättnader. Det pågår redan mycket exploateringsarbete där efterbehandling ingår. Särskilt i urbana regioner där det råder brist på mark efterbehandlas förenerade områden för bostads- och kontorsbyggande.

En skattelättnad för exploatörer skulle innebära minskade intäkter för staten, men göra exploatering av områden som är förorenade mer lönsamt. Samtidigt skulle företag som exploaterar och efterbehandlar redan lönsamma områden också få ta del av skattelättnaden. Detta gör att en skattelättnad samtidigt skulle subventionera redan lönsamma efterbehandlingsprojekt. Detta gör att Naturvårdsverket bedömer att det inte är ett kostnadseffektivt styrmedel för att öka takten för efterbehandling. Samtidigt kan det finnas andra politiska motiv till denna typ av skattelättnad, till exempel ökat bostadsbyggande.¹¹⁸

ÖVRIGA ÖVERVÄGDA FINANSIELLA INSTRUMENT

Andra lösningar som diskuterats är olika finansiella instrument, till exempel efterbehandlingsobligationer. Förslaget som diskuterats är att obligationer skulle emitteras för att finansiera efterbehandling så som gröna obligationer emitterats för att finansiera olika miljörelaterade projekt i till exempelvis Göteborg och Örebro. På så sätt kunde efterbehandlingsobligationer bidra till ett ökat inflöde av kapital. Nackdelen med obligationer är att utformandet av systemet riskerar att bli administrativt dyrt, dessutom måste det statliga anslaget när obligationerna löper ut betala ränta, vilket då minskar resurser för efterbehandling. Efterbehandlingsobligationer är inte heller en lösning som gör att förorenaren betalar och det påverkar inte incitamentsstrukturen för förorenarna.

BRANSCHÖVERENSKOMMELSER MELLAN ENSKILDA

Som beskrivits ovan är en vägledande princip inom miljöpolitiken att förorenaren ska betala. Samtidigt kan det konstateras att ansvarsfrågan endast är utredd för mindre än två procent av de objekt som kartlagts av landets länsstyrelser. Vidare har företrädare för tillsynsansvariga myndigheter i dialog med Naturvårdsverket gett uttryck för att det är ett stort problem att en ansvarig verksamhetsutövare måste vara på obestånd för att det ska bli möjligt att ansöka om bidrag för efterbehandling. I och med denna regel krävs att länsstyrelsen först driver ett konkursärende mot verksamhetsutövaren innan man kan inleda en bidragsansökan för sanering av objektet. Det har, från länsstyrelserna sida, framhållits att sådana processer är betungande och dessutom riskerar att leda till andra oönskade effekter. I dialog med branschföreträdare har det också framförts att det vore olyckligt om enskilda drabbades oskäligt hårt av ett kostsamt efterbehandlingsansvar. För att underlätta för enskilda att leva upp till sina åtaganden vore det därför bra med en samfinansieringslösning. Regeringen framhåller vidare SPIMFAB som en branschlösning som Naturvårdsverket bör utreda närmare.

Naturvårdsverket har beaktat regeringens direktiv och konstaterat att ett antal förutsättningar måste vara uppfyllda för att det ska bli möjligt att införa sådana lösningar.

¹¹⁸ Se Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2016, <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Finansiering/Regleringsbrev/>

Det måste finnas en gemensam part som kan företräda branschen

För att en branschlösning ska vara möjligt måste det finnas en part som företräder en majoritet av branschens aktörer och kan agera på sådant sätt att vissa aktörer, som inte företräds av den gemensamma aktören, inte missgynnas ur konkurrenssynpunkt. Utan en gemensam företrädare kan inga branschlösningar komma till stånd på frivillig basis. Då handlar det om tvingande lagstiftning per bransch, men Naturvårdsverket bedömer att ett sådant tillvägagångssätt, med några undantagsfall, riskerar att vara problematiskt. Detta eftersom det skulle innebära särslagstiftningar beroende på typ av verksamhet, vilket kan vara svårt att motivera ur rättvisesynpunkt, men även av andra skäl.

Det måste finnas ett gemensamt intresse

För att det ska finnas en gemensam företrädare som organiserar en branschspecifik frivillig lösning i likhet med SPIMFAB, krävs vidare att det finns ett intresse för en sådan lösning hos en majoritet av branschens aktörer. För att det ska finnas ett sådant intresse måste det dock finnas ett incitament för enskilda aktörer att samverka. Saknar branschens aktörer intresse av att samverka i en fråga beror det på att var och en av aktörerna gjort bedömningen att det inte är ett rationellt alternativ för dem. Exempel på skäl kan vara att aktörer är rädda att de får bekosta andras (konkurrenters) saneringar i oskälig omfattning, att de ser en möjlighet att undslippa sitt saneringsansvar (konkurs) eller att de saknar kunskap om vad deras efterbehandlingsansvar innebär i praktiken. I det senare fallet är problemet bristande kunskap/information och inte i första hand bristande ekonomisk förmåga. Därmed är det andra typer av styrmedel och åtgärder som är nödvändiga.

Det måste finnas en skälig avgränsning av det offentliga åtagandet – principen om att förorenaren betalar ska gälla och det måste finnas ett tydligt marknadsmisslyckande

Om inte branschens aktörer själva har intresse av att verka för en gemensam lösning är det svårt att definiera ett effektivt offentligt åtagande; statens roll för att verka för en sådan överenskommelse blir då oklar. Staten kan exempelvis inte agera företrädare för branschens aktörer och samordna ett frivilligt initiativ. Samma gäller även i det motsatta fallet, om det finns ett intresse hos en majoritet av branschens aktörer att verka för en branschlösning och det dessutom finns en gemensam företrädare som kan driva en sådan process, är statens roll också oklar. Om det finnas förutsättningar för en marknadsbaserad lösning så är ett offentligt åtagande överflödigt.¹¹⁹

Om det däremot finns ett tydligt definierat marknadsmisslyckande, som gör att sanering inte kommer till stånd i den omfattning som vore önskvärd ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, kan ett offentligt åtagande vara motiverat. För att ett sådant ska finnas räcker det dock inte med att den ansvarige saknar medel eller

¹¹⁹ Statskontoret 2005:19 Konkurrens i gränslandet mellan det offentliga och privata

incitament att finansiera efterbehandling, det är också nödvändigt att det ur samhällssynpunkt är angeläget att saneringen kommer till stånd.

Naturvårdsverket konstaterar att miljö kvalitetsmålet om giftfri miljö ställer ambitionsnivån mycket högt. Samtidigt finns det en riskklassificering som utgör grund för prioritering av saneringar. Exempel på marknadsmisslyckanden skulle kunna vara asymmetrisk information samt vissa kontraktsteoretiska problem där ingen enskild aktör har incitament att ”pröva ny mark”. I sådana fall skulle ett offentligt åtagande kunna innebära att sådana hinder undanröjs.

Naturvårdsverket bedömer att det saknas en intresserad företrädare för en branschlösning för flertalet av de branscher som är aktuella. Naturvårdsverket har bara stött på ett fall där det finns ett uttalat intresse och det är från Svensk Bensinhandels sida. Naturvårdsverket har vid ett flertal tillfällen haft dialog med Svensk bensinhandel och konstaterar att det skulle vara mycket positivt om en branschlösning kom till stånd. Samtidigt handlar det om en bransch som omsätter stora belopp och ett offentligt åtagande i form av exempelvis ekonomiskt stöd för att branschens aktörer ska leva upp till gällande krav i befintligt regelverk kräver en analys av samhällsekonomisk nytta av en sådan insats. Det krävs vidare att det finns tydliga marknadsmisslyckanden som motiverar ett offentligt åtagande. I denna analys kan det vara relevant att beakta andra faktorer utöver de miljömässiga, exempelvis närings- och glesbygdsperspektiv.

Naturvårdsverket konstaterar sammanfattningsvis att det är önskvärt med branschlösningar på frivillig väg och att det i vissa fall kan vara motiverat med någon form av offentligt åtagande för att överbrygga de hinder för sådana lösningar som uppstår till följd av olika marknadsmisslyckanden. Ett exempel på ett sådant offentligt åtagande skulle kunna vara att ett statligt ”startbidrag” skulle kunna ges till branschorganisationer som kan visa upp en rimlig projektplan för genomförande.¹²⁰ Ett sådant bidrag kan motiveras både av miljö- men även glesbygds- och näringskäl. Det behöver därför utredas vidare hur och under vilka förutsättningar ett sådant stöd skulle kunna betalas ut.

Naturvårdsverket konstaterar dock även att förutsättningar för sådana lösningar för närvarande föreligger i ett mycket litet antal fall. Naturvårdsverket beaktar dock pågående initiativ i föreliggande uppdrag. Med detta avses att de förslag som lämnas, även om det inte är huvudsyftet, ska ge incitament för branschöverenskommelser.

¹²⁰ Tillväxtverket har beviljat Svensk Bensinhandel bidrag för att ta fram ett förslag på finansieringslösning som helt finansieras av verksamhetsutövarna själva. Även Naturvårdsverket har bistått projektet.

AVTAL MED ENSKILDA – SAMFINANSIERING OCH DELAT ANSVAR

Kostnaderna för avhjälpande kan många gånger vara betydande och den ansvarige för avhjälpandet kanske till och med kan tvingas att gå i konkurs för att ett avhjälpande ska genomföras. Frågan har därför uppkommit om möjligheterna för myndigheter att ingå bindande avtal med ansvariga verksamhetsutövare eller fastighetsägare för att slutligt reglera vad varje inblandad part ska bidra med.

Det har särskilt framhållits från länsstyrelsernas sida att det vore önskvärt med sådana lösningar som möjliggör att offentliga medel kan användas även i de fall det finns en ansvarig som inte formellt saknar betalningsförmåga men där konsekvenserna av ett föreläggande skulle leda till detta. Länsstyrelserna har framhållit att konkursbegäran med efterföljande process resursmässigt är mycket betungande för myndigheterna och att det dessutom, av andra skäl såsom exempelvis sysselsättning (arbetstillfällen) vore önskvärt att hitta sådana lösningar som möjliggör för verksamhetsutövaren att få ett begränsat ekonomiskt ansvar för efterbehandlingskostnaderna. Även möjligheten till tidsatta planer för avhjälpande kopplade till ekonomiska säkerheter eller möjlighet till lån som successivt betalas tillbaka har diskuterats. Nedan följer en redogörelse för förutsättningarna för att ingå avtal, de frågor som är viktiga att ha i åtanke samt de frågor som bör utredas vidare.

Avtal istället för föreläggande

När tillsynsmyndigheterna arbetar med frågor kring förorenade områden är det främst 10 kap. och 26 kap. miljöbalken samt miljötillsynsförordningen (2011:13) som används. Enligt bestämmelserna i 26 kap. miljöbalken ska tillsynsmyndigheten kontrollera efterlevnaden av miljöbalken och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten ska dessutom genom rådgivning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att miljöbalkens ändamål ska kunna tillgodoses.

I arbetet med förorenade områden utarbetar tillsynsmyndigheten en ansvarsutredning. Denna syftar till att fastställa om ansvarig för avhjälpande finns och vad som är skäligt att utkräva av denne. Utifrån ansvarsutredningen kan sedan tillsynsmyndigheten besluta om ett föreläggande att utföra en undersökning eller en åtgärd, alternativt träffa en överenskommelse med den ansvarige verksamhetsutövaren. Grundbulten, oavsett om verksamhetsutövarens ansvar fastställs genom ett föreläggande eller efter överläggningar mellan tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren, är således en väl genomarbetad ansvarsutredning. Det är mycket viktigt att det i ansvarsutredningen framläggs ett hållbart resonemang som binder verksamhetsutövaren till skadan och därifrån vidare till ett juridiskt ansvar.

Som tillsynsmyndighet har kommunen eller länsstyrelsen ytterst att förelägga verksamhetsutövaren att vidta vissa avhjälpandeåtgärder enligt 10 kap. miljöbalken. Traditionellt sett är det vanligare tillvägagångssättet att fastslå verksamhetsutövarens ansvar genom ett föreläggande. Om verksamhetsutövaren

inte skulle acceptera ett sådant föreläggande kan det överklagas och överinstanserna får då avgöra frågan.

I vissa fall kan en överenskommelse om finansiering på frivillig väg med den eller de verksamhetsutövare som är ansvariga vara ett alternativ. Detta under förutsättning att verksamhetsutövarens ansvar inte förhandlas bort till nackdel för det allmänna. Det är viktigt att ha i åtanke att ett offentligrättsligt ansvar enligt miljöbalken aldrig kan avtalas bort. Det är alltså *inte ansvarets omfattning* som förhandlas utan endast hur och när avhjälpande ska ske.

Det kan ifrågasättas om tillsynsrollen kan anses inrymma att tillsynsmyndigheten sluter avtal i fråga om verksamhetsutövarens avhjälpandesansvar. Bestämmelsen i 26 kap. 1 § miljöbalken är dock ganska vitt formulerad och får anses ge tillsynsmyndigheten sådan möjlighet, dock under förutsättning att avtalet bekräftas av ett beslut från tillsynsmyndighetens sida och att ärendet avslutas på så sätt.

Att avtalen inte är offentligrättsligt bindande borde i dessa fall inte innebära några problem. Det som parterna kommit överens om gäller just där och då, avseende avhjälpande för just de områden med mera som specificerats i avtalet. Skulle nya omständigheter inträffa eller ny information komma fram får detta skötas separat. På den punkten skiljer det sig inte ifrån vad som gäller avseende ett föreläggande om exempelvis nya förorenade områden skulle upptäckas. Eftersom det inte är ansvarets omfattning som avtalet avser strider inte heller ett sådant avtal mot vad som gäller enligt 10 kap. miljöbalken. Avtalet är dessutom fortfarande civilrättsligt bindande och de inblandade parterna, det vill säga tillsynsmyndighet och ansvarig verksamhetsutövare eller fastighetsägare, har lagt ned mycket tid på förhandlingar och det verkar osannolikt att de inte skulle avse att fullfölja det som överenskommit.

Naturvårdsverket har tidigare skrivit om avtal och överenskommelser i en rapport från 2006.¹²¹ I rapporten finns förslag till avtalsutformningar samt praktiska råd hur överläggningar med mera kan planeras.

Avbetalningsplan/lån/samfinansiering

Frågan om avbetalningsplaner, lån och samfinansieringslösningar har lyfts av intresseorganisationer. Fördelen med sådana lösningar är att en verksamhet inte behöver försättas i konkurs på grund av ett föreläggande om sanering och att en verksamhetsutövare därmed får möjlighet att åtminstone delvis bidra till saneringen.

Möjligheterna att sluta avtal som är kopplade till en avbetalningsplan eller lån som successivt betalas av eller liknande är problematiska och det skulle krävas

¹²¹ Naturvårdsverket 2006: Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse. Rapport 5490 april 2006.

ytterligare utredning av en rad frågor av både praktisk och principiell natur innan sådana lösningar kan föreslås.

Frågor som då särskilt bör uppmärksammas är exempelvis om staten kan agera ”bank” och i så fall under vilka förutsättningar. Det finns också praktiska frågor som rör ansvar och administration av lån och avbetalningar, såväl vad gäller ansvarig myndighet från statens sida som till vem ekonomiska medel i så fall skulle ställas. Om det finns obetalda fordringar måste dessutom frågan om indrivningsbarhet utredas.

Det är också nödvändigt att utreda under vilka förutsättningar en enskild aktör kvalificerar sig för ett avtal med staten som innebär en ekonomisk koppling i form av lån, avbetalningsplan eller samfinansiering. Exempel på avvägningar som kan behöva göras är betalningsförmåga, ansvarsbegränsning, samhällsnytta med mera. Slutligen kan konstateras att om det handlar om lån eller motsvarande så bör frågan om säkerhet från den enskildes sida utredas vidare.

Naturvårdsverket konstaterar således att det visserligen finns många positiva aspekter av sådana avtal som innebär att verksamhetsutövaren åtminstone till viss del bär den ekonomiska bördan för en sanering, vilket i sin tur skulle möjliggöra ett något ökat utrymme för saneringar med offentliga medel. Det finns vidare många fördelar med att inte begära en verksamhet i konkurs, till exempel regional- och arbetsmarknadspolitiska skäl samt minskad administration från framtida huvudmäns sida.

Det finns dock flera olika nackdelar med sådana lösningar, varav frågan om den långsiktiga effekten på betalningsviljan från verksamhetsutövarnas sida är den allvarligaste. Upplägget strider i hög utsträckning mot principen om att förorenaren betalar och det leder till svåra gränsdragningsfrågor om när och under vilka villkor en samfinansieringslösning ska vara möjlig eller ej.

Naturvårdsverket bedömer sammanfattningsvis att nackdelarna överstiger fördelarna och att frågan om genomförbarhet är så betungande att förslaget inte tas vidare. I det fall det föreligger ett akut efterbehandlingsbehov med hänsyn till risk för allvarlig miljö- och hälsopåverkan finns redan i dag möjlighet att få handräckningsbidrag för att åtgärder. Ytterligare finansieringslättnader, i form av begränsat ekonomiskt ansvar eller förmånliga lån (icke-marknadsmässiga villkor) kan därför inte motiveras utifrån miljönytta, utan i så fall av andra skäl. Tvärtom finns det risk för att sådana lösningar långsiktigt har en negativ miljönytta genom att verksamhetsutövaren kan kalkylera med att inte behöva bära hela sitt framtida ansvar. Naturvårdsverket avstår därför ifrån att gå vidare med en sådan lösning.

Källor till bilaga 3

Langlet D., Eklund D, och Eklund B. (2014): *Ansvar för förorenad mark på båtuppläggningsplatser med fokus på ideella föreningar*. ITM, Institutionen för tillämpad miljövetenskap, Stockholms universitet 2014-05-22

Naturvårdsverket 2006: Delfinansiering av efterbehandlingsobjekt genom avtal/överenskommelse. Rapport 5490, april 2006

Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2016, <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Finansiering/Regleringsbrev/>

Naturvårdsverkets branschlista version 2011 (senaste versionen)
<http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/fororenade-omraden/Branschlista-2011.pdf>

Riksrevisionen 2015: Gruvavfall - Ekonomiska risker för staten. RiR 2015:20

Statskontoret 2005:19 Konkurrens i gränslandet mellan det offentliga och privata

Svensk Bensinhandel och Bassai konsult AB (2015): Bensinhandelns saneringsansvar, ett lösningsförslag, 15 dec 2015

Offentligt tryck

Förordning om utvinningsavfall (2013:319)
Miljöprövningsförordning (2013:251)

Hemsidor

<https://www.kemi.se/hitta-direkt/bekämpningsmedel/biocidprodukter/regler-for-nagra-vanliga-typer-av-biocidprodukter/batbottenfarger--om-du-maste-mala>

<https://www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/fritidsbatar/ren-batbotten.html>