

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenad mark (myndighetsrapport)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändring i förordning (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll och i förordningen om miljöstraffavgifter (2012:259).

Innebörden i förslaget anges i huvudsak vara att en ny paragraf föreslås där det anges att verksamhetsutövare måste göra en plan för avhjälpande/efterbehandling av föroreningar. I planen ska följande uppgifter ingå: områden med identifierade föroreningsskador, planerat avhjälpande, tidsplan inom vilken avhjälpande av föroreningsskador ska ske samt kostnadsuppskattning av planerat avhjälpande. Därutöver föreslås en övergångsbestämmelse med innebörden att verksamheter som är tillståndspliktiga ska upprätta sina planer inom två år, medan verksamheter som är anmälningspliktiga ska upprätta sina motsvarande planer inom fyra år efter att den föreslagna förordningsändringen har trätt i kraft. Vidare föreslås en ändring i förordningen om miljöstraffavgifter med innebörden att den som överträder bestämmelsen om att upprätta en plan i förordningen om verksamhetsutövarens egenkontroll ska betala en miljöstraffavgift.

Remissen innehåller även förslag till bildande av en fond för efterbehandling av förorenad mark. Detta förslag inbegriper emellertid inte något förslag till författningsändringar och konsekvensutredningen till fondförslaget granskas därför inte av Regelrådet.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I rapportens sammanfattning anges att som regel gäller att verksamhetsutövaren ansvarar för och ska bekosta efterbehandling av de föroreningar som uppkommit i den egna verksamheten. Sådana åtgärder anges emellertid kunna vara mycket kostsamma och det anges att det finns flera exempel på verksamhetsutövare som inte har kalkylerat med efterbehandlingskostnader. I konsekvensutredningen anges att syftet med förslaget är att tydliggöra verksamhetsutövarens ansvar att åtgärda

föreningsskador och skyldigheten att i årsredovisningen redovisa föreningskostnader. Redovisningen av kostnader anges stärka verksamhetsutövarens möjligheter att finansiera efterbehandling av uppkomna föreningar och stärka incitamenten att minimera framtida föreningskostnader.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att alternativa lösningar för att tydliggöra ansvaret i tid för efterbehandling skulle kunna vara att knyta efterbehandlingsansvaret till olika specifika tidpunkter i stället för att låta verksamhetsutövarna själva ta fram en plan. Exempelvis skulle efterbehandlingsansvaret kunna knytas till periodiska kontroller som verksamhet med industriutsläpp är skyldiga att göra. Orsaken till att förslagsställaren i stället har förordat att verksamhetsutövarna själva ges möjlighet att välja tidpunkter för efterbehandlingen anges vara att det ökar flexibiliteten för verksamhetsutövarna och därmed effektiviteten i framtida sanering. Mot bakgrund av att förutsättningarna bedöms vara olika för olika verksamhetsutövare anser förslagsställaren att en lösning av det slag som valts ökar kostnadseffektiviteten i efterbehandlingsarbetet. Ytterligare ett alternativt förslag anges vara att öka andelen frivilliga saneringsplaner genom exempelvis information och samverkan mellan olika aktörer för att göra verksamhetsutövarna mer medvetna om problemet. Förslagsställaren bedömer att sådana åtgärder inte kan ge önskad effekt i tillräcklig utsträckning eftersom de inte medverkar till att verksamhetsutövarnas incitamentsstruktur ändras.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av alternativa lösningar är tydlig och avser, såvitt Regelrådet kan bedöma, åtgärder som det hade varit realistiskt att genomföra som alternativ till det aktuella förslaget. Det är också en styrka med beskrivningen att åtgärder som inte skulle ha inneburit ny reglering har övervägts och de bedömda effekterna redovisas. Om en mer utvecklad analys av de olika alternativens kostnader hade gjorts, skulle det ha kunnat höja konsekvensutredningens kvalitet. Den befintliga redovisningen är emellertid tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Redogörelse för förslagets överensstämmelse med EU-rätten finns inte i konsekvensutredningen. Däremot anges på annan plats i rapporten att EU-kommissionen har framhållit vikten av att företag redovisar sina miljökostnader och övrig miljöinformation i sin finansiella rapportering. Det anges att en rekommendation från EU-kommissionen från 2001 avser att säkerställa att miljöupplysningar ingår i årsbokslut och förvaltningsberättelser.

Regelrådet finner att en redogörelse för förslagets överensstämmelse med EU-rätten borde ha innehållit en beskrivning av hur förslaget förhåller sig till regelverket för den inre marknaden. Information om EU-kommissionens riktlinjer är i och för sig relevant, men medför inte att beskrivningen av överensstämmelse med EU-rätten blir tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Inget anges i konsekvensutredningen om särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser. Inte heller i övriga delar av rapporten finns uppgifter om behov av speciella informationsinsatser vid införandet av förslaget. När det gäller hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande anges det inte någon tidpunkt för ikraftträdande. Däremot anges att kraven, enligt övergångsbestämmelser, ska uppfyllas först två respektive fyra år efter ikraftträdandet, vilket motiveras med att verksamhetsutövarna ska få tillräckligt med tid för att uppfylla kraven.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är visserligen en brist att tidpunkt för ikraftträdande inte anges i rapporten, men det borde, såvitt Regelrådet kan förstå, vara så att ikraftträdandedatum beror på faktorer som är svårt för förslagsställaren att överblicka och bristen är därför inte väsentlig. Det framgår också av förslaget att det har tagits hänsyn till verksamhetsutövarnas förutsättningar när det gäller hur snart kravet på att upprätta planer ska börja gälla. Sammantaget anser därför Regelrådet att beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar. Att det inte finns någon beskrivning av behov av speciella informationsinsatser är emellertid en väsentlig brist.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges i avsnittet om konsekvenser för tillsynsmyndigheter att det beräknas ta mellan 4 och 16 timmar att granska en saneringsrapport, vilket anges innebära att tidsåtgången för att granska saneringsrapporter från samtliga tillståndspliktiga verksamheter uppgår till mellan 24000 och 96000 timmar. Enligt Regelrådets beräkning borde detta innebära att det förväntas 6000 rapporter och om Regelrådet förutsätter att det skulle röra sig om en rapport per verksamhet, vilket är naturligt att utgå från men inte anges uttryckligen i konsekvensutredningen, skulle det således finnas 6000 tillståndspliktiga verksamheter. Kravet på att upprätta planer omfattar också anmälningsspliktiga verksamheter. Motsvarande kvantifiering avseende rapportering från dessa finns inte i konsekvensutredningen. Däremot finns på annan plats i rapporten uppgifter om att de anmälningsspliktiga verksamhetsutövarna under 2015 var 17000. Det finns inte någon information om hur många av de tillståndspliktiga eller anmälningsspliktiga verksamhetsutövarna som är företag. Inte heller finns uppgifter om vilka branscher av företag som är berörda, utöver att det går att sluta sig till att det en andel bedriver industriell verksamhet. Storleksmässig beskrivning av berörda företag saknas.

Regelrådet gör följande bedömning. Den information om verksamhetsutövare som finns i rapporten är inte lättillgänglig. Såvitt Regelrådet kan bedöma borde det vara möjligt att beskriva hur många företag som berörs av förslaget, genom att efterfråga sådan information från tillsynsmyndigheterna. Sammantaget borde det enligt Regelrådet ha varit möjligt att redovisa hur många företag som berörs på ett väsentligt tydligare sätt än vad som görs i rapporten. Att det är otydligt vilka branscher som berörs och att det helt saknas uppgifter om företagens storlek är en påtaglig brist. Om det har gjorts försök att insamla sådan information och om det har funnits särskilda svårigheter förknippade med detta, borde det ha angetts. Regelrådet finner att beskrivningen inte är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att upprättandet av en plan med identifierade föroreningskador, planerat avhjälpande, tidsplan inom vilken avhjälpandet ska ske samt kostnadsuppskattning för planerat avhjälpande kommer att innebära kostnader för verksamhetsutövare i form av tid för att upprätta planen samt revidera den vid nytillkomna eller upptäckta föroreningar. Det anges att planen bör upprättas med hjälp av information som det redan idag finns krav på att verksamhetsutövaren ska ha enligt egenkontrollsförordningen och industriutsläppsförordningen. Ytterligare kunskap som kan behöva tas fram anges vara kostnadsuppskattningar för planerat avhjälpande. Priset för uppskattning av kostnader baserat på genomgång av redan befintligt material och utan nya provtagningar anges vara mellan 30000 kr och 100000 kr. Verksamhetsutövare som saknar information om föroreningskador anges riskera att få föreläggande om ytterligare provtagningar om tillsynsmyndigheten anser det motiverat. Vid nytillkommen information om föroreningskador ska saneringsplanen uppdateras.

Regelrådet finner att redovisningen ger en bild av de tillkommande administrativa kostnader som kan bli aktuella för samtliga verksamhetsutövare, oavsett hur mycket information de har om föroreningskador i utgångsläget. Det är värdefullt att en kvantifierad kostnadsuppskattning har gjorts. Samtidigt är det en påtaglig svaghet med redovisningen att det inte är möjligt att få en uppfattning om hur stor kostnaden kan väntas bli totalt, för alla berörda företag. Eftersom nya provtagningar kan bli aktuella inte bara för företag som saknar information de borde ha enligt egenkontrollförordningen i dess befintliga utformning hade det varit önskvärt med uppgifter om kostnaden för en provtagning. Sammantaget finner emellertid Regelrådet att befintlig information om påverkan på företagens administrativa kostnader är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att kraven på upprättande av saneringsplan med specificerad tidsplan kommer att leda till att efterbehandling och utgifter förknippade med avhjälpande av föroreningskador kommer att tidigareläggas. Kvantifiering av dessa tidigarelagda kostnader saknas. När det gäller de avsättningar i balansräkningen som ska göras enligt förslaget anges att dessa på lång sikt kan påverka företags kapitalstruktur och möjligheter att låna kapital och ge utdelning till ägarna. Det anges att företagens soliditet och den finansiella risk som bedöms mot bakgrund av soliditeten kan påverkas. Det anges att företagens incitament att minimera föroreningar kommer att stärkas till följd av förslaget eftersom högre avsättningar påverkar företagens soliditet negativt. Förslagsställaren framhåller att de kostnader som företagen ska ta upp i balansräkningen är kostnader som företagen enligt gällande regelverk redan idag har, eller bör ha. Det anges också att en övre gräns för kostnaden för efterbehandling av föroreningskador är 156 miljarder kr. Förslagsställaren bedömer att detta belopp sannolikt är en överskattning. Med ett antagande om att hälften av föroreningarna är möjliga att efterbehandla under pågående verksamhet, anges förslaget innebära ett synliggörande av knappt 80 miljarder kr i direkta efterbehandlingskostnader, som ska redovisas i form av ett nuvärde. Det anges att en tydligare redovisning av en framtida skuld kan medföra att osäkerheter om kostnader för efterbehandling minskar, vilket anges underlätta företagsförvärv.

Regelrådet finner att det är värdefullt att kvantifierade skattningar av kostnaden för efterbehandling har gjorts, trots de osäkerheter som finns med uppskattningen. Däremot innebär avsaknaden av information om hur många företag som är berörda och vilken storlek de har att det blir svårare att få en mer precis omfattning om hur företag skulle påverkas av kostnaderna. Regelrådet noterar att det kan hävdas att

aktuella kostnader i princip redan borde belasta företagen. Det hindrar emellertid inte att en tydlig bedömning av vilka effekterna blir när detta sker i större utsträckning än idag är motiverad att göra. Det hade varit önskvärt med en tydligare redovisning av de specifika effekterna för företag av förslaget. Trots angivna brister finner Regelrådet sammantaget att redovisningen av påverkan på företagens andra kostnader och verksamhet är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det saknas information om förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag.

Regelrådet noterar att det inte kan uteslutas att förslaget skulle kunna ha väsentlig påverkan på företags konkurrensförhållanden. Även en mindre ökning av administrativa kostnader kan ha betydelse för mindre företags konkurrenskraft jämfört med större, konkurrerande företag. Det som anges i konsekvensutredningen om rekommendationer från EU-kommissionen att miljökostnader ska framgå i företags finansiella rapportering skulle, såvitt Regelrådet kan förstå, kunna innebära att påverkan på svenska företags konkurrenskraft gentemot motsvarande företag i andra EU-länder blir mindre än vad den annars skulle bli. Samtidigt noterar Regelrådet att eftersom det enligt uppgift inte rör sig om bindande europeiska krav kan efterlevnaden variera väsentligt och det skulle i princip kunna finnas konkurrerande företag i andra medlemsländer som inte behöver uppfylla sådana krav som det föreslås att de svenska ska uppfylla. Regelrådet vill också framhålla att de svenska företagen kan konkurrera på en global marknad, och i den utsträckning som så är fallet skulle skillnaden i vilka krav som träffar de svenska företagen respektive deras internationella konkurrenter kunna vara större. I detta sammanhang kan också noteras att påverkan på soliditet, möjligheter till lån etc. kan vara väl så väsentliga faktorer i konkurrenshänseende, exempelvis när det gäller möjligheter att göra investeringar inför framtida verksamhet. Sammantaget finner Regelrådet att det är en väsentlig brist att frågan om hur förslaget påverkar konkurrensförhållandena för berörda företag inte har analyserats.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att förslaget kommer att leda till ökad kunskap om nuvarande efterbehandlingsskuld hos verksamhetsutövarna.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det saknas information om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Det kan enligt Regelrådets uppfattning inte uteslutas att det hade kunnat vara motiverat att ta särskilda hänsyn till små företag. Oavsett vilken bedömning som förslagsställaren gör av om det skulle vara möjligt och relevant att ta sådana hänsyn borde information om denna bedömning ha redovisats.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen har vissa förtjänster. Det finns bra redovisningar av syfte och bakgrund till förslaget såväl som alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till

stånd. Redovisningen av påverkan på berörda verksamheters kostnader och verksamhet innehåller inte uppgifter om den specifika påverkan på företag, vilket är en brist, men ger ändå en grov bild av vad de totala kostnaderna för verksamhetsutövarna skulle kunna bli och kan mot den bakgrunden anses tillräcklig.

Redovisningen av berörda företag med avseende på antal, bransch och storlek håller emellertid inte tillräcklig kvalitet och information om påverkan på konkurrensförhållandena för företag och särskilda hänsyn till små företag saknas helt. Eftersom Regelrådet bedömer att det varken kan uteslutas att det finns en påverkan på konkurrensförhållanden eller skäl till särskilda hänsyn till små företag är avsaknaden av information i dessa avseenden en väsentlig brist.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 oktober 2016.

I beslutet deltog Samuel Engblom, ordförande, Claes Norberg, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjör.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Samuel Engblom
Ordförande



Per Högström
Föredragande