



Datum
2016-10-31

Diarie nr
5.0-1606-0417

Ert datum
2016-06-15

Er beteckning
M2016/00267/Ke

Vår referens
Sofie Hermansson

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

m.registrator@regeringskansliet.se
anna.sanell@regeringskansliet.se

Remiss av uppdragsredovisning Nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenad mark

Sammanfattning

Statens geotekniska institut (SGI) tillstyrker inrättandet av krav på saneringsplaner. SGI avstyrker införandet av en avgiftsfinansierad statlig fond för efterbehandling. SGI önskar fortsatt utredning av flera av de förkastade förslagen samt andra alternativa lösningar. SGI saknar en gedigen grundanalys av problemställningen, både vad gäller orsak och omfattning.

Analys av problemställningen

Naturvårdsverket har haft i uppdrag att ge förslag på nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenade områden i syfte att öka takten i efterbehandlingsarbetet. SGI anser att avsaknaden av en grundlig analys av problemställningen försvårat möjligheten att identifiera nya ändamålsenliga finansieringsformer och att ta ställning till framlagda förslag.

SGI önskar att Naturvårdsverket hade redogjort för en större mängd bakgrundsfakta och en analys av dessa. Detta bland annat i syfte att bedöma i vilken utsträckning orsaken till dagens för låga åtgärdstakt beror på bland annat bristande ekonomiska resurser och vad som i så fall är orsaken till att de ekonomiska resurserna inte är tillräckliga. Utgångspunkten är att mer kan åstadkommas med utökade ekonomiska resurser, men det i sig är enligt SGI:s uppfattning inte nog, utan det krävs också tillgång till exempelvis tillsynspersonal, kompetens, en effektiv statlig bidragshantering, bra åtgärstekniker och god lagefterlevnad hos alla aktörer samt ändamålsenlig lagstiftning. Man måste därtill säkerställa att tillsynsmyndigheterna och Naturvårdsverket har förmågan att ta hand om en utökad finansiering, innan nya krav införs. SGI saknar även en belysning av detta.

En analys av utgångsläget skulle också behöva omfatta en genomgång av från vilka huvudsakliga verksamheter, som prioriterade objekt i riskklass 1 och 2, härrör. Utöver redovisningen av cirkeldiagrammet på sidan 17 i det remitterade materialet skulle det t.ex. vara intressant att veta vilken provningsnivå olika förorenare kan hänföras till. Om det generellt är frågan om stora, kapitalstarka förorenare i bolagsform eller om det generellt är frågan om mindre, kapitalsvaga verksamhetsutövare, kanske till och med enskilda näringsidkare eller fysiker. En genomgång av om de prioriterade förorenade områdena är orsakade av idag existerande verksamhetsutövare eller om de flesta ansvariga verksamhetsutövarna är avslutade, skulle ge en god grund för att avgöra vilka finansieringsförslag som är relevanta att gå vidare med.

Därtill skulle det vara värdefullt att veta om objekt inom respektive bransch generellt är orsakade av enstaka aktörer eller ett stort antal ansvarssubjekt, så som vid skjutbanor, småbåtshamnar, plantskolor och liknande verksamheter. Sådan information behövs för att man ska kunna avgöra vilka branscher som är mest angelägna att hitta finansieringslösningar för och om problem med finansieringen bedöms föreligga samt hur finansieringslösningarna effektivt ska utformas.

Statens geotekniska institut

581 93 LINKÖPING
Besöksadress: Olaus Magnus väg 35

Tel: +46 13-20 18 00
Fax: +46 13-20 19 14
E-post: sgi@swedgeo.se

Bankgiro: 5211-0053
Org.nr: 20 21 00-0712

När det gäller förslaget om införande av saneringsplaner saknar SGI en nulägesanalys av hur dagens arbete med avsättningar i den företagsekonomiska redovisningen de facto ser ut. SGI hade gärna velat se en belysning av varför dagens befintliga regelsystem upplevs som ineffektivt och vad som kan göras för att åstadkomma en bättre efterlevnad av redan existerande regler. Likaså skulle SGI gärna se en nulägesanalys av verksamhetsutövarnas ekonomiska förutsättningar att bära sitt efterbehandlingsansvar, även om en sådan analys är svår att genomföra. Det är nu oklart på vilken grund Naturvårdsverket drar slutsatsen att finansiering av åtgärder saknas och att problemet kommer att öka i framtiden.

Utöver ovanstående konstaterar SGI att konkurs ska vara ett krav för att kunna erhålla medel ur den avgiftsfinansierade statliga fonden, som föreslås. Här saknar SGI en analys av om det är ett samhällseffektivt resursutnyttjande att tvinga verksamhetsutövare till konkurs innan statliga bidrag för efterbehandling kan finansiera saneringsåtgärder eller om det är mer samhällsekonomiskt effektivt att eftersträva lösningar där området blir sanerat och verksamhetsutövaren kan fortleva. SGI hade också gärna tagit del av uppgifter om hur många verksamhetsutövare som i realiteten har tvingats till konkurs på grund av myndigheternas saneringskrav.

Krav på saneringsplaner

SGI tillstyrker förslaget om införande av saneringsplaner. Enligt SGI:s uppfattning finns det dock redan idag lagstiftning som stödjer det som Naturvårdsverket önskar uppnå med sitt förslag. Det finns såväl nationella som internationella regler kring redovisning av avsättningar för t.ex. miljöskulder. SGI konstaterar att den verksamhetsutövare som följer kraven på avsättningar därför redan idag behöver uppskatta omfattningen av föroreningen, beräkna kostnaderna och tidsåtgång för sanering.

SGI anser att analysen, av vilka konsekvenser kravet på saneringsplaner och ökade avsättningar för saneringskostnader förväntas få, är väl knapphändig. Kravet på avsättningar riskerar att tvinga fram konkurser hos de verksamhetsutövare som idag inte har en plan för framtida avhjälpandekostnader. Detta eftersom avsättningarna förs upp i balansräkningen och således tär på det egna kapitalet. Vid en kritisk lägsta nivå på det egna kapitalet kommer en så kallad kontrollbalansräkning att behöva upprättas och utvisar denna att bolaget är insolvent ska bolaget träda i likvidation. Denna kan i sin tur i allvarliga fall resultera i en konkurs.¹

SGI anser att många frågetecken kvarstår kring införandet av saneringsplaner. Som exempel kan nämnas att man innan införandet måste reda ut hur de ärenden där verksamhetsutövaren inte bedöms ansvara med 100 % skälighet ska hanteras. Statliga bidrag kommer i de fallen att behövas för att uppnå full finansiering av åtgärden. Verksamhetsutövarna blir därmed beroende av statliga bidrag och Naturvårdsverkets prioriteringar för att kunna fullfölja åtaganden enligt saneringsplanerna. Vidare behöver det utredas vad som ska gälla om verksamhetsutövaren inte följer den framtagna saneringsplanen. Så som resurserna ser ut idag, finns enligt SGI:s uppfattning ingen möjlighet för tillsynsmyndigheterna att bedriva tillsyn mot samtliga verksamhetsutövare som enligt förslaget ska lämna in saneringsplaner.

Vidare anser SGI att det är inte är tillfredsställande att föroreningar som inte kan avhjälpas under pågående verksamhet, till exempel för att de ligger i marken under anläggningen, inte ska tas upp i saneringsplanerna och därmed inte heller göras avsättningar för. Detta är kostnader som bolagen måste planera för i samband med t.ex. en nedläggning och som därför måste tas i beaktande. Här kommer

¹ Jämför detta med Naturvårdsverkets resonemang i avsnitt 4.6.3.2. Där görs inte samma bedömning.

dessutom svåra gränsdragningsproblem att kunna uppstå kring vad som är möjligt att åtgärda eller ej. Ett minimikrav borde vara att dessa föroreningar tas upp i saneringsplanerna, men utelämnas i avsättningarna med hänvisning till att tiden för avhjälpande inte kan specificeras.

SGI antar att det är frågan om ett mycket stort antal saneringsplaner som bedöms behöva upprättas. Många frågor behöver redas ut just utifrån detta. T.ex. hur tillsynsmyndigheterna ska prioritera bland alla saneringsplaner för att säkerställa att rätt objekt prioriteras för åtgärder. Det behöver också tydliggöras vad som anses vara en konstaterad förorening och i vilken omfattning den ska föreligga för att utlösa krav på saneringsplan. Det kommer vidare att behövas vägledning om hur saneringsplanerna ska utformas, vilken detaljnivå som förväntas av dem, hur kostnadsberäkningar ska utföras o.s.v.

Fond för efterbehandling

SGI tillstyrker inte att en avgiftsfinansierad statlig fond inrättas. Detta eftersom de pengar detta förslag antas inbringa (i storleksordningen 55 miljoner kronor per år²) inte uppväger det behov av regeländringar och administration för tillsynsmyndigheter och Naturvårdsverket, som förslaget för med sig.

De medel som finns i fonden avses finansiera fall där verksamhetsutövaren kan identifieras, men inte har möjlighet att själv finansiera en efterbehandling. Detta innebär enligt Naturvårdsverket ärenden där verksamhetsutövaren är försatt i konkurs. SGI ställer sig frågande till varför dessa objekt ska ha en egen finansieringsväg, så tillvida att det inte finns motiv för att just objekt där verksamhetsutövaren har gått i konkurs, är mer prioriterade än andra objekt. De medel som finns till förfogande för efterbehandling måste prioriteras till de objekt där de gör mest miljö- och hälsonytt. Eftersom fonden enkom föreslås finansiera objekt där ansvarig har identifierats, men är försatt i konkurs, begränsas kretsen av objekt som kan finansieras via fonden kraftigt, vilket enligt SGI:s uppfattning antagligen kommer att leda till att det inte blir de nationellt sett högst prioriterade objekten som finansieras med fondens medel.

Utredning av förkastade förslag

SGI skulle gärna se att möjligheterna att finansiera efterbehandlingsprojekt genom överenskommelser/avtal, avbetalningsplaner/successiva betalningsmöjligheter, återkrav eller statliga lån utreddes mer grundligt. T.ex. framgår direkt av Naturvårdsverkets regleringsbrev att ”Anslagsposten får användas för utrednings- och åtgärds kostnader som återkrävs av ansvariga enligt miljöbalken eller äldre lagstiftning.”³

Av Naturvårdsverkets regleringsbrev framgår vidare att ”Anslagsposten får användas till kostnader för avhjälpande som uppkommit med anledning av att en tillsynsmyndighet har begärt verkställighet enligt 26 kap. 17 § miljöbalken eller beslutat om rättelse enligt 26 kap. 18 § miljöbalken.”⁴ Enligt SGI:s uppfattning används dessa två verktyg inte i den utsträckning som skulle kunna vara fallet.⁵ SGI är också av uppfattningen att en utökad användning av dessa verktyg skulle leda till en ökad saneringstakt, eftersom de möjliggör för tillsynsmyndigheterna att mer aktivt driva efterbehandlingsprocessen framåt.

² Avsnitt 5.4.3 i det remitterade materialet.

³ Se Villkor för anslag 1:4, ap. 1 Sanering och efterbehandling av förorenade områden, punkt 4 i Naturvårdsverkets regleringsbrev för budgetåret 2016.

⁴ Se Villkor för anslag 1:4, ap. 1 Sanering och efterbehandling av förorenade områden, punkt 6 i Naturvårdsverkets regleringsbrev för budgetåret 2016.

⁵ Se avsnitt 5.6.5 i det remitterade materialet.



Datum
2016-10-31

Diarie nr
5.0-1606-0417

SGI anser att det är viktigt att tillstånd till miljöfarliga verksamheter förknippas med krav på ekonomisk säkerhet, i sådan omfattning att de förslår den dag de behöver tas i anspråk. Ökade krav på ekonomiska säkerheter medför ökade kostnader för verksamhetsutövarna som ställer säkerheterna, vilket i sig kan vara incitament till att åtgärda föroreningar. Detta i syfte att minimera säkerheternas belopp och därmed kostnaderna därför.

SGI skulle vilja se ett aktivt arbete för att utveckla marknaden för privata försäkringslösningar. SGI föreslår också att möjligheterna att införa krav på finansiella garantier för efterbehandling i samband med förvärv av förorenade fastigheter utreds.

Slutligen önskar SGI se ett mer aktivt arbete med så kallade branschlösningar. SGI kan i och för sig förstå de invändningar mot branschlösningar som Naturvårdsverket för fram, men anser att olika typer av branschlösningar bör kunna utvecklas och hindren överkommas. Här bör staten kunna föregå med gott exempel genom att t.ex. uppdra till Trafikverket att aktivt arbeta tillsammans med de bolag som omfattas av den så kallade statliga miljögarantin. Pappers- och massabranschen, Teknikföretagen, gruvnäringen och Försvarsmakten samt Fortifikationsverket är andra som bör kunna ta aktiv del i att hitta samarbeten som kan öka saneringstakten, skapa samordningsvinster och hitta kostnadseffektiva lösningar.

Ärendets handläggning

Beslut i detta ärende har tagits av generaldirektör Åsa-Britt Karlsson, efter föredragning av miljöjurist Sofie Hermansson, som handlagt ärendet. I ärendet har även deltagit avdelningschef Mikael Stark.

STATENS GEOTEKNISKA INSTITUT

Åsa-Britt Karlsson
Generaldirektör

Sofie Hermansson
Miljöjurist