

Miljö- och energidepartementet
Kemikalieenheten
Anna Sanell

Vår referens/dnr:
139/2016

103 33 Stockholm

Er referens/dnr:
M2016/00267/Ke

2016-10-31

Remissvar

Nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenad mark

Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att yttra sig över Naturvårdsverkets skrivelse 2016-01-28 *Nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenad mark* och vill med anledning därav anföra följande.

Svenskt Näringsliv företräder drygt 60 000 små, medelstora och stora företag. Dessa är organiserade i 50 bransch- och arbetsgivarförbund. Förbunden utgör föreningen Svenskt Näringslivs medlemmar. Detta yttrande har utarbetats efter samråd med berörda branschförbund och föreningens miljörättsgrupp bestående av representanter för såväl branscherna som enskilda företag.

Sammanfattning

Svenskt Näringsliv avstyrker förslagen som redovisas i Naturvårdsverkets skrivelse. Behovsanalysen är mycket bristfällig och motiverar inte de förslag som framförs. Även förslagen är så bristfälliga att de inte kan antas leda till att det uttalade syftet uppnås.

Svenskt Näringsliv anser att om man vill öka saneringstakten för att kunna uppnå målet om en giftfri miljö till år 2050, behövs helt andra, praktiska lösningar. Till exempel skulle en möjlighet för myndigheter och verksamhetsutövare eller fastighetsägare att ingå bindande avtal om utförande eller finansiering av efterbehandling kunna effektivisera efterbehandlingsarbetet i betydligt större utsträckning än de av Naturvårdsverket föreslagna åtgärderna. De rättsliga förutsättningarna, inklusive behovet av författningsförändringar, för sådana avtal bör enligt Svenskt Näringsliv utredas.

Synliggörande av efterbehandlingskostnaden i årsredovisningen

Förslaget

Naturvårdsverket föreslår att alla verksamhetsutövare som omfattas av förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll ska upprätta en så kallad saneringsplan med en tidsbestämd planering av efterbehandling av konstaterade föroreningar inklusive kostnadsuppskattningar. Verket menar att kravet kommer att innebära att berörda företags miljöskulder kommer att synliggöras i den ekonomiska informationen.

Otillräcklig behovsanalys

Naturvårdsverkets förslag vilar i denna del på antagandet att avsättningar eller ansvarsförbindelser för miljöskulder inte görs i dag, eller att det görs endast i begränsad omfattning. Det redovisas inget underlag till stöd för detta antagande. Naturvårdsverket hänvisar istället till den egna rapporten 5835 *Företagsekonomisk redovisning av markföroreningar* och menar att man av denna kan dra slutsatserna att det finns en stor variation när det gäller företagsekonomisk redovisning av markföroreningar samt att regelverket behöver tydliggöras (sid 31 i skrivelsen). Av bilaga 1 till rapport 5835 framgår att endast *fem* företag tillfrågades inom ramen för utredningen samt att dessa företag, när de tillfrågades, ansåg att kostnader för markföroreningar ska redovisas i årsredovisningen. Svenskt Näringsliv anser att beskrivningen av problemet är kraftigt överdriven och att det saknas underlag till stöd för problembeskrivningen.

Istället är det ett faktum att de redovisningsregler som tillämpas i Sverige kräver att ett företags förpliktelser för miljöskulder tas upp som avsättningar eller ansvarsförbindelser i årsredovisningen. För den absoluta merparten av berörda verksamhetsutövare är förutsättningarna enligt Svenskt Näringslivs bedömning sådana att det inte är särskilt svårt att avgöra när miljöskulder ska redovisas i årsredovisningen. Det ter sig därför orimligt att ålägga samtliga A-, B- och C-verksamheter att upprätta en efterbehandlingsplan enligt Naturvårdsverkets förslag. Den administrativa börda som förslaget skulle medföra – för både verksamhetsutövare och myndigheter – står inte i rimlig proportion till vad som (möjligen) kan åstadkommas.

En helt annan sak är frågan om omfattningen av ansvaret som ska redovisas, vilken kan vara svårbedömd. Naturvårdsverkets förslag kommer inte att förenkla de bedömningar som måste göras enligt årsredovisningslagen och tillämpliga redovisningsstandarder (med mindre tanken är att det ytterst är en tillsynsmyndighet på miljöområdet ska bestämma vad som ska tas upp i årsredovisningen, vilket knappast kan vara avsikten).

Det ska också framhållas att tillsynsmyndigheterna redan i dag har de verktyg som behövs, om det finns ett behov av en mer exakt tidplan för ett avhjälpande av en skada på grund av riskerna för människa eller miljö. Det finns inga hinder mot att tillsynsmyndigheten idag förelägger den ansvarige verksamhetsutövaren att upprätta en sådan plan. Detta är enligt Svenskt Näringslivs uppfattning ett betydligt mer effektivt och rimligt sätt att närma sig frågeställningen än ett allomfattande krav på att upprätta en efterbehandlingsplan. Särskilt som många verksamhetsutövare uppfattar att tillsynsmyndigheterna redan idag, på grund av tidsbrist, ofta inte läser miljörapporter.

Andra brister i förslaget

Som nämnts finns det i princip inga undantag för svårbedömda skulder i tillämpliga redovisningsregler. Bedömningen ska göras ändå. Som också har angetts ovan är det emellertid ibland svårt att avgöra omfattningen av en miljöförpliktelse. Naturvårdsverkets förslag syftar här till att ge tillsynsmyndigheten inflytande över *hur* den bedömningen slutligen görs. Detta är enligt Svenskt Näringslivs uppfattning olämpligt av flera skäl.

- Det första problemet sammanhänger med vems **ansvarsbedömning** som ska ligga till grund för efterbehandlingsplanen och hur ska kostnaden uppskattas om ansvaret är delat mellan flera verksamhetsutövare eller mellan en eller flera verksamhetsutövare och staten. Vid en avsättning eller ansvarsförbindelse gör varje företag en bedömning av omfattningen av det egna ansvaret. Denna behöver inte kommuniceras med berörda myndigheter eller andra verksamhetsutövare. Enligt Naturvårdsverkets förslag kommer ansvarsbedömningen att behöva granskas och ytterst godkännas av tillsynsmyndigheten. Härigenom kommer prövningen av ansvarsfrågan i praktiken ske långt innan själva efterbehandlingen ska utföras. Det framstår som olämpligt att avgöra ansvarsfrågan utan tillgång till ett fullständigt underlag i fråga om åtgärder, kostnader och omständigheterna kring föreningens uppkomst.
- Det andra problemet rör vems **ambitionsnivå** som ska ligga till grund för uppgifter om planerat avhjälpande. Naturvårdsverket har utarbetat omfattande vägledningsdokument om riskbedömningar, åtgärdsutredningar och riskvärderingar. Avgörande för vilket avhjälpande som planeras är dock vilka miljö- och hälsorisker som föreligger i det enskilda fallet och hur man värderar dessa. Liksom när det gäller ansvarsfrågan föreligger en betydande risk för att tillsynsmyndighetens granskning av efterbehandlingsplanen leder till en rättslig prövning av frågan om avhjälpandets omfattning görs utifrån ett otillräckligt underlag.
- Även **tidpunkten** för efterbehandling är något som berörda verksamhetsutövare och myndigheter kan ha, och ofta har, olika uppfattning om. Det beror inte sällan på att de risker för människors hälsa och miljön som kan vara förknippade med en föreningens förekomst inte aktualiseras förrän markanvändningen förändras, det vill säga ofta när en miljöfarlig verksamhet upphör. Det är också vanligt att efterbehandling under pågående verksamhet undviks för att undvika onödigt värdeförstöring (till exempel rivning av byggnader, långa produktionsstopp eller risk för återkontaminering utanför verksamhetsutövarens kontroll). Det vore enligt Svenskt Näringslivs uppfattning ytterst olyckligt att ålägga alla A-, B- och C-verksamheter och tillsynsmyndigheter att ta ställning till frågor om verksamhetens förväntade livslängd eller vilka ingrepp verksamheten ska tvingas tåla under pågående drift.

Slutligen kan noteras att Naturvårdsverkets förslag präglas av en strävan att internalisera miljökostnaderna, det vill säga ett miljöekonomiskt anslag som Svenskt Näringsliv normalt sett ser positivt på (under förutsättning att konkurrensen inte snedvrids). Med ett sådant synsätt är det ofta möjligt att åstadkomma en mer kostnadseffektiv miljöreglering än om man enbart förlitar sig på bedömningar och beslut i enskilda fall. För att internaliseringen emellertid ska bli effektiv förutsätts att verksamhetsutövarna har ett *inflytande* över omfattningen av den miljöpåverkan och därmed kostnaden som ska regleras. Om förslaget enbart avser skador och saneringskostnader som uppkommer efter att förslaget trätt ikraft kan verksamhetsutövarna anpassa sitt agerande därefter. I annat fall uteblir den effekten. I de allra flesta fall är nämligen dagens saneringsbehov hänförligt till miljöpåverkan som har skett långt tillbaka i

tiden, inte sällan av andra verksamhetsutövare än de som är aktiva i dag och som kan ha agerat helt i enlighet med dåtidens krav. De kostnader som enligt förslaget ska internaliseras skulle alltså ofta vara en följd av en retroaktiv tillämpning av dagens ansvarsregler och kravnivåer. Om kostnaderna skulle internaliseras i ordets rätta betydelse skulle de rätteligen ha burits av någon annan under en annan tidsepok. Efterbehandling av förorenade områden är därför ett av de tydligaste exemplen på när incitamentsregleringar *inte* medför något mervärde.

Statlig fond för sanering

Förslaget

Enligt det andra förslaget i Naturvårdsverkets skrivelse ska alla utövare av anmälnings- och tillståndspliktiga verksamheter betala avgifter till en statligt administrerad fond för bidrag till efterbehandling i de fall det finns en ansvarig men som saknar betalningsförmåga, det vill säga konstaterad konkurs (s. 12 i skrivelsen). Objekt för vilka det inte finns en ansvarig omfattas således inte av förslaget. Naturvårdsverket anger att förslaget kan betraktas som en form av försäkring för samhället mot att verksamhetsutövaren inte står för sina kostnader vid bristande betalningsförmåga.

Otillräcklig behovsanalys

Inte heller detta förslag motiveras av någon behovsanalys. Verkets analys utgår från behovet av att sanera områden som idag bedöms ingå i riskklass 1 och 2 och att saneringstakten behöver öka för att nå målet om giffri miljö till år 2050. En bidragande orsak till att målet inte skulle kunna uppnås tycks med verkets analys vara att förorenare går i konkurs och inte betalar för sina skulder.

För att kunna göra en bedömning av behovet behöver man alltså veta dels hur stora skador som föreligger eller kan väntas uppstå, dels hur vanligt det är att en förorenare inte kan betala för saneringen på grund av konkurs.

I avsnitt 4.6.1 uppskattar Naturvårdsverket att kostnaden för efterbehandling av föroreningar i riskklass 1 och 2 för tillståndspliktiga verksamheter uppgår till i storleksordningen 80-156 miljarder kronor. Hur uppskattningen är gjord framgår inte, men en beräkning indikerar att siffrorna härrör från den redovisade genomsnittliga saneringskostnaden för utförda saneringar multiplicerade med antalet tillståndspliktiga A-verksamheter. Svenskt Näringsliv, som låtit WSP utreda kostnaderna för statligt finansierade saneringar, konstaterar att den sammanlagda kostnadsmassan för områden i riskklass 1 och 2 kan uppgå till så mycket som 700 miljarder kronor, beräknat på en genomsnittlig kostnad per sanering på en motsvarande nivå som den Naturvårdsverket anger.

Hur stor andel av den samlade kostnadsmassan som kan tänkas belöpa på verksamhetsutövare som dels är ansvariga enligt gällande lagstiftning, dels kommer att gå i konkurs i framtiden, är inte möjligt att bedöma utifrån Naturvårdsverkets rapport. Inte heller finns någon analys eller prognos av hur stora tillkommande skador som beräknas uppstå i framtiden. Det kan här nämnas att medlemsföretag har anfört att det är ovanligt med skador efter 1990, i vart fall för lite större verksamheter, samt påpekat att det finns möjligheter att kräva säkerhet för framtida skador.

Däremot kan man av underlaget, avsnitt 5.6.5, utläsa att så kallad rättelse på den felandes bekostnad har finansierats med bidragsmedel vad avser "något eller några objekt per år". Där anges vidare att totalt 40 miljoner kronor har betalats ut under det senaste decenniet, det vill säga i snitt 4 miljoner kronor per år.

Om detta utgör fallen där staten tvingas betala för saneringar till följd av förorenarens konkurs ifrågasätter Svenskt Näringsliv redan på denna grund det kostnadseffektiva i att upprätta en fond som ska administreras. Med tanke på att staten genomför saneringar för motsvarande 400-500 miljoner kronor årligen förefaller en speciallösning för cirka 1 procent av den årliga kostnaden som onödigt kostsam. En skattefinansierad lösning torde vara betydligt mer kostnadseffektiv. Vidare kan behovet av finansiering i konkursfall vad avser tillkommande skador utöver de redan existerande antas bli lägre med hänsyn till bättre miljökontroll hos såväl verksamhetsutövare som myndigheter. Inte heller av den anledningen kan man alltså argumentera för inrättandet av en fond.

Desto märkligare ter det sig när Naturvårdsverket samtidigt i avsnitt 5.4.4 anför att den föreslagna fonden, givet vissa antaganden, skulle kunna få årliga intäkter om ca 55 miljoner kr, eller 550 miljoner kronor under en tioårsperiod. Utifrån vad som anges i avsnitt 5.6.5 förefaller fonden i så fall bli kraftigt överfinansierad. Intäkterna skulle bli ca 14 gånger större än det behov som har kunnat visas ens för existerande skador.

Om Naturvårdsverket menar att det faktiska behovet istället ska antas vara 160 miljarder kronor ter sig istället en avgiftsnivå som skulle generera intäkter motsvarande 55 miljoner kronor per år väl lågt. Under en tioårsperiod skulle fonden enligt de siffror verket har redovisat kunna täcka mellan 0,004 och 0,007 procent av det totala efterbehandlingsbehovet för tillståndspliktiga verksamheter. Läger man till de kostnader som kan vara förknippade med anmälningspliktiga verksamheter blir den föreslagna fondens bidrag till effektiviseringen av efterbehandlingsarbetet i Sverige än mer blygsam. Skulle man utgå från de beräkningar WSP gjort och som hänvisats till ovan blir bidraget obefintligt.

Svenskt Näringsliv konstaterar sammanfattningsvis att behovet av den föreslagna fondlösningen förefaller vara försumbart liksom dess bidrag till att effektivisera efterbehandlingsarbetet. Det framstår i ljuset av detta som orimligt att införa den omfattande administration som krävs för att sköta in- och utbetalningar till fonden.

Naturvårdsverkets förslag i förhållande till tidigare liknande förslag

Svenskt Näringsliv konstaterar att det har övervägts olika typer av fond- och försäkringslösningar vid ett flertal tillfällen tidigare:

- Miljöskadefondutredningen, *Miljöskadefond* SOU 1987:15, föreslog att en miljöskadefond skulle inrättas och att ersättning från fonden skulle kunna lämnas för miljöskador när skadestånd enligt miljöskadelagen (1986:225) inte kunde betalas till den skadelidande. Fonden skulle också bekosta återställnings- eller saneringsåtgärder som var angelägna från miljöskyddssynpunkt. Efter synpunkter från ett antal remissinstanser ändrades förslaget till en försäkringslösning som ansågs vara mer lämplig främst vad avsåg finansiering, skadereglering och administration.

- Med miljöbalken infördes en saneringsförsäkring som skulle vara subsidiär i förhållande till ansvaret enligt miljöbalken och träda in när den ansvarige inte kunde betala (prop. 1997/98:45, del 1, s. 570 ff). De ärenden som kunde komma i fråga för saneringsförsäkringen var normalt sådana där den ansvarige hade försatts i konkurs och där tillgångarna i konkursboet inte hade räckt till för att bekosta efterbehandlingen.
- Miljöansvarsutredningen föreslog i sitt betänkande, *Miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring* SOU 2007:21, att saneringsförsäkringen skulle ersättas av avgiftsfinansierad myndighetslösning. Utredningen menade att en sådan lösning kunna hanteras med högt ställda krav på rättssäkerhet, fakkunskap, snabbhet och kostnadseffektivitet.
- Regeringen valde att inte följa Miljöansvarsutredningens förslag utan föreslog att saneringsförsäkringen skulle avskaffas, prop. 2008/09:217. Det ansågs inte motiverat att behålla ett särskilt system för så kallade handräckningskostnader, som dessutom innebar en ekonomisk kostnad och administrativ börda. Handräckningsfallen skulle, på det sätt som var tidigare, finansieras över statsbudgeten. Avskaffandet av saneringsförsäkringen bedömdes inte heller få några konsekvenser för miljön.

Det framgår inte av Naturvårdsverkets skrivelse hur verkets förslag förhåller sig till tidigare utförda utredningar. Det hade framförallt varit av intresse att ställa Naturvårdsverkets förslag i relation till Miljöansvarsutredningens förslag, som ju liknar verkets förslag och som relativt nyligen avfärdats som onödigt. Svenskt Näringsliv anser att Naturvårdsverkets utredning är mycket bristfällig i detta avseende.

Principen om att förorenaren ska betala

En mycket viktig principiell invändning mot den av Naturvårdsverket föreslagna fondlösningen är att den åsidosätter principen om att förorenaren ska betala. Genom den föreslagna lösningen delas betalningsansvaret för en föroreningskada mellan flera verksamhetsutövare (ett kollektiv) som inte har orsakat den skada som betalningen avser.

Naturvårdsverket föreslår att principen att förorenaren ska betala ges genomslag genom en differentierad avgift till fonden. Avgiften ska därför beräknas på en procentsats av den tillsynsavgift som verksamheterna betalar enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Tanken tycks vara att tillsynsavgiften ska spegla den föroreningsrisk som är förknippad med en viss verksamhet. Så är emellertid inte fallet. För det första kan andra risker än föroreningsrisker avgöra tillsynsavgiftens storlek, för det andra torde avgiften snarare hänga ihop med storleken på den skada som kan uppkomma snarare än risken för att den inträffar och för det tredje torde det inte heller vara ovanligt att olika verksamhetsutövarers miljömässiga ambitionsnivå varierar. Typiskt sett torde till exempel risken för en skada vara större i en ytbehandlingsanläggning än i ett kärnkraftverk medan storleken på en inträffad skada snarare har det omvända förhållandet. Storleken på tillsynsavgiften torde vara mer kopplad till det senare förhållandet. Avgiften är vidare inte kopplad till sannolikheten för att en verksamhetsutövare går i konkurs och inte kan fullgöra sina skyldigheter. En schabloniserad avgift strider således inte bara mot principen om att förorenaren ska betala utan den kommer med all sannolikhet också att uppfattas som djupt orättvis.

Den ska också framhållas att så kallade u-verksamheter inte behöver betala någon avgift enligt Naturvårdsverkets förslag, vilket i sig kan framstå som orättvist med hänsyn till de

miljörisker som är förknippade med vissa u-verksamheter, se närmare bilaga 3 till Naturvårdsverkets skrivelse.

Fondavgiften utgör en skatt – inte en avgift

Det finns ingen legaldefinition av begreppen skatt respektive avgift. I förarbetena till regeringsformen anges att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan en avgift är en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (prop. 1973:90, s. 218 f). Ersättningens storlek måste stå i rimlig proportion till motprestationen och ersättningen får inte primärt syfta till att styra ett beteende.

Det kan vara godtagbart att det allmännas motprestation utgår till ett kollektiv snarare än varje enskild avgiftsbetalare. Sambandet mellan ersättningen och kollektivet måste dock vara tydligt. Därför har det ansetts vara godtagbart att en avgift tas ut i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs den berörda näringsgrenen (prop. 1973:90, s. 213 och 219). När kollektivet är litet och begränsat anses ett klart samband kunna föreligga, medan kopplingen blir allt svagare och även kan upplösas med stigande antal betalningsobjekt (SOU 2002:105, s. 200).

Ett exempel på avgifter som återförs till ett tillräckligt avgränsat kollektiv är den så kallade *batterifonden*. I det fallet tillförs intäkterna, exklusive administrationskostnaderna, näringsgrenen genom sortering, återvinning och bortskaffning av batterier.

Det kollektiv som omfattas av Naturvårdsverkets förslag till fondlösning utgörs dock av alla miljöfarliga verksamheter oavsett bransch och oavsett vilken föroreningsrisk som är förknippad med respektive bransch. Det är med andra ord fråga om ett mycket stort kollektiv där individerna i kollektivet i många fall inte har något gemensamt med varandra. Kopplingen mellan avgiften och motprestationen är därför enligt Svenskt Näringslivs uppfattning så ottydlig att den föreslagna avgiften måste betraktas som en skatt. Kopplingen mellan avgift och motprestation är ottydlig också av följande skäl.

- De allra flesta avgiftsbetalare kommer aldrig att behöva använda fondens medel. Inte heller kommer alla avgiftsbetalare att orsaka föroreningskador som behöver avhjälpas.
- Att avgiften tas ut schablonmässigt enligt förordningen om avgifter för prövning och tillsyn snarare än utifrån berörda verksamhetsutövares betalningsförmåga talar också emot att avgiftsbetalarna kommer att erhålla någon motprestation.
- Tiden från inbetalningen av avgiften till "motprestationen" kan vara utdragen, vilket gör att kopplingen mellan motprestationen och den enskilde verksamhetsutövaren blir svag.

Sammantaget finns det enligt Svenskt Näringslivs uppfattning inte förutsättningar för att betrakta den föreslagna avgiften som något annat än en skatt.

Andra sätt att effektivisera efterbehandlingsarbetet

En lösning som framstår som intressant för Svenskt Näringsliv, och som har fungerat väl vid ett flertal tillfällen i praktiken, är särskilda avtal mellan ansvariga verksamhetsutövare och berörda myndigheter om hur efterbehandling ska utföras eller finansieras. I Belgien och

Schweiz finns exempel på välutvecklade och transparenta system som gör processen både smidig och snabb.

Naturvårdsverket avfärdar emellertid tanken på en sådan lösning med hänvisning till begränsningar i miljöbalkens nuvarande utformning, se bilaga 3 till verkets skrivelse. Som Svenskt Näringsliv uppfattar Naturvårdsverkets uppdrag har det dock även omfattat erforderliga författningsförslag, varför det hade varit fullt möjligt för verket att föreslå de ändringar av balken som behövs för att möjliggöra sådana avtal.

De flesta föroreningar som behöver åtgärdas i dag har till en stor del orsakats före 1969, när ansvaret för efterbehandling infördes. I praktiken uppstår dock ofta ett delat ansvar mellan staten och en eller flera verksamhetsutövare. En rättssäker och åtgärdsinriktad ansvarsfördelning förutsätter enligt Svenskt Näringslivs mening att verksamhetsutövare och myndigheter ges de verktyg som behövs för att sluta, efterleva och vidmakthålla erforderliga överenskommelser. I detta avseende kan Svenskt Näringsliv i ett senare bidra med mer utvecklade överväganden och förslag.

En verklig effektivisering förutsätter emellertid också att staten avsätter de medel som behövs för att åtgärder ska kunna vidtas i de många fall där ansvaret är delat mellan staten och berörda verksamhetsutövare.

Ovanstående frågor bör utredas närmare och Svenskt Näringsliv deltar gärna i en bredare dialog om effektivisering av efterbehandlingsarbetet.

SVENSKT NÄRINGSLIV

Nicklas Skår