



Trafikverket
781 89 Borlänge

Telefon: 0771 - 921 921
trafikverket@trafikverket.se

www.trafikverket.se

Malin Kotake
PLkvm
Direkt: 010-123 1239
Mobil: 070-724 54 69
Malin.kotake@trafikverket.se

m.registrator@regeringskansliet.se

Kopia till:

Diariet, JPr, Kp

Remiss gällande Nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenad mark

Sammanfattning

Naturvårdsverket fick i december 2014 i uppdrag av Regeringen att utreda och ge förslag på nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenade områden där ansvarig finns men denne saknar betalningsförmåga. Mot denna bakgrund har Naturvårdsverket tagit fram två förslag med syfte att bidra till att öka takten i efterbehandlingsarbetet genom att förbättra förutsättningarna för att det ska finnas tillgängliga medel för efterbehandling av förorenade områden.

Sammanfattningsvis anser Trafikverket att Naturvårdsverkets förslag om skyldighet att betala in avgift till en statligt administrerad fond för bidrag till efterbehandling inte omfattar Trafikverket och att det därför behöver tydliggöras att Trafikverket och andra myndigheter med ett efterbehandlingsansvar för förorenade områden inte omfattas av förslagen då en myndighet aldrig kan drabbas av betalningsoförmåga. Det behöver därtill tydliggöras att myndigheter såsom exempelvis Trafikverket, som inte är en klassisk A-, B- eller C-anläggning, inte omfattas av förslaget att upprätta en saneringsplan för att synliggöra efterbehandlingskostnader i årsredovisningen. Trafikverket har redan ett etablerat arbetssätt som motsvarar syftet med de föreslagna saneringsplanerna.

Trafikverket omfattas inte av förslagen till nya finansieringsformer

Redan i sammanfattningen anges att Naturvårdsverket i den nu remitterade skrivelsen redovisar ett regeringsuppdrag som innebär att utreda och ge förslag på nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenade områden *där ansvarig finns men som saknar betalningsförmåga*.

Av avsnitt 2.1 och figur 1 framgår att regeringsuppdraget omfattar föroreningar som uppkommit efter den 30 juni 1969 *där ansvarig finns men som saknar betalningsförmåga för efterbehandling av mark och vatten*. Det är dessa objekt som är i behov av finansieringslösningar.

Eftersom regeringsuppdraget omfattar finansieringslösningar där *ansvarig saknar betalningsförmåga* konstaterar Trafikverket inledningsvis att verket inte omfattas av förslagen till nya finansieringslösningar. Trafikverket och andra myndigheter som en del av staten kan aldrig drabbas av betalningsoförmåga i den mening som anges i förslaget nämligen att verksamheten försätts i konkurs eller på annat sätt upphör att existera.

Det bör förtydligas ytterligare att Trafikverket och andra myndigheter som aldrig kan drabbas av betalningsoförmåga inte omfattas av förslagen.

Förutom att Trafikverket inte saknar betalningsförmåga finns ytterligare skäl till varför verket inte omfattas av förslagen:

- 1- Trafikverkets huvudsakliga verksamhet - långsiktig planering av transportsystemet för alla trafikslag samt för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar – är inte definierad som miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalkens 9 kapitel. Trafikverkets verksamhet regleras enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg. Det finns dock delar av Trafikverkets verksamhet som är anmälnings- eller tillståndspliktig exempelvis vattenverksamheter och återvinning av massor.
- 2- Syftet med att upprätta saneringsplaner och att synliggöra redan existerande kostnader i verksamhetsutövarens ekonomiska redovisning är redan uppnått i Trafikverkets verksamhet. Trafikverket har ett systematiskt arbetssätt med kartläggning och efterbehandling av förorenade områden och myndigheten omfattas av årsredovisningslagens krav på att redovisa avsättningar. Trafikverket har ett pågående utvecklingsarbete för att tydliggöra och förbättra redovisningen av avsättningar och ansvarsförbindelser i verkets årsredovisning.

Finansiering av Trafikverkets verksamhet med efterbehandling av förorenade områden

Trafikverket är en anslagsfinansierad myndighet med tydliga ramar som anger vad anslagen ska användas till. Utifrån direktiv och förutsättningar från Regeringen tar Trafikverket fram en nationell transportplan för transportsystemet. Planen är trafikslagsövergripande och åtgärder prioriteras för att i så stor utsträckning som möjligt bidra till de transportpolitiska målen. Trafikverkets finansiering av efterbehandling av förorenade områden ingår som en del i den nationella transportplanen. Planen beslutas av Regeringen och omsätts i treåriga verksamhetsplaner. Det är därmed staten som beslutar om Trafikverkets ambitionsnivå och att det finns tillräckliga medel för att kartlägga och efterbehandla förorenade områden.

Det finns således redan fungerande finansieringsformer för Trafikverkets arbete med efterbehandling av förorenade områden och det föreligger inte behov av nya finansieringsformer.

Trafikverkets systematiska arbete med att kartlägga och sanera förorenade områden

Trafikverket har förutom ansvaret för föroreningar uppkomna inom den egna verksamheten även ett ekonomiskt ansvar för sådana föroreningar som har orsakats av verksamhet som tidigare har bedrivits av Banverket, Statens järnvägar och Vägverket samt den flygplatsverksamhet som tidigare bedrevs av Luftfartsverket.

Trafikverkets systematiska arbete med förorenade områden omfattar skedena: identifiering, inventering, översiktliga undersökningar, detaljerade undersökningar och efterbehandling. Efter varje skede sker en prioritering som styr vilka objekt som i första hand blir aktuella för nästkommande skede. Det är miljöbalkens efterbehandlings- och kunskapskrav samt miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö som är utgångspunkt för Trafikverkets systematiska arbete med förorenade områden.

Trafikverket bedriver arbetet parallellt i samtliga ovan angivna skeden. Trafikverket har ett pågående arbete med att identifiera förorenade områden för att uppfylla miljöbalkens kunskapskrav. Trafikverket har fram till år 2016 identifierat över 4000 förorenade områden varav ett 100-tal av dessa har blivit friklassade i senare skeden.

Trafikverket verkar för att de transportpolitiska målen nås. Det transportpolitiska hänsynsmålet innebär att verket ska bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås däribland miljö kvalitetsmålet Giftfri Miljö. Trafikverket har mål och etablerade arbetsätt och ser inte att de av Naturvårdsverket föreslagna finansieringsformerna kan tillföra något ytterligare till detta arbetet.

Ytterligare synpunkter på de två förslagen till finansieringsformer

Fond för efterbehandling

Enligt Naturvårdsverkets förslag ska alla anmälnings- och tillståndspliktiga verksamhetsutövare betala in avgifter till en statligt administrerad fond för bidrag till efterbehandling i de fall det finns en ansvarig verksamhetsutövare men denne saknar betalningsförmåga.

Det framgår under 5.4.2 att "Verksamhetsutövare som kan garantera alternativ finansiering undantas från avgiftsskyldighet till fonden." samt under 5.6.2 att "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."

Det behöver tydliggöras i förslaget att statliga myndigheter som inom ramen för sin verksamhet utför viss anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet inte kommer att omfattas av kravet om att bidra till en statligt administrerad fond. Trafikverket ser ingen nytta med att staten finansierar en statligt finansierad fond via myndigheter med statliga anslag. Trafikverket uppfyller därtill kriterierna för verksamhetsutövare som kan undantas enligt avsnitten 5.4.2 samt 5.6.2.

Upprättande av saneringsplan och synliggörandet av efterbehandlingskostnader i årsredovisningen

Enligt Naturvårdsverkets förslag ska alla verksamhetsutövare som omfattas av förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll upprätta en så kallad saneringsplan med tidsbestämd planering av efterbehandling av konstaterade föroreningar inklusive kostnadsuppskattningar

Det behöver tydliggöras i förslaget att myndigheter såsom exempelvis Trafikverket som inte är en klassisk A-, B- eller C-anläggning inte omfattas av förslaget. Trafikverket har redan ett etablerat arbetssätt motsvarande syftet med de föreslagna saneringsplanerna. Verket redovisar och utvecklar arbetet med att redovisa avsättningar och ansvarsförbindelser i vår årsredovisning.

Trafikverket har inga invändningar mot beskrivningen av det generella regelverket kring avsättningar som görs i skrivelsen. Av skrivelsen framgår det generella kravet på att avsättning ska baseras på konstaterade förekomster av föroreningar där det också finns en plan för när avhjälpandet ska ske och då till en välgrundad kostnadsuppskattning.

Mot bakgrund av detta ser vi inte att förslaget innebär någon egentlig förändring mot vad som redan gäller kring ekonomiska avsättningar. Om innebörden i förslaget istället är att saneringsplanen ska omfatta de områden där man har anledning att tro att det kan förekomma föroreningar så får det långtgående konsekvenser och strider också mot det regelverk som förslaget grundar sig på varför det inte kan vara avsikten med förslaget. I Naturvårdsverkets skrivelse på 46 hänvisas till att underlaget för att göra en saneringsplan skulle kunna baseras på en s.k. "Due Dilligence". Enligt Trafikverkets uppfattning kan en avsättning aldrig baseras på en skälighetsbedömning när det gäller själva förekomsten av föroreningar. Däremot är det fullt rimligt att kostnadsuppskattningen för vad det kommer att kosta att sanera området kan och måste beräknas utifrån erfarenhetsvärden vilket framgår på sidan 46.

Trafikverket anser att befintliga krav i bokföringslagen/årsredovisningslagstiftningen innebär att efter endast en inventering/Due Diligence av ett förorenat område är osäkerheten allt för stor för att en avsättning ska kunna göras. I dessa fall redovisar Trafikverket åtagandet som en ansvarsförbindelse. Trafikverket gör avsättningar där en åtgärd är bedömd som nödvändig ur ett riskbedömningsperspektiv och den är möjlig att prissätta med en rimlig säkerhet. Detta betyder att någon gång mellan detaljerad undersökning och åtgärdsutredning kan ett belopp räknas fram för att kunna göra en avsättning. Det är bara kostnaderna för själva efterbehandlingen som inkluderas i avsättningen och inte kostnaderna för undersökning.

Förslaget innehåller en del otydligheter som gör det svårt att förstå den tänkta innebörden. Ett exempel är användningen av orden *identifierade* och *konstaterade* föroreningar. Vilken innebörd man lägger i orden är avgörande. Enligt Trafikverkets uppfattning är innebörden i ordet *konstaterad* i det här sammanhanget att föroreningen är känd både till innehåll och omfattning. Ordet *identifierad* kan tolkas som att förekomsten grundas på en bedömning, dvs är trolig till sin existens och omfattning.

Frågan är vilken undersökningsplikt man ålägger verksamhetsutövarna genom införandet av krav på saneringsplaner. Ska avsättningen baseras på identifierade eller konstaterade föroreningar? Som Trafikverket angivit ovan strider det mot redovisningsreglerna att göra avsättning redan i identifieringsskedet. Det finns även en avvägning mellan krav på utökad undersökningsplikt och utrymmet för att genomföra faktiska saneringsåtgärder som är viktiga att beakta i det fortsatta arbetet med förslagen till nya finansieringsformer.

Av utredningen framgår det att "Genom att efterbehandlingskostnader tas upp som en skuld (avsättning) i årsredovisningen synliggörs och tydliggörs efterbehandlingsansvaret inte bara för verksamhetsutövaren utan också för dess intressenter.". Ett sådant resonemang passar förmodligen bättre på privata verksamhetsutövare. Trafikverket riskerar aldrig betalningsoförmåga och risken att verksamhetens lönsamhet överskattas genom att föroreningar inte syns i årsredovisningen gäller i första hand privata verksamhetsutövare.

I detta ärende har generaldirektör Lena Erixon beslutat. Föredragande har varit nationell samordnare material och kemiska produkter Malin Kotake, verksamhetsområde Planering Miljöenheten. I beredningen har representanter från verksamhetsområde Underhåll samt centrala funktioner Ekonomi och styrning, Strategisk utveckling samt Juridik och planprövning deltagit. Samråd har skett med verksamhetsområdeschef Planering Stefan Engdahl, tf. avdelningschef Transportkvalitet Erik Bransell, enhetschef Miljö Petter Åsman samt chefsjurist Charlotta Lindmark.


Lena Erixon

Generaldirektör Trafikverket