



Pär Nilsson
Enheten för förorenade
områden och miljödata
010-2236319

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande, Remiss M2021_01772 Ändringar i stödet till sanering av förorenade områden

Länsstyrelsen i Jönköpings län har som en av remissinstanserna fått i uppdrag att lämna synpunkter på remitterat förslag till författningsändring. Länsstyrelsen har även möjliggjort för de län som inte fått remissen att inkomma med synpunkter för samordning via detta yttrande.

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att föreslagna ändringar av den svenska stödordningen är nödvändiga för att den ska vara förenlig med EU:s statstödsregelverk. Dock menar Länsstyrelsen att förändringarna riskerar att påverka befintligt statsstöds- och bidragssystem så att det inte fullt ut kommer att fungera som avsett och att det som ett led i förändringen och i likhet med vad som framförs i promemorian bör ske en översyn av hela systemet för att kunna ta fram ett sammanhängande system som också är långsiktigt och enkelt att tillämpa för berörda aktörer.

Begrepp som är styrande för hur förordningarna ska tillämpas måste klargöras och vägledning behövs kring de avvägningar som ska göras inför tillämpning av rätt förordning.

Länsstyrelsen anser att det remitterade förslaget ska kompletteras med en bestämmelse som medger genomförande av efterbehandlingsåtgärd på prioriterade objekt, trots svårighet att uppfylla krav enligt GBER, genom att stödet godkänts av Europeiska kommissionen.

Länsstyrelsen konstaterar att den nya ordningen förväntas bli administrativt betungande för både Naturvårdsverket och länsstyrelserna, samt leda till ökade kostnader framförallt med anledning av det stora behovet av vägledning. Vidare riskerar detta att även påverka efterbehandlingstakten då flera steg i processen sannolikt blir mer tidskrävande. Länsstyrelsen ser det som rimligt att utreda behovet av ökade resurser för att motverka en sänkt efterbehandlingstakt.

Vidare anser Länsstyrelsen att det är av största vikt, och avgörande för att föreslagna ändringar av stödet till sanering av förorenade områden ska bli funktionella, att vägledning tas fram. Detta bör ske gemensamt av Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning, länsstyrelserna samt representanter från landets kommuner.

Synpunkter

Tillämpning av rätt förordning

Hanteringen av statsstöd/statsbidrag hos Naturvårdsverket, länsstyrelserna och huvudmännen kommer att påverkas avsevärt vid införandet av ytterligare en förordning. Båda förordningarna kommer att tillämpas i det system som vi idag arbetar i; ibland var för sig, ibland samtidigt i ett och samma projekt.

Begreppet ekonomisk verksamhet är centralt för avgörandet vilken förordning som ska tillämpas i det specifika fallet. Vad som betraktas som ekonomisk verksamhet ska bedömas i varje enskilt fall. Förutsättningarna för bedömningen upplevs som ottydliga och det finns ett behov av klagörande information om begreppet ekonomisk verksamhet. Utan klagörande information uppstår svårigheter när man ska avgöra vilken förordning som ska tillämpas, vilket riskerar att leda till oönskade konsekvenser som fördröjer projekt och ger lägre åtgärdsstakt.

Inverkan på regional prioritering och tillsyn

Länsstyrelsen ansvarar för att på regional nivå prioritera de förorenade områden som utifrån miljö- och hälsorisker är mest angelägna att efterbehandla. Prioriteringen är viktig i arbetet med att tillse att statliga medel används till arbetet med områdena som utgör störst risk.

Förordningen om statsstöd kommer att tillämpas vid beslut om finansiering av åtgärd på objekt där berörda fastigheter inrymmer en ekonomisk verksamhet och fastighetsägaren därmed betraktats som ett fastighetsägande företag. Det fastighetsägande företaget ska i dessa projekt tillsammans med huvudmannen ansöka om statligt stöd. Som förutsättning inför en ansökan ska det fastighetägande företaget medge att huvudmannen får ansvara för att genomföra efterbehandlingen, medge att Länsstyrelsen betalar ut stödet till huvudmannen samt svara för kostnader motsvarande eventuell värdeökning på fastigheten till följd av efterbehandlingen.

Länsstyrelsen ser det som sannolikt att ett flertal av de mest prioriterade områdena inte kommer bli efterbehandlade som konsekvens att det fastighetsägande företaget inte accepterar dessa förutsättningar.

I promemorian beskrivs att dessa ärenden får hanteras i särskild ordning. Naturvårdsverket föreslås få i uppgift att bevaka uppkomsten av sådana ärenden och vid behov informera Regeringen om detta. Länsstyrelsen anser att en hantering av dessa ärenden enligt ovan sannolikt inte leder till att det förorenade området kommer att efterbehandlas.

En annan konsekvens till följd av detta är att tillsynskrav eller domslut i ärenden med begränsat ansvar riskerar att inte kunna verkställas. Detta då dessa ärenden kommer att vara beroende av att det fastighetsägande företaget är samarbetsvilligt och ansöker om stöd tillsammans med huvudmannen. Om så inte blir fallet uteblir delfinansieringen via statligt stöd/bidrag.

Dessa konsekvenser för regional prioritering samt miljöbalkstillsynen anser Länsstyrelsen inte är acceptabla.

Förutsättningar för att genomföra efterbehandlingsåtgärd på prioriterade objekt trots svårighet att uppfylla krav enligt GBER måste skapas. Länsstyrelsen föreslår att det införs en bestämmelse som medger att statsstöd kan betalas ut till huvudmannen trots att det fastighetsägande företaget inte ansöker om stöd, detta genom att stödet godkänts av Europeiska kommissionen. I ett utkast till författningstext som kommunicerades inför en hearing med Miljödepartementet, Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning och ett urval av landets länsstyrelser och kommuner fanns det en bestämmelse (10§) som medgav detta men den finns inte med i det nu remitterade förslaget.

Otydliga roller

Den nya förordningen formaliserar beslutandeprocessen på ett nytt sätt som påverkar ingående myndigheters roller. Naturvårdsverket kommer att bevilja medel till stöd och Länsstyrelsen kommer att besluta om stöd. Det råder i förslaget viss otydlighet kring rollerna och vad denna förändring innebär för respektive myndighet. Förändringarna framgår i författningsförslaget men i promemorian anges att förslaget inte innebär någon förändring av roller i arbetet mellan Naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommunerna eller Sveriges geologiska undersökning. Detta kan leda till missuppfattningar, dubbelarbete och att processen fördröjs. Riksrevisionen har under år 2020 granskat hanteringen av statliga stöd som omfattas av delat myndighetsansvar, bland annat stödet till sanering av förorenad mark. Generellt rekommenderar Riksrevisionen regeringen att se över reglerna kring dessa stöd så att onödig administration kan undvikas och redovisningen förbättras. På kort sikt behöver Naturvårdsverkets respektive Länsstyrelsens roller därför förtydligas och på längre sikt bör det som ett led i förändringen ske en översyn och utvärdering av systemet och ingående aktörers roller.

Resurser och kompetens

I det remitterade förslaget finns en beskrivning av övergripande konsekvenser. Där framgår att den nya ordningen förväntas bli administrativt betungande för både Naturvårdsverket och länsstyrelserna, samt leda till ökade kostnader framförallt med anledning av det stora behovet av vägledning. Detta bedöms enligt promemorian kunna hanteras inom respektive myndighets ramanslag. Det framgår inte vad den

bedömningen baserar sig på och därför bedömer Länsstyrelsen att behovet av finansieringen utreds närmare innan regleringen införs.

Nya krav kommer att ställas på de i processen ingående aktörerna, bland annat krav på att hantera frågor som inte är av naturvetenskaplig eller teknisk karaktär. Det finns risk att kompetensbrist uppstår hos flera aktörer vilket i sin tur kan påverka tid och kvalitet i projekten negativt. Berörda myndigheter behöver se över vilka kompetensbehov som uppstår hos respektive aktör i processen till följd av föreslagna förändringar. Kunskapshöjning i form av utbildning i bland annat ekonomiska frågeställningar, avtal och partsförhållanden kommer att behövas för att projekten ska kunna hanteras på ett effektivt sätt.

Det faktum att projekten sannolikt kommer att bli mer administrativt betungande riskerar att påverka efterbehandlingstakten då flera steg i processen sannolikt blir mer tidskrävande. Länsstyrelsen efterfrågar en översyn av resursbehovet för att motverka en sänkt efterbehandlingstakt.

Värdering av ett eventuellt ökat fastighetsvärde via en av Samhällsbyggarna auktoriserad fastighetsvärderare är ett relativt nytt krav på huvudmannen i dessa projekt. Detta krav kan bli ekonomiskt betungande för huvudmannen i statsbidragsprojekt och riskerar att leda till att vissa projekt blir fördröjda eller att de inte kommer igång. Denna kostnad kommer enligt förslaget endast att vara möjligt att finansiera med statliga medel i statsstödsärenden, men det borde vara så även i statsbidragsärenden.

Övergångsbestämmelser

I det remitterade förslaget beskrivs att trots att den nya förordningen innehåller moment som inte tidigare funnits eller varit reglerat i förordning bör anpassning kunna ske allteftersom den nya förordningen börjar tillämpas. Påbörjad hanteringen av stöd- respektive bidragsärenden hade underlättats om övergångsbestämmelser hade formulerats i förslaget.

Vägledning

För att de i remissen föreslagna förändringarna ska bli funktionella bör Regeringen överväga att ge Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning, länsstyrelserna samt representanter från landets kommuner uppdrag att utarbeta nödvändig vägledning. Vägledningen ska klargöra hur de båda förordningarna ska fungera tillsammans och hur tillämpningen av förordningen om statsstöd ska vara ändamålsenlig och ge avsett resultat. Detta gäller både på kort sikt (övergången från att ärenden har hanterats enligt befintlig förordning till att hanteras enligt förordningen om statsstöd) och på lång sikt. Vägledningen ska också klargöra hur Naturvårdsverkets respektive Länsstyrelsens roller förändras i och med införandet av den nya förordningen. Den praktiska hanteringen (granskning, avstämningstillfällen, tidsaspekter m.m.) av processen i respektive roll samt hur man håller isär och definierar dessa roller måste klargöras.

Vidare ska vägledningen bland annat tydliggöra den praktiska hanteringen av partsförhållanden i statsstödsfinansierade projekt. Projekten kan omfatta

flera fastighetsägande företag och dessutom en eller flera parter som är ansvariga för efterbehandling enligt 10 kapitlet i miljöbalken. Dessutom behöver reglerna för hur en fastighetvärdering ska utföras och hur värderingsresultatet ska tolkas förtydligas i vägledningen. Därtill ska vägledningen förtydliga samt motivera tolkningen av de begrepp som är avgörande för processen. I uppdraget ska även ingå att ansvara för utvärdering av föreslagna förändringar. Utvärdering behöver genomföras kontinuerligt för att kunna bedöma om systemet behöver justeras eller att åtgärder behöver vidtas för att statsstöds/bidragssystemet ska fungera ändamålsenligt.

Omotiverade olikheter i de båda förordningarna

Länsstyrelsen anser att förordningstexterna bör ses över och revideras så att omotiverade olikheter minimeras. I förslaget framgår att förordningen om statsbidrag möjliggör bidrag till bevarande eller återställande av natur- eller kulturmiljövärden där behovet följer av avhjälpandet. Detta till skillnad från förordningen om statsstöd där denna möjlighet inte finns. I promemorian motiveras detta med att det i nuläget inte bedöms vara möjligt att bevilja stöd för återställande med hänsyn till att GBER tar sikte på avlägsnandet av föroreningen. Länsstyrelsen uppfattar denna förklaring som vag och otydligt formulerad och ser att en sådan tolkning kommer att få konsekvenser. Om stödet inte medger finansiering av kostnader för återställande kommer fastighetsägande företag sannolikt att motsätta sig stödfinansierade efterbehandlingsåtgärder på sin fastighet.

I förslaget framgår att förordningen om statsbidrag möjliggör bidrag för att finansiera fastighetsvärdering utförd av en auktoriserad värderare samt att upprätta en ansökan om statsstöd för åtgärder enligt den nya förordningen. Bestämmelsen skiljer alltså på om värdering och ansökan görs inför en bidragsfinansierad respektive statsstödsfinansierad åtgärd. Promemorian redogör för att det finns risk för att åtgärdstakten sinkas eller att åtgärder inte kommer till stånd om dessa kostnader inte finansieras av statliga medel inför en stödfinansierad åtgärd. Länsstyrelsen hävdar att dessa kostnader uppstår ur samma krav och belastar huvudmannen lika, oavsett om det gäller ett bidrags- eller stödfinansierad åtgärd. Denna skillnad är omotiverad och bör ändras så att bestämmelsen gäller både stödfinansierade och bidragsfinansierade åtgärder.

Av 39§ i statsstödsförordningen om framgår att Länsstyrelsen får besluta om att kräva tillbaka utbetalat stöd från huvudman som är en kommun. I bidragsförordningen framgår av 11a§ att Länsstyrelsen får besluta om att kräva tillbaka bidrag från huvudmannen oavsett kommun eller annan myndighet. Länsstyrelsen ser med fördel att likartade bestämmelser i de båda förordningarna om möjligt görs likalydande om ingen skillnad i sak föreligger för att undvika otydligheter och missuppfattningar.

Synpunkter på författningstext nya förordningen

Rubriksättningen av den nya förordningen bör tydliggöra att förordningen endast omfattar efterbehandlingsåtgärder.

18§ och 27§ har samma lydelse. Sannolikt ska 27§ utgå.

Länsstyrelsen föreslår att det införs en bestämmelse om att Länsstyrelsen får utse en huvudman som ansvarar för genomförandet av efterbehandlingsåtgärden. Förslagsvis införs den efter 6§ under rubriken ”Förutsättningar för stöd”.

Länsstyrelsen föreslår att 11§ kompletteras med ett undantag där stöd medges trots bestämmelsen i första stycket 11§.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Johan Löwenadler Davidsson med handläggare förorenade områden Pär Nilsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Hanna Allemyr enhetschef medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.