



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2021-11-21

Ärendenummer
NV-07159-21

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemoria **Ändringar i stödet till sanering av förorenade områden (M2021/01772)**

Sammanfattning

Naturvårdsverket bedömer att den nya förordningen som föreslås uppfyller syftet, en bättre förenlighet med bestämmelserna i EU:s statsstödsregelverk. Naturvårdsverket anser dock att det system som föreslås i förordningarna kommer att bli både administrativt och systemmässigt mer omständligt, vilket kommer att påverka möjligheten att ge bidrag och stöd i den takt som krävs för att nå miljö kvalitetsmålen. Naturvårdsverket instämmer således i Miljödepartementets bedömning att det finns skäl att se över hela systemet. Eftersom en översyn kommer att kräva ett omfattande arbete förordar Naturvårdsverket att arbetet med en översyn inleds omgående.

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att länsstyrelsens och Naturvårdsverkets roller renodlas i största möjliga mån för att undvika onödig administration och risken för dubbelprövning av ärenden som hanteras i den nya förordningen för statsstöd. Detta behöver därför ses över i förslaget till ny stödförordning.

Naturvårdsverket anser också att det bör vara möjligt att överlämna ett ärende för samlad prövning och beslut till länsstyrelsen i de fall ett och samma efterbehandlingsprojekt är både statsstöd och statsbidrag.

Naturvårdsverket efterfrågar ett förtydligande av hur bidrag till länsstyrelsen ska återgå när förutsättningar för återkrav är uppfyllda.

Naturvårdsverket uppfattar att ordet "efterbehandla" ska ha samma betydelse som i EU:s gruppundantagsförordning nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (GBER). Eftersom GBER inte gör en tydlig uppdelning mellan utredning, efterbehandling och andra åtgärder är det möjligt att hantera både åtgärder och uppföljning inom ramen för förslaget till ny stödförordning.

Framöver kan ett projekt komma att hanteras enligt båda de föreslagna förordningarna, statsbidrag och statsstöd, beroende på vilken fas som ärendet befinner sig i. Naturvårdsverket anser inte att länsstyrelsen ska kunna vara

huvudman i utredningsfas enligt den nya bidragsförordningen om den senare hamnar i den position att den ska fatta beslut om åtgärder enligt den nya stödförordningen. Det behöver därför införas en sådan begränsning i förslaget till ny bidragsförordning.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Förenlighet med EU:s statsstödsregelverk

Naturvårdsverket bedömer att den nya förordningen som föreslås uppfyller syftet, en bättre förenlighet med bestämmelserna i EU:s statsstödsregelverk. Förslag på ändringar till EU:s gruppundantagsförordning är nu ute för samråd, vilket kan påverka den nya förordningen.

Behov av ny utredning

Som anförts ovan bedömer Naturvårdsverket att den nya förordningen är förenlig med EU:s statsstödsregelverk. Naturvårdsverket vill dock framföra följande synpunkt. För det fall systemet förändras i enlighet med det förslag som presenterats kommer det att bli både administrativt och systemmässigt mer omständligt, vilket kommer att påverka möjligheten att ge bidrag och stöd i den takt som krävs för att nå miljökvalitetsmålen. Det är många aktörer som berörs inom efterbehandling av förorenade områden, allt ifrån entreprenörer till kommuner, länsstyrelser och andra statliga myndigheter. I promemorian anges att Naturvårdsverket i sin vägledning kan klargöra hur dessa komplexa ärenden praktiskt sett kan hanteras så smidigt som möjligt. Naturvårdsverket konstaterar dock att det finns gränser för vad som kan lösas genom vägledning. Naturvårdsverket instämmer således i Miljödepartementets bedömning att det finns skäl att se över hela systemet för att ta fram ett sammanhängande system, se promemorian sid. 39-40.

I samband med denna översyn av bidrags- och stödsystemet anser Naturvårdsverket att det vore lämpligt att utreda om det dessutom föreligger ett behov av att göra vissa ändringar i såväl 10 kap. miljöbalken som i 2 kap. miljöbalken.

Eftersom en översyn kommer att kräva ett omfattande arbete och därmed riskera att ta mycket tid i anspråk förordar vi att arbetet med en översyn inleds omgående.

Naturvårdsverkets kommentarer om förslag till förordning om statligt stöd för efterbehandling av föroreningskador

Förslaget till 1 § - Naturvårdsverkets roll

Enligt förslaget till 1 § anges att om det finns medel och det finns förutsättningar att ge stöd, får Naturvårdsverket bevilja medel till länsstyrelsen enligt denna förordning.

Naturvårdsverket anser inte att det är tillräckligt tydligt vad Naturvårdsverket ska pröva enligt denna förordning. På sid. 35 i promemorian anges att Naturvårdsverkets ansvar och uppgifter bör i huvudsak vara oförändrade i förhållande till den nuvarande ordningen och att Naturvårdsverket behöver ta ställning till om GBER-villkoren är uppfyllda. På sid. 34 i promemorian anges också att ansökan till Naturvårdsverket ska inkludera samma underlag som länsstyrelsen har fått från det fastighetsägande företaget och huvudmannen.

Samtidigt förklaras på sid. 34 att länsstyrelsens ansökan till Naturvårdsverket behöver innehålla en bedömning av ansvarsutredningen och hur länsstyrelsen prioriterar ansökningar om stöd inom länet. Länsstyrelsen ska vidare ha bedömt om det finns förutsättningar att ge stöd åt åtgärden inför en ansökan om medel till Naturvårdsverket. Det förklaras också att en ansökan om medel till stöd för en åtgärd som länsstyrelsen gör bör ses som en ansökan om att Naturvårdsverket ska göra medel tillgängliga för ett visst efterbehandlingsprojekt.

Naturvårdsverket ser svårigheter i hur det ska fungera i praktiken. Det är exempelvis oklart i vilken utsträckning det underlag som ska skickas in enligt föreslagna 20 § ska granskas. Det framgår inte om Naturvårdsverket ska detaljstudera åtgärdsförslagen och ifrågasätta förslagen för det fall vi anser att andra åtgärdsalternativ bör övervägas. Det är inte heller tydligt om Naturvårdsverket ska granska ansvarsutredningarna som biläggs ansökningarna eller om det ska förutsättas att länsstyrelsen har gjort en korrekt bedömning.

Om Naturvårdsverket ska granska ansökningarna och bedöma om det finns förutsättningar att ge stöd på samma sätt som idag, med den skillnaden att beslutet om stöd sedan fattas av länsstyrelsen, innebär det risk för dubbelprövning. Naturvårdsverket förordar därför en tydligare uppdelning mellan länsstyrelsens och Naturvårdsverkets respektive granskning och beslut, något som även påtalats av Riksrevisionen i sin senaste granskning (RiR 2020:23, sid.35). En uppdelning kan göras på så vis att Naturvårdsverket ansvarar för att bedöma de övergripande förutsättningarna och prioriteringar, och länsstyrelsen har ansvar för att bland annat bedöma om GBER-villkoren är uppfyllda.

Se också Naturvårdsverket kommentar angående förslaget till 23 § nedan.

Förslaget till 1 § - Terminologi

Enligt förslaget till 1 § används ordet "efterbehandla" utan närmare definition. I den nuvarande förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningskador och statligt stöd för sådant avhjälpande (bidragsförordningen) görs en hänvisning till 10 kap. miljöbalken "åtgärder för avhjälpande" vilket omfattar utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningskada eller en allvarlig miljöskada.

Såsom den nya förordningen är utformad uppfattar Naturvårdsverket att ordet "efterbehandla", i avsaknad av en ordförklaring i förslaget till 5 §, ska ha samma betydelse som i GBER. Det stämmer också med förklaringen på sid. 21 i promemorian som beskriver att den nya förordningen, med hänsyn till GBER, bör begränsas till att omfatta åtgärder i åtgärdsfasen, det vill säga efterbehandling.

I GBER anges följande:

"De stödberättigande kostnaderna ska vara kostnaderna för saneringsarbetet, efter det att värdestegringen för marken dragits av. Som stödberättigande investeringar vid sanering av förorenade områden kan betraktas alla utgifter som företaget haft för att sanera området, oavsett om utgifterna kan föras upp som anläggningstillgångar i balansräkningen eller inte."

Naturvårdsverket kan inte utläsa att GBER gör en tydlig uppdelning mellan utredning, efterbehandling och andra åtgärder.

På sid. 31 i promemorian anges att den nya förordningen endast kommer att vara tillämplig i åtgärdsfasen medan den nuvarande förordningen blir tillämplig i övriga faser. På sid. 21 i promemorian förklaras att förberedande åtgärder så som undersökningar och utredningar för att fastställa om ett område är förorenat, fastställa ansvar eller uppföljning och utvärdering av genomförda åtgärder inte ska omfattas av den nya förordningen.

För att underlätta ärendehantering förordar dock Naturvårdsverket att även uppföljning och utvärdering av genomförda åtgärder ska inkluderas i begreppet "efterbehandla" (se punkt 5 i nuvarande bidragsförordning nedan). Detta synsätt stöds också av förslaget till 20 § andra stycket 4 som anger att ansökan om medel ska innehålla en beskrivning av hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas.

Jämför med nuvarande 2 § bidragsförordningen:

I den utsträckning det finns medel får bidrag ges till

- 1. undersökning i syfte att utreda om det har uppstått en föroreningskada,*
- 2. ansvarsutredning,*
- 3. den utredning som behövs för att avhjälpandeåtgärder ska kunna genomföras,*
- 4. åtgärder som på grund av föroreningar behövs för att avhjälpa skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön eller för att förebygga, hindra eller motverka att sådan skada eller olägenhet uppstår, och*
- 5. uppföljning och utvärdering av avhjälpandeåtgärder.*

Om Naturvårdsverkets förslag på uppdelning tillämpas skulle det innebära att ett ärende hanteras som ett bidragsprojekt i inledningsskedet då det vidtas undersökningar och utredningar (jämför 2 § punkten 1 och 3). När projektet sedan går in i nästa fas och åtgärder genomförs (jämför 2 § punkten 4) kan projektet behöva delas upp beroende på om området som saneras helt eller delvis ägs av ett fastighetsägande företag. Om projektet omfattar en fastighet som ägs av ett fastighetsägande företag kommer den delen att behöva hanteras inom ramen för den nya förordningen. För att systemet inte ska bli för komplicerat att hantera ser Naturvårdsverket det som önskvärt att uppföljning och efterkontroll (jämför 2 § punkten 5) också kan hanteras inom ramen för den nya förordningen. I annat fall måste projektet i slutskedet – i samband med uppföljning – återgå till att hanteras som ett bidragsprojekt.

Förslaget till 5 §

Enligt förslaget till 5 § anges att ett företag är en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, dock inte till den del verksamheten består i myndighetsutövning. Naturvårdsverket ser vissa risker med att företag definieras på ett nytt sätt istället för att hänvisa till den definition som följer av EU:s statsstödsregler. Möjligheten att ett företag, enligt EU:s statsstödsregler, inte omfattas av definitionen i den nya förordningen riskerar att medföra att prövning görs enligt fel förordning. Naturvårdsverket föreslår att en hänvisning till den definition som följer av EU:s statsstödsregler, som görs för de flesta andra uttryck i förordningen, också görs för begreppet företag.

I förslaget till 5 § kan länsstyrelsen inte vara huvudman i ärenden om statsstöd. Detta skiljer sig från den nya förordningen om statsbidrag där länsstyrelsen också kan vara huvudman. Naturvårdsverket håller med om att länsstyrelsen inte ska vara huvudman enligt den nya förordningen om statsstöd. Eftersom ett och

samma projekt kommer att hanteras enligt båda förordningarna, statsbidrag och statsstöd, beroende på vilken fas som ärendet befinner sig i anser Naturvårdsverket dock att det krävs ytterligare ändringar. Det är inte lämpligt att länsstyrelsen är huvudman i utredningsfas för att senare hamna i den position att den ska fatta beslut om åtgärder enligt den nya förordningen. Se avsnittet om förslag till 1 b § i den nya bidragsförordningen nedan.

Förslaget till 8 §

Naturvårdsverket har inga ändringsförslag i denna del men ser ett behov av att förklara hur vi anser att den föreslagna bestämmelsen ska tillämpas då hanteringen och bedömningen av eventuell värdeökning kommer att skilja sig från de ärenden som inte utgör statsstöd.

I förslaget till 8 § anges att företaget ska svara för kostnader motsvarande värdeökningen i den utsträckning som avses i 10 kap. 9 § miljöbalken. Naturvårdsverket vill framföra att en eventuell skälighetsbedömning i enlighet med 10 kap. 9 § miljöbalken i så fall måste ske enligt de kriterier som återfinns i artikel 45 i GBER. Den skälighetsbedömning som återfinns i 10 kap. 9 § miljöbalken har inte tagits fram med beaktande av kraven i artikel 45.

Naturvårdsverket bedömer att det enligt den nya förordningen blir huvudmannen och det fastighetsägande företaget som måste enas om den värdeökning som företaget ska stå för. Skälighetsbedömningen, i den utsträckning det är möjligt att göra en sådan avvägning enligt GBER, ska således ha utretts innan ansökan lämnas in eftersom ett av kraven är att företaget har åtagit sig att stå för kostnader motsvarande värdeökningen enligt 8 §.

Förslaget till 14 §

Naturvårdsverket rekommenderar att ordet ”alla” tas bort.

14 § Stödberättigande kostnader är ~~alla~~ kostnader för efterbehandlingen efter det att avdrag har gjorts för sådan kostnad som avses i 8 §.

En kostnad som annat offentligt stöd har getts för är inte stödberättigande.

På sid. 28 i promemorian anges att stöd enligt den nya förordningen bör få lämnas upp till 100 procent av kostnaderna för efterbehandlingen men att kostnader för arbetsuppgifter av administrativ karaktär inte ersätts.

Naturvårdsverkets anser därför att det blir missvisande att skriva alla kostnader.

Naturvårdsverket anser vidare att kostnader för åtgärder och uppföljning ska ingå i begreppet ”efterbehandling”. Se avsnittet om förslag till 1 § - terminologi ovan.

Förslaget till 17 §

Naturvårdsverket föreslår att punkten 4 ändras så att frasen ”åtgärdens plats” utgår och ersätts av följande:

4. uppgifter om vilken åtgärd som stöd söks för och *var det skadade området ligger*

Naturvårdsverket föreslår att punkten 9 får följande tillägg:

9. en beräkning av hur stor andel av kostnaderna som hänförs till varje fastighetsägande företag *och fastighet,*

Naturvårdsverket föreslår att punkten 11 ändras enligt följande:

11. upplysningar om allt annat offentligt stöd som det fastighetsägande företaget eller någon annan har sökt eller beviljats och som avser samma stödberättigande kostnader som ansökan avser.

Ordet stödberättigande ska tas bort då det inte är givet att kostnaderna är stödberättigande. Det återstår för länsstyrelserna att pröva om förutsättningarna enligt förordningen är uppfyllda.

Förslaget till 23 §

Naturvårdsverket förordar att denna bestämmelse flyttas ned och införs i anslutning till 27 §. Då blir det tydligare att länsstyrelsen är ansvarig för att göra denna bedömning vilket minskar risken för dubbelprövning.

Förslaget till 24 §

Naturvårdsverket anser att följande ord saknas i bestämmelsen och ska läggas till:

2. ett hot mot naturområden med stora skyddsvärden
3. ett hot mot betydande vattenförsörjningsintressen,

Förslaget till 25 §

Naturvårdsverket föreslår att punkten 6 får följande tillägg:

6. hur stor del av det totala beloppet som hänför sig till varje fastighetsägande företag och fastighet

Övrigt – Möjlighet till återbetalning

I promemorian sid.43 påpekas att det inte är möjligt för länsstyrelsen och andra statliga myndigheter att kräva tillbaka stöd från varandra då de anses ingå i samma rättssubjekt – staten.

Naturvårdsverket efterfrågar ett förtydligande (i förordningen eller på annat sätt) av hur bidrag till länsstyrelsen ska återgå när förutsättningar för återkrav är uppfyllda. Naturvårdsverket ser behov av en tydlighet i regleringen kring att återbetalning kan och ska ske även mellan statliga myndigheter. Behovet finns inte enbart i den nya förordningen utan får, mot uttalandet om begränsningen av återkrav, även inverkan på Naturvårdsverkets bidragsverksamhet i övrigt.

Övrigt - Rapportering

På sid. 45 i promemorian anges att eftersom det är länsstyrelsen som beslutar om stödet är det länsstyrelsen som bör ansvara för att offentliggöra, rapportera och föra register enligt lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler och förordningen (2016:505) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler. Naturvårdsverket är den myndighet som idag ansvarar för offentliggörande, rapportering och registrering enligt nyssnämnda regelverk. Naturvårdsverket har således redan rutiner på plats och den kunskap som krävs för att fullgöra uppgiften. Naturvårdsverket anser därför att det vore lämpligare

om Naturvårdsverket även fortsättningsvis ansvarar för att göra en samlad rapportering och att den samordnande rollen ska framgå i förordningen.

Övrigt - Lägesbeskrivning

Naturvårdsverket noterar att det inte finns någon bestämmelse om att en lägesbeskrivning årligen ska lämnas till regeringen, motsvarande 1 § c i nuvarande bidragsförordning.

Naturvårdsverkets kommentarer om förslag om ändring i förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningskador och statligt stöd för sådant avhjälpande

I och med att det föreslås att ärenden som utgör statligt stöd ska hanteras i en ny förordning instämmer Naturvårdsverket i bedömningen att det är lämpligt att renodla nuvarande bidragsförordnings tillämpningsområde. Förslaget är alltså att förordningen framöver kommer att vara tillämplig på sådana ärenden som utgör icke-stöd samt sådana åtgärder som inte omfattas av den nya förordningen.

Naturvårdsverket ser positivt på att förordningen byter namn för att återspegla att den framöver endast kommer att hantera ärenden om stadsbidrag.

Förslaget till nya 1 b §

Enligt förslaget till nya 1 b § kan länsstyrelsen vara huvudman i dessa bidragsärenden. Naturvårdsverket anser dock att det är olämpligt att länsstyrelsen är huvudman i utredningsfas i de ärenden som sedan kan komma att hanteras enligt den nya förordningen om statsstöd. Naturvårdsverket föreslår att det införs en begränsning i nya 1 b § som säkerställer att länsstyrelsen inte hamnar i denna position. Denna renodling av länsstyrelsens roll möjliggör också att samordning av ett ärende kan ske utan risk för att länsstyrelsen beslutar om ett stöd till en åtgärd där länsstyrelsen i ett tidigare skede agerat som huvudman.

Förslaget till tillägg i 2 § punkt 4

Naturvårdsverket anser att bestämmelsen, så som den är formulerad, inte tydligt kopplar anlitandet av en oberoende fastighetsvärderare till den nya förordningen. Det skulle vara möjligt att tolka skrivningen som att det även i andra ärenden går att få kostnaden ersatt om övriga förutsättningar enligt förordningen är uppfyllda. Överväg att förtydliga.

I 2 § införs möjligheten att ge bidrag till anlitande av värderingsman och upprättande av ansökan om efterbehandlingsåtgärder enligt den nya förordningen om statligt stöd för efterbehandling av föroreningskador. I promemorians kapitel 5.3 på sid. 48 anges att detta inte kan anses gynna fastighetsägaren. Eftersom det enligt den nya förordningen är fastighetsägaren som är stödsökande anser Naturvårdsverket att det därför finns risk för gynnande när bidrag under processen underlättar för stödsökande. Det är i vart fall svårt att med säkerhet dra gränsen för vilka delar under efterbehandlingsprocessen som kan anses bidra till gynnande.

Förslaget till tillägg i 2 § punkt 6

Naturvårdsverket välkomnar detta tillägg som gör det möjligt att bevilja bidrag för åtgärder som behövs för att bevara eller återställa natur- eller

kulturmiljövärden. Naturvårdsverket bedömer dock att det kan finnas behov av att utöka bestämmelsen något för att inkludera sådana åtgärder som vidtas för att ytterligare förbättra för naturmiljön. Detta ligger i linje med EU:s biodiversitetsstrategi för 2030 inom den Gröna given, om att skydda och återställa skadade naturområden och ett långsiktigt bevarande för framtiden.

Förslaget till tillägg i 6 §

Naturvårdsverket vill påpeka att i andra stycket ska hänvisningen till 2 § 4 ersättas med 2 § 5 så att det står följande:

”Om ansökan avser bidrag till avhjälpandeåtgärder, uppföljning och utvärdering enligt 2 § 5 eller 7 ska den innehålla”

Angående nuvarande 8 § och 8 a §

Eftersom det föreslås att bostadsanslaget ska hanteras inom ramen för den nya förordningen anser Naturvårdsverket att 8 § och 8 a § bör ses över. Projekt som omfattar bostadsbyggande kommer att hanteras i den nya förordningen om statligt stöd.

Övrigt – Möjlighet till samlad prövning av stöd och bidrag

Naturvårdsverket anser att det vore lämpligt att i den nuvarande förordningen ange att Naturvårdsverket har möjlighet att överlämna ett ärende för gemensam handläggning till länsstyrelsen om det kan ske utan avsevärd olägenhet för någon part. Länsstyrelsen ska i samband med överlämnandet också ges rätt att besluta istället för Naturvårdsverket. En sådan hantering förutsätter dock att länsstyrelsen i det specifika projektet inte har agerat huvudman i utredningsfasen (se kommentaren till nya 1 b § ovan).

Den nuvarande bidragsförordningen tar sikte på att avhjälpa föroreningssskador inom ett förorenat område och är inte avgränsat till specifika fastigheter. De ändringar som nu föreslås syftar till att efterleva stödsreglerna vilket innebär att den nya förordningen har ett annat fokus och utgår istället från fastigheter och fastighetsägande företag. Som beskrivits ovan kommer det att innebära att vissa projekt kommer att behöva delas upp när de kommer in i en åtgärdsfas. För att undvika en del administration och underlätta hanteringen föreslår Naturvårdsverket att dessa ärenden – istället för att delas upp – också kan beslutas av länsstyrelsen. Naturvårdsverket anser att ett sådant förfarande ökar förutsättningarna för att ett område saneras i ett svep utan onödiga dröjsmål, något som i sin tur är bättre för miljön. En förutsättning ska vara att länsstyrelsen inte motsätter sig överlämnandet. Jämför handläggningen hos mark- och miljödomstolar enligt 3 kap. 2 § lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Gunilla Sallhed och handläggarna Ingrid Lidgard, Anna Uhr, Jonny Riise, Jeanette Hägrot, Isabelle Groth och Olena Kashyna.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:

pia-maria.lindroos@regeringskansliet.se

emelie.sjogren@regeringskansliet.se