

REFORMAGENDAN

Ett reformförslag för miljöbalkens regler om miljöansvar

Effektivare sanering av förorenade områden

Nicklas Skår

#15

Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Utgångspunkter	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Answarets utformning idag	5
2.3	Riskbedömning av områden	6
2.4	Effekterna av dagens ansvarsregler	7
3.	Behov av och utrymme för reformer	9
3.1	Utred samhällsekonomisk effektivitet och prioriteringsgrunder	10
3.2	Nya regler för en effektivare och mer rättssäker tillämpning	11

1. Sammanfattning

Miljöbalkens regler om hur förorenade områden ska saneras har länge kritiserats från olika utgångspunkter. Vissa har anfört att kraven inte är tillräckligt långtgående medan andra har anfört att de inte ger verksamhetsutövarna någon rättstrygghet. Kritiken har dock haft det gemensamt att reglerna är otydliga och arbetet med saneringar därför är ineffektivt.

Problemet med förorenade områden är inte obetydligt. I Sverige beräknar man att det finns i storleksordningen 78 000 förorenade områden som anses vara i behov av sanering. Den sammanlagda kostnaden är svår att beräkna men som framgår av denna rapport kan man i vart fall uppskatta den till 40–80 miljarder kronor.

En självklar utgångspunkt är att områdena ska omhändertas så att miljön kan lämnas i gott skick för kommande generationer. Lika självklar är principen att förorenaren ska betala. Merparten av de områden som identifierats har emellertid förorenats av tidigare generationer när det inte fanns krav på att avhjälpa de föroreningskador som en verksamhet orsakade. En viktig fråga är därför hur ansvaret ska fördelas idag när de som förorsakat skadorna kanske inte ens finns längre.

Regelsystemet har emellertid inte endast effekter på ansvaret för de så kallade historiska skulderna, det påverkar även fördelningen av ansvaret för skulder som uppkommit i mer modern tid. Ett företag som upphört med sin verksamhet på en viss plats kan flera decennier senare krävas på ansvar för föroreningar. Men även den som övertagit en verksamhet kan ådra sig ansvaret för den tidigare verksamhetsutövarens föroreningar. Detta gäller även om verksamheten bedrivits i enlighet med alla krav och villkor och verksamhetsutövaren inte på något sätt försökt dölja skador eller på annat sätt agerat brottsligt eller ens moraliskt tvivelaktigt.

När ansvaret blir otydligt och utsträcks längre än vad som förväntas eller ens rimligen kan förutses blir följderna långa domstolsprocesser där saneringarna av områden som kan åtgärdas på något år kan fördröjas upp mot ett decennium.

En viktig orsak till dagens situation är att det huvudsakliga syftet med miljöbalkens regler i domstol har tolkats som att kostnader för saneringar i så liten utsträckning som möjligt ska falla på staten. Med denna tolkning är syftet med andra ord inte att garantera en så effektiv hantering som möjligt och inte heller att upprätthållas principen om att förorenaren ska betala. Konsekvensen har blivit att verksamhetsutövarna närmast tycks betraktas som kollektivt ansvariga för föroreningar utan möjlighet att tillämpa vanliga regler om att ansvar kan avskrivas eller avgränsas till exempel genom aktiebolagsrättsliga regler. Samtidigt har lagstiftningens ursprungliga syfte att begränsa ansvaret bakåt i tiden för de historiska skulderna urholkats kraftigt.

Redan idag ser man tendenser till att företagen låter verksamheter gå i konkurs eller likvideras enbart för att slippa långdragna processer och risken för att företaget ”ärver” miljöskulder som måste saneras för belopp som är svåra att förutse. Av samma anledning är tendensen tydlig att inte ta över eller expandera verksamheter som bedrivs på befintlig industrimark. Man söker sig snarare till områden som är opåverkade av industriell verksamhet för att kunna kontrollera risken för ansvar.

De regler som ursprungligen uppställdes för att garantera att förorenade områden ska saneras riskerar därmed att leda till kapitalförstöring och att markanvändningen inte blir effektiv. Men följden blir också samhällsekonomiska förluster och att staten riskerar att behöva betala mer för saneringar än som annars hade varit nödvändigt. Detta eftersom företagen kan vara intresserade av att sanera mark för att etablera verksamheter bara man kan beräkna kostnaden eller i vart fall den totala risken. Förutsebarhet i rättstillämpningen är alltså inte bara viktigt för företagen utan för hela samhällsekonomin.

Det finns med andra ord ett utrymme att reformera dagens system utan att näringspolitiska aspekter och miljöskyddet behöver ställas mot varandra. Denna rapport belyser behovet och det utrymme som finns.

Några av de förslag som framförs är:

- En utredning om hur sanering kan ske mer samhällsekonomiskt effektivt där prioriteringsgrunderna för åtgärder anges tydligare och med bättre förankring i en övergripande samhällsekonomisk bedömning.
- En ökad möjlighet att använda sig av så kallade administrativa skyddsåtgärder.
- Ett ökat statligt anslag för sanering av mark för att snabbare kunna hantera angelägna projekt.
- En revidering av miljöbalkens regler om förorenarens ansvar där ansvaret tydliggörs och avgränsas till de fall som ursprungligen avsetts, vilket bör ge en ökad effektivitet.
- En ny möjlighet för staten och företagen att ingå bindande avtal om sanering i syfte att effektivisera hanteringen.

2. Utgångspunkter

2.1 Bakgrund

I Sverige finns cirka 78 000 förorenade eller misstänkt förorenade områden. En självklar utgångspunkt är att alla områden ska omhändertas så att miljön kan lämnas i gott skick för kommande generationer. Lika självklar är principen att förorenaren ska betala kostnaderna. Båda principerna kommer också till uttryck i miljöbalken.

Reglerna om hur förorenade områden ska saneras har emellertid länge kritiserats för att vara otydliga och för att arbetet med saneringar blivit ineffektivt. I slutet av 2013 hade man endast sanerat cirka 2 200 av de mest förorenade områdena som ursprungligen identifierats. Redan när reglerna tillkom men kanske allt mer varefter de har tillämpats, har det blivit uppenbart att man står inför mycket stora kostnader om man ska ha ambitionen att återställa alla områden inom rimlig tid.

Frågan om finansiering och systemet för att fördela ansvaret och kostnaderna blir i detta läge mycket viktigt. Det dilemma samhället dock står inför är det faktum att merparten av de föroreningar som identifierats tillkom innan det fanns krav i lag på efterbehandling av förorenade områden. Det var också en period när kunskapen om effekterna på miljö och människor var dåliga eller obefintliga, varför tanken på sanering och efterbehandling var ganska främmande och föroreningarna kan därför var både allvarliga och omfattande.

Förutsättningarna för att hantera förorenade områden kan dock variera kraftigt. I storstadsområden är finansieringen inte nödvändigtvis ett problem eftersom det ofta råder markbrist och det kan vara lönsamt att sanera mark, nästan oavsett kostnaden. Inte sällan saknas emellertid den typen av incitament. I det läget blir det viktigt att veta om det finns en förorenare som kan betala eller om det är staten som måste ersätta åtgärderna antingen för att det inte går att utkräva något ansvar enligt lagen eller för att förorenaren helt enkelt inte finns längre.

Under senare år har staten avsatt 400–500 miljoner kronor årligen för att sanera mark som annars inte skulle komma att åtgärdas. Kostnaderna som kan uppkomma vid en enskild sanering är emellertid mycket stora. I en kommande undersökning av de saneringar som bekostats av staten under perioden 2008–2013, utförd av teknik-konsultföretaget WSP på uppdrag av Svenskt Näringsliv, konstateras att den genomsnittliga saneringskostnaden uppgått till cirka 49 miljoner kronor per projekt och mediankostnaden till cirka 11 miljoner kronor per projekt.

Även om kostnaderna varierar stort beroende på bland annat typ av förorening, områdets lokalisering och storlek kan det konstateras att de årliga statliga medlen inte räcker långt om samtliga områden ska saneras på samhällets bekostnad. Redan med en kostnad om 500.000 kronor per objekt handlar det i runda tal om 40 miljarder kronor, om samtliga kvarvarande områden ska saneras. Detta innebär att med dagens resurstilldelning skulle samtliga områden inte vara sanerade förrän omkring år 2094 eller om 80 år. En kostnad om en miljon kronor per objekt skulle innebära en förskjutning till 2176 eller 160 år. Ett scenario där kostnaden per sanering motsvarar den

framräknade mediankostnaden om 11 miljoner kronor blir kostnader och tidsaspekter närmast ogripbara. Det har också konstaterats att miljömålet giftfri miljö inte kommer att kunna nås inom rimlig tid och att utrednings- och åtgärdstakten behöver ökas.

2.2 Answarets utformning idag

Av miljöbalkens tionde kapitel framgår att det är verksamhetsutövaren som ansvarar för uppkomna föroreningar. Begreppet verksamhetsutövare är omfattande och avser den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen.

Som redan framhållits har merparten av de förorenade områden som identifierats förorenats under 1920- och 1960-talen, innan lagstiftningen kom på plats. För att dagens regler ska vara förenliga med regeringsformens förbud mot retroaktiv lagstiftning har bestämmelserna i tionde kapitlet kompletterats med så kallade övergångsbestämmelser. Enligt dessa ska reglerna bara vara tillämpliga på föroreningar som kommer från verksamheter som varit i drift efter den 30 juni 1969 och där verkningarna av verksamheten alltså pågick den 1 januari 1999. Det ska också finnas ett behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten. När ansvaret ska fastställas ska man också göra en samlad skälighetsbedömning som kan medföra fullt, jämkat eller inget ansvar.

Ansvarsbestämmelserna har visat sig vara svårtillämpade. Detta i kombination med en allt starkare önskan, inte minst på grund av de uppskattade kostnaderna för åtgärder, att överskjuta så mycket som möjligt av kostnaderna på företagen har lett till att ansvarsreglernas tillämpningsområde gjorts orimligt vidsträckt.

I en dom från Mark- och miljööverdomstolen år 2013 uttrycktes detta så att "[s]yftet med reglerna i 10 kap. är ytterst att få till stånd sanering av förorenade områden utan att detta belastar statskassan mer än nödvändigt". Kostnadsöverbältringen har uppenbarligen blivit viktigare än såväl effektivitet som principen om att det är förorenaren som ska betala.

Synsättet har medfört ett långtgående ansvar för varje verksamhetsutövare som på något sätt kan ha en koppling till ett förorenat område eller en verksamhet som bedrivits på platsen och kommit till uttryck på olika sätt i domar på området. Något skämtsamt, men inte verklighetsfrämmande, sägs ibland att det räcker att man har sett eller kört förbi ett förorenat område för att hållas ansvarig. Riktigt så långtgående är självklart inte domstolarnas tillämpning, men det finns klara skillnader mellan miljörätten och andra rättsområden i detta avseende.

I ett fall ansågs ett moderbolag ansvarigt för saneringskostnader efter ett dotterbolag som likviderats. Det anfördes i domen att moderbolaget gjort verksamheten möjlig genom koncernbidrag under fyra år, då dotterbolaget hade ekonomiska svårigheter.

I ett annat fall sökte en länsstyrelse ansvar hos ett dödsbo efter en person som ägt ett företag som bedrivit verksamhet som gett upphov till miljöskador. Skadorna hade varit kända i nästan 30 år och verksamheten hade bedrivits både av ett tidigare dödsbo och ett aktiebolag som hunnit läggas ned. Den siste ägaren hade också varit död i flera år när anspråk riktades mot dennes dödsbo.

I ett tredje fall användes avfall från en verksamhet som fyllnadsmaterial på en annan persons fastighet. Avfallet lades ut före 1969. Med hänsyn till att verksamheten som gett upphov till avfallet fortsatt vara verksam efter 1 juli 1969 ansågs verksamhetsutövarens ansvar omfatta avfallet som använts som fyllnadsmaterial (deponi).

I ytterligare ett fall ansåg domstolen att en verksamhet som bedrivits i olika bolag, vid olika tidpunkter och med olika typer av material som kunde ge upphov till olika föroreningar – i fallet handlade det om att ett bolag hade hanterat material som innehöll PCB medan ett annat inte hade hanterat PCB – var att betrakta som en och samma verksamhet. Genom att fokus lades på *verksamheten* snarare än verksamhetsutövaren kunde det bolag som *inte* hade bidragit till PCB-föroreningarna ändå hållas ansvarigt för dessa.

Kan flera verksamhetsutövare vara ansvariga behöver myndigheterna inte ens utreda vilken förorenare som är ansvarig för vilken skada innan ansvar utkrävs. Myndigheterna kan vända sig till vem som helst av de ansvariga och utkräva hela ansvaret från denne. Verksamhetsutövaren får sedan vända sig till övriga ansvariga för att få tillbaka det som utgör andra förorenares ansvar.

Det är med andra ord lätt att få intrycket av – inte minst i föreläggande från myndigheter och några domar – att verksamhetsutövarna betraktas närmast som ett kollektiv som kan hållas ansvarigt för saneringskostnader om det finns minsta koppling till den verksamhet eller den skada som uppstått.

Principen om att förorenaren ska betala, bestämmelserna om att ansvarsreglerna inte ska appliceras på föroreningar från verksamheter som bedrevs före 1969 samt grundläggande bolagsrättsliga principer har därmed urholkats genom det sätt som dagens ansvarsbestämmelser tillämpas.

2.3 Riskbedömning av områden

Något förenklat kan man säga att i de riskbedömningar som utförs idag tar man hänsyn till riskerna för

- människors hälsa (till exempel genom inandning av ångor eller intag av jord),
- omgivande miljö (till exempel genom spridning med vatten eller luft) och
- markmiljön i det förorenade området.

Avgörande för utfallet av riskbedömningen är det förorenade områdets planerade användning. Om området ska användas för bostadsändamål (s.k. känslig markanvändning) ställs högre krav än om det ska användas för industriella ändamål (s.k. mindre känslig markanvändning). Vid den detaljerade riskbedömningen utgår man från ett antal antaganden i fråga om markens användning. När det gäller skyddet för människors hälsa antas till exempel att människor vistas i närheten av föroreningen och därför exponeras ett visst antal timmar per dygn samt att människor intar en viss mängd grönsaker per år som odlats på området. När det gäller skyddet för markmiljön utgår man ifrån att det finns ett behov av fungerande markecosystem på en viss nivå – även inom industriområden där verksamhet alltså bedrivs. De antaganden som görs utgår generellt från ett scenario med värsta tänkbara effekter, vilket innebär att skyddsnivån kan bli högre än vad som är motiverat med beaktande av mer realistiska exponeringsscenarioer. Utfallet av den individuella riskbedömningen och den efterföljande riskvärderingen beror i hög grad på vilka exponeringsrisker man ser som realistiska och inte. Detta innebär att variationen kan vara stor mellan olika bedömare.

Riskbedömning och riskvärdering är komplicerat och förutsätter ingående detaljkunskaper om vilka risker som är förenade dels med olika typer av föroreningar, dels i förhållande till var de finns. Detta är kunskap som ofta saknas. Samtidigt finns i dag inga författningar som anger vad som betraktas som en godtagbar föroreningsnivå vid olika typer av markanvändning.

Den vägledning som finns saknar samhällsekonomiska avvägningar och är inte bindande. Detta är anmärkningsvärt med hänsyn till storleksordningen av de totala kostnader som kan aktualiseras för efterbehandling. Den studie som teknikonsultföretaget WSP tagit fram för Svenskt Näringslivs räkning visar att skillnaden i kostnad för saneringar av olika objekt till stor del är beroende av ambitionsnivå och åtgärdsval.

Det är uppenbart att konsekvenserna av de val som görs, såväl på det övergripande planet som i detalj, är av stor betydelse för samhällsekonomin och att en tydligare vägledning skulle innebära en effektivare resursanvändning.

2.4 Effekterna av dagens ansvarsregler

När ansvaret blir långtgående men samtidigt svårförutsebart medför det en rad konsekvenser.

Den första och kanske mest uppenbara är att man får långa utredningstider för att fastställa ansvaret. I WSP:s kommande studie framgår att den totala projekttiden för de statliga saneringarna uppgår till nio år i medeltal, varav hälften utgör tid för utredningar. Utredningstiden kan dock variera. I komplexa fall, där ansvarsfrågan ofta aktualiseras, kan utredningstiden vara många gånger längre än åtgärdstiden. I ett fall var utredningstiden över sju år medan åtgärdstiden understeg två år.

Sådana utredningstider kräver stora resurser av verksamhetsutövarna såväl internt som i form av juridisk rådgivning och hjälp i domstol. Enbart en domstolsprocess kan medföra ombudskostnader på hundratusentals kronor eller mer. Till detta kommer stora utredningskostnader såväl beträffande arten av förorening och dess omfattning som vilka ansvariga som kan ha bidragit.

En andra konsekvens är att verksamhetsutövarna tvingas till åtgärder som vare sig gynnar verksamheterna eller samhället i stort. Eftersom osäkerheten är stor och ansvaret ofta kan ärvas samtidigt som kostnaderna kan bli betydande behöver företagen, särskilt små och medelstora, överväga om de kan avskära sig från ansvaret för att inte långt senare tvingas i konkurs. Detta kan ske genom att likvidera bolag som annars skulle ha kunnat fortsätta bedriva verksamhet enbart för att undgå senare krav. Just med hänsyn till den svårförutsebara risken för höga kostnader finns i realiteten inga fungerande försäkringslösningar. De få som erbjuds har normalt premier som närmar sig kostnaden vid ett skadefall.

Som kort nämnts ovan medför en dom från 2013 i realiteten ett ansvarsgenombrott för moderbolag om de tillskjuter kapital för att rädda företag som annars skulle kunna behöva likvideras eller gå i konkurs. Konsekvensen av detta är att det numera är mer rationellt att tidigt likvidera bolag eller låta dem gå i konkurs för att undgå ansvar snarare än att rädda dem.

Tendenser till detta ser vi redan idag och vi vet att man i juridisk rådgivning till företag förespråkar likvidering av just skälet att historiska verksamheter annars kan medföra svåröverblickbara kostnader även för företag som inte varit verksamhetsutövare i realiteten.

En tredje konsekvens är att verksamheter undviker att etablera sig eller expandera in på mark som tidigare använts för industriell verksamhet. Vid en eventuell tvist kan det visa sig svårt att avgöra hur långt ansvaret ska sträcka sig och kostnaderna kan därför bli mycket stora vid eventuella krav på en sanering. Istället söker man sig till så kallad jungfrulig mark där man lättare kan överblicka sina egna risker för föroreningar och kan vidta mått och steg för att begränsa risken för skador.

Tendenser att undvika tidigare industriell mark till förmån för jungfrulig mark ser vi idag och det uppmärksammas även av lokala och regionala myndigheter som noterar att det ofta inte är ekonomiskt försvarbart för företagen att sanera mark för att kunna förlägga eller utveckla verksamheter. Därmed behöver man utnyttja tidigare oanvänd mark för att kunna attrahera eller behålla verksamheter.

3. Behov av och utrymme för reformer

Om vi ska nå målsättningen att kunna lämna miljön i ett bra skick för framtida generationer behöver arbetet med saneringar reformeras. Om inte samhällskostnaderna ska bli orimliga och för att undvika att angelägna saneringar inte försenas behöver ett antal åtgärder vidtas.

För det första bör man ta ställning till vilken samlad ambitionsnivå som kan anses vara samhällsekonomiskt försvarbar. Det är först då det är möjligt att göra relevanta prioriteringar. Samhället behöver kunna ange vilka områden som är viktigast att åtgärda först och hur man bör förhålla sig till de risker som finns inom respektive område. De mest förorenade områden där spridnings- och exponeringsriskerna är som störst bör rimligen åtgärdas först. För att det ska finnas resurser att åtgärda även mindre förorenade områden i tillräcklig utsträckning krävs emellertid prioriteringar även när de enskilda områdena åtgärdas.

Det vanligaste åtgärdsalternativet är att avlägsna så mycket som möjligt av föroreningsförekomsten och lägga upp förorenade massor för förvaring under kontrollerade former, en så kallad avfallsdeponi. Det finns dock andra, mindre kostsamma och mer resurseffektiva alternativ som bör kunna övervägas. Ofta kan föroreningar lämnas kvar utan oacceptabla risker för människors hälsa och miljön, där spridningshindrande åtgärder som till exempel täckning av föroreningar och barriärer mot skyddsobjekt kan ersätta uppgrävning. Ibland kan det vara tillräckligt att dokumentera föroreningsförekomsten och säkerställa att den förblir känd av berörda myndigheter, fastighetsägare och brukare, till exempel genom föreskrifter om markanvändning – så kallade administrativa skyddsåtgärder.

För det andra måste man reformera dagens ansvarsbestämmelser. Det är nödvändigt att ta ställning till hur principen om att förorenaren betalar ska tillämpas. Reglernas tillämpning har som anförts utsträckts så långt att rättsprinciper som gäller i andra sammanhang bortses från när det gäller ansvaret för saneringar, som till exempel att skulder i realiteten kan ”ärvas” och att det aktiebolagsrättsliga skyddet tycks ha fått vika genom ett ansvarsgenombrott för ägare till aktiebolag. Även beträffande ansvaret för de så kallade historiska skulderna har reglerna kommit att tillämpas utöver vad som varit avsett när lagstiftningen tillkom.

Oklarheterna har som tidigare framhållits fått till följd att de flesta efterbehandlingsprojekt föregås av ingående diskussioner och överväganden rörande ansvarets omfattning, vilket ofta leder till att angelägna åtgärder fördröjs, ineffektiv markanvändning och ren kapitalförstöring.

En förenkling av miljöbalkens bestämmelser skulle kunna öka effektiviteten i efterbehandlingsarbetet samtidigt som rättssäkerheten och förutsebarheten för enskilda verksamhetsutövare ökar. En effektiv lagstiftning förutsätter dock att lagstiftaren – i större utsträckning än vad som tidigare har varit fallet – även tar hänsyn till verksamhetsutövarkollektivets behov. Det är till exempel viktigt för de flesta verksamhetsutövare att kunna få besked om huruvida planerade eller redan vidtagna efterbehandlingsåtgärder är tillräckliga eller om ytterligare krav kommer att ställas. Det är också viktigt att reglerna om vem som kan bli ansvarig är så tydliga som möjligt.

Sammantaget förutsätter en ökad effektivitet

- En utredning om hur sanering kan ske mer samhällsekonomiskt effektivt där prioriteringsgrunderna för åtgärder anges tydligare och med bättre förankring i en övergripande samhällsekonomisk bedömning.
- En ökad möjlighet att använda sig av så kallade administrativa skyddsåtgärder.
- Ett övervägande om statens anslag för saneringar bör ökas.
- En revidering av miljöbalkens regler om förorenarens ansvar där ansvaret tydliggörs och avgränsas till de fall som ursprungligen avsetts, vilket bör ge en ökad effektivitet.
- En ny möjlighet för staten och företagen att ingå bindande avtal om sanering i syfte att effektivisera hanteringen.

3.1 Utred samhällsekonomisk effektivitet och prioriteringsgrunder

En omotiverat hög ambitionsnivå kan – med hänsyn till att antalet förorenade områden är stort och att den sammanlagda kostnaden uppgår till mångmiljardbelopp – få stora samhällsekonomiska konsekvenser. Varken staten eller företagen har obegränsat med resurser. I det förra fallet riskerar man ställa saneringskostnader mot andra angelägna samhällsintressen i miljön, trafiken eller vården för att nämna några exempel. I det senare fallet handlar det om en försvagad konkurrenskraft. Inte sällan är det företag i den starkt konkurrensutsatta industrin som avkrävs ansvar.

Det är också viktigt att man får ut så mycket riskreducering som möjligt av varje spenderad krona. I dagsläget görs individuell riskbedömning, riskvärdering och individuella prioriteringar i varje enskilt efterbehandlingsprojekt. Detta innebär att bedömningarna kan variera kraftigt mellan olika delar av landet. Redan det sistnämnda utgör skäl att se över såväl lagstiftning som vägledningsmaterial på området.

Det kan emellertid vara svårt att göra en samhällsekonomisk analys som kan ligga till grund för ett beslut om en rimlig ambitionsnivå i saneringsarbetet. Naturvårdsverket har i en rapport från 2014 konstaterat att nyttan med efterbehandling i många fall är svår att värdera ekonomiskt. Det har mot den bakgrunden varit frestande att från olika håll nöja sig med att hävda att ambitionsnivån ska vara så hög som möjligt och hoppas på att finansiering kommer att finnas eller skapas.

Det är dock en inställning som knappast är förenlig med tanken om en hållbar utveckling. Det framstår som rimligt att det finns en realistisk ambitionsnivå och uppfattning om vilka prioriteringar som behöver göras. Det ter sig också rimligt att det är på politisk nivå man avväger de samhällsekonomiska, näringspolitiska och miljömässiga intressena mot varandra. En prioriteringsvägledning kan också förhindra att ”pengarna tar slut” innan de allvarligaste miljöproblemen har åtgärdats.

Det är med andra ord inte tillräckligt eller ens lämpligt att miljövårdande myndigheter, som idag, anger såväl ambitionsnivå som nödvändiga prioriteringar. De har inget ansvar för näringspolitiken eller statsbudgeten och kan därför inte förväntas avväga detta i tillräcklig grad.

Mot denna bakgrund krävs att frågan om finansieringen av efterbehandlingen i Sverige genomlysas grundligt. En utredning bör därför tillsättas för att dels utvärdera de efterbehandlingsåtgärder som hittills har utförts ur ett samhällsekonomiskt perspektiv dels bedöma behovet av ändrade prioriteringar och en eventuell författningsreglering för det framtida efterbehandlingsarbetet. Olika typer av åtgärdsalternativ bör utredas ur ett principiellt perspektiv. Särskilt möjligheterna att i större utsträckning än i dag använda så kallade administrativa skyddsåtgärder (benämns idag miljöriskområden) bör övervägas. I sammanhanget bör man också överväga möjligheterna att öka de statliga anslagen för att sanera de områden som inte kan omhändertas på annat sätt. En dubbling av anslagen skulle i realiteten kunna halvera den totala tiden, vilket i sammanhanget kan röra sig om årtionden. Om åtgärderna riktas mot områden som medför hög risk borde det kunna ha märkbar påverkan på hälsa och miljö.

3.2 Nya regler för en effektivare och mer rättssäker tillämpning

Så som miljöbalkens regler har kommit att tolkas i praxis är kopplingen till principen om att förorenaren betalar otydlig och ansvaret har utsträckts så långt att rättsprinciper som gäller för andra rättsområden i stor utsträckning satts ur spel.

Tydliga regler skulle kunna bidra till att minska antalet tvister om ansvaret och därmed avsevärt förkorta utredningstiderna och således den totala genomförandetiden. Det bör understrykas att tvister om ansvaret inte är förbehållet privata aktörer. Många verksamhetsutövare är offentliga subjekt på något sätt. Idag förekommer därför tvister om ansvaret där olika statliga aktörer som är verksamhetsutövare strider såväl med varandra som med staten som tillhandahållare av medel för det fall ingen verksamhetsutövare kan hållas ansvarig.

Situationen ter sig, inte minst i sistnämnda avseende, som orimlig och får konsekvenser som redogjorts för under avsnitt 2.4. Det finns ett antal centrala otydligheter i miljöbalkens ansvarsregler som man bör reformera för att komma till rätta med problemen.

3.2.1 En avgränsning av ansvaret för ökad effektivitet

Den första problematiken hänger starkt samman med urholkningen av principen om att förorenaren betalar. När avgörande betydelse för ansvaret snarare har fästs vid vilken verksamhet som bidragit till föroreningen än vid vilken skuld verksamhetsutövaren har haft till föroreningens uppkomst, tvingas företag ta ansvar för andra företags föroreningar trots att man inte bidragit till dessa.

Det är tydligt att miljöbalkens tionde kapitel behöver tydliggöra om det är verksamheten eller verksamhetsutövaren som ska bära ansvaret. Vill man upprätthålla principen om att det är förorenaren som ska betala talar det för att det är verksamhetsutövaren.

Men eftersom även själva verksamhetsbegreppet har getts en mycket vid tolkning har till exempel föroreningar som transporterats bort för deponering kommit att anses medföra ansvar för verksamheten långt senare. Detta har i sin tur fått effekten att även reglerna som uppställts för att undvika retroaktivitet satts ur spel. När en verksamhet som avlämnat material till en deponi före år 1969 alltså existerade på sin ursprungliga plats har verksamheten ansetts ha ansvar även för föroreningen i deponin.

Ansvar behöver alltså även avgränsas tydligare i tiden. Den ordning som lagstiftaren ursprungligen tänkte sig var att ansvar för föroreningar som inträffat före 1969 inte ska kunna utkrävas. Detta är en rimlig ordning och bör återupprättas.

Eftersom domstolarna tolkat lagen annorlunda bör avsikten med bestämmelsen framgå tydligt av lagen.

Principen att myndigheterna inte behöver utreda vilken förorenare som är ansvarig för vilken skada innan ansvar utkrävs leder också till orimliga resultat. När en verksamhetsutövare tvingats ta ansvar för andras skulder, oavsett om föroreningarna tillkommit successivt, det vill säga efter varandra i tiden, eller samtidigt, får denne också ansvaret för att utreda och fastställa ansvaret samt löper risken att övriga ansvariga inte kan ersätta sin del.

Det ter sig inte rimligt att staten kan övervältra hela den finansiella risken av en sanering på en enda verksamhetsutövare oavsett vilket ansvar denne haft för den totala föroreningen på platsen. Det solidariska ansvaret bör därför utmönstras.

3.2.2 En tillämpning av bolagsrättsliga regler även vid miljöansvar

Slutligen har regler i aktiebolagsrätten som tillkommit för att avgränsa aktieägarnas ansvar och andra bolagsrättsliga principer som normalt respekteras i alla andra rättsliga sammanhang också satts ur spel. Den skillnad som görs mellan att förvärva ett bolag eller inkråmet i en verksamhet och som på andra områden är avgörande för frågan om övertagande av ansvar tillämpas inte i fråga om saneringsansvaret. Som redogjorts för tidigare har i praktiken också en form av ansvarsgenombrott införts genom praxis. Detta trots att en sådan ansvarsform avvisats av principiella skäl i ett flertal lagstiftningsärenden.

Den urholkning av det aktiebolagsrättsliga skyddet som skett behöver återställas så att ansvarsgenombrott inte tillåts. Likaså behöver andra bolagsrättsliga principer upprätthållas inom miljörätten för att skapa förutsebarhet för verksamhetsutövarna. Med hänsyn till domstolarnas tolkning bör detta framgå uttryckligen av lagtexten.

3.2.3 Ett bindande avtal för att effektivisera efterbehandlingarna

I många sammanhang kan det finnas ett gemensamt intresse mellan samhälle och verksamhetsutövare att få till stånd en sanering men där verksamhetsutövaren inte kan svara ekonomiskt för hela kostnaden samtidigt som staten inte är villig att bekosta hela saneringen, kanske för att ett i vart fall partiellt ansvar föreligger.

En lösning som skulle innebära att kostnaderna kan delas på något sätt och där verksamhetsutövaren kan garanteras att ansvaret slutligen regleras skulle därför vara en möjlighet att lösa såväl tvister som att effektivisera hanteringen. Samtidigt skulle man med sådana avtal kunna åstadkomma att industrimark som annars undviks, i vart fall till dess att staten tagit kostnaden för saneringen, kan användas med förbättrad markanvändning som följd.

Avtalsreglering av efterbehandlingsåtgärder (eller kostnader för sådana åtgärder) har i vissa fall prövats. Dessa överenskommelser har i praktiken visat sig vara ett effektivt sätt att bland annat undvika komplexa bedömningar i ansvarsfrågor. Sedan man från myndighetshåll menat att förutsättningarna för att ingå sådana överenskommelser mellan staten och en verksamhetsutövare är begränsade har dock sådana avtal blivit sällsynta.

För att sådana avtal ska kunna utnyttjas och utgöra ett effektivt redskap krävs några viktiga lagstiftningsåtgärder. Det måste uttryckligen göras möjligt för myndigheterna att ingå bindande avtal om hur en viss efterbehandling ska utföras. För att garantera en korrekt tillämpning av miljööverenskommelser krävs emellertid att regelverket säkerställer att avtalsförhandlingarna sker på ett tillräcklig transparent sätt.

Vid en lagstiftning är det viktigt att syftet med ett avtal – att fördela risker mellan avtalsparterna – verkligen kommer till uttryck. Det är inte meningsfullt att ingå ett avtal som inte ger något mervärde i förhållande till vad lagstiftningen kräver. Ett önskvärt mervärde för en verksamhetsutövare är en garanti om ansvarsfrihet för framtiden, det vill säga en möjlighet att ”stänga böckerna” för en viss ansvarspost. För det allmänna kan mervärdet bestå i att efterbehandlingen genomförs tidigare än vad som annars skulle varit fallet, till exempel om riskbedömningen visar att det inte föreligger något omedelbart behov av att efterbehandla. Också i fall då parterna är oense om riskerna och de åtgärder som fordras kan värdet av ansvarsfrihet för framtiden uppväga en något mer omfattande efterbehandling än vad den ansvarige anser vara befogat.

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00