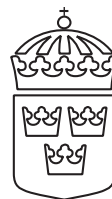


Regeringens skrivelse

2016/17:111



Riksrevisionens rapport om statens förorenade områden

Skr.
2016/17:111

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Falun den 9 februari 2017

Stefan Löfven

Karolina Skog
(Miljö- och energidepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat hanteringen av förorenade områden som ägs av staten eller har förorenats av statlig verksamhet.

Riksrevisionens granskning syftar till att undersöka om det finns förutsättningar för en effektiv prioritering av sanering av områden som innehas eller har förorenats av staten, att undersöka riskerna för betydande utgifter för sanering av sådana områden och att undersöka om redovisningen och rapporteringen avseende riskerna är transparent. Granskningen har redovisats i rapporten Statens förorenade områden (RiR 2016:25).

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns stora brister i kartläggningen av statens förorenade områden och att få skattningar av kostnaderna för sanering av områdena har gjorts.

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och de åtgärder som bedöms vara nödvändiga med anledning av rekommendationerna. Bland annat avser regeringen att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utveckla en övergripande vägledning med principer för prioritering av olika saneringsbehov. Regeringen utvärderar också förslag kopplade till hur Försvarsmaktens ansvar för avhjälpande av föroreningar regleras i myndighetens instruktion.

I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning.....	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
2.1	Bakgrund och syfte.....	3
2.2	Metod och genomförande.....	4
2.3	Granskningens resultat	4
2.4	Rekommendationer	5
3	Regeringens bedömning.....	5
4	Regeringens åtgärder	11
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport Statens förenade områden (RiR 2016:25).....	13
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 februari 2017	90

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat hanteringen av förorenade områden som ägs av staten eller som har förorenats av statlig verksamhet. Granskningen har redovisats i rapporten Statens förorenade områden (RiR 2016:25), se *bilaga 1*. Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 28 oktober 2016. Med anledning av rapporten överlämnar regeringen denna skrivelse.

2 Riksrevisionens iakttagelser

2.1 Bakgrund och syfte

Det finns drygt 80 000 förorenade områden i Sverige. Områdena varierar i storlek och i föroreningsgrad med olika stor risk för människors hälsa och miljö. Även nedlagda övnings- och skjutfält med oexploderad ammunition (OXA) kan medföra risker och har därför inkluderats.

Riksrevisionen har granskat förutsättningarna för en effektiv prioritering av sanering av statens förorenade områden. Granskningen omfattar dels förorenade områden som kan hänföras till befintliga respektive avvecklade statliga myndigheter eller organisationer, dels förorenade områden som överlåtits till statliga eller privata företag i samband med bolagisering av vissa statliga verksamheter. I första hand berörs Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning och Trafikverket. Granskningens syfte har varit att undersöka om det finns förutsättningar för en effektiv prioritering av sanering av områden som innehas eller har förorenats av staten. Syftet har vidare varit att undersöka riskerna för betydande utgifter för sanering av sådana områden och om redovisningen och rapporteringen av riskerna är transparent.

Följande frågor undersöks i rapporten:

- Vilken kunskap och överblick har myndigheterna respektive regeringen över statens förorenade och riskfyllda områden, samt av behovet av sanering?
- Är ansvaret för sanering tydligt och i vilken utsträckning tas ansvar för sanering?
- Vilka skattningar av kostnader för sanering av förorenade och riskfyllda områden finns?
- Redovisas och rapporteras kostnaderna för sanering på ett transparent sätt?
- Är beslutsunderlaget för vilka områden som ska saneras välgrundat så att prioriteringar kan göras utifrån vad som är samhällsekonomiskt effektivt?
- Vilka prioriteringar ligger till grund för myndigheters och statligt ägda bolags saneringsinsatser?

- Påverkas prioriteringarna av ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter?

2.2 Metod och genomförande

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser baseras på intervjuer och dokumentstudier samt data. Riksrevisionen har genomfört intervjuer med eller fått skriftliga svar från företrädare för de berörda departementen – Finansdepartementet, Försvarsdepartementet, Miljö- och energidepartementet och Näringsdepartementet – och med företrädare för myndigheterna Fortifikationsverket, Försvarsmakten (inklusive Generalläkaren), Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning, Statens geotekniska institut och Trafikverket. Riksrevisionen har även studerat relevant lagstiftning, rapporter och andra dokument och ställt kompletterande frågor. Vidare har Riksrevisionen hämtat in befintliga data om bl.a. myndigheternas kostnader för sanering av förorenade områden.

För att komplettera iakttagelser om kartläggning och kostnadsuppskattningar för sanering av områden som ägs av staten eller har förorenats av statlig verksamhet har Riksrevisionen ställt frågor till ett urval andra myndigheter som antingen är fastighetsförvaltande eller som innehar eller disponerar förorenade områden. Urvalet av statligt ägda bolag omfattar framför allt sådana bolag som bildats genom bolagisering av Banverket Produktion, Luftfartsverket, Vägverket Produktion och Statens järnvägar där staten ansvarar för den historiska miljöskulden.

Enligt Riksrevisionen har syftet med datainsamlingen varit dels att få en överblick över vilka uppgifter som finns, dels att använda uppgifterna för att komplettera beskrivningar om hanteringen av förorenade områden som ägs av staten eller har förorenats av statlig verksamhet.

2.3 Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns brister i kartläggningen av förorenade områden som ägs av staten eller har förorenats av statlig verksamhet. Riksrevisionen har också funnit att det gjorts få skattningar av kostnaderna för sanering av de mest förorenade områdena. Dessa brister försvarar, enligt Riksrevisionen, bedömningar av i vilken ordning och takt sanering eller röjning av förorenade respektive riskfyllda områden bör ske för att vara effektiv. De brister som Riksrevisionen har identifierat handlar bl.a. om att det finns generella brister och luckor i länsstyrelsernas samlade kartläggning av förorenade områden i Sverige. Det handlar dels om områden som förorenats av ämnen vars farlighet uppmärksammats under senare år, t.ex. poly- och perfluorerade alkylsubstanser (PFAS), dels om områden som inte ingår i kartläggningen av olika skäl, t.ex. för att de disponeras av Försvarsmakten och omfattas av sekretess. Andra brister som Riksrevisionen identifierat är oklarheter beträffande bl.a. ansvaret mellan olika myndigheter och ansvarstagande för historiska föroreningar.

Riksrevisionen konstaterar att kunskapsöverföringen mellan myndigheterna behöver förbättras och den samverkan som i dag sker mellan myndigheter behöver utvecklas.

Skr. 2016/17:111

2.4 Rekommendationer

Riksrevisionen har lämnat följande rekommendationer till regeringen.

- Underlätta en effektiv ekonomisk planering och prioritering utifrån övergripande samhällsnytta mellan olika saneringsbehov i fråga om statens förorenade eller riskfyllda områden, genom att utveckla en övergripande vägledning med principer för prioritering. Principerna bör omfatta såväl risk för människors hälsa och miljön som antal människor som riskerar att exponeras samt andra samhällsintressen, exempelvis exploateringsstryck. En sådan vägledning skulle även underlätta kostnadsbedömningar, rapportering och överblick.
- Förtydliga regleringen av Försvarsmaktens ansvar för avhjälpande av föroreningar.
- Förtydliga regleringen av ansvar mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket för avhjälpande av föroreningar och röjning av OXA. Dessutom bör regeringen förtydliga vad Fortifikationsverkets överskott från försäljning av övnings- och skjutfält får användas till.
- Överväga att ställa upp återrapporteringskrav om myndigheternas arbete med förorenade områden och att ge berörda myndigheter i uppdrag att samverka om hantering av förorenade områden.
- Utveckla rapporteringen till riksdagen i Årsredovisning för staten i fråga om statens förorenade eller riskfyllda områden. Detta mot bakgrund av risken för stora utgifter såväl för enskilda myndigheter som för staten som helhet och för att ge en rättvisande bild av statens åtagande för sanering och röjning.

3 Regeringens bedömning

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det är viktigt att områden saneras på ett effektivt sätt. Riksrevisionens granskning bidrar till att förbättra förutsättningarna för en effektiv prioritering av sanering av statens förorenade områden.

Utveckla en övergripande vägledning med principer för prioritering

Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Riksrevisionens granskning visar att många av de förorenade områden som ägs av staten eller som har förorenats av statlig verksamhet inte ingår i länsstyrelsernas generella kartläggning av förorenade eller potentiellt förorenade områden i Sverige. Det rör sig bl.a. om områden som disponeras av Försvarsmakten och som inte ingår av sekretesskäl. Riksrevisionen konstaterar även att en stor andel av Trafikverkets förorenade

områden inte har kartlagts. Vidare har Riksrevisionen iakttagit att en typ av områden som fortfarande kartläggs är sådana som förorenats av farliga ämnen som uppmärksammats under senare år. Riksrevisionen påpekar att sanering av de mest förorenade områdena kommer att ta mycket lång tid och att de framtida kostnaderna är mycket stora.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Riksrevisionens granskning bekräftar att arbetet med sanering av förorenade områden är långsiktigt och behäftat med stora kostnader. Naturvårdsverket redovisade i januari 2016 ett regeringsuppdrag om nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenade områden där den ansvarige saknar betalningsförmåga. Rapporten innehåller förslag som syftar till att förbättra förutsättningarna för att det ska finnas tillgängliga medel för saneringsåtgärder. Rapporten har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

Naturvårdsverket ska ansvara för nationell samordning och prioritering när det gäller avhjälpan av sådana föroreningssskador och allvarliga miljöskador som avses i 10 kap. miljöbalken. Utöver den nationella kartläggning som genomförts inom ramen för Naturvårdsverkets ansvar gjorde Sveriges geologiska undersökning under 2001, på uppdrag av regeringen, en nationell kartläggning av områden som förorenats eller misstänktes ha förorenats av statlig verksamhet och där den verksamma statliga organisationen inte längre finns kvar. Kartläggningen omfattade områden där staten varit verksam och där ingen ny verksamhetsutövare övertagit ansvaret. Kartläggningen visade att det finns omkring ett hundratal områden som kan vara förorenade av en före detta statlig organisation. År 2006 uppdrog regeringen åt Sveriges geologiska undersökning att inventera och genomföra ansvarsutredningar och undersökningar av dessa områden. Regeringen konstaterar i likhet med Riksrevisionen att områden som ägs av staten eller har förorenats genom statlig verksamhet där verksamhet fortfarande pågår inte ingår i länsstyrelsernas generella kartläggning.

Riksrevisionen anser att kunskapsöverföringen mellan myndigheterna behöver förbättras och den samverkan som i dag sker mellan myndigheter behöver utvecklas. Regeringen instämmer i detta.

Sveriges geologiska undersökning, Statens geotekniska institut och Naturvårdsverket har en kontinuerlig myndighetssamverkan i syfte att verka för ett utökat kunskapsutbyte, för att stödja varandra samt för att stödja länsstyrelserna och kommunerna i deras arbete med såväl bidrags- som tillsynsobjekt för att uppnå preciseringen för förorenade områden till miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Regeringen konstaterar, i likhet med Riksrevisionen, att det behövs en samordning av myndigheternas samverkan om hantering av förorenade områden. Regeringen avser att uppdraga åt Naturvårdsverket att ansvara för att en sådan samordning kommer till stånd.

En nationell plan för omhändertagande av förorenade områden har upprättats av Naturvårdsverket. Planen är ett verktyg för att säkerställa att efterbehandlingsåtgärder kommer till stånd vid de mest prioriterade förorenade områdena som ingår i den befintliga kartläggningen och tjä-

nar i första hand som underlag vid fördelning av de statliga bidragen för sanering av förorenade områden. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att en övergripande vägledning med principer för prioritering bör utvecklas och avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utarbeta en sådan.

Riksrevisionen anför att Trafikverket har en särskild prioriteringsskala som är en utgångspunkt för myndighetens prioriteringar av sanering, men att Trafikverkets internrevision också har konstaterat att myndigheten saknar en överordnad strategi för i vilken ordning och omfattning som åtgärder mot föroreningar bör vidtas utifrån miljöbalkens krav. Riksrevisionen anför vidare att Trafikverket anger att myndigheten behöver ta fram riktlinjer för prioritering och att det har antagits handlingsplaner för detta.

Regeringen bedömer att Trafikverkets interna arbete med riktlinjer för prioritering kan utgöra ett underlag i de uppdrag som regeringen aviserar ska ges till Naturvårdsverket om samverkan och framtagande av en övergripande vägledning om prioriteringsprinciper.

En sådan övergripande vägledning om prioriteringsprinciper kommer att kunna utgöra ett stöd för Trafikverket i myndighetens åtaganden att prioritera och vidta åtgärder avseende innehavet av egna förorenade områden och de förorenade områden som omfattas av de garantiförpliktelser som följde av de bolagiseringsavtal som ingicks i samband med bolagiseringen av Affärsverket Statens järnvägar, Vägverket Produktion, Banverket Produktion och flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket.

Riksrevisionen har noterat att det pågår kartläggning av områden som har förorenats av farliga ämnen som uppmärksammats under senare år. När det gäller PFAS finns det ett myndighetsnätverk med bl.a. Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Sveriges geologiska undersökning och Statens geotekniska institut. I myndighetsnätverket arbetar man både med att kartlägga situationen, bedöma riskerna och med att utreda möjliga åtgärder.

Ett regeringsuppdrag om screening av förekomsten av högfluorerade ämnen och bekämpningsmedelsrester i miljön redovisades till Miljö- och energidepartementet i april 2016. Sammanställningen ger en god grund för det fortsatta arbetet med att kontrollera och begränsa människors exponering för PFAS och växtskyddsmedel. Screeningen har också gett en bredare bild av förekomsten av växtskyddsmedel i bl.a. områden utanför det allra mest jordbruksintensiva landskapet.

Förtydliga regleringen av Försvarsmaktens ansvar för avhjälpande av föroreningar

Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Riksrevisionens granskning visar att Försvarsmaktens instruktion begränsar ansvaret för avhjälpande av föroreningar till vad myndighetens resurser medger. Riksrevisionen anser dock att instruktionen har flera oklarheter, såväl om vilka fastigheter som omfattas som om hur långtgående ansvaret är.

Riksrevisionens rekommendation till regeringen är att förtydliga regleringen av Försvarsmaktens ansvar för avhjälpande av föroreningar.

Regler om ansvar för efterbehandling av förorenade områden finns i 10 kap. miljöbalken. För Försvarsmakten finns det också bestämmelser i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

Regeringen och Försvarsmakten har en hög ambitionsnivå när det gäller att minimera miljöeffekterna av Försvarsmaktens verksamhet. Enligt förordningen med instruktion för Försvarsmakten ska myndigheten bidra till att nå det generationsmål för miljöarbetet och de nationella miljö kvalitetsmål som riksdagen fastställt. För att åstadkomma detta har Försvarsmakten bl.a. antagit en egen miljöpolicy och egna miljömål. Försvarsmaktens miljöfarliga verksamhet prövas vidare enligt miljöbalkens bestämmelser. En bestämmelse om Försvarsmaktens skyldighet att avhjälpa förorenings-skador infördes i instruktionen mot bakgrund av riksdagens försvarsbeslut 2004 då ett stort antal förband med tillhörande övnings- och skjutfält avvecklades (5 a § förordningen med instruktion för Försvarsmakten).

Riksdagen beslutade i juni 2015 om en försvarspolitisk inriktningsproposition för utvecklingen av försvaret under perioden 2016–2020 (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251). Den nya inriktningen utgår från det försämrade säkerhetspolitiska läget i Europa. Fokus ligger på att stärka den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret.

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) ser kontinuerligt över och justerar instruktionen för de myndigheter som ansvarar under departementet, inte minst mot bakgrund av den nya inriktningen för perioden 2016–2020. Försvarsmakten har i yttrande den 21 november 2016 (Fö2016/01431/MFI) uppgett att 5 a § i myndighetens instruktion bör ändras eftersom den nuvarande lydelsen kan tolkas som att myndigheten har en vidare skyldighet än vad som framgår av miljöbalken. Regeringen utvärderar det förslag som inkommit från Försvarsmakten samt Riksrevisionens rekommendation om behovet av att se över och förtydliga hur Försvarsmaktens ansvar för avhjälpan av föroreningar regleras i myndighetens instruktion.

Ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket för föroreningar och OXA. Fortifikationsverkets överskott från försäljning av övnings- och skjutfält

Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Riksrevisionen bedömer att det finns oklarheter i ansvarsfördelningen mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten när det gäller röjning av oexploderad ammunition (OXA). Riksrevisionens granskning visar vidare att Fortifikationsverkets regleringsbrev har vissa begränsningar i fråga om användning av överskott från försäljningar av försvarsfastigheter till sanering av föroreningar.

Riksrevisionens rekommendation till regeringen är att förtydliga dels regleringen av ansvar mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket för avhjälpan av föroreningar och röjning av OXA, dels vad Fortifikationsverkets överskott från försäljning av övnings- och skjutfält får användas till.

När det gäller regleringen av ansvaret mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket för avhjälpande av föreningar och röjning av OXA finns det en överenskommelse mellan myndigheterna från den 4 september 2015 som tydligt reglerar ansvars- och kostnadsfördelningen för kända äldre föreningar, aktuellt verksamhetsspill, hur man hanterat förenade områden vid val av lokalisering av nybyggnad för Försvarsmaktens behov samt hur Fortifikationsverket ska hantera förenade områden under entreprenadarbetet.

Av överenskommelsen framgår att kända äldre föreningar som inte berörs av förändringar i byggnads- och anläggningsbeståndet hanteras och finansieras av Försvarsmakten enligt en prioriteringslista som upprättas och justeras av Försvarsmakten i samverkan med tillsynsfunktionen Generalläkaren. Detta innebär bl.a. att lokalisering som innebär krav på efterbehandlingsåtgärder ska undvikas så långt som möjligt. Om förenad mark skulle upptäckas under entreprenadarbetet är Fortifikationsverkets projektledare ansvarig för hanteringen och kontakterna med Generalläkaren. Om en anskaffning innebär ett behov av efterbehandling, ska kostnader faktureras Försvarsmakten på den första hyresfakturan. Om föreningen uppkommit på grund av Fortifikationsverkets verksamhet, ska myndigheten bära kostnaden.

Med utgångspunkt i överenskommelsen mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket för avhjälpande av föreningar och röjning av OXA ser regeringen ingen anledning att ytterligare förtydliga ansvaret i denna del.

När det gäller Fortifikationsverkets regleringsbrev delar regeringen inte Riksrevisionens bedömning att det finns oklarheter i fråga om myndighetens möjlighet att använda överskottet av tidigare försäljningar av övnings- och skjutfält. Det framgår av regleringsbrevet att myndigheten får behålla överskott från försäljningar av övnings- och skjutfält inklusive byggnadsobjekt, överskott av skogsbruk och arrenden, samt uthyrning och övriga nyttjanderätter av övnings- och skjutfält under avveckling för att bekosta bl.a. metod- och teknikutveckling för hantering av oexploderad ammunition.

Regeringen följer utvecklingen av hur Fortifikationsverket använder överskottet av försäljningar från övnings- och skjutfält som ska avvecklas.

Regeringens bedömning är därför att Riksrevisionens rekommendation i frågan om ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket samt om Fortifikationsverkets regleringsbrev inte föranleder någon ytterligare åtgärd.

Återrapporteringskrav om myndigheternas arbete med förenade områden och uppdrag till myndigheterna om att samverka om hantering av förenade områden

Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Riksrevisionens granskning visar att myndigheterna behöver samverka i syfte att förbättra kunskapsöverföringen eftersom hanteringen av före-

nade områden är komplex. Riksrevisionen anser att den samverkan som i dag sker i olika konstellationer av myndigheter behöver utvecklas.

Riksrevisionens rekommendation till regeringen är att överväga att ställa upp återrapporteringskrav om myndigheternas arbete med förorenade områden och att ge berörda myndigheter i uppdrag att samverka om hantering av förorenade områden.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Försvarsmakten redovisar varje år en lägesrapport om myndighetens arbete med förorenade områden till Naturvårdsverket (enligt överenskommelse med Naturvårdsverket). Återrapporteringen kan innehålla både undersökningar och efterbehandlingar. Försvarsmakten förvaltar en databas över förorenade områden, som skapades i början av 1990-talet och omfattade drygt 2 000 geografiska platser. Databasen uppdateras kontinuerligt i den takt som åtgärder utförs eller när nya föroreningar tillkommer. Det förorenade området kvarstår i databasen efter genomförd åtgärd med syftet att kunna bevaka objektet historiskt. Regeringen ser inte ett behov av ytterligare återrapporteringskrav om Försvarsmaktens arbete med förorenade områden.

När det gäller samverkan mellan myndigheterna ingår det i Försvarsmaktens redovisning till Naturvårdsverket en lägesbeskrivning av Försvarsmaktens samtliga akuta objekt och prioriterade objekt. Utifrån lägesbeskrivningen upprättar myndigheten årligen en åtgärdsplan i samråd med tillsynsfunktionen inom Försvarsmakten, Generalläkaren. När det gäller det övergripande efterbehandlingsarbetet redovisar Försvarsmakten i samråd med tillsynsfunktionen de prioriteringar som görs baserat på föroreningens art och med hänsyn till det ekonomiska läget.

Vidare har Försvarsmakten ett fungerande samarbete med Sveriges geologiska undersökning och Trafikverket i frågor rörande förorenade områden genom årliga samverkansmöten samt underhandskontakter vid behov.

Trafikverket har i regleringsbrevet för 2017 fått i uppdrag av regeringen att på en övergripande nivå kartlägga omfattningen av statens åtagande enligt miljögarantin och att utöka dialogen med de berörda bolagen om hanteringen av garantin. Regeringen vidtar även åtgärder för att underlätta myndigheternas samverkan om hantering av förorenade områden genom ett uppdrag till Naturvårdsverket om utvecklad myndighetssamverkan.

Regeringen avser att följa Fortifikationsverkets arbete med förorenade områden och den samverkan som sker med andra myndigheter kring hanteringen av områdena.

Mot bakgrund av det som nu sagts om behovet av samverkan och återrapporteringskrav är regeringens bedömning är att någon ytterligare åtgärd inte behöver vidtas.

Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Enligt Riksrevisionen är redovisningen i årsredovisningen för staten av åtaganden för sanering av förorenade områden eller röjning av riskfyllda områden knapphändig. Mot bakgrund av risken för stora utgifter och för att ge en rättvisande bild av statens åtaganden för sanering och röjning rekommenderar myndigheten regeringen att utveckla rapporteringen till riksdagen i årsredovisningen för staten.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation

Årsredovisningen för staten ska i normalfallet bygga på myndigheternas konsoliderade årsredovisningar, vilket innebär att det är myndigheterna som ska redovisa statens ekonomiska händelser. I förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd finns det regler för när avsättningar och ansvarsförbindelser ska redovisas av myndigheterna. En förpliktelse ska redovisas som en avsättning i balansräkningen när vissa kriterier är uppfyllda, bl.a. att det är sannolikt att förpliktelsen kräver ett utflöde av resurser. Det ska även vara möjligt att göra en tillförlitlig uppskattning av beloppet. Reglerna i förordningen stämmer överens med internationella redovisningsstandarder och årsredovisningslagen (1995:1554), som gäller för företag. Det är i de flesta fall både svårt att fastställa om det finns en förpliktelse och att finna en metod för att beräkna kostnaderna för sanering och röjning. Som Riksrevisionen också konstaterar i rapporten ska myndigheterna, i takt med att det på ett tillförlitligt sätt går att beräkna kostnader för att sanera mark, redovisa avsättning för sådana kostnader i sina årsredovisningar. Därefter redovisar regeringen avsättningarna i årsredovisningen för staten. Regeringen bedömer att myndigheterna redovisar dessa åtaganden i enlighet med gällande regelverk och att myndigheterna successivt utvecklar metoder för att på ett tillförlitligt sätt kunna beräkna och redovisa kostnader för sanering och röjning.

4 Regeringens åtgärder

Regeringen instämmer i Riksrevisionens övergripande slutsats att det finns betydande brister i kartläggningen av förorenade områden som ägs av staten eller har förorenats av statlig verksamhet och få skattningar av kostnaderna för sanering.

Regeringen vidtar nu åtgärder för att underlätta en effektiv ekonomisk planering och prioritering mellan olika saneringsbehov. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket, som är den myndighet som har det nationella samordningsansvaret för arbetet med förorenade områden, i uppdrag att utveckla en övergripande vägledning med principer för prioritering av olika saneringsbehov. I uppdraget ingår även att redogöra för hur myndigheternas samverkan om hantering av förorenade områden kan utvecklas.

Regeringen utvärderar det förslag som inkommit från Försvarmakten samt Riksrevisionens rekommendation om behovet av att se över och förtydliga hur Försvarmaktens ansvar för avhjälpande av föroreningar regleras i myndighetens instruktion.

Med anledning av överenskommelsen mellan Försvarmakten och Fortifikationsverket från den 4 september 2015 – som reglerar ansvarsfördelningen mellan de båda myndigheterna när det gäller ansvaret för avhjälpande av föroreningar och röjning av OXA – gör regeringen bedömningen att Riksrevisionens rekommendation i frågan om ansvarsfördelningen mellan Försvarmakten och Fortifikationsverket inte föranleder någon ytterligare åtgärd.

Regeringen avser att följa utvecklingen av hur Fortifikationsverket använder överskottet av försäljningar från övnings- och skjutfält som ska avvecklas, i linje med Riksrevisionens rekommendation.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens slutsats om behovet av utvecklad samverkan mellan myndigheter i syfte att förbättra kunskapsöverföringen och avser att ge Naturvårdsverket det beskrivna uppdraget om utvecklat samarbete.

När det gäller Fortifikationsverket avser regeringen att följa myndighetens arbete med förorenade områden och den samverkan som sker med andra myndigheter kring hanteringen av områdena. Regeringens bedömning är att någon ytterligare åtgärd inte behöver vidtas med anledning av Riksrevisionens rekommendation om återsporteringskrav om myndigheternas arbete med förorenade områden och om uppdrag till myndigheter att samverka om hantering av förorenade områden.

Mot bakgrund av risken för stora utgifter och för att ge en rättvisande bild av statens åtaganden för sanering och röjning rekommenderar Riksrevisionen regeringen att utveckla rapporteringen till riksdagen i årsredovisningen för staten. Regeringen bedömer emellertid att redovisning sker i enlighet med gällande regelverk. Eftersom årsredovisningen för staten i normalfallet ska bygga på myndigheternas konsoliderade årsredovisningar och det faktum att myndigheterna successivt utvecklar metoder för att på ett tillförlitligt sätt kunna beräkna och redovisa kostnader för sanering och röjning, bedömer regeringen att inga ytterligare åtgärder är nödvändiga.

Regeringen har i regleringsbrevet för 2017 gett Trafikverket i uppdrag att på en övergripande nivå kartlägga omfattningen av statens åtagande enligt miljögarantin och utöka dialogen med de berörda bolagen om hanteringen av garantin. Uppdraget ska redovisas i samband med årsredovisningen för 2017.

Riksrevisionens rekommendationer till Försvarmakten och Fortifikationsverket avser frågor som ligger inom ramen för myndigheternas befogenheter. Regeringen avser att följa upp myndigheternas hantering av Riksrevisionens rekommendationer.

Med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



Statens förorenade
områden

RIR 2016:25



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-419-3

RIR 2016:25

FOTO: BJÖRN ANDRÉN

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2016

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2016-10-17
DNR: 3.1.1-2015-1158
RIR 2016:25

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

Statens förorenade områden

Riksrevisionen har granskat hanteringen av förorenade områden som ägs av staten eller har förorenats av statlig verksamhet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser som avser departement, myndigheter och statligt ägda bolag enligt bilaga 1. Den innehåller rekommendationer som avser departement och myndigheter enligt bilaga 1.

Företrädare för berörda departement, myndigheter och statligt ägda bolag enligt bilaga 1 har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonerna professor Lars Rosén vid Chalmers tekniska högskola och docent Maria Vredin Johansson vid Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi samt medarbetare vid Riksrevisionen för synpunkter. Riksrevisionen står dock helt för de slutsatser som dras i rapporten.

Riksrevisor Margareta Åberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Fredrik Engström har varit föredragande. Revisionsledare Maria Bohm och enhetschef Lena Björck har medverkat i den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Fredrik Engström

För kännedom:

Regeringen, departement, myndigheter och statligt ägda bolag enligt sändlista, se bilaga 1.

RIKSREVISIONEN

Skr. 2016/17:111
Bilaga 1

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	11
1.1 Motiv till granskning	11
1.2 Frågeställningar och avgränsningar	12
1.3 Bedömningsgrunder	13
1.4 Metod	15
1.5 Rapportens disposition	16
2 Bakgrund och generella iakttagelser	17
2.1 Vad är förorenade eller riskfyllda områden?	17
2.2 Antalet förorenade områden i Sverige	17
2.3 Mål och måluppfyllelse	18
2.4 Myndighetssamverkan på området	20
2.5 Generella skattningar och redovisningar av kostnader	21
2.6 Generella frågor om prioritering och kostnader	21
2.7 Sammanfattande iakttagelser	22
3 Områden som saknar ansvarig aktör	24
3.1 Aktörer och deras finansiering av sanering	24
3.2 Ansvar för sanering	25
3.3 Kartläggningar och kostnadsskattningar	25
3.4 Prioriteringsgrunder för sanering	26
3.5 Sammanfattande iakttagelser	28
4 Områden som hanteras av Trafikverket	30
4.1 Aktörer och deras finansiering av sanering	30
4.2 Ansvar för sanering	30
4.3 Kartläggningar och kostnadsskattningar	33
4.4 Prioriteringsgrunder för sanering	38
4.5 Sammanfattande iakttagelser	40
5 Områden som hanteras av Försvarsmakten och Fortifikationsverket	41
5.1 Aktörer och deras finansiering av sanering	41
5.2 Ansvar för sanering	42
5.3 Kartläggningar och kostnadsskattningar	46
5.4 Prioriteringsgrunder för sanering	50
5.5 Sammanfattande iakttagelser	51
6 Översikt om förorenade områden vid andra myndigheter och statligt ägda bolag	53
6.1 Närmare beskrivning av frågorna	53
6.2 Sammanfattande iakttagelser från svaren	53
Referenslista	55

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

Bilaga 1. Berörda departement, myndigheter och statligt ägda bolag	61
Bilaga 2. Närmare redovisning av bedömningsgrunder	63
Bilaga 3. Översikt om andra myndigheters och statligt ägda bolags förorenade områden	66

Sammanfattning och rekommendationer

Granskningens bakgrund

Det finns ett stort antal förorenade eller potentiellt förorenade områden i Sverige. Deras storlek varierar, liksom risken för påverkan på människors hälsa och miljön. Det finns också områden med andra risker än föroreningar. Det gäller t.ex. Försvarsmaktens nedlagda övnings- och skjutfält där det förekommer oexploderad ammunition (OXA), som kan medföra en direkt fara för människors liv och hälsa.

Det totala antalet förorenade eller potentiellt förorenade områden har i en kartläggning som länsstyrelserna genomfört 1999–2015 beräknats till ca 81 500. I det antalet ingår ca 1 000 områden med mycket stor risk (riskklass 1) och ca 7 000 områden med stor risk (riskklass 2) för människors hälsa och miljön. Antalet förorenade områden som ägs av staten eller har förorenats av statlig verksamhet är oklart. Det rör sig dock om ett stort antal. Exempelvis uppskattar Trafikverket att det kan ansvara för upp till en tiondel av alla förorenade områden i Sverige, vilket motsvarar ca 8 000 områden. Motsvarande antal för Försvarsmakten uppskattas till ca 2 200.

Antalet områden med förekomst av OXA är oklart.

Det är kostsamt att sanera förorenade områden, t.ex. skattade Naturvårdsverket 2007 kostnaderna för sanering av de mest förorenade områdena till ca 45 mdkr till år 2050. Det är också kostsamt att röja områden med förekomst av OXA. Sannolikt handlar det om miljardbelopp.

Syfte och granskningsfrågor

Granskningen syftar till att undersöka om det finns förutsättningar för en effektiv prioritering av sanering av områden som innehas eller har förorenats av staten. Syftet är vidare att undersöka riskerna för betydande utgifter för sanering av sådana områden och om redovisningen och rapporteringen av riskerna är transparent.

I granskningen undersöks sju olika delfrågor. Sammanfattningsvis avser frågorna kunskap och överblick över statens förorenade eller riskfyllda områden. Det gäller ansvarsförhållanden och skattningar av historiska och framtida kostnader för sanering samt vilka prioriteringar som ligger till grund för sanering och röjning.

Granskningen omfattar dels förorenade områden som kan hänföras till befintliga respektive avvecklade statliga myndigheter eller organisationer, dels förorenade områden som överlåtits till statliga eller privata företag i samband med bolagisering av vissa statliga verksamheter. Primärt berörs Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Trafikverket.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns betydande brister i kartläggningen av förorenade områden som ägs av staten eller har förorenats av statlig verksamhet. Därmed har även få skattningar av kostnader för sanering genomförts. Detta försvårar bedömningar av i vilken ordning och takt sanering eller röjning av förorenade respektive riskfyllda områden bör ske för att vara effektiv. Också bedömningar av risker för människors hälsa och miljön försvåras, liksom rapporteringen av tidigare och förväntade utgifter för sanering och röjning.

Brister och luckor i kartläggning

Det finns generella brister i länsstyrelsernas samlade kartläggning av förorenade områden i Sverige, bl.a. finns det områden som förorenats av ämnen vars farlighet uppmärksammats först under senare år och därför inte kommit med i kartläggningen. Högluorerade ämnen (PFAS) är ett sådant exempel.

Många förorenade områden som ägs av staten eller har förorenats av statlig verksamhet ingår inte i länsstyrelsernas kartläggning. Det har olika orsaker, t.ex. att områden som disponeras av Försvarsmakten kan omfattas av sekretess.

Granskingen visar flera exempel på brister i kartläggningen av statens förorenade eller riskfyllda områden:

Trafikverket har hittills kartlagt endast hälften av myndighetens ungefär 8 000 förorenade områden. Myndigheten bedömer att det kommer ta lång tid att uppnå kunskapskravet enligt miljöbalken. Trafikverket känner inte heller till omfattningen av förorenade områden vilka omfattas av den miljögaranti som staten åtagit sig i samband med bolagiseringen av olika myndigheter och affärsverk.

Försvarsmaktens kartläggning, som omfattar ca 2 200 potentiellt förorenade områden, genomfördes till stora delar under 1990-talet. Ett okänt antal områden kan utifrån dagens krav ha hänförts till för låg riskklass. Myndigheten håller på att revidera kartläggningen.

Fortifikationsverket, som bl.a. har ca 15 000 hektar mark på avvecklade övnings- och skjutfält, genomför en kartläggning av förekomsten av OXA på dessa. Kartläggningen beräknas vara färdig om 5–10 år. Myndigheten saknar kännedom om hur många förorenade områden den ansvarar för.

Det finns också ett betydande antal objekt som lades ned av Försvarsmakten under 1980-talet och som inte fördes över till Fortifikationsverket när myndigheten bildades 1994. I förhållande till dagens krav avvecklades dessa objekt sannolikt inte på ett miljösäkert sätt. Det är oklart vilken myndighet som har ansvar för kartläggning och sanering av dessa.

Andra myndigheter och statligt ägda bolag som ingår i granskningen har kartlagt förorenade områden i varierande omfattning. De flesta anger att ytterligare undersökningar behöver genomföras för att få en rimlig uppfattning om förekomst av sådana områden och om framtida kostnader för sanering.

Betydande kostnader men få tillförlitliga skattningar

Efter 2007 har det inte gjorts någon skattning av kostnaderna för sanering av de mest förorenade områdena i Sverige. Tidigare skattningar visar dock att det kan röra sig om miljardbelopp.

Trafikverket har inte följt upp de faktiska kostnaderna för sanering, varken i fråga om myndighetens förorenade områden eller anspråk enligt statens miljöggaranti. Trafikverket saknar därmed underlag för att kunna göra välgrundade skattningar av framtida utgifter för sanering av förorenade områden som förvaltas av myndigheten. Detsamma gäller Trafikverkets utgifter för det samlade åtagandet om att bekosta sanering enligt miljöggarantin.

Fortifikationsverket saknar i dag underlag för att kunna skatta framtida utgifter för röjning av OXA. Myndigheten har dock inlett ett arbete med att ta fram genomsnittliga kostnader för röjning i syfte att kunna skatta sådana utgifter. Röjning av områden med förekomst av OXA är en stor framtida finansiell utmaning för Fortifikationsverket.

Försvarsmaktens framtida utgifter för sanering av PFAS-förorenade områden är i dag inte kända, men de bedöms uppgå till mycket stora belopp. Sanering av PFAS-förorenade områden är en stor framtida finansiell utmaning för såväl Försvarsmakten som andra myndigheter och bolag vars verksamhet har gett upphov till PFAS-föreningar.

Reglerna om hur myndigheter ska redovisa avsättningar för framtida utgifter för sanering och avräkna kostnader mot anslag, medför incitament att inte göra kartläggningar och kostnadsskattningar. I praktiken innebär reglerna att ju mer kunskap en myndighet har om dess förorenade områden och saneringskostnader, desto tidigare behöver den göra avsättning i årsredovisningen och anslagsavräkning för sådana kostnader. Följden kan bli att myndigheten avvaktar med att inhämta underlag om förorenade eller riskfyllda områden.

Osäkerheter i myndigheternas rapportering av framtida utgifter för sanering av föreningar och röjning av OXA inverkar på regeringens redovisning till riksdagen i Årsredovisning för staten. Redovisningen är knapphändig och betonar de stora osäkerheterna.

Statens ansvarstagande för äldre föreningar varierar

Det finns ett betydande antal områden med äldre föreningar som staten i praktiken inte tar ansvar för att sanera.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

Miljölagstiftningen har tidsmässiga begränsningar av ansvaret för avhjälpande av äldre föroreningar, vilka har kompletterats genom rättspraxis. Det finns dock inga rättsliga hinder mot att verksamhetsutövaren tar frivilligt ansvar för avhjälpande. Statliga bidrag från Naturvårdsverkets anslag 1:4 är den enda möjligheten att kunna finansiera sanering av områden där verksamhetsutövaren inte är ansvarig, inte tar frivilligt ansvar eller inte kan betala sanering. Prioriteringarna för anslaget för bidrag till sanering av förorenade områden bygger främst på att områdena innebär risk för människors hälsa eller miljön.

I granskningen framkommer att staten tar ansvar i olika utsträckning för äldre föroreningar. Å ena sidan har myndigheterna rätt att i likhet med andra verksamhetsutövare begränsa sitt ansvar för äldre föroreningar, å andra sidan leder detta till att många områden som förorenats av statlig verksamhet inte saneras. Dessutom kan ett begränsat ansvarstagande för äldre föroreningar leda till ett ökat tryck på anslaget för bidrag till sanering. En ytterligare fråga är om det är sannolikt att sanering av sådana områden överhuvudtaget kommer till stånd, eftersom ett begränsat antal förorenade områden saneras med stöd av statliga bidrag. Det kan också ge en bild till det övriga samhället att staten inte tar ansvar för äldre föroreningar som den orsakat.

Antalet äldre föroreningar som staten inte tar ansvar för att sanera är sannolikt betydande. Exempelvis anger Trafikverket att en stor del av föroreningarna på de områden som förvaltas av myndigheten är gamla.

Oklart ansvar och begränsningar i fråga om försvarsfastigheter

Försvarsmaktens instruktion begränsar ansvaret för avhjälpande av föroreningar till vad myndighetens resurser medger. Instruktionen har dock flera oklarheter, såväl om vilka fastigheter som omfattas som hur långtgående ansvaret är.

Fortifikationsverkets regleringsbrev har vissa begränsningar i fråga om användning av överskott från försäljningar av försvarsfastigheter till sanering av föroreningar.

När det gäller röjning av OXA finns det oklarheter i ansvarsfördelningen mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten.

Miljötillsynens agerande inverkar på prioriteringarna

Saneringsarbetet styrs för vissa myndigheter till stor del av de lokala och regionala miljötillsynsmyndigheternas prioriteringar och aktivitetsnivå och inte på ett systematiskt sätt av myndigheterna själva. Därmed finns en risk för att tillgängliga resurser för sanering inte används effektivt. Enligt Naturvårdsverket har miljötillsynen en viktig roll för att sanering som bekostas genom statliga bidrag ska komma till stånd. Granskningen visar att det till stor del gäller även för områden som förorenats av statlig verksamhet. Förelägganden eller andra krav från miljötillsynsmynd-

digheter har en betydande inverkan på vissa myndigheters prioritering av vilka områden som ska saneras och när i tiden sanering ska ske. Trafikverket sanerar oftast först efter föreläggande eller hot om sådant. Förelägganden och andra externa krav har också en inverkan på Sveriges geologiska undersöknings prioriteringar beträffande områden som förorenats av statlig verksamhet som inte längre finns kvar.

Föreningar som ingår i statens miljögaranti har en särställning

Sanering som omfattas av miljögarantin ges i praktiken företräde framför sanering av områden som förvaltas av Trafikverket och vissa andra investeringar. Det följer av avtalsregleringen av miljögarantin och Trafikverkets tolkning av denna. Detta innebär att ett bolag som avser sanera förorenade områden, exempelvis inför försäljning, kan få sådan sanering prioriterad före Trafikverkets saneringar av områden som förvaltas av myndigheten eller genomförande av olika trafiksäkerhetsåtgärder.

Sanering av såväl områden förvaltade av Trafikverket som sanering utifrån anspråk enligt miljögarantin, finansieras genom Trafikverkets anslag. De bolag som omfattas av miljögarantin styr vilka områden som ska saneras och i vilken takt. Trafikverket, som ansvarar för hanteringen av miljögarantin, granskar inte bolagens prioriteringar. Flera av bolagen har framfört önskemål till Trafikverket om en ökad medverkan av myndigheten i hanteringen av områden som omfattas av miljögarantin. Trafikverket har ännu inte tagit ställning till detta.

Behov av fortsatt och utvecklad samverkan

Eftersom hanteringen av förorenade områden är komplex, behöver myndigheterna samverka i syfte att förbättra kunskapsöverföringen. Den samverkan som i dag sker i olika konstellationer av myndigheter behöver utvecklas. Samverkan kan också behöva utvidgas till att omfatta andra statliga myndigheter och statligt ägda bolag med betydande innehav av förorenade områden.

Rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

- Underlätta en effektiv ekonomisk planering och prioritering utifrån övergripande samhällsnytta mellan olika saneringsbehov i fråga om statens förorenade eller riskfyllda områden, genom att utveckla en övergripande vägledning med principer för prioritering. Principerna bör omfatta såväl risk för människors hälsa och miljön som antal människor som riskerar att exponeras samt andra samhällsintressen, exempelvis exploateringstryck. En sådan vägledning skulle även underlätta kostnadsbedömningar, rapportering och överblick.
- Förtydliga regleringen av Försvarmaktens ansvar för avhjälpande av föreningar.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

- Förtydliga regleringen av ansvar mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket för avhjälpande av föroreningar och röjning av OXA. Dessutom bör regeringen förtydliga vad Fortifikationsverkets överskott från försäljning av övnings- och skjutfält får användas till.
- Överväg att ställa upp återrapporteringskrav om myndigheternas arbete med förorenade områden och att ge berörda myndigheter i uppdrag att samverka om hantering av förorenade områden.
- Utveckla rapporteringen till riksdagen i Årsredovisning för staten i fråga om statens förorenade eller riskfyllda områden. Detta mot bakgrund av risken för stora utgifter såväl för enskilda myndigheter som för staten som helhet och för att ge en rättvisande bild av statens åtagande för sanering och röjning.

Rekommendationer till myndigheterna

- Utveckla kartläggningen av förorenade områden, för att få bättre underlag för riskbedömningar och skattningar av kostnader och därigenom kunna göra effektiva prioriteringar.
- Förbättra uppföljningen och skatta översiktligt kostnader för sanering.
- Utveckla och fördjupa samverkan om hantering av förorenade områden.

Därutöver riktar Riksrevisionen en särskild rekommendation till Trafikverket:

- Kartlägg omfattningen på en övergripande nivå av statens åtagande enligt miljögarantin och utöka dialogen med de berörda bolagen om hanteringen av garantin.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Det finns ett stort antal förorenade eller potentiellt förorenade områden i Sverige. Deras storlek varierar, liksom risken för påverkan på människors hälsa och miljön. Många av föroreningarna har orsakats av industriell verksamhet. Det gäller såväl generellt som i fråga om områden vilka förorenats av statlig verksamhet. Det finns också områden med andra risker än föroreningar. Det gäller t.ex. Försvarsmaktens nedlagda övnings- och skjutfält där det förekommer oexploderad ammunition (OXA), som kan medföra en direkt fara för människors liv och hälsa. Förekomst av OXA försvårar även sanering av föroreningar.

Enligt länsstyrelsernas gemensamma kartläggning finns det totalt ca 81 500 förorenade eller potentiellt förorenade områden. I det antalet ingår ca 1 000 områden med mycket stor risk (riskklass 1) och ca 7 000 områden med stor risk (riskklass 2) för människors hälsa och miljön.

Många områden med föroreningar från farliga ämnen som uppmärksammats främst under senare år har inte kartlagts eller inventerats. Det gäller bl.a. högfluorerade ämnen som PFAS¹ vilka t.ex. ingått i brandsläckningskum och spritts till grund- och dricksvatten. Att dricka vatten med höga halter av PFAS misstänks enligt Livsmedelsverket öka risken för negativa hälsoeffekter som t.ex. påverkan på immunförsvaret, levern och sköldkörteln.²

Antalet förorenade områden som ägs av staten eller har förorenats av statlig verksamhet är oklart, men under inledningen av Riksrevisionens granskning har framkommit att det uppgår till minst 10 000. Exempelvis uppskattar Trafikverket att myndigheten kan inneha ca 8 000 förorenade områden. Försvarsmakten uppskattar motsvarande antal till ca 2 200. Relativt få av dessa områden ingår i länsstyrelsernas kartläggning. Områden med förekomst av OXA ingår inte i kartläggningen.

Ofullständigheter i kartläggning försvårar bedömningar av i vilken ordning och takt sanering bör genomföras för att vara effektiv.

¹ Högfluorerade ämnen (poly- och perfluorerade alkylsubstanser) har samlingsnamnet PFAS. Ett PFAS-ämne som ofta omnämns är PFOS (perfluoroktansulfat), som är ett av ca 3 000 olika PFAS-ämnen som finns på marknaden i dag. Regeringskansliet (2016), *Utredningen om spridning av PFAS-föroreningar i dricksvatten*, M 2015:b, och Naturvårdsverket (2015), *Högfluorerade ämnen (PFAS) och bekämpningsmedel En sammantagen bild av förekomsten i miljön Redovisning av ett regeringsuppdrag*, Rapport 6709. I Riksrevisionens rapport används generellt termen PFAS om inte annat anges.

² Livsmedelsverkets webbplats, 2016-06-29, <http://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/oonskade-amnen/miljogifter/pfas-poly-och-perfluorerade-alkylsubstanser/>

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

Det är ofta kostsamt att sanera områden som är förorenade eller har förekommit av OXA. Detta medför en högre kostnad för exploatering och byggande av lokaler för näringsverksamhet och boende. Naturvårdsverket skattade 2007 att kostnaderna för sanering av samtliga då klassificerade områden enligt riskklass 1 och så många som möjligt i riskklass 2 skulle kosta ca 45 mdkr till år 2050. Staten bedömdes behöva stå för drygt hälften av det beloppet. Beräkningarna byggde på antagandet att kostnaden för sanering av ett område i riskklass 1 i medeltal uppgick till ca 30 mnkr.³ Sedan dess har ingen ny skattning gjorts av den samlade kostnaden för sanering av förorenade områden i Sverige. I fråga om kartläggning har det inte publicerats andra sammanställningar än de som utgår från länsstyrelsernas nationella kartläggning.⁴

Tidsperspektivet för sanering av de mest förorenade områdena i Sverige är mycket långt. Naturvårdsverket har skattat att med nuvarande saneringstakt kommer områdena i riskklass 1 vara åtgärdade till år 2079 och områdena i riskklass 2 vara åtgärdade till år 2129.⁵

1.2 Frågeställningar och avgränsningar

Granskningen syftar till att undersöka om det finns förutsättningar för en effektiv prioritering av sanering av områden som innehåller eller har förorenats av staten. Syftet är vidare att undersöka riskerna för betydande utgifter för sanering av sådana

³ Naturvårdsverket (2007), *Konsekvensanalys Gifffri miljö delmål 6 och 7. Analys av nytt delmål samt förslagna styrmedel för efterbehandling av förorenade områden*.

⁴ Däremot finns det i Sverige forskning och utredningar som belyser olika aspekter kring hanteringen av förorenade områden. Delar av denna forskning och utredningar återges i Konjunkturinstitutets utvärderingar av de åtgärder som dittills genomförts för att sanera förorenade områden i Sverige. Utvärderingarna konstaterade bl.a. att det inte fanns samhällsekonomiska prioriteringar i saneringsarbetet som leddes av Naturvårdsverket. Se t.ex. Vredin Johansson, M., Forslund, J., Johansson, P., och Samakovlis, E. *Can we buy time? — Evaluation of the Swedish government's grant to remediation of contaminated sites*, Journal of Environmental Management, 92(4). Se även Forslund, J., Samakovlis, E., Vredin Johansson, M. och Barregård, L., 2009, *Does Remediation Save Lives? On the Cost of Cleaning Up Arsenic-Contaminated Sites in Sweden*, Konjunkturinstitutet, Working Paper No 108. Statens geotekniska institut (SGI) identifierar kunskapsbehov och effektivitetshinder för arbetet med förorenade områden bl.a. med hjälp av enkäter inom branschen. Den senaste rapporten publicerades 2015 och avsåg förorenade områden i den fysiska planeringen, se SGI:s webbplats 2016-06-26, <http://www.swedgeo.se/sv/vagledning-i-arbetet/fororenade-omraden/forskning-och-teknikutveckling/kunskapsbehov-och-effektivitetshinder/?id=3734&epslanguage=sv>. Naturvårdsverket har i olika återrapporteringar av regeringsuppdrag redovisat frågor om hantering av förorenade områden. Det gäller t.ex. Naturvårdsverkets återrapportering i januari av regeringsuppdrag om att ge förslag på nya finansieringsformer för efterbehandling, i syfte att öka takten i efterbehandlingsarbetet, se Naturvårdsverket, skrivelse 2016-01-28, *Nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenad mark*, dnr NV-0035-15. Myndigheten har också i olika rapporter presenterat utredningar av olika forskare inom området, exempelvis en rapport 2008 om kostnads-nyttoanalys som verktyg för prioritering av efterbehandlingsinsatser. Naturvårdsverket 2008, författad av Rosén, L., Back, P-F, Soutokorva, Å., Söderqvist, T., Brodd, P., Grahn, L., *Kostnads-nyttoanalys som verktyg för prioritering av efterbehandlingsinsatser Metodutveckling och exempel på tillämpning*, Rapport 5836.

⁵ Naturvårdsverket (2013), *Förslag till etappmål för efterbehandling av förorenade områden*, dnr NV-00336-13.

områden och om redovisningen och rapporteringen avseende riskerna är transparent.

Följande sju delfrågor undersöks i granskningen:

- Vilken kunskap och överblick över statens förorenade och riskfyllda områden och behovet av sanering har myndigheterna respektive regeringen?
- Är ansvaret för sanering tydligt och i vilken utsträckning tas ansvar för sanering?
- Vilka skattningar av kostnader för sanering av förorenade och riskfyllda områden finns?
- Redovisas och rapporteras kostnaderna för sanering på ett transparent sätt?
- Är beslutsunderlaget för vilka områden som ska saneras välgrundat så att prioriteringar kan göras utifrån vad som är samhällsekonomiskt effektivt?
- Vilka prioriteringar ligger till grund för myndigheters och statligt ägda bolags saneringsinsatser?
- Påverkas prioriteringarna av ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter?

Granskningen avser dels förorenade områden som kan hänföras till befintliga respektive avvecklade statliga myndigheter eller organisationer, dels förorenade områden som överlåtits till statliga eller privata företag i samband med bolagisering av vissa statliga verksamheter. Primärt berörs Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Trafikverket.

Uppgifter har inhämtats på aggregerad nivå om förorenade eller riskfyllda områden som innehas eller disponeras av myndigheter eller bolag vilka ingår i granskningen. Røjning av ammunition som dumpats i vattendrag samt sanering av sjunkna vrak ingår inte i granskningen.

I rapporten används begreppen sanering, avhjälpande och efterbehandling synonymt.

Kartläggning av andra förorenade områden än sådana som innehas eller disponeras av staten (genom myndigheter eller statligt ägda bolag) berörs översiktligt.

1.3 Bedömningsgrunder

I detta avsnitt sammanfattas den lagstiftning, de uttalanden och de kriterier som utgör utgångspunkter i granskningen. I bilaga 2 finns en utförligare beskrivning.

Det av riksdagen beslutade nationella miljö kvalitetsmålet Gifrfri miljö anger: Förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen är försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrunds nivåerna.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

Regeringens precisering av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö anger att förorenade områden är åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa eller miljön.

Riksdagen tillkännagav 2015 för regeringen att arbetet med sanering och återställande av förorenad mark är angeläget. Miljö- och jordbruksutskottet framhöll bl.a. att bostadsbyggande vid sidan av miljönytta bör vara en styrande faktor vid prioritering av områden för sanering av mark.⁶

Principen om att förorenaren ska betala, Polluter Pays Principle (PPP), är etablerad i EU-lagstiftningen, internationella miljökonventioner och miljöbalkens (1998:808) allmänna hänsynsregler.⁷ Nedan beskrivs miljöbalkens (MB) centrala regler om kunskapskrav och ansvar för avhjälpande av föroreningar.

Beskrivning av regler och rättspraxis om kunskapskrav och avhjälpande av föroreningar

Enligt 2 kap. 2 § MB ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

Enligt 2 kap. 8 § MB ansvarar alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälps i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. I den mån det föreskrivs i denna balk kan i stället skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma.

Enligt 10 kap 2 § MB är det i första hand verksamhetsutövaren som är ansvarig för avhjälpande av föroreningsskador och allvarliga miljöskador, även om det finns tidsmässiga begränsningar i det ansvaret. Bestämmelserna om verksamhetsutövarens ansvar för föroreningar tillämpas för miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969 och där verkningarna av verksamheten fortfarande har pågått den 1 januari 1999.⁸

Avhjälpandeansvaret preciseras i 10 kap. 4 § (föroreningsskador) och 5 § MB (allvarliga miljöskador). I fråga om avhjälpande av föroreningsskador ska den som är ansvarig för att avhjälpa skadan i skälig omfattning utföra eller bekosta det avhjälpande som behövs.

I två domar från Miljööverdomstolen under 2010 jämkades verksamhetsutövarens ansvar för föroreningar före och under 1950-talet till noll.⁹ Ansvaret för föroreningar som uppkommit fram till 1969 begränsades. För föroreningar som uppkommit efter 1969 ansågs det inte finnas skäl att jämka ansvaret med hänsyn till tidsaspekten.

Om det inte finns någon verksamhetsutövare som kan utföra eller bekosta avhjälpande av en föroreningsskada, kan fastighetsägaren enligt 10 kap. 3 § MB bli ansvarig för detta om denne förvärvat fastigheten efter den 1 januari 1999 och vid förvärvet kände till föroreningen

⁶ Bet. 2014/15: MJU8, rskr. 2014/15:131.

⁷ 2 kap. 2 och 3 §§ MB.

⁸ 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

⁹ MÖD 2010:24 och 2010:18. Enligt MÖD 2010:24 kan det finnas skäl till annan bedömning om exempelvis verksamheten bedrivits i strid med gällande regler.

eller då borde ha upptäckt den. Fastighetsägaransvaret är alltid subsidiärt till verksamhetsutövarens ansvar och en fastighetsägare kan således inte åläggas ett ansvar för avhjälpande av en föroreningsskada i de fall verksamhetsutövaren inte kunnat åläggas ett sådant ansvar.¹⁰

Enligt Riksrevisionen behöver staten som fastighetsägare känna till föroreningar på fastigheter och i vilken mån verksamhetsutövare har orsakat dessa.

Enligt 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. Utifrån budgetlagens krav behövs, enligt Riksrevisionen, kunskapsunderlag om förekomst och utbredning av föroreningar och OXA samt uppföljning av kostnader och effekter av genomförda saneringar. Detta för att löpande kunna prioritera i vilken ordning och takt förorenade eller riskfyllda områden bör saneras utifrån målen på området och med utgångspunkt i vad som är god hushållning. Det är också viktigt för en god framförhållning om framtida saneringsutgifter.

1.4 Metod

1.4.1 Intervjuer och dokumentstudier samt data

I granskningen har intervjuer genomförts med, eller skriftliga svar inhämtats från, företrädare för Finansdepartementet, Försvarsdepartementet, Miljö- och energidepartementet samt Näringsdepartementet. Intervjuer har också genomförts med företrädare för Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Generalläkaren¹¹, Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning, Statens geotekniska institut och Trafikverket. Vi har även studerat relevant lagstiftning, rapporter och andra dokument och ställt kompletterande frågor.

Riksrevisionen har också hämtat in befintliga data om bl.a. myndigheternas kostnader för sanering av förorenade områden. Syftet med datainsamlingen har dels varit att få en överblick över vilka uppgifter som finns, dels där så är möjligt använda uppgifterna för att komplettera beskrivningar om hanteringen av förorenade områden som ägs av staten eller har förorenats av statlig verksamhet.

¹⁰ MÖD 2014:14.

¹¹ Generalläkaren ingår i Försvarsmakten och bedriver bl.a. tillsyn enligt MB över Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarets radioanstalt. När generalläkaren utövar sin tillsyns- och kontrollfunktion är generalläkaren inte underställd överbefälhavaren.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

1.4.2 Kompletterande frågor till ett antal myndigheter och bolag

För att komplettera iakttagelser om kartläggning och kostnadsskattningar för sanering av områden som ägs av staten eller har förorenats av statlig verksamhet, har frågor ställts till ett antal andra myndigheter och statligt ägda bolag.¹²

Urvalet av myndigheter avser dels statliga fastighetsförvaltande¹³ myndigheter med innehav av byggnader och mark, dels myndigheter om vilka projektet fått information att de eventuellt innehar eller disponerar förorenade områden. Urvalet fokuserar på myndigheter som i årsredovisningen redovisat innehav av byggnader och mark till ett bokfört värde av minst 100 mnkr.

Urvalet av statligt ägda bolag avser först och främst sådana som bildats genom bolagisering av Banverket Produktion, Luftfartsverket, Vägverket Produktion och Statens järnvägar och där staten ansvarar för den historiska miljöskulden. En avgränsning har gjorts till de bolag över vilka staten har ett bestämmande inflytande. Urvalet av övriga statligt ägda bolag grundas dels på inhämtad information om att dessa kan tänkas inneha eller disponera förorenade områden, dels på en genomgång av bokfört värde på byggnader och mark i statligt ägda bolags (inklusive fastighetsförvaltande bolags) årsredovisningar. Urvalet fokuserar på bolag med ett bokfört värde på byggnader och mark överstigande 100 mnkr.

Riksrevisionen bedömer att kombinationen av urvalskriterierna ger en god bild av statliga myndigheters och statligt ägda bolags innehav av förorenade områden.¹⁴

1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 ges en bakgrund och generella iakttagelser om måluppfyllelse och hantering av förorenade områden. Kapitel 3 avser hanteringen av förorenade områden där ansvarig aktör som kan bekosta sanering saknas. I kapitel 4 beskrivs och analyseras hanteringen av förorenade områden som innehas av Trafikverket och av en del bolag, vilka omfattas av ett statligt åtagande att bekosta sanering av föreningar. Kapitel 5 omfattar Försvarsmaktens och Fortifikationsverkets hantering av förorenade och riskfyllda områden. Kapitel 6 ger en kompletterande bild av kunskapsläge och kostnader i fråga om förorenade områden vid andra statliga myndigheter och statligt ägda bolag.

¹² Frågeformuläret redovisas i bilaga 3.

¹³ Myndigheter vilka omfattas av förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m.

¹⁴ Det finns dock svagheter i metoden, bl.a. eftersom det kan finnas överlappningar mellan aktörers uppgifter och att urvalet fokuserar på aktörer med ett relativt högt värde på byggnader och mark.

2 Bakgrund och generella iakttagelser

2.1 Vad är förorenade eller riskfyllda områden?

Naturvårdsverket definierar förorenade områden som större eller mindre mark- eller vattenområden vilka innehåller hälso- och miljöfarliga ämnen från t.ex. industrier, soptippar, gruvor eller oljedepåer.¹⁵

På nedlagda övnings- och skjutfält som disponerats av Försvarsmakten förekommer det OXA, som kan medföra en direkt fara för människors liv och hälsa. I denna rapport benämner vi sådana områden som riskfyllda områden.

2.2 Antalet förorenade områden i Sverige

Länsstyrelserna redovisar 2016 i en slutrapport över inventering av förorenade områden under 1999–2015 att det totalt finns ca 81 500 sådana områden i Sverige. Av dessa anges lite mer än 24 000 vara riskklassificerade. Ungefär 1 000 av dessa har hänförs till riskklass 1, dvs. områden med mycket stor risk för hälsa och miljö. Omkring 7 000 har hänförs till riskklass 2, dvs. områden med stor risk för hälsa och miljö.¹⁶

Länsstyrelserna beskriver i slutrapporten att Naturvårdsverkets metodik för inventering av förorenade områden (MIFO), som använts för klassificeringen, är för generell för att kunna tillämpas på alla branscher och ger för stort tolkningsutrymme. Det kan enligt länsstyrelserna ha medfört att objekt placerats i fel riskklass, ofta för hög och ibland för låg.¹⁷

Många förorenade områden som ägs av staten eller har förorenats av statlig verksamhet ingår inte i länsstyrelsernas kartläggning. Detta har flera förklaringar. Områden som disponeras av Försvarsmakten kan omfattas av sekretess. Myndigheten har därför ett eget register. Enligt Trafikverket finns endast en mindre del av dess förorenade områden med i länsstyrelsernas kartläggning. Dessutom har många av Trafikverkets förorenade områden ännu inte kartlagts.¹⁸

¹⁵ Naturvårdsverket, webbplatsen miljömål.se, 2016-06-04: <http://www.miljomal.se/Miljomalen/Alla-indikatorer/Indikatorsidan/Fordjupning/?iid=56&pl=1&t=Land&l=SE>. De allvarligaste föroreningarna utgörs enligt myndigheten av bl.a. kvicksilver, kadmium, arsenik, bly, krom, koppar, dioxiner, klorerade lösningsmedel, svärnedbrytbara bekämpningsmedel, kreosot, bensen, toluen, etylbensen och xylene.

¹⁶ Länsstyrelserna (2016), *Slutrapport över länsstyrelsernas inventeringsprojekt – Länsstyrelsernas inventering av förorenade områden mellan åren 1999 och 2015*, s. 7.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Skriftligt underlag från Trafikverket inför intervju 2016-02-15.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

2.2.1 Antal exponerade individer påverkar inte generell riskklassning

Riskklassningen enligt MIFO beror inte på hur många människor som exponeras för en förorening. Generellt sett definierar länsstyrelserna begreppet riskklassning som en samlad bedömning av de risker för människors hälsa och miljön som ett förorenat område medför i dagsläget och i framtiden. I bedömningen görs en sammanvägning av föroreningarnas farlighet, föroreningsnivå, spridningsförutsättningar samt känslighet och skyddsvärde.¹⁹ Vid bedömningen används generellt MIFO-metodiken. Utifrån MIFO hänförs ett förorenat område till en av fyra riskklasser, där riskklass 1 innebär mycket stor risk för människa och miljön. Riskklass 2 innebär stor risk, riskklass 3 måttlig risk och riskklass 4 liten risk för människa och miljön. Risken för påverkan på människa bedöms oberoende av hur många individer som exponeras.²⁰ Trafikverket har en klassificering som avviker från MIFO.²¹

2.2.2 Ytterligare luckor i kartläggningen

Sedan länsstyrelsernas inventering av förorenade områden inleddes har det tillkommit ny kunskap om föroreningars farlighet, förekomst och spridningsförutsättningar. Det kan ha inneburit att objekt som inventerades tidigt hänförts till fel riskklass.²² Det finns också ett stort antal områden som förorenats av nyligen uppmärksammade ämnen som PFAS. Enligt Naturvårdsverket har endast en mindre andel av brandövningsplatserna i landet undersökts med avseende på PFAS-föroreningar i omgivande miljö. PFAS-halter är också dåligt undersökta i anslutning till andra möjliga källor som större bränder, avfallsrensning, avfallshanteringsanläggningar och industrier.²³

2.3 Mål och måluppfyllelse

2.3.1 Långt tidsperspektiv för sanering

Miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö bygger på det så kallade generationsmålet för miljöpolitiken: Att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Riksdagen upphävde 2010 de kvantifierade delmålen till miljökva-

¹⁹ Länsstyrelserna (2016), *Slutrapport över länsstyrelsernas inventeringsprojekt – Länsstyrelsernas inventering av förorenade områden mellan åren 1999 och 2015*, s. 15.

²⁰ Naturvårdsverket (1999), *Metodik för inventering av förorenade områden*, Naturvårdsverket rapport 4918, s. 16 och 46.

²¹ Intervju med Trafikverket 2016-02-15.

²² Länsstyrelserna (2016), *Slutrapport över länsstyrelsernas inventeringsprojekt – Länsstyrelsernas inventering av förorenade områden mellan åren 1999 och 2015*, s. 6.

²³ Naturvårdsverket (2015), *Högfluorerade ämnen (PFAS) och bekämpningsmedel En sammantagen bild av förekomsten i miljön Redovisning av ett regeringsuppdrag*, Rapport 6709, s. 8 f.

litetsmålet Gifffri miljö, i fråga om sanering av förorenade områden. Numera saknas en specificerad borte tidsgräns för när de mest förorenade områdena ska vara sanerade. Regeringen anger som en icke tidsbestämd precisering till miljö kvalitetsmålet att förorenade områden ska vara åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa eller miljön.

Såväl regeringen som riksdagen har i olika sammanhang betonat att saneringstakten behöver öka. Riksdagen tillkännagav 2015 för regeringen att arbetet med sanering och återställande av förorenad mark är angeläget.²⁴

Tidsperspektivet för sanering av de mest förorenade områdena i Sverige är mycket långt. Naturvårdsverket återrapporterade 2013 ett regeringsuppdrag om förslag på etappmål för efterbehandling i syfte att öka saneringstakten. Myndigheten lyfte fram flera faktorer för att öka saneringstakten. De var främst att öka andelen privatfinansierade åtgärder och att se till att förutsättningar för en effektiv tillsyn finns på plats, ett långsiktigt och stabilt anslag för efterbehandling, fortsatt teknikutveckling och allmänt tillgänglig information om förorenade områden.²⁵ Enligt Miljö- och energidepartementet bereds Naturvårdsverkets förslag i Regeringskansliet med inriktningen att komma fram till beslut om etappmål.²⁶

Länsstyrelserna, kommunerna och Generalläkaren har ansvar för tillsynen av förorenade områden och Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för tillsynsvägledning. Naturvårdsverket anger att tillsynen är en viktig förutsättning för att sanering ska komma till stånd.²⁷ Regeringen utsåg i april 2016 en särskild utredare att se över organisationen och ansvarsfördelningen enligt miljöbalken och sanktionssystemet. Regeringen anger bl.a. att förorenade områden är ett tillsynsområde med oklar ansvarsfördelning. Det försvårar och fördröjer tillsynsarbetet och kan leda till att tillsynsmyndigheterna inte bedriver tillsyn.²⁸

²⁴ T.ex. prop. 2008/09:217 s. 19 samt bet. 2014/15:MJU8, rskr. 2014/15:131.

²⁵ Naturvårdsverket (2013), *Förslag till etappmål för efterbehandling av förorenade områden*, dnr NV-00336-13, s. 20.

²⁶ Intervju med Miljö- och energidepartementet 2016-05-10.

²⁷ Naturvårdsverket (2016), *Lägesbeskrivning av arbetet med efterbehandling av förorenade områden 2015*, skrivelse 2016-04-07, s. 5.

²⁸ Regeringen (2016), kommittédirektiv 2016:32, *Enhetliga och effektiva system för miljötillsyn och sanktioner*, s. 5.

2.3.2 Ekonomiadministrativa regelverket medför incitament att inte kartlägga och kostnadsberäkna sanering

Ju mer kunskap en myndighet har om dess förorenade områden och kostnader för sanering, desto tidigare behöver myndigheten redovisa avsättning i årsredovisningen och anslagsavräkna saneringskostnader. Konsekvensen kan därför bli att myndigheten avvaktar med inhämtande av underlag om förorenade områden.

Riksrevisorerna framhöll i sin årliga rapport 2015 att i takt med att det på ett tillförlitligt sätt går att beräkna kostnader för att sanera mark behöver myndigheterna redovisa avsättning för sådana kostnader i sina årsredovisningar. Riksrevisorerna bedömde att avsättningar för sanering av förorenade områden är ett växande problem inom staten och att det inte finns så mycket vägledning i lag eller förordning om när avsättningar ska redovisas eller hur de ska finansieras.²⁹

Regelverket om när myndigheterna ska göra avsättningar i årsredovisningen innebär i praktiken ett incitament att inte kartlägga förorenade områden och beräkna framtida kostnader för sanering. Detta eftersom en myndighet enligt regelverket³⁰ behöver redovisa avsättning och göra anslagsavräkning när myndigheten har ett åtagande, när det är troligt att det krävs ett utflöde av resurser för att reglera åtagandet samt när en tillförlitlig uppskattning av beloppet kan göras.

Regeringen uppdrog 2015 åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att förtydliga regelverket om redovisning mot anslag av avsättningar för sanering och återställningskostnader avseende förorenade områden. ESV ska lämna eventuella förslag till ändringar till Finansdepartementet senast den 15 december 2016.³¹

2.4 Myndighetssamverkan på området

Det sker en del samverkan mellan olika myndigheter på området. Under 2016 har Sveriges geologiska undersökning, Trafikverket och Försvarsmakten bildat en samverkansgrupp om hantering av förorenade områden. Syftet är att arbeta för likartade arbetssätt och få ökad samsyn och likartade utgångspunkter för arbetet med sanering. Tanken är att en gemensam mall för riskvärdering ska tas fram, vilken ska kunna anpassas till enskilda projekt. Arbetet har inte tidsbestämts.³²

Enligt Statens geotekniska institut borde staten kunna agera mer enhetligt i arbetet med sanering. Det finns behov av att såväl statliga myndigheter som andra statliga

²⁹ Riksrevisionen, *Riksrevisorernas årliga rapport 2015*, s. 19 f.

³⁰ Här avses Ekonomistyrningsverkets (ESV) föreskrifter till 4 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

³¹ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Ekonomistyrningsverket.

³² Intervju med SGU 2016-05-02.

förorenare har en gemensam värdegrund och syn på hur sanering ska genomföras, t.ex. i fråga om acceptabla åtgärder och långsiktighet i åtgärderna.³³

2.5 Generella skattningar och redovisningar av kostnader

Efter 2007 har, som nämnts i kapitel 1, det inte gjorts någon ny skattning av den samlade kostnaden för sanering av förorenade områden. Naturvårdsverket skattade då att kostnaderna för sanering av samtliga klassificerade områden enligt riskklass 1 och så många som möjligt i riskklass 2 skulle uppgå till ca 45 mdkr till år 2050. Staten bedömdes behöva stå för drygt halva beloppet. Beräkningarna byggde på antagandet att kostnaden för sanering av ett område i riskklass 1 i medeltal uppgick till ca 30 mnkr.³⁴ Många nya förorenade eller potentiellt förorenade områden har dock identifierats efter 2007.

Fortifikationsverket anger att kostnaderna för röjning av OXA är oklara, men har tidigare bedömt att de uppgår till miljardbelopp.³⁵ Myndigheten har initierat en fördjupad studie av tre skjutfält med olika förutsättningar för att kunna skatta de samlade kostnaderna för röjning.³⁶

Regeringen redovisar i Årsredovisning för staten 2015, under noten Övriga ansvarsförbindelser, kortfattat att Sveriges geologiska undersökning har ansvarsförbindelser som rör sanering av förorenade områden. Vidare redovisar regeringen att Trafikverket har flera åtaganden för avhjälpande enligt 10 kap. MB och för den statliga miljögarantin som inte beräknats med belopp.³⁷ Regeringen anger också att Försvarsmakten har tagit upp avsättningar för bl.a. sanering av förorenade områden med ca en tredjedel av 445 mnkr och att myndigheten efter 2022 kommer att ha ytterligare utgifter för sådan sanering. De senare utgifterna anges inte med belopp.³⁸ Regeringen lämnar inte någon ytterligare redovisning av statens åtaganden för sanering av föroreningar eller röjning av OXA.

2.6 Generella frågor om prioritering och kostnader

Bedömningar av i vilken ordning och takt sanering bör ske för att vara effektiv kan utgå från olika principer, t.ex. att områden med stor risk för människors liv och hälsa och för miljön ska prioriteras. De kan även utgå från att områden med stor

³³ Intervju med SGI 2016-02-01.

³⁴ Naturvårdsverket (2007), *Konsekvensanalys Gifffri miljö delmål 6 och 7. Analys av nytt delmål samt föreslagna styrmedel för efterbehandling av förorenade områden.*

³⁵ Fortifikationsverket 2013, *Miljöutredning 2013*, 2013-05-14.

³⁶ Intervju med Fortifikationsverket 2015-12-02.

³⁷ Trafikverkets åtaganden enligt miljögarantin beskrivs i avsnitt 4.2.

³⁸ Regeringen, *Årsredovisning för staten 2015*, skr. 2015/16:101 s. 234 och 242.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

potential för bostadsbyggande eller annan viktig infrastruktur ska ges företräde. Vidare kan de utgå från behov av samordning av sanering inom t.ex. geografiska områden eller riskklasser.

Försvarsmakten framhåller att förekomst av föroreningar inte självklart innebär att mark måste saneras eftersom behovet ofta styrs främst av den avsedda förändrade markanvändningen. I dessa fall bör det göras en närmare analys. Det kan vara lämpligt att pröva försäljning med vidhängande föroreningar till ett reducerat pris om det bedöms ge bättre totalt utfall för staten. Avtalet måste då tydligt reglera ansvaret för eventuell framtida sanering. Detta kan vara ett lämpligt sätt att pröva exploateringsintresset eftersom det tvingar en köpare att göra en egen bedömning av de ekonomiska förutsättningarna för förvärv av marken.³⁹

Fortifikationsverket betonar att kostnaderna för röjning av OXA kommer att variera i hög grad, bl.a. beroende på vilket eller vilka övningsfält som prioriteras för röjning och på den framtida användningen av marken. Enligt myndigheten kan det uppstå antingen överskott eller underskott för de övningsfält som avyttras, beroende på åtgärdskostnadens och försäljningsintäktens storlek.⁴⁰

Trafikverket resonerar utifrån följande perspektiv inför försäljning av förorenade områden: Sanering kan ske före försäljning eller så kan kostnadsansvaret för att undersöka och sanera marken föras över till köparen. Vidare kan ansvaret för föroreningen och för kostnaderna för undersökning och sanering kvarstå hos Trafikverket.⁴¹ Vid försäljning av förorenad mark till kommuner har Trafikverket i vissa fall avtalat att den berörda kommunen ska stå för saneringskostnaden.⁴²

2.7 Sammanfattande iakttagelser

- Många områden som förorenats av statlig verksamhet eller ägs av staten ingår inte i länsstyrelsernas generella kartläggning av förorenade eller potentiellt förorenade områden i Sverige. Områden som disponeras av Försvarsmakten ingår inte i länsstyrelsernas kartläggning, bl.a. av sekretessskäl, utan ingår i stället i Försvarsmaktens egen kartläggning. En stor andel av Trafikverkets förorenade områden har ännu inte kartlagts.
- En typ av områden som fortfarande kartläggs är sådana som förorenats av farliga ämnen vilka uppmärksammats under senare år, t.ex. PFAS.
- Sanering av de mest förorenade områdena kommer ta mycket lång tid.

³⁹ E-post från Försvarsmakten 2016-05-13.

⁴⁰ E-post från Fortifikationsverket 2016-10-14.

⁴¹ Trafikverket, Rutinbeskrivning *Försäljning av förorenat område – tillämpning av 2 och 10 kap. miljöbalken m.m.*, 2011-08-19, TDOK 2011:331, s. 3.

⁴² E-post från Trafikverket 2016-05-25.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

- Regelverket avseende hur myndigheter ska redovisa avsättningar för framtida utgifter för sanering och göra anslagsavräkning medför incitament att inte kartlägga förorenade områden och skatta kostnader för sanering.
- Det saknas aktuella samlade skattningar av kostnader för sanering av föroreningar eller röjning av OXA, men tidigare genomförda skattningar anger att de framtida kostnaderna är mycket stora.
- Redovisningen till riksdagen i Årsredovisning för staten av åtaganden för sanering av förorenade områden eller röjning av riskfyllda områden är knapphändig.

3 Områden som saknar ansvarig aktör

3.1 Aktörer och deras finansiering av sanering

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om bl.a. förorenade områden⁴³ och har ansvar för att samordna kartläggningen av dessa.⁴⁴ Myndigheten fördelar också statliga bidrag för efterbehandling. Dess anslag 1:4 omfattar främst bidrag till efterbehandling av områden som saknar ansvarig verksamhetsutövare eller fastighetsägare som kan bekosta denna. Under de tio senaste åren har anslaget varierat mellan ca 400–800 mnkr per år.⁴⁵ För 2016 uppgår den del av anslaget 1:4 som disponeras av Naturvårdsverket till 707 mnkr, varav 300 mnkr avser bidrag till efterbehandling av mark för bostadsbyggande.⁴⁶

Enligt Naturvårdsverkets senaste lägesbeskrivningar av arbetet med förorenade områden bedrevs under 2014 åtgärder vid 41 områden och under 2015 vid 53 områden med helt eller delvis statligt bidrag för sanering.⁴⁷ Naturvårdsverket har hittills inte följt upp vilka av dessa åtgärder som avsåg områden som förorenats av statlig verksamhet. Enligt myndigheten skulle detta kräva ett omfattande arbete.⁴⁸

Sveriges geologiska undersökning (SGU) ansvarar för utredningar och åtgärder där den statliga aktör som bedrivit den förorenande verksamheten inte finns kvar.⁴⁹ Områdena härrör till stor del från bolagiseringen av statliga verk under 1990-talet.⁵⁰ SGU disponerar en del av Naturvårdsverkets anslag 1:4 för det arbetet. För 2015 uppgick SGU:s del av anslaget till 40 mnkr och för 2016 till 90 mnkr.⁵¹

SGU kan på begäran av kommuner åta sig huvudmannaskap för utredningar och sanering av områden där sådana åtgärder finansieras med bidrag från Naturvårdsverkets anslag.⁵² SGU har också ansvar för utredning, efterbehandling och uppföljning av statens numera nedlagda oljelager (SOL). SGU har ett särskilt anslag för arbetet med SOL, vilket uppgår till 14 mnkr per år.⁵³

⁴³ 1 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

⁴⁴ E-post från Naturvårdsverket 2016-08-26.

⁴⁵ Riksrevisionens bearbetning av Naturvårdsverkets regleringsbrev för budgetåren 2007–2016.

⁴⁶ Miljö- och energidepartementet (2016), *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Naturvårdsverket*.

⁴⁷ Naturvårdsverket (2016), *Lägesbeskrivning av arbetet med efterbehandling av förorenade områden 2015*, 2016-04-07, dnr NV00819-16, s. 2, Naturvårdsverket (2015), *Lägesbeskrivning av arbetet med förorenade områden*, 2015-04-28, dnr NV-03557-14, s. 3.

⁴⁸ E-post från Naturvårdsverket 2016-09-05.

⁴⁹ 9 § 1 förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

⁵⁰ Intervju med SGU 2016-01-27.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² 9 § 2-3 förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

⁵³ Intervju med SGU 2016-01-27.

3.2 Ansvar för sanering

Det statliga anslaget för sanering och efterbehandling av förorenade områden⁵⁴ är avsett för att åstadkomma sådana insatser där det inte finns någon ansvarig som kan betala, eller där någon bara till viss del kan betala.

Begränsningarna i ansvaret för äldre föroreningar som lades fast i rättspraxis 2010⁵⁵ medför enligt Naturvårdsverket att fler områden än tidigare kommer att behöva bidrag från anslaget för sanering och efterbehandling. Detta för att områdena ska kunna åtgärdas till en hälso- och miljömässigt acceptabel nivå.⁵⁶ För områden som förorenats av statlig verksamhet och som myndigheter inte tar ansvar för att sanera, vore det enligt Naturvårdsverket önskvärt att staten inte söker bidrag av staten utan att detta bekostas via andra anslag.⁵⁷

SGU har avgränsat myndighetens ansvar för sanering av äldre föroreningar till att de ska ha orsakats av statlig verksamhet som påbörjats före den 1 juli 1969 och där-efter bedrivits efter den tidpunkten. I sådana fall tar SGU fullt historiskt ansvar utan tidsbegränsning och även för sanering som inte anses skäligen enligt MB.⁵⁸ Ansvaret omfattar inte verksamhet som staten har bedrivit i bolagsform.⁵⁹

3.3 Kartläggningar och kostnadsskattningar

SGU har identifierat ett antal områden vilka har förorenats av statlig verksamhet som inte längre finns kvar, s.k. statligt förorenade områden (SFO-objekt). Av dessa har SGU hänfört 151 områden till riskklass 1 och 2. Det är inte klarlagt om samtliga de objekt som SGU ansvarar för och har identifierat finns med i länsstyrelsernas databas över förorenade områden (EBH-stödet). SGU bedömer att det sannolikt finns ett mindre antal SFO-objekt som ännu inte har identifierats.⁶⁰

SGU:s kostnader för sanering av SFO-objekt har varierat mellan ca 17 och 54 mnkr per år under 2011–2015. De sammanlagda kostnaderna under perioden uppgår till ca 147 mnkr. För arbetet med bidragsfinansierade förorenade områden (BFO) har SGU:s kostnader för utredningar och sanering varierat mellan ca 8 och 79 mnkr per

⁵⁴ Naturvårdsverkets anslag 1:4 Sanering och återställning av förorenade områden.

⁵⁵ MÖD 2010:18 och MÖD 2010:24. Se faktarutan i avsnitt 1.3.

⁵⁶ Naturvårdsverket (2015), *Rättspraxis för förorenade områden En utredning av effekterna*, Rapport 6678, s. 11.

⁵⁷ E-post från Naturvårdsverket 2016-06-15.

⁵⁸ Intervju med SGU 2016-01-27 och 2016-05-02. SGU (2008), *Objekt som förorenats av en statlig organisation som inte längre finns kvar*, dnr 04-2222/2008, s. 6 f.

⁵⁹ SGU, *Handläggningsordning SFO*, 2014-02-25.

⁶⁰ Intervju med SGU 2016-01-27.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

år under samma period. De sammanlagda kostnaderna för BFO under perioden uppgick till ca 210 mnkr.⁶¹

SGU har budgeterat framtida utgifter för sanering av SFO-objekt till 230 mnkr för 2017–2019.⁶²

I årsredovisningen för 2015 redovisar SGU skattade framtida utgifter för sanering och återställning. För objekt där s.k. åtgärdsförberedande utredning har avslutats och det enligt myndigheten finns tillräckligt underlag för att skatta framtida utgifter, redovisar SGU en avsättning med ca 0,6 mnkr. För objekt där utredningar har påbörjats men där åtgärdsförberedande utredningar inte har avslutats och det därmed föreligger betydande osäkerhet kring framtida utgifter, redovisar SGU en ansvarsförbindelse i intervallet 250–350 mnkr.⁶³

3.4 Prioriteringsgrunder för sanering

3.4.1 Prioriteringsgrunder för sanering med statligt bidrag

Systemet med statliga bidrag för efterbehandling bygger på att kommunerna söker bidrag för sanering hos länsstyrelserna. Länsstyrelserna gör en regional prioritering av de aktuella områdena och kan söka bidrag hos Naturvårdsverket.

Utgångspunkten för bidrag enligt förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningskador och statsbidrag för sådant avhjälpande, är att det p.g.a. föroreningar behövs för att avhjälpa eller förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.⁶⁴ Sedan den 1 juli 2016 kan prövningen av ansökan om bidrag även avse den särskilda del av anslaget för efterbehandling som är avsedd för mark som ska användas för bostadsbyggande. Utifrån detta ska hänsyn tas till föroreningsens farlighet och nivå, spridningsrisk, omgivningens känslighet och skyddsvärde samt samlad risk för människors hälsa eller miljön. Om ansökan avser bidrag för avhjälpande av mark där kommunen har åtagit sig att detaljplanera för bostadsbyggande, ska hänsyn också tas till bostadsbehovet i kommunen och det antal bostäder som bidraget möjliggör.⁶⁵

⁶¹ Intervju med SGU 2016-05-02.

⁶² Ibid.

⁶³ SGU 2015, *Årsredovisning 2015*, s. 61 och s. 67 f.

⁶⁴ 2 § förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningskador och statsbidrag för sådant avhjälpande.

⁶⁵ 8 § och 8 a § förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningskador och statsbidrag för sådant avhjälpande.

Naturvårdsverket tog 2014 fram en nationell plan med principer för den närmare prioriteringen av bidrag och planen uppdaterades i augusti 2016.

Principer för prioritering enligt Naturvårdsverkets nationella plan⁶⁶

Den grundläggande förutsättningen är att ett förorenat område innebär en risk för människors hälsa eller miljön. I första hand kan områden i riskklass 1 och 2 få bidrag. Riskbedömningen avser påverkan ur kort (3 år) och långt (100–1000 år) perspektiv.

Riskerna delas in i tre undergrupper: 1. Akuta och allvarliga risker för miljö och människors hälsa, 2. Långsiktiga risker för miljö och människors hälsa och 3. Samverkande risker för miljö och människors hälsa.

För den del av anslaget 1:4 som får användas till bidrag till efterbehandling av mark för bostadsbyggande (sedan den 1 juli 2016), krävs att ytterligare förutsättningar är uppfyllda:

1. Exploateringsprojektet får inte vara ekonomiskt bärkraftigt utan bidragsfinansiering.
2. Det måste föreligga ett reellt behov av bostäder.
3. Det ska i princip finnas en detaljplan för bostadsändamål.
4. Det förorenade området ska tillhöra riskklass 1, 2 eller 3.

Om grundförutsättningarna är uppfyllda prioriteras objekt enligt olika urvalskriterier:

- Bidrag till förorenade områden där det finns dom, föreläggande eller annat beslut om efterbehandling och där statligt bidrag är nödvändigt för verkställigheten. Kriteriet omfattar även objekt som åtgärdas genom frivillig överenskommelse.
- Främjande av teknikutveckling.
- Färdigställande av initerade eller pågående saneringsprojekt.
- För den del av anslaget 1:4 som sedan den 1 juli 2016 får användas för bidrag till efterbehandling av mark för bostadsbyggande gäller ytterligare urvalskriterier, t.ex. att ju fler bostäder som planeras på ett område desto högre prioritet ges området.
- Objekt som möjliggör att eventuellt kvarvarande del av det årliga anslaget kan utnyttjas fullt ut.

Prioriteringarna i den nationella planen utgick tidigare (innan planen uppdaterades i augusti 2016) inte från exploateringstryck. Den reviderade nationella planen utgår även från exploateringstryck för bostäder för den del av Naturvårdsverkets anslag 1:4 som får användas i detta syfte. För huvuddelen av anslaget gäller dock fortfarande att prioriteringarna uteslutande utgår från risker för människors hälsa eller miljön. Enligt myndigheten kan kriterierna teknikutveckling och färdigställande av projekt omfatta samhällsekonomiska aspekter.⁶⁷ Statligt finansierade saneringar har dock hittills haft en låg innovationsgrad.⁶⁸

⁶⁶ Naturvårdsverket (2016), *Nationell plan för fördelning av statliga bidrag för efterbehandling av förorenade områden*, Rapport 6720, s. 13 f.

⁶⁷ E-post från Naturvårdsverket 2016-04-15. E-post från Naturvårdsverket 2016-09-19.

⁶⁸ Naturvårdsverket (2016), skrivelse 2016-04-07, *Lägesbeskrivning av arbetet med efterbehandling av förorenade områden 2015*, Dnr NV-00819-16, s. 14.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

SGU:s arbete med bidragsfinansierade saneringar sker enligt riktlinjerna och prioriteringarna i Naturvårdsverkets nationella plan. SGU:s egna prioriteringar av dessa objekt regleras enligt SGU:s handläggningsordning. Om SGU får fler förfrågningar än vad myndigheten kan åta sig p.g.a. personella begränsningar, ska prioritering ske utifrån en samlad bedömning av olika faktorer.⁶⁹

3.4.2 Prioriteringsgrunder för områden som förorenats av statlig verksamhet

SGU disponerar en del av Naturvårdsverkets anslag 1:4 för sanering av områden som förorenats av statlig verksamhet men där den statliga organisation som orsakat föroreningen inte finns kvar. För år 2016 uppgår SGU:s del till 90 mnkr.

Huvuddelen av de inledda saneringarna prioriteras utifrån de högsta riskklasserna enligt MIFO-modellen. Därutöver prioriteras områden där tillsynsmyndigheter har framfört, oftast genom förelägganden, att sanering ska ske. SGU prioriterar även objekt där det finns ett delat ansvar med annan verksamhetsutövare än staten. Omfattningen av saneringar styrs av den aktuella markanvändningen.⁷⁰

3.5 Sammanfattande iakttagelser

- Under 2014 bedrevs åtgärder vid 41 områden och under 2015 åtgärder vid 53 områden med statligt bidrag för sanering. Enligt Naturvårdsverket skulle det krävas ett omfattande arbete att skilja ut vilka av dessa åtgärder som avsåg områden som förorenats av statlig verksamhet.
- SGU har identifierat 151 områden med riskklass 1 eller 2 vilka förorenats av statlig verksamhet som inte längre finns kvar.
- SGU tar ansvar för sanering av områden som förorenats av statlig verksamhet som påbörjats före den 1 juli 1969 och därefter pågått efter den tidpunkten men inte längre finns kvar. I sådana fall tar SGU fullt ansvar utan tidsbegränsning bakåt.
- Prioriteringarna för anslaget för bidrag till sanering av förorenade områden bygger främst på att områdena innebär risk för människors hälsa eller miljö. Ändringar i rättspraxis från 2010 innebär enligt Naturvårdsverket att fler förorenade områden än tidigare kommer att behöva statliga bidrag för att sanering ska kunna genomföras.
- Huvuddelen av de saneringar som finansieras genom SGU:s del av anslaget för efterbehandling prioriteras utifrån de högsta riskklasserna. Därutöver prio-

⁶⁹ Intervju med SGU 2016-01-27, intervju med SGU 2016-05-02. Bland faktorer som ingår i bedömningen återfinns att objekt är juridiskt eller tekniskt komplicerade, att man kan dra nytta av samarbete med andra aktörer, att nya tekniska lösningar kan utvecklas och tillämpas och att sanering medför övrig samhällsnytta. SGU (2011), *Bilaga till handläggningsordning BFO, SGU:s prioriteringsgrunder i arbetet med förorenade områden som är bidragsfinansierade*.

⁷⁰ Intervju med SGU 2016-05-02. SGU (2014) *Handläggningsordning SFO*, 2014-02-25.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

riterar SGU områden där sanering initierats av miljötillsynsmyndighet eller där det finns ett delat ansvar med annan verksamhetsutövare.

4 Områden som hanteras av Trafikverket

4.1 Aktörer och deras finansiering av sanering

Trafikverket innehar ett stort antal förorenade områden. Myndighetens åtgärder som anknyter till statens miljöansvar inom transportområdet får enligt riksdagen finansieras genom myndighetens anslag 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur. Regeringen har i Trafikverkets regleringsbrev anvisat anslagsposten 11.1 Trimning⁷¹, effektivisering samt miljöinvesteringar för sådana utgifter.⁷² För 2016 uppgår anslagsposten till ca 3,1 mdkr. Anslagsposten finansierar även sanering av förorenade områden i bolag som bildats vid bolagisering av Luftfartsverket, Vägverket Produktion, Banverket och Statens järnvägar. Trafikverket har också stora utgifter för sanering i samband med större projekt enligt infrastrukturplanen. De finansieras genom en annan del av Trafikverkets anslag 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur.

4.2 Ansvar för sanering

Trafikverkets ansvar för sanering eller bekostande av sanering av förorenade områden följer dels av miljöbalkens (MB) regler om verksamhetsutövares eller fastighetsägares ansvar, dels av bestämmelser i myndighetens instruktion.

Utifrån instruktionen ansvarar Trafikverket för avhjälpandeåtgärder enligt MB för föreningar från flygplatsverksamhet som bedrivits av Luftfartsverket och verksamhet som bedrivits av Vägverket, Banverket och Statens järnvägar.⁷³

Trafikverket ansvarar utifrån instruktionen också för den s.k. statliga miljögarantin. Den avser statens ansvar för den historiska miljöskulden eller det miljöansvar som

⁷¹ Trafikverket använder begreppet trimningsåtgärder för att beteckna utvecklingsinsatser upp till en kostnad av 100 mkr i syfte att användningen av det befintliga transportsystemet ska bli mer effektiv, säker och hållbar. Trafikverket (2015), Underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018–2029, *Trimningsåtgärder – för bättre tillgänglighet, säkerhet, miljö och hälsa*, 2015-11-30, TRV 2015/42946, s. 5. Exempel på trimningsåtgärder är sanering av förorenade områden och olika trafiksäkerhetsåtgärder som cykelbanor och mitträcken.

⁷² E-post från Näringsdepartementet 2016-09-12 och e-post från Trafikverket 2016-09-21. Enligt Näringsdepartementet är utgifter för sanering av förorenade områden till sin karaktär inte trimningsåtgärder, men regeringen har av praktiska skäl anvisat denna anslagspost för den typen av åtgärder.

⁷³ 7 § första stycket förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

regleras i vissa avtal om bolagisering av flera olika statliga verksamheter.⁷⁴ De verksamheter som bolagiserats respektive de bolag⁷⁵ som i dagsläget omfattas av den statliga miljögarantin är:

- Flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket: Berört bolag är främst Swedavia AB. Efter bolagiseringen har Swedavia AB:s flygplatsverksamhet förändrats bl.a. genom att ett antal flygplatser har sålts till helt externa parter.⁷⁶ Statens rättigheter och skyldigheter enligt miljögarantin gäller enligt Trafikverket mot nya ägare av de flygplatser som Swedavia AB har sålt.⁷⁷
- Statens järnvägar: De berörda bolagen är EuroMaint AB, Green Cargo AB, ISS TraffiCare AB, Jernhusen AB, RPL Rail Parts Logistics AB, SJ AB, AB Swedcarrier⁷⁸, Swemaint AB, TGOJ AB, TrainMaint AB, Train Tech Engineering Sweden AB och Unigrig AB.
- Vägverket Produktion: Berört bolag är Svevia AB.
- Banverket Produktion: Berört bolag är Infranord AB.

Vissa av de berörda bolagen har efter bolagisering sålts helt eller delvis till icke statliga ägare, eller är sedan tidigare icke statligt ägda.⁷⁹

4.2.1 Ansvar för föroreningar på områden förvaltade av Trafikverket

För områden där den förorenande verksamheten har pågått efter den 30 juni 1969, utgår Trafikverket med hänvisning till rättspraxis från följande i fråga om myndighetens ansvar för sanering av äldre föroreningar:⁸⁰

- Om föroreningen har uppkommit före 1960 tar Trafikverket inget ansvar.
- Om föroreningen har uppkommit mellan den 1 januari 1960 och 30 juni 1969 tar Trafikverket ett jämkat ansvar motsvarande halva saneringskostnaden.
- Om föroreningen har uppkommit från och med den 1 juli 1969 tar Trafikverket fullt ansvar för sanering.

⁷⁴ 7 § andra stycket förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

⁷⁵ De flesta bolagen bildades i samband med bolagiseringarna. Andra bolag berörs på så sätt att staten överlät verksamhet till dessa i samband med bolagiseringen. E-post från Trafikverket 2016-05-13.

⁷⁶ Örnköldsviks Airport, Sundsvall Timrå Airport, Ängelholm Helsingborg Airport, Göteborg City Airport, Jönköpings Airport, Skellefteå Airport, Kalmar Airport och Norrköpings Airport. E-post från Swedavia 2016-09-14, e-post från Swedavia AB 2016-09-16.

⁷⁷ E-post från Trafikverket 2016-09-19.

⁷⁸ Swedcarrier AB fusionerades 2009 in i Jernhusen AB.

⁷⁹ Bolag som sålts helt eller delvis till icke statliga ägare är ISS TraffiCare AB, Unigrig AB, Swemaint AB. De övriga icke statligt ägda bolagen är TGOJ AB, Train Tech Engineering Sweden AB och RPL Rail Part Logistics AB. E-post från Trafikverket 2016-05-13, intervju med Näringsdepartementet 2016-05-23.

⁸⁰ Intervju med Trafikverket 2016-02-15. Rättsfallen från Miljööverdomstolen (MÖD 2010:18 och MÖD 2010:24) utgår från hela årtal.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

- I saneringsprojekt där kostnaden för efterbehandling understiger 10 mnkr tar Trafikverket sedan 2014 fullt ansvar, även för äldre föreningar.⁸¹

För de föreningar som Trafikverket inte tar ansvar för, hänvisar myndigheten till att de får hanteras inom Naturvårdsverkets anslag för bidrag till efterbehandling. Trafikverket anger att begränsningarna i ansvaret har stor ekonomisk betydelse för myndigheten eftersom en stor del av föreningarna är gamla.⁸²

4.2.2 Ansvar för föreningar som omfattas av miljögarantin

Bolagiseringsavtalen rörande Statens järnvägar och Vägverket Produktion är enligt Trafikverket svårtolkade i fråga om omfattningen av miljögarantin. Avtalen har föranlett många förhandlingar mellan Trafikverket och de berörda bolagen. För bolagiseringsavtalet rörande Statens järnvägar har Trafikverket och Jernhusen AB kommit överens om ett tolkningsavtal.⁸³ Trafikverket har inte sett behov av att upprätta separata överenskommelser med övriga bolag som omfattas av det bolagiseringsavtalet. Myndigheten bedömer ansvaret för den historiska miljöskulden och dess omfattning i samband med att dessa bolag riktar anspråk mot Trafikverket.⁸⁴ Trafikverket och Svevia AB har tecknat en överenskommelse om gemensam tolkning av bolagiseringsavtalet rörande Vägverket Produktion.⁸⁵

Trafikverket bedömer att statens ansvar för föreningar är obegränsat bakåt i tiden, förutsatt att föreningarna har uppkommit före respektive bolagisering. Det är enligt myndigheten tydligast i fråga om avtalet om Statens järnvägar. För bolag som omfattas av övriga bolagiseringsavtal är det enligt Trafikverket inte helt tydligt att myndighetens och därmed statens ansvar ska gälla utan tidsbegränsning bakåt i tiden. Trafikverket bedömer dock att det är mest ändamålsenligt att hela ansvaret utan tidsbegränsning bakåt ligger på myndigheten.⁸⁶

Det finns inte någon tidpunkt för preskription i något av bolagiseringsavtalen. Om en förening uppkommit innan bolagiseringstidpunkten ansvarar staten för den oavsett när i tiden efter bolagiseringstidpunkten som anspråket på ersättning framställs av respektive bolag.⁸⁷

⁸¹ För sanering som sker inom projekt vilka avser byggande och underhåll av infrastruktur (inte trimningsåtgärder) bedömer Trafikverket att det ofta tar ansvar för sanering utan tidsbegränsning. E-post från Trafikverket 2016-09-19 och e-post från Trafikverket 2016-09-21. Myndigheten har dock inte följt upp kostnaderna för sanering i sådana projekt, se avsnitt 4.3.1.

⁸² Intervju med Trafikverket 2016-02-15. Skriftligt underlag från Trafikverket inför intervju 2016-02-15.

⁸³ Intervju med Trafikverket 2016-02-15.

⁸⁴ E-post från Trafikverket 2016-05-04.

⁸⁵ E-post från Trafikverket 2016-09-12.

⁸⁶ E-post från Trafikverket 2016-05-26.

⁸⁷ Ibid.

Enligt Trafikverket är staten ansvarig för den historiska miljöskulden avseende föroreningar som uppkommit före bolagisering även om aktier i bolagen säljs till icke statlig ägare. Miljögarantin gäller fullt ut för flygplatser som Swedavia AB säljer. För fastigheter eller verksamheter som överläts av de övriga bolagen som omfattas av miljögarantin, gäller det ansvar som följer av gällande lagstiftning.⁸⁸

4.3 Kartläggningar och kostnadsskattningar

4.3.1 Områden som förvaltas av Trafikverket

Kartläggningar av förorenade områden

Trafikverket förvaltar mer än 25 000 fastigheter. På många av dessa finns föroreningar i mark och grundvatten.⁸⁹ Hittills har Trafikverket identifierat ca 3 900 förorenade områden, varav 3 700 är s.k. punktkällor.⁹⁰ En mindre del av de förorenade områdena ingår i länsstyrelsernas databas (EBH-stödet).⁹¹

Det totala antalet förorenade områden som Trafikverket ansvarar för har inte kartlagts, men det kan röra sig om upp till en tiondel av det totala antalet förorenade områden i Sverige. Enligt Trafikverket kommer det ta mycket lång tid att uppnå miljöbalkens åtgärdskrav för alla föroreningar som myndigheten ansvarar för.⁹² I januari 2016 hade ca 100 områden sanerats. Sanering kan också behöva ske i investeringsprojekt för väg och järnväg.⁹³

Trafikverkets prioriteringsskala är annorlunda utformad än MIFO-modellen. Enligt myndigheten är det därmed komplicerat att ange hur dess förorenade områden förhåller sig till riskklasserna i MIFO. Trafikverket bedömer att ca 80 av myndighetens kartlagda förorenade områden skulle kunna motsvaras av riskklass 1 och ca 700 av riskklass 2 i MIFO.⁹⁴

Trafikverkets arbete med inventering och undersökning av förorenade områden som förvaltas av myndigheten har hittills fokuserat på föroreningar från järnvägsverksamhet. Hittills har Trafikverket inventerat drygt 75 procent av järnvägsområdena. Endast en bråkdel av de förorenade områdena från flygplats- och vägverksamheterna har inventerats. I en handlingsplan 2016 anger Trafikverket att inventering

⁸⁸ Intervju med Trafikverket 2016-02-15, e-post från Trafikverket 2016-09-23.

⁸⁹ Trafikverket, Rutinbeskrivning *Försäljning av förorenat område – tillämpning av 2 och 10 kap. miljöbalken m.m.*, 2011-08-19, TDOK 2011:331, s. 1.

⁹⁰ Trafikverkets årsredovisning för 2015, s. 34. Myndigheten definierar punktkälla som "ett förorenat område som kan avgränsas geografiskt".

⁹¹ Skriftligt underlag från Trafikverket inför intervju 2016-02-15.

⁹² Trafikverket (2015), *Trafikverkets miljörapport 2014*, 2015-03-31, TRV 2015:053, s. 5.

⁹³ Intervju med Trafikverket 2016-02-15.

⁹⁴ E-post från Trafikverket 2016-05-09.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

ska ha genomförts senast 2020 av återstående järnvägsområden och platser där flygplats- och vägverksamhet bedrivits. Senast 2027 ska myndigheten ha genomfört översiktliga undersökningar av samtliga punktkällor och genomfört pilotstudier avseende diffusa föroreningar vid järnvägs- och väganläggningar. För de objekt där det bedöms nödvändigt kommer Trafikverket därefter genomföra detaljerade undersökningar, riskbedömningar och efterbehandling. En del av dessa åtgärder kommer sannolikt att genomföras fram till 2027, men huvuddelen troligen efter 2027.⁹⁵

Skattningar av kostnader för sanering

Trafikverket har inte följt upp myndighetens faktiska kostnader för sanering av förorenade områden, men har påbörjat ett arbete för att kunna göra detta.⁹⁶ Den totala kostnaden för sanering av ett enskilt område kan enligt Trafikverkets skattning variera mellan 0,1 mnkr och 100 mnkr.⁹⁷ Riksrevisionen har bett Trafikverket att beräkna kostnaderna för sanering genom s.k. trimningsåtgärder av förorenade områden. Enligt myndighetens skattning uppgick kostnaderna till 100 mnkr 2010 och sjönk 2011 till 30 mnkr. Därefter var kostnaderna i stort sett oförändrade till 2015 då de ökade till 80 mnkr. Den totala kostnaden för perioden 2010–2015 skattas till 300 mnkr.⁹⁸

Regeringens fastställelsebeslut om den nationella planen för transportsystemet 2014–2025 anger en ram på totalt 7,8 mdkr till miljöåtgärder i befintlig infrastruktur.⁹⁹ I Trafikverkets förslag till indikativ ram ingår trimningsåtgärder avseende förorenade områden med ca 1,3 mdkr.¹⁰⁰ Trafikverket har i ett underlag för den nationella planen 2018–2029 skattat kostnaden för trimningsåtgärder på förorenade områden till 1,6 mdkr.¹⁰¹ Kostnaden avser åtgärder som Trafikverket ansett rimliga att genomföra under kommande planperiod, inte kostnaden för det samlade saneringsbehovet. Syftet med ökningen från 1,3 till 1,6 mdkr är att öka ambitionsnivån något och inte enbart arbeta reaktivt.¹⁰²

⁹⁵ Trafikverket, *Handlingsplan för det fortsatta arbetet med att säkra kunskapen om förorenade områden*, 2016-01-27, TRV 2015/5220, s. 2. E-post från Trafikverket 2016-05-09 och 2016-09-19.

⁹⁶ Intervju med Trafikverket 2016-02-15. E-post från Trafikverket 2016-05-09.

⁹⁷ Trafikverket (2015), *Underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018–2029, Trimningsåtgärder – för bättre tillgänglighet, säkerhet, miljö och hälsa*, 2015-11-30, TRV 2015/42946, s. 15 f.

⁹⁸ E-post från Trafikverket 2016-05-09.

⁹⁹ I detta ingår åtgärdsgrupperna buller och vibrationer, förorenade områden, landskap samt vatten. E-post från Trafikverket 2016-09-23.

¹⁰⁰ E-post från Trafikverket 2016-09-23.

¹⁰¹ Trafikverket (2015), *Underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018–2029, Trimningsåtgärder – för bättre tillgänglighet, säkerhet, miljö och hälsa*, 2015-11-30, TRV 2015/42946, s. 15 f.

¹⁰² E-post från Trafikverket 2016-05-24.

Trafikverket genomför även saneringar i större investeringsprojekt, ofta genom utgrävning av områden som behövs för anläggningar. Om de utgrävda massorna innehåller föroreningar innebär detta en sanering. Åtgärderna finansieras inom investeringsprojekten och inte genom anslagsposten för bl.a. trimningsåtgärder. För enskilda projekt med stora utgrävda jordmassor kan kostnaderna för hantering av föroreningar vara betydande. Trafikverket har dock hittills inte följt upp kostnaden för sanering i större investeringsprojekt och anger att det därför inte går att skatta hur stor del av projektkostnaderna som avser föroreningar.¹⁰³

4.3.2 Förorenade områden som omfattas av miljögarantin

Trafikverket har inte kartlagt hur många förorenade områden som omfattas av miljögarantin i de berörda bolagen. Myndigheten har hittills inte heller följt upp de faktiska kostnaderna för sanering som omfattas av miljögarantin. Myndigheten anger att den saknar ett konto eller liknande för detta.¹⁰⁴ Riksrevisionen har därför bett Trafikverket att skatta de faktiska kostnaderna för miljögarantin för perioden 2010–2015. Kostnaderna har varierat mellan 20 och 40 mnkr per år under perioden och uppgår totalt till 150 mnkr.¹⁰⁵

Enligt Näringsdepartementet gjordes en del skattningar av framtida utgifter för sanering inför eller efter bolagiseringen. Vid bolagiseringen av Luftfartsverket reglerades i ramavtalet en avsättning på 35 mnkr för vissa återstående kostnader enligt en tidigare miljöinventering.¹⁰⁶ Inför bolagiseringen av Vägverket Produktion (senare Svevia AB) skattade Vägverket schablonmässigt kostnaderna för efterbehandling till ca 200 mnkr.¹⁰⁷ Svevia AB anger att vid bolagiseringen gjordes en kostnadsuppskattning på 500–600 mnkr för föroreningar i mark, vatten och byggnader orsakade av staten på bolagets fastigheter.¹⁰⁸

Jernhusen AB gjorde 2007 överslagsräkningar och skattade då omfattningen av bolagets miljöskuld till ca 1 mdkr. Enligt bolaget har beräkningen stora osäkerheter.¹⁰⁹

4.3.3 Trafikverkets medverkan i hanteringen och bolagens anspråk på ersättning enligt miljögarantin

Miljögarantin berör ett stort antal förorenade områden, stora kostnader och har enligt Trafikverket en stor potentiell påverkan på anslagsposten som finansierar åtgärderna enligt garantin. Myndigheten behöver få information om områden som

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Intervju med Trafikverket 2016-02-15, e-post från Trafikverket 2016-06-23.

¹⁰⁵ E-post från Trafikverket 2016-05-09.

¹⁰⁶ Intervju med Näringsdepartementet 2016-05-23.

¹⁰⁷ Prop. 2008/09:23 s. 13.

¹⁰⁸ E-post från Svevia AB 2016-06-08.

¹⁰⁹ E-post från Jernhusen AB 2016-06-01.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

kan omfattas av miljögarantin, för att få en uppfattning om nivån på den latenta miljöskulden och att åstadkomma ett jämnt inflöde av anspråk enligt garantin.¹¹⁰ Vissa av bolagen har bett Trafikverket att medverka i hanteringen av föreningarna i större utsträckning än i dag. Trafikverket har dock inte tagit ställning till detta.¹¹¹ Enligt Trafikverket skulle en ökad medverkan ha flera fördelar, t.ex. ökad kostnadseffektivitet och besparingar, större möjligheter att långsiktigt hantera ersättningarna, medverkan i bolagens prioriteringar, bättre möjligheter att säkerställa att rätt åtgärder genomförs samt kunskapsöverföring mellan projekt i bolagen och mellan bolagens och Trafikverkets projekt.¹¹²

Hittills har ett fåtal bolag gjort anspråk på utbetalningar från miljögarantin och majoriteten av ärendena avser Svevia AB. Se tabellen nedan.

Tabell Antal handlagda ärenden enligt miljögarantin hos Trafikverket, år 2011–2015

År	Svevia AB	Jernhusen AB	Swedavia AB	EuroMaint AB	SweMaint AB	Summa
2011	0*	4	4	2	0	10
2012	39*	6	3	3	1	52
2013	28	7	2	2	0	39
2014	184	0	4	1	2	191
2015	241	18	3	1	0	263
Totalt	492	35	16**	9	3	555

Källa: Trafikverket

* Trafikverket betalade 2011 och ev. 2012 ut ersättningar för flera ärenden i taget utan granskning och dessa ingår därför inte i tabellen.

** Swedavia AB anger att bolaget har lämnat in åtta ansökningar under perioden. Trafikverkets uppgift på 16 ärenden kan bero på att även t.ex. samrådsförfaranden registreras som ärenden.

4.3.4 Trafikverkets redovisning av kostnader för sanering

Trafikverket har inte följt upp kostnader för sanering av vare sig områden som myndigheten förvaltar eller av områden som omfattas av statens miljögaranti.

Trafikverket har en restriktiv princip för när avsättningar för sanering av områden som förvaltas av myndigheten ska göras i redovisningen. Myndigheten gör avsättningar för sanering och finansierar åtgärderna via anslaget först när en tillsynsmyndighet inkommit med föreläggande om sanering eller skadeståndskrav ställts av

¹¹⁰ Intervju med Trafikverket 2016-02-15. Skriftligt underlag från Trafikverket inför intervju 2016-02-15.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² E-post från Trafikverket 2016-05-09.

tredje man.¹¹³ Trafikverket redovisar, som ansvarsförbindelse i årsredovisningen, det formella ansvaret för avhjälpande av miljöskador enligt instruktionen samt för förorening eller skada enligt vissa bolagiseringsavtal. Myndigheten redovisar inte omfattningen av dess förorenade områden eller någon skattning av framtida utgifter för sanering.¹¹⁴

Trafikverket har inte inventerat eller undersökt tillräckligt många förorenade områden för att tillförlitligt kunna beräkna framtida utgifter för sanering, trots att de kan avse mycket stora belopp. Riksrevisionens årliga revision har därför rekommenderat Trafikverket att utföra undersökningar för att utveckla redovisningen av saneringskostnader och få överblick över förorenade områden. Enligt Trafikverket kan det inte tillförlitligt beräkna kostnader för framtida sanering, men avser att under 2016 bygga upp tillräcklig kunskap för detta.¹¹⁵

Trafikverket har t.o.m. 2015 inte planerat eller budgeterat för saneringskostnader enligt miljögarantin. Fr.o.m. 2016 ska en treårig budgetering genomföras, men arbets sätt för detta återstår att utarbeta.¹¹⁶

I slutet av 2015 träffade Jernhusen AB och Trafikverket en överenskommelse om tolkning av ramavtalet om bolagisering av Statens järnvägar. I samband med detta översände Jernhusen en lista på förväntade saneringar av bolagets större förorenade områden de följande tre åren. Listan avser ärenden som förväntades uppgå till totalt 340 mnkr. Trafikverket har bokfört 340 mnkr som en avsättning.¹¹⁷

När det gäller skadeståndsanspråk som kan bekostas genom miljögarantin, redovisar Trafikverket dessa i myndighetens avsättning för skadeståndsanspråk. Anspråken har riktats mot Swedavia AB och avser ersättning för buller och PFAS-föroreningar vid olika flygplatser, främst Arlanda och Landvetter. Den del som avser ersättningsanspråk för PFAS uppgår till ca 32 mnkr.¹¹⁸

Trafikverket har framfört att principen om kostnadsmässig anslagsavräkning, som innebär att kostnader anslagsavräknas i samband med att avsättning görs, kan medföra stora och svårprognostiserade engångsbelastningar av anspråk enligt miljögarantin på myndighetens anslag. Enligt myndigheten har anslaget inte förstärkts för att klara åtagandet enligt miljögarantin.¹¹⁹

¹¹³ Intervju med Trafikverket 2016-02-15. E-post från Trafikverket 2016-09-12.

¹¹⁴ Trafikverkets årsredovisning 2015 s. 33.

¹¹⁵ E-post från Trafikverket 2015-12-16.

¹¹⁶ Trafikverket, skriftligt underlag inför intervju 2016-02-15, s. 9.

¹¹⁷ Jernhusen AB (2015), *Miljögarantiärenden*, 2015-09-02. E-post från Jernhusen AB 2016-09-12, e-post från Trafikverket 2016-09-19.

¹¹⁸ E-post från Trafikverket 2016-05-04.

¹¹⁹ Trafikverket, skriftligt underlag inför intervju 2016-02-15, s. 6.

4.3.5 Kunskapsläge och kompetens

Enligt Trafikverket kan arbetet med förorenade områden effektiviseras och myndigheten har identifierat ett antal begränsningar för arbetet. De gäller kunskapsläget, att stora saneringsprojekt är tidskrävande samt att projekten kräver tillgång till kvalificerad personal. Trafikverket har bristfällig kunskap om vilka föroreningsproblem som finns, hur stora de kan vara och vilka åtgärder som bör genomföras. Tillgången till kvalificerad personal är enligt myndigheten begränsad. Det kommer krävas ett omfattande arbete bara för att nå upp till kunskapskravet i MB. Det kan också göras en del effektivitetsförbättringar i genomförandet av projekten, bl.a. saknas ambitionsnivåer och mål för arbetet.¹²⁰

Trafikverket har beslutat två handlingsplaner om hantering av förorenade områden. Den ena planen syftar till att säkra kunskapen om dessa områden och den andra syftar till att etablera arbetssätt som säkrar riskhanteringen av dessa. Planerna innefattar ett antal olika åtgärder. Trafikverket har avsatt resurser i verksamhetsplanen för 2017–2021 för att genomföra planerna.¹²¹

4.4 Prioriteringsgrunder för sanering

4.4.1 Områden som förvaltas av Trafikverket

Trafikverkets prioriteringsskala är en utgångspunkt för myndighetens prioriteringar av sanering. Förenklat beskriver Trafikverket inplaceringen av enskilda objekt i skalan som en bedömning av sannolikheten för att en förorening ska spridas till och exponeras för ett skyddsobjekt (t.ex. en dricksvattenbrunn) och konsekvensen av att en sådan exponering sker. Därefter sker mindre justeringar för att samordna objekt geografiskt, inom spårområden för att samordna med andra spårarbeten samt för att beakta andra behov (t.ex. fastighetsförsäljning).¹²²

Enligt Trafikverkets internrevision saknar myndigheten en överordnad strategi för i vilken ordning och omfattning som åtgärder mot föroreningar bör vidtas utifrån MB:s krav. Det finns bara ett beslut, fattat på lägsta möjliga chefsnivå, med vissa grundläggande principer för hanteringen.¹²³ Trafikverket anger att det behöver ta fram riktlinjer för prioritering och att det har antagit handlingsplaner för detta.¹²⁴

¹²⁰ E-post från Trafikverket 2016-05-09.

¹²¹ E-post från Trafikverket 2016-05-09, e-post från Trafikverket 2016-05-27, e-post från Trafikverket 2016-06-23.

¹²² E-post från Trafikverket 2016-05-09.

¹²³ Trafikverket, internrevisionen, revisionsrapport *Hantering av markförorening*, 2015-08-12, TRV 2015/5220, s. 11.

¹²⁴ E-post från Trafikverket 2016-05-09, e-post från Trafikverket 2016-05-27, e-post från Trafikverket 2016-09-12.

I de flesta fall där Trafikverket inleder saneringsåtgärder har de initierats genom föreläggande eller hot om föreläggande från tillsynsmyndighet eller av krav från tredje man. För åren 2010–2012 och 2014–2015 har Trafikverket inlett saneringsåtgärder i sammanlagt 61 fall. 51 av dessa, motsvarande ca 84 procent, initierades genom föreläggande etc. och 10 initierades frivilligt av Trafikverket. För de enskilda åren under dessa perioder varierade andelen saneringar som skulle vidtas utifrån föreläggande etc. mellan ca 77 och 100 procent. I fråga om inledande av inventeringar och undersökningar har Trafikverket i 95 av 140 fall, motsvarande ca 67 procent, genomfört sådana åtgärder frivilligt.¹²⁵

4.4.2 Områden ägda av bolag som omfattas av statens miljögaranti

Trafikverket har hittills inte granskat bolagens prioriteringar av sanering av objekt som omfattas av miljögarantin. Enligt myndigheten måste man förhålla sig till avtalen och betala ut ersättning enligt dem. Trafikverket har hittills granskat bolagens riskbedömningar utifrån bolagens ansökningar. Om bolagets bedömning anger en för hög eller för låg risk eller om dess föreslagna åtgärd för riskreducering är felaktig, kan Trafikverket avslå ansökan eller justera ned det ansökta beloppet. Bolaget kan också rätta ansökan. Enligt Trafikverket är det inte så vanligt att de av bolagen ansökta beloppen justeras ned. Myndigheten skattar att 80 procent av ansökningarna beviljas utan justering, men har inte följt upp hur stor del av de sökta beloppen som justeras ned.¹²⁶

Utgifter för sanering av både Trafikverkets områden och de områden som omfattas av miljögarantin finansieras genom anslagsposten Trimning, effektivisering samt miljöinvesteringar. När utrymmet på anslagsposten minskar måste Trafikverket prioritera om verksamhet. Det behöver dock inte innebära att det är andra saneringsåtgärder som nedprioriteras. I stället kan andra åtgärder nedprioriteras, t.ex. bulleråtgärder eller trafiksäkerhetsåtgärder.¹²⁷

Enligt Näringsdepartementet kan det inte uteslutas att det finns en risk för att Trafikverket prioriterar ned sanering av myndighetens områden p.g.a. anspråk enligt miljögarantin. Hos bolagen som omfattas av miljögarantin kan det finnas incitament som gör att prioriteringarna blir annorlunda än Trafikverkets.¹²⁸

¹²⁵ E-post från Trafikverket 2016-05-09 och 2016-06-17. För 2013 har Trafikverket inte separerat uppgifter om antalet saneringar som vidtagits efter föreläggande respektive frivilligt.

¹²⁶ Skriftligt underlag från Trafikverket inför intervju 2016-02-15, e-post från Trafikverket 2016-05-27.

¹²⁷ E-post från Trafikverket 2016-05-27.

¹²⁸ Intervju med Näringsdepartementet 2016-05-23.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

- Trafikverket bedömer att det kommer ta lång tid att uppnå kunskapskravet enligt miljöbalken. Myndigheten har hittills kartlagt ca hälften av de ca 8 000 förorenade områden som den bedömer att den ansvarar för. Trafikverket känner inte till antalet förorenade områden som omfattas av miljögarantin.
- Trafikverket har inte följt upp de faktiska kostnaderna för sanering av myndighetens förorenade områden eller av områden som omfattas av miljögarantin.
- Trafikverket har t.o.m. 2015 inte planerat eller budgeterat för saneringskostnader enligt miljögarantin. Fr.o.m. 2016 ska det ske en treårig budgetering, men arbetssätt för detta återstår att utarbeta.
- Trafikverket har en restriktiv inställning till sanering av äldre föroreningar på myndighetens områden. Där den förorenande verksamheten har pågått efter den 30 juni 1969, utgår Trafikverket från de principer som har etablerats genom rättspraxis. Därmed tar myndigheten inte ansvar för avhjälpande om föroreningen har uppkommit före 1960. Om föroreningen har uppkommit mellan den 1 januari 1960 och 30 juni 1969 begränsar Trafikverket ansvaret till halva saneringskostnaden. Om föroreningen har uppkommit från och med den 1 juli 1969 tar Trafikverket fullt ansvar för sanering. För saneringskostnader under 10 mnkr tar Trafikverket numera fullt ansvar för äldre föroreningar.
- Sanering som Trafikverket inte tar ansvar för kan i sådana fall bekostas endast genom Naturvårdsverkets anslag för statliga bidrag till efterbehandling och enligt de prioriteringar som gäller för sådana bidrag.
- Trafikverket bedömer att statens ansvar för äldre föroreningar på områden som omfattas av miljögarantin är obegränsat bakåt i tiden. Detta under förutsättning att föroreningarna uppkommit före bolagisering.
- Trafikverkets redovisningsmässiga hantering av utgifter för sanering av dess områden är uteslutande tillsynsdriven, dvs. avsättning och anslagsavräkning sker enbart p.g.a. föreläggande eller hot om detta från tillsynsmyndigheter.
- I de flesta fall där Trafikverket inleder saneringsåtgärder har dessa initierats av tillsynsmyndighets föreläggande, hot om detta eller krav från tredje man.
- Trafikverket har hittills inte granskat bolagens prioriteringar av sanering i fråga om förorenade områden som omfattas av miljögarantin.
- Sanering av både Trafikverkets områden och områden som omfattas av miljögarantin finansieras genom anslagsposten Trimning, effektivisering samt miljöinvesteringar. När utrymmet på anslagsposten minskar till följd av utbetalningar av ersättning enligt miljögarantin, måste Trafikverket därför prioritera ned andra åtgärder som finansieras genom anslagsposten.

5 Områden som hanteras av Försvarsmakten och Fortifikationsverket

5.1 Aktörer och deras finansiering av sanering

5.1.1 Försvarsmaktens finansiering av sanering

Försvarsmakten disponerar ett stort antal förenade områden. Verksamheten bedrivs inom anläggningar och på mark som hyrs av Fortifikationsverket.

Försvarsmaktens hantering av förenade områden finansieras genom förvaltningsanslaget. För 2016 har avsättning för framtida saneringsutgifter gjorts med 25 mnkr.¹²⁹ Myndigheten har i årsredovisningen 2015 gjort en avsättning för skadestånd för PFAS-föreningar med ca 59 mnkr.¹³⁰

5.1.2 Fortifikationsverkets finansiering av sanering och röjning

Fortifikationsverket förvaltar Sveriges försvarsfastigheter. Myndigheten upplåter 79 procent av sin uthyrda yta åt Försvarsmakten.¹³¹ Fortifikationsverkets driftorganisation utövar kontroll av och driftåtgärder på ca 6 500 byggnader, 4 700 försvarsanläggningar och 373 000 hektar mark.¹³²

Ungefär 184 000 hektar mark utgörs av aktiva övnings- och skjutfält, medan 15 000 hektar fält är under avveckling.¹³³ Fälten innehåller ofta stora mängder OXA, vilket begränsar användningsområdet för marken efter avveckling. Enligt Generalläkaren omfattar områden med OXA ofta även miljöföreningar. Så länge fälten inte röjs för OXA förhindras även sanering av föreningarna.¹³⁴

Fortifikationsverkets verksamhet är avgiftsfinansierad genom hyresintäkter. Myndigheten har även intäkter från försäljning av försvarsfastigheter. De totala intäkterna uppgick under 2015 till ca 3,2 mdkr.¹³⁵

Ekonomistyrningsverket (ESV) diskuterade 2013 fördelningen av kostnader för sanering av föreningar och röjning av OXA mellan Försvarsmakten och Fortifikations-

¹²⁹ Försvarsmaktens årsredovisning 2015, s. 121.

¹³⁰ E-post från Försvarsmakten 2016-05-30. I delårsbokslutet 2016 uppgår avsättningen till 74 mnkr, se avsnitt 5.3.1.

¹³¹ Fortifikationsverkets årsredovisning 2015, s. 25.

¹³² Fortifikationsverkets webbplats <http://fortifikationsverket.se/sv/fastighetsforvaltning/Drift-underrhall/#>, besökt 2016-06-30.

¹³³ Fortifikationsverket (2013), *Miljöutredning 2013*, s. 29.

¹³⁴ Intervju med Generalläkaren 2016-02-18.

¹³⁵ Fortifikationsverkets årsredovisning 2015, s. 21.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

verket. Enligt ESV bör det utvecklas en modell där framtida sanerings- och återställningskostnader belastar Försvarsmaktens budget under den tid som verksamheten pågår. En osäkerhetsfaktor som enligt ESV behöver tas om hand i en sådan modell är det delade ansvaret mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten för alla åtgärder vid avveckling.¹³⁶

5.2 Ansvar för sanering

5.2.1 Ansvarsfördelning i fråga om sanering av föroreningar

Principen för fördelning av ansvar för avhjälpande av föroreningar på försvarsfastigheter är att Försvarsmakten ansvarar för föroreningar som uppkommit inom dess verksamhet. Fortifikationsverket ansvarar för föroreningar som uppkommit inom förvaltningen av fastigheterna.¹³⁷

Försvarsmaktens ansvar för sanering av förorenade områden

Militära föroreningar uppkommer exempelvis när man skjuter och spränger, men kan även utgöras av brandsläckningsskum eller av spill från drivmedel.¹³⁸ Försvarsmaktens ansvar för sanering regleras dels genom miljöbalkens (MB) regler om verksamhetsutövarens ansvar, dels genom 5 a § i instruktionen.¹³⁹

Ansvar för avhjälpande av föroreningssskador i 5 a § förordningen med instruktion för Försvarsmakten

Försvarsmakten ska, utöver vad som följer av miljöbalken och i den utsträckning myndighetens resurser medger det, avhjälpa föroreningssskador

1. på fastigheter som avvecklats till följd av riksdagens eller regeringens beslut om reduktion av Försvarsmaktens organisation, och
2. i enlighet med Försvarsmaktens inventering av förorenade områden som orsakats av tidigare militär verksamhet.

Försvarsmakten ska vid avhjälpande enligt första stycket 1 prioritera åtgärder på fastigheter som kan antas ha ett inte obetydligt marknadsvärde. Innan beslut om avhjälpande fattas ska samråd ske med Fortifikationsverket.

Regleringen i 5 a § är enligt Riksrevisionen oklar i fråga om såväl vilka fastigheter som avses som hur långtgående ansvaret är. Riksrevisionen har frågat Försvarsmakten och Försvarsdepartementet om vilka fastigheter som omfattas enligt 5 a § första stycket 1 och vad som avses med uttrycket "utöver vad som följer av miljöbalken" i första stycket i samma paragraf. Försvarsmakten anger att regeln är svårtolkad, men

¹³⁶ Ekonomistyrningsverket (2013), *Överlåtelse av försvarsfastigheter och fastställande av avkastningskrav – underlag till Försvarsfastighetsutredningen*, (ESV 2013:33).

¹³⁷ Försvarsmakten och Fortifikationsverket (2007), *Överenskommelse mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket: Övergripande inriktning, förutsättningar, beslutsordning och samarbetsformer*, 2007-11-26.

¹³⁸ Intervju med Försvarsmakten 2016-01-28.

¹³⁹ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

att den bör tolkas mot bakgrund av riksdagens försvarsbeslut från 2004. Ett stort antal förband med tillhörande övnings- och skjutfält lades då ned. Syftet var enligt Försvarsmaktens tolkning att underlätta en snabb försäljning av mark som skulle avvecklas. Lydelsen uppstod först i försvarsbeslutet 2004 och infördes därefter i myndighetens regleringsbrev. Sedan fördes regleringen över till instruktionen. Enligt Försvarsmakten är det oklart varför regleringen kvarstår i instruktionen, men myndigheten har inte tagit upp frågan med Försvarsdepartementet.¹⁴⁰ Försvarsdepartementet anger att det saknas förarbeten till den aktuella regleringen. Enligt departementet är det Försvarsmaktens uppgift att tolka regleringen i instruktionen.¹⁴¹

En begränsning av Försvarsmaktens ansvar enligt 5 a § är att avhjälpande av föroreningsskador ska ske i den utsträckning myndighetens resurser medger det. Enligt Fortifikationsverket har Försvarsmakten inte tillräckliga resurser för saneringar, vilket enligt Fortifikationsverket medför att avyttringar av fastigheter och fält som är under avveckling fördröjs.¹⁴² Även Generalläkaren anger att saneringsinsatser ibland försenas p.g.a. att Försvarsmakten inte har tillräckliga medel för sanering.¹⁴³

Försvarsmakten tar fullt ansvar för föroreningar som uppkommit före den 1 juli 1969 eftersom myndigheten lever med arvet från hundratals år av militär verksamhet.¹⁴⁴

Fortifikationsverkets ansvar för sanering av förorenade områden

Fortifikationsverket är verksamhetsutövare avseende fastighetsförvaltning och har ansvar för föroreningar från fasta installationer på försvarsfastigheter, t.ex. brandsläckningssystem. Vidare ansvarar myndigheten för föroreningar som är kopplade till driften av försvarsfastigheter, t.ex. från panncentraler och avloppsanläggningar, samt för andra föroreningar inom själva regementsområdena vilka inte Försvarsmakten ansvarar för.¹⁴⁵

Fortifikationsverket tar ansvar för äldre föroreningar som uppkommit före den 1 juli 1969 på fastigheter som myndigheten förvaltar. Detta gäller även föroreningar som föregångaren Fortifikationsförvaltningen orsakat.¹⁴⁶

Flera överenskommelser mellan myndigheterna

Försvarsmakten och Fortifikationsverket har slutit flera överenskommelser om ansvaret för sanering av förorenade områden och även för röjning av OXA. Huvud-

¹⁴⁰ Intervju med Försvarsmakten 2016-01-28.

¹⁴¹ Intervju med Försvarsdepartementet 2016-05-18.

¹⁴² E-post från Fortifikationsverket 2016-06-14.

¹⁴³ Intervju med Generalläkaren 2016-02-18.

¹⁴⁴ Intervju med Försvarsmakten 2016-01-28.

¹⁴⁵ Intervju med Generalläkaren 2016-04-27.

¹⁴⁶ E-post från Fortifikationsverket 2016-06-15.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

överenskommelsen från 2007 anger att Försvarsmakten ansvarar för verksamhetsrelaterade miljöbelastningar och Fortifikationsverket för miljöbelastningar som är en följd av fastighetsförvaltningen.¹⁴⁷

Under 2015 slöts en delöverenskommelse om bl.a. efterbehandling av förorenade områden,¹⁴⁸ som anger att efterbehandling sker enligt reglerna i MB. I fråga om prioriteringar av saneringsåtgärder utgår överenskommelsen från den oklara regleringen i 5 a § i Försvarsmaktens instruktion.

5.2.2 Ansvarsfördelning i fråga om röjning av OXA

Det finns oklarheter i ansvarsfördelningen mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten när det gäller röjning av OXA. Det saknas i dag en uttrycklig författningsreglering av vilken myndighet som ansvarar för detta.¹⁴⁹

För aktiva övnings- och skjutfält tar Försvarsmakten ansvar för s.k. riskreducerande åtgärder och röjning av OXA.¹⁵⁰

För övnings- och skjutfält som är under avveckling är det principiellt Fortifikationsverket som ansvarar för röjning av OXA.¹⁵¹ Fortifikationsverket anger dock att det finns fortsatta osäkerheter som myndigheten inte råder över avseende rättsläge, ansvarsförhållanden, belastningsförhållanden och riskacceptans.¹⁵² Enligt Fortifikationsverket har ansvaret inom staten tidigare varit oklart för andra skador som uppkommit till följd av OXA än miljöskador. Fortifikationsverket anger att myndigheten och Försvarsmakten numera har en ensad syn om att den myndighet som vid tillfället har eller har haft rådighet över platsen också har det skadeståndsrättsliga ansvaret. Myndigheterna har kommit överens om att ansvaret övergår från Försvarsmakten till Fortifikationsverket under den tid som Fortifikationsverket vidtar riskreducerande åtgärder enligt myndighetens OXA-strategi. Det måste dock göras en bedömning i varje enskilt fall.¹⁵³

¹⁴⁷ Försvarsmakten och Fortifikationsverket (2007), *Överenskommelse mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket: Övergripande inriktning, förutsättningar, beslutsordning och samarbetsformer*, 2007-11-26.

¹⁴⁸ Försvarsmakten och Fortifikationsverket (2015), *Efterbehandling av förorenade områden och rivning*, 2015-09-04, s. 3.

¹⁴⁹ E-post från Fortifikationsverket 2016-06-14.

¹⁵⁰ Intervju med Försvarsmakten 2016-01-28.

¹⁵¹ Intervju med Fortifikationsverket 2015-12-02.

¹⁵² Fortifikationsverket (2014), *Strategi för omställning av före detta övningsmark till andra samhällsändamål, där marken kan förmodas innehålla oexploderad ammunition (Strategi OXA)*, s. 1. Med belastningsförhållanden torde avses faktisk förekomst av OXA på berörd mark.

¹⁵³ E-post från Fortifikationsverket 2016-06-14.

5.2.3 Begränsningar i användningen av överskott från försäljning

En av Fortifikationsverkets uppgifter är att sälja försvarsfastigheter som sägs upp av Försvarsmakten. Fortifikationsverkets regleringsbrev styr användningen av överskottet från avyttring av övnings- och skjutfält och andra försvarsfastigheter:

Ändamål för användning av överskott enligt Fortifikationsverkets regleringsbrev

1. De intäkter som uppstår vid försäljning av försvarsfastigheter i enlighet med statsmakternas fattade försvarsbeslut får myndigheten disponera för att betala sådana kostnader som uppstår till följd av avveckling av lokaler, mark och anläggningar. Överskottet får inte användas till den miljösanering som Försvarsmakten enligt miljöbalken är skyldig att bekosta i egenskap av verksamhetsansvarig.
2. Myndigheten får behålla överskott från försäljningar av övnings- och skjutfält inklusive byggnadsobjekt, överskott av skogsbruk och arrenden, samt uthyrning och övriga nyttjanderätter av övnings- och skjutfält under avveckling för att bekosta avveckling av fält som varken kan avyttras eller användas, avveckling av riskarrenden eller inlösen av mark, t.ex. inom inarrenderade riskområden, avveckling och förvaltning av fält som är under försäljning, förädling och avyttring av fält, samt metod- och teknikutveckling för hantering av oexploderad ammunition.¹⁵⁴

Regleringsbrevet anger inte tydligt om överskott från försäljningar får användas till sanering av föroreningar som Fortifikationsverket ansvarar för. Enligt myndigheten får överskottet dock användas för sanering av sådana föroreningar på objekt som ska avyttras. Däremot får överskottet inte användas för att sanera föroreningar orsakade av Fortifikationsverket på fastigheter som fortfarande hyrs ut till Försvarsmakten.¹⁵⁵ Enligt Finansdepartementet har frågan om användning av överskott från försäljning av försvarsfastigheter till sanering av Fortifikationsverkets miljöföroreningar inte varit aktuell, eftersom myndigheten har uppgett till departementet att förekomsten av sådana föroreningar är mycket begränsad.¹⁵⁶

Fortifikationsverket ser behov av att i mindre omfattning kunna använda överskott från försäljningar till sanering av föroreningar orsakade av Försvarsmakten, i de fall bristande ekonomiska resurser hos Försvarsmakten medför att objekt inte kan avyttras. Fortifikationsverket betonar att överskottet är en ändlig resurs som i första hand ska nyttjas till avyttring av objekt och övnings- och skjutfält.¹⁵⁷ Överskottet skulle inte räcka till sanering av PFAS-förorenade områden.¹⁵⁸

Kostnader för röjning av OXA är inte uttryckligen reglerade i regleringsbrevet. Enligt Fortifikationsverket omfattar dock punkt 2 samtliga kostnader för omställning

¹⁵⁴ Regleringsbrev för Fortifikationsverket 2016, 2015-12-18, undantag från det ekonomiska regelverket p.1 och 2.

¹⁵⁵ E-post från Fortifikationsverket 2016-08-17.

¹⁵⁶ E-post från Finansdepartementet 2016-06-03.

¹⁵⁷ E-post från Fortifikationsverket 2016-08-08.

¹⁵⁸ E-post från Fortifikationsverket 2016-06-14.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

av övnings- och skjutfält till annan samhällsnyttig verksamhet, inklusive kostnader för röjning av OXA.¹⁵⁹

Fortifikationsverkets ackumulerade överskott från fastighetsförsäljningar motsvarade 514 mnkr under 2015. Den del som enligt punkt 2 i regleringsbrevet får användas till bl.a. avveckling av fält och till metod- och teknikutveckling för hantering av OXA uppgick till 211 mnkr.¹⁶⁰ Under 2015 använde myndigheten 6 mnkr av den delen av överskottet till bl.a. sanering och metodutveckling på övnings- och skjutfält. Under 2014 utnyttjades 23 mnkr för sådana åtgärder.¹⁶¹

5.3 Kartläggningar och kostnadsskattningar

5.3.1 Försvarsmaktens kartläggning av föreningar

Försvarsmakten gjorde under 1990-talet en kartläggning av de förorenade områden som myndigheten då disponerade. Eftersom det saknades vägledning för kartläggning användes riskklassindelningen i Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas branschkartläggning av olika civila industribranscher. Detta kan ha medfört att Försvarsmaktens områden generellt sett tilldelades för låg riskklass utifrån dagens krav.¹⁶² I dagsläget har nära 2 200 potentiellt förorenade områden identifierats.¹⁶³ Enligt Försvarsmakten går det inte att ange exakt hur många områden som har sanerats. Myndigheten genomför för närvarande en övergripande genomgång och kvalitetssäkring av uppgifterna i registret.¹⁶⁴ Riskklasserna ska på sikt revideras. Försvarsmaktens riskbedömningar av sådana områden genomförs enligt Naturvårdsverkets riktlinjer.¹⁶⁵

Försvarsmakten skattar att PFAS-haltigt skum använts vid ca 25 större brandövningsplatser, vid 25–30 flygbaser, vid incidenter och haverier, i bergtrum, samt vid övningar utanför brandövningsplatser. Enligt myndigheten är det inte enbart vid de större brandövningsplatserna som grundvattnet innehåller förhöjda PFAS-halter. Myndigheten betonar att det i dag saknas en utvecklad metod för att sanera PFAS-förorenade områden. I dag vidtas åtgärder som rening av uppumpat vatten genom kolfilter eller tillhandahållande av dricksvatten på annat sätt.¹⁶⁶

¹⁵⁹ E-post från Fortifikationsverket 2016-04-29.

¹⁶⁰ Fortifikationsverkets årsredovisning 2015 s. 98.

¹⁶¹ Fortifikationsverkets årsredovisning 2015, s. 46 f., Fortifikationsverkets årsredovisning 2014 s. 42.

¹⁶² Intervju med Generalläkaren 2016-02-18.

¹⁶³ Försvarsmakten, *Beskrivning av Försvarsmaktens arbete med förorenade områden, underlag till årsredovisning 2015*, 2016-01-14.

¹⁶⁴ E-post från Försvarsmakten 2016-04-29.

¹⁶⁵ E-post från Försvarsmakten 2016-05-30, intervju med Försvarsmakten 2016-01-28.

¹⁶⁶ E-post från Försvarsmakten 2016-05-13.

Uppgifterna om förorenade områden i Försvarsmaktens register har inte inrapporterats till länsstyrelsernas databas över förorenade områden (EBH-stödet). Orsaken är bl.a. att många uppgifter är sekretessbelagda. Naturvårdsverket begärde 2012 att Försvarsmakten skulle undersöka möjligheten att överföra uppgifter om myndighetens förorenade områden till länsstyrelsernas databas. Försvarsmakten ska på sikt pröva detta. Arbetet bedöms ta lång tid.¹⁶⁷

Försvarsmaktens skattningar av kostnader för sanering

Försvarsmakten har för 2016–2023 gjort avsättningar med sammanlagt 140 mnkr för framtida utgifter för sanering av förorenade områden. Beloppet är skattat utifrån gjorda saneringar under 2008–2015. Kostnaderna för 2008–2009 är dock inte tillförlitliga. Avsättningen utgår från myndighetens finansiella förmåga att genomföra sanering, inte från det samlade saneringsbehovet.¹⁶⁸

Försvarsmaktens framtida utgifter för PFAS-förorenade områden kommer att uppgå till betydande belopp. Myndigheten framhåller att den inte har kunnat skatta kostnaden för hela problematiken med PFAS och att kostnaderna för skadestånd och sanering kommer variera kraftigt från plats till plats.¹⁶⁹ Enbart i fråga om skadestånd har Försvarsmakten dock gjort avsättningar med betydande belopp. I delårsbokslutet 30 juni 2016 uppgår avsättningarna för skadestånd avseende PFAS-föroreningar vid tre flygflottiljer till följande belopp:¹⁷⁰

- Tullinge 25 mnkr
- Luleå 15 mnkr
- Ronneby 34 mnkr

Beloppen indikerar att det totalt kan handla om betydande kostnader för skadestånd och sanering eftersom brandsläckningsskum använts vid ett stort antal platser, exempelvis vid 25 större brandövningsplatser och 25–30 flygbaser.

5.3.2 Fortifikationsverkets kartläggning av OXA och föroreningar

Fortifikationsverket kartlägger för närvarande områden med förekomst av OXA. Arbetet är ett led i genomförandet av myndighetens strategi för OXA som beslutades hösten 2014. Kartläggningen beräknas vara klar inom ca 5–10 år.¹⁷¹ En handlingsplan utarbetas för varje fält och ska omfatta uppgifter om utbredning av OXA, grundvattenförhållanden samt Försvarsmaktens klassificeringsrapport och verksamhetsbeskrivning. Fortifikationsverkets register ska även innehålla information om genomförda röjningar och saneringar. Fält som avvecklats och sålts före 1994

¹⁶⁷ Intervju med Försvarsmakten 2016-01-28.

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ E-post från Försvarsmakten 2016-05-30.

¹⁷⁰ E-post från Försvarsmakten 2016-09-12.

¹⁷¹ Intervju med Fortifikationsverket 2015-12-02. E-post från Fortifikationsverket 2016-04-29.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

eller innan projektet startade omfattas inte, eftersom det saknas dokumentation om sådana fält.¹⁷²

Inget övnings- och skjutfält får enligt Fortifikationsverket säljas förrän handlingsplanen för det aktuella fältet är klar. Dock kan delar av fälten säljas varefter de fått klartecken.¹⁷³ Fortifikationsverket anger att fält med förekomst av OXA i princip inte ska kunna överlätas.¹⁷⁴

Fortifikationsverket anger att det har kontroll på föroreningar orsakade av myndigheten. Myndigheten har ett register som innefattar kända föroreningar i byggnader, men saknar kännedom om hur många förorenade fastigheter som myndigheten disponerar totalt och hur många som har sanerats.¹⁷⁵ Enligt Generalläkaren har Fortifikationsverket inte kartlagt förorenade områden. Det gäller t.ex. föroreningar i marken innanför stängslet på regementsområden.¹⁷⁶ Fortifikationsverket har inte heller kartlagt PFAS-föroreningar på nedlagda flygfält eller platser där myndigheten haft fasta brandsläckningsinstallationer. Generalläkaren har därför begärt en åtgärdsplan av Fortifikationsverket för PFAS-föroreningar som Fortifikationsverket ansvarar för.¹⁷⁷

Fortifikationsverkets skattningar av kostnader för röjning av OXA

Fortifikationsverket anger att framtida kostnader för röjning av OXA inte går att beräkna i dag. Myndigheten saknar komplett dokumentation över hur mycket och vilken OXA som förekommer. De framtida kostnaderna påverkas enligt Fortifikationsverket också av att olika typer av mark kräver olika metoder för röjning, av osäkerhet om de framtida användningsområdena för marken samt av vilken teknik och kompetens för röjning som kommer att vara tillgänglig framöver.¹⁷⁸ Först när övnings- och skjutfält har bedömts enligt samtliga tre steg i OXA-strategin, är det enligt myndigheten möjligt att prognostisera statens framtida kostnader och intäkter.¹⁷⁹

Fortifikationsverket arbetar med att ta fram en prognosmodell för statens framtida kostnader och intäkter avseende avveckling av övnings- och skjutfält med förekomst

¹⁷² Intervju med Fortifikationsverket 2015-12-02.

¹⁷³ E-post från Fortifikationsverket 2016-04-29.

¹⁷⁴ Intervju med Fortifikationsverket 2015-12-02.

¹⁷⁵ E-post från Fortifikationsverket 2016-04-29. E-post från Fortifikationsverket 2016-06-14.

¹⁷⁶ Generalläkaren utgår i sin tillsyn från att fastighetsägaren ska ha kunskap om vilka föroreningar som finns inom dess fastigheter. Intervju med Generalläkaren 2016-04-27.

¹⁷⁷ Intervju med Generalläkaren 2016-02-18.

¹⁷⁸ Fortifikationsverket (2016), *Årsredovisning 2015*, s. 46. E-post från Fortifikationsverket 2016-10-14.

¹⁷⁹ Det första steget innebär kartläggning av aktuella områden, det andra innebär att möjlig ny markanvändning identifieras och i det tredje steget görs en kostnads-nyttoanalys. E-post från Fortifikationsverket 2016-10-14.

av OXA. Myndigheten utgår från tre fält med olika stor förekomst av OXA.¹⁸⁰ Kostnaderna är beroende av bl.a. ambitionsnivå, framtida användningsområden, tidigare verksamhet och terrängförhållanden.¹⁸¹

Fortifikationsverket anser att det inte är tekniskt eller ekonomiskt möjligt att uppnå nolltolerans för förekomst av OXA. De potentiella kostnaderna för att uppnå detta på områden som planeras för avveckling har tidigare bedömts uppgå till miljardbelopp.¹⁸²

Hittills har en s.k. totalröjning ned till 2 meters djup av ett område med OXA genomförts i Sverige, avseende 25 hektar av Myrans skjutfält i Falun. Kostnaderna uppgick till ca 52 mnkr. Delar av fältet har sålts till kommunen och får bl.a. användas till skogsbruk, betesmark, parkering och friluftsliv. Försäljningsintäkten täckte inte kostnaden för röjning och andra skyddsåtgärder.¹⁸³

5.3.3 Ett okänt men troligen betydande antal objekt har inte kartlagts

Under främst 1980-talet avvecklades ett stort antal objekt vilka inte fördes över till Fortifikationsverket när myndigheten bildades 1994. Det närmare antalet är okänt. Enligt Generalläkaren handlar det om såväl mindre som större objekt. Många lämnades i befintligt skick och har med tiden vattenfylts. Generalläkaren bedömer att ett betydande antal objekt har avvecklats på ett icke miljömässigt säkert sätt, enligt dagens krav. Det är oklart vilken myndighet som är ansvarig för att kartlägga och sanera dessa.¹⁸⁴ Försvarsmakten instämmer i Generalläkarens uppfattning, men framhåller samtidigt att kraven på sanering var mer diffusa innan MB trädde i kraft 1999.¹⁸⁵

5.3.4 Kunskapsläge och kompetens

Försvarsmakten och Fortifikationsverket använder ofta konsulter för kartläggning och sanering. Enligt Fortifikationsverket köper myndigheten sådana tjänster eftersom den saknar dels personal med kompetens om sanering, dels utrustning som krävs.¹⁸⁶ Enligt Generalläkaren förekommer det att konsulter gör onödigt omfattande provtagningar inför sanering, vilket innebär att resurser riskerar att inte användas

¹⁸⁰ Intervju med Fortifikationsverket, 2015-12-02.

¹⁸¹ E-post från Fortifikationsverket 2016-04-29.

¹⁸² Fortifikationsverket (2013), *Miljöutredning 2013*, s. 29.

¹⁸³ E-post från Fortifikationsverket, 2016-06-14.

¹⁸⁴ Intervju med Generalläkaren 2016-04-27.

¹⁸⁵ E-post från Försvarsmakten 2016-05-30.

¹⁸⁶ E-post från Fortifikationsverket, 2016-06-14.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

effektivt.¹⁸⁷ Försvarsmakten bedömer att generellt sett bör begränsade resurser läggas på inledande utredningar av föroreningar och mer resurser bör läggas på närmare utredningar när det är dags att påbörja sanering.¹⁸⁸

5.4 Prioriteringsgrunder för sanering

5.4.1 Försvarsmaktens prioriteringsgrunder för sanering

Försvarsmakten prioriterar generellt sett saneringsinsatser utifrån en sammanvägning av faktorer utan inbördes rangordning. Bland dessa faktorer ingår hälsa och miljö, avveckling av verksamhet, försäljning av mark, krav från nya fastighetsägare, kostnad för efterbehandling samt olika avtalsöverenskommelser. Sanering av skjutbanor tillhör de högst prioriterade områdena. Generalläkaren kan efter inspektion av förband förelägga förbandet att genomföra sanering.¹⁸⁹

I dagsläget prioriterar Försvarsmakten dock områden med PFAS-föroreningar, eftersom dessa fortfarande inventeras och det finns risk för att människor exponeras genom dricksvattnet. Försvarsmakten anger att Försvarsdepartementet inte haft synpunkter på myndighetens prioriteringar i fråga om sanering.¹⁹⁰ Enligt departementet har det inte haft invändningar mot att PFAS-föroreningar prioriterats.¹⁹¹ Även Generalläkaren har accepterat att PFAS-föroreningar för närvarande prioriteras av Försvarsmakten, men framhåller att det finns andra områden med akuta föroreningar som också skulle behöva saneras.¹⁹² Försvarsmakten betonar att sanering sker i den utsträckning myndighetens resurser medger, dvs. i enlighet med myndighetens instruktion.¹⁹³

5.4.2 Fortifikationsverkets prioriteringsgrunder för sanering och röjning

Samhällsnytta och riskreducering för tredje man utgör Fortifikationsverkets viktigaste prioriteringsgrunder för sanering och röjning. Skydd för tredje man är dock överordnad andra prioriteringsgrunder vid avyttring. Inom ramen för arbetet med OXA-strategin utarbetas en prioriteringslista för röjning av områden med förekomst av OXA. Tätortsnära områden ligger högst på listan.¹⁹⁴

Möjligheten att avyttra avvecklade övnings- och skjutfält efter röjning av OXA beror enligt Fortifikationsverket på vad marken ska användas till och acceptabel risknivå

¹⁸⁷ Intervju med Generalläkaren 2016-02-18.

¹⁸⁸ E-post från Försvarsmakten 2016-05-30.

¹⁸⁹ Intervju med Försvarsmakten 2016-01-28.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Intervju med Försvarsdepartementet 2016-05-18.

¹⁹² Intervju med Generalläkaren 2016-02-18.

¹⁹³ E-post från Försvarsmakten 2016-09-12.

¹⁹⁴ E-post från Fortifikationsverket 2016-05-30.

för det aktuella fältet. Myndigheten har tagit upp frågan om risknivåer med Finansdepartementet, men har inte fått någon återkoppling. Fortifikationsverket har därför bitt Totalförsvarets forskningsinstitut att utreda frågan om acceptabla risknivåer. Utredningen är ännu inte färdig.¹⁹⁵

5.5 Sammanfattande iakttagelser

- Försvarsmaktens ansvar för avhjälpande av föroreningar regleras dels genom 10 kap. MB, dels genom 5 a § i myndighetens instruktion. Myndigheten anser att innebörden av bestämmelsen i instruktionen är oklar. Enligt Finansdepartementet är det myndighetens uppgift att tolka regleringen i instruktionen. Oklarheterna består såväl i vilka fastigheter som avses som hur långtgående ansvaret är.
- Det finns flera otydligheter och begränsningar i mellanhavandena mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket i fråga om sanering av föroreningar eller röjning av OXA på fastigheter som Försvarsmakten hyr eller har lämnat.
 - Myndigheternas överenskommelse 2015 anger att åtgärder för efterbehandling prioriteras med utgångspunkt i 5 a § i Försvarsmaktens instruktion, vars innebörd är oklar.
 - En begränsning i Försvarsmaktens ansvar för avhjälpande av föroreningar enligt 5 a § i instruktionen är att det gäller i den utsträckning myndighetens resurser medger.
 - Fortifikationsverket får enligt myndigheten använda överskott från försäljning till sanering av föroreningar som den orsakat på objekt som ska avyttras, men inte på objekt som fortfarande hyrs ut till Försvarsmakten. Enligt Finansdepartementet har Fortifikationsverket ännu inte tagit upp frågan om användning av överskottet.
 - Fortifikationsverket ser behov av att i mindre omfattning kunna använda överskottet till sanering av föroreningar som orsakats av Försvarsmakten i de fall där dess bristande ekonomiska resurser medför att objekt inte kan avyttras. Överskottet skulle inte räcka till sanering av PFAS-föroreningar.
 - Det finns oklarheter i ansvarsfördelningen mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten i fråga om röjning av OXA. I dag saknas uttrycklig författningsreglering av vilken myndighet som ansvarar för detta.
- Försvarsmakten tar ansvar för föroreningar som uppkommit före den 1 juli 1969, i den mån myndighetens finansiella och övriga resurser medger det. Fortifikationsverket tar ansvar för föroreningar som uppkommit före den 1 juli 1969 även om de är hänförliga till verksamhet som bedrivits av myndighetens föregångare Fortifikationsförvaltningen.

¹⁹⁵ Intervju med Fortifikationsverket 2015-12-02.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

- Ett betydande antal objekt som avvecklades före Fortifikationsverkets tillkomst har sannolikt inte avvecklats på ett miljömässigt säkert sätt utifrån dagens krav. Det är oklart vilken myndighet som är ansvarig för kartläggning och eventuell sanering av dessa objekt.
- Sanering av PFAS-förorenade områden är en stor framtida finansiell utmaning för Försvarsmakten. Røjning av områden med förekomst av OXA är en stor framtida finansiell utmaning för Fortifikationsverket.

6 Översikt om förorenade områden vid andra myndigheter och statligt ägda bolag

För att få en kompletterande bild av förorenade områden som ägs av staten eller har förorenats av statlig verksamhet har Riksrevisionen ställt ett antal frågor till 31 statliga myndigheter och bolag.¹⁹⁶ Frågorna avser förekomst av förorenade områden, riskklasser, kostnader för sanering samt behov av ytterligare undersökningar.

Generaliseringar utifrån svaren bör göras med försiktighet, bl.a. eftersom det kan finnas överlappningar mellan olika aktörers uppgifter och urvalet är gjort på kvalitativ grund.

6.1 Närmare beskrivning av frågorna

Frågorna avser om den statliga aktören innehar eller disponerar förorenade områden, hur många områden det handlar om, antal områden i riskklass 1 eller 2 enligt MIFO-klassificeringen, förekomst av kostnadsuppskattningar vad gäller framtida sanering samt eventuellt behov av ytterligare undersökningar för att få en rimlig uppfattning om förekomsten av förorenade områden och framtida utgifter för sanering. Samtliga aktörer som har fått frågeformuläret har besvarat det. Metoden beskrivs i avsnitt 1.4.2. och i bilaga 3 ges en mer utförlig sammanfattning av frågor och svar.

6.2 Sammanfattande iakttagelser från svaren

I detta avsnitt sammanfattas svaren från de tillfrågade myndigheterna och statligt ägda bolagen.

- Två tredjedelar av de tillfrågade myndigheterna och statligt ägda bolagen uppger att de innehar eller disponerar förorenade områden. Aktörerna har i varierande omfattning kartlagt områdena. I några fall saknar aktörerna kunskap om hur många förorenade områden de innehar eller disponerar.
- Majoriteten av aktörerna uppger att de har områden som kan klassificeras som riskklass 1 och/eller 2. I några fall har ingen bedömning av områdenas riskklass gjorts.

¹⁹⁶ Myndigheter: Försvarets materielverk, Kriminalvården, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Statens fastighetsverk, Svenska kraftnät, Sveriges lantbruksuniversitet. Bolag där staten har ett majoritetsägarande: Akademiska Hus AB, APL Apotek Produktion & Laboratorier AB, Arlandabanan Infrastructure AB, Green Cargo AB, Infranord AB, Jernhusen AB, LKAB, Post-Nord AB, SJ AB, Specialfastigheter Sverige AB, SSC Svenska rymdaktiebolaget, Statens bostadsomvandling AB, Sveaskog AB, Swedavia AB, AB Svensk Bilprovning, Svensk-Danska Broförbindelsen AB (Svedab), AB Svenska Spel, Svevia AB, Teracom Boxer Group AB, Vasallen AB, Vattenfall AB.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

- Ett fåtal aktörer bedöms ha genomfört mer noggranna beräkningar av kostnader för sanering. Majoriteten av aktörerna har antingen gjort skattningar som behöver uppdateras eller håller på att ta fram skattningar. Några aktörer har också gjort mer översiktliga bedömningar av kostnader. Tre av bolagen som omfattas av statens miljögaranti uppger att de inte har skattat kostnader, bl.a. med hänvisning till att staten ska täcka kostnader för sanering av de förorenade områden som övertogs vid bolagiseringen.
- De kostnadsskattningar som gjorts indikerar, med reservation för att det finns stora osäkerheter i beräkningarna, att det totalt sett kan handla om miljardbelopp för sanering av förorenade områden hos de tillfrågade myndigheterna och statligt ägda bolagen.
- Majoriteten av aktörerna anger att ytterligare undersökningar behövs för att få en rimlig uppfattning om förekomst av förorenade områden, samt om framtida kostnader för sanering.

Referenslista

Litteratur

Ekonomistyrningsverket (2013), *Överlåtelse av försvarsfastigheter och fastställande av avkastningskrav – underlag till Försvarsfastighetsutredningen*, (ESV 2013:33).

Finansdepartementet (2015), *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Ekonomistyrningsverket*.

Finansdepartementet (2015), *Regleringsbrev avseende budgetåret 2016 för Fortifikationsverket*.

Fortifikationsverket (2013), *Miljöutredning 2013*, 2013-05-14.

Fortifikationsverket (2014), *Strategi för omställning av före detta övningsmark till andra samhällsändamål, där marken kan förmodas innehålla oexploderad ammunition (Strategi OXA)*.

Fortifikationsverket (2015), *Fortifikationsverkets årsredovisning 2014*.

Fortifikationsverket (2016), *Fortifikationsverkets årsredovisning 2015*.

Försvarsmakten (2016), *Beskrivning av Försvarsmaktens arbete med förorenade områden, underlag till årsredovisning 2015*, 2016-01-14.

Försvarsmakten (2016), *Försvarsmaktens årsredovisning 2015*.

Försvarsmakten och Fortifikationsverket (2015), *Efterbehandling av förorenade områden och rivning*, 2015-09-04.

Försvarsmakten och Fortifikationsverket, *Överenskommelse mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket*, 2007-11-26.

Jernhusen AB (2015), *Miljögarantiärenden*, 2015-09-02.

Länsstyrelserna (2016), *Slutrapport över länsstyrelsernas inventeringsprojekt – Länsstyrelsernas inventering av förorenade områden mellan åren 1999 och 2015*.

Naturvårdsverket (1999), *Metodik för inventering av förorenade områden*, Naturvårdsverket rapport 4918.

Naturvårdsverket (2007), *Konsekvensanalys Giffri miljö delmål 6 och 7. Analys av nytt delmål samt föreslagna styrmedel för efterbehandling av förorenade områden*.

Naturvårdsverket (2008), författad av Rosén, L., Back, P-F, Soutokorva, Å., Söderqvist, T., Brodd, P., Grahn, L., *Kostnads-nyttoanalys som verktyg för prioritering av efterbehandlingsinsatser Metodutveckling och exempel på tillämpning*, Rapport 5836.

Naturvårdsverket (2009), *Riktvärden för förorenad mark Modellbeskrivning och tillämpning*, Rapport 5976.

Naturvårdsverket (2013), *Förslag till etappmål för efterbehandling av förorenade områden*, dnr NV-00336-13.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

- Naturvårdsverket (2014), *Nationell plan för fördelning av statliga bidrag för efterbehandling av förorenade områden*, Rapport 6617.
- Naturvårdsverket (2015), *Högfluorerade ämnen (PFAS) och bekämpningsmedel En sammantagen bild av förekomsten i miljön Redovisning av ett regeringsuppdrag*, Rapport 6709.
- Naturvårdsverket (2015), *Lägesbeskrivning av arbetet med förorenade områden*, 2015-04-28, dnr NV-03557-14.
- Naturvårdsverket (2015), *Rättspraxis för förorenade områden En utredning av effekterna*, Rapport 6678.
- Naturvårdsverket (2016), skrivelse 2016-01-28, *Nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenad mark*, dnr NV-0035-15.
- Naturvårdsverket (2016), skrivelse 2016-04-07, *Lägesbeskrivning av arbetet med efterbehandling av förorenade områden 2015*, Dnr NV-00819-16.
- Naturvårdsverket (2016), *Nationell plan för fördelning av statligt bidrag för efterbehandling av förorenade områden*, Rapport 6720.
- Regeringen (2016), kommittédirektiv 2016:32, *Enhetliga och effektiva system för miljötillsyn och sanktioner*.
- Regeringen (2016), *Årsredovisning för staten 2015*, skr. 2015/16:101.
- Regeringskansliet (2016), *Utredningen om spridning av PFAS-föreningar i dricksvatten (M 2015:B)*.
- Riksrevisionen (2015), *Riksrevisorernas årliga rapport 2015*.
- Sveriges geologiska undersökning (2008), *Objekt som förorenats av en statlig organisation som inte längre finns kvar*, dnr 04-2222/2008.
- SGU (2011), *Bilaga till handläggningsordning BFO, SGU:s prioriteringsgrunder i arbetet med förorenade områden som är bidragsfinansierade*.
- Sveriges geologiska undersökning (2014), *Handläggningsordning SFO*, 2014-02-25.
- Sveriges geologiska undersökning (2015), *Årsredovisning 2015*.
- Trafikverket (2011), *Rutinbeskrivning Försäljning av förorenat område – tillämpning av 2 och 10 kap. miljöbalken m.m.*, 2011-08-19, TDOK 2011:331.
- Trafikverket (2015), *Miljörapport 2014*, 2015-03-31, TRV 2015:053.
- Trafikverket, Internrevisionen (2015), *Revisionsrapport Hantering av markförorening*, 2015-08-12, TRV 2015/5220.
- Trafikverket (2015), *Underlagsrapport till Inriktningsunderlag 2018–2029, Trimningsåtgärder – för bättre tillgänglighet, säkerhet, miljö och hälsa*, 2015-11-30, TRV 2015/42946.
- Trafikverket (2016), *Årsredovisning 2015*.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Trafikverket (2016), *Handlingsplan för det fortsatta arbetet med att säkra kunskapen om förorenade områden*, 2016-01-27, TRV 2015/5220.

Trafikverket (2016), *Skriftligt underlag från Trafikverket inför intervju 2016-02-15*.

Trafikverket (2016), *Handlingsplan för att etablera arbetssätt som säkrar riskhanteringen av förorenade områden*, 2016-03-18, TRV 2015/5220.

Artiklar

Forslund, J., Samakovlis, E., Barregård, L., Vredin Johansson, M., 2009, *Does Remediation Save Lives? On the Cost of Cleaning Up Arsenic-Contaminated Sites in Sweden*, Konjunkturinstitutet, Working Paper No 108.

Vredin Johansson, M., Forslund, J., Johansson, P., Samakovlis, E., *Can we buy time? — Evaluation of the Swedish government's grant to remediation of contaminated sites*, Journal of Environmental Management, 92(4).

Intervjuer

Intervju med Fortifikationsverket 2015-12-02.

Intervju med Försvarsdepartementet 2016-05-18.

Intervju med Försvarsmakten 2016-01-28.

Intervju med Generalläkaren 2016-02-18.

Intervju med Generalläkaren 2016-04-27.

Intervju med Miljö- och energidepartementet 2016-05-10.

Intervju med Näringsdepartementet 2016-05-23.

Intervju med SGI 2016-02-01.

Intervju med SGU 2016-01-27.

Intervju med SGU 2016-05-02.

Intervju med Trafikverket 2016-02-15.

E-post

E-post från Finansdepartementet 2016-06-03.

E-post från Fortifikationsverket 2016-04-29.

E-post från Fortifikationsverket 2016-05-30.

E-post från Fortifikationsverket 2016-06-14.

E-post från Fortifikationsverket 2016-06-15.

E-post från Fortifikationsverket 2016-08-08.

E-post från Fortifikationsverket 2016-08-17.

STATENS FÖRENADE OMRÅDEN

E-post från Fortifikationsverket 2016-10-14.
E-post från Försvarsmakten 2016-04-29.
E-post från Försvarsmakten 2016-05-13.
E-post från Försvarsmakten 2016-05-30.
E-post från Försvarsmakten 2016-09-12.
E-post från Jernhusen AB 2016-06-01.
E-post från Jernhusen AB 2016-09-12.
E-post från Jernhusen AB 2016-09-19.
E-post från Naturvårdsverket 2016-04-15.
E-post från Naturvårdsverket 2016-06-15.
E-post från Naturvårdsverket 2016-08-26.
E-post från Naturvårdsverket 2016-09-05.
E-post från Naturvårdsverket 2016-09-19.
E-post från Näringsdepartementet 2016-09-12.
E-post från Svevia AB 2016-06-08.
E-post från Swedavia AB 2016-09-14.
E-post från Swedavia AB 2016-09-16.
E-post från Trafikverket 2015-12-16.
E-post från Trafikverket 2016-05-04.
E-post från Trafikverket 2016-05-09.
E-post från Trafikverket 2016-05-13.
E-post från Trafikverket 2016-05-24.
E-post från Trafikverket 2016-05-25.
E-post från Trafikverket 2016-05-26.
E-post från Trafikverket 2016-05-27.
E-post från Trafikverket 2016-06-17.
E-post från Trafikverket 2016-06-23.
E-post från Trafikverket 2016-09-12.
E-post från Trafikverket 2016-09-19.
E-post från Trafikverket 2016-09-21.
E-post från Trafikverket 2016-09-23.

Elektroniska källor

Fortifikationsverkets webbplats 2016-06-30,

<http://fortifikationsverket.se/sv/fastighetsforvaltning/Drift--underhall/#>.

Livsmedelsverkets webbplats, 2016-06-29,

<http://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/oonskade-amnen/miljogifter/pfas-poly-och-perfluorerade-alkylsubstanser/>.

Naturvårdsverket, webbplatsen miljömål.se, 2016-06-04:

<http://www.miljomal.se/Miljomalen/Alla-indikatorer/Indikatorsida/Fordjupning/?iid=56&pl=1&t=Land&l=SE>.

SGI:s webbplats 2016-06-26,

<http://www.swedgeo.se/sv/vagledning-i-arbetet/forenade-omraden/forskning-och-teknikutveckling/kunskapsbehov-och-effektivitetshinder/?id=3734&epslanguage=sv>.

Skr. 2016/17:111
Bilaga 1

STATENS FÖRENADE OMRÅDEN

60 RIKSREVISIONEN

Bilaga 1. Berörda departement, myndigheter och statligt ägda bolag

Departement

Finansdepartementet
Försvarsdepartementet
Miljö- och energidepartementet
Näringsdepartementet

Myndigheter

Fortifikationsverket
Försvarets materielverk
Försvarsmakten
Kriminalvården
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Värmlands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Naturvårdsverket
Sjöfartsverket
Statens fastighetsverk
Statens geotekniska institut
Svenska kraftnät
Sveriges geologiska undersökning
Sveriges lantbruksuniversitet
Trafikverket

Statligt ägda bolag

Akademiska Hus AB
APL Apotek Produktion & Laboratorier AB
Arlandabanan Infrastructure AB
Green Cargo AB

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

Infranord AB
Jernhusen AB
LKAB
PostNord AB
SJ AB
Specialfastigheter Sverige AB
SSC Svenska rymdaktiebolaget
Statens bostadsomvandling AB
Sveaskog AB
Swedavia AB
AB Svensk Bilprovning
Svensk-Danska Broförbindelsen Svedab AB
AB Svenska Spel
Svevia AB
Teracom Boxer Group AB
Vasallen AB
Vattenfall AB

Bilaga 2. Närmare redovisning av bedömningsgrunder

Denna bilaga innehåller en utförligare beskrivning av bedömningsgrunder som anges i avsnitt 1.3 i rapporten.

Det av riksdagen beslutade nationella miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö anger: Förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen är försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrunds-nivåerna.

Regeringens precisering av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö anger att förorenade områden är åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa eller miljö.

Riksdagen tillkännagav 2015 för regeringen att arbetet med sanering och återställande av förorenad mark är angeläget. En annan angelägen samhällsfråga är bostadsbristen i landet. För att minska bostadsbristen måste bostadsbyggandet öka. Det bör därför finnas en möjlighet att prioritera upp förorenade områden i riskklass 2 när det gäller beslut om statliga bidrag till efterbehandling, i de fall ett område är betydelsefullt för bostadsbyggande. Bostadsbyggande bör därför, vid sidan av miljönytta, vara en styrande faktor vid prioritering av områden för sanering av mark.¹⁹⁷

Principen om att förorenaren ska betala, Polluter Pays Principle (PPP), är etablerad i EU-lagstiftningen, internationella miljökonventioner och miljöbalkens (1998:808) allmänna hänsynsregler.

Enligt 2 kap. 2 § miljöbalken (MB) ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Regeringen kommenterade i författningskommentaren till 2 kap. 2 § MB att paragrafen riktar sig till var och en som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd av betydelse för MB:s mål. Regeringen framhöll bl.a. att bestämmelsen understryker vikten av att låta kunskap föregå handling eller, enkelt uttryckt, vikten av att tänka efter före.¹⁹⁸

Enligt 2 kap. 8 § MB ansvarar alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön till dess skadan eller

¹⁹⁷ Bet. 2014/15:MU8, rskr. 2014/15:131.

¹⁹⁸ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 12 f.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

olägenheten har upphört för att denna avhjälps i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. I den mån det föreskrivs i denna balk kan i stället skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten uppkomma.

Enligt 10 kap 2 § miljöbalken är det i första hand verksamhetsutövaren som är ansvarig för avhjälpande av föroreningsskador eller allvarliga miljöskador, även om det finns tidsmässiga begränsningar i det ansvaret. Bestämmelserna om verksamhetsutövarens ansvar för föroreningar tillämpas för miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969 och där verkningarna av verksamheten fortfarande har pågått den 1 januari 1999, se 8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Innebörden av avhjälpandeansvaret preciseras i 10 kap. 4 § (föroreningsskador) och 5 § (allvarliga miljöskador). I fråga om avhjälpande av föroreningsskador ska den som är ansvarig för att avhjälpa skadan i skälig omfattning utföra eller bekosta det avhjälpande som behövs.¹⁹⁹

I två domar från Miljööverdomstolen (MÖD 2010:24 och 2010:18) under 2010 jämkades verksamhetsutövarens ansvar för föroreningar före och under 1950-talet till noll.²⁰⁰ Beträffande föroreningar som hade skett fram till 1969 begränsades ansvaret. För föroreningar som uppkommit efter 1969 ansågs det inte finnas skäl att jämka ansvaret med hänsyn till tidsaspekten. Domstolen använde hela årtal vid bedömningen av om och i så fall i vilken omfattning ansvaret skulle jämkas.

Om det inte finns någon verksamhetsutövare som kan utföra eller bekosta avhjälpande av en föroreningsskada, är fastighetsägaren enligt 10 kap. 3 § MB ansvarig för detta om denne förvärvat fastigheten efter den 1 januari 1999 och vid förvärvet kände till föroreningen eller då borde ha upptäckt den.²⁰¹ I förarbetena till bestämmelsen anges att fastighetsägaren ansvarar efter verksamhetsutövaren och att detta ansvar alltid är subsidiärt.²⁰² Enligt Miljööverdomstolen innebär detta att om det inte finns någon verksamhetsutövare som enligt bestämmelserna i 10 kap. MB kan åläggas ett ansvar för att avhjälpa en föroreningsskada, kan inte heller fastighetsägaren åläggas ett sådant ansvar.²⁰³

Riksrevisionen utgår från att det är viktigt för fastighetsägare att känna till föroreningar på dennes fastigheter och i vilken mån som verksamhetsutövare har orsakat

¹⁹⁹ För föroreningar som uppkommit före den 1 augusti 2007 ska 10 kap. 4 § MB i dess äldre lydelse tillämpas.

²⁰⁰ Enligt MÖD 2010:24 kan det finnas skäl till annan bedömning om exempelvis verksamheten bedrivits i strid med gällande regler.

²⁰¹ 10 kap. 3 § MB jämförd med 15 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

²⁰² Prop. 1997/98:45 del 1 s. 358 och 361.

²⁰³ Se MÖD 2014:14 där verksamhetsutövaren inte kunde åläggas ansvar för avhjälpande av föroreningsskada eftersom det inte kunnat konstateras att verksamheten varit i drift efter den 1 juni 1969. Miljööverdomstolen konstaterade att det följaktligen också saknades möjlighet att ålägga fastighetsägaren ett sådant ansvar.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

föroreningen. Sådan kunskap behövs för att i efterhand kunna kräva verksamhetsutövare på ersättning för exempelvis sanering som fastighetsägaren vidtagit.

Enligt 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet.

– Utifrån budgetlagens krav behövs, enligt Riksrevisionen, kunskapsunderlag om förekomst och utbredning av föroreningar och OXA samt uppföljning av kostnader och effekter av genomförda saneringar. Detta för att löpande kunna prioritera i vilken ordning och takt förorenade eller riskfyllda områden bör saneras utifrån målen på området och med utgångspunkt i vad som är god hushållning. Det är också viktigt för en god framförhållning om framtida saneringsutgifter.

Bilaga 3. Översikt om andra myndigheters och statligt ägda bolags förorenade områden

Redovisning av frågor och svar

Nedan redovisas de frågor som Riksrevisionen ställt till 31 myndigheter och statligt ägda bolag, samt en sammanställning av svaren. Redovisningen av svaren är uppdelad på kategorierna myndigheter, statligt ägda bolag som omfattas av statens miljögaranti och andra statligt ägda bolag.

Fråga 1: Innehar eller disponerar (t.ex. i egenskap av nyttjanderättshavare) myndigheten/bolaget förorenad mark?

Fråga 2: Om ja, hur många förorenade områden rör det sig om i dagsläget?

Tio aktörer har inte förorenade områden

- Tio aktörer, en tredjedel av de tillfrågade, uppger att de inte innehar eller disponerar förorenade markområden. I fråga om *myndigheter* handlar det om Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Värmlands län och Kriminalvården. Kriminalvården är hyresgäst hos Specialfastigheter och anger att det på vissa anläggningar finns nedgrävda tomma oljecisterner, men att eventuella risker med dessa är okända.
- Ett av de *bolag som omfattas av statens miljögaranti*, SJ, anger att företaget inte äger någon mark, sedan ansvaret för förorenad järnvägsmark övergick till af-färsverket Statens järnvägar i samband med bolagiseringen 2001. Statens järnvägar avvecklades den 31 december 2012. Enligt SJ överfördes då kvarvarande järnvägsrelaterad verksamhet inklusive ansvaret för förorenad järnvägsmark till Trafikverket.
- Bland de *andra bolagen* uppger APL Apotek Produktion och Laboratorier, Arlandabanan Infrastructure, Statens bostadsomvandling, Svedab (bolaget äger ett sanerat område i form av en tidigare soptipp vid Lernacken), Svenska Spel, samt Vasallen att de inte äger eller disponerar förorenad mark.

Myndigheter med förorenade områden

- **Försvarets materielverk** är hyresgäst hos Fortifikationsverket och disponerar för sin verksamhet två provplatser, Vidsel och Karlsborg, med ett tiotal förorenade områden per provplats.
- **Myndigheten för samhällsskydd och beredskap** uppger att delar av övningsfältet i Revinge och Sandö är förorenade av arsenik och PFAS.

- **Naturvårdsverket** anger att det enligt en översiktlig summering finns 112 potentiellt förorenade områden på mark som förvaltas av myndigheten.
- **Sjöfartsverket** har ca ett hundratal misstänkt förorenade områden.
- **Statens fastighetsverk** uppskattar utifrån utdrag från länsstyrelsernas EBH-stöd att myndigheten förvaltar ca 440 misstänkt förorenade områden och att de flesta av de eventuella föroreningarna inte orsakats av myndigheten.
- **Sveriges lantbruksuniversitet** har ett tiotal potentiellt förorenade områden på Ultuna, i övriga Uppsalatrakten samt i Alnarp. Det rör områden som använts för pälsdjursforskning, skjutbanor och en foderfabrik. DDT, bly och kvicksilver har hittats. Två försöksytor som avsiktligt kontaminerats med radioaktiva ämnen för att kunna studera växters upptag av dessa isotoper saneras med hjälp av Strålsäkerhetsmyndigheten.
- **Affärsverket Svenska kraftnät** är stationsansvarigt för 60 stamnätsstationer i landet, men det är inte känt om dessa ligger på förorenad mark. Dotterbolaget **Svenska Kraftnät Gasturbiner** har en anläggning med känd förekomst av föroreningar i mark. På dotterbolagets övriga fyra anläggningar är förekomsten av eventuella föroreningar inte känd.

Statligt ägda bolag med förorenade områden som omfattas av statens miljögaranti

- **Green Cargo** anger att bolaget har förorenade områden, men att det närmare antalet områden inte är känt.
- **Infranord** uppger att det i bolagets drift- och underhållskontrakt kan ingå kontroll av efterlevnad av tillstånd för upplag/mellanlagring av kreasotslipers på 10–20 platser. Föroreningar kan även förekomma vid 35 dieselcisterner. Bolaget framhåller att tidigare miljöskuld som uppstod under Banverket Produktion övertogs av staten via Trafikverket vid bolagiseringen.
- **Jernhusen** bedömer att 100 av bolagets 170 fastigheter har varierande grader av föroreningsproblematik.
- **Swedavia** uppdaterar vartannat år en rapport om bolagets miljöskuld som baseras på den inventering som Luftfartsverket genomförde före bolagiseringen. PFAS-förorenade områden, liksom bly, oljeföroreningar och arsenik har funnits på bolagets mark. Sanering av vissa flygplatser har gjorts.
- **Svevia** uppger att ca 500 förorenade områden övertogs vid bolagiseringen. Sedan dess har saneringsåtgärder genomförts på ett antal av dessa.

Andra statligt ägda bolag med förorenade områden

- **Akademiska Hus** har delat in ägd och förhyrd mark i 31 fastighetsbestånd, varav föroreningar finns inom 13 bestånd. Några områden har sanerats och i ett par fall pågår sanering. Föroreningarna utgörs bl.a. av kvicksilver, asfalt, föroreningar från kemtvättar och tryckerier samt kemikalieavfall.
- **Bilprovningen** är hyresgäst i en fastighet där det tidigare låg en soptipp, vilken kan ha orsakat föroreningar.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

- **LKAB** har ett tiotal förorenade objekt. Avsättningar har gjorts beträffande efterbehandlingsåtgärder som t.ex. sanering, rivning och sluttäckning av utvinningsavfallsdeponier.
- **PostNord** har ett konstaterat förorenat område i en spårhall vid terminalen i Tomtebodavägen. Saneringsplan håller på att tas fram. Det kan finnas liknande föroreningar i andra spårhallar, men inga sådana har ännu konstaterats.
- **Specialfastigheter** har minst tre förorenade fastigheter och det kan finnas fler förorenade områden. De flesta föroreningarna påträffas i samband med byggen/rivningar vid schaktningsarbeten. Saneringar genomförs i samband med detta.
- **SSC Svenska rymdaktiebolaget** har ett förorenat område på Esrange med metallhalter som överskrider gränsvärdet för s.k. känslig markanvändning. Bolaget anger att området dock klarar gränsvärdet för s.k. mindre känslig markanvändning och att tillsynsmyndigheten Kiruna kommun har godkänt området för sådan användning.
- **Sveaskog-koncernen** äger förorenade mark- och vattenområden. Bolag inom koncernen kan ha ett avhjälpandeansvar för ca 800 områden.
- **Teracom Boxer Group** anger att bolaget har haft ytterst få kända förorenade områden. Föroreningarna har härrört från utsläpp av dieselolja som sanerats direkt. Det kan finnas föroreningar vid bolagets anläggningar, men provtagningar har inte genomförts, eftersom bolaget inte har fått några indikationer på föroreningar.
- **Vattenfall** har ca 30 faktiska eller troligt förorenade områden inom olika delar av koncernen vid bl.a. transformatorstationer och vattenkraftstationer. Ett fåtal av dessa härrör från verksamhet som bedrevs för 50–100 år sedan och saneringsansvaret för dessa anges vara oklart. Ett område, Åsbro Impregnering, saneras via statliga medel av SGU eftersom flera statliga verk har bedrivit verksamhet där. De statliga verken är Statens Vattenfallsverk, Statens järnvägar och Televerket.

Sammanfattning

Två tredjedelar av de tillfrågade myndigheterna och statligt ägda bolagen uppger att de inte har eller disponerar förorenade områden. Kunskapsläget om antal områden och vilka föroreningar det handlar om varierar hos aktörerna. Hos några aktörer saknas kunskap om antalet förorenade områden.

Fråga 3: Om myndigheten/bolaget har angett ett totalt antal förorenade områden enligt fråga 2, hur många av dessa områden bedöms motsvaras av:

a) riskklass 1 (mycket stor risk)

b) riskklass 2 (stor risk)

Myndigheter med förorenade områden

- **Försvarets materielverk:** Samtliga förorenade områden tillhör riskklass 1 eller 2.
- **Myndigheten för samhällsskydd och beredskap:** Två förorenade övningsfält bedöms tillhöra riskklass 1 eller 2.
- **Naturvårdsverket:** Åtta av 112 potentiellt förorenade områden omfattas av riskklass 2. NV bedömer att det finns behov av ytterligare undersökningar på dessa åtta objekt. Inga objekt omfattas av riskklass 1.
- **Sjöfartsverket** kan inte bedöma riskklass då MIFO 1-studier inte genomförts.
- **Statens fastighetsverk:** 26 förorenade områden bedöms tillhöra riskklass 1 och 33 områden bedöms tillhöra riskklass 2.
- **Sveriges lantbruksuniversitet:** Tio förorenade områden bedöms tillhöra riskklass 1 och 2. De radioaktivt kontaminerade försöksytorna bedöms tillhöra riskklass 1.
- **Svenska Kraftnät Gasturbiner:** En anläggning har riskklass 2.

Statligt ägda bolag med förorenade områden som omfattas av statens miljögaranti

- **Green Cargo:** Uppgift om riskklass saknas.
- **Infranord:** Markprover krävs för att kunna bedöma riskklass.
- **Jernhusen:** Tio områden bedöms tillhöra riskklass 1 och 25 riskklass 2.
- **Swedavia:** Enligt tidigare rapport (2011) låg en flygplats i riskklass 1, fyra flygplatser inom riskklass 2, samt en brandövningsplats i riskklass 1.
- **Svevia:** Nio områden omfattas av riskklass 1 och 138 områden av riskklass 2.

Andra statligt ägda bolag med förorenade områden

- **Akademiska Hus:** 3–4 områden bedöms tillhöra riskklass 2. Områden i riskklass 1 är sanerade.
- **Bilprovningen:** Ett potentiellt förorenat område omfattas av riskklass 2.
- **LKAB:** Tre objekt omfattas av riskklass 1 och 2 objekt av riskklass 2.
- **PostNord:** De förorenade områdena har lägre riskklass än 1 eller 2.
- **Specialfastigheter:** Minst tre förorenade fastigheter omfattas troligen av riskklass 1.
- **SSC Svenska rymdaktiebolaget:** Det förorenade området klarar gränsen för s.k. mindre känslig markanvändning.
- **Sveaskog-koncernen:** Tio områden omfattas av riskklass 1 och 30 av riskklass 2.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

- **Teracom Boxer Group:** Saknar förutsättningar för att kunna klassificera områden.
- **Vattenfall:** Ett område (Åsbro Impregnering) omfattas av riskklass 1, samt två områden omfattas av riskklass 2.

Sammanfattning

Majoriteten av myndigheterna och bolagen som har förorenade områden uppger att de har områden som kan omfattas av riskklass 1 och/eller 2. I några fall har ingen bedömning av riskklass kunnat göras.

Fråga 4. Har myndigheten/bolaget beräknat framtida utgifter för sanering av de förorenade områden som myndigheten/bolaget i dagsläget innehar eller disponerar?

Fråga 5. Om ja på fråga 4, ber vi er ange beloppen och den tidsperiod som beloppen avser.

Myndigheter och statligt ägda bolag som inte gjort kostnadsskattningar

- **Bilprovingen** bedriver verksamhet på ett potentiellt förorenat område och anger att det inte finns behov av att skatta kostnader för sanering så länge markanvändningen inte ändras.
- **Green Cargo** har inte gjort någon kostnadsskattning med hänvisning till att den största delen av kostnaderna ska hanteras inom ramen för bolagiseringsavtalet.
- **Infranord** har inte skattat kostnader för eventuell sanering.
- **Jernhusen** anger att ingen total värdering av miljöskulden beträffande bolagets fastigheter har genomförts. Orsaken är att staten ska täcka samtliga kostnader hänförliga till de föroreningar som fanns då bolaget förvärvade sina fastigheter vid bolagiseringen. En överslagsberäkning från 2007 värderade skulden till 1 mdkr, men det beloppet uppges ha många felkällor. Jernhusen hade också fler fastigheter då. Inga belopp har fastställts i relationen mellan Trafikverket och Jernhusen, men en rimlig takt skulle enligt bolaget kunna vara att 20–80 mnkr per år läggs på undersökning och sanering.
- **Naturvårdsverket** har inte beräknat saneringskostnader för de förorenade områden som myndigheten innehar. Naturvårdsverket har inte tagit slutlig ställning till om saneringsåtgärder ska finansieras genom myndighetens anslag 1:4 (dvs. statliga bidrag till efterbehandling) eller 1:3 (som avser kostnader för skötsel av skyddade områden, artbevarande, friluftsliv m.m.). Enligt Naturvårdsverket hanteras dessa områden på samma sätt som andra förorenade områden och med samma prioriteringar. Det är enligt Naturvårdsverket möjligt att angelägna saneringar inom fastigheter som myndigheten förvaltar skulle kunna finansieras genom dess anslag 1:3. Myndigheten anger att det skulle

vara rimligt åtminstone för de förorenade områden som inte omfattas av den högsta riskklassen och som därmed inte skulle kunna prioriteras för en åtgärd inom överskådlig tid.

- **Statens fastighetsverk** anger att det i varje enskilt fall blir en bedömning tillsammans med tillsynsmyndigheter och intressenter. I nuläget finns inga beräkningar av utgifter för sanering.
- **SSC Svenska rymdaktiebolaget** uppger att bolaget inte har gjort någon sådan beräkning, eftersom sanering inte är nödvändig utifrån nuvarande markanvändning.
- **Teracom Boxer Group** har inte beräknat framtida utgifter för sanering, men när en anläggning rivs läggs en skattad saneringskostnad in i rivningsbudgeten.

Myndigheter som har gjort eller håller på att göra kostnadsskattningar

- **Försvarets materielverk** har tagit fram beräkningar för saneringskostnader vad gäller provplatsen Karlsborg, men skattningarna är ännu inte bekräftade.
- **Myndigheten för samhällsskydd och beredskap** anger att kostnader för sanering av övningsfält kan variera i betydande mån. Enligt en grov skattning uppgick kostnaden för avveckling av övningsfälten till 10 mnkr per fält inklusive rivningskostnader och återställande av mark.
- **Sveriges lantbruksuniversitet** har skattat kostnader för mätningar, utgrävningar och konsulter beträffande de två försöksytorna med radioaktiva ämnen till ca 1,1–1,3 mnkr. Kostnader tillkommer på 6–7 mnkr för utgrävning, transport och deponering. Kostnaderna kan stiga med miljontals kronor om vissa isotoper behöver långtidsförvaras vid Forsmark. SLU har inte skattat eventuella saneringskostnader för övriga potentiellt förorenade fastigheter.
- **Sjöfartsverket** har ett pågående arbete kring saneringskostnader som ska vara klart 2017.
- **Svenska Kraftnät Gasturbiner** utreder omfattningen av föroreningen vid Lahall i Värö. Kostnaden är därför ännu inte känd.

Statligt ägda bolag med förorenade områden som omfattas av miljögarantin vilka har gjort eller håller på att göra kostnadsskattningar

- **Swedavia** skattar i dess rapport om bolagets miljöskuld att återstående kostnader för den historiska miljöskulden 2014 uppgick till 90 mnkr.
- **Svevia** anger att en kostnadsuppskattning gjordes vid bolagiseringen motsvarande 500–600 mnkr för föroreningar i mark, vatten och byggnader som orsakats av de statliga verksamheter som övergick i bolagsform 2009.

Andra statligt ägda bolag som har skattat eller håller på att skatta kostnader för sanering

- **Akademiska Hus** har beräknat framtida utgifter för sanering av ett av bolagets 13 förorenade områden. Kostnaden för sanering på en yta om 70 000 kvm på

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

Campus Albano beräknas till mellan 10 och 30 mnkr under perioden 2016–2024.

- **LKAB** skattar kostnaden för undersökning och sanering till 262 mnkr. Utöver detta har bolaget även gjort avsättningar för övrigt efterbehandlingsbehov, t.ex. rivning av anläggningar och sluttäckning av utvinningsavfallsdeponier.²⁰⁴
- **PostNord** håller på att ta fram en saneringsplan och saneringskostnader.
- **Specialfastigheter** pekar på svårigheten i att beräkna kostnader eftersom ansvaret åligger verksamhetsutövaren på fastigheten, men att bolaget ändå fått bekosta vissa utgifter för kontrollprogram och sanering. Enligt en bedömning handlar det om saneringskostnader på ca 10 mnkr per förorenad fastighet.
- **Sveaskog** uppger att bolaget regelbundet gör bokföringsmässiga avsättningar för avhjälpandeåtgärder beträffande förorenade mark- och vattenområden. De totala framtida utgifterna för sanering som samtliga bolag i koncernen kan ha ett avhjälpandeansvar för har inte skattats. Vad gäller Sveaskog Timber som ansvarar för föroreningar hänförliga till pappers- och massaverksamhet under framförallt 1960- och 1970-talen finns en grov skattning av saneringskostnader på 65–200 mnkr. För närvarande uppgår koncernens avsättningar för förorenade mark- och vattenområden till ca 25 mnkr.
- **Vattenfall** uppger att bolaget regelbundet skattar framtida utgifter för sanering utifrån aktuell kunskap. För Vattenfall Eldistribution har 3 mnkr fonderats och för Vattenfall Vattenkraft 10 mnkr. Båda saneringarna bedöms vara åtgärdade inom 10 år. På 10–30 års sikt bedöms kostnaden för Vattenfall Vattenkraft uppgå till maximalt 500 mnkr, men det finns stora osäkerheter i denna skattning. Vad gäller Vattenfall Värme finns en planerad sanering för 13 mnkr, samt två mindre saneringar till en kostnad av 1 mnkr.

Sammanfattning

Ett fåtal aktörer bedöms ha genomfört mer noggranna beräkningar av kostnader för sanering. Majoriteten uppger att de antingen har skattningar som behöver uppdateras eller ett pågående arbete kring kostnadsskattningar. Några aktörer har gjort översiktliga bedömningar av kostnader. Tre av bolagen som omfattas av statens miljögaranti uppger att de inte skattat kostnader, bl.a. med hänvisning till att det är staten som ska täcka kostnader för sanering av de förorenade områden som bolagen övertog vid bolagiseringen. De skattningar som gjorts indikerar att framtida utgifter för sanering kan handla om betydande belopp. Flera aktörer pekar dock på svårigheterna i att skatta kostnader för sanering.

²⁰⁴ E-post från LKAB 2016-09-20.

Fråga 6. Bedömer myndigheten/bolaget att den/det behöver genomföra ytterligare undersökningar för att få en rimlig uppfattning om förekomsten av förorenade områden och om framtida utgifter för sanering?

Två av bolagen som inte innehar förorenade områden, **APL Apotek och Produktion** och **Vasallen**, ser behov av undersökningar i samband med avyttring och exploatering.

Myndigheter och statligt ägda bolag som inte ser behov av fler undersökningar

- Bolag som i dagsläget inte ser behov av ytterligare undersökningar är **Bilprovningen, Infranord, PostNord** och **Svedab**.
- **Green Cargo** avser inte att genomföra landsomfattande undersökningar utan har agerat utifrån klagomål från bl.a. kommuner. Bolaget anger att det delar ansvaret för vissa förorenade områden med andra bolag som omfattas av statens miljögaranti, bl.a. **Euromaint, SJ** och **Jernhusen**.
- **Kriminalvården** anger att det är fastighetsägaren **Specialfastigheters** ansvar att bedöma huruvida ytterligare undersökningar bör genomföras.
- Inte heller **Myndigheten för samhällsskydd och beredskap** ser behov av ytterligare undersökningar. Myndigheten har erfarenheter från avvecklade övningsfält och har kontrollprogram och genomför mätningar vid övningsfälten i **Revinge** och **Sandö** för att följa lokal miljöpåverkan.

Myndigheter med förorenade områden som ser behov av fler undersökningar

- **Försvarets materielverk** ser behov av ökad samverkan med **Försvarsmakten** och **Fortifikationsverket**, bl.a. beträffande ansvarsfrågan, kostnadsfördelning, prioriteringar samt avhjälpandeåtgärder.
- **Naturvårdsverket** anger att de flesta misstänkt förorenade områdena är kända genom länsstyrelsernas inventering under 1999–2015. Framtida utgifter kan variera betydligt mellan olika objekt.
- **Sjöfartsverket** ser behov av ytterligare undersökningar.
- **Statens fastighetsverk** anger att undersökningar görs i samråd med tillsynsmyndigheter. I dagsläget har **SFV** dock ingen egen plan för ytterligare undersökningar.
- **Sveriges lantbruksuniversitet** ska göra vissa kompletterande provtagningar och undersökningar på de två försöksytorna. Det finns inte behov av ytterligare undersökningar vad gäller övriga områden.
- **Affärsverket Svenska kraftnät** håller på att ta fram en åtgärdsplan för identifiering av förorenade markområden. För dotterbolaget **Svenska Kraftnät Gasturbiner** pågår provtagningar vid anläggningen i **Lahall** inför kommande saneringsåtgärder.

STATENS FÖRORENADE OMRÅDEN

Statligt ägda bolag som omfattas av statens miljögaranti vilka ser behov av fler undersökningar

- **Jernhusen** anger att bolaget inte behöver föra upp miljöskulder som en belastning i balansräkningen p.g.a. miljögarantin. Jernhusen ser dock behov av undersökningar för att kartlägga föroreningarna i syfte att bolaget och Trafikverket tillsammans ska kunna identifiera lämpliga sätt att omhänderta föroreningarna på fastigheterna.
- **Swedavia** anger att tidigare undersökningar inte gett en komplett bild av omfattning och karaktär på föroreningarna. Det är inte känt hur t.ex. PFAS-föroreningar ska saneras. I samband med bygg- och anläggningsprojekt på flygplatserna kan också nya föroreningar uppdagas.
- **Svevia** ser behov av ytterligare undersökningar.

Andra statligt ägda bolag som ser behov av fler undersökningar

- **Akademiska Hus** ser behov av ytterligare undersökningar vad gäller fem områden med förekomst av föroreningar.
- **LKAB** ser behov av att utföra ytterligare undersökningar för att fastställa behovet av och framtida utgifter för sanering.
- **Specialfastigheter** behöver genomföra ytterligare undersökningar om hur olika föroreningar ska hanteras ur ett saneringsperspektiv. Enligt bolaget behöver nationella riktlinjer tas fram för hur dessa föroreningar ska tas om hand.
- **SSC Svenska rymdaktiebolaget** ser endast smärre behov av ytterligare undersökningar, framförallt beträffande bl.a. bränslerester. Ett egenkontrollprogram för miljöpåverkan ska tas fram som även omfattar markföroreningar.
- **Sveaskog** uppger att bolaget har en relativt god bild av bl.a. ansvarssituation och saneringskostnader, men att miljötekniska undersökningar kan behöva göras av skogsplantskoleområden och att förebyggande avhjälpandeåtgärder kan behöva vidtas framförallt beträffande gruvområden.
- **Teracom Boxer Group** ser behov av ytterligare undersökningar och har initierat ett arbete för att planlägga inventeringen av bolagets anläggningar.
- **Vattenfall** uppdaterar återkommande kunskapen om existerande föroreningar, behov av sanering och kostnader. Enligt bolaget finns det alltid osäkerheter i sådana bedömningar.

Sammanfattning

Majoriteten av bolagen ser ett behov av att göra ytterligare undersökningar för att få en rimlig uppfattning om förekomsten av förorenade områden, samt om framtida kostnader för sanering.

Sanering av förorenade områden är kostsamt och tar lång tid. Det handlar totalt sett om miljardbelopp. Staten äger minst 10 000 förorenade områden med varierande risker för människors hälsa och miljön. Därutöver har staten ett betydande antal områden där det förekommer oexploderad ammunition, som kan medföra direkt fara för liv och hälsa.

Riksrevisionen har granskat förutsättningarna för en effektiv prioritering av sanering av statens förorenade områden. Granskningen innefattar även riskerna för betydande utgifter för sanering av sådana områden och om redovisningen och rapporteringen av riskerna är transparent.

Granskningen visar på stora brister i kartläggning av statens förorenade områden. Få skattningar av kostnaderna för sanering av områdena har gjorts. Därigenom försvåras bedömningar av i vilken ordning och takt sanering bör ske för att vara effektiv och riskbedömningar i fråga om människors hälsa och miljön.

Riksrevisionen rekommenderar de berörda myndigheterna att bland annat utveckla kartläggningen av förorenade områden. Detta för att få bättre underlag för riskbedömningar och skattningar av kostnader för att kunna göra effektiva prioriteringar. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att bland annat utveckla en övergripande vägledning med principer för att kunna bedöma i vilken ordning och takt förorenade eller riskfyllda områden bör saneras.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-419-3

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Miljö- och energidepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 februari 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Eriksson, Linde, Skog

Föredragande: statsrådet Skog

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om statens förorenade områden

