

# Regeringens skrivelse

## 2003/04:141

Sanering och återställning av förorenade områden -  
resultatredovisning

Skr.  
2003/04:141

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 15 april

*Göran Persson*

*Lena Sommestad*  
(Miljödepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Efterbehandling av förorenade områden innebär åtgärder för att varaktigt eliminera eller minska den nuvarande eller framtida påverkan på hälsa och miljö från föroreningar i mark, grundvatten och sediment. Miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* har som övergripande mål att miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta.

Skrivelsen utgör ett komplement till budgetpropositionen för år 2005 i fråga om redovisningen av resurser och uppnådda resultat för verksamheten Sanering och återställning av förorenade områden, UO20, anslag 34:4, inom politikområde Miljöpolitik. Redovisningen har också som syfte att visa hur resultaten svarar mot uppställda mål.

1	Ärendet .....	3
2	Beskrivning av verksamhetsområdet.....	4
2.1	Utgångspunkter för redovisningen.....	5
2.2	Förorenade områden som miljöproblem.....	5
2.3	Beskrivning av efterbehandlingsverksamheten .....	6
2.3.1	Styrmedel .....	7
2.3.2	Efterbehandling i offentlig regi .....	7
2.3.3	Efterbehandling i privat regi .....	8
3	Ekonomisk redovisning.....	9
3.1	Utfall åren 1999–2003 .....	9
3.1.1	År 1999 .....	9
3.1.2	År 2000 .....	10
3.1.3	År 2001 .....	11
3.1.4	År 2002 .....	12
3.1.5	År 2003 .....	13
3.1.6	Anslagssparande .....	14
4	Resultatredovisning och analys .....	15
4.1	Mål .....	15
4.2	Insatser .....	15
4.2.1	Uppbyggnad av organisationen, regionalt och nationellt .....	15
4.2.2	Inventering och riskklassning.....	16
4.2.3	Undersökningar och åtgärder.....	17
4.3	Resultat .....	18
4.3.1	Inventering och riskklassning.....	18
4.3.2	Undersökningar och åtgärder.....	18
4.4	Regeringens bedömning av uppnådda resultat .....	19

# 1 Ärendet

Regeringen redovisar årligen för riksdagen i budgetpropositionen kortfattat vilka resultat som uppnåtts för olika politikområden.

Skrivelsen utgör ett komplement till budgetpropositionen för år 2005 i fråga om redovisningen av resurser och uppnådda resultat för verksamheten Sanering och återställning av förorenade områden, UO20, anslag 34:4, inom politikområde Miljöpolitik. Syftet är att ge en mer ingående redogörelse än vad som vanligen kan innefattas i resultatredovisningen i budgetpropositionen. Målet är också att ge riksdagen fördjupad information om resursfördelningen och utfallet beträffande efterbehandlingsverksamheten.

Redovisningen har också som syfte att visa hur resultaten svarar mot uppställda mål.

Sammantaget bör skrivelsen öka riksdagens möjligheter att bedöma om utnyttjandet av resurserna och de uppnådda resultaten överensstämmer med de för verksamheten uppställda målen.

Skrivelsen är uppdelad i fyra avsnitt. Inledningsvis ges en kortfattad beskrivning av verksamhetsområdet och utgångspunkterna för redovisningen. I det tredje avsnittet beskrivs resursfördelning och utfall. Därpå följer redovisningen av uppnådda resultat och regeringens bedömningar av uppfyllelsen av uppställda mål.

## 2 Beskrivning av verksamhetsområdet

Miljöpolitiken är en viktig del i regeringens politik för hållbar utveckling. Politikområdet Miljöpolitik omfattar verksamheter för ett ekologiskt hållbart samhälle. Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta.

Politikområdet Miljöpolitik delas in i tre verksamhetsområden.

1. Pådrivande och förebyggande miljöarbete,
2. Bevara och restaurera natur och miljö,
3. Kunskap och underlag för miljöarbete.

Sanering och återställning av förorenade områden sorterar under verksamhetsområde 2 Bevara och restaurera natur och miljö. Målet för verksamhetsområdet är att effektivt genomföra insatser för att bevara, skydda och vårda miljö samt restaurera och återställa skadad miljö för att nå miljö kvalitetsmålen.

Riksdagen beslutade våren 1999 om 15 miljö kvalitetsmål, som anger vilket tillstånd som skall uppnås i ett generationsperspektiv (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). Målen är de följande:

- Begränsad klimatpåverkan
- Frisk luft
- Bara naturlig försurning
- Giftfri miljö
- Skyddande ozonskikt
- Säker strålmiljö
- Ingen övergödning
- Levande sjöar och vattendrag
- Grundvatten av god kvalitet
- Hav i balans samt levande kust och skärgård
- Myllrande våtmarker
- Levande skogar
- Ett rikt odlingslandskap
- Storslagen fjällmiljö
- God bebyggd miljö

Riksdagen har senare beslutat om ett antal delmål för miljö kvalitetsmålen som anger att en viss miljö kvalitet skall vara uppnådd eller att förändringar skall vara genomförda vid en viss tidpunkt för att miljö kvalitetsmålen skall kunna uppnås inom en generation (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU03, rskr. 2001/02:36).

Målet för sanering och återställning av förorenade områden är ett delmål under miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*.

Sanering och återställning av förorenade områden i statlig regi finansieras huvudsakligen via UO 20, anslaget 34:4 Sanering och

återställning av förorenade områden. Anslaget används till objekt där det inte finns någon ansvarig enligt miljöbalken. Skr. 2003/04:141

## 2.1 Utgångspunkter för redovisningen

Utgångspunkten för redovisningen är politikområdet Miljöpolitik, utgiftsområde 20 anslaget 34:4 Sanering och återställning av förorenade områden. Den tidsperiod som valts vid redovisningen av uppnådda resultat är åren 1999–2003.

Efterbehandling av förorenade områden i offentlig regi utförs inte bara med finansiering från anslaget 34:4. Andra statliga aktörer som arbetar med olika typer av miljösäkring av förorenade områden är bland andra Försvarmakten, Sveriges Geologiska Undersökning (SGU), Vägverket, Banverket, Vattenfall och affärsverket Statens Järnvägar. Efterbehandling sker också i viss omfattning inom den privata sektorn, främst vid bygg- och anläggningsarbeten i samband med exploatering. Tillsynsmyndigheterna ställer också med stöd av miljöbalken krav på att ansvariga verksamhetsutövare och markägare vidtar efterbehandlingsåtgärder.

I syfte att åskådliggöra den pågående verksamheten görs i avsnitt 2.3 en övergripande presentation av efterbehandlingsarbetet i Sverige. Den ekonomiska redovisningen begränsas till anslaget 34:4 Sanering och återställning av förorenade områden. I avsnitt 3 finns uppgifter om det ekonomiska utfallet för perioden 1999–2003 för den verksamhet som sker inom ramen för detta anslag. Avsnitt 4 innehåller mål, åtgärder och uppnådda resultat, även detta för den verksamhet som sker inom ramen för anslaget 34:4 Sanering och återställning av förorenade områden.

Sedan början på 1990-talet har ett systematiskt inventeringsarbete beträffande förorenade områden bedrivits. I takt med att anslagsmedlen ökat har förutsättningarna att bygga upp en statlig organisation för att arbeta, inte bara med inventeringar och utredningar, utan också med sanering av förorenade områden i större omfattning ökat.

Uppföljningar av resultaten för verksamheten med efterbehandling av förorenade områden redovisas årligen i berörda myndigheters årsredovisningar, särskilt Naturvårdsverkets i årsredovisning men också i länsstyrelsernas årsredovisningar. Utgångspunkten för mål- och resultatredovisningen är det av riksdagen fastställda delmålet för sanering och efterbehandling av förorenade områden (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU03, rskr. 2001/02:36). Vid tolkningen av resultaten bör beaktas att målen är långsiktiga. Valet av tidsperiod grundar sig på att riksdagen år 1999 beslutade om ett nytt ramanslag, 34:4 Sanering och återställning av förorenade områden (prop. 1998/99:1, utg.omr. 20, bet. 1998/99:MJU2, rskr. 1998/99:114).

## 2.2 Förorenade områden som miljöproblem

Förorening av mark och vatten har pågått under hundratals år. De flesta förorenade områden har dock tillkommit under de senaste hundra åren till följd av ökande industriell verksamhet samt en ökad

avfallsdeponering. Förorenade områden har huvudsakligen uppkommit genom utsläpp, spill vid produktion t.ex. vid impregneringsanläggningar och läckage från förvaringscisterner, kvittblivning av avfall från gruvbrytning eller annan industriell verksamhet eller genom olyckshändelser. Föroreningarna finns i mark, grundvatten, sediment, byggnader och anläggningar. Spridningen av föroreningar kan gå långsamt eftersom marken i vissa fall har förmåga att kvarhålla dem. Utspädningsförlopp kan också minska halterna. Vissa föroreningssituationer kan förbättras över tiden genom naturlig nedbrytning. Andra föroreningssituationer förvärras genom både spridning och omvandling till mer giftiga ämnen än de ursprungliga. Bland föroreningarna förekommer de giftigaste tungmetallerna kvicksilver, kadmium, bly och arsenik samt organiska föreningar som PCB, dioxiner, bekämpningsmedel och cancerogena polyaromatiska kolväten (PAH:er). Flera av dessa ämnen är numera förbjudna.

Förekomst och spridning av föroreningar hotar människors hälsa och miljön. Direktkontakt med föroreningar och intag av vatten och födoämnen som innehåller föroreningar kan skada hälsan. Levnadsmiljön för arter som utgör en viktig del i den biologiska mångfalden är skadad på många platser.

Enligt Naturvårdsverkets beräkningar finns uppskattningsvis ca 40 000 – 45 000 områden som är eller kan vara förorenade. Av dessa är omkring en fjärdedel områden där riskerna för människors hälsa och miljön bedöms vara mycket stora eller stora. Omkring 1 500 områden bedöms höra till riskklass 1 enligt MIFO-metoden<sup>1</sup>, vilket innebär att de utgör mycket stor risk för människors hälsa och miljön. Även om antalet områden inom denna klass är begränsat bedöms de svara för 50-75 procent av de föroreningssituationer som riskklasserna 1 och 2 medför. Objekten i riskklasserna 3 och 4 innebär inga större hälso- och miljörisker.

Emellertid kan de områden som har sanerats komma människor till godo igen. Många av de gamla industritomterna ligger naturskönt och i nära anslutning till vattendrag och lämpar sig väl både för bostäder och för rekreativområden.

### 2.3 Beskrivning av efterbehandlingsverksamheten

Efterbehandling av förorenade områden innebär åtgärder för att varaktigt eliminera eller minska den nuvarande eller framtida påverkan på hälsa och miljö från föroreningar i mark, grundvatten och sediment. Efterbehandling innefattar både åtgärder som eliminerar föroreningarna genom destruktion och åtgärder som koncentration eller bortforsling av den förorenade marken eller sedimenten, eller åtgärder som genom inneslutning eller fastläggande av föroreningarna minskar dessas spridning eller tillgänglighet.

<sup>1</sup> MIFO står för Metodik för inventeringar av förorenade områden och är en grund för systematisk inventering och likvärdiga bedömningsgrunder över hela landet. Enligt MIFO-metoden klassas varje objekt i någon av fyra riskklasser där klass 1 innebär mycket stor risk och klass 2 stor risk. Ett prioriterat objekt är klassat i klass 1 eller 2.

### 2.3.1 Styrmedel

Skr. 2003/04:141

Det viktigaste styrmedlet för efterbehandlingsarbetet i Sverige är miljöbalkens bestämmelser. Enligt 10 kap. miljöbalken är i första hand den som bedriver eller har bedrivit den verksamhet som orsakat föroreningen ansvarig för efterbehandling. Efterbehandlingsansvaret innebär att den ansvarige i skälig omfattning skall utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som behövs för att motverka skador eller olägenheter för hälsa och miljö. Miljöbalkens regler innebär dock att ansvar enligt 10 kap. endast kan utkrävas om den faktiska driften vid en miljöfarlig verksamhet har pågått efter den 30 juni 1969 och verkningarna av verksamheten fortfarande pågick när miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999.

Med stöd av miljöbalken ställer tillsynsmyndigheterna, dvs. länsstyrelser och kommuner, krav på att ansvariga verksamhetsutövare och markägare vidtar efterbehandlingsåtgärder.

Den 1 april 2004 trädde förordningen om statsbidrag till åtgärder för utredning och efterbehandling av förorenade områden (SFS 2004:100) i kraft. Förordningen innehåller bestämmelser om hur statligt bidrag får lämnas för sanering och återställning. Statligt bidrag får bl.a. lämnas endast om ansvar enligt miljöbalken eller äldre lagstiftning inte kan utkrävas eller om den eller de som är ansvariga för att bekosta sådan verksamhet inte kan betala. Bidrag får lämnas med högst 90 procent av kostnaden.

### 2.3.2 Efterbehandling i offentlig regi

Det volymmässigt största systemet för efterbehandling av förorenade områden som bedrivs i offentlig regi är det som sker med stöd av statliga bidrag via anslaget 34:4 Sanering och återställning av förorenade områden. Länsstyrelser och kommuner i samarbete med Naturvårdsverket svarar i huvudsak för verksamheten med sanering och efterbehandling i offentlig regi. Naturvårdsverkets uppgift är att ge vägledning åt framför allt länsstyrelser och kommuner i deras arbete med efterbehandling och att svara för nationell samordning och fördelning av bidrag samt tillsynsvägledning. Länsstyrelserna ansvarar bl.a. för inventeringar, för genomförande och stöd när undersökningar utförs och för upprättande av årliga regionala program för efterbehandling. Därmed har länsstyrelserna, utöver en genomföranderoll, även en regionalt samordnande och prioriterande funktion. Kommunerna ansvarar för efterbehandlingsarbetet på lokal nivå med planering och prioritering av undersökningar och åtgärder samt för att efterbehandlingsproblem beaktas vid beslut om markanvändning. Ansvarig nämnd i kommunen är tillsynsmyndighet för huvuddelen av de förorenade områdena.

SGU har sedan 1998 ansvar för att förvalta och miljösäkra anläggningar som använts för statens civila beredskapslagring av olja samt det statliga gruvfältet i Adak. Vid utgången av år 2003 har 24 av totalt 42 oljelagringsanläggningar miljösäkrats och avvecklats. Till denna verksamhet har för åren 1998–2003 anvisats 278,5 miljoner kronor över utgiftsområde 24 Näringsliv.

Redan år 1993 påbörjade Försvarsmakten, inom sitt ansvarsområde, en inventering av förorenade områden. Hittills har ca 2 200 områden som är eller kan vara förorenade påträffats. Hälften av dessa har undersökts och ca 1 000 områden har riskklassificerats enligt MIFO-systemet. Riskklassificeringen har inneburit att ca 40 områden har bedömts vara i riskklass 2 och ca 630 områden i riskklass 3. Inga områden klassificerades i riskklass 1. Försvarsmakten har regeringens uppdrag i de årliga regleringsbrevens att genomföra viss efterbehandling. Myndighetens målsättning är att områden i riskklass 2 skall vara åtgärdade före år 2010, medan de i riskklass 3 skall vara undersökta eller efterbehandlade före år 2015. Under en följd av år har Försvarsmakten bekostat undersökningar och efterbehandlingsåtgärder för olika petroleumföreningar för ca 12 miljoner årligen, medan efterbehandlingsåtgärder för kulfång har kostat ca 20 miljoner per år.

Banverket har i sitt förslag till Framtidsplan för järnvägen för perioden 2004–2015 avsatt 400 miljoner kronor till sanering av förorenad mark. Regeringen fattade beslut om planen den 19 februari 2004. Det finns också andra statliga verksamhetsutövare med ansvar att åtgärda förorenade områden inom sina respektive verksamhetsområden. Vägverket, Luftfartsverket och affärsverket Statens Järnvägar utreder och genomför åtgärder i samband med nedläggningar eller andra förändringar och när verksamheten utförs i områden som är förorenade.

Medel från de lokala investeringsprogrammen för ekologisk hållbarhet (LIP)<sup>2</sup> har också bidragit till att sanering och efterbehandling har kunnat genomföras i flera kommuner. År 1998 fördelades 263,8 miljoner kronor till kommuner för sanering av förorenade områden. År 1999 fördelade regeringen ytterligare 90 miljoner och år 2000 10,2 miljoner för saneringsprojekt. Totalt beräknas insatserna leda till att ca 20 förorenade områden saneras inom ramen för de lokala investeringsprogrammen.

### 2.3.3 Efterbehandling i privat regi

Efterbehandling i privat regi sker i viss omfattning idag då verksamhetsutövare tar sitt ansvar i enlighet med miljöbalken. Den största satsningen görs av oljebolagen, som genom dotterbolaget SPI Miljösaneringsfond AB (SPIMFAB) åtagit sig att undersöka och vid behov sanera de bensinstationer som lagts ned under perioden den 1 juli 1969 t.o.m. år 1994. Totalt räknar SPIMFAB med att undersöka närmare 5 000 fastigheter fram t.o.m. år 2014. Verksamheten omsätter ca 100 miljoner kronor per år.

I expansiva tätorter råder brist på välbelägen mark för bostads- och industriändamål. I sådana lägen finns ofta förorenade områden från t.ex. tidigare industriell verksamhet. Ett antal sådana områden, främst i Stockholm, Göteborg och Malmö saneras utan statligt bidrag eftersom intäkterna från exploateringen kan bära saneringskostnaden.

<sup>2</sup> UO18, anslag E1 Stöd till lokala investeringsprogram



### 3 Ekonomisk redovisning

Förorenade områden som miljöproblem har uppmärksammats under lång tid, men först under 1990-talet har mer omfattande inventeringar genomförts. År 1999 skapades ramanslaget 34:4 Sanering och återställning av förorenade områden, då benämnt A4 (prop. 1998/99:1, utg.omr. 20, bet. 1998/99:MJU2, rskr. 1998/99:114). Anslaget omfattar den statliga finansieringen av åtgärder för att sanera och efterbehandla förorenade områden. Anslaget disponeras av Naturvårdsverket för inventeringar, undersökningar och åtgärder för att sanera och efterbehandla förorenade områden samt för framtagande av underlag för prioriteringar av framtida sanerings- och återställningsinsatser i landet. Anslaget får användas till att åtgärda från risksynpunkt särskilt angelägna saneringsobjekt samt till eventuella akuta saneringsinsatser när det inte går att finna någon som är ansvarig för utredningar eller åtgärder.

I nedanstående tabell (3.1) visas anslagsutvecklingen för anslaget.

**Tabell 3.1. Anslagsutveckling 34:4 Sanering och återställning av förorenade områden**

Löpande priser

År	1999	2000	2001	2002	2003
Miljoner kronor	40	65	151,8	418,7	310,8*

\* 460,8 mnkr beslutade i budgetpropositionen 2002/03:1 minskade med 150 mnkr i den ekonomiska vårpropositionen 2002/03:100.

#### 3.1 Utfall åren 1999–2003

Inom ramen för efterbehandlingsarbetet fördelas utgifterna på inventeringar, undersökningar och åtgärdsprojekt. Viss del av anslaget används även för kunskapsuppbyggnad, informationsspridning och konsultkostnader. Totalt har under perioden fördelats ca 561 miljoner kronor till åtgärdsprojekt och ca 206 miljoner kronor till inventeringar och undersökningar. I det följande visas i cirkeldiagram utfallet respektive år. Respektive års anslagssparande redovisas inte i diagrammen, utan framgår av tabell 3.2 nedan. År 2003 anslogs 460,8 miljoner kronor. Riksdagen beslutade därefter i juli år 2003 om en indragning på 150 miljoner kronor, i enlighet med 2003 års ekonomiska vårproposition (prop. 2002/03:100), och om en utgiftsbegränsning som innebar att utbetalningar på ca 153 miljoner kronor inte genomfördes.

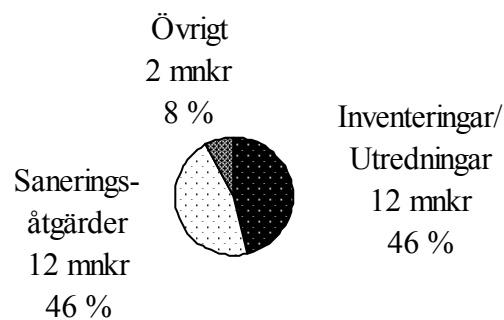
##### 3.1.1 År 1999

När anslaget år 1999 skapades anslogs 40 miljoner (prop. 1998/99:1, utg.omr. 20, bet. 1998/99:MJU2, rskr. 1998/99:114). Av dessa förbrukade Naturvårdsverket 12 miljoner till inventeringar och undersökningar av enskilda objekt och 12 miljoner till åtgärder vid

enskilda objekt. Ytterligare 2 miljoner användes för att finansiera rådgivning i pågående efterbehandlingsprojekt och till utbildning på bl.a. länsstyrelserna. Figur 3.1 visar den fördelningen av medel i kronor och i procent under år 1999. Skr. 2003/04:141

### Figur 3.1. Utfall år 1999

Tilldelade medel: 40 miljoner kronor  
Förbrukade medel: 26 miljoner kronor  
Ingående anslagssparande: 0 kronor  
Utgående anslagssparande: 14 miljoner kronor

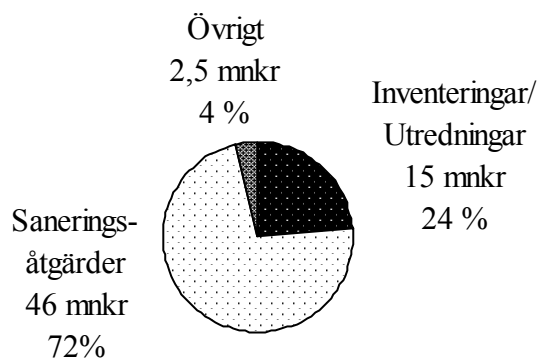


Av figur 3.1 framgår att 46 % gick till saneringsåtgärder, och lika mycket till inventeringar och undersökningar. De 8 procenten utgör bl.a. kostnad för kunskapsuppbyggnad. Anslagssparandet, som inte är inkluderat i diagrammet ovan, uppgick till 14 miljoner (tabell 3.2).

### 3.1.2 År 2000

År 2000 anslog riksdagen 65 miljoner kronor och det ingående anslagssparandet uppgick till 14 miljoner. Summan av tilldelade medel inklusive anslagssparande år 1999 uppgick därmed till 79 miljoner. Under år 2000 inriktades arbetet på att organisera bidragssystemet och lägga grunden för ett effektivt uppföljningssystem. Figur 3.2. illustrerar utfallet i kronor och i procent under år 2000, exklusive anslagssparande. Under året förbrukades 63,5 miljoner. Till inventeringar och undersökningar utbetalades totalt 15 miljoner, 24 %, och till åtgärder 46 miljoner, 75 %. För bl.a. utarbetande av väglednings- och informationsmaterial använde Naturvårdsverket 2,5 miljoner. Anslagssparandet uppgick till 15,5 miljoner kronor (tabell 3.2).

Tilldelade medel: 65 miljoner kronor  
 Förbrukade medel: 63,5 miljoner kronor  
 Ingående anslagssparande: 14 miljoner kronor  
 Utgående anslagssparande: 12,5 miljoner kronor



### 3.1.3 År 2001

År 2001 anslog riksdagen 151,8 miljoner och anslagssparande från år 2000 uppgick till 15,5 miljoner, tillsammans totalt 167,3 miljoner. Naturvårdsverkets arbete inriktades under år 2001 på att få till stånd en ökad satsning på efterbehandling i regionerna. Under året utbetalades 16,2 miljoner till länsstyrelserna i syfte att förstärka handläggningen av saneringsprojekt. Ett tjugotal områden beviljades medel för efterbehandlingsåtgärder. Många projekt var stora och komplicerade vilket innebar att planering och genomförande försenades. Detta ledde till att kostnader beräknade för år 2001 istället föll på år 2002 (anslagssparande, tabell 3.2). Totalt utbetalades 130,7 miljoner och anslagssparandet uppgick till drygt 36 miljoner.

Figur 3.3 visar att  $\frac{3}{4}$  av medlen år 2001 fördelades till åtgärdsprojekt. Liksom år 2000 inriktades mycket arbete på att få objekt klara för saneringsåtgärder under de kommande åren. Detta utredningsarbete blev möjligt genom den förstärkning av handläggningskapaciteten som skedde på länsstyrelserna. Under *Övrigt* återfinns kostnader för utbildning av handläggare på länsstyrelserna samt för konsulttjänster. Bl.a. anlätades SGU för ett uppdrag om kartläggning av äldre statlig verksamhet.

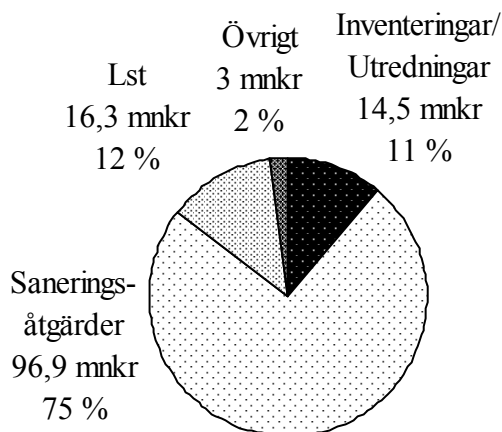
**Figur 3.3. Utfall år 2001**

*Tilldelade medel: 151,8 miljoner kronor*

*Förbrukade medel: 130,7 miljoner kronor*

*Ingående anslagssparande: 15,5 miljoner kronor*

*Utgående anslagssparande: 36 miljoner kronor*

**3.1.4 År 2002**

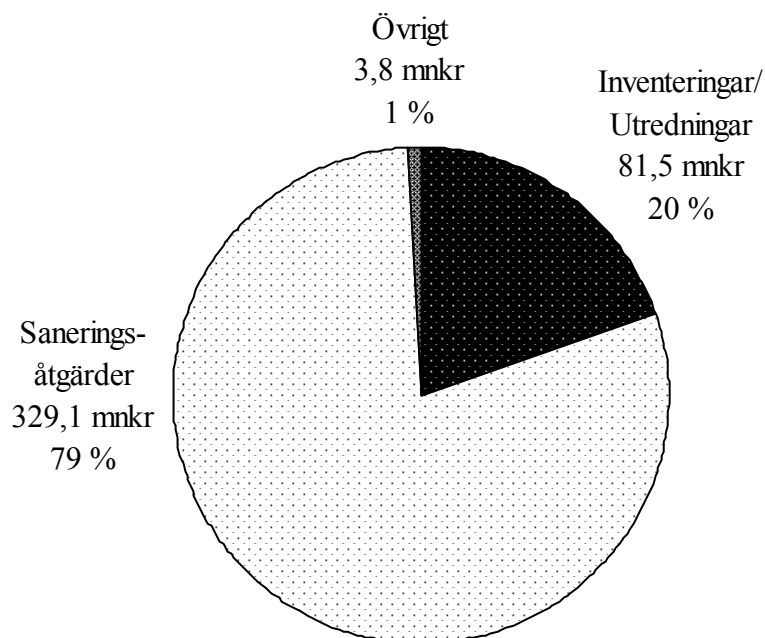
År 2002 anslog riksdagen 418,7 miljoner kronor för sanering och återställning av förorenade områden. 79 % av medlen fördelades till saneringsåtgärder och 20 % till inventeringar och utredningar. Av figur 3.4 nedan framgår att den procentuella fördelningen skiljer sig från föregående år i det att andelen fördelade medel till åtgärdsprojekt är något större än tidigare år. Anledningen till detta är att många av de projekt som undersökts under åren 2000 och 2001 blev klara för åtgärd under år 2002. Fr.o.m. år 2002 överförs 20 miljoner kronor till anslag 32:1 Länsstyrelserna m.m. (UO18) för länsstyrelsernas administration av efterbehandlingsverksamheten. Totalt utbetalades 414,4 miljoner kronor. Anslagssparandet uppgick till 14,9 miljoner.

Tilldelade medel: 418,7 miljoner kronor

Förbrukade medel: 414,4 miljoner kronor

Ingående anslagssparande: 36 miljoner kronor

Utgående anslagssparande: 14,9 miljoner kronor



### 3.1.5 År 2003

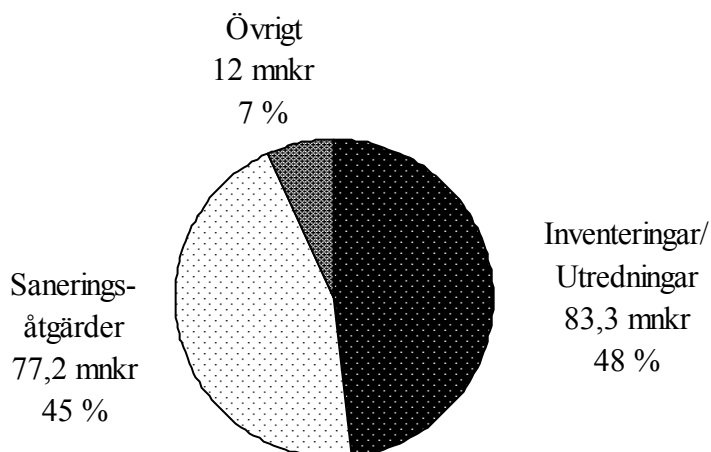
För år 2003 anslag riksdagen ca 460,8 miljoner kronor till anslaget. I enlighet med den ekonomiska vårpropositionen (prop. 2002/03:100) fattade riksdagen beslut en indragning på 150 miljoner kronor på anslaget. Riksdagen beslutade vidare om utgiftsbegränsning som ledde till att ytterligare ca 153 miljoner kronor inte betalades ut. Detta gav upphov till ett stort anslagssparande detta år (tabell 3.2) och ledde även till att några större efterbehandlingsprojekt sköts upp. Sedan år 1999 har anslaget har ökat väsentligt. Verksamheten har fram till år 2003 koncentrerats till ett systematiskt uppbyggnadsarbete där bl.a. länsstyrelsernas kompetens på området har byggts upp. Det har lett till att samtliga län nu i större omfattning genomför inventeringar och undersökningar av förorenade områden. Vid utgången av året hade Naturvårdsverket beslutat att fördela 83,3 miljoner till inventeringar och undersökningar samt 77,2 miljoner till åtgärdsprojekt. Totalt kunde ca 172,5 miljoner utbetalas i bidrag år 2003 på grund av utgiftsbegränsningen.

Tilldelade medel: 310,8 miljoner kronor

Förbrukade medel: 172,5 miljoner kronor

Ingående anslagssparande: 14,9 miljoner kronor

Utgående anslagssparande: 153,1 miljoner kronor



### 3.1.6 Anslagssparande

Anslagssparandet har sin bakgrund dels i att åtgärdsprojekt försenats och utbetalningar senarelagts dels i den av riksdagen beslutade utgiftsbegränsningen. I tabell 3:2 redovisas utvecklingen av anslagssparande under tidsperioden 1999–2003.

Tabell 3.2. Anslagssparande åren 1999–2003

År	1999	2000	2001	2002	2003
Utgående belopp, mnkr	14	15,5	36,1	14,9	153,1

## 4 Resultatredovisning och analys

### 4.1 Mål

År 1999 fastställde riksdagen 15 miljö kvalitetsmål som i huvudsak skall uppnås inom en generation och därigenom trygga en god miljö (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). Miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* lyder:

Miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden.

År 2001 antog riksdagen delmål som förtydligar miljö kvalitetsmålen och riktlinjer för hur målen skall nås. Miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* innebär i ett generationsperspektiv att förorenade områden är undersökta och vid behov åtgärdade (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU03, rskr. 2001/02:36). Ett tillstånd skall uppnås där halterna av miljöfarliga ämnen är så låga att de inte påverkar människors hälsa eller miljön. Ett första steg är att de områden som utgör en mycket stor eller stor risk för människors hälsa och miljön skall vara åtgärdade inom en generation. Delmålet för förorenade områden lyder:

Förorenade områden skall vara identifierade och för minst 100 av de områden som är mest prioriterade med avseende på riskerna för människors hälsa och miljön skall arbetet med efterbehandling ha påbörjats senast år 2005. Minst 50 av de områden där arbete påbörjats skall dessutom vara åtgärdade.

### 4.2 Insatser

#### 4.2.1 Uppbyggnad av organisationen, regionalt och nationellt

Sedan början på 1990-talet har ett systematiskt inventeringsarbete beträffande förorenade områden bedrivits, först som en branschkartläggning och sedan 1996 enligt den tidigare beskrivna MIFO-metodiken (se 2.2). I takt med att anslagsmedlen ökat har också förutsättningar skapats för att bygga upp en statlig organisation för att arbeta inte bara med inventeringar och utredningar utan också med sanering av förorenade områden i större omfattning. Från och med år 2000 har en uppbyggnad av den regionala organisationen skett och länsstyrelsernas förvaltningsanslag har förstärkts i syfte att förstärka arbetet med efterbehandling av förorenade områden. Länsstyrelserna

uppskattar att de under år 2002 ökat arbetsinsatsen för efterbehandlingsfrågor med 70 % jämfört med år 2001.

Vid sidan av detta arbete har också insatserna för att genom tillsyn få till stånd efterbehandling ökat. Huvudsakligen är det hos länsstyrelserna detta ägt rum, medan resurserna hos de kommunala tillsynsmyndigheterna oftast inte varit tillräckliga för någon systematisk satsning.

Under år 2003 har Naturvårdsverket ökat samarbetet med SGU och Statens Geotekniska institut (SGI). Därmed har en central kärna bildats som med hjälp av länsstyrelserna skall driva efterbehandlingsarbetet. Myndigheterna har genom samarbetsavtal utökat möjligheterna till stöd för länsstyrelser och kommuner i samband med upphandlingar av utredningar och åtgärder samt annat projektstöd. Vid Naturvårdsverket läggs arbetsinsatser motsvarande 4–5 årsarbetskrafter på efterbehandlingsfrågor. Motsvarande siffror för SGU och SGI var 2-3 personer.

Arbetet har bl.a. omfattat att:

- inventera och kartlägga förorenade områden på bred front,
- utveckla metoder för kostnadseffektivt efterbehandlingsarbete,
- genomföra kunskapsuppbyggande demonstrationsprojekt på prioriterade objekt med okomplicerad ansvarssituation,
- utarbeta vägledningar,
- tillvarata och utveckla engagemang och befintlig kunskap särskilt vid länsstyrelser och kommuner.

Naturvårdsverket har startat ett kunskapsprogram inom efterbehandlingsområdet, Hållbar sanering, i syfte att uppnå miljömålet *Gifrfri miljö* på ett resurseffektivt sätt. Programmet syftar till att täcka kunskapsluckor samt att skapa arenor för kunskapsöverföring och samverkan mellan olika aktörer.

Nationellt har ett nätverk ”Renare mark” bildats som samlar aktörer inom efterbehandlingsverksamheten. Ett stödcentrum har etablerats, Marksaneringscentrum Norr, som genom forskningsinsatser och utredningar utvecklar verksamheten i samarbete med företag inom branschen. Naturvårdsverket stödjer och är delaktigt i dessa aktiviteter.

#### **4.2.2 Inventering och riskklassning**

I syfte att få grepp om föroreningarnas omfattning pågår sedan början av 1990-talet ett systematiskt inventeringsarbete vid samtliga länsstyrelser efter initiativ från Naturvårdsverket.

En bedömning görs av de risker de förorenade områdena innebär för människa och miljö. Enligt MIFO-metoden delas objekten in i fyra riskklasser där klassen 1 innebär den högsta risken. För att hamna i riskklass 1 eller 2 skall föroreningen vara av särskilt farligt slag och riskera spridning till människa och miljön. Det är i riskklasserna 1 och 2 de mest angelägna objekten finns som bör bli föremål för ytterligare utredning. Varje länsstyrelse redovisar i samband med sitt årliga regionala program de 30 mest angelägna objekten i respektive län.



### 4.2.3 Undersökningar och åtgärder

Behovet av sanering och efterbehandling har olika karaktär i skilda delar av landet. Generellt sett har Sverige stora områden som är mindre belastade med föroreningar än vad många andra europeiska länder har. För stora områden eller sjösystem kan det räcka med endast punktvisa insatser av efterbehandling för att de fortsättningsvis skall hålla godtagbara eller höga miljö- och naturvärden. I storstadsområdena finns ett stort antal förorenade platser med måttligt saneringsbehov. I dessa regioner finns ofta ett exploateringsintresse som drivkraft till att sanera och bygga bostadsområden eller områden för industri och handel. I bl.a. Bergslagen och delar av övre Norrland finns många sulfidmalmsgruvor, där gruvavfall läcker tungmetaller till miljön. Historiskt gruvavfall är ett av landets största efterbehandlingsproblem. Större processindustrier ligger, eller har legat, vid de större vattendragen, ofta där de mynnar vid kusten. Västernorrlands, Gävleborgs och Värmlands län är typiska län som haft och har stor andel av landets cellulos-, kemi- samt järn- och stålindustri.

Arbetsläget för åtgärder med statliga bidragsmedel var vid början av år 2003 att 21 objekt var i åtgärdsfas och 19 var avslutade eller slutförda. Att anslaget höjdes kraftigt under år 2002 (tabell 3.1) medförde att åtgärder kunde påbörjas vid nästan alla prioriterade objekt som var färdigutredda. Flera kostsamma prioriterade åtgärder, t.ex. vid Köpmanholmen, Ruda, Bengtsfors och Hälleforsnäs, som påbörjades under år 2002 kommer dock att kräva betydande bidrag även några år framöver. Andra liknande projekt har fått flyttas fram på grund av 2003 års neddragningar av anslaget. Vidare pågår omfattande utredningar för kommande projekt hos länsstyrelserna och berörda kommuner.

Åtgärder som följd av tillsynsmyndighetens förelägganden beträffande ansvariga verksamhetsutövare och prioriterade objekt har hittills varit begränsade. Några länsstyrelser arbetar systematiskt med tillsyn, dvs. att genom tillsynsarbete förelägga verksamhetsutövare eller fastighetsägare krav på åtgärder. Huvuddelen av länens åtgärdsarbete är dock inriktat på utredningar och åtgärder med stöd av bidrag. Ett par prioriterade åtgärdsobjekt har kommit igång under år 2002, sedan länsstyrelsen träffat överenskommelse med ansvariga om partiell bidragsfinansiering.

När det gäller undersökningar som sker utan statligt stöd, exempelvis vid exploatering, har länsstyrelserna svårt att få en fullständig bild av arbetet. De flesta sådana objekt är relativt små och hör inte till den grupp som är mest prioriterade från nationell synpunkt. Vid slutet av år 2003 kände länsstyrelserna till ca 1 900 objekt som var föremål för undersökningar eller åtgärder och över 1 000 som färdigställda genom annan finansiering än med bidrag från Naturvårdsverket.

#### 4.3.1 Inventering och riskklassning

Det totala antalet misstänkta eller konstaterade förorenade områden beräknas nu till omkring 40 000–45 000. Av dessa uppskattas ca 1 500 tillhöra riskklass 1 och ca 9 700 riskklass 2, vilket alltså innebär ca 3,5 % respektive ca 22 % av det totala antalet potentiellt förorenade områden i landet. Av det uppskattade antalet områden är ca 35 000 identifierade och införda i länsstyrelsernas register.

Samtliga län räknar med att vara klara med identifieringen till år 2005, i enlighet med det nationella delmålet. Utöver det inventeringsarbete som utförs av länsstyrelserna har också SPIMFAB och Försvarsmakten enligt länsstyrelsernas uppgifter riskklassat 3 400 objekt.

#### 4.3.2 Undersökningar och åtgärder

Ett omfattande efterbehandlingsarbete har påbörjats med stöd av de ökade resurserna på anslag 34:4 Sanering och återställning av förorenade områden. Vid ingången av år 2004 befann sig 226 objekt i olika skeden av undersökning eller utredning, helt eller delvis med statligt bidrag. Därutöver var 21 objekt i åtgärdsfas. Under redovisningsperioden, åren 1999–2003, har ca 20 projekt slutförts. Några av dem är stora projekt såsom sjön Turingen i Nykvarns kommun, Jungnerholmarna i Mönsterås kommun och Örserumsviken i Västerviks kommun, där kostnaderna rör sig om 80–100 miljoner kronor per objekt. Ungefär hälften av projekten är medelstora med kostnader på 15–50 miljoner kronor, medan återstoden är mindre projekt med kostnader under 15 miljoner kronor. Några av dessa projekt har även finansierats både med medel från anslaget och via Lokala investeringsprogrammet.

Ett exempel på områden där saneringsåtgärder genomförts med bra resultat är Jungnerholmarna i Mönsterås kommun. Projektet har finansierats med medel dels från LIP, dels från anslaget. Förorening av området startade i början av 1900-talet när Ackumulator AB Jungner etablerades på Kvillegärde utanför Fliseryd för att tillverka nickelkadmiumbatterier. Under 1940-talet expanderade Jungnerfabriken ut på flera öar i Emån. Bl.a. anlades en anläggning för att återvinna bly ur uttjänta batterier. På området producerade man alltså nickel- och kadmiummassa samt återvann bly och kadmium ur gamla batterier. Dessa tungmetaller läckte ut i Emån och påverkade därmed också Östersjön. Produktion pågick fram till 1974 då fabriken lades ned och produktionen flyttades från orten. 1997 erhöll kommunen 61 miljoner kronor inom ramen för LIP för att genomföra sanering. Efter undersökning och planering startade år 2000 det omfattande arbetet med att gräva upp hela området, bearbeta massorna, drygt 65 000 m<sup>3</sup> förorenade jordmassor, och därefter återfylla området. Det avslutades två år senare. Genomförandet tog totalt ca 4 år till en kostnad av ca 82 miljoner kronor. Tillskottet på 21 miljoner kom från saneringsanslaget. För Mönsterås kommun innebar projektet ca 55 årsarbeten. Projektets

genomförande innebar också en efterfrågan på kompetens och resurser både lokalt och på riksnivå. Nu är Jungnerholmarna ett vackert strövområde med rika naturupplevelser och möjligheter till aktivt friluftsliv i en miljö där modern saneringsteknik har medverkat till att bevara unika spår av en svunnen industriepok.

En summering av länsstyrelsernas förslag till regionala miljömål visar att fler än 100 åtgärdsobjekt kommer att ha påbörjats och att över 50 stycken av dessa kommer att ha slutförts vid utgången av år 2005, under förutsättning att projekten kan få tillräckligt med bidrag till åtgärder. Därmed skulle det nationella delmålet för efterbehandling uppnås. Emellertid är dock, enligt Naturvårdsverkets bedömning, bidragsmedel i storleksordningen 500–600 miljoner kronor per år inte tillräckligt för att slutföra många av åtgärderna före slutet av år 2005. Större åtgärdsobjekt tar i allmänhet två till tre år att utreda och därefter minst tre år att genomföra. Naturvårdsverket gör därmed bedömningen att det målet inte kommer att nås.

#### 4.4 Regeringens bedömning av uppnådda resultat

Efterbehandlingsarbetet befinner sig i en starkt expansiv fas. Strategin för arbetet har sedan anslaget skapades år 1999 varit att bygga upp en effektiv organisation med ökad kunskap. En faktor som främjar arbetet med efterbehandling av förorenade områden är att miljökvalitetsmålen är väl kommunicerade till såväl regional som lokal nivå. Dessutom har kompetens byggts upp såväl vid länsstyrelserna som i många kommuner.

Det underlag som byggts upp genom de regionala inventeringarna utnyttjas i ökande grad i den fysiska planeringen. Detta leder till att åtgärder kommer till stånd och att framtida sanering inte hindras genom att områdena bebyggs. Informationen leder också till att föroreningsfrågorna uppmärksammas vid fastighetsöverlåtelser. Dessa positiva effekter kommer att kvarstå under lång tid.

För att bidra till att nå miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* inom rimlig tid och till acceptabel kostnad måste arbetet med förorenade områden prioriteras till rätt objekt, utföras med lämplig ambitionsnivå och organiseras så effektivt som möjligt. En utgångspunkt måste, med tanke på det stora antalet förorenade områden, kostnaderna och tidsaspekten, vara att endast de förorenade områden som innebär stora risker kommer att kunna efterbehandlas. Det finns ett samband mellan antalet objekt som kan åtgärdas och ambitionsnivån för åtgärder på de enskilda objekten. Ju högre ambitionsnivå desto färre objekt kan åtgärdas för samma kostnad.

Det finns ännu endast ett fåtal slutförda större projekt finansierade inom anslaget att utvärdera. Det saknas därför också i stor utsträckning redovisade analyser av kostnadseffektiviteten för efterbehandling. Analyser bör göras, bl.a. beträffande positiva och negativa samhällsekonomiska konsekvenser, av arbetet med förorenade områden. Det bidragsfinansierade arbetets kostnadseffektivitet bör redovisas i Naturvårdsverkets arbete med uppföljning och utvärdering.

En faktor som påverkar möjligheten att nå målet är svårigheten att hitta villiga huvudmän för genomförande av efterbehandlingsprojekt med

huvudsakligen statlig finansiering. Naturvårdsverket menar att många kommuner anser sig sakna tillräcklig kompetens och resurser att bära de kostnader saneringen för med sig eftersom statsbidrag lämnas med högst 90 procent av kostnaden i enlighet med bidragsförordningen (SFS 2004:100).

I rapporten *Vägskäl för bostadsbristen* har landshövdingen i Stockholms län lämnat förslag till förändringar i bidragsförordningen för förorenade områden i syfte att stimulera bostadsbyggande. Rapporten bereds i regeringskansliet.

Den del av arbetet som är lättast att styra och följa upp är det statliga bidragssystemet. Den verksamhet som pågår i den privata sektorn är svårare att belysa. Miljökvalitetsmålet innebär emellertid att de områden som utgör mycket stor risk för människors hälsa eller miljön skall efterbehandlas oavsett om finansiering sker med statliga eller privata medel. Av länsstyrelsernas redovisningar i de regionala programmen för efterbehandling framgår att insatserna för att få till stånd utredningar och åtgärder med stöd av miljöbalkens bestämmelser har ökat, vilket regeringen bedömer som positivt.

Sammanfattningsvis är efterbehandling av förorenade områden ett långsiktigt arbete där kunskap spelar en viktig roll. Det finns behov av teknikutveckling och en samordning av kunskaperna på området, vilket Naturvårdsverket uppmärksammat genom att tillskapa kunskapsprogrammet Hållbar sanering.

Erfarenheterna hittills har visat att efterbehandling av förorenade områden är en verksamhet som är komplicerad, tidskrävande och kostsam och, som i allmänhet innefattar projekt av högre svårighetsgrad än traditionell bygg- och anläggningsverksamhet. Med den kunskap som utvecklats de senaste åren kan det förefalla osäkert om det är möjligt att åtgärda alla områden som innebär mycket stor eller stor risk inom en generation. Med en finansiering om ca 500 miljoner kronor per år bedöms systemet idag ha kapacitet att hantera inventeringarna, att ha ca 100 objekt i utredning och ca 15 objekt i genomförande varje år. Det innebär att det skulle ta drygt 45 år att åtgärda de ca 750 objekt som bedöms tillhöra riskklass 1 och där det inte går att finna någon ansvarig. Regeringen bedömer att samtliga förorenade områden kommer att vara identifierade till år 2005. Det är dock osäkert om målet för åtgärder, dvs. 100 påbörjade och 50 avslutade saneringsprojekt, kan nås. Med lägre statlig finansiering minskar också möjligheterna att nå målet.

Regeringen avser att under våren 2005 återkomma med förslag till nya delmål för efterbehandling av förorenade område för åren 2005–2010.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 2004.

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Sommestad, Karlsson, Lund, Nykvist, Andnor, Nuder, Johansson, Hallengren, Holmberg, Jämtin

Föredragande: statsrådet Sommestad

---

Regeringen beslutar skrivelse 2003/04:141 Sanering och återställning av förorenade områden – resultatredovisning.