

Särskild rapport

Principen att förorenaren betalar:

tillämpas inte konsekvent i EU:s miljöpolitik och miljöåtgärder



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–V
Inledning	01–14
Ursprunget till principen att förorenaren betalar	03–05
Principen att förorenaren betalar i EU	06–14
Politisk ram	06–09
EU-finansiering	10–14
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	15–18
Iakttagelser	19–68
Principen att förorenaren betalar ligger till grund för EU:s miljölagstiftning	19–41
Principen att förorenaren betalar gäller för de mest förorenande anläggningarna, men samhällets kostnader för restföroreningar är fortfarande höga	20–25
Avfallslagstiftningen återspeglar principen att förorenaren betalar men säkerställer inte att förorenaren betalar hela kostnaden för att avhjälpa föroreningen	26–31
Förorenarna står inte för hela kostnaden för vattenföroreningar	32–38
Ingen övergripande EU-rättslig ram för skydd mot markförorening	39–41
Kommissionens handlingsplan för att förbättra miljöansvarsdirektivets funktion uppnådde inte de förväntade resultaten	42–62
Efter utvärderingen av miljöansvarsdirektivet antog kommissionen en handlingsplan för att åtgärda de brister som konstaterats	43–48
Viktiga begrepp i miljöansvarsdirektivet har ännu inte definierats	49–55
Vissa medlemsstater kräver att industriföretag försäkras sig mot miljörisker	56–62

EU har finansierat miljösaneringsprojekt	63–68
EU-medel har använts för att sanera föroreningar utan ansvarig verksamhetsutövare	65–66
EU-medel användes också när de nationella myndigheterna inte lyckades genomdriva miljölagstiftningen och få förorenarna att betala	67
Bristen på ekonomisk säkerhet för att täcka miljöansvar ökar risken för att skattebetalarna får stå för kostnaderna	68
Slutsatser och rekommendationer	69–74
Bilaga	
Bilaga I – Sektorer som omfattas av direktivet om industriutsläpp	
Akronymer och förkortningar	
Ordförklaringar	
Kommissionens svar	
Granskningsteam	
Tidslinje	

Sammanfattning

I Principen att förorenaren betalar är en av de centrala principer som EU:s miljöpolitik bygger på. Tillämpning av principen innebär att förorenarna ska stå för kostnaderna för sina föroreningar och också för åtgärder för att förebygga, begränsa och avhjälpa dem samt för de samhällskostnader de medför. Genom tillämpning av principen uppmantras förorenarna att undvika miljöskador eftersom de hålls ansvariga för föroreningar som de orsakar. Det är också förorenarna, och inte skattebetalarna, som står för kostnaderna för avhjälpande åtgärder.

II I den här rapporten ligger fokus på om principen tillämpades väl på fyra miljöpolitiska områden i EU: industriella föroreningar, avfall, vatten och mark. Vi bedömde om kommissionens åtgärder för att reglera miljöskador från ekonomisk verksamhet enligt direktivet om miljöansvar gav resultat. Slutligen bedömde vi om kommissionen och medlemsstaterna skyddade EU:s budget och såg till att den inte användes för att betala de kostnader som förorenarna skulle ha betalat. Under perioden 2014–2020 uppgick den planerade EU-budgeten för sammanhållningspolitiken och Life-programmet till cirka 29 miljarder euro för projekt som särskilt syftade till att skydda miljön. Vi granskade EU:s utgifter och åtgärder under den fleråriga budgetramperioden 2014–2020.

III Vi beslutade att granska detta område av följande skäl:

- Föroreningar utgör en betydande kostnad för samhället och är en viktig fråga för EU-medborgarna.
- Principen att förorenaren betalar är ett centralt verktyg för att uppnå EU:s miljömål på ett effektivt och rättvist sätt.
- I den här rapporten identifieras möjligheter till bättre integrering av principen i framtida miljölagstiftning och i EU:s finansiering av miljösaneringsprojekt.
- Rapportens slutsatser och rekommendationer är också relevanta för parlamentets och rådets granskning av all miljölagstiftning och för kommissionens utvärdering av direktivet om miljöansvar som ska vara klar 2023.

IV På det hela taget konstaterade vi att principen att förorenaren betalar återspeglades och tillämpades i varierande grad inom EU:s olika miljöpolitiska områden och att dess omfattning och tillämpning var ofullständig. När det gäller miljöansvar hade kommissionens åtgärder för att stödja medlemsstaternas genomförande av direktivet om miljöansvar inte avhjälpt väsentliga brister, till exempel oklara nyckelbegrepp och nyckeldefinitioner samt avsaknad av ekonomisk säkerhet vid insolvens. EU-budgeten används ibland för att finansiera saneringsåtgärder som enligt principen att förorenaren betalar skulle ha betalats av förorenarna.

V Vi rekommenderar att kommissionen

- bedömer möjligheterna att stärka integreringen av principen att förorenaren betalar i miljölagstiftningen,
- överväger att förstärka tillämpningen av direktivet om miljöansvar,
- skyddar EU-medel från att användas för att finansiera projekt som ska finansieras av förorenaren.

Inledning

01 EU:s miljöpolitik syftar till att alla EU-medborgare ska leva i en hälsosam miljö där naturresurserna förvaltas på ett hållbart sätt och den biologiska mångfalden skyddas¹. Utsläppen av föroreningar till luft, vatten och mark har minskat betydligt under de senaste årtiondena², men föroreningar och miljöskador är fortfarande en stor utmaning.

02 I EU har 26 % av grundvattenförekomsterna ännu inte uppnått ”god kemisk status”, och omkring 60 % av ytvattnen (floder, sjöar och vatten i övergångszon och kustvatten) har inte god kemisk och ekologisk status³. Det finns omkring 2,8 miljoner områden i EU som kan vara förorenade till följd av framför allt industriell verksamhet och avfallsdeponering⁴. Luftföroreningar, som är den största miljörelaterade hälsoriskerna i EU, skadar också växtlighet och ekosystem⁵.

Ursprunget till principen att förorenaren betalar

03 Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) var 1972 först med att införa principen att förorenaren betalar⁶. OECD angav att förorenaren skulle betala genomförandekostnaderna för de åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar som vidtas av offentliga myndigheter för att säkerställa en godtagbar miljöstatus. Beslutsfattare kan använda denna princip för att minska föroreningarna och återställa miljön. Genom tillämpning av den uppmuntras förorenarna att undvika miljöskador eftersom de hålls ansvariga för föroreningar som de orsakar. Det är också förorenarna, och inte skattebetalarna, som står för de kostnader som föroreningar orsakar. I ekonomiska termer utgör detta en ”internalisering” av ”negativa externa

¹ Enligt den vision som presenteras i [det allmänna miljöhandlingsprogrammet för unionen till 2020](#).

² Punkt 3 i bilagan till [Ett allmänt miljöhandlingsprogram för unionen till 2020 – Att leva gott inom planetens gränser](#).

³ Europeiska miljöbyrån, [EEA 2018 water assessment](#).

⁴ EEA, [Contamination from local sources](#), 2020.

⁵ EEA, [Air quality in Europe](#), 2019.

⁶ OECD, [Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies](#), 2020.

miljöeffekter”. När kostnaderna för föroreningen belastar förorenaren ökar priset på varor och tjänster för att inkludera dessa kostnader. Konsumenternas preferens för låga priser blir därför ett incitament för producenter att saluföra mindre förorenande produkter⁷.

04 Sedan 1972 har principens omfattning gradvis ökat (*figur 1*)⁸. Till en början var den enbart inriktad på kostnader för förebyggande och begränsning av föroreningar men utvidgades senare till att omfatta kostnaderna för de åtgärder som myndigheterna vidtog för att hantera utsläpp av föroreningar. En ytterligare utvidgning av principen gällde miljöansvar: förorenarna ska betala för den miljöskada de orsakat, oavsett om föroreningen som orsakade skadan låg under lagstadgade gränsvärden (”tillåten restförorening”) eller var oavsiktlig⁹.

Figur 1 – Utvidgning av principen att förorenaren betalar



Källa: Revisionsrätten.

⁷ Jans, Jan H. och Vedder, Hans H. B., *European Environmental Law*, 2008.

⁸ OECD, *The Polluter-Pays Principle, Analyses and Recommendations*, 1992.

⁹ OECD, *Recommendation of the Council concerning the Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution*, 1989.

05 I FN:s deklaration om miljö och utveckling från 1992 (känd som "Riodeklarationen"¹⁰) ingick principen att förorenaren betalar som en av de 27 vägledande principerna för en framtida hållbar utveckling.

Principen att förorenaren betalar i EU

Politisk ram

06 Principen att förorenaren betalar ligger till grund för EU:s miljöpolitik. Artikel 191.2 i EUF-fördraget¹¹ anger följande: *"Unionens miljöpolitik ska [...] bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala"*. EU:s lagstiftare är inte bundna av principen när de antar EU-politik på andra områden än miljöområdet, även om miljöpåverkan kan vara betydande från områden som transport, fiske och jordbruk.

07 Europeiska kommissionen ansvarar för att utarbeta förslag till miljölagstiftning som ska bygga på principen att förorenaren betalar, medan medlemsstaterna ansvarar för att införliva, tillämpa och se till att EU:s miljödirektiv och miljöförordningar följs. EU:s och medlemsstaternas lagstiftare har olika instrument för att tillämpa principen att förorenaren betalar, såsom visas i [figur 2](#).

¹⁰ Unced, Riodeklarationen om miljö och utveckling, 1992.

¹¹ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Figur 2 – Instrument för att genomföra principen att förorenaren betalar



Lagstiftning om ledning och kontroll

- **Licensieringsförfaranden**
- **Förbud**
- **Gränsvärden för utsläpp**
- **Administrativa förelägganden och sanktioner**

syftar till att minska föroreningarna vid källan genom att fastställa miljönormer, införa system för begränsning och övervakning av föroreningar i syfte att minska riskerna, förbjuda vissa verksamheter och begränsa utsläppen av vissa föroreningar. Principen att förorenaren betalar tillämpas eftersom förorenaren måste stå för efterlevnadskostnaderna.



Marknadsbaserade instrument

- **Subventioner/inmatningspriser**
- **Skatter och avgifter**
- **Omsättningsbara tillstånd och kvoter**
- **Ansvarsbestämmelser**

syftar till att uppnå miljömål på ett flexibelt sätt. Ekonomiska incitament eller negativa incitament används för att påverka föroreningarnas beteende genom att integrera miljökostnader och miljöfordelar i hushållens och företagens budgetar. Alla marknadsbaserade instrument kan inte tillämpas på EU-nivå. Framför allt beskattning är i första hand medlemsstaternas behörighet.



Frivilliga system

- **Frivilliga överenskommelser**
- **Miljöledningssystem (t.ex. ISO 14001)**
- **Märkning (t.ex. miljömärkning och energimärkning)**

kan främja mindre förorenande produkter och företag. Konsumenterna kan till exempel föredra produkter som bär miljömärket, vilket ger producenterna incitament att tillverka mindre förorenande produkter.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av Europeiska kommissionens *Principle of EU Environmental Law, The Polluter Pays Principle*.

08 Under de senaste årtiondena har EU antagit en rad olika miljölagar. Vissa av dem handlar om miljöfrågor som biologisk mångfald, skogsbruk, mark och markanvändning, vatten och luft. Andra är särskilt inriktade på föroreningskällor, till exempel kemikalier, industriföroreningar och avfall. Relevant miljölagstiftning för tillämpningen av principen att förorenaren betalar är följande:

- I [direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp](#) fastställs utsläppsgränser baserade på ett tillståndssystem för omkring 52 000 stora industrianläggningar i EU. Direktivet om industriutsläpp bygger på ett samordnat förfaringssätt där beviljandet av tillstånd sker med hänsyn till anläggningarnas totala miljöprestanda när det gäller till exempel föroreningar, råvaruanvändning, energieffektivitet och återställande av området sedan verksamheten upphört.

- [Ramdirektiv 2008/98/EG om avfall](#) omfattar avfallshantering. Andra rättsliga instrument behandlar särskilda frågor och typer av avfall, såsom förpackningsavfall, plast för engångsbruk, elektrisk och elektronisk utrustning, batterier och ackumulatorer, uttjänta fordon, gruvavfall, deponier och avfallstransporter.
- [Ramdirektiv 2000/60/EG om vatten](#) omfattar vattenpolitiken, tillsammans med de tillhörande [direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse](#) och [direktiv \(EU\) 2020/2184 om dricksvatten](#) samt [direktiv 2007/60/EG om översvämning](#). Annan sektorspecifik lagstiftning gäller föroreningar som påverkar vatten, till exempel [direktiv 2009/128/EG om bekämpningsmedel](#) eller [direktiv 91/676/EEG om nitrater](#).
- I [direktiv 2004/35/EG om miljöansvar](#) fastställs EU-ramen för miljöansvar. Miljöansvar innebär att ekonomiska aktörer som skadar miljön är skyldiga att betala för avhjälpande åtgärder och att de därmed får incitament att undvika skador. När betydande miljöskador på mark, vatten och biologisk mångfald är en följd av en ekonomisk verksamhet som anses vara riskabel (enligt bilaga III till miljöansvarsdirektivet) är den ansvariga verksamhetsutövaren enligt direktivet skyldig att vidta alla nödvändiga avhjälpande åtgärder på egen bekostnad. För ekonomiska verksamheter som inte anses vara miljöfarliga, bland annat jordbruk, krävs enligt miljöansvarsdirektivet att verksamhetsutövare endast ska avhjälpa skadorna på den biologiska mångfalden när de har begått ett fel eller en försummelse.
- Företag som lagrar farliga kemikalier omfattas också av [direktiv 2012/18/EU \(Sevesodirektivet\)](#), som syftar till att förebygga och begränsa allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår.
- [Direktiv 2009/147/EG om fåglar](#) och [direktiv 92/43/EEG om habitat](#), som kallas "naturvårdsdirektiven", utgör ryggraden i EU:s politik för biologisk mångfald. Enligt naturvårdsdirektiven är medlemsstaterna skyldiga att skydda naturliga livsmiljöer. Medlemsstaterna kan använda EU-medel för att göra det. Habitatdirektivet anger uttryckligen att principen att förorenaren betalar endast kan tillämpas i begränsad omfattning när det gäller bevarandet av naturen. Miljöansvarsdirektivet omfattar betydande skador på skyddade arter och livsmiljöer.

09 Det finns ingen gemensam EU-ramlagstiftning om markföroreningar. Men omkring 35 av EU:s lagstiftningsinstrument, strategiska politiska instrument och finansieringsinstrument har identifierats som potentiellt relevanta för markskyddet¹².

EU-finansiering

10 Föroreningar medför betydande kostnader för EU-medborgarna. Det finns ingen heltäckande bedömning av samhällets totala kostnader för föroreningar. I en nyligen genomförd studie för kommissionens räkning uppskattades att den bristande uppfyllelsen av kraven i EU:s miljölagstiftning leder till kostnader och uteblivna vinster på omkring 55 miljarder euro per år¹³.

11 En betydande del av EU:s budget går till att uppnå EU:s klimatförändrings- och miljörelaterade mål. Under perioden 2014–2020 åtog sig EU att använda minst 20 % av sin totala budget till klimatåtgärder. EU integrerar miljömål i många av sina finansieringsprogram. Kommissionen klassificerade till exempel 66 miljarder euro i utgifter för den gemensamma jordbrukspolitiken och 1 miljard euro i fiskeutgifter under 2014–2020 som gynnsamma för den biologiska mångfalden, även om en färsk rapport visar att dessa siffror var överskattade¹⁴.

12 EU:s budget stöder projekt för sanering av förorenade områden och miljöskydd huvudsakligen genom de sammanhållningspolitiska fonderna (dvs. Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden) inom det breda temat "Miljö och resurseffektivitet" och Life-programmet (Life). Dessa stöder kostnaderna för nödvändiga infrastrukturer för rening av avloppsvatten och avfallshantering i vissa medlemsstater samt åtgärder för att bevaka miljösituationen och utveckla grön infrastruktur¹⁵.

¹² Ecologic Institute, *Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States*, 2017.

¹³ *The costs of not implementing EU environmental law*, slutrapport, 2019.

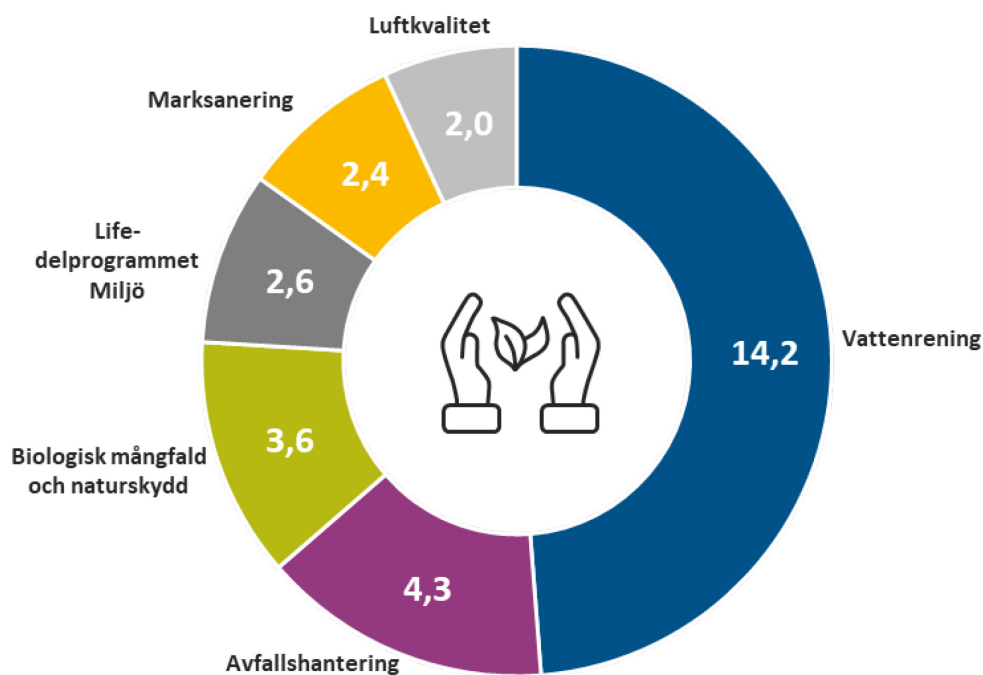
¹⁴ Särskild rapport 13/2020 *Biologisk mångfald i odlingslandskapet: GJP:s bidrag har inte hejdat minskningen*.

¹⁵ Kommissionens information om miljö- och resurseffektivitet inom sammanhållningspolitiken.

13 Life¹⁶ är ett EU-program för hantering av miljö- och klimatförändringar. För budgetramperioden 2014–2020 gjordes 2,6 miljarder euro tillgängliga för delprogrammet Miljö inom Life.

14 Under perioden 2014–2020 uppgår den planerade EU-budgeten för sammanhållningspolitiken och Life-programmet till cirka 29 miljarder euro för projekt som särskilt syftar till att skydda miljön (*figur 3*).

Figur 3 – Översikt över EU-medel som avsatts för miljöprojekt inom ramen för sammanhållningspolitiken och Life-delprogrammet Miljö (2014–2020, i miljarder euro)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från april 2021 från Europeiska kommissionens databas över planerade EU-utgifter inom ramen för EU:s struktur- och investeringsfonder och Life-delprogrammet Miljö.

¹⁶ Förordning (EU) nr 1293/2013.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

15 Föroreningar utgör en betydande kostnad för samhället och är en viktig fråga för EU-medborgarna. Principen att förorenaren betalar är ett centralt verktyg för att uppnå EU:s miljömål på ett effektivt och rättvist sätt. I tidigare rapporter konstaterade vi fall där principen att förorenaren betalar inte tillämpades¹⁷. Vi har dock aldrig tidigare granskat själva principen. I den här rapporten identifierar vi möjligheter till bättre integrering av principen att förorenaren betalar i framtida miljölagstiftning och i EU:s finansiering av miljösaneringsprojekt. Rapportens slutsatser och rekommendationer är relevanta för parlamentets och rådets granskning av all miljölagstiftning och för kommissionens utvärdering av miljöansvarsdirektivet som ska vara klar 2023.

16 Vi granskade EU:s politiska ram för principen att förorenaren betalar. Vi inriktade oss på huruvida

- principen tillämpades väl på fyra miljöpolitiska områden i EU: **industriella föroreningar, avfall, vatten och mark**,
- kommissionens åtgärder enligt **miljöansvarsdirektivet** gav resultat,
- kommissionen och medlemsstaterna **skyddade EU:s budget** och såg till att den inte användes för att betala de kostnader som förorenarna skulle ha betalat.

17 Vi granskade EU:s utgifter och åtgärder under den fleråriga budgetramperioden 2014–2020. Vi riktade inte in revisionen på energi- och klimatsektorn eller på luftföroreningar, eftersom vi har behandlat dessa ämnen i flera andra rapporter¹⁸. Vi undantog medlemsstaternas miljöskatter från revisionens inriktning och omfattning.

¹⁷ Se t.ex. revisionsrättens särskilda rapporter [19/2018](#), [22/2016](#), [23/2015](#), [02/2015](#), [04/2014](#), [23/2012](#) och [20/2012](#).

¹⁸ Se t.ex. [särskild rapport 23/2018 Luftföroreningar: vår hälsa är fortfarande inte tillräckligt skyddad](#), [särskild rapport 18/2020 EU:s utsläppshandelssystem: tilldelningen av gratis utsläppsrätter behöver riktas bättre](#) och [särskild rapport XX/2021 om GJP och klimatet](#).

18 Vid revisionen

- granskade vi kommissionens och berörda byråers rapporter och andra åtgärder avseende tillämpningen av principen att förorenaren betalar i EU:s politik,
- fick vi förklaringar från nationella myndigheter med ansvar för genomförandet av miljöansvarsdirektivet i Italien, Polen och Portugal; vi valde ut dessa medlemsstater på grundval av antalet fall som rapporterats enligt miljöansvarsdirektivet och med beaktande av geografisk balans,
- granskade vi 42 miljösaneringsprojekt; vi gjorde det genom att välja ut projekt för att återställa miljön till ett värde av 180 miljoner euro från de sammanhållningspolitiska fonderna och Life i Italien, Polen och Portugal under perioden 2014–2020; vi valde ut dessa projekt eftersom de finansierade arbete för att sanera föroreningar som orsakats av människan.

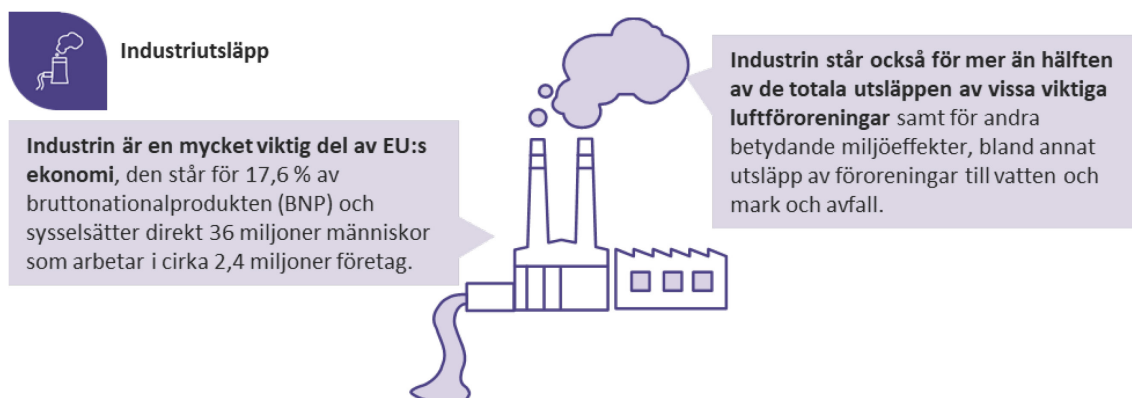
Iakttagelser

Principen att förorenaren betalar ligger till grund för EU:s miljölagstiftning

19 Vi undersökte hur EU har integrerat principen att förorenaren betalar på viktiga lagstiftningsområden, till exempel industriutsläppsdirektivet när det gäller industriell förorening, ramdirektivet om avfall när det gäller avfall, ramdirektivet om vatten när det gäller vattenförorening och olika direktiv och förordningar om markförorening. Vi kontrollerade om de innehöll bestämmelser om tillämpning av principen att förorenaren betalar och i vilken utsträckning förorenarna var skyldiga att betala för sina föroreningar.

Principen att förorenaren betalar gäller för de mest förorenande anläggningarna, men samhällets kostnader för restföroreningar är fortfarande höga

Figur 4 – Industriella föroreningar i korthet



Källa: Eurostat och EEA.

20 Industriutsläppsdirektivet omfattar 33 industrisektorer (*bilaga I*). I vissa industrisektorer omfattar det alla anläggningar. I andra omfattar det större anläggningar (t.ex. kraftverk med en sammanlagd installerad tillförd effekt på över 50 megawatt).

21 De anläggningar som omfattas behöver ett drifttillstånd där särskilda regler och utsläppsgränser fastställs på grundval av "slutsatser om bästa tillgängliga teknik" (BAT-slutsatser). I tillhörande BAT-referensdokument beskrivs tekniska lösningar för att begränsa föroreningarna och samtidigt se till att industrianläggningarna förblir ekonomiskt bärkraftiga. Kommissionen reviderar och uppdaterar regelbundet slutsatserna om bästa tillgängliga teknik, och alla befintliga anläggningar måste följa

dem efter en övergångsperiod på fyra år, medan nya anläggningar måste följa dem omedelbart. Medlemsstaternas myndigheter inspekterar anläggningar som omfattas av industriutsläppsdirektivet, tillämpar sanktioner mot dem som inte uppfyller kraven och stänger dem i de allvarligaste fallen av bristande efterlevnad.

22 Kommissionen offentliggjorde 2020 en utvärdering av industriutsläppsdirektivet¹⁹ som visade att kostnaderna för skadorna till följd av utsläppen till luften från alla anläggningar enligt direktivet hade minskat med omkring 50 % mellan 2010 och 2017. Kommissionen uppskattade industriutsläppsdirektivets kostnader och nytta för vissa sektorer: i till exempel järn- och stålsektorn uppgår kostnaderna för efterlevnad av direktivet till omkring 90 miljoner euro per år, medan förebyggande av föroreningar leder till besparingar på 932 miljoner euro per år²⁰. I sitt meddelande om den europeiska gröna given²¹ meddelade kommissionen att den kommer att föreslå en översyn av EU:s åtgärder mot föroreningar från stora industrianläggningar.

23 Anläggningarnas ägare måste stå för kostnaderna för att uppfylla villkoren i sina tillstånd enligt industriutsläppsdirektivet. I detta ingår att vidta åtgärder för att hålla utsläppen inom lagstadgade gränser, vilket innebär att de internaliserar kostnaderna för förebyggande och begränsning av föroreningar. Offentliga medel kan dock stödja åtgärder som går längre än befintliga normer²². Om anläggningar orsakar betydande miljöskador omfattas de av miljöansvarsdirektivet (punkterna 42–62), vilket innebär att de måste betala för avhjälpande åtgärder. En majoritet (17) av medlemsstaterna gör inte anläggningar ansvariga för miljöskador till följd av utsläpp som är tillåtna enligt deras tillstånd²³ om inte anläggningarna har gjort sig skyldiga till fel eller försummelser.

¹⁹ Europeiska kommissionen, *Evaluation of the Industrial Emissions Directive (IED)*, SWD(2020) 181 final.

²⁰ Ricardo Energy & Environment, *Ex-post assessment of costs and benefits from implementing BAT under the IED*, 2018.

²¹ *Den europeiska gröna given*.

²² Europeiska kommissionen, *Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020*, EUT C 200, 2014.

²³ Artikel 8.4 a och b i direktiv 2004/35/EG.

24 Industriutsläppsdirektivet omfattar de mest förorenande industrianläggningarna i enlighet med punkt **20**. Industriutsläppsdirektivet innehåller ingen skyldighet för anläggningar att stå för samhällets kostnader för effekterna av restföroreningar. År 2014 uppskattade Europeiska miljöbyrån (EEA) att samhällets kostnader för de skador som kvarvarande luftföroreningar från 14 000 större industrianläggningar orsakat under perioden 2008–2012 uppgick till mellan 329 miljarder euro och 1 053 miljarder euro²⁴.

25 Bland de 42 miljösaneringsprojekt som vi granskade fann vi ett projekt som syftade till att hantera föroreningar från ett stort stål- och järnverk som inte uppfyllde kraven i industriutsläppsdirektivet (**ruta 1**).

Ruta 1

Bristande efterlevnad av industriutsläppsdirektivet ledde till betydande föroreningar: fallet med ett stort stålverk i Italien

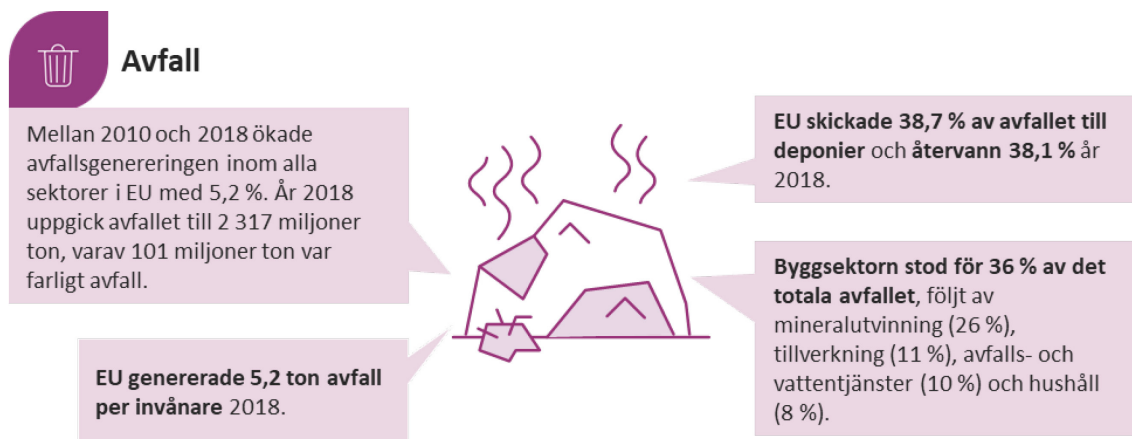
År 2005 slog Italiens högsta domstol fast att ett företag som ägde ett stort stål- och järnverk var ansvarigt för luftföroreningar, dumpning av farliga material och utsläpp av partiklar. År 2010 hävdade den kommun där anläggningen är belägen att saneringen av miljöskadorna skulle kosta 2 miljarder euro och vidtog rättsliga åtgärder för att få ersättning. År 2011 konstaterade Europeiska unionens domstol att Italien inte hade följt industriutsläppsdirektivet. År 2015 tog staten över företaget. År 2017 inleddes en brottmålsprocess mot de tidigare ägarna av anläggningen som resulterade i en förlikning på över 1 miljard euro. De återvunna medlen använder den italienska staten till saneringsåtgärder. År 2019 beviljade en appellationsdomstol i Italien ersättning till kommunen, men företaget kunde inte betala för skadan.

Ett EU-finansierat projekt på 375 000 euro syftade till att identifiera och hantera föroreningar och berörde en annan kommun i närheten av stål- och järnverket. Projektet bestod av en miljöanalys och en riskbedömning av en jordbruksareal på nästan 6 000 hektar. Projektet identifierade en allvarlig industriell förorening som medförde betydande hälsorisker.

²⁴ EEA, *Costs of air pollution from European industrial facilities 2008–2012*, 2014.

Avfallslagstiftningen återspeglar principen att förorenaren betalar men säkerställer inte att förorenaren betalar hela kostnaden för att avhjälpa föroreningen

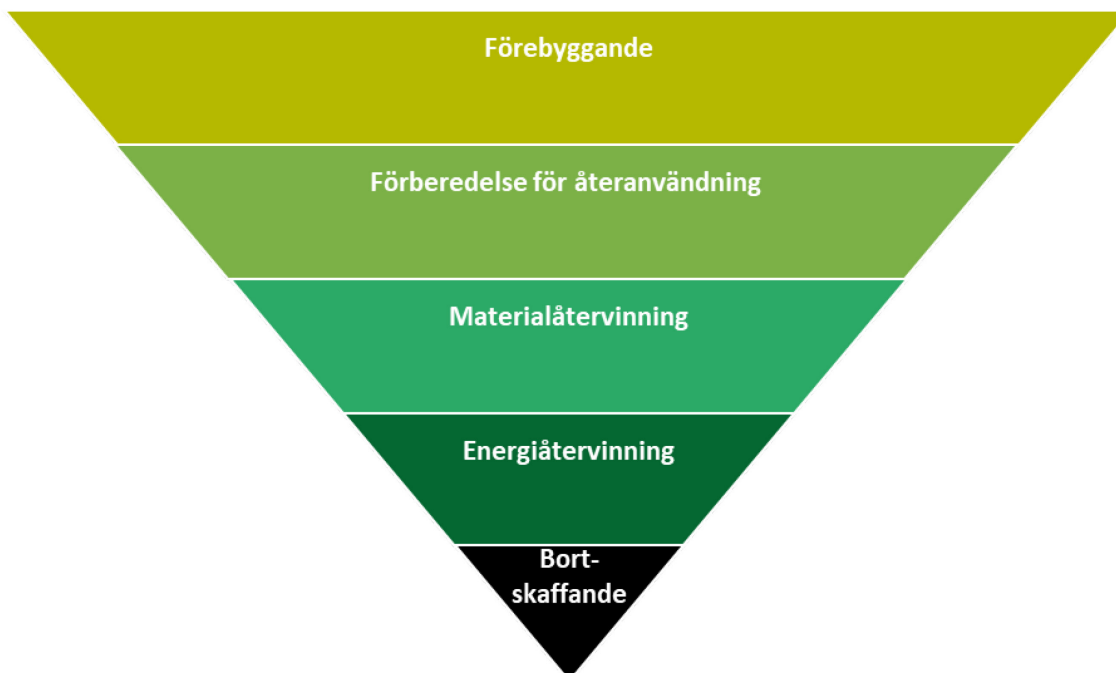
Figur 5 – Avfall i korthet



Källa: Alla uppgifter från Eurostat.

26 Avfall är en källa till förorening av luft, vatten och mark. EU:s avfallslagstiftning syftar till att tillämpa en "avfallshierarki" (figur 6) för att minska avfallet och använda oundvikligt avfall som en resurs.

Figur 6 – Avfallshierarkin



Källa: Ramdirektivet om avfall.

27 Enligt direktivet ska medlemsstaterna uppfylla bindande mål²⁵. Till exempel ska 55 % av det kommunala avfallet förberedas för återanvändning eller materialåtervinning senast 2025 (andelen ökas till 60 % senast 2030 och 65 % senast 2035, då högst 10 % får skickas till deponier).

28 I ramdirektivet för avfall anges följande: ”Kostnaderna för avfallshanteringen, inberäknat kostnaderna för nödvändig infrastruktur och driften av den, ska i enlighet med principen att förorenaren betalar belasta den ursprungliga avfallsproducenten eller den nuvarande eller de tidigare avfallsinnehavarna”. Medlemsstaterna avgör om kostnaderna för avfallshanteringen ska bäras av slutanvändaren (t.ex. den konsument som gör sig av med avfallet) eller helt eller delvis av tillverkaren av den produkt som har blivit avfall. Detta kallas utökat producentansvar. Utökat producentansvar är inte det enda sättet att genomföra principen om att förorenaren betalar. [Direktivet om plastpåsar](#), till exempel, kräver att medlemsstaterna vidtar åtgärder och exempelvis inför nationella minskningsmål och/eller ekonomiska instrument (såsom avgifter och skatter).

29 Systemen för utökat producentansvar gör tillverkarna ansvariga för hanteringen av sina produkter när de blir avfall. Det pris som betalas av producenter och konsumenter återspeglar således kostnaden för avfallshantering, vilket minskar kostnaderna för offentliga myndigheter och skattebetalare. De ger också tillverkarna incitament att utveckla miljövänligare produkter som undviker onödigt avfall. System för utökat producentansvar är obligatoriska för vissa avfallsflöden, såsom elektriskt och elektroniskt avfall, batterier, ackumulatorer och fordon, och kommer att krävas för allt förpackningsavfall, plastprodukter för engångsbruk och fiskeredskap senast 2024.

30 De avgifter som tas ut från medborgare eller företag bör stå i proportion till det avfall som genereras och ta hänsyn till miljöskador. I en studie om finansieringen av avfallshantering²⁶ angavs att tecken tyder på att externa miljöeffekter endast i begränsad utsträckning internaliseras i de användaravgifter som betalas av hushållen.

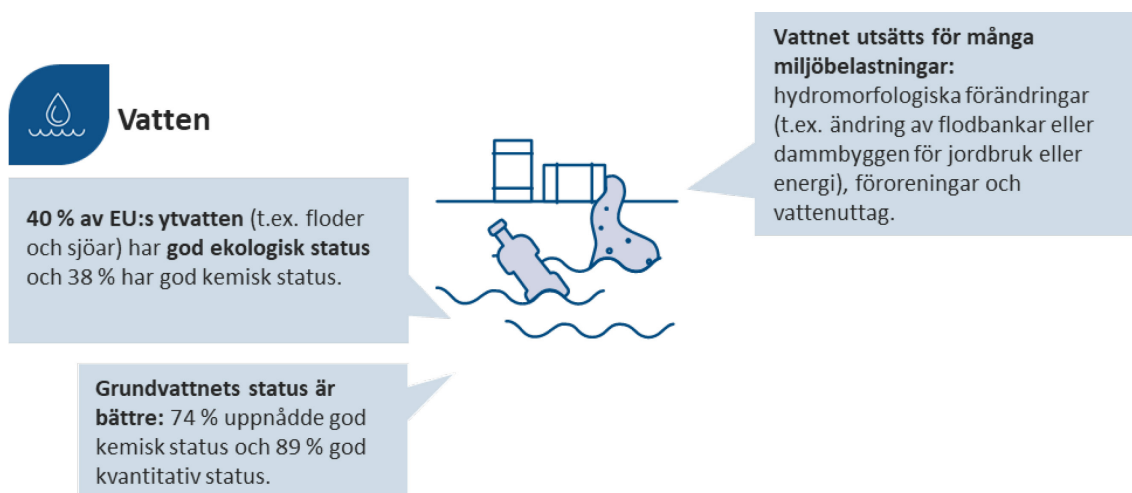
²⁵ De viktigaste bindande målen för olika avfallsflöden sammanfattas i revisionsrättens översikt 04/2020 [EU:s åtgärder för att hantera frågan om plastavfall](#).

²⁶ [Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States](#), 2019.

31 EU:s budget skulle enligt planerna bidra, huvudsakligen genom sammanhållningspolitiken, med 4,3 miljarder euro under perioden 2014–2020 till finansieringen av avfallshanteringsinfrastruktur för insamling, sortering och behandling av avfall.

Förorenarna står inte för hela kostnaden för vattenföroreningar

Figur 7 – Vatten i korthet



Källa: Alla uppgifter från EEA:s *2018 European waters assessment*.

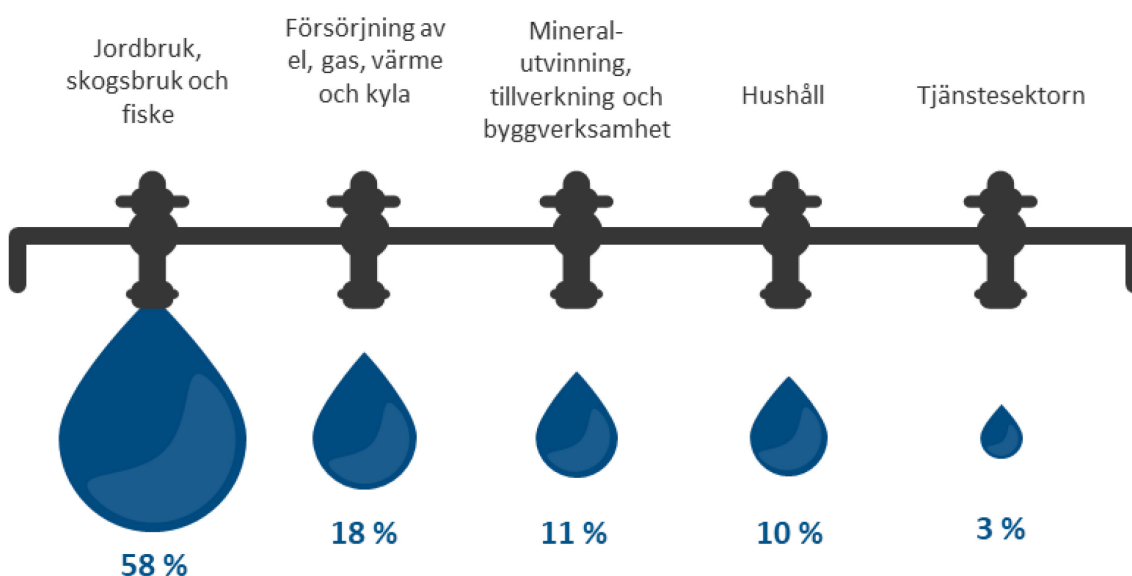
32 I ramdirektivet för vatten fastställs en gemensam ram för att skydda alla typer av vatten i EU och förhindra ytterligare försämring av vattenkvaliteten. Där fastställs mål för ytvatten- och grundvattenförekomster.

33 OECD har uppskattat²⁷ att medlemsstaterna redan använder omkring 100 miljarder euro per år på vattenförsörjning och sanitet och att de (utom Tyskland) kommer att behöva öka detta belopp med över 25 % för att uppfylla målen i EU:s lagstiftning om rening av avloppsvatten och dricksvatten. I detta ingår inte investeringar som behövs för att förnya befintlig infrastruktur eller uppfylla målen i ramdirektivet för vatten och översvämningdirektivet.

²⁷ OECD, *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection*, 2020.

34 Enligt artikel 9 i ramdirektivet för vatten ska medlemsstaterna ”beakta principen om kostnadstäckning för vattentjänster inberäknat miljö- och resurskostnader [...] och i enlighet framför allt med principen om att förorenaren betalar”. Medlemsstaterna är skyldiga att se till att bidragen från industri-, jordbruks- och hushållssektorerna till täckningen av kostnaderna för vattentjänster är tillräckliga i förhållande till deras vattenanvändning. *Figur 8* nedan visar vattenanvändningen per ekonomisk sektor.

Figur 8 – Vattenanvändning per ekonomisk sektor i Europa, 2017



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Europeiska miljöbyrån till dess medlems- och samarbetsländer.

35 När medlemsstaterna fastställer sin prispolitik för vatten kan de ta hänsyn till de sociala, miljömässiga och ekonomiska effekterna av kostnadstäckningen. De har därför rätt att bestämma vem som ska betala, hur mycket som ska betalas och för vilken tjänst. Domstolens dom i [mål C-525/12](#) bekräftade att medlemsstaterna inte nödvändigtvis behöver tillämpa kostnadstäckningsprincipen på all vattenanvändning.

36 I EU betalar användarna i genomsnitt cirka 70 % av kostnaden för att tillhandahålla vattentjänster (genom vattenavgifter), medan de återstående 30 % finansieras med offentliga medel, även om det finns stora skillnader mellan regioner och mellan medlemsstater²⁸. Hushållen i EU betalar vanligtvis merparten av kostnaderna för vattenförsörjning och sanitetstjänster²⁹, även om de bara förbrukar 10 % av vattnet, såsom framgår av **figur 8**. Jordbruket, den sektor som utövar störst tryck på förnybara sötvattenresurser³⁰, bidrar minst. På grund av jordbruksföreningar betalade hushållen i Frankrike enligt en studie från 2011 extrakostnader på upp till 494 euro per hushåll och år i de mest drabbade områdena³¹.

37 Kommissionen konstaterade 2019³² att medlemsstaterna behövde göra ytterligare framsteg i att integrera miljö- och resurskostnader i vattenprissättningen. Framsteg har visserligen gjorts när det gäller att ta itu med specifika förorenande ämnen, men för många företag täcker inte priset på vatten de totala kostnader som uppstår till följd av de föroreningar som de släpper ut i vattnet.

38 Principen om kostnadstäckning är svår att tillämpa på föroreningar från diffusa källor, till exempel från jordbruket, där det är svårt att identifiera förorenarna. Jordbrukssektorn debiteras ofta inte för rening av avloppsvatten, eftersom merparten av det vatten som används inte släpps ut i avloppsvattnet (och vattnet renas därför inte). I EU är diffusa jordbruksföreningar från nitrater och bekämpningsmedel huvudorsaken till att grundvattnet inte uppnår god kemisk status. Nitratföreningar utgör en stor risk när det gäller framtiden för grundvattenförekomster, eftersom experter har visat³³ att stora mängder nitrater för närvarande lagras i steniga lager mellan marken och grundvattenförekomsten. I takt med att nitrater långsamt sipprar genom berggrunden kan det ta ett århundrade eller mer för de förorenande ämnena

²⁸ OECD, *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection*, 2020.

²⁹ *Fitness Check of the Water Framework Directive*, SWD(2019) 439 final, s. 64.

³⁰ EEA, *Use of freshwater resources in Europe*, 2020.

³¹ *Coût des principales pollutions agricoles de l'eau*, République Française, Ministère de l'écologie, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, Collection Études et documents n. 52, 2011.

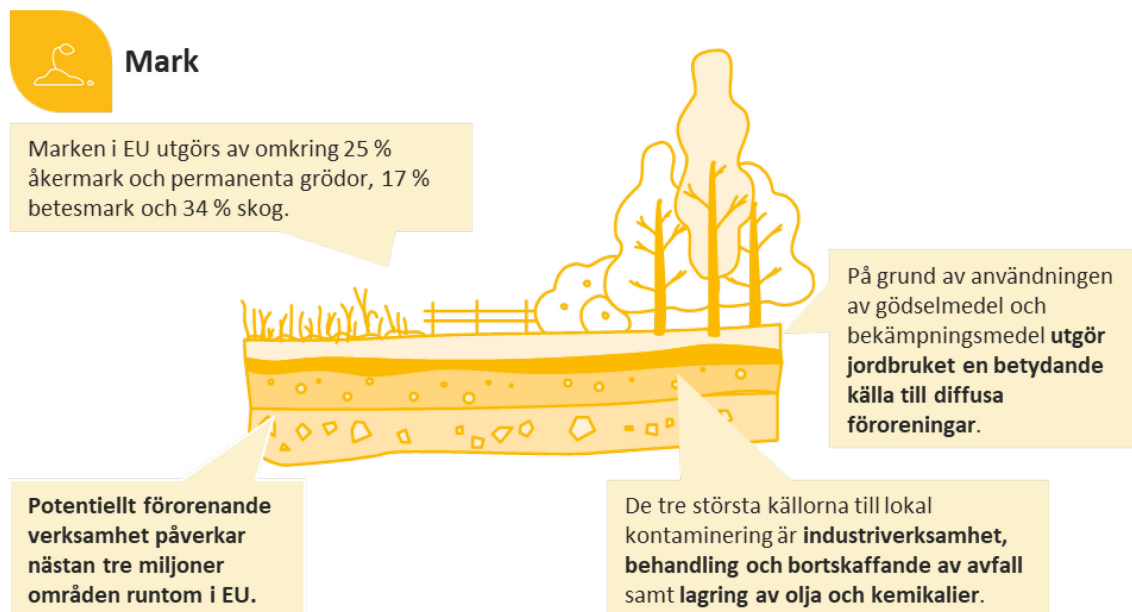
³² *Fitness Check of the Water Framework Directive*, SWD(2019) 439 final.

³³ Ascott, M.J., Goody, D.C., Wang, L. et al., *Global patterns of nitrate storage in the vadose zone*, 2017.

att nå grundvattenförekomsten, vilket försenar effekterna av förändrade jordbruksmetoder på grundvattnets kvalitet.

Ingen övergripande EU-rättslig ram för skydd mot markförorening

Figur 9 – Markförorening i korthet



Källa: EEA Signals 2019, JRC, *Status of local soil contamination in Europe*, Eionet National Reference Centre Soil.

39 Olika EU-direktiv och EU-förordningar bidrar till att förebygga och minska markföroreningar och omfattar de sektorer som belastar marken mest, såsom industrin och jordbruket (t.ex. punkterna **20–25** och **38**). År 2006 lade kommissionen fram ett förslag till ramdirektiv för markskydd som omfattade förebyggande av markförorening och markförstöring samt identifiering, registrering och sanering av förorenade områden. Europaparlamentet antog ett positivt yttrande över förslaget men inte rådet. Kommissionen drog tillbaka förslaget i maj 2014.

40 Det finns inga gemensamma EU-mål när det gäller markförorening och sanering av förorenade områden. En studie³⁴ som finansierades av kommissionen visade att vissa medlemsstater hade en mycket omfattande nationell lagstiftning, medan andra saknade samordnade åtgärder för markskydd.

³⁴ Ecologic Institute, *Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States*, 2017.

41 Att sanera förorenad mark är dyrt: år 2006 uppskattade kommissionen den totala kostnaden för att sanera förorenad mark i EU till 119 miljarder euro³⁵. Offentliga medel, inklusive EU-medel, finansierar mer än 42 % av saneringsåtgärderna³⁶: många förorenande verksamheter ägde rum för länge sedan, vilket ökar risken för att förorenarna inte längre finns kvar, inte kan identifieras eller är insolventa. Dessutom är det svårt att tillämpa principen att förorenaren betalar vid diffus markförorening på grund av den inneboende svårigheten att fastställa specifika förorenares ansvar.

Kommissionens handlingsplan för att förbättra miljöansvarsdirektivets funktion uppnådde inte de förväntade resultaten

42 Vi granskade 2016 års utvärdering av miljöansvarsdirektivet och bedömde om de åtgärder som kommissionen hade vidtagit med anledning av den hade avhjälpt de konstaterade bristerna.

Efter utvärderingen av miljöansvarsdirektivet antog kommissionen en handlingsplan för att åtgärda de brister som konstaterats

43 Direktivet föreskrev följande:

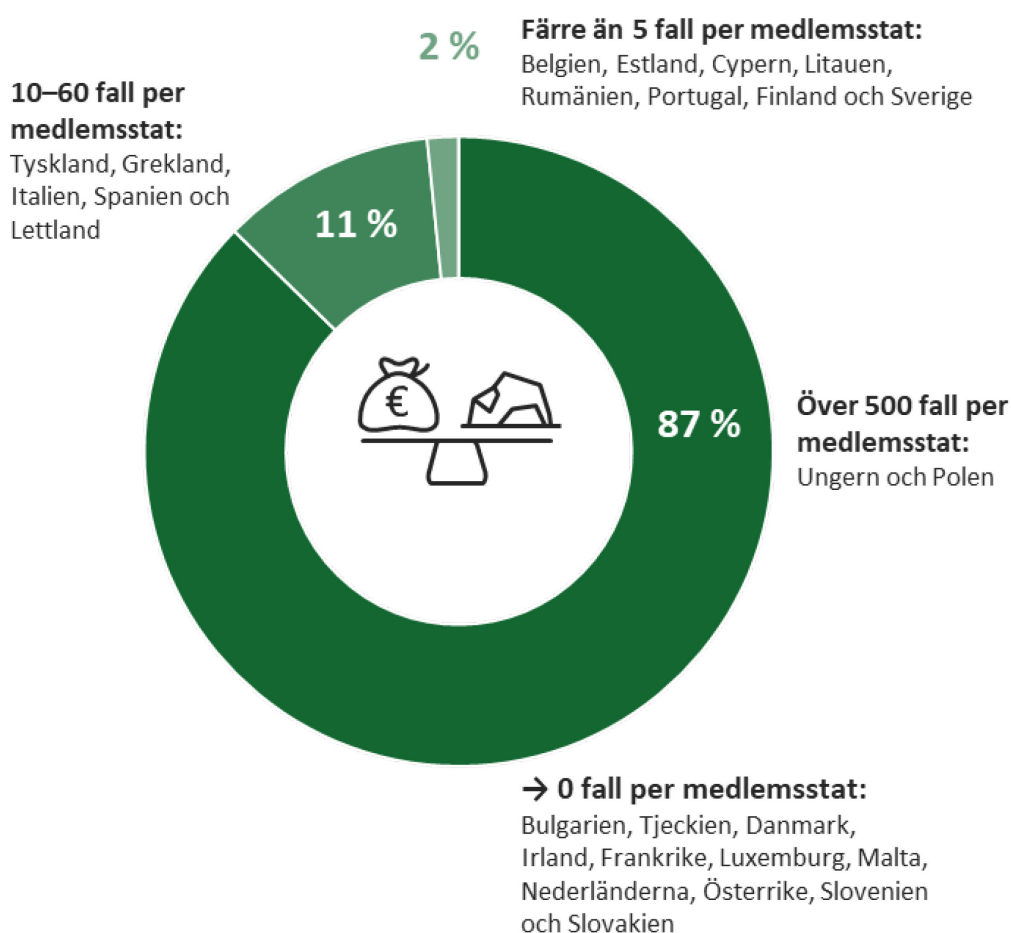
- Medlemsstaterna skulle senast i april 2013 lämna uppgifter till kommissionen om alla miljöskador som avhjälpts enligt miljöansvarsdirektivet under perioden 2007–2013, sedan 2022 och därefter vart femte år.
- Kommissionen skulle rapportera till Europaparlamentet och rådet 2014, sedan 2023 och därefter vart femte år.

³⁵ Uppskattning för EU-25 (inklusive Förenade kungariket, exklusive Bulgarien, Kroatien och Rumänien), *Impact Assessment of the Thematic Strategy on Soil Protection*, SEK(2006) 620.

³⁶ JRC, *Status of local soil contamination in Europe*, 2018.

44 Medlemsstaterna rapporterade 1 230 fall som behandlats enligt miljöansvarsdirektivet under perioden 2007–2013³⁷. Som framgår av *figur 10* varierade antalet fall kraftigt mellan medlemsstaterna, och två länder, Ungern och Polen, rapporterade mer än 85 % av det totala antalet fall. I ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar drogs slutsatsen att huvudorsaken till dessa stora skillnader var den ojämna tillämpningen av miljöansvarsdirektivet i medlemsstaterna³⁸.

Figur 10 – Fall enligt miljöansvarsdirektivet som rapporterades av EU:s medlemsstater för perioden 2007–2013



Källa: Revisionsrätten, på grundval av kommissionens utvärdering från 2016.

³⁷ SWD(2016) 121 final, s. 21.

³⁸ SWD(2016) 121 final, s. 37 och 70.

45 I kommissionens utvärdering av miljöansvarsdirektivet 2016 drogs slutsatsen att direktivet fortfarande var relevant och att medlemsstaterna gjorde framsteg med att uppnå sina mål. Kommissionen konstaterade dock att följande problem, som berodde antingen på utformningen av politiken eller på genomförandet, hindrade ansvarsordningens effektivitet och ändamålsenlighet:

- Brist på konsekventa och jämförbara uppgifter om genomförandet av miljöansvarsdirektivet.
- Bristande medvetenhet om ordningen bland berörda parter.
- Otydliga centrala begrepp och definitioner.
- Begränsningar av tillämpningsområdet på grund av undantag och invändningar.
- Avsaknad av ekonomisk säkerhet vid insolvens.

46 På grundval av denna utvärdering antog kommissionen, i samråd med experter från medlemsstaterna, ett flerårigt arbetsprogram för miljöansvarsdirektivet för perioden 2017–2020³⁹ i syfte att åtgärda de brister som konstaterats. År 2020 godkände kommissionen ett nytt arbetsprogram med åtgärder för perioden 2021–2024⁴⁰.

47 En av åtgärderna gällde rapportering av uppgifter. I utvärderingen drogs slutsatsen att kvaliteten på de rapporterade uppgifterna var dålig och gjorde att kommissionen inte kunde dra välgrundade slutsatser om genomförandet av miljöansvarsdirektivet. I utvärderingen konstaterades att vissa medlemsstater lämnade detaljerade och välstrukturerade uppgifter, medan andra inte lämnade all den information som behövdes för en fullständig bedömning.

48 För att förbättra uppgifternas enhetlighet och kvalitet utvecklade kommissionen 2017 ett informationssystem för miljöansvarsdirektivet. Systemet är dock inte färdigt att tas i drift. Kommissionen planerar att uppmuntra användningen av informationssystemet genom att föra diskussioner med medlemsstaterna om hur uppgiftsinsamlingen ska organiseras på nationell nivå. Med tanke på skillnaderna mellan rättssystemen finns det ingen garanti för att detta nya system kommer att främja en konsekvent analys i hela EU.

³⁹ *Multi-Annual ELD Work Programme (MAWP) for the period 2017–2020.*

⁴⁰ *Multi-Annual ELD Rolling Work Programme (MARWP) for the period 2021–2024.*

Viktiga begrepp i miljöansvarsdirektivet har ännu inte definierats

49 I miljöansvarsdirektivet definieras tre typer av miljöskador som omfattas av direktivet, nämligen skador på skyddade arter och livsmiljöer, vatten och mark⁴¹. Direktivet är tillämpligt när sådana "miljöskador" anses "betydande". Direktivet innehåller inga kriterier för bedömning av skador eller fastställande av tröskelvärdet för betydande skador på vatten och mark.

50 Kommissionens utvärdering från 2016 visade att bristen på tydlighet och enhetlig tillämpning av centrala begrepp i miljöansvarsdirektivet ("miljöskada" och "betydande") hade stått i vägen för direktivets mål att uppnå en hög miljöskyddsnivå i EU⁴².

51 Tolkningen av vad som utgör en betydande miljöskada och därför omfattas av principen att förorenaren betalar enligt direktivet varierar avsevärt mellan medlemsstaterna. En händelse som leder till att miljöansvarsdirektivet tillämpas i en medlemsstat gör det kanske inte i en annan. I det specifika fallet med definitionen av vad som utgör "markskador" hänvisar miljöansvarsdirektivet endast till skador som utgör en betydande risk för människors hälsa men inte för miljön.

52 Inom ramen för det fleråriga arbetsprogrammet för 2017–2020 anlidade kommissionen en entreprenör som skulle utarbeta ett "samsynsdokument" för att ytterligare klargöra centrala begrepp i miljöansvarsdirektivet. Varken kommissionen eller medlemsstaterna godkände dokumentet⁴³.

53 År 2017 konstaterade Europaparlamentet att "den varierande tolkningen och tillämpningen av 'tröskelvärdet' för miljöskador är ett av de främsta hindren för en effektiv och enhetlig tillämpning av miljöansvarsdirektivet"⁴⁴. Europaparlamentet uppmanade kommissionen att se över definitionen av "miljöskada" och förtydliga begreppet "tröskelvärde".

⁴¹ Artikel 2 i direktiv 2004/35/EG.

⁴² SWD(2016) 121 final, s. 60.

⁴³ 18th to 22nd ELD Government expert group meeting reports.

⁴⁴ Skäl 9 i Europaparlamentets resolution av den 26 oktober 2017.

54 År 2019 gjordes en ändring av miljöansvarsdirektivet⁴⁵ som medförde ett krav på att kommissionen skulle utarbeta riktlinjer för begreppet ”miljöskada” före utgången av 2020. Efter samråd med medlemsstaterna utfärdade kommissionen i mars 2021 ett tillkännagivande⁴⁶ om sin rättsliga tolkning av definitionen av ”miljöskada”.

Kommissionens tolkning är inte bindande och innehåller inga särskilda kriterier eller tröskelvärden för när miljöansvarsdirektivet ska börja tillämpas, eftersom det skulle kräva en lagändring.

55 Europeiska unionens nätverk för genomförande och upprätthållande av miljölagstiftningen (Impel) identifierade behovet av att nationella aktörer på fältet utbyter erfarenheter för att upptäcka, identifiera och fastställa miljöskador. För att tillgodose detta behov håller Impel på att ta fram en handbok för berörda parter med en detaljbild av kriterier för att bedöma ”miljöskador”, vilken man planerar att offentliggöra under 2021⁴⁷. Kommissionen angav i sitt arbetsprogram för 2021–2024 att den planerar att samarbeta med Impelprojektet och använda projektets resultat som en del av kapacitetsuppbyggnaden. Kommissionen har inte planerat några särskilda åtgärder för detta i sitt arbetsprogram för 2021–2024.

Vissa medlemsstater kräver att industriföretag försäkras sig mot miljörisker

56 Om kostnaderna för att avhjälpa miljöskador överstiger en verksamhetsutövares tillgångar kan vederbörande i händelse av insolvens inte genomföra de avhjälpande åtgärderna, vilket innebär att kostnaderna får betalas med offentliga medel.

57 Medlemsstaterna var inte skyldiga att lämna information om kostnaderna för avhjälpande åtgärder för rapporteringscykeln 2007–2013. Tolv medlemsstater lämnade information om sådana kostnader, och 96 % av saneringsprojekten kostade mindre än 1 miljon euro⁴⁸. Vår analys av hjälpprojekt där kostnaderna belastade EU:s budget visade att projekten ofta rörde fall där kostnaderna för de avhjälpande åtgärderna var betydande i förhållande till verksamhetsutövarens ekonomiska kapacitet och där det inte fanns någon ekonomisk säkerhet (punkt **68**).

⁴⁵ Förordning (EU) 2019/1010.

⁴⁶ Kommissionens tillkännagivande 2021/C 118/01

⁴⁷ *Terms of reference of the IMPEL project.*

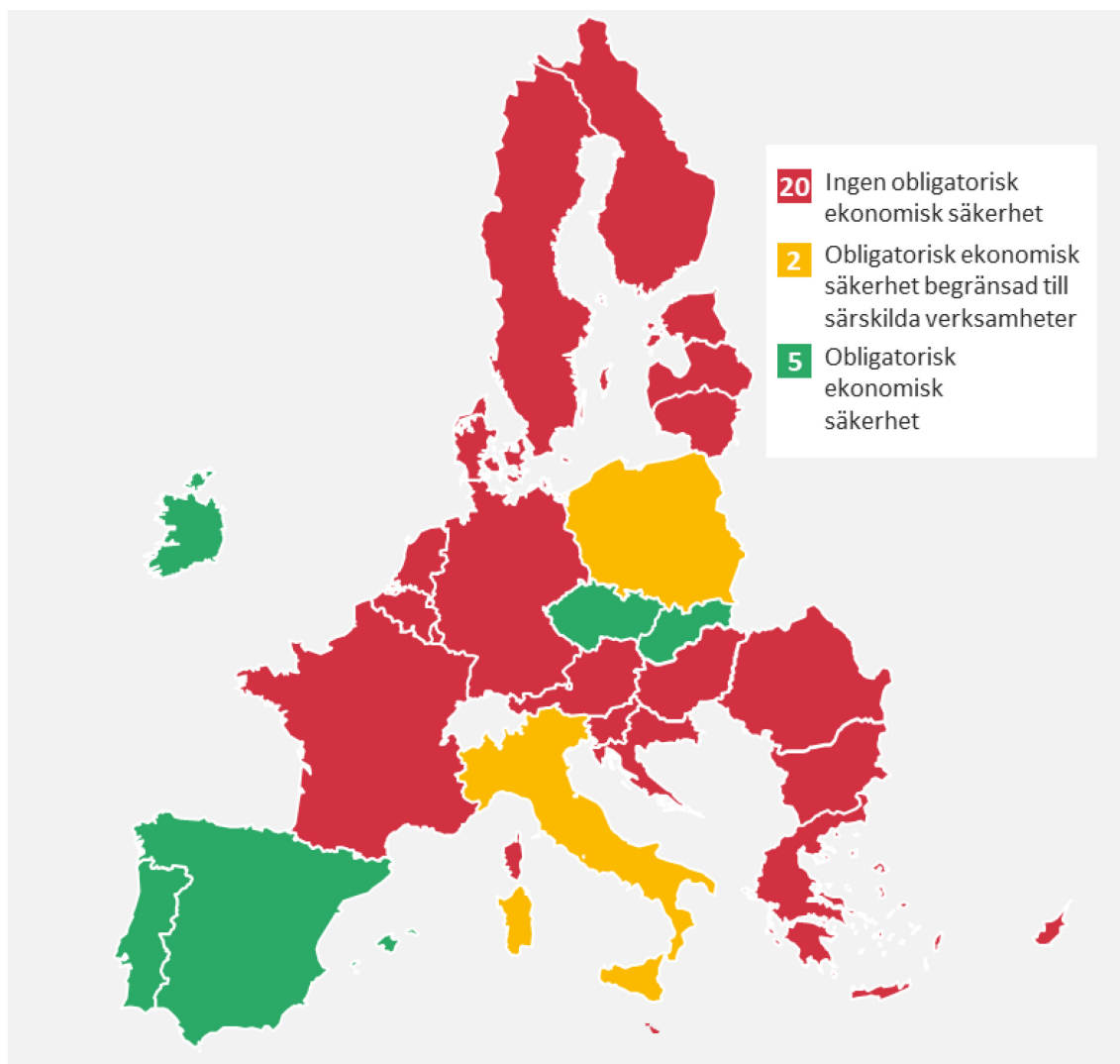
⁴⁸ SWD(2016) 121 final, s. 35.

58 Enligt miljöansvarsdirektivet ska medlemsstaterna ”uppmuntra utvecklingen av instrument och marknader för ekonomisk säkerhet för att göra det möjligt för aktörerna att använda finansiella garantier för att täcka sitt ansvar”⁴⁹. Ekonomisk säkerhet kan bland annat utgöras av en försäkring, ett bidrag till en miljöfond, en bankgaranti, en obligation eller en egen reserv. Medlemsstaterna är inte skyldiga att göra denna ekonomiska säkerhet obligatorisk.

59 Sju medlemsstater (Tjeckien, Irland, Spanien, Italien, Polen, Portugal och Slovakien) kräver ekonomisk säkerhet för visst eller allt miljöansvar, såsom framgår av *figur 11*.

⁴⁹ Artikel 14 i direktiv 2004/35/EG.

Figur 11 – Ekonomisk säkerhet för ansvar enligt miljöansvarsdirektivet i EU



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från en [rapport](#) av Stevens & Bolton LLP.

60 I en studie som utarbetats för Europaparlamentet drogs slutsatsen att insolvensproblemet kan lösas genom obligatorisk ekonomisk säkerhet. I till exempel Portugal har obligatorisk ekonomisk säkerhet införts för alla miljöfarliga verksamheter som anges i miljöansvarsdirektivet. Portugal godtar ett brett spektrum av instrument för ekonomisk säkerhet, till exempel försäkringar, bankgarantier, miljöfonder och egna medel. Portugal rapporterade inga fall av insolvens som hindrade tillämpningen av miljöansvar⁵⁰.

61 Som en del av det fleråriga arbetsprogrammet för 2017–2020 finansierade kommissionen en studie om tillgången till och efterfrågan på försäkringar i medlemsstaterna⁵¹. Den konstaterade att försäkringar för ansvar enligt miljöansvarsdirektivet, det populäraste instrumentet för ekonomisk säkerhet, inte var allmänt tillgängliga i EU och inte fanns i vissa medlemsstater. Den konstaterade också att tillgången inte nödvändigtvis motsvarade efterfrågan och att det fanns länder där tillgången var hög men efterfrågan låg. Undersökningen visade emellertid också att i medlemsstater där ekonomisk säkerhet för ansvar enligt miljöansvarsdirektivet var obligatorisk drev skyldigheten på utvecklingen av försäkringsmarknaden.

62 I sitt arbetsprogram för 2021–2024 planerar kommissionen att genomföra en uppföljningsstudie för att undersöka överlappningarna mellan befintlig nationell lagstiftning om miljöansvar och tillämpningen av miljöansvarsdirektivet i varje medlemsstat. Den planerar också att uppmuntra medlemsstater som inte har infört obligatorisk ekonomisk säkerhet för ansvar enligt miljöansvarsdirektivet att överväga att utvidga befintliga obligatoriska krav på ekonomisk säkerhet till att omfatta krav på ansvar enligt miljöansvarsdirektivet och överväga att införa sekundärt ansvar för andra personer, till exempel direktörer och tjänstemän, och moderbolag⁵².

⁵⁰ Fogleman, V., *Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive*, 2020, s. 127–128.

⁵¹ Fogleman, V., *Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive*, 2020.

⁵² *Multi-Annual ELD Rolling Work Programme (MARWP) for the period 2021–2024*, s. 8–9.

EU har finansierat miljösaneringsprojekt

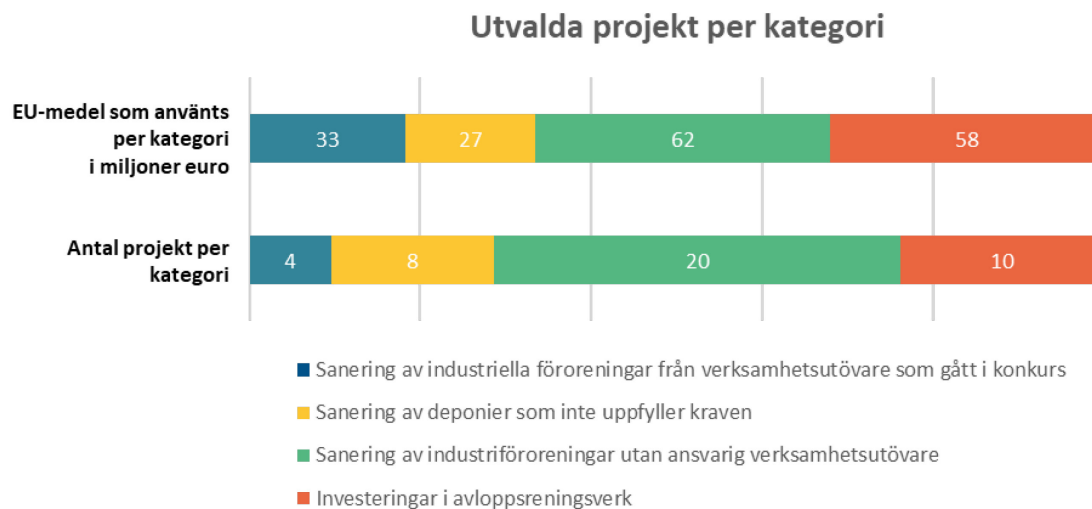
63 Medlemsstaternas myndigheter ska se till att förorenarna när så är möjligt bär kostnaderna för sina föroreningar. I EU:s riktlinjer för användning av offentliga medel för miljöskydd⁵³ anges på vilka villkor sådana investeringar är möjliga när det gäller principen att förorenaren betalar:

- För att minska föroreningar från industriutsläpp är offentlig finansiering tillåten när investeringen är avsedd att gå längre än unionsnormerna eller höja nivån på miljöskyddet i avsaknad av unionsnormer (punkt **23**). Offentlig finansiering är också tillåten för tidig anpassning till framtida unionsnormer.
- För sanering av förorenade områden är offentlig finansiering tillåten när förorenaren inte har identifierats eller inte kan hållas lagligt ansvarig för att finansiera de avhjälpande åtgärderna.
- Offentlig finansiering av avfallshanteringsprojekt får inte användas för att göra det möjligt för en verksamhetsutövare som genererar avfall att befrias från kostnaderna för hanteringen av avfallet.

64 För att kontrollera tillämpningen av principen att förorenaren betalar när projekt medfinansieras med EU-medel analyserade vi 42 projekt (*figur 12*) till ett värde av 180 miljoner euro från de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna) och Life-instrumentet. Projekten genomfördes i åtta regioner i tre medlemsstater – 19 i Italien, 10 i Polen och 13 i Portugal. Vi granskade om den ansvariga myndigheten vid finansieringen av dessa projekt hade övervägt att tillämpa principen att förorenaren betalar, särskilt genom att försöka identifiera förorenaren, kräva att föroreningen begränsas och att det berörda området saneras samt inleda förfaranden för att återvinna de offentliga medel som använts.

⁵³ Meddelande från kommissionen, *Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2010*, EUT C 200, 28.6.2014, s. 1.

Figur 12 – Utvalda projekt



Källa: Revisionsrätten.

EU-medel har använts för att sanera föroreningar utan ansvarig verksamhetsutövare

65 Föroreningar utan ansvarig verksamhetsutövare är föroreningar som ägt rum i det förflutna och som principen att förorenaren betalar inte kan tillämpas på eftersom förorenaren är okänd, inte längre existerar eller inte kan hållas ansvarig. Detta konstateras i miljöansvarsdirektivet som är tillämpligt på föroreningar som inträffat efter 2007. De viktigaste källorna till föroreningar utan ansvarig verksamhetsutövare är tidigare industriverksamheter som förorenat marken med metaller, tjärar och andra farliga ämnen⁵⁴.

66 Tjugo av de 42 projekt som vi granskade gällde föroreningar utan ansvarig verksamhetsutövare (med en budget på 62,1 miljoner euro). I dessa fall kunde principen att förorenaren betalar inte tillämpas, och offentliga medel hade använts, såsom framgår av [ruta 2](#).

⁵⁴ EEA, *Soil contamination: the unsettling legacy of industrialisation*, 2019.

Ruta 2

Föroreningar utan ansvarig verksamhetsutövare i Portugal och Italien där principen att förorenaren betalar inte gäller

År 2011 listade Portugal 175 nedlagda gruvor som krävde omfattande sanering eftersom de innehöll metallsulfider eller radioaktiva mineraler. Vi granskade tre projekt som finansierades av ESI-fonderna och som gällde nedlagda gruvor som varit i drift under 1800- och 1900-talen. Det planerade EU-bidraget uppgår till 9,1 miljoner euro mellan 2015 och 2021. Projekten omfattar återställande av gruvor och omgivande områden. Gruvdriften ägde rum för flera årtionden sedan och inga verksamhetsutövare kan hållas ansvariga, eftersom de antingen inte längre existerar och inte längre är ansvariga eller inte hade någon rättslig skyldighet att sanera marken när de bedrev verksamhet.

Vi granskade ett projekt som finansierades av ESI-fonderna, värt 1,9 miljoner euro, som gällde sanering av en tomt i Apulien (Italien) där det tidigare hade legat ett gaskraftverk som var i drift från mitten av 1800-talet till 1960-talet. Anläggningen förorenade omkring 20 000 m² mark och grundvatten med metaller, kolväten, asbest och andra skadliga ämnen. Kommunen äger marken och var delägare i det företag som drev anläggningen. De italienska myndigheterna genomförde en miljöanalys mellan 1999 och 2004 och sanerade därefter marken. För närvarande sanerar de akviferen. Det fanns ingen miljölagstiftning som hindrade anläggningen från att släppa ut föroreningar medan den var i drift.

EU-medel användes också när de nationella myndigheterna inte lyckades genomdriva miljölagstiftningen och få förorenarna att betala

67 Vi identifierade åtta projekt i Kampanien i Italien som fick 27,2 miljoner euro i EU-medel för att sanera föroreningar som inträffade när EU:s miljölagstiftning redan var i kraft. De verksamhetsutövare som ansvarade för deponier för kommunalt avfall följde inte gällande miljölagstiftning. De offentliga myndigheter som ansvarade för tillsynen av dessa anläggningar ålade inte verksamhetsutövarna att sanera sina föroreningar. Denna användning av EU-medel respekterar inte principen att förorenaren betalar, såsom visas i [ruta 3](#).

Ruta 3

Underlåtenhet att upprätthålla miljölagstiftningen ledde till att principen att förorenaren betalar inte tillämpades i en italiensk region

EU-domstolen⁵⁵ slog 2007 fast att Italien under en längre tid inte hade följt EU:s regler om deponering av avfall när det gällde ett antal deponier, vilket orsakat betydande skador på miljön.

Kommuner eller allmännyttiga bolag drev de åtta deponier som vi granskade, varav fyra berördes av ovanstående dom, och samlade in fast hushållsavfall från 1970-talet och fram till början av 2000-talet. De uppfyllde dock inte EU:s gällande miljökrav, vilket orsakade allvarliga miljöskador. Det planerade bidraget från ESF-fonderna till alla åtta deponisaneringsprojekt i Kampanien under programperioden 2014–2020 uppgick till 27,2 miljoner euro.

En av deponierna var till exempel inte rustad för att kunna skydda marken, grundvattnet eller luften mot föroreningar. Verksamhetsutövaren skyddade inte anläggningen mot olaglig dumpning av avfall, inklusive farligt avfall, vare sig under driften eller efter stängningen. De italienska myndigheterna använde 2,2 miljoner euro i EU-medel för att sanera anläggningen 2017 och 2018. Efter det ansåg kommissionen att den tidigare deponin uppfyllde kraven i EU:s miljölagstiftning.

Bristen på ekonomisk säkerhet för att täcka miljöansvar ökar risken för att skattebetalarna får stå för kostnaderna

68 Om verksamhetsutövarna inte har tillräcklig ekonomisk säkerhet kan de eventuellt inte täcka kostnaderna för att avhjälpa de föroreningar de orsakat (punkterna 56–62). Vi fann fyra sådana saneringsprojekt, värda 33 miljoner euro, där en verksamhetsutövare som identifierats som ansvarig för föroreningarna gick i konkurs. Det ledde till att offentliga medel måste användas för att sanera mark och vatten. Detta är inte förenligt med principen att förorenaren betalar, såsom illustreras i [ruta 4](#).

⁵⁵ Domstolens dom i mål C-135/05 av den 26 april 2007.

Ruta 4

Exempel på när bristande ekonomisk säkerhet lett till att principen att förorenaren betalar inte tillämpats

År 1995, några år efter det att tillverkningen hade upphört, ansökte ett företag som tillverkade asbestprodukter i Italien om konkurs. Innan likvidationsförfarandet inleddes hade företaget på begäran av det italienska miljöministeriet börjat sanera de miljöskador som orsakats av dess produktion. Men så snart konkursförfarandet hade inletts stoppade konkursförvaltaren finansieringen av de avhjälpande åtgärderna. Till följd av detta fortsatte de regionala offentliga myndigheterna saneringen. Det projekt vi granskade fick 7,1 miljoner euro i EU-stöd. Det inbegrep rivning av byggnader ovanför bottenvåningen och säkring av asbesthaltigt material som placerades i underjordiskt förvar. Myndigheterna slutförde arbetet 2019. De har inlett rättsliga förfaranden för att återkräva de medel som använts för saneringen men tror inte att de kommer att kunna återvinna pengar från ett företag som är föremål för ett konkursförfarande.

I Polen fann miljömyndigheterna giftiga ämnen i grundvattnet och marken där en kemisk fabrik var belägen. Föroreningen av grundvattnet utgör en hälsorisk för närboende och skulle kunna spridas till ett Natura 2000-område. År 2000 inledde de regionala myndigheterna ett förfarande för avhjälpande åtgärder mot kemiföretaget som hade underlåtit att sanera området. År 2014 begärde sig företaget i konkurs och inledde likvidationsförfaranden. Myndigheterna anmälde en fordran under insolvensförfarandet 2016, men konkursförvaltaren vidtog inga avhjälpande åtgärder och sålde delar av de anläggningar som förhindrade utsläpp av kemikalier.

Enligt myndigheterna håller infrastrukturen på att försämrats ytterligare och föroreningarna fortsätter att spridas, och det rättsliga beslutet om förebyggande eller avhjälpande åtgärder kan vara omöjligt att verkställa på grund av konkursen. Till följd av detta använde myndigheterna offentliga medel, inklusive 17,3 miljoner euro från ESI-fonderna, för att avhjälpa miljöskadorna på ett första område på 27 hektar. Myndigheterna uppskattar att föroreningarna omfattar några tusen hektar och att den totala saneringskostnaden skulle kunna överstiga 540 miljoner euro.

Slutsatser och rekommendationer

69 Principen att förorenaren betalar ligger till grund för EU:s miljöpolitik och innebär att förorenarna ska stå för kostnaderna för sina föroreningar och också för åtgärder för att förebygga, begränsa och avhjälpa dem samt för de samhällskostnader de medför.

70 Vi granskade EU:s politiska ram för principen att förorenaren betalar med fokus på dess tillämpning på EU:s miljöpolitiska områden, kommissionens åtgärder med anledning av direktivet om miljöansvar och huruvida EU:s budget var skyddad mot kostnader som förorenarna skulle ha betalat.

71 På det hela taget konstaterade vi att principen att förorenaren betalar återspeglades i varierande grad inom EU:s olika miljöpolitiska områden, och dess omfattning och tillämpning var ofullständig. Kommissionens åtgärder för att stödja medlemsstaternas genomförande av miljöansvarsdirektivet hade inte avhjälpt de viktigaste bristerna. EU-budgeten används ibland för att finansiera saneringsåtgärder som enligt principen skulle ha betalats av förorenarna.

72 Principen att förorenaren betalar tillämpas på olika sätt inom EU:s olika miljöpolitiska områden. När det gäller industriutsläpp drog vi slutsatsen att principen att förorenaren betalar tillämpas på de mest förorenande industrianläggningarna, som omfattas av direktivet om industriutsläpp. Anläggningarnas ägare måste stå för kostnaderna för att uppfylla villkoren i sina tillstånd och bland annat vidta åtgärder för att hålla utsläpp under utsläppsgränserna. Industriutsläppsdirektivet gäller inte mindre anläggningar och kräver inte att anläggningar ska stå för samhällets kostnader för restföroreningar (punkterna [20–25](#)). Även om EU:s avfallslagstiftning kräver att medlemsstaterna fullt ut tillämpar principen att förorenaren betalar, är finansieringsunderskottet fortfarande stort, och betydande offentliga investeringar krävs för att uppnå materialåtervinningsmålen (punkterna [26–31](#)). Framsteg har visserligen gjorts när det gäller att ta itu med specifika förorenande ämnen, men för många företag täcker inte priset på vatten de kostnader som uppstår till följd av de förorenande ämnen som de släpper ut i vattnet. Det är svårt att täcka kostnaderna för vattentjänster när det gäller föroreningar från diffusa källor, till exempel från jordbruket (punkterna [32–38](#)). Det finns ingen övergripande EU-ram för markskydd, även om många rättsakter indirekt bidrar till att minska miljöbelastningen (punkterna [39–41](#)).

Rekommendation 1 – Bedöm möjligheterna att stärka integreringen av principen att förorenaren betalar i miljölagstiftningen

Kommissionen bör bedöma de rättsliga och administrativa ändringar som krävs och det övergripande kostnadsnyttoförhållandet för en bättre tillämpning av principen att förorenaren betalar, särskilt

- a) sänkta utsläppsgränser i syfte att ytterligare minska restföroreningar,
- b) hantering av diffusa vattenföroreningar från alla källor, inklusive jordbruket.

Tidsram: Slutet av 2024.

73 I miljöansvarsdirektivet fastställs EU:s ram för miljöansvar, baserat på principen att förorenaren betalar. Vi konstaterade att miljöansvarsdirektivet föreskriver att principen att förorenaren betalar delvis ska tillämpas vid miljöskador. De senaste tillgängliga uppgifterna om genomförandet av miljöansvarsdirektivet är ofullständiga men tyder på brister i genomförandet av direktivet i medlemsstaterna (punkterna [44–48](#)). I miljöansvarsdirektivet definieras inte vissa centrala begrepp tydligt, vilket leder till olika tolkningar och tillämpningar på medlemsstatsnivå (punkterna [49–55](#)). Avsaknaden av obligatorisk ekonomisk säkerhet på EU-nivå innebär i praktiken att skattebetalarna står för kostnaderna för avhjälpande åtgärder när en verksamhetsutövare som orsakar miljöskador blir insolvent (punkterna [56–62](#)). Vi drog slutsatsen att kommissionens åtgärder hittills inte har kunnat avhjälpa bristerna i miljöansvarsdirektivet.

Rekommendation 2 – Överväg att förstärka tillämpningen av direktivet om miljöansvar

Vi rekommenderar att kommissionen i samband med den utvärdering av direktivet om miljöansvar som ska vara klar i april 2023 undersöker möjligheterna att

- a) förbättra kriterierna för att definiera de miljöskador som direktivet ska tillämpas på,
- b) i större utsträckning använda instrument som ger ekonomisk säkerhet.

Tidsram: Slutet av 2023.

74 Vi konstaterade att EU finansierar projekt som skulle ha betalats av förorenaren (punkterna 63–68). Vad beträffar föroreningar utan ansvarig verksamhetsutövare, där den ansvariga enheten inte kunnat identifieras eller hållas ansvarig, var användningen av offentliga medel motiverad och nödvändig för att avhjälpa situationen (punkterna 65–66). Offentliga medel används också när ansvariga myndigheter inte i rätt tid sett till att miljölagstiftningen följts (punkt 67). Avsaknaden av ekonomisk säkerhet för att täcka miljöansvaret tvingade även myndigheterna att använda offentliga medel för att återställa förorenade områden när förorenaren var insolvent (punkt 68).

Rekommendation 3 – Skydda EU-medel från att användas för att finansiera projekt som ska finansieras av förorenaren

Kommissionen bör

- a) i egenskap av tillsynsansvarig villkora användning av EU-medel för sanering av föroreningar med att kontroller görs, i samarbete med medlemsstaterna, av att de behöriga myndigheterna har vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att förorenarna ska betala de föroreningar som de ansvarar för,
- b) undersöka möjligheterna att ändra lagstiftningen och införa krav på att verksamhetsutövare tillhandahåller ekonomisk säkerhet vid miljörisker.

Tidsram: 2025.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning I, med ledamoten Samo Jereb som ordförande, i Luxemburg den 19 maj 2021.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Bilaga

Bilaga I – Sektorer som omfattas av direktivet om industriutsläpp

Direktivet om industriutsläpp gäller sektorerna nedan. Inom vissa sektorer omfattar det endast anläggningar över en viss storlek.

- Industrier inom energisektorn: förbränning av bränsle i anläggningar, raffinering av olja och gas, produktion av koks, och förgasning eller förvätskning av kol och andra bränslen.
- Produktion och omvandling av metaller: rostning och sintring av metallhaltig malm, produktion av råjärn eller stål och behandling av järnbaserade metaller och icke-järnmetaller.
- Mineralindustri: tillverkning av cement, kalk och magnesiumoxid samt asbest, tillverkning av asbestbaserade produkter och glas, smältning av mineraler och bränning av keramiska produkter.
- Kemisk industri: tillverkning av organiska och oorganiska kemikalier, gödselmedel, växtskyddsmedel eller biocider, läkemedel och sprängämnen.
- Avfallshantering: bortskaffande eller återvinning av farligt avfall, avfall i avfallsförbränningsanläggningar eller i samförbränningsanläggningar, icke-farligt avfall och förvaltning av deponier.
- Framställning av pappersmassa av trä eller andra fibermaterial samt papper, papp eller kartong och spån- eller träfiberskivor.
- Förbehandling eller färgning av textilfibrer eller textilier.
- Garvning av hudar och skinn.
- Djurslakt och framställning med beredning och behandling av livsmedel från animaliska och vegetabiliska råvaror.
- Bortskaffande eller återvinning av djurkroppar eller animaliskt avfall.
- Intensiv uppfödning av fjäderfä eller svin.
- Ytbehandling av material, föremål eller produkter med användning av organiska lösningsmedel.
- Framställning av kol eller av grafitelektroder genom bränning eller grafitisering.
- Avskiljning av koldioxidströmmar för geologisk lagring.
- Behandling av trä och träprodukter med kemikalier.
- Oberoende utförd rening av avloppsvatten under särskilda omständigheter.

Akronymer och förkortningar

BAT: bästa tillgängliga teknik.

EEA: Europeiska miljöbyrån.

ESI-fonder: europeiska struktur- och investeringsfonder.

Impel: genomförande och upprätthållande av miljölagstiftning.

OECD: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

Ordförklaringar

bästa tillgängliga teknik (BAT): industriell teknik, utformning av anläggningar och driftåtgärder med bästa miljöprestanda, i enlighet med vad som fastställs genom utvärdering av bästa praxis allt eftersom den utvecklas med tiden; används för att fastställa utsläppsgränsvärden och tillståndsvillkor.

ekonomisk säkerhet: ett finansiellt instrument, till exempel en försäkring, ett bidrag till en miljöfond, en bankgaranti, en obligation eller en egen reserv, som säkerställer att ett företag kan uppfylla sina ekonomiska skyldigheter i händelse av ansvarsutkrävande.

Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf): en EU-fond som ska stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen i EU genom att finansiera investeringar som minskar obalanser mellan regioner.

gemensam jordbrukspolitik: EU:s gemensamma och enhetliga jordbrukspolitik som omfattar bidrag och en rad andra åtgärder som ska garantera livsmedelssäkerhet, tillförsäkra EU:s jordbrukare en skälig levnadsstandard, främja landsbygdsutveckling och skydda miljön.

gödselmedel: alla ämnen (syntetiska eller organiska) som innehåller ett eller flera växtnäringsämnen och som tillförs jorden för att bevara eller förbättra bördigheten.

internalisering: åtgärder som vidtas för att obetalda förmåner eller kostnader ska beaktas i prissättningen på varor och tjänster.

klimatåtgärd: åtgärd för att bekämpa klimatförändringarna och dess konsekvenser.

Life: ett finansieringsinstrument som stöder genomförandet av EU:s miljö- och klimatpolitik genom medfinansiering av projekt i medlemsstaterna.

miljöansvar: ekonomiska aktörer som skadar miljön är skyldiga att betala för saneringen.

principen att förorenaren betalar: princip som innebär att förorenarna ska stå för kostnaderna för sina föroreningar och också för åtgärder för att förebygga, begränsa och avhjälpa dem samt för de samhällskostnader de medför.

Sammanhållningsfonden: en EU-fond som syftar till att minska ekonomiska och sociala skillnader i EU genom att finansiera investeringar i medlemsstater där bruttonationalinkomsten per invånare är mindre än 90 % av genomsnittet i EU.

utsläppsgräns: den mängd, uttryckt i särskilda parametrar, eller den koncentration av och/eller nivå på ett utsläpp, som inte får överskridas under en given tidsperiod eller flera givna tidsperioder.

utökat producentansvar: en strategi som innebär att ledet efter konsumentledet i en produkts livscykel, inklusive återvinning och bortskaffande, läggs till tillverkarens miljöansvar.

EUROPEISKA KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT:

PRINCIPEN ATT FÖRORENAREN BETALAR: TILLÄMPAS INTE KONSEKVENT I EU:S MILJÖPOLITIK OCH MILJÖÅTGÄRDER

SAMMANFATTNING

I. Kommissionen erinrar om att det i den europeiska gröna given framhålls att EU enbart kan uppnå miljömålen på ett effektivt och rättvist sätt om prisreformer och väl utformade skattereformer utnyttjas fullt ut. För att återspegla den europeiska gröna given kommer kommissionen att arbeta för att stärka införlivandet av principen att förorenaren betalar i EU-lagstiftningen och motsvarande nationell politik i syfte att bidra till förverkligandet av EU:s nollutsläppsvision för en giftfri miljö samt stödja politiken för klimat, energi och cirkulär ekonomi.

III. Fjärde strecksatsen – Kommissionen anser att slutsatserna och rekommendationerna är relevanta för Europaparlamentet och rådet eftersom de har betydande befogenheter i fråga om tillämpning av principen att förorenaren betalar och genomförandet av miljöskattereformen.

IV. Kommissionen erinrar om att den försöker tillämpa principen att förorenaren betalar i miljöpolitiken, men att ett av de viktigaste instrumenten för att uppnå detta, dvs. skatter, oftast kräver enhälligt medbestämmande. För att till fullo kunna tillämpa principen krävs därför medverkan från medlemsstaternas sida.

När det gäller direktivet om miljöansvar gjorde kommissionen en viktig insats vid sitt antagande av riktlinjerna för en gemensam förståelse av begreppet ”miljöskada”, som dock slutfördes först i mars 2021 efter omfattande samråd. Det är därmed för tidigt att fastställa att den inte har lyckats rätta till en väsentlig brist. Vad gäller avsaknaden av obligatorisk ekonomisk säkerhet håller kommissionen med om att frågan om ekonomisk säkerhet är en fortsatt berättigad farhåga och kommer att undersöka detta noggrant inom ramen för den utvärdering som ska vara färdig senast i april 2023.

Det är ibland motiverat att använda EU-budgeten för att finansiera saneringsåtgärder.

V. Första strecksatsen – Kommissionen håller med om behovet att undersöka hur principen att förorenaren betalar tillämpas för att fullgöra åtagandena i den europeiska gröna given. Kommissionen godtar rekommendation 1 a och godtar delvis rekommendation 1 b vad gäller de befogenheter den ansvarar för.

Andra strecksatsen – Kommissionen godtar denna rekommendation.

Vid utvärderingen av direktivet om miljöansvar kommer tillämpningsområdet att undersökas i syfte att bättre tillämpa principen att förorenaren betalar.

Tredje strecksatsen – Kommissionen godtar denna rekommendation.

Kommissionen kommer att se till att tillämplig EU-lagstiftning följs i samband med alla nödvändiga steg för att debitera förorenarna för de föroreningar som de orsakar och säkerställa att medlemsstaterna är införstådda med sina skyldigheter i detta hänseende.

INLEDNING

03. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) anser att prissättningsinstrument som t.ex. miljöskatter är viktiga för genomförandet av principen att förorenaren betalar. Detta omfattar avgifter, beskattning av tillåtna föroreningar, miljöansvar och utfasningen av miljöskadliga subventioner.

04. Principen att förorenaren betalar omfattar även inverkan på samhället och välbefinnandet.

06. Kommissionen tar hänsyn till tillämpningen av principen att förorenaren betalar inom andra områden som påverkar miljön, t.ex. transport, fiske och jordbruk.

Kommissionen anser att principen att förorenaren betalar har genomförts i den gemensamma jordbrukspolitiken genom bland annat sanktionssystemet för tvärvillkor, genom vilket sänkningar av utbetalningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken tillämpas för jordbrukare som inte följer relevant EU-lagstiftning om miljö och klimat, däribland vissa lagstadgade regler (t.ex. nitratrektivet).

Genom den gemensamma jordbrukspolitiken är det dessutom möjligt att direkt stödja metoder, investeringar m.m. som gynnar miljön och klimatet och enbart kompenserar för verksamhet som går längre än de relevanta rättsliga skyldigheterna.

07. Medlemsstaterna har betydande befogenheter att besluta huruvida och hur principen att förorenaren betalar ska tillämpas i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen, vilket innebär att politiska åtgärder beslutas så nära befolkningen som möjligt och endast när det är nödvändigt på unionsnivå. Kommissionen stöder medlemsstaterna med skattereformer och utfasningen av miljöskadliga subventioner.

08. Fjärde strecksatsen – Kommissionen erinrar om att miljöskador inte enbart är skador på naturresurserna i sig (dvs. skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer, vatten och mark), utan också en försämring av de naturresursfunktioner som resursen tillhandahåller.

10. Granskningen av genomförandet av EU:s miljöpolitik är ett verktyg för att förbättra genomförandet av EU:s miljölagstiftning och miljöpolitik. Målet är att ta itu med orsakerna till bristerna i genomförandet och hitta lösningar innan problemen blir akuta.

11. För genomförandet av den gröna omställningen behövs ytterligare investeringar för att uppnå EU:s nuvarande klimat- och miljöpolitiska mål för 2030 på ungefär 470 miljarder euro per år¹.

12. Vid genomförandet av de europeiska struktur- och investeringsfonderna följs samfinansieringsprincipen för att säkerställa ansvarstagande för strategierna lokalt. Genom Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden samfinansieras bland annat verksamhet inom både vatten- och avfallssektorn för att uppfylla kraven i unionens miljölagstiftning och att gå ännu längre än så, investeringar för skydd och återställande av den biologiska mångfalden och mark samt grön infrastruktur och investeringar för regenerering och sanering av tidigare exploaterad mark. Europeiska regionala utvecklingsfondens tillämpningsområde för stöd omfattar dessutom investeringar i innovativ teknik för att förbättra miljöskyddet inom avfalls- och vattensektorerna och i fråga om mark.

IAKTTAGELSER

¹ *Identifying Europe's recovery needs*, COM(2020) 456.

21. Behöriga myndigheter får enligt direktivet om industriutsläpp fastställa mindre stränga gränsvärden för utsläpp (artikel 15.4). Detta är bara möjligt i specifika fall om en bedömning visar att uppnåendet av utsläppsgränser som motsvarar bästa tillgängliga teknik (BAT, *best available techniques*) enligt BAT-slutsatserna skulle leda till oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljövinster till följd av anläggningens geografiska belägenhet eller de lokala miljöförhållandena vid den eller anläggningens tekniska egenskaper. Den behöriga myndigheten ska alltid dokumentera skälen för beviljande av sådana undantag.

Kapitel III om stora förbränningsanläggningar i direktivet om industriutsläpp innehåller dessutom särskilda flexibilitetsmekanismer (nationell övergångsplan, undantag för anläggningar med begränsad livstid m.m.).

23. Direktivet om miljöansvar tillämpas på miljöskador, vars definitioner innehåller olika hänvisningar till skadans betydelse.

24. Kommissionen anser att hela modellen i direktivet om industriutsläpp genomsyras av principen att förorenaren betalar och även att den omfattar föroreningar inom de lagstadgade gränserna med tanke på att dessa lagstadgade gränser blir striktare med tiden. Verksamhetsutövare måste investera, dvs. betala för att ligga inom gränserna. Att tillståndsvillkoren ska baseras på bästa tillgängliga teknik, och att denna teknik regelbundet ses över, stärks och uppdateras leder till att industrisektorer kontinuerligt behöver investera i bättre utrustning som är mindre förorenande i syfte att uppfylla strängare gränsvärden för utsläpp.

Direktivet om industriutsläpp innehåller inga krav på att anläggningar måste stå för inverkan på samhället från föroreningar som är tillåtna enligt ett tillstånd.

35. Medlemsstaterna ska fastställa en prispolitik för vatten med tillräckliga incitament till effektiv användning av vatten och som enligt principen att förorenaren betalar omfattar ett lämpligt bidrag från de olika vattenanvändningarna till kostnadstäckning för vattentjänster (det finns utrymme för skönsmässig bedömning för att beakta sociala, ekonomiska eller miljömässiga element, såsom sociala avgifter och avgifter med hänsyn till vattenbrist).

36. Kommissionen anser att hushållen bär merparten av kostnaderna för vattenrening (för föroreningar från annan verksamhet, däribland jordbruk) samtidigt som jordbruket använder en större mängd orenat vatten. Vattenpristäckningen för kostnadstäckning av tjänster (däribland miljökostnaderna) är allmängiltig, medan principen att förorenaren betalar kan tillämpas på förorenaren som påföljd för överträdelser.

38. Tillämpningen av principen att förorenaren betalar beror främst på medlemsstaterna, som måste införa denna princip i nationell lagstiftning. Böter tillämpas alltid på individuell nivå till följd av överträdelser av nationella bestämmelser eller EU-bestämmelser.

39. Kommissionen håller under 2021 på att uppdatera EU:s temainriktade strategi för markskydd för att ta itu med markförstöring på ett omfattande sätt och bidra till att uppnå markförstörelsenneutralitet senast 2030. I den nya nollföroreningsplanen för luft, vatten och mark behandlas särskilt markföroreningar och sanering av förorenade områden.

Den gällande gemensamma jordbrukspolitiken omfattar ett antal instrument och åtgärder som bidrar till genomförandet av verksamhet för att begränsa markföroreningar.

40. Direktivet om industriutsläpp innehåller ett samordnat tillvägagångssätt för de mest förorenande industrianläggningarna vad gäller förebyggande och kontroll av utsläpp i luft, vatten och mark, avfallshantering, energieffektivitet och förebyggande av olyckor.

41. För förorenande verksamhet som ägde rum för länge sedan är det högre risk att förorenaren inte längre finns kvar, inte kan identifieras eller är insolvent. Det är dock möjligt att tillämpa principen att förorenaren betalar även i vissa av dessa fall, i synnerhet om det finns sträng lagstiftning om markförening och ansvarssystem på nationellnivå. Om miljöskadorna härrör från verksamhet som ägde rum *men inte avslutades före* den 30 april 2007 ska direktivet om miljöansvar tillämpas enligt artikel 34 i de förenade målen C-379/08 och C-380/08.

54. Tillkännagivandet innehåller en mycket utförlig analys med en förklaring om hur de gällande bestämmelserna ska tillämpas i praktiken.

Vad gäller tillkännagivandets rättsliga giltighet framhåller kommissionen att det enbart är EU-domstolen som kan göra en slutgiltig tolkning av direktivet om miljöansvar och betonar att det motsvarar kommissionens förståelse av den korrekta rättsliga tolkningen av direktivet.

56. Kommissionen bedömer att den situation som revisionsrätten beskriver är en allvarlig risk.

57. I likhet med revisionsrätten anser kommissionen att ju större saneringskostnader, desto högre är risken för att verksamhetsutövaren inte har de resurser som behövs för att stå för dessa kostnader utan tillhörande ekonomisk säkerhet.

60. I likhet med revisionsrätten anser kommissionen att obligatorisk ekonomisk säkerhet bör minska risken för att kostnader måste täckas med offentliga medel till följd av insolvens.

63. Andra strecksatsen – Statusrapporten utgör i enlighet med direktivet om industriutsläpp grunden för bedömning av den saneringsverksamhet som verksamhetsutövaren ska genomföra efter det att verksamheten slutgiltigt upphört. I enlighet med kommissionens riktlinjer för statusrapporter enligt artikel 22.2 i direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (EUT C 136, 6.5.2014, s. 3) ska områdets historia och tidigare föroreningar i tillämpliga fall även ingå i statusrapporten, och bör därmed också saneras med privat finansiering.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

71. Kommissionen arbetar även för att stödja medlemsstaternas genomförande av principen att förorenaren betalar, men trots detta tillämpas principen ännu inte fullt ut.

72. Det är upp till medlemsstaterna att se till att prissätta föroreningar som ligger inom de tillåtna gränserna.

I fråga om vatten finns det resurskostnader och kostnader orsakade av föroreningar i samband med (över)uttag.

Det krävs även investeringar för utsläpp som ligger inom de lagstadgade gränserna eftersom dessa rättsliga krav blir striktare med tiden.

Vissa mindre anläggningar omfattas av direktiv (EU) 2015/2193 om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från medelstora förbränningsanläggningar. Detta direktiv är tillämpligt på förbränningsanläggningar med en installerad tillförd effekt på minst 1 MW men mindre än 50 MW oavsett vilket bränsle som används. Även om principen att förorenaren

betalar inte uttryckligen nämns i direktivet måste de berörda anläggningarna också betala för föroreningar när de bär kostnaderna för att uppfylla kraven i direktivet.

Rekommendation 1 – Bedöm möjligheterna att stärka integreringen av principen att förorenaren betalar i miljölagstiftningen

Kommissionen godtar behovet att undersöka hur principen att förorenaren betalar tillämpas för att fullgöra åtagandena i den europeiska gröna given genom att utvärdera tillämpningen av principen och arbeta med medlemsstaterna för att genomföra den, däribland genom prissättning och utfasning av miljöskadliga subventioner.

Kommissionen godtar rekommendation 1 a.

Kommissionen kommer att föreslå en översyn av EU:s åtgärder mot föroreningar från stora industrianläggningar i början av 2022 i enlighet med den europeiska gröna given. Målen med översynen är att göra framsteg mot EU:s nollutsläppsvision för en giftfri miljö och stödja politiken för klimat, energi och cirkulär ekonomi.

Kommissionen godtar delvis rekommendation 1 b.

De åtgärder som kommissionen ska vidta fastställs i från jord till bord-strategin, strategin för biologisk mångfald och den nya nollföroreningsplanen inom ramen för den europeiska gröna given. I kommissionens förslag till den nya gemensamma jordbrukspolitiken förstärktes villkorligheten, för bättre hantering av diffusa föroreningar, vilket övervägs genom medbestämmande. Kommissionen godtar att den bör ta hänsyn till kostnaderna för och fördelarna med att tillämpa principen att förorenaren betalar i sin regleringspolitik, i enlighet med riktlinjerna för bättre lagstiftning. Kommissionen kan däremot inte godta rekommendationen vad gäller att bedöma kostnadseffektiviteten och de rättsliga och administrativa förändringarna för särskilda åtgärder när de omfattas av medlemsstaternas ansvarsområde.

73. I direktivet om miljöansvar definieras centrala begrepp och relaterade begrepp som definieras i andra direktiv (exempelvis i ramdirektivet för vatten) som har nära samband med direktivet om miljöansvar. Det har visat sig vara en utmaning att arbeta fram en gemensam förståelse av den fulla innebörden av definitionerna av dessa begrepp. I kommissionens riktlinjer som antogs i mars 2021 behandlas behovet av en sådan samsyn.

Rekommendation 2 – Överväg att stärka tillämpningen av miljöansvarsdirektivet

Kommissionen godtar rekommendation 2 a.

Kommissionen godtar att direktivet om miljöansvar inte innehåller några uttryckliga kriterier för bedömning av skador på vatten och mark av den typ som anges i bilaga I till direktivet om miljöansvar för bedömning av skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer. Det kan mycket väl vara användbart att ha rättsligt bindande kriterier för skador på vatten och mark, och kommissionen kommer att beakta detta i samband med bedömningen.

Kommissionen godtar rekommendation 2 b.

Rekommendation 3 – Skydda EU-medel från att användas för att finansiera projekt som ska finansieras av förorenaren

Kommissionen godtar denna rekommendation.

Det är medlemsstaternas ansvar att inom ramen för delad förvaltning välja ut sådan verksamhet på vilken revisionsrättens rekommenderade villkor bör tillämpas.

- a) Genom de mekanismer som införts i det rättsliga ramverket för sammanhållningspolitiken kommer kommissionen att se till att tillämplig EU-lagstiftning följs i samband med alla nödvändiga steg för att debitera förorenarna för de föroreningar som de orsakar och säkerställa att medlemsstaterna är införstådda med sina skyldigheter i detta hänseende.
- b) Kommissionen kommer att undersöka detta inom ramen för rekommendation 2.

Granskningsteam

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning I hållbar användning av naturresurser, där ledamoten Samo Jereb är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Viorel Ștefan med stöd av Roxana Banica (kanslichef), Olivier Prigent (attaché), Colm Friel (förstechef), Frédéric Soblet (uppgiftsansvarig), Roberto Resegotti (biträdande uppgiftsansvarig) och Georgios Karakatsanis, Katarzyna Radecka-Moroz och Anna Sfiligoi (revisorer). Marika Meisenzahl stod för den grafiska designen. Cathryn Lindsay gav språkligt stöd.



Viorel Ștefan



Roxana Banica



Olivier Prigent



Colm Friel



Frédéric Soblet



Roberto Resegotti



Katarzyna
Radecka-Moroz



Anna Sfiligoi

Tidslinje

Händelse	Datum
Revisionsplanen antogs/Revisionen inleddes	11.3.2020
Den preliminära rapporten skickades officiellt till kommissionen (eller andra revisionsobjekt)	26.3.2021
Den slutliga rapporten antogs efter det kontradiktoriska förfarandet	19.5.2021
Kommissionens (eller andra revisionsobjekts) officiella svar hade tagits emot på alla språk	14.6.2021

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2021.

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande av handlingar tillämpas genom [Europeiska revisionsrättens beslut nr 6-2019](#) om öppen datapolitik och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella licensen [Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att vidareutnyttjande är tillåtet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Vidareutnyttjas materialet får handlingarnas ursprungliga betydelse eller budskap inte förvanskas. Revisionsrätten bär inte ansvaret för eventuella konsekvenser av vidareutnyttjande.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste tillstånd inhämtas med avseende på de ytterligare rättigheterna. Om tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande eller av licensen.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av Europeiska revisionsrättens logotyp

Europeiska revisionsrättens logotyp får inte användas utan Europeiska revisionsrättens förhandsgodkännande.

PDF	ISBN 978-92-847-6298-9	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/37981	QJ-AB-21-014-SV-N
HTML	ISBN 978-92-847-6310-8	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/509965	QJ-AB-21-014-SV-Q

Föroreningar utgör en betydande kostnad för samhället och är en viktig fråga för EU-medborgarna. Genom tillämpning av principen att förorenaren betalar ges förorenarna incitament att undvika miljöskador eftersom de hålls ansvariga för föroreningar som de orsakar. På det hela taget konstaterade vi att principen att förorenaren betalar återspeglades och tillämpades i varierande grad inom EU:s olika miljöpolitiska områden, och dess omfattning och tillämpning var ofullständig. EU-budgeten används ibland för att finansiera saneringsåtgärder som enligt principen skulle ha betalats av förorenarna. Vi rekommenderar att kommissionen stärker integreringen av principen i miljölagstiftningen, förstärker miljöansvarsordningen på EU-nivå och skyddar EU-medel bättre från att användas till att finansiera projekt som förorenaren skulle ha betalat.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors