



PM 2013:122 RVI (Dnr 001-549/2013)

En översyn inom Sevesoområdet – förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (SOU 2013:14)

Remiss från Försvarsdepartementet

Remisstid den 19 augusti 2013

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ” En översyn inom Sevesoområdet – förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (SOU 2013:14)” hänvisas till promemorian.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Per Ankersjö anför följande.

Ärendet

Tillsynen över den så kallade Sevesolagstiftningen, det vill säga regelverket som syftar till åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, utövas i dag av landets länsstyrelser och av Arbetsmiljöverket. Den presenterade utredningens uppdrag var att göra en översyn av detta och presentera förslag med målet att lagstiftningen ska bli mer effektiv, ändamålsenlig och överblickbar.

Remissen finns att läsa i sin helhet på regeringens hemsida:

<http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/210324>

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret instämmer med utredaren om att Sevesotillsynen bör koncentreras till färre länsstyrelser. Det är svårt för länsstyrelserna att upprätthålla kompetens inom området då anläggningarna i landet är få. Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att tillsynen även samordnas med kommunerna.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att Sevesotillsynen är inriktad mot risk- och säkerhetsfrågor på ett annat sätt än miljöbalkstillsynen, vilket kräver industriell kunskap och erfarenhet. Det krävs därför en viss volym för att kunna tillskapa och upprätthålla Sevesotillsynskompetens. Färre antal tillsynsmyndigheter innebär att man åstadkommer detta.

Mina synpunkter

Betänkandets förslag är väl övervägda och utformade för att strömlinjeforma tillsynsprocessen. Det är rimligt att länsstyrelserna utövar tillsynen i den här frågan eftersom de har ett övergripande regionalt ansvar för säkerhetsfrågor i en vid bemärkelse. Det krävs dessutom en viss volym för att kunna upprätthålla tillsynskompetens och antalet Sevesoverksamheter är begränsat, men genom att begränsa tillsynen till ett mindre antal myndigheter kan en större volym uppnås för dessa.

Tillsynens natur är även mer inriktad mot risk-och säkerhetsfrågor på ett annat sätt än miljöbalkstillsynen. Men det är samtidigt viktigt att miljöbalkstillsynen ligger kvar på kommunerna och inte undantas från delegation i den mån det är fråga om verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöbalken.

Jag instämmer även med betänkandet i att principen om att förorenaren betalar (*Polluter Pays Principle*) även ska gälla för Sevesotillsynen precis som för miljöbalkstillsynen.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets och miljö- och hälsoskyddsnämndens respektive tjänsteutlåtanden.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ” En översyn inom Sevesoområdet – förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (SOU 2013:14)” hänvisas till promemorian.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 14 augusti 2013

PER ANKERSJÖ

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Remissen En översyn inom Sevesoområdet – förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (SOU 2013:14), sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet Daniel Helldén (MP) enligt följande.

Det bör tydliggöras att de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kap. även gäller för anläggningar som omfattas av den s.k. Sevesolagstiftningen, samt att myndighet som har tillsynsansvar för övriga delar av Sevesolagstiftningen också har ansvar för tillsyn över de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kap. Vi har sett alltför många fall där myndigheter avstår från att bedriva tillsyn vid tvekan om att någon annan instans kan ha tillsynsansvar. Därför måste detta göras så tydligt att det inte går att missförstå.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av Åsa Jernberg och Stefan Nilsson (båda MP) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (MP) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

I betänkandet En översyn inom Sevesoområdet – förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (SOU 2013:14) föreslås att ansvaret för Sevesotillsynen måste koncentreras till färre länsstyrelser. Idag åligger tillsynsansvaret samtliga 21 län och det finns 375 Sevesoverksamheter spridda på samtliga av dessa. Utredaren föreslår att tillsynen ska genomföras av 11 länsstyrelser, de länsstyrelser som idag har miljöprövningsdelegationer med undantag för Hallands länsstyrelse. Utredningen föreslår att Hallands länsstyrelse och dess miljöprövningsdelegation överförs till Västra Götalands länsstyrelse.

Utredaren föreslår även att möjligheten att överlåta tillsyn över Sevesoanläggningar till kommuner tas bort.

Utredaren föreslår att avgifter för Sevesotillsyn införs och faller på innehavare av anläggning. Det anslag som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap betalar ut idag för tillsyn föreslår utredaren tas bort. En framtida avgift för de merkostnader som uppkommer vid tillståndsprövning av Sevesoverksamheter föreslår utredaren ska falla på verksamhetsutövare.

Utredaren menar att det finns behov av fördjupad Sevesotillsynsvägledning från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för att öka likvärdighet och enhetlighet i Sevesotillsynen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör ges möjlighet att ansöka om återkallelse och omprövning enligt 24 kap. 3-6 §§ miljöbalken.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 10 juni 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret håller med utredaren om att Sevesotillsynen bör koncentreras till färre länsstyrelser. Det är svårt för länsstyrelserna att hålla kompetens inom området då anläggningarna i landet är få. Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att tillsynen även samordnas med kommunerna och med kommunalförbund om kommunen bedriver sin räddningstjänst i sådan form.

Om en framtida avgift för de merkostnader som uppkommer vid tillståndsprövning kommer till stånd är det viktigt att det finns tydliga riktlinjer för vad som räknas som merkostnader då gränsdragning kan i vissa fall vara svår att dra till miljöprövningen.

För att uppnå kvalitet och likvärdig bedömning vid Sevesotillsyn behövs en grundlig tillsynsvägledning. Stadsledningskontoret håller med om att det är en uppgift för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att ansvara för en sådan vägledning.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 21 maj 2013 att besvara remissen med exploateringskontorets tjänsteutlåtande samt att omedelbart justera paragrafen.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden Katarina Luhr m.fl. (MP) och Åsa Wester m.fl. (S), *bilaga 1*.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 18 april 2013 har i huvudsak följande lydelse.

A. *Förslaget om färre ansvariga tillsynsmyndigheter tillstyrks.* Eftersom tillsynen är inriktad mot risk- och säkerhetsfrågor och på annat sätt än miljöbalkstillsynen kräver industriell kunskap/erfarenhet är det miljöförvaltningens bedömning att det krävs en viss volym för att kunna tillskapa/upprätthålla tillsynskompetens. Färre antal tillsynsmyndigheter innebär att man åstadkommer detta. Att tillsynen läggs på de länsstyrelser som också har miljöprövningsdelegationer bedöms också som effektivt. För Stockholms län innebär den föreslagna förändringen att två objekt, som idag hanteras av länsstyrelsen på Gotland, tillkommer.

B. *Förslaget att ta bort möjligheten att överlåta tillsyn till kommunerna tillstyrks.* Sevesoverksamheter omfattas även av annan tillsyn där kommunen är tillsynsmyndighet. Det kommunala brandförsvaret utövar tillsyn över lagen om skydd mot olyckor och lagen om brandfarliga och explosiva varor. De kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna är i många fall, som i Stockholm, ansvariga för miljöbalkstillsynen vid anläggningarna. När länsstyrelsen utövar Sevesotillsyn deltar därför ofta såväl Storstockholms brandförsvaret som miljöförvaltningen.

Motivet till att flera tillsynsmyndigheter deltar vid Sevesotillsynen är dels att säkerställa att kraven enligt de olika regelverken samordnas men även att söka reducera tidsåtgången för de aktuella verksamheterna. Sevesotillsynen är inriktad på risk och säkerhet och tekniskt orienterad och den ligger enligt förvaltningens uppfattning närmare den tillsyn som utövas av brandförsvaret än miljöbalkstillsynen. Antalet tillsynsobjekt är, i de flesta kommuner, mycket få varför problem med att upprätthålla kompetens lätt kan uppstå. I Stockholms stad finns ett tiotal Sevesoobjekt varav huvuddelen utgörs av verksamheter i oljehamnen.

Med hänsyn till vad som angivits ovan om de skilda kompetenser som krävs för Seveso- respektive miljöbalkstillsyn har förvaltningen därför inte övervägt en begäran om övertagande av Sevesotillsynen. Det finns för övrigt inget exempel i landet där tillsynen delegerats till en kommun varför bestämmelsen inte fyller någon funktion.

Förvaltningen anser det logiskt att tillsynen utövas av länsstyrelserna som ju har ett övergripande regionalt ansvar för säkerhetsfrågor i vid bemärkelse.

C. *Förslaget att länsstyrelsen ska samordna myndigheternas tillsynsrapport tillstyrks.* Miljöförvaltningen bedömer att det ur verksamhetsutövarens perspektiv är mycket viktigt att myndigheternas bedömning och därav eventuellt följande krav samordnas. Men det är samtidigt viktigt att miljöbalkstillsynen ligger kvar på kommunerna och inte undantas från delegation i den mån det är ifråga om verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöbalken.

D. *Förslaget om oförändrad tillståndsplikt tillstyrks.* Utredningen anger att en slopad tillståndsplikt skulle kunna beröra ett tiotal verksamheter i landet. Idag prövas dessa verksamheter av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer. Då dessa fortfarande ändå skulle utgöra Sevesoverksamheter skulle man behöva bygga upp ett särskilt system för rapporteringen från dessa vilket skulle strida mot tankarna på samordning. Miljöförvaltningen ser inget skäl att ifrågasätta denna bedömning.

E. *Förslaget att finansiera Sevesotillsynen med avgifter tillstyrks.* Att förorenaren betalar (Polluter Pays Principle) ska gälla för Sevesotillsynen, precis som för tillsynen enligt miljöbalken, är enligt förvaltningens uppfattning logiskt. Ett avgiftssystem tydliggör kostnaden för företagen och frågan om myndighetens motprestation kommer också upp på bordet. Miljöförvaltningen anser också att det är mycket önskvärt att de avgifter som betalas in också kommer tillsynsmyndigheten till godo, antingen direkt eller genom från staten öronmärkta anslag.

Förslaget överensstämmer med den syn Naturvårdsverket redovisat vad gäller återförande av avgifterna för miljöbalkstillsyn.

F. *Förslaget om fördjupad tillsynsvägledning tillstyrks.* Miljöförvaltningen har ingen direkt insikt i hur tillsynsvägledningen på området fungerar idag men generellt kan konstateras att behovet av tillsynsvägledning, är större på områden där tillsynsobjekten är få – och sammellan olika – och där man som tillsynsmyndighet har få objekt inom sitt område. Detta

gäller Sevesotillsynen idag och även om utredningens förslag om koncentration till färre myndigheter genomförs bedöms behovet vara fortsatt stort.

G. *Förslaget att ge MSB rätt att begära omprövning/återkallande av tillstånd tillstyrks.* Enligt förvaltningens uppfattning är det helt logiskt att den tillsyns-vägledande myndigheten inom området ges denna möjlighet.

H. *Förslaget att tydliggöra att miljöbalkens allmänna hänsynsregler ska tillämpas i Sevesotillsynen bör övervägas ytterligare.* Syftet med förslaget är att undanröja den tveksamhet som främst har gällt huruvida den omvända bevisbördan enligt 2 kap 1 § miljöbalken även gäller för Sevesolagstiftningen. Tidigare angavs att allmänna hänsynsregler, som gäller för verksamhetsutövaren finns i 2 kap miljöbalken. Det nya förslaget innebär att hela 2 kap miljöbalken skall tillämpas på Sevesolagstiftningen. Någon saklig förändring är dock inte åsyftad.

Hela 2 kap miljöbalken har rubriken Allmänna hänsynsregler m.m. I kapitlet finns emellertid underrubriker.

- Tillämpning och bevisbörda 2 kap 1 § miljöbalken
- Hänsynsregler 2 kap 2 – 5 §§ miljöbalken
- Val av plats 2 kap 6 § miljöbalken
- Rimlighetsavvägning 2 kap 7 § miljöbalken
- Ansvar för skada miljö 2 kap 8 § miljöbalken
- Slutavvägning 2 kap 9 – 10 §§ miljöbalken

Det är inte helt klart om avsikten är att verkligen samtliga bestämmelser i 2 kap skall tillämpas vid prövning och tillsyn enligt Sevesolagstiftningen. Det har inte närmare motiverats hur till exempel rimlighetsavvägningen skall tillämpas. Frågan har överhuvudtaget inte berörts.

Sevesolagstiftningen syftar till att förebygga allvarliga kemikalieolyckor men också att begränsa följderna av sådana olyckor. 2 kap 9 § miljöbalken är en stoppregel som kräver tillstånd från regeringen för tillåtlighet av verksamheter som trots vidtagna skyddsåtgärder ändå kan föranleda en skada av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön. I en mening skulle man kunna säga hela Sevesolagstiftningen har tillkommit just för att man kan *befara* en sådan skada. Hur skall då slutavvägningsreglerna i miljöbalken tillämpas.

Motiven för den nya bestämmelsen i 4 a § i Sevesolagen är enkla att förstå. Främst gäller det att tydliggöra att den omvända bevisbördan även gäller enligt Sevesolagstiftningen. Men läst efter sin ordalydelse får bestämmelsen konsekvenser som inte är beskrivna eller kommenterade. Den närmare formuleringen av den nya regeln bör därför enligt förvaltningens mening övervägas ytterligare.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden Katarina Luhr m.fl. (MP) och Åsa Wester m.fl. (S) enligt följande:

Vi anser att det ska tydliggöras så att de inte finns risk för missförstånd

- att de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kap. gäller även för anläggningar som omfattas av den s.k. Sevesolagstiftningen, samt
- att myndighet som har tillsynsansvar för övriga delar av Sevesolagstiftningen också har ansvar för tillsyn över de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kap.

Vi har sett alltför många fall på att myndigheterna vid minsta tvekan om att någon annan kan ha tillsynsansvar avstår ifrån att bedriva tillsyn. Därför måste detta göras så tydligt att det inte går att missförstå.