

En översyn inom Sevesoområdet

*– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga
och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor*

Sammanfattning

Vi har haft i uppdrag att göra en översyn av lagen (1999:381) och förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, den s.k. Sevesolagstiftningen samt närliggande lagstiftning.

Sevesolagstiftningen tillämpas på sådana verksamheter där vissa farliga ämnen förekommer i en viss angiven mängd. I dag finns det 375 Sevesoverksamheter i Sverige. Vanliga branscher med Sevesoverksamheter i Sverige är verksamheter som har tillverkning av kemikalier och kemiska produkter, verksamheter för lagring av bränslen och kemiska produkter, verksamheter med stål- och metallframställning och verksamheter med massa-, pappers- och pappersvarutillverkning. Sevesoverksamheterna finns representerade i landets samtliga 21 län.

De områden som vi särskilt sett över är regleringen av tillsyn och tillståndsgivning av Sevesoverksamheter samt hur tillsynen utövas och fungerar i praktiken. Samordningen av Sevesotillsynen mellan länsstyrelserna och Arbetsmiljöverket har granskats och vi har lämnat förslag till hur samordningen mellan dessa myndigheter kan förbättras. Vi har även lämnat förslag till hur Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kan fördjupa sin Sevesotillsynsvägledning. Vi har också analyserat om Sevesotillsynen och miljöbalkstillsynen alltid måste ske samtidigt och av samma myndighet. Vidare har vi tittat på om nuvarande system för finansiering av tillsyn och tillståndsprövning av Sevesoverksamheter är det mest ändamålsenliga. I de fall våra förslag innebär ökade kostnader jämfört med i dag har vi lämnat förslag till finansiering.

Våra förslag har som målsättning att leda till en mer effektiv, ändamålsenlig och överblickbar Sevesolagstiftning samt en organisation av Sevesotillsynen som är rättssäker, enhetlig och samordnad. Vårt förslag om Sevesotillsynsavgifter innebär att staten kommer att tillföras ca 17 miljoner kr per år i avgiftsintäkter. Sammantaget innebär

våra förslag en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Nedan följer en sammanfattning av våra överväganden och förslag.

Ansvaret för Sevesotillsynen måste koncentreras till färre länsstyrelser

Den operativa Sevesotillsynen utförs i dag av landets länsstyrelser. Antalet Sevesoverksamheter varierar mellan de olika länen och en inte obetydlig del av länsstyrelserna har tillsyn över ett begränsat antal Sevesoverksamheter. Arbetsmiljöverket utövar tillsyn vid Sevesoverksamheter utifrån sitt regelverk. Arbetsmiljöverket och länsstyrelserna samordnar i stor utsträckning sina Sevesotillsynsbesök. I vissa fall deltar även kommuner vid tillsynsbesöken när de har ansvar för tillsynen enligt miljöbalken och för att utöva tillsyn enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

De brister som vi identifierat i dagens organisation av Sevesotillsynen avser huvudsakligen samordningen av Sevesotillsynen mellan länsstyrelserna och Arbetsmiljöverket. Vidare har det framkommit att kvaliteten på Sevesotillsynen och kompetensen hos de som utför Sevesotillsynen i stor utsträckning skiljer sig åt mellan olika länsstyrelser.

Vi anser att länsstyrelsernas ansvar för Sevesotillsynen ska koncentreras till färre länsstyrelser än i dag. Koncentrationen av Sevesotillsynsansvaret till färre länsstyrelser innebär att varje länsstyrelse får Sevesotillsynsansvaret för fler Sevesoverksamheter. Denna koncentration ger ökade möjligheter för ansvariga Sevesohandläggare att arbeta upp erforderlig kompetens, erfarenhet och rutin inom Sevesoområdet. Med större möjlighet till specialisering hos Sevesohandläggarna blir Sevesotillsynen även effektivare, mer rättssäker och mer likartad över landet. Vidare förenklas möjligheterna till samordning av Sevesotillsynen mellan länsstyrelserna och Arbetsmiljöverket. Denna ordning gynnar även verksamhetsutövarna.

Vi föreslår därför att Sevesotillsynsansvaret förs över från landets 21 länsstyrelser till de länsstyrelser som har miljöprövningsdelegationer. En överflyttning av tillsynsansvaret till de länsstyrelser som har miljöprövningsdelegationer medför effektivitets- och resursvinster då det blir samma myndighet som handlägger tillstånds- och tillsynsfrågor för merparten av Sevesoverksamheterna. Med denna

ordning kan även kunskaper och erfarenheter från tillsyn av Sevesoverksamheter lättare beaktas när villkor som rör säkerhetsfrågor formuleras i tillståndsprövningen för verksamheterna.

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (Fi 2009:07) har i betänkandet *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform* (SOU 2012:81), lämnat förslag som innebär att antalet länsstyrelser ska bli elva stycken, vardera med en miljöprövningsdelegation. Utredningen om den statliga regionala förvaltningens förslag till geografisk indelning följer i princip den koncentration som redan gjorts av miljöprövningsdelegationerna till 12 länsstyrelser. Det enda undantaget är att länsstyrelsen i Hallands län i dag har en egen miljöprövningsdelegation. Enligt förslaget förs länsstyrelsen i Halland och därmed även miljöprövningsdelegationen till länsstyrelsen i Västra Götaland. Förslaget innebär vidare att varje länsstyrelse ska ha en sätesort samtidigt som varje länsstyrelse ska ha verksamhet vid ett antal lokalkontor. Enligt förslaget ska länsstyrelserna omfatta följande geografiska områden.

1. Norrbottens län med sätesort i Luleå
2. Västerbottens län med sätesort i Umeå
3. Jämtlands och Västernorrlands län med sätesort i Östersund
4. Dalarnas och Gävleborgs län med sätesort i Falun
5. Värmlands och Örebro län med sätesort i Örebro
6. Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län med sätesort i Uppsala
7. Stockholms och Gotlands län med sätesort i Stockholm
8. Västra Götalands och Hallands län med sätesort i Göteborg
9. Jönköpings och Östergötlands län med sätesort i Linköping
10. Kalmar och Kronobergs län med sätesort i Växjö
11. Skåne och Blekinge län med sätesort i Malmö

Vi anser att Utredningen om den statliga regionala förvaltningens (Fi 2009:07) ovan redovisade förslag till länsstyrelseorganisation är ändamålsenligt vid bedömningen av vilka länsstyrelser som i framtiden bör ansvara för Sevesotillsynen. Ett genomförande av förslaget innebär således att vårt förslag om koncentration av Sevesotillsynsansvaret kommer att kunna uppnås.

Som en följd av behovet att koncentrera Sevesotillsynsansvaret till färre länsstyrelser anser vi att den möjlighet som länsstyrelserna har i dag, nämligen att överlåta Sevesotillsynsansvaret till kommuner, motverkar det ovan redovisade förslaget till koncentration. Bibehållen möjlighet att överlåta Sevesotillsynen till kommuner skulle istället kunna leda till att ansvaret för Sevesotillsynen sprids ut på ännu fler aktörer än i dag. Vi föreslår därför att länsstyrelsernas möjlighet att överlåta Sevesotillsynen till kommuner tas bort.

Samtliga Sevesoverksamheter inom högre kravnivå ska tillståndsprövas enligt miljöbalkens bestämmelser

Sevesoverksamheter kan vara A-, B-, C- och s.k. U-verksamheter. Mängden farliga ämnen anges i en bilaga till Sevesoförordningen och verksamheterna indelas efter denna bilaga i lägre eller högre kravnivå.

Vi har haft i uppdrag att analysera om det finns Sevesoverksamheter på högre kravnivå som, "oavsett miljöpåverkan", bör omfattas av tillståndsplikt enligt miljöbalken eller om tillståndsplikten enligt miljöbalkens bestämmelser kan tas bort. Vi har uppfattat att med begreppet "oavsett miljöpåverkan" avses sådana verksamheter som inte har så stor miljöpåverkan.

De verksamheter som eventuellt skulle kunna undantas från tillståndsplikt är Sevesoverksamheter på högre kravnivå, som inte är tillståndspliktiga enligt miljöbalkens prövningsnivå A eller B, det vill säga C- och de s.k. U-verksamheterna på högre kravnivå. Det har visat sig att det i dagsläget endast finns ett tiotal sådana här Sevesoverksamheter i Sverige.

Vid en borttagen tillståndsplikt skulle ett särskilt system för granskningen av dessa Sevesoverksamheters säkerhetsrapport samt kommunikeringen av resultatet av granskningen av säkerhetsrapporterna behöva inrättas. Att etablera ett helt eget system för specifikt denna typ av verksamheter strider enligt vår uppfattning mot grundtankarna bakom den samordnade miljö- och säkerhetsprövningen av Sevesoverksamheterna. Ur ett säkerhetsperspektiv kan det inte heller bortses från att ett förändrat system skulle kunna innebära ett större risktagande och att miljö- och säkerhetsprövningen inte sker i den omfattning som är önskvärd. Myndigheters, organisationers och enskildas möjligheter att granska, få insyn och påverka beslutsunderlag i motsvarande omfattning som sker i dag skulle

även äventyras. Såväl branschen som ett antal länsstyrelser som utredningen har samrátt med är dessutom av uppfattningen att dessa verksamheter alltjämt ska tillståndsprövas.

Vid en proportionalitetsbedömning av de administrativa kostnaderna och eventuella besparingar som kan göras vid en borttagen tillståndsplikt ställt mot miljönyttan måste de omfattande konsekvenser som en olycka vid en Sevesoverksamhet skulle kunna medföra beaktas. De resursvinster som skulle kunna göras på grund av administrativa lättnader vid en borttagen tillståndsplikt är enligt vår bedömning högst marginella. Vi föreslår därför att den nuvarande tillståndsplikten enligt miljöbalken för de C- och s.k. U-verksamheterna på högre kravnivå enligt Seveso II direktivet som omfattas av förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydds bilaga, avdelning 4, ska bestå.

Avgifter införs för Sevesotillsynen

Den ersättning för Sevesotillsyn som enligt dagens system betalas ut till länsstyrelserna via anslag har varit oförändrad sedan Sevesolagen trädde i kraft år 1999. Detta har lett till att länsstyrelsernas resurser för att utföra Sevesotillsynsverksamhet har minskat under åren och ersättningen är i dag på många håll otillräcklig.

Dagens anslagsfinansiering av Sevesotillsynen, som bara är aktuell vid Sevesotillsyn av Sevesoverksamheter på högre kravnivå, är inte i linje med den internationellt vedertagna miljörättsliga principen att förorenaren ska betala de kostnader som denne orsakar – Polluter Pays Principle. Genom ett avgiftssystem som innebär kostnadstäckande avgifter för Sevesotillsyn av samtliga Sevesoverksamheter genomförs även inom Sevesolagstiftningen nu nämnda princip.

Med dagens finansieringssystem finns vidare uppenbara risker för att Sevesotillsynen prioriteras ned till förmån för andra uppgifter inom länsstyrelserna. Länsstyrelsernas bristande resurser påverkar bl.a. även deras förmåga att anställa och behålla personal med relevant kompetens. På sikt kan detta leda till mindre säkra Sevesoanläggningar. Även Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps arbete med bl.a. Sevesotillsynsvägledning behöver tillförsäkras erforderliga resurser.

För att länsstyrelsernas Sevesotillsyn och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps Sevesotillsynsvägledning ska tillföras nödvändiga resurser föreslår vi därför att länsstyrelsernas Sevesotillsyn

avgiftsbeläggs och att avgifterna regleras i en särskild avgiftsförordning.

Storleken på Sevesotillsynsavgifterna har vi fastställt genom en bedömning av Sevesoverksamheternas komplexitet, omfattning och bedömda risk. Vi föreslår att de högsta årliga Sevesotillsynsavgifterna om 80 700 kr ska betalas av A-verksamheterna på den högre kravnivån. De lägsta Sevesotillsynsavgifterna om 13 500 kr ska C- och de s.k. U-verksamheterna på den lägre kravnivån betala.

Vårt förslag om Sevesotillsynsavgifter innebär att anslaget om ca fyra miljoner kr som årligen betalas ut via Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kan tas bort. Detta medför således en besparing för staten med motsvarande belopp. Samtidigt kommer staten att få avgiftsintäkter motsvarande ca 17 miljoner kr per år.

Vi föreslår att länsstyrelserna ska få disponera Sevesotillsynsavgiftsintäkterna, alternativt att avgiftsintäkterna i varje län återförs till respektive länsstyrelse genom öronmärkta anslag. Detta för att försäkra att varje länsstyrelse erhåller erforderlig finansiering av sina Sevesotillsynsuppgifter. Vidare måste Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tillförsäkras erforderliga resurser för att utföra sina arbetsuppgifter när det gäller Sevesotillsynsvägledning.

En framtida avgift för de merkostnader som uppkommer vid tillståndsprövning av Sevesoverksamheter

Flertalet tillståndspliktiga Sevesoverksamheter betalar i dag avgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. De som inte betalar dessa avgifter är tiotalet tillståndspliktiga C- och s.k. U-verksamheter på högre kravnivå. Vidare finansieras tillståndsprövning av Sevesoverksamhet på den högre kravnivån delvis av samma anslag som tillsyn av Sevesoverksamheter på högre kravnivå.

Dagens anslagsfinansiering av Sevesotillståndsprövningen av Sevesoverksamheter på högre kravnivå är enligt vår bedömning inte det mest ändamålsenliga systemet för att finansiera de merkostnader som tillståndsprövning av Sevesoverksamheter medför jämfört med tillståndsprövning av annan miljöfarlig verksamhet. Det nuvarande systemet är inte heller i linje med principen att det är förorenaren som ska betala de kostnader som dennes verksamhet orsakar – Polluter Pays Principle. Det anslagsbaserade systemet för finansiering av merkostnaderna vid tillståndsprövningen av Sevesoverk-

samheter bör därför ersättas med avgifter. Dessa avgifter tas lämpligast ut inom ramen för det nuvarande systemet med avgifter vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet, nämligen genom tidigare nämnd förordning om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.

Då det i dag inte går att göra några säkra bedömningar av hur mycket merkostnader som tillståndsprövning av Sevesoverksamheter medför jämfört med tillståndsprövning av annan miljöfarlig verksamhet föreslår vi att de myndigheter vid vilka särskilda Sevesoprövningskostnader uppkommer utvecklar ett system för löpande redovisning av arbetet med och kostnader för tillståndsprövning av Sevesoverksamheter. Dessa uppgifter kan sedan ligga till grund för att beräkna särskilda Sevesotillståndsprövningsavgifter. Ett alternativ till detta skulle kunna vara att berörda myndigheter ges ett särskilt regeringsuppdrag, att för en begränsad tid, redovisa hur mycket merarbete och merkostnader tillståndsprövning av Sevesoverksamheter medför jämfört med tillståndsprövning av annan miljöfarlig verksamhet. När kostnaderna hänförliga till den särskilda Sevesodelen av tillståndsprövningen kan särskiljas från den övriga miljöbalksprövningen är det vår bedömning att de särskilda kostnaderna för tillståndsprövning av Sevesoverksamheter ska belasta Sevesoverksamhetsutövaren. Det särskilda anslaget som utbetalas i dag kan då tas bort.

Tillståndspliktiga C- och s.k. U-verksamheter ska betala avgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken

Mot bakgrund av att vi föreslår att det totala Sevesoverksamheter som i dagsläget inte betalar några avgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken, det vill säga C- och de s.k. U-verksamheterna på högre kravnivå, alltså ska tillståndsprövas enligt miljöbalkens bestämmelser, föreslår vi att även dessa verksamheter ska betala sådana avgifter.

En rimlig avgift för dessa verksamheter, motsvarande samma kostnadstäckningsgrad som övriga avgifter för miljöfarlig verksamhet har i dag, det vill säga ca 60 procent, har vi bedömt uppgå till 20 000 kr.

Ökade krav på samordning av tillsyn och tillsynsrapporter

Vi föreslår att det i Sevesolagen föreskrivs att Sevesotillsynsmyndigheterna ska samordna tillsynen med den tillsyn som sker enligt miljöbalken och arbetsmiljölagen i den utsträckning det är lämpligt. För att motverka att en Sevesoverksamhet efter en Sevesotillsyn får motstridiga tillsynsrapporter om flera tillsynsmyndigheter deltagit vid samma tillsynsbesök föreslår vi vidare att det i Sevesoförordningen förs in en bestämmelse med innebörd att länsstyrelsen ska samordna sin tillsynsrapport med övriga vid tillsynen deltagande myndigheters tillsynsrapporter innan de skickas till en verksamhetsutövare. Vi föreslår även att de samordnade tillsynsrapporterna ska vara Sevesoverksamheten till handa inom fyra månader efter avslutad tillsyn. Länsstyrelsen ska vara skyldig att inom en rimlig period efter det att verksamhetsutövaren tagit emot tillsynsrapporten, säkerställa att verksamhetsutövaren åtgärdar alla de brister som upptäckts.

Behov av fördjupad Sevesotillsynsvägledning från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Organisationen av Sevesotillsynen och hur denna utförs i praktiken skiftar mellan olika länsstyrelser. Detta får bl.a. till följd att verksamhetsutövare i olika län riskerar att behandlas olika.

För att uppnå en ökad likvärdighet och enhetlighet i Sevesotillsynen anser vi att konkret vägledning och nationellt enhetliga och allra helst myndighetsgemensamma metodstöd, bl.a. när det gäller riskbeskrivningar vid olika typer av anläggningar, vilka krav som ställs på utformning och hantering av riskanalyser, handledning för granskning av säkerhetsrapporter och tillsynsprogram, samordnad vägledning i specifika sakfrågor, sammanställningar av myndigheters tillsynspraxis och checklistor för Sevesotillsynen behöver tas fram av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Med anledning av vårt förslag om att Sevesotillsynen ska avgiftsbeläggas kommer Myndigheten för samhällsskydd och beredskap även behöva utöva tillsynsvägledning när det gäller uttag av Sevesotillsynsavgifter. Förutom att ge stöd åt Sevesohandläggare vid Sevesotillsynen ger enhetliga metodstöd även en ökad förutsägbarhet och likvärdighet för de verksamheter som ska få tillsynsbesök.

Det finns således ett behov av att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap fördjupar sin Sevesotillsynsvägledning samt tar ett

större ansvar när det gäller att utbilda Sevesohandläggare, samordna inblandade myndigheter och utveckla myndighetsgemensamma metodstöd för Sevesotillsynen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps arbete inom Sevesotillsynsvägledningsområdet kan finansieras av de Sevesotillsynsavgifter som vi föreslår.

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

Att ett tillstånd enligt miljöbalken har rättskraft i alla frågor som prövats i domen eller beslutet, samtidigt som tillstånden i vissa fall inte är tidsbegränsade, innebär att en ändring av tillstånd eller villkor i princip endast kan åstadkommas genom en omprövning enligt 24 kap. miljöbalken alternativt genom ändrad lagstiftning. Enligt nu gällande bestämmelser får ansökan om återkallelse och omprövning göras av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och länsstyrelsen. En sådan ansökan får även i vissa fall göras av en kommun.

Eftersom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är expertmyndighet inom säkerhetsområdet och är den myndighet som ansvarar för att sammanställa information och erfarenheter från inträffade olyckor är det Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som måste anses ha bäst kunskap för att kunna bedöma vilka förhållanden som skulle vara relevanta att ompröva i ett tillstånd för en Sevesoverksamhet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ansvarar dessutom för att ge tillsynsvägledning när det gäller miljöfarliga verksamheter som omfattas av Sevesolagen samt kan uppträda som part i ansökningsmål. Vi föreslår därför att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ges möjlighet att ansöka om återkallelse och omprövning av tillstånd meddelade med stöd av miljöbalkens bestämmelser.

Vi har bedömt att denna uppgift kan finansieras inom ramen för Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps befintliga anslag.

Sevesolagens bestämmelse om möjligheten att tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken tydliggörs

I Sevesolagens 6 § andra stycke föreskrivs att allmänna hänsynsregler, som gäller för verksamhetsutövaren, finns i 2 kap. miljöbalken. I praktiken har det uppkommit osäkerhet om vad som gäller för en tillsynsmyndighets möjligheter att tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken om tillsynsmyndigheten endast är tillsynsmyndighet enligt Sevesolagen och inte enligt miljöbalken.

Vi anser att de osäkerheter som uppstått i den praktiska tillämpningen måste åtgärdas då inte bara tillsynsmyndigheterna utan även Sevesoverksamhetsutövarna har ett intresse av att veta vilka bestämmelser som är tillämpliga för dem. Vi föreslår därför att Sevesotillsynsmyndigheternas möjligheter att tillämpa 2 kap. miljöbalken förtydligas genom att andra stycket i 6 § Sevesolagen tas bort och en ny bestämmelse i Sevesolagen, 4 a §, införs.