

Genomförande av Seveso III-direktivet

Betänkande av Seveso III-utredningen

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:17

Sammanfattning

Inledning

Utredningen har fått i uppdrag att lämna förslag till hur svensk rätt ska genomföra bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/18/EU av den 4 juli 2012 om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om ändring och senare upphävande av rådets direktiv 96/82/EG. Direktivet kallas för Seveso III-direktivet, då dess föregångare från år 1996 benämns för Seveso II-direktivet.

Lagtekniska frågor

Eftersom betänkandet från Utredningen om en effektiv Sevesolagstiftning, SOU 2013:14, är under beredning i regeringskansliet behandlar vi endast översiktligt de frågor som tas upp i den utredningen och som angår genomförandet av direktivet.

De huvudsakliga förändringarna i Seveso III-direktivet gentemot det tidigare direktivet är dels dess anpassning till den nya EU-förordningen nr 1272/2008 om klassificering och förpackning av ämnen och blandningar, den s.k. CLP-förordningen, dels de ändringar som gjorts för att uppfylla kraven i Århuskonventionen och den EU-lagstiftning som följd på direktivet om allmänhetens rätt att göra sin stämma hörd. Kraven på information till allmänheten har skärpts och samråd med allmänheten är ett genomgående krav när markanvändningen förändras på ett sådant sätt att risken för allvarliga kemikalieolyckor avsevärt har ökat. Allmänheten ska också ha tillgång till rättslig prövning. Direktiven 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och program miljöpåverkan, 2003/4 om

allmänhetens tillgång till miljöinformation och 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt återspeglas i Seveso III-direktivets artiklar.

När Seveso II-direktivet skulle genomföras i Sverige valdes den lösningen, att det vid tillståndsprovningen enligt miljöbalken skulle ske en samlad miljö- och säkerhetsprovning. Följden av det har blivit att de nya bestämmelserna om allmänhetens deltagande och tillgång till rättslig provning som rör Sevesoverksamheter som tillståndsprövas enligt miljöbalken redan har genomförts genom ändringar i miljöbalken i samband med att direktiven genomfördes i svensk rätt. Dock finns behov av några förtydliganden i miljöbalken och en komplettering om allmänhetens rätt att delta i besluten, något som vi återkommer till.

Vi har valt att komplettera Sevesolagen med elva nya paragrafer varav åtta rör sanktionsavgifter. Den indelning som råder i fråga om Sevesolagen är i huvudsak ändamålsenlig och det saknas därför anledning att utforma en ny lag. Däremot har vi valt att föreslå en ny Sevesoförordning. Anledningen till detta är att Seveso III-direktivet är omfattande och rikt på nya bestämmelser, visserligen inte särskilt nyskapande för svenskt vidkommande men en ny förordning gör ändå regelverket tydligare för tillämparna särskilt som vi i den nya förordningen har valt att där samlat beskriva verksamhetsutövarnas administrativa åtaganden i form av vad en anmälan ska innehålla och andra skyldigheter av det slaget. För att inte tynga förordningen med en rad detaljbestämmelser har vi också valt att till den nya förordningen, förutom en bilaga om farliga ämnen, foga ytterligare tre bilagor, vilka bilagor också är bilagor i Seveso III-förordningen. Erfarenheten under de senaste tio åren har visat att det är en fördel att man från svensk sida genomför EU-direktiv på ett så tydligt sätt att den valda ordningen framstår som odiskutabel. De krav som åvilar verksamhetsutövarna blir också lättare att överblicka.

Samråd med allmänheten förtydligas i miljöbalken och samrådsregler förs in i Sevesolagen

Genom den samlade miljö- och säkerhetsprovningen som ska ske vid tillståndsprovning enligt miljöbalken har den EU-reglering som finns om samråd och som återspeglas i Seveso III-direktivet, redan genomförts i svensk rätt. Emellertid har det framkommit behov av

ytterligare förtydligande i fråga om vad som gäller för Sevesoverksamheter vid den prövningen.

För att således tydliggöra att samrådet enligt miljöbalken, i de fall verksamheten också rör Sevesolagen, även ska innefatta säkerhetsfrågor, föreslår vi att en hänvisning till Sevesolagen förs in i miljöbalkens regler om miljökonsekvensbeskrivningar.

För att allmänheten på ett tidigt stadium ska underrättas om att den planerade verksamheten omfattas av Sevesolagen, föreslår vi att detta ska framgå av de uppgifter som verksamhetsutövaren lämnar före samrådet, något som manifesterar den ökade öppenheten som direktivet avser ge uttryck för. För att öka informationen till allmänheten föreslår vi också att kungörelsen om den planerade verksamheten eller åtgärden ska innehålla information om att verksamheten omfattas av Sevesolagen.

För de Sevesoverksamheter som inte omfattas av krav på samråd enligt miljöbalken, föreslår vi att samrådsbestämmelser införs i Sevesolagen. Verksamhetsutövaren ska inbjuda till samrådsmöte genom annonsering. Vad som behandlas vid samrådet, och resultatet av det, ska ingå i företagets handlingsprogram.

Handlingsprogram för hur allvarliga kemikalieolyckor ska förebyggas

I Seveso III-direktivet finns det möjlighet för en medlemsstat att införa bestämmelser om att säkerhetspolicy ska lämnas in till tillsynsmyndigheten. För svensk vidkommande använder vi inte ordet säkerhetspolicy, utan har, som tidigare, benämningen handlingsprogram.

För att främja tillgången till miljöinformation föreslår vi att handlingsprogrammet för verksamheter på den lägre kravnivån ska lämnas in till länsstyrelsen. (För den högra kravnivån ingår handlingsprogrammet i säkerhetsrapporten). Handlingsprogrammet ska ges in senast sex veckor före det verksamheten tas i drift. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i det enskilda fallet besluta om kortare tid, om det finns särskilda skäl. Vi föreslår att handlingsprogrammet ska ses över och vid behov uppdateras minst vart femte år. Vi föreslår vidare att handlingsprogrammet ska innehålla uppgifter om ett säkerhetsledningssystem för verksamheten och att syftet ska vara att verksamhetsutövaren kontinuerligt förbättrar åtgärderna för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor. Säkerhets-

systemets uppbyggnad och utformning finns beskrivet i en bilaga till förordningen.

Slutligen föreslår vi att handlingsprogrammet som nämnts ska innehålla en redogörelse för det samråd som genomförts med allmänheten och resultatet av det.

Planer för räddningsinsatser

Vi föreslår att den uppdaterade interna planen för räddningsinsatser ska lämnas till länsstyrelsen.

Kommunen ska upprätta en plan för räddningsinsatser inom två år från det att säkerhetsrapporten är färdigställd. En nyhet i författningsregleringen är att planen även ska övas. Allmänheten ska ges möjlighet att lämna synpunkter på planen i god tid så att möjlighet finns att ta hänsyn till synpunkterna.

Ändringar i verksamheten och ändringar i förteckningar över farliga ämnen

För att genomföra Seveso III-direktivets krav vid ändringar föreslår vi att två nya paragrafer ska införas i Sevesolagen. Vissa ändringar i verksamheten leder till att handlingsprogrammet och säkerhetsrapporten ska uppdateras och lämnas till länsstyrelsen. En annan typ av ändring rör farliga ämnen. Innan verksamheten ändras på ett sätt som föranleder en ändring i verksamhetsutövarens förteckning över farliga ämnen, ska handlingsprogrammet, säkerhetsrapporten och den interna planen för räddningsinsatser ges in till länsstyrelsen.

Säkerhetsrapport

Säkerhetsrapporten kan sägas vara en dokumentation över företagets samlade säkerhetsarbete och ingår som en del i miljöprövningen i samband med tillståndsprövning enligt miljöbalken. Därefter ska ske uppdateringar av säkerhetsrapporten. Vi föreslår att det av Sevesolagen ska framgå när en sådan uppdatering ska ske, nämligen efter fem år eller efter det en allvarlig kemikalieolycka har

inträffat. Vi föreslår vidare att bestämmelser om vad en säkerhetsrapport ska innehålla samlas i Sevesoförordningen.

Planering av markanvändning

Liksom föregående direktiv finns bestämmelser om markanvändning där det mest väsentliga är att medlemsstaterna ska se till att det upprätthålls tillbörliga säkerhetsavstånd mellan Seveso-verksamheter och större trafikleder, bostadsområden och andra områden som används av allmänheten. Vi har gjort den bedömningen att plan- och bygglagen (2010:900) visserligen ger utrymme för att införa och upprätthålla sådana regleringar, men att lagen borde bli tydligare i det avseendet. Emellertid har en beslutad lagrådsremiss om en enklare planprocess redan tagit hand om frågan, varför vi inte ser någon anledning att lämna något förslag i betänkandet.

Tillsyn

För att genomföra Seveso III-direktivets ökade krav på tillsyn föreslår vi att alla verksamheter ska ingå i en individuell och anpassad tillsynsplan som länsstyrelsen beslutar om. Vi föreslår vidare att krav på obligatoriska tillsynsbesök införs med möjlighet till anpassning efter vunna erfarenheter. I fråga om verksamhet på den högre kravnivån får det inte förflyta mer än ett år mellan tillsynsbesöken. För verksamheter på den lägre kravnivån får inte tidsutdräkten mellan besöken vara längre än tre år. Vi föreslår även bestämmelser om när tillsyn utöver den tillsyn som görs i enlighet med tillsynsprogrammet ska genomföras och hur tillsynen ska följas upp. Enligt vårt förslag ska resultatet av den ordinarie tillsynen enligt tillsynsprogrammet meddelas verksamhetsutövaren senast två månader efter tillsynsbesöket. Om tillsynen föranletts av särskilda orsaker som t.ex. allvarliga klagomål, föreslår vi att resultatet av tillsynen ska meddelas så snart det kan ske.

Information till allmänheten även på internet

Information för alla Sevesoverksamheter ska hållas ständigt tillgänglig för allmänheten och det även på internet. Vi föreslår att kommunen ska se till att allmänheten har tillräcklig information om Sevesoverksamheter i närheten av den och att, för den händelse en allvarlig kemikalieolycka inträffar, har den information som behövs för att begränsa skadeverkningarna. Även den informationen ska finnas på internet.

Sanktionsavgifter

Direktivet innehåller bestämmelser om att det ska finnas sanktioner i fråga om överträdelser av de krav som följer av bestämmelserna. Vi gör den bedömningen, att straffrätten, både den allmänna och specialstraffrätten, innehåller en rad straffbud som täcker in det straffrättsliga området för Sevesoverksamheter i enlighet med den syn på användningen av straffrätt i samhället som är rådande, dvs. att straffrätten ska avse ett högst påtagligt skyddsbehov och i annat fall ska andra sanktioner väljas i form av administrativa förfaranden. Vi konstaterar att en form av sanktion som finns i Sevesolagen i dag är vite och därutöver föreslår vi att ett system med sanktionsavgifter införs i fråga om sådana överträdelser som regeringen föreskriver. Sanktionsavgiften ska vara mellan 1 000 och 100 000 kronor. I förordningen föreslår vi att åsidosättanden som utebliven anmälan, för sent ingiven säkerhetspolicy samt för sent ingiven säkerhetsrapport ska föranleda sanktionsavgift. Det är länsstyrelsen som efter hörande av verksamhetutövaren som beslutar om sanktionsavgift. Beslutet kan överklagas till mark- och miljödomstolen.

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Utredningen har också fått i uppdrag att överväga om Sevesoverksamheter ska omfattas av kraven på farliga verksamheter enligt 2 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, LSO, utan att det behövs ett beslut i frågan av länsstyrelsen. Vi föreslår att kravet om länsstyrelsens beslut ska slopas, vilket alltså innebär att LSO kommer att gälla undantagslöst.

Konsekvenser av förslaget

Den stora förändringen i fråga om åtgärder som kan påverka kostnaderna är den uttalade och kraftiga ambitionshöjning som direktivet ger uttryck för när det gäller tillsynen och tillsynsbesöken. Vi har lämnat förslag till hur direktivet ska genomföras i denna del i enlighet med bestämmelserna. Generellt ser vi framför oss en fördubbling av kostnaderna för länsstyrelserna och företagen jämfört med i dag och i vissa fall en tredubbling av kostnaderna, en kostnadsökning som främst rör företag med många Sevesoverksamheter inom anläggningen och länsstyrelser med ett större antal Sevesoverksamheter inom länet. Emellertid kan kostnaderna minska efter några år, då de nya rutinerna ska vara genomförda och väl etablerade hos företag och myndigheter och tillsynsmyndigheten har erfarit att verksamhet är väl fungerande från ett säkerhetsperspektiv. Förslag till finansiering av tillsynen har lämnats i betänkandet SOU 2013:14.

Samhällsekonomiskt kommer kraven på ökad tillsyn kunna medverka till att hanteringen av farliga ämnen i företagen görs säkrare och att potentiella risker därmed kan nedbringas.