

PM 2015: RV (Dnr 001-1811/2014)

Tillsynsansvar över förorenade områden – redovisning av regeringsuppdrag

Remiss från Miljö- och energidepartementet

Remisstid 26 mars 2015

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som svar på remissen ”Tillsynsansvar över förorenade områden” hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Arbetet med att åtgärda förorenade områden sker inom ramen för det övergripande målet för svensk miljöpolitik som sammanfattas i det så kallade generationsmålet; ”att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.”

Till generationsmålet finns sexton så kallade miljö kvalitetsmål, som beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Arbetet med förorenade områden bedrivs med syftet att uppnå miljö kvalitetsmålet ”Giftfri miljö”, med den preciserade målformuleringen: ”Förorenade områden är åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa eller miljön”.

I regleringsbrev för år 2014 fick Naturvårdsverket i uppdrag att ge förslag till nya eller komplementär regler gällande tillsynsansvar över förorenade områden. Naturvårdsverket föreslår förtydliganden av miljö tillsynsförordningen (2011:13) avseende fördelningen av ansvar mellan olika tillsynsmyndigheter för bland förorenade områden, allvarliga miljöskador, miljö riskområden, anmälningspliktiga avhjälpande åtgärder samt nedlagda deponier. Utöver dessa klargöranden finns också förslag på ett nytt obligatoriskt register över vilka förorenade områden respektive tillsynsmyndighet har tillsynsansvar för samt vilka överlåtelser av tillsynen som gjorts.

Naturvårdsverkets förslag har nu remitterats till Stockholms stad.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskydds nämnden.

Stadsledningskontoret anser att förslagen överlag är bra. Kontoret påpekar dock att införandet av ett register kommer att innebära onödigt dubbelarbete.

Miljö- och hälsoskydds nämnden anser att förslagen i huvudsak är bra, men avstyrker förslaget om obligatoriskt register.

Mina synpunkter

Jag anser att förslagen överlag är bra. Eftersom miljö- och hälsoskydds nämnden i Stockholms stad har övertagit tillsynen på området har merparten av förslagen ingen praktisk betydelse.

Däremot berörs miljö- och hälsoskydds nämnden av förslaget på det nya obligatoriska registret över vilka förorenade områden myndigheten har ett tillsynsansvar för och vilka överlåtelser av tillsynen som gjorts. Länsstyrelserna för idag redan ett register över förorenade områden, det så kallade ebh-stödet (efterbehandlingsstödet). Från detta register kan utdrag göras över vilka förorenade områden som finns i respektive kommun. Eftersom miljö- och hälsoskydds nämnden har övertagit tillsynen på området innebär förslaget på ett nytt register en extra administrativ avgift och ger upphov till onödigt merarbete. Förslaget bör således kunna kompletteras med en undantagsbestämmelse för de kommuner som har tagit över tillsynen på området.

I övrigt hänvisar jag till förvaltningarnas tjänsteutlåtanden.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Tillsynsansvar över förorenade områden” hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 5 mars 2015

KATARINA LUHR

Bilaga

Remissen, ”Tillsynsansvar över förorenade områden – redovisning av regeringsuppdrag”

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Bakgrunden till uppdraget är en utredning av fördelning av tillsynsansvaret som länsstyrelserna gjorde år 2011 på uppdrag av regeringen. Där framgick att det finns oklarheter gällande vilken myndighet som i vissa fall ska ha tillsynsansvaret över föroreningskador och förorenade områden.

Oklarheter i tillsynsansvaret anses försvåra och försena tillsynsarbetet. Det kan innebära att ingen myndighet initierar eller bedriver tillsynen tillräckligt aktivt. Det kan också innebära att beslut om till exempel förelägganden och förbud fattas av myndighet som inte har tillsynsansvaret i frågan enligt gällande lagstiftning. Konsekvensen av detta blir att beslutet inte är giltigt.

Naturvårdsverket har bedömt att det mest lämpliga sättet att komma till rätta med dessa problem är att utforma författningsförslag som leder till en tydlig ansvarsuppdelning mellan kommunala nämnder och länsstyrelser i tillsynen över förorenade områden. Förslagen har inriktats på att göra förtydliganden i miljötillsynsförordningen (2011:13) och att i vissa fall kodifiera praxis. Härigenom anses tillsynsarbetet kunna effektiviseras, vilket särskilt redovisas i en konsekvensanalys som ingår i rapporten.

Naturvårdsverket föreslår att det avgörande för att bestämma fördelningen av tillsynsansvaret i första hand ska vara den verksamhet som orsakat föroreningen och dess eventuella tillstånds- eller anmälningsplikt. Huvudregeln ska vara att länsstyrelsen ansvarar för förorenade områden som orsakats av en tillståndspliktig verksamhet och att kommunerna ansvarar för förorenade områden som orsakats av icke tillståndspliktig verksamhet.

Avseende nedlagda verksamheter föreslås ett förtydligande av att fördelningen av tillsynsansvaret ska utgå från den nu gällande lagstiftningen och inte från lagstiftningen som gällde vid tidpunkten för nedläggning av den förorenande verksamheten.

Naturvårdsverket föreslår ett införande av en definition för begreppet blandförorenade områden och att länsstyrelserna blir tillsynsmyndighet för blandförorenade områden och för miljöriskområden.

Vidare föreslås ett förtydligande rörande exploatering av förorenad mark. Förslaget innebär att en åtgärd som vidtas i exploaterings syfte inte ska betraktas som en miljöfarlig verksamhet. Tillsynsansvaret ska bestämmas utifrån den verksamhet som bedrivits på platsen på samma sätt som vid andra avhjälpandeåtgärder.

Naturvårdsverket föreslår flera förtydliganden som gäller verksamheter som till del är nerlagda och där denna del har orsakat föroreningen och den skulle ha haft en annan tillsynsmyndighet jämfört med den pågående verksamhet som är i drift. Förslagen ansluter till den ovan beskrivna ”huvudregeln” för fördelning av tillsynsansvaret.

Vidare föreslås att det för tillsynsmyndigheterna ska vara obligatoriskt att föra register över vilka tillsynsobjekt man ansvarar för samt vilka överlåtelser som gjorts.

Av konsekvensanalysen framgår att kravet på register inledningsvis kan orsaka ökad administrativ börda, men därefter underlätta den aktiva tillsynen. Övriga konsekvenser kan bli att vissa kommuner får ett ökat tillsynsansvar medan andra får ett minskat ansvar, beroende på vilken typ av tillsynsobjekt som finns i kommunen

och hur de nya förslagen faller ut. Totalt sett anses förslagen gagna samhällets intressen genom att tillsynen effektiviseras.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 december 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret välkomnar de förslag till förtydliganden avseende tillsynsansvaret för förorenade områden som Naturvårdsverket har redovisat. Det är uppenbart att oklarheterna i nuvarande lagstiftning har medfört risk för att förorenade områden inte har efterbehandlats. Kontoret instämmer med slutsatserna i rapporten om att med införandet av de förslag som redovisas kommer tillsynen att effektiviseras.

Eftersom Stockholms stad har tagit över all tillsyn inom området på delegation från länsstyrelsen har merparten av förslagen ingen praktisk betydelse. Förslaget att alla tillsynsmyndigheter ska föra ett register över vilka objekt man ansvarar för berör även Stockholm. Det finns dock inget behov av ett sådant register eftersom det inte finns en ansvarsuppdelning mellan tillsynsmyndigheterna. Därmed föreslår stadsledningskontoret att förslaget ändras så att det inte ger upphov till onödigt arbete.

I Naturvårdsverkets senaste uppföljning av miljömålen framgår att riskerna för miljö och hälsa från Sveriges förorenade områden inte kommer att vara åtgärdade till 2020. De åtgärder som planeras är inte tillräckliga för att öka antalet efterbehandlingar i den omfattning som är nödvändig för att nå målet om en giftfri miljö 2020. Detta gäller även i Stockholms län.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen ”Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om översyn av tillsynsansvar över förorenade områden” besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 februari 2015 att godkänna förvaltningens förslag till yttrande över remissen samt att förklara beslutet omedelbart justerat.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 2 februari 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Miljöförvaltningen anser att det är bra med klargöranden avseende vem som är tillsynsmyndighet och avseende vissa termer.

I förslaget väljer Naturvårdsverket att koppla tillsynsansvaret över förorenade områden till den myndighet som enligt nuvarande regler är eller skulle ha varit tillsynsmyndighet över den verksamhet som orsakat föroreningarna. Klargöranden görs bland annat för områden med flera olika verksamheter och vem som ska anses vara tillsynsmyndighet i dessa fall. För miljöförvaltningen innebär det ingen skillnad mot idag eftersom all tillsyn över miljöfarlig

verksamhet och förorenade områden har tagits över av Stockholms stad enligt delegation från länsstyrelsen.

Det som däremot berör förvaltningen är förslaget på det nya obligatoriska registret över vilka förorenade områden myndigheten har ett tillsynsansvar för och vilka överlåtelser av tillsynen som gjorts. Eftersom miljö- och hälsoskyddsnämnden tagit över all tillsyn visar ett utdrag ur ebh-stödet vilka förorenade områden nämnden har ett tillsynsansvar för. Det nya registret innebär en extra administrativ uppgift men inte några klargöranden eller fördelar i tillsynen, för de kommuner som tagit över all tillsyn. Denna del av förslaget avstyrks därför av förvaltningen.

En definition av begreppet blandförorenade områden har lagts till med betydelsen ett sammanhängande område där fler än en verksamhet bidragit till förorening. Då begreppet redan används för områden som har olika typer av föroreningar, t ex ett område som både har metall- och petroleumföroreningar bör ett annat begrepp hittas för områden där flera verksamheter bidragit till föroreningen för att undvika missförstånd.