

Skrivelse: 2014-05-27

NV-00645-14

Tillsynsansvar över förorenade områden

Redovisning av regeringsuppdrag

Förord

En tydlig fördelning av tillsynsansvaret över förorenade områden bidrar till en effektiv och sammanhållen tillsyn och har identifierats som en viktig insats för att öka den tillsynsdrivna och frivilliga efterbehandlingen. På sikt bidrar en effektivare tillsyn till att uppnå preciseringen under miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö; ”Förorenade områden är åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa och miljön”.

Naturvårdsverket har i regleringsbrevet för budgetåret 2014 fått i uppdrag att ge förslag till nya eller kompletterande regler gällande tillsynsansvar över förorenade områden. Förslagen och dess samhällsekonomiska konsekvenser redovisas i denna skrivelse. Arbetet har till viss del utgått från länsstyrelsernas tidigare rapport ”Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden”, men framför allt inriktats på att göra förtydliganden i befintlig lagstiftning.

Innehållet i Naturvårdsverkets redovisning kommer att remissbehandlas av Miljödepartementet. Synpunkter på innehållet i förslagen har dock under arbetets gång inhämtats från ledamöter i Tillsyns- och föreskriftsrådet samt en särskilt utsedd länsstyrelserepresentant.

Inom Naturvårdsverket har en projektgrupp bestående av Jeanette Häggrot, Rebecca Wennerberg, Anna Isberg och Katrin Nilsson Taylor (projektledare) arbetat med regeringsuppdraget. I delar av uppdraget har också Monika Magnusson, Emelie Aurell och Linda Hellblom medverkat.

Redovisningen av regeringsuppdraget har beslutats av generaldirektör Maria Ågren den 27 maj 2014.

Innehåll

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	6
1 INLEDNING	9
1.1 Regeringsuppdraget	9
1.2 Bakgrund	9
1.2.1 Behov av förtydligande av nuvarande lagstiftning	9
1.2.2 Länsstyrelsens regeringsuppdrag	10
1.2.3 Begreppen förorenande områden och föroreningsskador	11
2 GENOMFÖRANDE	12
3 PROBLEMBESKRIVNING OCH ÅTGÄRDSFÖRSLAG	13
3.1 Generell problembeskrivning – otydligheter i dagens lagstiftning	13
3.2 Identifierade otydligheter och åtgärdsförslag	13
3.2.1 Underlag för att identifiera otydligheter	13
3.2.2 Vilken lagstiftning ska ligga till grund för tillsynsansvaret	13
3.2.3 Pågående och nedlagd verksamhet inom ramen för samma verksamhet eller område	14
3.2.4 Blandförorenade områden	16
3.2.5 Miljöriskområden	16
3.2.6 Allvarliga miljöskador (orsakade av miljöfarlig A-, B- eller C-verksamhet)	17
3.2.7 Exploateringar	17
3.2.8 Exploateringar där Generalläkaren ansvarar för tillsynen över föroreningsskadan	18
3.2.9 Nedlagda deponier som inte kan kopplas till en miljöfarlig verksamhet	18
3.2.10 Nedlagda deponier som kan kopplas till en miljöfarlig verksamhet	19
3.3 Behov av administrativa förändringar	19
3.3.1 Register över tillsynsobjekt	19
3.3.2 Ny definition av blandförorenade områden	20
3.4 Alternativa överväganden	20
3.5 Angränsande frågeställningar	22
3.5.1 Förfrågan om överföring av tillsynsansvar	22
3.5.2 Naturvårdsverkets talerätt i tillsynsärenden	22

4	FÖRSLAG TILL FÖRFATTNING	23
4.1	Ändringar i miljötillsynsförordningen	23
5	KONSEKVENsutredning	35
5.1	Inledning	35
5.2	Problembeskrivning	35
5.3	Mål	36
5.4	Nollalternativ och utredningsalternativ	36
5.5	Identifierade konsekvenser	37
5.5.1	1 kap. 3 § miljötillsynsförordningen	37
5.5.2	1 kap. 7 § miljötillsynsförordningen	38
5.5.3	2 kap. 4 § miljötillsynsförordningen	39
5.5.4	2 kap. 29 och 31 § miljötillsynsförordningen	39
5.5.5	Övriga konsekvenser	41
5.5.6	Samlad bedömning	42
5.6	Övriga bedömningar	45
5.6.1	Överensstämmelse med EU-regleringar	45
5.6.2	Tidpunkt för ikraftträdande	45
6	REFERENSER	46

Sammanfattning

Regeringsuppdragets syfte är att utforma författningsförslag som leder till en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunala nämnder och länsstyrelser i tillsynen över förorenade områden (områden med föroreningsskador). En tydlig fördelning av tillsynsansvaret bidrar till en effektiv och sammanhållen tillsyn, underlättar tillsynsmyndigheternas arbete och är en viktig insats för att öka den tillsynsdrivna och frivilliga efterbehandlingen. Effektivare tillsyn bidrar på sikt till att uppnå preciseringen under miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö; ”Förorenade områden är åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa och miljön”.

I denna skrivelse används begreppen ”förorenade områden” och ”områden med föroreningsskador” likvärdigt.

Naturvårdsverkets uppgift har varit att:

- identifiera otydligheter i nuvarande lagstiftning som reglererar tillsynsansvaret över föroreningsskador och förorenade områden
- föreslå hur dessa otydligheter kan åtgärdas
- formulera förslag till författningar som behövs för att åtgärda otydligheterna

Arbetet har till viss del utgått från länsstyrelsernas tidigare rapport ”Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden”, 2011. Naturvårdsverket har dock inte gått vidare med länsstyrelsens förslag om en branschlista. Framför allt har arbetet inriktats på att göra förtydliganden i den nuvarande förordningstexten i miljö tillsynsförordningen (2011:13) och att i vissa fall kodifiera praxis.

Naturvårdsverket anser också att tydliggörandet i så stor utsträckning som möjligt bör harmonisera med tillsynsansvaret i övrigt enligt miljöbalken. Naturvårdsverket har tidigare påpekat att det är angeläget med förtydliganden i nuvarande lagstiftning avseende tillsynsansvaret för miljöfarlig verksamhet för att uppnå en sammanhållen, enhetlig och effektiv tillsyn.

Generellt sett bör en stor andel av tillsynsansvaret tillfalla kommunen, något som tidigare kommit till uttryck i förarbetena till miljöbalken. Samtidigt ligger det i linje med övrig fördelning av tillsynsansvar enligt miljöbalken att tillsynsansvaret för komplexa objekt och områden med större miljöpåverkan fördelas till länsstyrelsen. I den mån det har varit möjligt vid arbetet med att förtydliga befintlig lagstiftning har länsstyrelsen därför tilldelats tillsynsansvaret för komplexa områden och områden med större miljöpåverkan.

Så långt som möjligt bör endast en tillsynsmyndighet vara ansvarig inom ett och samma förorenade område. Detta underlättar både för tillsynsmyndigheter och

verksamhetsutövare. I vissa fall kan det dock vara oundvikligt att två tillsynsmyndigheter blir ansvariga inom samma område.

Avgörande för att bestämma fördelningen av tillsynsansvaret ska i första hand vara den verksamhet som orsakat föroreningen och dess eventuella tillstånds- eller anmälningsskyldighet. Huvudregeln bör vara att länsstyrelsen ansvarar för förorenade områden som orsakats av en tillståndsskyldig verksamhet och att kommunen ansvarar för förorenade områden som orsakats av icke tillståndsskyldiga verksamheter.

Föreslagna ändringar och tillägg i miljötillsynsförordningen

I redovisningen av regeringsuppdraget föreslås bl.a. följande ändringar och tillägg i miljötillsynsförordningen (2011:13):

- **1 kap. 3§** En definition av ”blandförorenade områden” införs.
- **1 kap. 7§** Paragrafen kompletteras med bestämmelse om att en operativ tillsynsmyndighet också ska föra register över tillsynsobjekt som är kända och omfattas av 2 kap. 29 § 3-7 (länsstyrelsens ansvar) samt 2 kap. 31 § 1-6 (kommunal nämnds ansvar). Av registret ska även framgå vilka tillsynsobjekt som har överlåtit med stöd av 1 kap. 18 §.
- **2 kap. 4§** Nuvarande bestämmelse om Generalläkarens ansvar (där befogenhet att utöva tillsyn över civila verksamheter saknas) förtydligas med formulering om den kommunala nämndens ansvar.
- **2 kap. 29§** Bestämmelsen har kompletterats med punkter gällande blandförorenade områden, allvarliga miljöskador, miljöriskområden, anmälningsskyldiga avhjälpandeåtgärder, och kommunal nämnds ansvar efter överlåtelse av tillsyn från länsstyrelsen. Förtydligande har gjorts om att tillsynsansvaret för exploateringar ska tillfalla den tillsynsmyndighet som ansvarar för tillsynen på det förorenade området.
- **2 kap. 31§** Bestämmelsen har ändrats när det gäller föroreningsskador som orsakats av en icke-tillståndsskyldig verksamhet, föroreningsskador där länsstyrelsen överlåtit tillsynsansvaret, allvarliga miljöskador, anmälningsskyldiga avhjälpandeåtgärder, samt andra föroreningsskador som inte omfattas av länsstyrelsens ansvar.

Förtydligande har gjorts om att tillsynsansvaret för exploateringar ska tillfalla den tillsynsmyndighet som ansvarar för tillsynen över det förorenade området. Ett förtydligande har även gjorts om att den kommunala nämnden ansvarar för tillsynen över civila aktörer vid anmälningsskyldiga åtgärder i förorenade områden där Generalläkaren har tillsynsansvaret över det förorenade området.

Konsekvenser av föreslagna ändringar i miljötillsynsförordningen

Sammanfattningsvis visar konsekvensanalysen att inga större konsekvenser för olika aktörer förväntas uppstå till följd av förslagen till ändringar och kompletteringar av miljötillsynsförordningen. Förslagen handlar om att förtydliga en redan gällande förordning, och förväntas leda till ett effektivare och tydligare tillsynsarbete. Endast några få mindre negativa konsekvenser kan eventuellt uppstå men övervägs av de positiva effekterna av förslaget.

1 Inledning

1.1 Regeringsuppdraget

Naturvårdsverket har i regleringsbrevet för 2014 fått ett regeringsuppdrag gällande tillsynsansvar över förorenade områden. Uppdraget lyder:

Tillsynsansvar över förorenade områden

Myndigheten ska utifrån rapporten Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden (redovisning av uppdrag enligt regleringsbrev för 2010, dnr Fi2010/4312 punkt 46B) ge förslag till nya eller kompletterande regel-förslag. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 30 maj 2014.

Generellt för regeringsuppdragen gäller att:

Naturvårdsverket ska beräkna kostnader för föreslagna åtgärder och analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna och statsfinansiella effekterna av förslagen. Myndigheten ska även redovisa förslag till författningsändringar i den mån sådana anses behövas.

Eftersom det övergripande syftet med uppdraget gällande tillsynsansvar är att förtydliga en redan gällande förordning bedöms konsekvenserna som mindre i omfattning och mestadels av positiv karaktär. Det har inte varit möjligt att utföra en kvantitativ analys och beräkning av kostnader, konsekvenser eller de statsfinansiella effekterna. Detta eftersom konsekvenserna dels är marginella och dels eftersom underlag saknas för omfattningen av det problem som uppdraget är avsett att lösa, dvs. att länsstyrelsen och kommunala nämnder tolkat förordningen på olika sätt. En kvalitativ analys av konsekvenserna för berörda aktörer, miljö och hälsa finns i kap. 5.

1.2 Bakgrund

1.2.1 Behov av förtydligande av nuvarande lagstiftning

I dagsläget finns oklarheter gällande vilken myndighet som i vissa fall ska ha tillsynsansvaret över förorenings-skador och förorenade områden; länsstyrelserna eller de kommunala nämnderna samt i något fall även Generalläkaren. De nuvarande skrivningarna i Miljötillsynsförordningen (2011:13) beträffande tillsynsansvar för förorenings-skador och förorenade områden innebär att flera olika tolkningar kan göras av vilken myndighet som är ansvarig tillsynsmyndighet.

Naturvårdsverket har i december 2013 lämnat förslag på etappmål i miljömålssystemet för efterbehandling av förorenade områden. En tydligare fördelning av tillsynsansvaret identifierades i detta sammanhang som en viktig åtgärd inom insatsområdet ”Tillsynsdriven och frivillig efterbehandling”¹. På sikt bidrar en effektivare tillsyn till att uppnå preciseringen under miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö; ”Förorenade områden är åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa och miljön”.

Frågan om fördelningen av tillsynsansvaret har utretts tidigare i ett regeringsuppdrag till länsstyrelserna, som redovisades av länsstyrelsen i Västra Götaland. Redovisningen finns i rapporten ”Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden”, 2011. Naturvårdsverket instämde i vissa delar av förslaget, men inte i andra.

Miljödepartementet har nu gett Naturvårdsverket i uppdrag att ge förslag till nya eller kompletterande regelförslag som förtydligar tillsynsansvaret.

1.2.1.1 AVGRÄNSNING

Naturvårdsverket utgår i viss mån från tidigare förslag från länsstyrelserna, men eftersom Naturvårdsverkets främst inriktat arbetet på förtydliganden av befintlig lagstiftning redovisas inte detaljerade kommentarer till tidigare författningsförslag. Naturvårdsverkets synpunkter på tidigare förslag har förts fram i yttrande daterat 2011-09-30 i samband med Miljödepartementets remissbehandling.²

1.2.2 Länsstyrelsens regeringsuppdrag

Underlag från rapporten samt Naturvårdsverkets tidigare remissvar

Regeringen bedömde i prop. 2008/09:217 att en översyn borde göras av hur ansvaret för tillsyn över förorenade områden fördelas i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. I ändringsbrev till regleringsbrevet för 2010 (Fi2010/3412, punkt 46 B) fick Länsstyrelsen i Västra Götalands län i uppdrag att utreda och föreslå en ändrad fördelning av tillsynsansvaret för förorenade områden. Uppdraget skulle levereras senast 31 mars 2011. Utredningens utgångspunkt var att utreda en fördelning baserad på den risk som ett förorenat område utgör. Utredningen hade även som utgångspunkt att länsstyrelserna bör ges en ökad rådighet över den tillsyn som bedrivs avseende de områden som uppvisar störst risk. Utredningen lämnade två alternativa förslag avseende ett förändrat tillsynsansvar. Båda alternativen innehöll samma grundfördelning. Fördelningen byggde på en riskbaserad branschlista som i stor utsträckning skulle fördela högriskobjekt till länsstyrelsens tillsyn.

¹ Naturvårdsverket, 2013. Redovisning av regeringsuppdrag, ”Förslag till etappmål för efterbehandling av förorenade områden”. Ärenden: NV-00336-13

² Yttrande över förslag till tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden, Naturvårdsverket 2011-09-30. Ärenden: NV-05800-11

1.2.3 Begreppen förorenade områden och föroreningsskador

I 10 kap. miljöbalken återfinns de bestämmelser som reglerar verksamhetsutövares och fastighetsägares ansvar för utredning och efterbehandling, när verksamheter har orsakat en förorening. Den 1 augusti 2007 genomfördes förändringar i kapitlet, med anledning av det så kallade miljöansvarsdirektivet. I den äldre lydelsen var rubriken till kapitlet ”Förorenade områden” medan den nuvarande lydelsens rubrik är ”Verksamheter som orsakar miljöskador”. I kapitlets första paragraf definieras de miljöskador som omfattas av bestämmelserna; föroreningsskada i första stycket och allvarlig miljöskada i andra stycket.

I förhållande till vad som tidigare gällde har tillämpningsområdet vidgats till att avse även skador på den biologiska mångfalden. I första stycket definieras vad som menas med föroreningsskada. Det är samma typer av skador på mark och vattenområden samt byggnader eller anläggningar som tidigare, före lagändringarna år 2007, reglerades i 1 § och som kunde medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Inom begreppet förorening av vattenområde ryms även förorenade sediment. Den tveksamhet som tidigare eventuellt fanns om bestämmelsen även omfattade grundvatten är nu undanröjd. Grundvatten omfattas uttryckligen av bestämmelsen.

I denna skrivelse används båda begreppen ”förorenade områden” och ”områden med föroreningsskador” likvärdigt. Någon skillnad av innebörden av de båda begreppen är således inte avsedd.

2 Genomförande

Arbetet med regeringsuppdraget har genomförts av Naturvårdsverket. Synpunkter på de förslag som läggs inom uppdraget har under arbetets gång inhämtats från ledamöter i Tillsyns- och föreskriftsrådet samt en särskild länsstyrelserepresentant utsedd av länsrådsgrupp 6. I Tillsyns- och föreskriftsrådet ingår företrädare för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Jordbruksverket, Generalläkaren samt ledamöter som företräder länsstyrelser och kommuner (bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting, SKL).

Remissbehandling av förslag inom regeringsuppdraget kommer att genomföras av Miljödepartementet.

3 Problembeskrivning och åtgärdsförslag

3.1 Generell problembeskrivning – otydligheter i dagens lagstiftning

Oklarheter om vilken tillsynsmyndighet som har ansvar för tillsynen över förorenade områden försvårar och fördröjer tillsynsarbetet. Ibland leder detta till att ingen av tillsynsmyndigheterna initierar eller bedriver tillsynen tillräckligt aktivt. Osäkerheterna om vilken myndighet som har tillsynsansvaret kan också innebära att beslut om t.ex. föreläggande och förbud fattas av en myndighet som inte har tillsynsansvaret i frågan enligt gällande lagstiftning. Konsekvensen av detta blir att beslutet inte är giltigt.

Huvudsyftet med ett förtydligande av dagens lagstiftning är att bidra till att effektivisera tillsynsarbetet. Tillsynen är en viktig del för att hålla takten uppe i efterbehandlingsarbetet och för att bidra till att öka den privatfinansierade delen av efterbehandlingsarbetet. Förorenade områden som inte åtgärdas kan medföra allvarliga skador på människors hälsa och miljön.

3.2 Identifierade otydligheter och åtgärdsförslag

3.2.1 Underlag för att identifiera otydligheter

För att klargöra vilka otydligheter som finns gällande tillsynsansvaret över förorenade områden har Naturvårdsverket gått igenom länsstyrelsernas rapport ”Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden”, 2011. En genomgång har också gjorts av Naturvårdsverkets rapport ”Efterbehandlingsansvar. En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis” (rapport 6501, 2012) kring tillsynsansvar över förorenade områden.

Naturvårdsverket har också gått igenom remissynpunkter som framförts till Miljödepartementet från olika remissinstanser i samband med remissbehandlingen av rapporten ”Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden”.

3.2.2 Vilken lagstiftning ska ligga till grund för tillsynsansvaret *Otydlighet*

Det finns olika uppfattningar hos olika länsstyrelser samt hos olika kommunala nämnder vilken lagstiftning som ska ligga till grund för bedömningen av om en

nedlagd verksamhet ska betraktas som tillståndspliktig eller icke tillståndspliktig. Ett alternativ är att dagens miljöprövningsförordning (2013:251) avgör hur verksamheten ska betraktas. Om verksamheten skulle ha varit tillståndspliktig enligt dagens lagstiftning anses således länsstyrelsen vara tillsynsansvarig. Det andra alternativet är att den lagstiftning som gällde vid tidpunkten för nedläggning av verksamheten ska avgöra om verksamheten var tillståndspliktig eller icke tillståndspliktig och att tillsynsansvaret ska fördelas utifrån det.

Förslag till åtgärd

Naturvårdsverket skriver i kommentarer till sitt förslag att den nu gällande lagstiftningen ska avgöra tillsynsansvaret.

Motivering

Det framgår redan av den nuvarande skrivningen av miljötillsynsförordningen 2 kap. 29 § att det är den nu gällande lagstiftningen som ska avgöra tillsynsansvaret, genom att det hänvisas till hur verksamheten är beskriven i miljöprövningsförordningen som reglerar tillsynsansvaret idag. Naturvårdsverket anser också att den enklaste lösningen är att utgå från dagens lagstiftning, då det annars blir ytterligare en svårighet i att kontrollera vilken lagstiftning som gällde när och hur den var formulerad.

3.2.3 Pågående och nedlagd verksamhet inom ramen för samma verksamhet eller område

Det är otydligt i nuvarande lagtext hur bedömningen av tillsynsansvar ska förhålla sig till om det är en nedlagd del av verksamheten som orsakat föroreningen och som skulle ha haft en annan tillsynsmyndighet jämfört med den pågående verksamhet som är i drift. Otydligheterna åskådliggörs nedan.

Naturvårdsverket anser att det är den förorenande delen av verksamheten som är avgörande för vilken myndighet som ansvarar för tillsynen och att förtydligande angående detta kan göras i miljötillsynsförordningens 2 kap. 29 respektive 31 §§ genom tillägg av begreppet ”del av verksamhet”. Till grund för bedömningen utifrån den förorenande processen ligger prop. 2006/07:95 ”Ett utvidgat miljöansvar” där det under rubriken 4.2 finns angivet att utgångspunkten för fördelningen av tillsynsansvaret är den verksamhet som orsakade föroreningen, inte de åtgärder som vidtas där idag.

I de fall en icke tillståndspliktig verksamhet förorenat, som kan kopplas till en pågående tillståndspliktig verksamhet, ges dock ansvaret för tillsynen till länsstyrelsen.

Otydlighet: *Icke tillståndspliktig verksamhet på område förorenat av nedlagd tillståndspliktig verksamhet som inte överlätits till den kommunala nämnden innan nedläggning*

En icke tillståndspliktig verksamhet bedrivs på ett område, men det är en nedlagd tillståndspliktig verksamhet (eller process) som förorenat området – och tillsynen över verksamheten har inte överlåtits till den kommunala nämnden innan verksamheten lades ner.

Förslag till åtgärd

Naturvårdsverket anser att länsstyrelsen ansvarar för tillsynen över det förorenade området. Förtydligande görs i miljötillsynsförordningen 2 kap. 29 resp. 31 §§.

Motivering

Den kommunala nämnden har inte tagit på sig ansvaret för en miljöstörande verksamhet i nivå med tillståndspliktig verksamhet eller de föreningar som denna kan ge upphov till.

Otydlighet: *Icke tillståndspliktig verksamhet på område förorenat av nedlagd tillståndspliktig verksamhet som överlåtits till den kommunala nämnden innan nedläggning*

En icke tillståndspliktig verksamhet bedrivs men det är en nedlagd tillståndspliktig verksamhet (eller del av verksamheten) som förorenat. Den nedlagda verksamheten har överlåtits till den kommunala nämnden innan den lades ner.

Förslag till åtgärd

Naturvårdsverket anser att den kommunala nämnden ansvarar för tillsynen på det förorenade området. Förtydligande görs i 2 kap. 29 resp. 31 §§ miljötillsynsförordningen.

Motivering

Den kommunala nämnden har tagit på sig ansvaret för en tillståndspliktig verksamhet samt de föreningar som denna kan ge upphov till.

Otydlighet: *Tillståndspliktig verksamhet på område som förorenats av icke tillståndspliktig verksamhet*

Tillståndspliktig verksamhet bedrivs men det är en icke tillståndspliktig och nedlagd verksamhet som förorenat.

Förslag till åtgärd

Naturvårdsverket anser att länsstyrelsen ansvarar för tillsynen. Förtydligande görs i kommentarerna till förslag på ändring i 2 kap. 29 resp. 31 §§ punkten 3 miljötillsynsförordningen.

Motivering

Naturvårdsverket anser att den princip som brukar vara gällande vid prövning av miljöfarlig verksamhet ska tillämpas, vilket innebär att verksamheterna ska ses som en helhet. Det innebär att även de föreningsskador som orsakats av

icke tillståndspliktiga delar av verksamheten blir länsstyrelsens tillsynsansvar i de fall som tillsynen inte överlåtits till den kommunala nämnden.

***Otydlighet:** Både tillståndspliktig och icke tillståndspliktig verksamhet i drift men bara en av verksamheterna har förorenat*

Detta skulle i vissa fall kunna innebära att länsstyrelsen har tillsynsansvaret på en del av verksamheten som är tillståndspliktig och föroreningar som orsakats av denna och den kommunala nämnden på en del av verksamheten som är icke tillståndspliktig och de föroreningar som denna verksamhet orsakat.

Förslag till åtgärd

Länsstyrelsen är ansvarig och detta tas upp i kommentarerna till punkten 3 i 2 kap 29 § miljötillsynsförordningen.

Motivering

Naturvårdsverket anser att den generella principen som brukar vara gällande vid prövning av miljöfarliga verksamheter ska tillämpas som innebär att verksamheterna ska ses som en helhet. Det innebär att även de föroreningsskador som orsakats av den icke tillståndspliktiga verksamheten blir länsstyrelsens tillsynsansvar.

3.2.4 Blandförorenade områden

Otydlighet

Det finns inget tydligt förhållningssätt beträffande vilken myndighet som ansvarar för tillsynen när ett sammanhängande område förorenats av olika verksamheter med skilda operativa tillsynsmyndigheter.

Förslag till åtgärd

För att tydliggöra ansvarsförhållandena föreslås att länsstyrelsen anses ansvarig för tillsynen, om inte överenskommelse enligt 2 kap. 2 § miljötillsynsförordningen skett.

Motivering

Naturvårdsverket anser att ställningstagandet ligger i linje med prövningen av tillståndspliktiga verksamheter, där även icke tillståndspliktiga verksamheter ingår i prövningen av verksamheten.

3.2.5 Miljöriskområden

Otydlighet

Det framgår inte av dagens lagtext vilken myndighet som ansvarar för tillsynen över miljöriskområden, med avseende på de restriktioner i markanvändning, underhåll av skyddsfunktioner och kontroller som beslutats.

Förslag till åtgärd

För att tydliggöra vilken tillsynsmyndighet som ansvarar för tillsynen föreslår Naturvårdsverket att länsstyrelsen tilldelas tillsynsansvaret.

Motivering

Att ansvaret tillfaller länsstyrelsen motiveras av att det är denna myndighet som beslutar om bildandet av miljöriskområdet och att denna typ av områden kan anses höra till de allvarligast förorenade områdena. Detta förhållningssätt ligger också i linje med att den kommunala nämnden ska ansvara för verksamheter med mindre miljöpåverkan och länsstyrelsen för verksamheter med större miljöpåverkan. Länsstyrelsen kan dock överlåta tillsynen till den kommunala nämnden.

3.2.6 Allvarliga miljöskador (orsakade av miljöfarlig A-, B- eller C-verksamhet)

Otydlighet

Det är otydligt att tillsynsansvaret följer samma logik som tillsynsansvaret för föroreningsskador genom nuvarande skrivning i 2 kap. 29 § 4. Miljötillsynsförordningen.

Förslag till åtgärd

Naturvårdsverket föreslår att tillsynsansvaret för allvarliga miljöskador av detta slag specifikt anges i 29 respektive 31 §§ i en egen punkt.

Motivering

Tillsynsansvaret för allvarliga miljöskador bedöms på samma sätt som för föroreningsskador.

3.2.7 Exploateringar

Otydlighet

Det är idag otydligt om exploateringar ska ses som en avhjälpandeåtgärd eller som en miljöfarlig verksamhet. Beroende på hur detta bedöms är det antingen tillsynsmyndigheten för föroreningsskadan som är ansvarig eller tillsynsmyndigheten för den pågående verksamheten.

Förslag till åtgärd

Naturvårdsverket föreslår att respektive myndighet som har tillsynen på föroreningsskadan ges ansvaret för tillsynen vid en exploatering inom området.

Motivering

Tillsynsmyndigheten ska bestämmas utifrån den verksamhet som bedrivits på platsen på samma sätt som vid andra avhjälpandeåtgärder. En åtgärd som vidtas i exploateringssyfte ska således inte betraktas som en miljöfarlig verksamhet i enlighet med 9 kap. när det gäller bestämmande av tillsynsansvar. Länsstyrelsen kan överlåta tillsynen till den kommunala nämnden om det bedöms lämpligt.

3.2.8 Exploateringar där Generalläkaren ansvarar för tillsynen över föroreningsskadan

Otydlighet

Vid exploateringar inom områden där Generalläkaren har tillsynsansvaret framgår i dagens lagtext inte vilken myndighet som är operativ myndighet för exploateringen. Generalläkaren har inte befogenhet att bedriva tillsyn över civila aktörer, vilket innebär att principen att den tillsynsmyndighet som ansvarar för tillsynen över det föroreningsskadade området också ska ansvara för tillsynen vid en exploatering inte är tillämpbar i detta fall.

Förslag till åtgärd

Naturvårdsverket föreslår att den kommunala nämnden ges tillsynsansvaret för exploateringar i sådana områden.

Motivering

Huvudprincipen är att så mycket tillsyn som möjligt ska ligga på den kommunala nämnden. Dessutom behöver Generalläkaren oavsett tillsynsmyndighet bistå med sin kunskap om förvarets specifika föroreningar.

3.2.9 Nedlagda deponier som inte kan kopplas till en miljöfarlig verksamhet

Otydlighet

Nedlagda deponier som inte kan kopplas till en miljöfarlig verksamhet kan betraktas antingen som C-verksamheter, U-verksamhet eller som en nedlagd tillståndspliktig verksamhet. Beroende på vilken tolkning man gör tillfaller tillsynsansvaret den kommunala nämnden eller länsstyrelsen.

Förslag till åtgärd

Naturvårdsverket föreslår att nedlagda deponier som inte kan kopplas till en huvudverksamhet anses vara C-verksamheter eller U-verksamheter, där den kommunala nämnden har tillsynsansvar. Att nedlagda deponier ska betraktas som C-verksamhet framgår av miljöprövningsförordningen.

Motivering

Deponierna innehåller ofta stora mängder avfall som endast är lätt förorenade, t.ex. lätt förorenade schaktmassor. I linje med att den kommunala nämnden ska ansvara för mindre miljöstörande verksamheter och länsstyrelsen för större får den kommunala nämnden tillsynsansvaret. Ytterligare ett motiv är den kunskap som finns inom kommunen om nedlagda deponier, med koppling till den kommunala avfallsplanen.

3.2.10 Nedlagda deponier som kan kopplas till en miljöfarlig verksamhet

Otydlighet

Olika tillsynsmyndigheter kan bedömas ha ansvaret för en miljöfarlig verksamhet respektive den deponi som verksamheten orsakat om den miljöfarliga verksamheten är tillståndspliktig. Detta eftersom deponin utifrån miljöprövningsförordningen är en C-verksamhet när den är sluttäckt.

Förslag till åtgärd

Ingen ändring görs i lagtexten utan ett förtydligande görs endast i kommentarerna till punkt 3 i ändringsförslaget av miljötillsynsförordningen 2 kap. 29 §.

Motivering

Enligt praxis har en nedlagd deponi ansetts kunna utgöra en föroreningskada om den härstammar från en miljöfarlig verksamhet. Deponier som kan kopplas till en miljöfarlig verksamhet bedöms därför utifrån den miljöfarliga verksamhetens tillståndsplikt, vilket innebär att den tillsynsmyndighet som ansvarar för den miljöfarliga verksamheten också har tillsynsansvaret över deponin. Den myndighet som ansvarar för tillsynen av den miljöfarliga verksamheten bör dessutom ha bäst kunskap om avfallet kopplat till verksamheten.

3.3 Behov av administrativa förändringar

3.3.1 Register över tillsynsobjekt

Aktuellt problem

Överlåtelse och tidpunkter för verksamhetens nedläggning har stor betydelse för bedömningen av tillsynsansvaret. Det är tidskrävande att leta upp dessa uppgifter och det saknas krav på att dessa hålls ordnade.

Förslag till åtgärd

Naturvårdsverket föreslår ett obligatoriskt register med tillsynsobjekt hos myndigheterna där det framgår vilka kända objekt som omfattas av myndigheternas ansvar samt vilka överlåtelse som gjorts. Ändringar görs i 1 kap. 7 § miljötillsynsförordningen.

Motivering

Det är nödvändigt att tillsynsansvaret är dokumenterat för att effektivisera uppstarten av tillsynsinsatser av respektive tillsynsmyndighet. Ett motsvarande register finns för tillsynsobjekt med återkommande tillsyn. Eftersom överlåtelse är av stor betydelse för bedömningen av ansvarig tillsynsmyndighet vid tillsyn på föroreningskador, behöver registret innehålla information även om vilka överlåtelse som skett och när.

3.3.2 Ny definition av blandförorenade områden

Aktuellt problem

Begreppet ”blandförorenade områden” används i Naturvårdsverkets förslag på ny lagtext i 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen och behöver definieras för att undvika oklarheter kring själva begreppet.

Förslag till åtgärd

Begreppet ”blandförorenade områden” definieras i 1 kap. 3 § miljötillsynsförordningen.

Motivering

Definition behövs för att undvika oklarheter kring själva begreppet.

3.4 Alternativa överväganden

Under arbetet med att förtydliga regleringen har den alternativa möjligheten diskuterats att utgå ifrån föroreningen i sig och områdets riskklassning. Att utgå ifrån områdets risk bedöms dock inte som lämpligt bl.a. beroende på att riskklasserna inte är helt kvalitetssäkrade. En riskklassning kan ändras och är i viss mån känslig för olika bedömningar; en viss typ av verksamhet skulle kunna bedömas på olika sätt i olika delar av landet o.s.v. Sammantaget görs bedömningen att riskklassningen inte är lämplig som juridisk grund för att avgöra vilken myndighet som ska vara tillsynsmyndighet.

Naturvårdsverket har också tagit ställning till länsstyrelsens förslag i rapporten ”Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden”, 2011, där stor vikt lades vid fördelning av tillsynsansvar genom en särskild riskbaserad branschlista, baserad på branschtypisk, inte objektsspecifik risk. Fördelningen av ansvaret för tillsyn över förorenade områden enligt denna lista omfattade enligt förslaget endast nedlagda verksamheter eller processer. När det gäller förorenade områden som orsakats av pågående verksamheter föreslogs tillsynsansvaret fördelas enligt förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Naturvårdsverket anser inte att tillsynsfördelning utifrån en branschlista är lämplig. Riskklassningen av områden har idag inte sådan juridisk status att den kan ligga till grund för en bedömning om tillsynsansvar oavsett om den resulterar i en objektsspecifik risk eller en branschtypisk risk. En riskklassning görs utifrån vad man vet om en bransch vid ett visst tillfälle och ny kunskap kan tillkomma som medför förändringar. Att utgå från en branschlista vid fördelningen av tillsynsansvar över förorenade områden skulle medföra att branschlistan (som det föreslogs av länsstyrelsen) regleras i förordning. Ett formaliserat system där en branschlista är utgångspunkt för bedömningen skulle innebära att parallella system uppkommer, där fördelningen av tillsynsansvaret över förorenade områden får en särskild lösning

jämfört med andra tillsynsområden. Sådana parallella system riskerar att motverka en sammanhållen tillsyn, och syftet med att förtydliga tillsynsansvaret.

Naturvårdsverket bedömer att ett förtydligande av tillsynsansvaret kan åstadkommas genom att utgå från den befintliga lagtexten. Detta alternativ effektiviserar tillsynen samtidigt som det inte får så genomgripande konsekvenser för tillsynsmyndigheterna i fråga om behov av omställningar jämfört med länsstyrelsens förslag.

Naturvårdsverket anser också att tydliggörandet i så stor utsträckning som möjligt bör harmonisera med tillsynsansvaret i övrigt enligt miljöbalken. Naturvårdsverket har tidigare³ påpekat att det är angeläget med förtydliganden i nuvarande lagstiftning avseende tillsynsansvaret för miljöfarlig verksamhet för att uppnå en sammanhållen, enhetlig och effektiv tillsyn. En miljöfarlig verksamhet på en plats kan bestå av både tillståndspliktiga anläggningar/verksamheter (A- och B-verksamheter) och delar eller verksamheter som inte är tillståndspliktiga (C- och U-verksamheter). Naturvårdsverket tolkar nuvarande bestämmelser i 2 kap. 29 § första stycket 1 miljötillsynsförordningen på så sätt att länsstyrelsen endast är operativ tillsynsmyndighet över den tillståndspliktiga verksamheten och den kommunala nämnden operativ tillsynsmyndighet över de icke tillståndspliktiga delarna. Detta gäller oavsett om hela verksamheten omfattas av tillstånd eller inte. Det här innebär otydligheter för både myndigheter och verksamhetsutövare och riskerar att medföra ineffektiv tillsyn. Naturvårdsverket anser att en sådan uppdelning av tillsynsansvaret är olycklig. Tillsynen bör i möjligaste mån följa den princip som gäller vid tillståndsprovning av miljöfarlig verksamhet d.v.s. att en samlad provning bör ske och verksamheterna ses som en helhet. I praktiken fungerar det dock så idag att länsstyrelsen i de flesta fall bedriver tillsyn över all förekommande miljöfarlig verksamhet, d.v.s. både över de anläggningsdelar/verksamheter som omfattas av tillståndsplikt och de delar som är anmälningspliktiga eller utgör U-objekt trots att detta enligt Naturvårdsverkets mening inte är förenligt med ordalydelsen i miljötillsynsförordningen.

Naturvårdsverket ser positivt på länsstyrelsens förslag om förtydligande av att den kommunala nämnden är tillsynsmyndighet vid anmälningspliktiga åtgärder i områden där Generalläkaren ansvarar för tillsynen på föroreningsskadan, om avhjälpandeåtgärd vidtas av annan än Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

³ Skrivelse till Miljödepartementet, "Problem med otydlig lagstiftning om ansvarsfördelning av operativ tillsyn över miljöfarlig verksamhet". Ärendenr : NV-05369-12, 2013.

3.5 Angränsande frågeställningar

En frågeställning som angränsar till regeringsuppdraget gäller om den kommunala nämnden ska ha möjlighet att begära att länsstyrelsen tar över tillsynsansvar över förorenade områden. En annan frågeställning gäller Naturvårdsverkets rätt att företräda allmänna intressen i domstolsärenden som gäller tillsynsfrågor.

3.5.1 Förfrågan om överföring av tillsynsansvar

I länsstyrelsens rapport om enklare fördelning av tillsynsansvar föreslogs en möjlighet för den kommunala nämnden att begära att länsstyrelsen ska ta över tillsynsansvar över förorenade områden. Naturvårdsverket bedömer inte att den form för överförandet som föreslogs i rapporten är lämplig, men avser att se över frågan framöver. Detta bör dock göras i ett bredare tillsynssammanhang än att bara gälla förorenade områden. Frågan kommer att tas upp inom ramen för Naturvårdsverkets fortsatta strategiska arbete med att utveckla miljöbalkens systemfrågor. Arbetet syftar till att tillämpningen av miljöbalken ska bli så effektiv som möjligt och att verktygen prövning, tillsyn och regelgivning används som effektiva styrmedel mot miljö kvalitetsmålen.

3.5.2 Naturvårdsverkets talerätt i tillsynsärenden

Naturvårdsverket anser att Naturvårdsverket ska ha rätt att företräda det allmänna intresse i domstolsärenden gällande tillsyn över förorenade områden. Formerna för talerätten behöver dock utredas närmare. Naturvårdsverket avser att återkomma till frågan inom ramen för det fortsatta utvecklingsarbetet gällande miljöbalkens systemfrågor (se ovan).

4 Förslag till författning

4.1 Ändringar i miljötillsynsförordningen

Naturvårdsverket har i enlighet med projektets uppdrag identifierat oklarheter kring dagens förordningstext avseende fördelningen av tillsynsansvar över områden med föroreningsskador och föreslår med anledning av detta nedanstående förändringar i miljötillsynsförordningen.

Utgångspunkten har varit att förtydliga nuvarande lagstiftning samt att i vissa fall kodifiera praxis.

Allmänt kan nämnas att en stor andel av tillsynen bör tillfalla den kommunala nämnden vilket även kom till uttryck i förarbetena till miljöbalken. Samtidigt finns det flera skäl till att länsstyrelsen bör få ett tydligare tillsynsansvar avseende de objekt som innebär en högre risk.

Så långt möjligt bör endast en tillsynsmyndighet vara ansvarig inom ett och samma förorenat område (område med föroreningsskador). Detta underlättar även för verksamhetsutövare. Dock kan det i vissa fall vara oundvikligt att två tillsynsmyndigheter blir ansvariga inom samma område.

Avgörande för bestämningen av tillsynsansvaret ska i första hand vara den verksamhet som orsakat föroreningen och dess eventuella tillstånds- eller anmälningsplikt. Huvudregeln bör vara att länsstyrelsen ansvarar för områden/ föroreningsskador som orsakats av en tillståndspliktig verksamhet och den kommunala nämnden ansvarar för områden/föroreningsskador som orsakats av icke tillståndspliktiga verksamheter. Undantag till denna huvudregel kan dock i vissa fall vara oundvikliga.

1 kap. 3 §

Nuvarande lydelse

I denna förordning avses med tillsynsobjekt: en verksamhet, en åtgärd, ett område, ett naturföremål eller en djur- eller växtart som är eller ska vara föremål för tillsyn, operativ tillsyn: tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtar eller har vidtagit en åtgärd, tillsynsväg-

Föreslagen lydelse

I denna förordning avses med tillsynsobjekt: en verksamhet, en åtgärd, ett område, ett naturföremål eller en djur- eller växtart som är eller ska vara föremål för tillsyn, operativ tillsyn: tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtar eller har vidtagit en åtgärd, tillsynsväg-

ledning: utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna,

kommunal nämnd: den eller de nämnder som kommunfullmäktige utser att ha ansvar för operativ tillsyn enligt miljöbalken,

tillverkare: den som tillverkar en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara eller som i eget namn förpackar, packar om eller ändrar namn på en kemisk produkt eller en bioteknisk organism,

primärleverantör: en tillverkare som släpper ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara på marknaden, den som yrkesmässigt för in en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara till Sverige i syfte att släppa ut den på marknaden och den som yrkesmässigt för ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara från Sverige, och släppa ut på marknaden: att tillhandahålla eller göra en kemisk produkt, en bioteknisk organism eller en vara tillgänglig för någon annan.

I övrigt har termer och uttryck i denna förordning samma betydelse som i 14 kap. 2 § och 15 kap. 1 § miljöbalken samt 3 och 4 §§ avfallsförordningen (2011:927).

ledning: utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna,

kommunal nämnd: den eller de nämnder som kommunfullmäktige utser att ha ansvar för operativ tillsyn enligt miljöbalken,

tillverkare: den som tillverkar en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara eller som i eget namn förpackar, packar om eller ändrar namn på en kemisk produkt eller en bioteknisk organism,

primärleverantör: en tillverkare som släpper ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara på marknaden, den som yrkesmässigt för in en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara till Sverige i syfte att släppa ut den på marknaden och den som yrkesmässigt för ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara från Sverige, släppa ut på marknaden: att tillhandahålla eller göra en kemisk produkt, en bioteknisk organism eller en vara tillgänglig för någon annan, och

blandförorenade områden: ett sammanhängande område där fler än en verksamhet bidragit till förorening.

I övrigt har termer och uttryck i denna förordning samma betydelse som i 14 kap. 2 § och 15 kap. 1 § miljöbalken samt 3 och 4 §§ avfallsförordningen (2011:927).

Kommentar:

En ny definition föreslås med anledning av att en ny punkt läggs till i 2 kap. 29 § där ordet blandförorenade områden används. Med ett blandförorenat område avses ett sammanhängande område som förorenats av flera verksamheter. Att området är förorenat av flera olika verksamheter kan medföra att flera olika operativa tillsynsmyndigheter ansvarar för tillsynen inom området, vilket kan medföra problem.

1 kap. 7 §

Nuvarande lydelse

En operativ tillsynsmyndighet ska föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn.

Föreslagen lydelse

En operativ tillsynsmyndighet ska föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn.

En operativ tillsynsmyndighet ska också föra ett register över de kända tillsynsobjekt som omfattas av 2 kap. 29 § 3-7 samt 2 kap. 31 § 1-6. Av registret ska även framgå vilka tillsynsobjekt som har överlåtits med stöd av 18 §.

Kommentar:

Tillsynsmyndigheterna bör föra register i enlighet med föreslagen lydelse. Det får ses som en nödvändighet för att kunna fastställa vem som har tillsynsansvaret så att inga objekt ”faller mellan stolarna”, speciellt i fråga om överlåtna tillsynsobjekt. Som ett led i detta arbete kan det vara av vikt att de olika tillsynsmyndigheterna stämmer av innehållet i registren med varandra.

2 kap. 4 §

Nuvarande lydelse

Generalläkaren har ansvar för den operativa tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt utom den tillsyn som omfattas av Kemikalieinspektionens ansvar enligt 21 § första stycket 1.

Föreslagen lydelse

Generalläkaren har ansvar för den operativa tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt utom den tillsyn som omfattas av Kemikalieinspektionens ansvar enligt 21 § första stycket 1 eller den kommunala nämndens ansvar enligt 31 § första stycket 5.

Kommentar:

Tillägget i paragrafen hänger samman med 2 kap. 31 § första stycket 5, där det anges att Generalläkaren har tillsynsansvaret över det förorenade området men den kommunala nämnden ansvarar för tillsynen över eventuella civila verksamheter som vidtar en avhjälpandeåtgärd inom det förorenade området. De båda tillsynsmyndigheterna får i dessa fall samordna sin tillsyn. Tillägget är endast ett förtydligande av vad som gäller idag, d.v.s. att Generalläkaren inte har några befogenheter att utöva tillsyn över civila verksamheter.

2 kap. 29 §

Nuvarande lydelse

Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

1. verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251), utom den tillsyn som omfattas av Strålsäkerhetsmyndighetens ansvar enligt 26 §,
2. vattenverksamheter, utom sådana vattentäkter som omfattas av tillståndsplikt som kommunen har föreskrivit enligt 9 kap. 10 § miljöbalken,
3. föroreningsskador enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken orsakade av en verksamhet som i miljöprövningsförordningen är beskriven som en tillståndspliktig verksamhet och
 - a) är i drift, eller
 - b) har upphört efter den 30 juni 1969, om tillsynen vid tidpunkten för verksamhetens upphörande inte hade överlåtits till kommunen, och
4. andra miljöskador enligt 10 kap. 1 § miljöbalken orsakade av en verksamhet eller åtgärd som länsstyrelsen har tillsynsansvar för.

Länsstyrelsen får överlåta uppgiften att utöva tillsyn enligt första stycket åt en

Föreslagen lydelse

Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

1. verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251), utom den tillsyn som omfattas av Strålsäkerhetsmyndighetens ansvar enligt 26 §,
2. vattenverksamheter, utom sådana vattentäkter som omfattas av tillståndsplikt som kommunen har föreskrivit enligt 9 kap. 10 § miljöbalken,
3. föroreningsskador enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken orsakade av en verksamhet som *är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen eller bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd* och
 - a) är i drift, eller
 - b) har upphört efter den 30 juni 1969,
4. föroreningsskador enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken *avseende blandförorenade områden, om inte överenskommelse enligt 2 § har skett,*
5. *allvarliga miljöskador enligt 10 kap. 1 § andra stycket miljöbalken orsakade av en sådan verksamhet som anges i punkt 3,*
6. *miljöriskområden som har beslutats*

kommunal nämnd enligt 1 kap. 19 och 20 §§.

av Länsstyrelsen enligt 10 kap. 15 § miljöbalken, och

7. anmälningspliktiga avhjälpandeåtgärder enligt 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som vidtas i exploaterings syfte, där föroreningskadorna orsakats av en verksamhet i enlighet med punkt 3.

*Första stycket gäller även i fråga om föroreningskador eller allvarliga miljöskador som
-orsakats av en nedlagd del av en verksamhet om den nedlagda delen av verksamheten skulle ha varit tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen, eller
-orsakats av en anmälningspliktig del av en sådan verksamhet som avses i första stycket punkt 3.*

Länsstyrelsen får överlåta uppgiften att utöva tillsyn enligt första stycket åt en kommunal nämnd enligt 1 kap. 19 och 20 §§. *I de fall överlåtelse har skett ansvarar den kommunala nämnden i enlighet med vad som anges i 31 §.*

Kommentar:

3. Naturvårdsverket anser att den vid aktuellt tillfälle gällande lagstiftningen ska vara den som används som utgångspunkt vid bedömningen av en verksamhets tillstånds- eller anmälningsplikt. Detta gäller oavsett om en verksamhet är i drift eller har upphört. På så sätt behöver man endast förhålla sig till aktuell lagstiftning. Bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) är i dag till största del införd i miljöprövningsförordningen (2013:251) men bilagans avd. 4 och 5 finns kvar i FMH. Därför behövs det en hänvisning till båda förordningarna här för att täcka in de verksamheter som är tillståndspliktiga i enlighet med gällande lagstiftning.

Ett alternativ hade kunnat vara att den lagstiftning som gällde vid en verksamhets upphörande skulle avgöra tillstånds- eller anmälningsplikten. Detta skulle dock innebära att man behöver förhålla sig både till äldre lagstiftning och nuvarande lagstiftning.

Punkten 3 ger uttryck för ”huvudregeln” att länsstyrelsen ska ha tillsynsansvaret över de förorenade områden som orsakats av en verksamhet som är tillståndspliktig oavsett om den är i drift eller har lagts ned. Pågående verksamhet som har delar som är både tillstånds- och anmälningspliktiga bedöms som en helhet och anses således vara en tillståndspliktig verksamhet. På så vis följer tillsynsansvaret över förorenade områden den princip som gäller vid tillståndsprovning av miljöfarliga verksamheter samt även i viss mån praxis vid tillsyn av pågående miljöfarlig verksamhet.

Har verksamheten lagts ned innan 1969 faller tillsynsansvaret liksom tidigare på den kommunala nämnden oavsett vilken typ av verksamhet som orsakat föroreningen.

Enligt praxis har en nedlagd deponi ansetts kunna utgöra en föroreningsskada om den härstammar från en miljöfarlig verksamhet. Deponier som på detta vis kan kopplas till en miljöfarlig verksamhet ska således bedömas utifrån den miljöfarliga verksamhetens tillståndsplikt. Den tillsynsmyndighet som ansvarar för den miljöfarliga verksamheten har därför även tillsynsansvaret över deponin i enlighet med den ”huvudregel” som framgår av resonemanget ovan. Naturvårdsverket anser att detta blir en rimlig tolkning eftersom den tillsynsmyndighet som ansvarar för den verksamhet som gett upphov till avfallet i deponin även bör ha tillsynsansvaret över deponin på grund av den kunskap myndigheten troligtvis besitter avseende innehållet i deponin. Skulle det däremot vara en ”självständig” deponi får den bedömas utifrån gällande lagstiftning samt utifrån ”huvudregeln”. ”Självständiga” deponier anses således utgöra antingen tillståndspliktiga verksamheter om de är i drift eller anmälningspliktiga verksamheter alternativt U-verksamheter om de är nedlagda.

Länsstyrelsen har fortfarande möjlighet att överlåta tillsynsansvaret över angivna områden, men för att underlätta läsningen av paragrafen tas det inte upp här. Precis som tidigare tillfaller tillsynsansvaret den kommunala nämnden om pågående verksamhet överlåtits eller om en nedlagd verksamhet överlåtits innan nedläggandet. Överlåtelser som har skett med stöd av 44 a § miljöskyddslagen (1969:387) anses omfatta även de förorenade områden som verksamheten givit upphov till. Vilket innebär att när tillsynen över den miljöfarliga verksamheten överläts följde per automatik tillsynen över eventuella förorenade områden med. Däremot anses överlåtelser av pågående verksamheter som sker med stöd av miljöbalken inte omfatta överlåtelse av eventuella förorenade områden. Överlåtelse av det förorenande området måste i dessa fall göras särskilt.

4. Områden som förorenats av flera olika typer av verksamheter, s.k. blandförorenade områden, bör falla in under länsstyrelsens tillsynsansvar om den kommunala nämnden och länsstyrelsen inte har kommit överens om något annat. Huvudregeln är således att de olika tillsynsmyndigheterna i första hand ska komma överens om ansvarets fördelning. Det har visat sig att fördelningen av tillsynsansvaret för blandförorenade områden har varit en källa till osäkerhet. Detta ansågs motivera en egen punkt för att förtydliga hur fördelningen av ansvaret ska göras. En definition av blandförorenade områden föreslås också för att undvika eventuella funderingar kring vad som avses.

Ovanstående gäller dock inte om en verksamhet som Generalläkaren har det operativa tillsynsansvaret över har bidragit till föroreningen. I sådana fall bör Generalläkarens ansvar kvarstå för de aktuella områdena medan länsstyrelsen eller den kommunala nämnden ansvarar för de andra områdena i enlighet med ovanstående fördelning. Detta med anledning av att Generalläkaren besitter unik kunskap om de verksamheter som de utövar tillsyn över och som bidragit till föroreningen.

5. Även allvarliga miljöskador bör i likhet med föroreningsskador bedömas utifrån den verksamhet som orsakat föroreningen. Enligt ”huvudregeln” faller då allvarliga miljöskador som orsakats av en tillståndspliktig verksamhet som är i drift eller upphört efter 1969 under länsstyrelsens ansvar.

6. Naturvårdsverket anser att länsstyrelsen bör ha tillsynen över miljöriskområden eftersom dessa är av sådan speciell karaktär och generellt innebär en hög risk.

7. Situationer som ofta leder till problem avseende fördelningen av tillsynsansvaret är när avhjälpandeåtgärder vidtas i samband med exploateringar eller som ett led i en exploatering av området. Problemet har troligtvis sin grund i en osäkerhet kring huruvida man ska tolka exploateringen som en verksamhet i sig. Naturvårdsverket anser att även dessa avhjälpandeåtgärder ska bedömas utifrån föroreningens ursprung och inte ses som en miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Avgörandet av tillsynsansvaret över avhjälpandeåtgärder som vidtas efter en anmälan enligt 28 § FMH ska därför ske i enlighet med ”huvudregeln” d.v.s. verksamheten som har orsakat föroreningen ska ligga till grund för bestämmandet av tillsynsansvaret. Detta gäller oavsett om avhjälpandeåtgärden företas i exploateringssyfte eller inte men det är främst vid exploateringar som problem med avgörandet av tillsynsansvaret kan uppstå. Eftersom det är verksamheten som orsakat föroreningen som styr tillsynsansvaret kan det medföra att länsstyrelsen blir tillsynsmyndighet över en åtgärd inom ett förorenat område som egentligen kanske är lämpligare att den kommunala nämnden utövar tillsyn över. Dessa områden får i sådana fall överlåtas till den kommunala nämnden om det bedöms vara mer ändamålsenligt.

Andra stycket. Med föreslagen skrivning önskar Naturvårdsverket förtydliga att även en nedlagd del av en verksamhet som orsakat en förorening ska bedömas

utifrån dess eventuella tillståndsplikt och det är i dessa fall den förorenande delverksamheten som ska ligga till grund för bestämmandet av tillsynsansvaret. Anledningen till detta synsätt är att länsstyrelsen bör ha fortsatt tillsyn över det förorenade området som orsakats av en del av en verksamhet som länsstyrelsen även tidigare varit tillsynsansvarig över och detta ansvar bör inte falla på den kommunala nämnden. Detta gäller endast vid en nedlagd del av verksamheten om den nedlagda delen skulle varit tillståndspliktig och det är den nedlagda delen som orsakat föroreningsskadan.

Ovanstående innebär i sin tur att en icke tillståndspliktig del av verksamheten ska betraktas som en del av helheten. Detta ligger väl i linje med vad som gäller vid exempelvis prövningen av verksamheten. Naturvårdsverket förespråkar en samlad och integrerad miljöprövning där samtliga störningar av betydelse för människors hälsa och miljön beaktas. Villkor som meddelas utifrån en sådan prövning gäller således för all miljöfarlig verksamhet som ingått i prövningen även sådana störningar som hänförs till C- eller U-verksamhet. Naturvårdsverket anser att det är av vikt att även samla tillsynen enligt detta synsätt. Anmälningsspliktiga delar av en verksamhet ses då som en helhet tillsammans med tillståndspliktiga delar och på så vis ”lyfts” anmälningsspliktiga delar upp till länsstyrelsens nivå. Är det en pågående del av verksamheten ses den också som en helhet tillsammans med övriga delar av verksamheten så som anges under punkten 3. I praktiken fungerar oftast tillsynen över pågående miljöfarlig verksamhet enligt denna princip, d.v.s. att länsstyrelsen, i de flesta fall, bedriver tillsyn över all förekommande miljöfarlig verksamhet vid en tillståndsprövad verksamhet. Denna praxis bör, som Naturvårdsverket tidigare påpekat, dock kodifieras och förankras tydligare i miljötillsynsförordningen avseende miljöfarlig verksamhet.

Enligt resonemanget ovan blir det i de flesta fall endast en tillsynsmyndighet inom samma område och oftast blir det den tillsynsmyndighet som är ansvarig för den pågående miljöfarliga verksamheten som också ansvarar för tillsynen över det förorenade området. För att förtydliga anges ett antal olika exempel nedan.

Exempel:

- Utgångspunkt: Verksamheten består av en tillståndspliktig del och en anmälningsspliktig del där båda delarna är i drift. Det är den anmälningsspliktiga delen som har orsakat föroreningsskadan.
Tolkning: Verksamheten ska ses som en helhet och tillsynen ska tillfalla länsstyrelsen.
- Utgångspunkt: Verksamheten består av en anmälningsspliktig del som är i drift och en nedlagd tillståndspliktig del som har upphört efter 1969. Det är den tillståndspliktiga nedlagda delen som har orsakat föroreningsskadan.
Tolkning: Tillsynen ska tillfalla länsstyrelsen, om inte överlåtelse till den kommunala nämnden har skett innan nedläggningen. I så fall skulle det

alltså kunna bli två tillsynsmyndigheter, en för den pågående miljöfarliga verksamheten och en för det förorenade området. Länsstyrelsen har möjlighet att överlåta tillsynsansvaret om det anses vara mer ändamålsenligt.

- Utgångspunkt: Verksamheten består av en anmälningsskyldig del som är i drift och en nedlagd tillståndsskyldig del som har upphört efter 1969. Den anmälningsskyldiga delen har orsakat föroreningen.
Tolkning: Tillsynen ska tillfalla den kommunala nämnden.
- Utgångspunkt: Verksamheten består av en tillståndsskyldig del som är i drift och en nedlagd anmälningsskyldig del. Det är den anmälningsskyldiga delen som har orsakat föroreningsskadan.
Tolkning: Verksamheten ska ses som en helhet och tillsynen ska tillfalla länsstyrelsen.

Tredje stycket. Stycket är i stort sett oförändrat. Ett tillägg om att den kommunala nämndens tillsynsansvar framgår av 31 § görs som en upplysning för läsaren.

2 kap. 31 §

Nuvarande lydelse

Den kommunala nämnden har, utöver det som följer av 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken, ansvar för tillsynen i fråga om

1. föroreningssskador som inte omfattas av länsstyrelsens ansvar enligt 29 § första stycket 3,
2. andra miljöskador enligt 10 kap. 1 § miljöbalken, om skadorna har orsakats av en verksamhet eller åtgärd som den kommunala nämnden har tillsynsansvaret för,
3. vattentäkter som omfattas av tillståndsskyldighet som kommunen har föreskrivit enligt 9 kap. 10 § miljöbalken,
4. hantering av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor i andra verksamheter än miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken, utom den tillsyn som kemikalieinspektionen utövar över primärleverantörers utsläppande på marknaden enligt 21 § första stycket, och

Föreslagen lydelse

Den kommunala nämnden har, utöver det som följer av 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken, ansvar för tillsynen i fråga om

1. föroreningssskador enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken orsakade av en verksamhet som inte är tillståndsskyldig enligt miljöprövningsförordningen eller bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd,
2. föroreningssskador enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken där länsstyrelsen har överlåtit tillsynsansvaret, inklusive verksamheter som avses i 29 § första stycket 3 b om överlåtelsen skett innan tidpunkten för verksamhetens nedläggning,
3. allvarliga miljöskador enligt 10 kap. 1 § andra stycket miljöbalken orsakade av en verksamhet i enlighet med punkt 1,
4. anmälningsskyldiga avhjälpandeåtgärder enligt 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

5. utrustning i motorfordon, flyg och tåg som innehåller kontrollerade ämnen enligt förordning (EG) nr 842/2006 eller förordning (EG) nr 1005/2009. Förordning (2013:268).

som vidtas i exploateringsyfte, där föroreningsskadorna orsakats av en verksamhet i enlighet med punkt 1-3,
5. anmälningspliktiga avhjälpandeåtgärder enligt 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd där Generalläkaren är ansvarig tillsynsmyndighet enligt 5 § men den anmälningspliktiga åtgärden vidtas av annan än Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt,
6. vid andra föroreningsskador som inte omfattas av länsstyrelsens ansvar enligt 29 §,
7. vattentäkter som omfattas av tillståndsplikt som kommunen har föreskrivit enligt 9 kap. 10 § miljöbalken,
8. hantering av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor i andra verksamheter än miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken, utom den tillsyn som kemikalieinspektionen utövar över primärleverantörers utsläppande på marknaden enligt 21 § första stycket, och
9. utrustning i motorfordon, flyg och tåg som innehåller kontrollerade ämnen enligt förordning (EG) nr 842/2006 eller förordning (EG) nr 1005/2009.

Kommentar:

1. Den kommunala nämnden är ansvarig tillsynsmyndighet över de verksamheter som inte särskilt anges som tillståndspliktiga i miljöprövningsförordningen eller bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, d.v.s. anmälningspliktiga verksamheter samt U-verksamheter. Det skulle också kunna handla om exempelvis mindre avloppsanläggningar som är tillståndspliktiga, dock inte med stöd av miljöprövningsförordningen utan med stöd av 13 § FMH.

Ovanstående gäller oavsett om verksamheten är i drift eller är nedlagd, inklusive alla verksamheter som lagts ned innan 1969. Som nämnts tidigare anser vi att det är gällande lagstiftning som ska användas för att avgöra tillstånds- eller anmälningsplikten m.m.

Strukturen och upplägget har ändrats något i 31 § för att få till ett mer enhetligt regelverk i jämförelse med 29 §.

2. I andra punkten upplyses om att den kommunala nämndens tillsynsansvar även gäller de objekt som överlåtits från länsstyrelsen, detta är naturligtvis en självklarhet men bedömdes ändå som relevant att ta upp i en egen punkt för att upplysa om och tydliggöra detta. Verksamheter som är nedlagda men där tillsynsansvaret överlåtits innan nedläggandet faller också på den kommunala nämndens ansvar. Detta kräver att man har kunskap om vilka överlåtelser som har gjorts även längre tillbaka i tiden. Med det i åtanke föreslås en mindre ändring i 1 kap. 7 § angående vilka register som en tillsynsmyndighet är skyldig att föra, se mer vid kommentaren till 1 kap. 7 §.

3. När det gäller allvarliga miljöskador så ska den kommunala nämnden ansvara för tillsynen över de miljöskador som orsakats av en verksamhet som är anmälningspliktig eller U-verksamhet. Det är alltså den förorenande verksamheten som styr bestämmandet av tillsynsansvaret oavsett om det gäller en föroreningsskada eller en allvarlig miljöskada.

4. Alla avhjälpandeåtgärder som vidtas efter en anmälan enligt 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska bedömas utifrån vilken typ av verksamhet som orsakat föroreningen d.v.s. i enlighet med ”huvudregeln”. Se resonemang ovan vid 2 kap. 29 § punkt 7.

5. Generalläkaren har ansvar för den operativa tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt. Detta inkluderar tillsynen över förorenade områden som förorenats av någon av nämnda verksamheter. Dock har Generalläkaren inte befogenhet att utöva tillsyn över civil verksamhet. Detta kan bli problematiskt vid avhjälpandeåtgärder som vidtas efter en anmälan i enlighet med 28 § FMH om åtgärden som ska vidtas utförs av en civil verksamhet. I dessa fall bör tillsynsansvaret över det förorenade området ligga kvar hos Generalläkaren eftersom den har viktig kunskap om den verksamhet som orsakat föroreningen, dock får en annan tillsynsmyndighet ha tillsynsansvaret över den civila verksamheten som vidtar avhjälpandeåtgärden. Tillsynsansvaret bör i dessa situationer åläggas den kommunala nämnden. De båda tillsynsmyndigheterna får i dessa situationer samordna sin tillsyn.

6. I punkt 6 anges att den kommunala nämnden ska vara ansvarig tillsynsmyndighet över övriga föroreningsskador som inte faller in under länsstyrelsens ansvar eller under någon av punkterna 1-5 för den kommunala nämndens ansvar. Punkten får mest funktionen av en ”slasktratt” utfall det skulle uppkomma en situation som inte inryms i någon annan paragraf eller punkt. Ett möjligt exempel på en situation när punkten 6 kan bli tillämplig skulle kunna vara i de fall föroreningen härstammar från en okänd verksamhetsutövare och man således inte har kunskap om

verksamheten varit tillstånds- eller anmälningspliktig. Om det däremot varit flera verksamhetsutövare inblandade skulle det även kunna röra sig om ett blandförorenat område, se tidigare resonemang om detta.

5 Konsekvensutredning

5.1 Inledning

Syftet med denna konsekvensutredning är att analysera vilka konsekvenser Naturvårdsverkets förslag ger upphov till, i enlighet med förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Dispositionen följer i stort 6 §, punkterna 1-6 där punkterna i 7 § i förordningen är inbakade i de avsnitt som beskriver berörda aktörer och dess konsekvenser. Analysen har dock inte kunnat gå på djupet vad gäller hur mindre företag påverkas av förslaget. Idealt sett borde alla berörda verksamheter/länsstyrelser/kommuner kartläggas individuellt och konsekvenser till följd av förslaget identifieras och analyseras. Detta är dock ett alltför omfattande arbete varför en generalisering måste göras och övergripande slutsatser dras. Analysen som följer ska därmed ses som övergripande.

Avsnitt 5.2 beskriver problemet och avsnitt 5.3 vad Naturvårdsverket vill uppnå med förslaget. En beskrivning av nollalternativet och utredningsalternativ finns i avsnitt 5.4, medan avsnitt 5.5 beskriver identifierade konsekvenser.

5.2 Problembeskrivning

I dagsläget finns vissa oklarheter gällande vilken myndighet som ska ha tillsynsansvaret över föroreningsskador och förorenade områden; länsstyrelserna eller de kommunala nämnderna samt i något fall även Generalläkaren. De nuvarande skrivningarna i Miljötillsynsförordningen (2011:13) beträffande tillsynsansvar för föroreningsskador och förorenade områden innebär att flera olika tolkningar kan göras av vilken myndighet som är ansvarig tillsynsmyndighet. För förtydliganden av specifika oklarheter, se avsnitt 3.2.

Oklarheter om vilken tillsynsmyndighet som har ansvar för tillsynen över förorenade områden försvårar och fördröjer tillsynsarbetet. Ibland leder detta till att ingen av tillsynsmyndigheterna initierar eller bedriver tillsynen tillräckligt aktivt. Förorenade områden som inte åtgärdas kan medföra allvarliga skador på människors hälsa och miljö.

Omfattningen av problemet, dvs. i hur många fall det är oklart vilken myndighet som har tillsynsansvar, är oklar, men problemet har lyfts i flera olika sammanhang och förtydliganden efterfrågats. Det får därför anses vara ett betydande problem som kräver onödiga resurser och försvårar och fördröjer tillsynsarbetet.

5.3 Mål

Ett förtydligande av dagens lagstiftning kan bidra till att tillsynsarbetet för förorenade områden effektiviseras. Tillsynen är en viktig del för att hålla takten uppe i efterbehandlingsarbetet och för att bidra till att öka den privatfinansierade delen av efterbehandlingsarbetet.

Det övergripande målet är ett effektivare tillsynsarbete som medför att takten vad gäller sanering av förorenade områden kan öka, vilket i sin tur minskar risken för negativ påverkan på människors hälsa och miljö.

På sikt bidrar en effektivare tillsyn till att uppnå preciseringen under miljökvalitetsmålet Giftfri miljö; ”Förorenade områden är åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa och miljön”.

5.4 Nollalternativ och utredningsalternativ

I följande avsnitt definieras nollalternativet dvs. dagens regelverk och Naturvårdsverkets förslag för att lösa problemet. För en detaljerad beskrivning av förslaget hänvisas till kapitel 3 och 4.

5.4.1.1 BESKRIVNING AV NOLLALTERNATIV

Syftet med ett nollalternativ är att ha något att jämföra förslaget gentemot. Det är endast skillnaden mellan nollalternativet och förslaget som är av intresse i en konsekvensanalys.

Ett nollalternativ innebär i det här fallet att inga ändringar görs i lagstiftningen för att förtydliga ansvarsfördelningen för tillsyn över förorenade områden.

Görs inga förtydliganden kvarstår problem med feltolkningar vilket innebär ett hinder i tillsynsarbetet genom att tillsynsarbetet försvåras och fördröjs, samtidigt som resurser krävs för att reda ut ansvarsfrågan i enskilda fall.

5.4.1.2 BESKRIVNING AV UTREDNINGSSALTERNATIV

Naturvårdsverket har getts i uppdrag att ge förslag till nya eller kompletterande regler gällande tillsynsansvar över förorenade områden. I korthet föreslår Naturvårdsverket att ändringar och förtydliganden görs i miljötillsynsförordningen 1 kap. 3 och 7 §§ samt i 2 kap. 4, 29 och 31 §§.

- **1 kap. 3 §** En definition för blandförorenade områden föreslås (se vidare avsnitt 3.3.2 och 4.1).

- **1 kap. 7 §** Förslaget innebär att tillsynsmyndigheterna bör föra register över tillsynsobjekt som de ansvarar för samt uppgifter om överlåtna tillsynsobjekt (se vidare avsnitt 3.3.1 och 4.1).
- **2 kap. 4 §** Förslaget innebär att nuvarande bestämmelse om Generalläkarens ansvar (där befogenhet att utöva tillsyn över civila verksamheter saknas) förtydligas med formulering om den kommunala nämndens ansvar (se vidare avsnitt 3.2.8 och 4.1).
- **2 kap. 29 §** Förslaget innebär förtydligande gällande tillsynsansvar vid blandförorenade områden, allvarliga miljöskador, miljörisikområden, exploateringar, anmälningsskyldiga avhjälpandeåtgärder, och kommunal nämnds ansvar efter överlåtelse av tillsyn från länsstyrelsen (se vidare avsnitt 3.2.2, 3.2.3, 3.2.4, 3.2.5, 3.2.6, 3.2.7, 3.2.10 och 4.1).
- **2 kap. 31 §** Förslaget innebär förtydliganden gällande tillsynsansvar vid föroreningskador som orsakats av en icke tillståndsskyldig verksamhet, föroreningskador där länsstyrelsen överlåtit tillsynsansvaret, allvarliga miljöskador, exploateringar, anmälningsskyldiga avhjälpandeåtgärder, andra föroreningskador som inte omfattas av länsstyrelsens ansvar samt ansvar för tillsynen över civila aktörer vid anmälningsskyldiga åtgärder i förorenade områden där Generalläkaren har tillsynsansvaret över det förorenade området (se vidare avsnitt 3.2.3, 3.2.6, 3.2.7 och 4.1).

5.5 Identifierade konsekvenser

I det här kapitlet synliggörs förändringen från idag (avsnitt 5.4.1.1) med förslaget (avsnitt 5.4.1.2 samt kapitel 3 och 4). Avsnittet kommer att redovisa vad förändringen innebär för verksamhetsutövare, länsstyrelsen, kommunala nämnder, centrala myndigheter, övriga aktörer samt miljö och hälsa.

5.5.1 1 kap. 3 § miljötillsynsförordningen

Ändringen innebär endast att en definition av blandföreningar införs.

5.5.1.1 KONSEKVENSER FÖR VERKSAMHETSUTÖVARE

En definition medför ökad effektivitet och besparar verksamhetsutövare resurser som de annars skulle ha lagt på att utreda vad som är en blandförening.

5.5.1.2 KONSEKVENSER FÖR LÄNSSTYRELSEN OCH KOMMUNALA NÄMNDER

En definition medför ökad effektivitet och besparar myndigheten resurser som de annars skulle ha lagt på att utreda vad som är en blandförening. Länsstyrelsen anses ansvarig för tillsynen i de fall ingen överenskommelse skett med den kommunala nämnden om tillsynsansvaret och kan därmed komma att få fler tillsyns-

objekt. Naturvårdsverket saknar dock uppgifter hur många fler tillsynsobjekt det kan komma att röra sig om.

5.5.1.3 KONSEKVENSER FÖR CENTRALA MYNDIGHETER

Inga nämnvärda konsekvenser förväntas för Naturvårdsverket eller andra centrala myndigheter.

5.5.1.4 KONSEKVENSER FÖR ÖVRIGA AKTÖRER

En definition av blandförorenat område borde vara positivt för andra berörda som är intresserade av att efterbehandlingen av ett förorenat område kommer igång. Det kommer att vara lättare att veta med vilken tillsynsmyndighet en dialog ska föras.

5.5.1.5 KONSEKVENSER FÖR MILJÖ OCH HÄLSA

Förslaget kan bidra till att tillsynsinsatser snabbare kan vidtas i områden som förorenats av flera olika verksamhetsutövare och där olika myndigheter ansvarar för den operativa tillsynen. Detta då begreppet i sig tydliggjorts. Områdets miljöpåverkan kan åtgärdas utan föregående utredning om vad ett blandförorenat område är. Genom effektivare tillsynsarbete förväntas efterbehandlingsåtgärder komma i gång tidigare, vilket är positivt för miljö och människors hälsa.

5.5.2 1 kap. 7 § miljötillsynsförordningen

Paragrafen kompletteras med bestämmelse om register även över de kända förorenade områden som den operativa tillsynsmyndigheten har ansvaret för, inklusive uppgifter om vilka tillsynsobjekt som överlåtits till den kommunala nämnden.

5.5.2.1 KONSEKVENSER FÖR VERKSAMHETSUTÖVARE

Ett register över tillsynsobjekt inklusive överlåtelse bör medföra att det blir enklare att veta vem som är tillsynsmyndighet. Verksamhetsutövare behöver inte vänta på att en ansvarig tillsynsmyndighet först ska utredas i de fall de själva vill eller behöver ha en dialog med tillsynsmyndigheten i efterbehandlingsfrågor.

5.5.2.2 KONSEKVENSER FÖR LÄNSSTYRELSEN OCH KOMMUNALA NÄMNDER

Inledningsvis innebär förslaget en ökad administrativ börda för länsstyrelserna och de kommunala nämnderna. I förlängningen kommer det däremot att underlätta en aktiv tillsyn samt vid ändringar i fråga om ansvarig tillsynsmyndighet, i de fall ansvarsfördelningen beträffande miljöfarliga verksamheter i miljötillsynsförordningen förändras. En tillsynsinsats kan snabbare initieras när tillsynsansvaret är utrett och dokumenterat, vilket innebär en effektivisering av tillsynen.

5.5.2.3 KONSEKVENSER FÖR CENTRALA MYNDIGHETER

Ingen konsekvens av nämnvärd betydelse förväntas.

5.5.2.4 KONSEKVENSER FÖR ÖVRIGA AKTÖRER

För dem som är intresserade av att en efterbehandlingsinsats kommer igång, möjliggör ett register där det framgår vilka objekt som respektive myndighet ansvarar för, snabbare tillsynsinsatser. Startsträckan innan en tillsynsinsats kan inledas kortas ner om det redan är färdigutrett och dokumenterat vem som ansvarar för tillsynen.

5.5.2.5 KONSEKVENSER FÖR MILJÖ OCH HÄLSA

Ett register över överlåtelser borde göra att det blir enklare att veta vem som är tillsynsmyndighet och effektivisera tillsynen till gagn för miljön och hälsa.

5.5.3 2 kap. 4 § miljö tillsynsförordningen

Ändringen är endast redaktionell, och görs för att förtydliga vad som redan gäller angående Generalläkarens ansvar enligt nuvarande lagstiftning.

Förtydligandet i paragrafen bör inte leda till några negativa konsekvenser utan endast underlätta för de tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare som kan vara berörda.

5.5.4 2 kap. 29 och 31 § miljö tillsynsförordningen

Konsekvenserna av förslag gällande 2 kap. 29 § samt 2 kap. 31 § redovisas tillsammans nedan, eftersom konsekvenserna bli mycket likartade och förslagen har nära koppling till varandra.

– 2 kap. 29 §. Bestämmelsen har kompletterats med punkter gällande blandförorenade områden, allvarliga miljöskador, miljörisikområden, anmälningsskyldiga avhjälpandeåtgärder, och kommunal nämnds ansvar efter överlåtelse av tillsyn från länsstyrelsen. Förtydligande har gjorts om att tillsynsansvaret för exploateringar ska tillfalla den tillsynsmyndighet som ansvarar för tillsynen på det förorenade området.

– 2 kap. 31 §. Bestämmelsen har ändrats när det gäller föroreningskador som orsakats av en icke tillståndsskyldig verksamhet, föroreningskador där länsstyrelsen överlåtit tillsynsansvaret, allvarliga miljöskador, anmälningsskyldiga avhjälpandeåtgärder, samt andra föroreningskador som inte omfattas av länsstyrelsens ansvar.

Förtydligande har gjorts om att tillsynsansvaret för exploateringar ska tillfalla den tillsynsmyndighet som ansvarar för tillsynen över det förorenade området. Ett förtydligande har även gjorts om att den kommunala nämnden ansvarar för tillsynen över civila aktörer vid anmälningsskyldiga åtgärder i förorenade områden där Generalläkaren har tillsynsansvaret över det förorenade området.

5.5.4.1 KONSEKVENSER FÖR VERKSAMHETSUTÖVARE

Ett ansvar som föreligger för en verksamhetsutövare påverkas inte av vem som är tillsynsmyndighet. Konsekvensen av ett tydliggörande av tillsynsansvaret kan bli att tidpunkten för ansvarets fullgörande tidigareläggs genom effektivisering av tillsynsarbetet. Ett tydliggörande av tillsynsansvaret innebär också att det blir enklare för verksamhetsutövare att veta vilken tillsynsmyndighet de ska vända sig till och att det oftast bara kommer att vara en myndighet som har tillsynsansvaret. Förslaget förväntas generellt inte få några negativa effekter på konkurrens-situationen mellan företag jämfört med idag och inte heller påverka småföretag negativt.

5.5.4.2 KONSEKVENSER FÖR LÄNSSTYRELSEN

De länsstyrelser som antagit en annan fördelning av tillsynsansvar än den som förslaget innebär, kan få antingen fler eller färre tillsynsobjekt där de är operativ tillsynsmyndighet. Det finns inga dokumenterade uppgifter på hur många länsstyrelsen som tidigare antagit en annan fördelning, varför man inte kan säga något om hur många länsstyrelser som kommer att påverkas av förslaget. Där länsstyrelserna idag har lite egen operativ tillsyn läggs istället mycket tid på tillsynsvägledning gentemot de kommunala nämnderna. Förändringar i antal objekt där länsstyrelserna är ansvarig tillsynsmyndighet antas balanseras av ett ökat respektive minskat behov av tillsynsvägledning.

Möjligheten att ta ut tillsynsavgifter kommer att öka eller minska beroende på vilket antagande om ansvarig tillsynsmyndighet som tidigare gjorts i fråga om vilken myndighet som ska ansvara för tillsynen på blandförorenade områden, nedlagda delar av verksamheter etc. Naturvårdsverkets förslag innebär också att länsstyrelsen är tillsynsansvarig i många fall där både tillståndspliktig och icke tillståndspliktig verksamhet är eller har varit aktuell.

5.5.4.3 KONSEKVENSER FÖR KOMMUNALA NÄMNDER

De kommunala nämnder som antagit en annan fördelning av tillsynsansvar än den som förslaget innebär, kan få antingen fler eller färre tillsynsobjekt där de är operativ tillsynsmyndighet.

Möjligheten att ta ut tillsynsavgifter kommer att öka eller minska beroende på vilket antagande om ansvarig tillsynsmyndighet som tidigare gjorts i fråga om vilken myndighet som ska ansvara för tillsynen på blandförorenade områden, nedlagda delar av verksamheter etc. Naturvårdsverkets förslag innebär också att länsstyrelsen är tillsynsansvarig i många fall där både tillståndspliktig och icke tillståndspliktig verksamhet är eller har varit aktuell. Förslaget kan således innebära att den kommunala nämnden får färre tillsynsobjekt.

5.5.4.4 KONSEKVENSER FÖR CENTRALA MYNDIGHETER

Inledningsvis är tillsynsvägledningsinsatser från Naturvårdsverket motiverade. I förlängningen förväntas behovet av tillsynsvägledning minska när det gäller vilken myndighet som ska anses vara tillsynsmyndighet.

5.5.4.5 KONSEKVENSER FÖR ÖVRIGA AKTÖRER

Ett förtydligande borde vara positivt för andra berörda som är intresserade av att efterbehandlingen av ett förorenat område kommer igång. Det kommer att vara lättare att veta vilken tillsynsmyndighet som de ska kontakta vid upptäckt av en föroreningsskada.

5.5.4.6 KONSEKVENSER FÖR DET ALLMÄNNA

Mindre skattemedel kan förväntas behöva tas i anspråk för avhjälpande av föroreningsskador om tillsynen effektiviseras och privatfinansieringen ökar som en följd av detta.

5.5.4.7 KONSEKVENSER FÖR MILJÖ OCH HÄLSA

Förslaget förväntas bidra till en effektivare tillsyn med konsekvensen att miljö- och hälsopåverkan från föroreningsskador avhjälpas tidigare.

5.5.5 Övriga konsekvenser

Naturvårdsverket bedömer att förslaget inte leder till några negativa konsekvenser för/påverkar jämställdhet, brottslighet, den offentliga servicen i olika delar i landet, de integrationspolitiska målen eller medför konsekvenser för den personliga integriteten.

5.5.6 Samlad bedömning

Sammanfattningsvis visar konsekvensanalysen att inga större konsekvenser förväntas uppstå för olika aktörer till följd av förslagen. Förslagen handlar om att förtydliga en redan gällande förordning och förväntas bidra till ett effektivare och tydligare tillsynsarbete. Endast några få mindre negativa konsekvenser kan eventuellt uppstå, men de övervägs av de positiva effekterna av förslaget. Tabellen nedan sammanfattar konsekvenserna per aktör och för alla förslagen. De länsstyrelser och kommunala nämnder som tidigare antagit en annan fördelning av tillsynsansvar än den som förslaget innebär kan få antingen fler eller färre tillsynsobjekt där de är operativ tillsynsmyndighet. Möjligheten att ta ut tillsynsavgifter kommer också att öka eller minska beroende på vilket antagande som tidigare gjorts ifråga om vilken myndighet som ska ansvara för tillsynen på blandförorenade områden, nedlagda delar av verksamheter etc, se tabell 1 nedan.

Tabell 1. Samlad bedömning av konsekvenser

Aktör	Konsekvenser							
	Positiva/Nyttor				Negativa/Kostnader			
	1 kap. 3 §	1 kap. 7 §	2 kap. 4 §	2 kap. 29 och 31 §	1 kap. 3 §	1 kap. 7 §	2 kap. 4 §	2 kap. 29 och 31 §
	<i>Förslag: Def. blandförorenade områden</i>	<i>Förslag: Register...</i>	<i>Förslag: Förtydligande ang Generalläkaren</i>	<i>Förslag: Komplettering och ändring</i>	<i>Förslag: Def. blandförorenade områden</i>	<i>Förslag: Register...</i>	<i>Förslag: Förtydligande ang Generalläkaren</i>	<i>Förslag: Komplettering och ändring</i>
Verksamhetsutövare	Ökad effektivitet, minskat behov av utredning	Tydligare vilken myndighet som har tillsynsansvar	Underlätta tolkning	Endast en myndighet med tillsynsansvar Tydligare fördelning av tillsynsansvar	-	-	-	-

Aktör	Konsekvenser							
	Positiva/Nyttor				Negativa/Kostnader			
	1 kap. 3 §	1 kap. 7 §	2 kap. 4 §	2 kap. 29 och 31 §	1 kap. 3 §	1 kap. 7 §	2 kap. 4 §	2 kap. 29 och 31 §
Länsstyrelsen	Ökad effektivitet, minskat behov av utredning	Underlätta aktiv tillsyn Underlätta ändringar av ansvarig tillsynsmyndighet Tidigare initiering av tillsynsinsats	Underlätta tolkning	Tydligare ansvarsfördelning Färre tillsynsobjekt minskar kostnaderna Minskat behov av tillsynsvägledning Förtydligt tillsynsansvar ger ökade möjligheter att ta ut tillsynsavgifter	Kan ev. leda till fler tillsynsobjekt	Ökad administrativ börda inledningsvis	-	Fler tillsynsobjekt ökar kostnaderna Ökat behov av tillsynsvägledning Förtydligt tillsynsansvar kan medföra minskade möjligheter att ta ut tillsynsavgifter
Kommunala nämnder	Ökad effektivitet, minskat behov av utredning	Underlätta aktiv tillsyn Underlätta ändringar av ansvarig tillsynsmyndighet	Underlätta tolkning	Tydligare ansvarsfördelning Färre tillsynsobjekt minskar kostnaderna	-	Ev. ökad administrativ börda inledningsvis	-	Fler tillsynsobjekt ökar kostnaderna Ökat behov av tillsynsvägledning

Aktör	Konsekvenser							
	Positiva/Nyttor				Negativa/Kostnader			
	1 kap. 3 §	1 kap. 7 §	2 kap. 4 §	2 kap. 29 och 31 §	1 kap. 3 §	1 kap. 7 §	2 kap. 4 §	2 kap. 29 och 31 §
		Tidigare initiering av tillsynsinsats		Minskat behov av tillsynsvägledning Förtydligt tillsynsansvar ger ökade möjligheter att ta ut tillsynsavgifter				Förtydligt tillsynsansvar kan medföra minskade möjligheter att ta ut tillsynsavgifter
Centrala myndigheter	-	-	-	Minskade tillsynsvägledningsinsatser på sikt	-	-	-	Tillsynsvägledningsinsatser behövs inledningsvis
Övriga aktörer	Tydligare regelverk	Tydligare information om tillsynsansvaret	-	Tydligare vilken myndighet som är tillsynsmyndighet	-	-	-	-
Det allmänna	-	-	-	Mindre skattemedel behöver tas i anspråk om tillsynen effektiviseras och privatfinansieringen ökar	-	-	-	-
Miljö och hälsa	Tidigare sanering av blandförurenade områden innebär positiva effekter för miljö och hälsa	Effektivare tillsyn – ökad åtgärdstakt till gagn för miljö och hälsa	-	Effektivare tillsyn – ökad åtgärdstakt till gagn för miljö och hälsa	-	-	-	-

5.6 Övriga bedömningar

5.6.1 Överensstämmelse med EU-regleringar

En konsekvensbeskrivning ska innehålla en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Naturvårdsverket anser inte att förslaget påverkar de skyldigheter som följer av Sveriges åtaganden.

5.6.2 Tidpunkt för ikraftträdande

Ingen särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet. Dock behövs övergångsbestämmelser som undantar tillsynsärenden som har inletts före ikraftträdandet. Vidare kan det eventuellt behövas en övergångsbestämmelse som ger tillsynsmyndigheterna längre tid att införa det register som avses i 1 kap. 7 §.

Informationsinsatser inom ordinarie verksamhet bedöms som tillräckliga. Det bedöms också som nödvändigt med vägledning från Naturvårdsverket, riktad främst till tillsynsmyndigheterna för att tillämpningen av de nya reglerna ska bli effektiv och likvärdig.

6 Referenser

Länsstyrelsen, Västra Götalands län. Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden. Redovisning av regeringsuppdrag enligt ändringsbrev till regleringsbrev för 2010 (Fi2010/3412, punkt 46B). 2011.

Naturvårdsverket. Yttrande över förslag till tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden, 2011-09-30.

Ärendenr: NV-05800-11

Naturvårdsverket, 2012. Efterbehandlingsansvar. En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis. Naturvårdsverket rapport 6501.

Naturvårdsverket, 2013. Redovisning av regeringsuppdrag, ”Förslag till etappmål för efterbehandling av förorenade områden”. Ärendenr: NV-00336-13.

Naturvårdsverket. Skrivelse till Miljödepartementet, ”Problem med otydlig lagstiftning om ansvarsfördelning av operativ tillsyn över miljöfarlig verksamhet”, 2013-03-14. Ärendenr: NV-05369-12.

Svea Hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, Mål nr M 3679-13

Yttranden till Miljödepartementet gällande remiss av rapporten ”Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden”.

Miljödepartementet, M2011/1540/Ke. 2011.