



Miljödepartementet

Kemikalieenheten

Anna Sanell

Telefon: 08-405 21 20

E-post: anna.sanell@environment.ministry.se

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
KF/KS Kansli	
Ink.	2011-05-25
Dnr:	001-1236/2011
Till:	RIV

Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden

Remissinstanser:

1. Justitieombudsmannen
2. Riksrevisionen
3. Regelrådet
4. Svea hovrätt
5. Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
6. Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
7. Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
8. Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
9. Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
10. Domstolsverket
11. Riksåklagaren
12. Kommerskollegium
13. Försvarsmakten
14. Generalläkaren vid Försvarsmakten
15. Försvarets materielverk
16. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
17. Ekonomistyrningsverket
18. Fortifikationsverket
19. Kammarkollegiet
20. Statskontoret
21. Länsstyrelsen i Stockholms län
22. Länsstyrelsen i Uppsala län
23. Länsstyrelsen i Södermanlands län
24. Länsstyrelsen i Östergötlands län
25. Länsstyrelsen i Jönköpings län
26. Länsstyrelsen i Kronobergs län
27. Länsstyrelsen i Kalmar län
28. Länsstyrelsen i Gotlands län
29. Länsstyrelsen i Blekinge län
30. Länsstyrelsen i Skåne län

31. Länsstyrelsen i Hallands län
32. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
33. Länsstyrelsen i Värmlands län
34. Länsstyrelsen i Örebro län
35. Länsstyrelsen i Västmanlands län
36. Länsstyrelsen i Dalarnas län
37. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
38. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
39. Länsstyrelsen i Jämtlands län
40. Länsstyrelsen i Västerbottens län
41. Länsstyrelsen i Norrbottens län
42. Stockholms universitet
43. Uppsala universitet
44. Lunds universitet
45. Göteborgs universitet
46. Luleå tekniska universitet
47. Skogsstyrelsen
48. Statens jordbruksverk
49. Sveriges lantbruksuniversitet
50. Naturvårdsverket
51. Statens geotekniska institut
52. Boverket
53. Trafikverket
54. Transportstyrelsen
55. Sveriges geologiska undersökning
56. Botkyrka kommun
57. Järfälla kommun
58. Stockholms kommun
59. Uppsala kommun
60. Nyköpings kommun
61. Oxelösunds kommun
62. Norrköpings kommun
63. Habo kommun
64. Jönköpings kommun
65. Mullsjö kommun
66. Nässjö kommun
67. Lessebo kommun
68. Kalmar kommun
69. Nybro kommun
70. Karlskrona kommun
71. Ronneby kommun
72. Båstads kommun
73. Helsingborgs kommun
74. Hörby kommun
75. Kristianstad kommun
76. Malmö kommun
77. Lunds kommun
78. Varbergs kommun

79. Ale kommun
80. Borås kommun
81. Göteborgs kommun
82. Tanums kommun
83. Trollhättans kommun
84. Filipstad kommun
85. Säffle kommun
86. Askersunds kommun
87. Sala kommun
88. Falu kommun
89. Gävle kommun
90. Sundsvalls kommun
91. Örnsköldsviks kommun
92. Krokoms kommun
93. Åre kommun
94. Östersunds kommun
95. Lycksele kommun
96. Norsjö kommun
97. Skellefteå kommun
98. Luleå kommun
99. Sveriges Kommuner och Landsting
100. Svenska Naturskyddsföreningen
101. Sveriges advokatsamfund
102. Svenskt Näringsliv
103. Företagarna
104. Lantbrukarnas riksförbund (LRF)
105. Skogsindustrierna
106. Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)
107. Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)
108. Landsorganisationen i Sverige (LO)
109. Näringslivets regelnämnd
110. Advokatfirman Åberg & Co AB
111. Alrutz Advokatbyrå AB
112. Avfall Sverige
113. Greenpeace
114. Mannheimer Swartling Advokatbyrå
115. Swemin
116. Teknikföretagen
117. Vattenbrukarnas riksförbund
118. Världsnaturfonden

Remissvaren i 3 exemplar ska ha kommit in till Miljödepartementet senast den 30 september 2011. Svaren ska även skickas per e-post till: registrator@environment.ministry.se

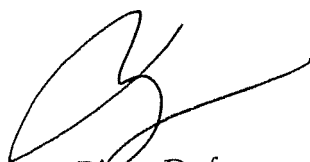
I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen i rapporten.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Remissen finns även tillgänglig på regeringens webbplats www.regeringen.se/miljo

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se



Björn Dufva
Departementsråd



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)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Förord

Till regeringen

Länsstyrelsen i Västra Götalands län redovisar med denna rapport uppdraget om att föreslå en tydligare, enklare och ändamålsenligare fördelning av tillsynsansvaret för förorenade områden i enlighet med ändringsbrev till regleringsbrev för länsstyrelserna för 2010 (Fi2010/3412, punkt 46B).

Ansvarig för utredningen och ordförande i styrgruppen har varit Ulrika Samuelsson, miljöskyddsdirektör vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län. I styrgruppen har även Karin Sigvardsson, miljövårdsdirektör vid Länsstyrelsen i Östergötlands län och Tomas Birgegård, miljövårdsdirektör vid Länsstyrelsen i Södermanlands län deltagit.

Utredningsarbetet har samordnats av Klas Köhler, länsstyrelsernas tillsynssamordnare för förorenade områden. I utredningsgruppen har även handläggarerepresentanter från länsstyrelserna i Blekinges, Kronobergs, Västmanlands och Västra Götalands län deltagit. Utredningen har även haft tillgång till miljöjurist från SGI.

Vänersborg den 31 mars 2011

Ulrika Samuelsson

Sammanfattning

Regeringen har konstaterat att en översyn av bestämmelserna om ansvarig tillsynsmyndighet för avhjälpande av miljöskador behöver göras (prop. 2008/09:217 Miljöbalkens försäkringar och avhjälpande av förorenade områden). Regeringen har därför gett Länsstyrelsen i Västra Götalands län i uppdrag att utreda och föreslå en ändrad fördelning av tillsynsansvaret för förorenade områden. Länsstyrelsens uppdrag har varit att senast den 31 mars 2011 till Miljödepartementet föreslå en tydligare, enklare och ändamålsenligare fördelning av tillsynsansvaret för förorenade områden.

Utredningen lämnar två alternativa förslag avseende ett förändrat tillsynsansvar. Båda alternativen innehåller dock samma grundfördelning. Fördelningen bygger på en riskbaserad branschlista som i stor utsträckning fördelar högriskobjekt till länsstyrelsens tillsyn. Fördelning av tillsynsobjekt med en typiskt sett hög risk och grad av komplexitet till statlig tillsyn är analog med övrig fördelning av tillsynsansvar enligt miljöbalken. Majoriteten av de prioriterade förorenade områdena kommer således att fördelas till länsstyrelsernas tillsyn. Länsstyrelserna ges därmed ett ökat inflytande över uppfyllandet av miljömålet giftfri miljö, ökandet av andelen privatfinansierade åtgärder samt över statens utgifter för hel- och delfinansiering av efterbehandlingsåtgärder. Områden orsakade av försvarsmakten eller motsvarande fördelas till Generalläkaren. Övriga områden, vilka utgör den stora mängden av områden, fördelas till kommunerna.

Skillnaden mellan alternativen är att det första alternativet inbegriper en möjlighet för kommunerna att i undantagsfall överlåta till länsstyrelserna att utöva operativ tillsyn över 10 kap. miljöbalken. Utredningen föreslår även att kommunerna ges en möjlighet att i undantagsfall överlåta tillsyn enligt 9 kap. miljöbalken för de fall då det finns en direkt koppling mellan tillsynen över 9 kap. respektive 10 kap. miljöbalken. Överlåtelse av tillsyn över 9 kap. miljöbalken från kommun till länsstyrelse i andra fall än ovanstående har inte behandlats inom utredningen.

Utöver förslag till förändrat tillsynsansvar lämnar utredningen även ett förslag till ett förtydligande av anmälningsplikten för åtgärder inom ett förorenat område.

Utredningens förslag till förändrat tillsynsansvar bedöms medföra en ökad tydlighet och enkelhet men för att få önskat genomslag i ökning av åtgärdstakten bör införandet mötas av ett resurstillskott till länsstyrelsernas tillsyn. Ett sådant tillskott bedöms som nödvändigt oavsett om förslaget införs. Inför ikraftträdandet bör det göras en översyn av tillsynsansvaret som utgår från befintliga överlåtelsebeslut och den nya fördelningen. Översynen ska leda till att ansvaret blir tydligt fördelat till respektive tillsynsmyndighet och att ansvaret dokumenteras. Utredningen bedömer att tillgång till olika former av verktyg för tillsynen som den nationella databasen för förorenade områden (EBH-stödet) men även förstärkt tillsynsvägledning är andra viktiga insatser för att öka åtgärdstakten.

Utredningen har under uppdragets gång sökt förankring med identifierade berörda aktörer. Dessa har varit Naturvårdsverket, samtliga länsstyrelser, Generalläkaren, Sveriges kommuner och landsting (SKL) samt föreningen kommunala miljöchefer. Genom remissförfarande har det framkommit att de flesta aktörerna är positivt inställda till utredningens remissförslag. Ett fåtal ställde sig dock negativa till utredningens remissförslag.

Innehållsförteckning

<u>1 Inledning</u>	<u>1</u>
<u>2 Förslag till ändring av lag och förordning</u>	<u>1</u>
2.1 Fördelning av tillsynsansvar inklusive överlåtelse från kommun till länsstyrelse	2
2.2 Fördelning av tillsynsansvar exklusive överlåtelse från kommun till länsstyrelse	9
2.3 Ändring av 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	13
<u>3 Förutsättningar</u>	<u>14</u>
3.1 Resurser	14
3.2 Översyn av befintliga överlåtelser och förändrat tillsynsansvar	16
3.3 Övriga förutsättningar	16
<u>4 Redovisning av utredningen</u>	<u>17</u>
4.1 Utredningens organisation, process och förankring	17
4.2 Förtydligat tillsynsansvar över prioriterade förorenade områden	19
4.3 Överlåtelse av operativ tillsyn	23
4.4 Komma överens om fördelning av operativ tillsyn	25
4.5 Deponier	25
4.6 Exploatering	27
4.7 Blandförorenade områden	27
4.8 Pågående verksamhet	28
4.9 Generalläkarens tillsyn	29
4.10 Miljöriskområden	30
4.11 Anmälningsskyldighet för åtgärder	30
4.12 Tillsyn och övriga myndighetsuppgifter då efterbehandlingsansvarig saknas	31
<u>5 Övergripande bedömning av konsekvenser</u>	<u>32</u>
5.1 Konsekvenser avseende fördelning av tillsynsobjekt	32
5.2 Konsekvenser avseende övergripande uppdrag och ansvar	35
5.3 Konsekvenser avseende länsstyrelsernas resursbehov	36
5.4 Slutsatser av konsekvensbedömning	36
<u>Bilagor</u>	
1. Regeringsuppdrag	
2. Uppdragsbeskrivning	
3. Remissförslag 2010-12-15	

1 Inledning

Regeringen har konstaterat att en översyn av bestämmelserna om ansvarig tillsynsmyndighet för avhjälpan av miljöskador behöver göras (prop. 2008/09:217 Miljöbalkens försäkringar och avhjälpan av förorenade områden). Ansvar för tillsyn över förorenade områden är i vissa fall oklar och kan skapa tolkningsproblem vilket försvårar och fördröjer tillsynsarbetet.

Regeringen har därför gett Länsstyrelsen i Västra Götalands län i uppdrag att utreda och föreslå en ändrad fördelning av tillsynsansvaret för förorenade områden. Länsstyrelsens uppdrag har varit att senast den 31 mars 2011 till Miljödepartementet föreslå en tydligare, enklare och mer ändamålsenlig fördelning av tillsynsansvaret för förorenade områden. Utredningens utgångspunkt har varit att utreda en fördelning baserad på den risk ett förorenat område utgör. Utredningen har även haft som utgångspunkt att länsstyrelserna bör ges en ökad rådighet över den tillsyn som bedrivs avseende de områden som uppvisar störst risk, dvs. de prioriterade förorenade områdena.

Utredningen redovisar i det följande regeringsuppdraget om tillsynsansvar över förorenade områden. Redovisningen inleds med förslaget till förändrad lag- respektive förordningstext. Utredningen har anpassat förslaget till nuvarande lydelse av miljöbalken (1998:808) och miljötillsynsförordningen (2011:13). Trots detta kan det behöva göras ytterligare anpassning eller motsvarande av föreslagen lydelse för att förslaget ska kunna få avsedd innebörd. Utredningen efterfrågar särskilt att förslagets tillämplighet på såväl äldre som nuvarande lydelse av 10 kap. miljöbalken säkerställs med hänvisning till övergångsbestämmelserna 2007:660.

Därefter redovisar utredningen de förutsättningar som följer med förslaget. Sedan följer utredningens förslag och avväganden samt inkomna synpunkter. Dessa är uppdelade på utredningens identifierade huvud- och delområden. Av denna del framgår även hur utredningen varit organiserad, hur förankring skett samt hur utredningen resonerat runt olika alternativa lösningar och vad som slutligen valts. Slutligen redogör utredningen för en övergripande bedömning av konsekvenser av förslaget.

2 Förslag till ändring av lag och förordning

Utredningen bedömer att det krävs en ändring av 26 kap. miljöbalken för att möjliggöra överlåtelse från kommun till länsstyrelse. Utredningen redovisar därför två alternativa förslag. Om en ändring av 26 kap. miljöbalken bedöms som nödvändig och en sådan ändring bedöms ta lång tid rekommenderar utredningen att man först inför det alternativ som exkluderar överlåtelse från kommun till länsstyrelse (avsnitt 2.2) för att sedan komplettera med överlåtelsemöjligheten. Om regeringen bedömer att det inte krävs någon ändring av 26 kap. miljöbalken eller om man bedömer att en sådan ändring kan genomföras utan större fördröjning kan dock alternativet med överlåtelse genomföras direkt. Enligt utredningen är det dock av vikt att så snart som möjligt besluta om det ändrade tillsynsansvaret.

Under avsnitt 2.3 redovisas utredningens förslag till förtydligande av 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Denna ändring förtydligar till vilken myndighet en anmälan ska ges in och bör därför genomföras parallellt med föreslagen förändring av tillsynsansvaret.

2.1 Fördelning av tillsynsansvar inklusive överlåtelse från kommun till länsstyrelse

Förslaget innebär ändring av 26 kap. miljöbalken samt ändring av 1 och 2 kap. Miljötillsynsförordningen (2011:13).

2.1.1 Förslag till ändring av 26 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken

Nuvarande lydelse

3 § Tillsynen utövas av Naturvårdsverket, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna (tillsynsmyndigheter), i enlighet med vad regeringen bestämmer.

Bestämmelser om tillsyn finns också i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, och över avfallshanteringen enligt 15 kap.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en tillsynsmyndighet får överlåta åt en kommun som begär det att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet. Detta gäller inte verksamheter som utövas av Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materialverk eller Försvarets radioanstalt. Lag (2010:1542).

4 § Har en kommun gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt 3 § och finner den tillsynsmyndighet som avses där att tillsynen inte bör överlåtas i enlighet med framställningen, skall tillsynsmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen begär det.

Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun. Tillsynsmyndigheten skall återkalla överlåtelsen om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900). Har regeringen beslutat om överlåtelse, skall regeringen besluta om återkallelse. Lag (2003:518).

Föreslagen lydelse

3 § Tillsynen utövas av Naturvårdsverket, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna (tillsynsmyndigheter), i enlighet med vad regeringen bestämmer.

Bestämmelser om tillsyn finns också i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, och över avfallshanteringen enligt 15 kap.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en tillsynsmyndighet får överlåta åt en kommun *eller länsstyrelse* som begär det att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig *eller kommunal* tillsynsmyndighet. Detta gäller inte verksamheter som utövas av Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materialverk eller Försvarets radioanstalt. Lag (2010:1542).

4 § Har en kommun *eller länsstyrelse* gjort framställning om överlåtelse av tillsynen enligt 3 § och finner den tillsynsmyndighet som avses där att tillsynen inte bör överlåtas i enlighet med framställningen, skall tillsynsmyndigheten med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande, om kommunen *eller länsstyrelsen* begär det.

Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun *eller länsstyrelse*. Tillsynsmyndigheten skall återkalla överlåtelsen om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900). Har regeringen beslutat om överlåtelse, skall

regeringen besluta om återkallelse. Lag (2003:518).

2.1.2 Förslag till ändring av Miljötillsynsförordning (2011:13)

Nuvarande lydelse

1 kap. 18 § I den omfattning som framgår av 2 kap. får en statlig operativ tillsynsmyndighet överlåta åt en kommunal nämnd att utöva den operativa tillsynen om kommunfullmäktige begär det.

1 kap. 20 § Den myndighet som prövar om uppgiften att utöva operativ tillsyn kan överlåtas, ska vid sin prövning ta hänsyn till

1. omfattningen av tillsynsobjektens miljöpåverkan,
2. den kommunala nämndens förutsättningar för att uppfylla kraven i 6–12 §§,
3. den kommunala nämndens förutsättningar för att utöva tillsyn över tillsynsobjektens hantering av kemiska produkter i den utsträckning sådan hantering förekommer,
4. kommunens interna ansvarsfördelning för drift av och tillsyn över kommunala verksamheter,
5. myndighetens egna förutsättningar för att fortsättningsvis kunna ge effektiv tillsynsvägledning i frågor som rör tillsynsobjekten,
6. möjligheten att inom ett län utöva en effektiv tillsyn, och
7. övriga frågor av betydelse för överlåtelse av tillsynsuppgiften.

När det gäller tillsyn över kommunala verksamheter får tillsynsuppgiften inte överlåtas om kommunen har en nämndorganisation som strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900) eller om kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av andra organisatoriska skäl inte är lämplig med hänsyn till förutsättningarna för en effektiv tillsyn.

Föreslagen lydelse

1 kap. 18 § I den omfattning som framgår av 2 kap. får en statlig operativ tillsynsmyndighet överlåta åt en kommunal nämnd att utöva den operativa tillsynen om kommunfullmäktige begär det.

I den omfattning som framgår av 2 kap. får en kommunal operativ tillsynsmyndighet överlåta åt en länsstyrelse att utöva den operativa tillsynen om länsstyrelsen begär det.

1 kap. 20 § Den myndighet som prövar om uppgiften att utöva operativ tillsyn kan överlåtas, ska vid sin prövning ta hänsyn till

1. omfattningen av tillsynsobjektens miljöpåverkan,
2. den *övertagande myndighetens* förutsättningar för att uppfylla kraven i 6–12 §§,
3. den *övertagande myndighetens* förutsättningar för att utöva tillsyn över tillsynsobjektens hantering av kemiska produkter i den utsträckning sådan hantering förekommer,
4. kommunens interna ansvarsfördelning för drift av och tillsyn över kommunala verksamheter,
5. myndighetens egna förutsättningar för att fortsättningsvis kunna ge effektiv tillsynsvägledning i frågor som rör tillsynsobjekten,
6. möjligheten att inom ett län utöva en effektiv tillsyn, och
7. övriga frågor av betydelse för överlåtelse av tillsynsuppgiften.

När det gäller tillsyn över kommunala verksamheter får tillsynsuppgiften inte överlåtas om kommunen har en nämndorganisation som strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900) eller om kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av andra organisatoriska skäl inte är lämplig med hänsyn till förutsättningarna för en effektiv tillsyn.

1 kap. 21 § En tillsynsmyndighet som har överlåtit uppgiften att utöva operativ tillsyn till en kommunal nämnd ska regelbundet följa upp och utvärdera tillsynen. Om förutsättningarna för överlåtelse enligt 20 § inte längre finns, ska tillsynsmyndigheten återkalla överlåtelsen. En återkallelse får avse ett visst eller vissa tillsynsobjekt eller en typ av tillsynsobjekt.

1 kap. 22 § En tillsynsvägledande myndighet får, i fråga om tillsyn inom sitt vägledningsområde, begära att en länsstyrelse som har överlåtit uppgiften att utöva tillsyn till en kommunal nämnd ska återkalla överlåtelsen. Om länsstyrelsen inte gör detta, får den tillsynsvägledande myndigheten överlämna frågan om återkallelse till regeringen för avgörande.

2 kap. 2 § Om två eller flera myndigheter har det operativa tillsynsansvaret för ett tillsynsobjekt, får myndigheterna komma överens om hur ansvaret ska fördelas.

2 kap. 4 § Generalläkaren har ansvar för den operativa tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt utom för den tillsyn som omfattas av länsstyrelsens ansvar enligt 7 § 2 eller Kemikalieinspektionens ansvar enligt 21 § 1.

1 kap. 21 § En tillsynsmyndighet som har överlåtit uppgiften att utöva operativ tillsyn till en kommunal nämnd *eller en länsstyrelse* ska regelbundet följa upp och utvärdera tillsynen. Om förutsättningarna för överlåtelse enligt 20 § inte längre finns, ska tillsynsmyndigheten återkalla överlåtelsen. En återkallelse får avse ett visst eller vissa tillsynsobjekt eller en typ av tillsynsobjekt.

1 kap. 22 § En tillsynsvägledande myndighet får, i fråga om tillsyn inom sitt vägledningsområde, begära att en *tillsynsmyndighet* som har överlåtit uppgiften att utöva tillsyn till en kommunal nämnd *eller en länsstyrelse* ska återkalla överlåtelsen. Om *tillsynsmyndigheten* inte gör detta, får den tillsynsvägledande myndigheten överlämna frågan om återkallelse till regeringen för avgörande.

2 kap. 2 § Om två eller flera myndigheter har det operativa tillsynsansvaret för ett tillsynsobjekt, får myndigheterna komma överens om hur ansvaret ska fördelas.

Om länsstyrelsen och den kommunala nämnden båda har operativt tillsynsansvar över en föroreningsskada enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken får myndigheterna komma överens om hur ansvaret ska fördelas. Kan inte myndigheterna komma överens om fördelningen av det operativa tillsynsansvaret har länsstyrelsen det operativa tillsynsansvaret.

2 kap. 4 § Generalläkaren har ansvar för den operativa tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt utom för den tillsyn som omfattas av länsstyrelsens ansvar enligt 7 § 2 och 8 § 12 eller Kemikalieinspektionens ansvar enligt 21 § 1.

Generalläkaren har ansvar för den operativa tillsynen i fråga om föroreningsskador enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken som orsakats av Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt utom för den

2 kap. 8 § Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

1. naturreservat, kulturresevat, naturminnen och vattenskyddsområden som har beslutats av länsstyrelsen,
2. biotopskyddsområden som inte ligger på mark som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) och som har beslutats av regeringen eller länsstyrelsen,
3. djur- och växtskyddsområden som länsstyrelsen har meddelat föreskrifter om enligt 7 kap. 12 § miljöbalken,
4. miljöskyddsområden enligt 7 kap. 19 och 20 §§ miljöbalken, utom områden som inrättats i anslutning till en verksamhet som omfattas av generalläkarens ansvar för tillsyn enligt 4 § eller av kommunens ansvar för tillsyn enligt 31 §,
5. områden och föremål som omfattas av ett interimistiskt beslut meddelat av länsstyrelsen enligt 7 kap. 24 § miljöbalken,
6. verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken, utom den tillsyn som omfattas av länsstyrelsens ansvar enligt 7 §, kommunens ansvar enligt 9 § eller Skogsstyrelsens ansvar enligt 10 §,
7. skötsel av jordbruksmark och annan markanvändning vid jordbruket enligt 7, 8 och 12 kap. miljöbalken,
8. artskydd enligt 8 kap. 1–4 §§ miljöbalken,
9. verksamheter och åtgärder som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken, utom den tillsyn som omfattas av Skogsstyrelsens ansvar enligt 10 §,
10. vilthägn enligt 12 kap. 11 § miljöbalken, och
11. stängselgenombrott enligt 26 kap. 11 § miljöbalken.

Länsstyrelsen får överlåta uppgiften att utöva tillsyn enligt första stycket åt en kommunal nämnd enligt 1 kap. 19 och 20 §§.

tillsyn som omfattas av den kommunala nämndens ansvar enligt 31 § 3.

2 kap. 8 § Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

1. naturreservat, kulturresevat, naturminnen och vattenskyddsområden som har beslutats av länsstyrelsen,
2. biotopskyddsområden som inte ligger på mark som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) och som har beslutats av regeringen eller länsstyrelsen,
3. djur- och växtskyddsområden som länsstyrelsen har meddelat föreskrifter om enligt 7 kap. 12 § miljöbalken,
4. miljöskyddsområden enligt 7 kap. 19 och 20 §§ miljöbalken, utom områden som inrättats i anslutning till en verksamhet som omfattas av generalläkarens ansvar för tillsyn enligt 4 § eller av kommunens ansvar för tillsyn enligt 31 §,
5. områden och föremål som omfattas av ett interimistiskt beslut meddelat av länsstyrelsen enligt 7 kap. 24 § miljöbalken,
6. verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken, utom den tillsyn som omfattas av länsstyrelsens ansvar enligt 7 §, kommunens ansvar enligt 9 § eller Skogsstyrelsens ansvar enligt 10 §,
7. skötsel av jordbruksmark och annan markanvändning vid jordbruket enligt 7, 8 och 12 kap. miljöbalken,
8. artskydd enligt 8 kap. 1–4 §§ miljöbalken,
9. verksamheter och åtgärder som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken, utom den tillsyn som omfattas av Skogsstyrelsens ansvar enligt 10 §,
10. vilthägn enligt 12 kap. 11 § miljöbalken,
11. stängselgenombrott enligt 26 kap. 11 § miljöbalken och,
12. miljöriskområden enligt 10 kap. 15 § miljöbalken.

Länsstyrelsen får överlåta uppgiften att utöva tillsyn enligt första stycket åt en kommunal nämnd enligt 1 kap. 19 och 20 §§.

2 kap. 29 § Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

1. miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 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 sådan miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och som
 - 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 kommunal nämnd enligt 1 kap. 19 och 20 §§.

2 kap. 29 § Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

1. miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 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 sådan miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd *och som är i drift*,
4. föroreningsskador enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken orsakade av en nedlagd miljöfarlig verksamhet av industriell omfattning eller nedlagd miljöfarlig process av industriell omfattning av följande typ:
 - Tillverkning av batterier eller ackumulatorer med innehåll av kadmium, bly eller kvicksilver,
 - Framställning av organiska eller oorganiska bekämpningsmedel,
 - Framställning av ferrolegeringar,
 - Kromgarvning,
 - Gasverk för överföring av stenkol till gasform,
 - Glasbruk där arsenik eller bly använts,
 - Brytning, anrikning eller utvinning av sulfidmalm,
 - Upplag av rödfyr,
 - Hamn för handelstrafik,
 - Produktion av järn eller stål samt behandling av järnbaserade metaller genom valsning, hammarsmide och anbringande av skyddsbeläggningar av smält metall,
 - Kemtvätt med användning av halogenerade lösningsmedel (ej klorfluorkarboner och motsvarande),
 - Framställning av kloralkali,
 - Framställning av blekningskemikalier för massa- och pappersindustri,
 - Framställning av pappersmassa och papper av trä eller returfiber massa,
 - Lagring av petroleumprodukter i depå eller bergrum,
 - Raffinering av mineralolja eller naturgas,
 - Framställning av icke-järnmetaller ur mineral, malm, slig, stoft eller koncentrat,
 - Smältning av icke-järnmetall eller återvinningsprodukter,

- Framställning av legeringsmetall utom ferrolegeringar,
 - Behandling av trä med träskyddsmedel genom tryck- eller vaccumimpregnering, doppning eller dysning,
 - Förbehandling eller färgning av textilfibrer eller textilier,
 - Tillverkning av krut och sprängämnen,
 - Gjutning av andra metaller än järn, stål, zink, aluminium och magnesium,
 - Byggnation eller reparation av båtar och fartyg med användning av halogenerade lösningsmedel,
 - Verkstadsindustri med användning av halogenerade lösningsmedel,
 - Ytbehandling av metaller genom elektrolytisk eller kemisk process,
 - Framställning av organiska eller oorganiska ämnen genom kemiska reaktioner.
5. 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 kommunal nämnd enligt 1 kap. 19 och 20 §§.

2 kap. 31 § Den kommunala nämnden har, utöver det som följer av 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken, ansvar för tillsynen i fråga om

1. andra miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken som inte särskilt anges i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd,
2. föroreningsskador som inte omfattas av länsstyrelsens ansvar enligt 29 § första stycket 3,
3. andra miljöskador enligt 10 kap. 1 § miljöbalken, om skadorna har orsakats av en verksamhet eller åtgärd som den kommunala nämnden har tillsynsansvaret för,
4. vattentäkter som omfattas av tillståndsplikt som kommunen har föreskrivit enligt 9 kap. 10 § miljöbalken,
5. 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
6. utrustning i motorfordon, flyg och tåg som innehåller kontrollerade ämnen enligt

2 kap. 31 § Den kommunala nämnden har, utöver det som följer av 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken, ansvar för tillsynen i fråga om

1. andra miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken som inte särskilt anges i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd,
2. föroreningsskador enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken som inte omfattas av Generalläkarens ansvar enligt 4 § andra stycket eller Länsstyrelsens ansvar enligt 29 § första stycket 3-4,
3. anmälningspliktig åtgärd enligt 28 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd i fråga om föroreningsskador som avses i 4 § andra stycket, i de fall åtgärden vidtas av annan än Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt,
4. andra miljöskador enligt 10 kap. 1 § miljöbalken, om skadorna har orsakats av en verksamhet eller åtgärd som den kommunala nämnden har tillsynsansvaret för,
5. vattentäkter som omfattas av tillståndsplikt som kommunen har föreskrivit enligt 9 kap. 10

förordning (EG) nr 842/2006 eller förordning (EG) nr 1005/2009.

2 kap. 32 § Om en kommunal nämnd har ansvar för tillsynen över en viss verksamhet enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken eller enligt 1 kap. 19 och 20 §§ denna förordning, ska nämnden också ansvara för tillsynen över verksamheten när det gäller 1. bestämmelserna i 14 kap. miljöbalken och de EU-förordningar som anges i 19 § 7–9 och 11–14 i fråga om

- a) primärleverantörers hantering av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor som inte innebär utsläppande på marknaden, och
 - b) annan än primärleverantörers hantering av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor, och
2. att föreskrifter meddelade med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken följs.

Nämndens tillsynsansvar enligt första stycket omfattar inte den tillsyn som Arbetsmiljöverket har ansvar för enligt 20 §, Livsmedelsverket har ansvar för enligt 22 § eller Transportstyrelsen har ansvar för enligt 27 §.

§ miljöbalken,
6. 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
7. utrustning i motorfordon, flyg och tåg som innehåller kontrollerade ämnen enligt förordning (EG) nr 842/2006 eller förordning (EG) nr 1005/2009.

Den kommunala nämnden får överlåta uppgiften att utöva tillsyn enligt första stycket 1-4 åt en länsstyrelse enligt 1 kap. 19 och 20 §§.

2 kap. 32 § Om en kommunal nämnd har ansvar för tillsynen över en viss verksamhet enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken eller enligt 1 kap. 19 och 20 §§ denna förordning, ska nämnden också ansvara för tillsynen över verksamheten när det gäller 1. bestämmelserna i 14 kap. miljöbalken och de EU-förordningar som anges i 19 § 7–9 och 11–14 i fråga om

- a) primärleverantörers hantering av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor som inte innebär utsläppande på marknaden, och
 - b) annan än primärleverantörers hantering av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor, och
2. att föreskrifter meddelade med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken följs.

Motsvarande gäller i de fall en länsstyrelse tagit över ansvaret för tillsynen enligt 1 kap. 19 och 20 §§ denna förordning.

Nämndens tillsynsansvar enligt första stycket eller länsstyrelsens tillsynsansvar enligt andra stycket omfattar inte den tillsyn som Arbetsmiljöverket har ansvar för enligt 20 §, Livsmedelsverket har ansvar för enligt 22 § eller Transportstyrelsen har ansvar för enligt 27 §.

Övergångsbestämmelse till förordning (XXX:XX) om ändring i Miljötillsynsförordningen (2011:13)
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2013.

2. För föroreningssskador som härrör från en miljöfarlig verksamhet eller miljöfarlig process som vid ikraftträdandet eller därefter är i drift kvarstår tillsynsansvaret över föroreningssskadan, även efter det att verksamheten har lagts ned, på den myndighet som hade tillsynsansvaret över den pågående verksamheten eller processen enligt 4, 29 eller 31 §§ denna förordning.

2.2 Fördelning av tillsynsansvar exklusive överlåtelse från kommun till länsstyrelse

Förslaget innebär enbart ändringar av 2 kap. Miljötillsynsförordning (2011:13).

Nuvarande lydelse

2 kap. 2 § Om två eller flera myndigheter har det operativa tillsynsansvaret för ett tillsynsobjekt, får myndigheterna komma överens om hur ansvaret ska fördelas.

Föreslagen lydelse

2 kap. 2 § Om två eller flera myndigheter har det operativa tillsynsansvaret för ett tillsynsobjekt, får myndigheterna komma överens om hur ansvaret ska fördelas.

Om länsstyrelsen och den kommunala nämnden båda har operativt tillsynsansvar över en föroreningssskada enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken får myndigheterna komma överens om hur ansvaret ska fördelas. Kan inte myndigheterna komma överens om fördelningen av det operativa tillsynsansvaret har länsstyrelsen det operativa tillsynsansvaret.

2 kap. 4 § Generalläkaren har ansvar för den operativa tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt utom för den tillsyn som omfattas av länsstyrelsens ansvar enligt 7 § 2 eller Kemikalieinspektionens ansvar enligt 21 § 1.

2 kap. 4 § Generalläkaren har ansvar för den operativa tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt utom för den tillsyn som omfattas av länsstyrelsens ansvar enligt 7 § 2 och 8 § 12 eller Kemikalieinspektionens ansvar enligt 21 § 1.

Generalläkaren har ansvar för den operativa tillsynen i fråga om föroreningssskador enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken som orsakats av Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt utom för den tillsyn som omfattas av den kommunala nämndens ansvar enligt 31 § 3.

2 kap. 8 § Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

1. naturreservat, kulturresevat, naturminnen och vattenskyddsområden som har beslutats av länsstyrelsen,
2. biotopskyddsområden som inte ligger på mark som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) och som har beslutats av regeringen eller länsstyrelsen,
3. djur- och växtskyddsområden som länsstyrelsen har meddelat föreskrifter om enligt 7 kap. 12 § miljöbalken,
4. miljöskyddsområden enligt 7 kap. 19 och 20 §§ miljöbalken, utom områden som inrättats i anslutning till en verksamhet som omfattas av generalläkarens ansvar för tillsyn enligt 4 § eller av kommunens ansvar för tillsyn enligt 31 §,
5. områden och föremål som omfattas av ett interimistiskt beslut meddelat av länsstyrelsen enligt 7 kap. 24 § miljöbalken,
6. verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken, utom den tillsyn som omfattas av länsstyrelsens ansvar enligt 7 §, kommunens ansvar enligt 9 § eller Skogsstyrelsens ansvar enligt 10 §,
7. skötsel av jordbruksmark och annan markanvändning vid jordbruket enligt 7, 8 och 12 kap. miljöbalken,
8. artskydd enligt 8 kap. 1–4 §§ miljöbalken,
9. verksamheter och åtgärder som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken, utom den tillsyn som omfattas av Skogsstyrelsens ansvar enligt 10 §,
10. vilthägn enligt 12 kap. 11 § miljöbalken, och
11. stängselgenombrott enligt 26 kap. 11 § miljöbalken.

Länsstyrelsen får överlåta uppgiften att utöva tillsyn enligt första stycket åt en kommunal nämnd enligt 1 kap. 19 och 20 §§.

2 kap. 8 § Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

1. naturreservat, kulturresevat, naturminnen och vattenskyddsområden som har beslutats av länsstyrelsen,
2. biotopskyddsområden som inte ligger på mark som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) och som har beslutats av regeringen eller länsstyrelsen,
3. djur- och växtskyddsområden som länsstyrelsen har meddelat föreskrifter om enligt 7 kap. 12 § miljöbalken,
4. miljöskyddsområden enligt 7 kap. 19 och 20 §§ miljöbalken, utom områden som inrättats i anslutning till en verksamhet som omfattas av generalläkarens ansvar för tillsyn enligt 4 § eller av kommunens ansvar för tillsyn enligt 31 §,
5. områden och föremål som omfattas av ett interimistiskt beslut meddelat av länsstyrelsen enligt 7 kap. 24 § miljöbalken,
6. verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken, utom den tillsyn som omfattas av länsstyrelsens ansvar enligt 7 §, kommunens ansvar enligt 9 § eller Skogsstyrelsens ansvar enligt 10 §,
7. skötsel av jordbruksmark och annan markanvändning vid jordbruket enligt 7, 8 och 12 kap. miljöbalken,
8. artskydd enligt 8 kap. 1–4 §§ miljöbalken,
9. verksamheter och åtgärder som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken, utom den tillsyn som omfattas av Skogsstyrelsens ansvar enligt 10 §,
10. vilthägn enligt 12 kap. 11 § miljöbalken,
11. stängselgenombrott enligt 26 kap. 11 § miljöbalken och,
12. *miljöriskområden enligt 10 kap. 15 § miljöbalken.*

Länsstyrelsen får överlåta uppgiften att utöva tillsyn enligt första stycket åt en kommunal nämnd enligt 1 kap. 19 och 20 §§.

2 kap. 29 § Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

1. miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 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 sådan miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och som
 - 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 kommunal nämnd enligt 1 kap. 19 och 20 §§.

2 kap. 29 § Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

1. miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 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 sådan miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd *och som är i drift,*
4. föroreningsskador enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken orsakade av en nedlagd miljöfarlig verksamhet av industriell omfattning eller nedlagd miljöfarlig process av industriell omfattning av följande typ:
 - Tillverkning av batterier eller ackumulatorer med innehåll av kadmium, bly eller kvicksilver,
 - Framställning av organiska eller oorganiska bekämpningsmedel,
 - Framställning av ferrolegeringar,
 - Kromgarvning,
 - Gasverk för överföring av stenkol till gasform,
 - Glasbruk där arsenik eller bly använts,
 - Brytning, anrikning eller utvinning av sulfidmalm,
 - Upplag av rödfyr,
 - Hamn för handelstrafik,
 - Produktion av järn eller stål samt behandling av järnbaserade metaller genom valsning, hammarsmide och anbringande av skyddsbeläggningar av smält metall,
 - Kemtvätt med användning av halogenerade lösningsmedel (ej klorfluorkarboner och motsvarande),
 - Framställning av kloralkali,
 - Framställning av blekningskemikalier för massa- och pappersindustri,
 - Framställning av pappersmassa och papper av trä eller returfibermassa,
 - Lagring av petroleumprodukter i depå eller berggrun,
 - Raffinering av mineralolja eller naturgas,
 - Framställning av icke-järnmetaller ur mineral, malm, slig, stoft eller koncentrat,
 - Smältning av icke-järnmetall eller återvinningsprodukter,

- Framställning av legeringsmetall utom ferrolegeringar,
 - Behandling av trä med träskyddsmedel genom tryck- eller vaccumimpregnering, doppning eller dysning,
 - Förbehandling eller färgning av textilfibrer eller textilier,
 - Tillverkning av krut och sprängämnen,
 - Gjutning av andra metaller än järn, stål, zink, aluminium och magnesium,
 - Byggnation eller reparation av båtar och fartyg med användning av halogenerade lösningsmedel,
 - Verkstadsindustri med användning av halogenerade lösningsmedel,
 - Ytbehandling av metaller genom elektrolytisk eller kemisk process,
 - Framställning av organiska eller oorganiska ämnen genom kemiska reaktioner.
5. 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 kommunal nämnd enligt 1 kap. 19 och 20 §§.

2 kap. 31 § Den kommunala nämnden har, utöver det som följer av 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken, ansvar för tillsynen i fråga om

1. andra miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken som inte särskilt anges i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd,
2. föroreningsskador som inte omfattas av länsstyrelsens ansvar enligt 29 § första stycket 3,
3. andra miljöskador enligt 10 kap. 1 § miljöbalken, om skadorna har orsakats av en verksamhet eller åtgärd som den kommunala nämnden har tillsynsansvaret för,
4. vattentäkter som omfattas av tillståndsplikt som kommunen har föreskrivit enligt 9 kap. 10 § miljöbalken,
5. 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
6. utrustning i motorfordon, flyg och tåg som innehåller kontrollerade ämnen enligt

2 kap. 31 § Den kommunala nämnden har, utöver det som följer av 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken, ansvar för tillsynen i fråga om

1. andra miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken som inte särskilt anges i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd,
2. föroreningsskador enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken som inte omfattas av Generalläkarens ansvar enligt 4 § andra stycket eller Länsstyrelsens ansvar enligt 29 § första stycket 3-4,
3. anmälningspliktig åtgärd enligt 28 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd i fråga om föroreningsskador som avses i 4 § andra stycket, i de fall åtgärden vidtas av annan än Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt,
4. andra miljöskador enligt 10 kap. 1 § miljöbalken, om skadorna har orsakats av en verksamhet eller åtgärd som den kommunala nämnden har tillsynsansvaret för,
5. vattentäkter som omfattas av tillståndsplikt som kommunen har föreskrivit enligt 9 kap. 10

förordning (EG) nr 842/2006 eller förordning (EG) nr 1005/2009.

§ miljöbalken,
6. 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
7. utrustning i motorfordon, flyg och tåg som innehåller kontrollerade ämnen enligt förordning (EG) nr 842/2006 eller förordning (EG) nr 1005/2009.

Övergångsbestämmelse till förordning (XXXX:XX) om ändring i Miljötillsynsförordningen (2011:13)

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2013.

2. För föroreningsskador som härrör från en miljöfarlig verksamhet eller miljöfarlig process som vid ikraftträdandet eller därefter är i drift kvarstår tillsynsansvaret över föroreningsskadan, även efter det att verksamheten har lagts ned, på den myndighet som hade tillsynsansvaret över den pågående verksamheten eller processen enligt 4, 29 eller 31 §§ denna förordning.

2.3 Ändring av 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Förslaget innebär en ändring av 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Nuvarande lydelse

28 § Det är förbjudet att utan anmälan till tillsynsmyndigheten vidta en avhjälpandeåtgärd med anledning av en föroreningskada i ett mark- eller vattenområde, grundvatten, en byggnad eller en anläggning enligt 10 kap. miljöbalken, om åtgärden kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och denna risk inte bedöms som ringa.

Första stycket gäller inte i fråga om områden som blivit förklarade som miljöriskområden enligt 10 kap. 15 § miljöbalken.

Beträffande anmälan enligt första stycket tillämpas bestämmelserna i 20-25 §§. Förordning (2007:735).

Föreslagen lydelse

28 § Det är förbjudet att utan anmälan till tillsynsmyndigheten *över föroreningsskadan* vidta en *åtgärd* inom ett föroreningsskadat mark- eller vattenområde, grundvatten, en byggnad eller en anläggning enligt 10 kap. miljöbalken, om åtgärden kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och denna risk inte bedöms som ringa *eller om åtgärden innebär att framtida avhjälpandeåtgärder avsevärt försvåras*.

Första stycket gäller inte i fråga om områden som blivit förklarade som miljöriskområden enligt 10 kap. 15 § miljöbalken.

Beträffande anmälan enligt första stycket
tillämpas bestämmelserna i 20-25 §§.
Förordning (2007:735).

3 Förutsättningar

Utredningen redovisar här sina slutsatser om viktiga förutsättningar för att förslaget till ändrad fördelning av tillsynsansvaret ska kunna resultera i en ökad åtgärdstakt avseende prioriterade förorenade områden.

3.1 Resurser

Länsstyrelsernas egna uppskattningar av resursbehov med anledning av utredningens förslag uppgår som ett genomsnitt till 1-2 tjänster per länsstyrelse. Resursbehovet varierar relativt mycket mellan län med många prioriterade objekt och län med ett färre antal. Även andra faktorer som kommunstrukturen och länets storlek påverkar det faktiska resursbehovet. Många län pekar på att det initialt kommer att krävas särskilda resurser för att hantera administration mm kring föreslagen översyn av befintliga överlåtelse och det framtida tillsynsansvaret (se avsnitt 3.2). Utredningen delar länsstyrelsernas bedömning om att en resursförstärkning är en viktig förutsättning för att öka åtgärdstakten samt att det sannolikt kommer att krävas särskilda resurser för att kunna genomföra en bra översyn. Utredningen bedömer även i likhet med länsstyrelserna att det krävs resursförstärkning för att öka åtgärdstakten oavsett om utredningens förslag införs eller inte.

Att ett ökat ansvar bör mötas av en ökad resurs förs fram av Holgerssons utredning "Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter" (regeringsuppdrag Fi2008/3093). I Holgerssons utredning förs ett resonemang om att öka länsstyrelsernas tillsynsmandat inom miljöfarlig verksamhet och att ett sådant ökat tillsynsmandat bör ske under förutsättning att resurser motsvarande de ökade arbetsuppgifterna tillförs länsstyrelserna.

Utredningen har identifierat ett antal möjliga former för resursförstärkning. Dessa utgörs av förstärkta eller omfördelade anslag samt återföring av tillsynsavgifter. Utredningen bedömer att den slutliga lösningen kan vara en kombination av ökade anslag och återföring av avgifter.

3.1.1 Förstärkta sakanslag och öronmärkta förvaltningsanslag

Länsstyrelsernas tillsyn avseende 10 kap. miljöbalken finansierades ursprungligen enbart av de förvaltningsanslag som fördelas av regeringen. Sedan 2006 har Naturvårdsverket förmedlat medel från sakanslaget för efterbehandling av förorenade områden som en förstärkning av länsstyrelsernas tillsynsresurser. Förmedling av sakanslaget har varit starkt bidragande till uppbyggnad av den kompetens som finns på länsstyrelserna avseende förorenade områden. Anslaget bedöms även ha bidragit till att viktig rättspraxis nu finns tillgänglig avseende exempelvis skälighet för åtgärder. Tillsynsmedlen har även använts till utbildningsinsatser mot kommunerna och därmed bidragit till en förbättrad tillsynsvägledning avseende förorenade områden. De faktiska effekterna på åtgärdstakten för prioriterade förorenade områden är dock svåra att utvärdera än så länge då många av de tillsynsärenden som initierats och drivits av länsstyrelserna först nu börjar nå sin lösning. Det är således i nuläget svårt att peka på att ett visst antal prioriterade förorenade områden åtgärdats som en följd av sakanslaget. Sannolikt kommer det arbete som lagts ned hittills att resultera i ett flertal privatfinansierade åtgärder inom de närmaste åren. Sammantaget har sakanslaget således lett till klart förbättrade förutsättningar för att åtgärdstakten ska öka.

Sakanslaget har dock den baksidan att medel fördelas årsvis vilket ger en osäker finansieringssituation för länsstyrelsernas tillsyn. Naturvårdsverket fördelar dock sedan något år delar av medlen på bemyndigande för tre år framåt. Finansieringen har därmed blivit mer stabil. Naturvårdsverket fördelar för närvarande även ut medel för inventering av förorenade områden. Då inventeringen enligt Naturvårdsverkets målsättning ska vara slutförd 2013 ser utredningen en möjlighet att omfördela dessa medel till tillsyn. För innevarande år fördelades ca 28 miljoner kronor till tillsyn respektive 40 miljoner till inventering. Även om det efter 2013 kommer att finnas ett visst behov av medel för inventeringsrelaterade uppgifter skulle en omfördelning av inventeringsmedlen till tillsynen kunna ge en väsentlig resursförstärkning för länsstyrelsernas tillsyn. Ett alternativ till ökade eller omfördelade sakanslag är tillskapandet av öronmärkta förvaltningsanslag för tillsyn avseende 10 kap. miljöbalken.

Holgersson konstaterar i utredningen "Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter" (regeringsuppdrag Fi2008/3093) att tillsynsområden där länsstyrelserna fått riktade tillsynsanslag också är områden där tillsynsuppgifter haft lättare att göra sig gällande i förhållande till exempelvis tillståndsprovning samt att de regionala skillnaderna är mindre för sådana tillsynsområden.

Utredningen föreslår med anledning av ovanstående att regeringen utreder hur den fortsatta finansieringen av länsstyrelsernas tillsyn avseende 10 kap. miljöbalken kan förstärkas långsiktigt.

3.1.2 Återföring av tillsynsavgifter

Enligt förordning (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken ska den som är ansvarig för att avhjälpa en föroreningskada betala en statlig myndighets kostnader för tillsynen. Avgiften ska tas ut som en timbaserad avgift för myndighetens nedlagda tid. Då det funnits en del oklarheter avseende adressatfrågor och för vilka insatser som avgift kan beslutas har uttag av avgifter sannolikt inte skett i full utsträckning. Med anledning av detta pågår ett arbete med att ta fram länsstyrelseinterna riktlinjer för uttag av tillsynsavgift för tillsyn avseende 10 kap. miljöbalken. Riktlinjerna bedöms medföra att uttaget totalt sett ökar och att statens intäkter därmed ökar på detta område. Det bör dock hållas i åtanke att avgiften ska timdebiteras och att hanteringen av timdebitering innebär en resursåtgång i sig.

Utredningen har noterat att Naturvårdsverket i sitt remissvar på avgiftsutredningens betänkande (SOU 2007:96) framfört att det kan vara lämpligt med specialdestinering av tillsynsavgifter på miljöbalkens område. Verket anser att en myndighet bör få disponera intäkterna från en verksamhet under förutsättning att myndigheten har direkta kostnader för motprestationen till den enskilde om dessa står i proportion till volymen av den avgiftsbelagda verksamheten, t.ex. ansökningar eller tillsynsverksamhet.

Det europeiska miljötillsynsnätverket IMPEL genomför löpande revisioner av tillsynen i de länder som ingår i nätverket. Vid IMPEL:s revision av Länsstyrelsen i Stockholms län och Södertälje kommun (IRI Review in Sweden 7 – 11 March 2005) lyftes återföring av tillsynsavgifter till länsstyrelserna fram som en förbättringsmöjlighet. Syftet skulle enligt IMPEL vara att resursförstärka tillsynen genom att finansiera personal för tillsyn.

Utredningen föreslår mot bakgrund av ovanstående att möjligheterna för återföring eller specialdestinering av länsstyrelsernas uttag av tillsynsavgift för tillsyn avseende 10 kap. miljöbalken utreds. En sådan utredning bör även behandla frågan om det är lämpligast med en

direkt återföring av avgifterna eller genom att uttaget av avgift ges en mer direkt påverkan på fördelningen av öronmärkta förvaltnings- eller sakanslag. Därutöver bör graden av kostnadstäckning utredas. Enligt vad utredningen erfar pågår en utredning av återföring av avgifter avseende vattenverksamhet. Förslagsvis kan återföring av avgifter avseende 10 kap. miljöbalken utredas parallellt med detta.

3.2 Översyn av befintliga överlåtelsebeslut och förändrat tillsynsansvar

Länsstyrelserna har i varierande utsträckning överlåtit tillsyn över miljöfarliga verksamheter till kommunerna. Beroende på när dessa överlåtelsebeslut har skett inkluderas respektive exkluderas tillsynen över förorenade områden i dessa överlåtelsebeslut. Under miljöskyddslagens tid omfattades förorenade områden av överlåtelsebesluten medan överlåtelsebeslut under miljöbalkens tid inte har omfattat förorenade områden. Således finns det enligt utredningens bedömning en i nuläget oklar fördelning av ansvaret och som i stor utsträckning inte tagit hänsyn till föroreningsrisken för en överlåten verksamhet. Utredningen bedömer vidare att befintliga överlåtelsebeslut varken kan eller bör upphävas genom en generell föreskriftsändring. Dessa får således fortsätta gälla tills vidare. Den ändrade fördelningen av ansvaret bör hellre ges sin tillämpning i praktiken genom att en översyn av tillsynsansvaret genomförs innan ändringen träder i kraft. Översynen bör omfatta genomgång av befintliga överlåtelsebeslut samt en genomgång av ansvarsfördelningen till följd av det ändrade tillsynsansvaret. Översynen bör resultera i nya ersättande överlåtelsebeslut som tydligt pekar ut ansvaret avseende 10 kap. miljöbalken. Översynens utfall bör dokumenteras på lämpligt sätt för att undvika framtida otydligheter runt tillsynsansvaret. Dokumentation kan exempelvis ske i den nationella databasen för förorenade områden (EBH-stödet) eller motsvarande.

Det är mycket viktigt att man vid en sådan översyn har en god samverkan och dialog mellan länsstyrelserna och kommunerna. Utredningen föreslår att regeringen tydligt uppdrar till länsstyrelserna att genomföra översynen, dels för att den ska bli av och dels för att översynen inte ska riskera att tolkas som ett misstroende mot kommunernas tillsyn. Det är även viktigt att tillräcklig tid ges för översynen. Utredningen föreslår därför att beslut om ändrat tillsynsansvar inklusive uppdrag om översyn bör tas minst 1 år före det att ändringen ska träda i kraft.

3.3 Övriga förutsättningar

Utredningen har även noterat ett behov av vägledning avseende överlåtelsebeslut. Detta gäller både den redan befintliga möjligheten till överlåtelse från länsstyrelse till kommun så väl som den av utredningen föreslagna omvända möjligheten från kommun till länsstyrelse. En sådan vägledning bör redogöra för frågor som former och kriterier för överlåtelse av tillsyn samt återtagande av tillsyn, särskilt avseende den utökning av kriterier för överlåtelse som framgår av miljötillsynsförordningen. Enligt vad utredningen erfar planerar Naturvårdsverket för en vägledning avseende miljötillsynsförordningen. Den planerade vägledningen kan förslagsvis samordnas med det Den planerade vägledningen kan förslagsvis samordnas med det vägledningsbehov avseende överlåtelsebeslut som utredningen noterat.

Utredningen bedömer vidare att fortsatt utveckling av verktyg och handläggarstöd är viktiga förutsättningar för att förslaget ska resultera i en ökad åtgärdstakt. Utredningen avser exempelvis en fortsatt utveckling av EBH-stödet samt olika former av vägledning och vägledningsstöd. Fortsatta möjligheter till nationella och regionala konferenser, nätverk och andra forum för utveckling av tillsynen är andra viktiga förutsättningar.

4 Redovisning av utredningen

Utredningen redovisar här uppdragets organisation, process och förankring. Därpå följer utredningens förslag, inkomna synpunkter samt vilka avvägningar och bedömningar som gjorts. Redovisningen är uppdelad på förslagets huvudområden samt delområden.

4.1 Utredningens organisation, process och förankring

Regeringen gav genom ändring i regleringsbrev för 2010 Länsstyrelsen i Västra Götalands län i uppdrag att utreda och föreslå en ändrad fördelning av tillsynsansvaret för förorenade områden. Enligt uppdragsformuleringen ska Länsstyrelsen utreda och ge förslag till hur fördelningen av tillsynsansvaret kan göras enkelt, entydigt och ändamålsenligt. Länsstyrelsen ska under arbetets gång söka en bred förankring genom att inhämta synpunkter från övriga länsstyrelser och Naturvårdsverket. Länsstyrelsen i Västra Götalands län ska redovisa uppdraget till regeringen (Miljödepartementet) senast den 31 mars 2011.

Länsstyrelsen formerade en styrgrupp för uppdraget bestående av miljövarddirektörerna i Västra Götalands, Södermanlands och Östergötlands län. För utförandet av utredningsarbetet formerades en arbetsgrupp bestående av handläggarerepresentanter från länsstyrelserna i Blekinge, Kronobergs, Västmanlands och Västra Götalands län. Gruppen samordnades av länsstyrelsernas tillsynssamordnare för förorenade områden. Till gruppen knöts även juristkompetens från SGI. Naturvårdsverket tillfrågades om att delta i arbetsgruppen men avböjde deltagande på grund av resursbrist.

Arbetsgruppen inledde arbetet i slutet av juni 2010 och tog initialt fram en fördelningsmodell som bygger på underlag från inventering av förorenade områden. Med utgångspunkten att fördela en högre andel högriskobjekt och en lägre andel lågriskobjekt till länsstyrelsens tillsynsansvar gjordes ett urval av branscher som föreslogs höra till länsstyrelsens tillsynsansvar.

Fördelningsmodellen skickades under augusti 2010 ut för förankring till länsstyrelsernas EBH-samordnare och Naturvårdsverket. Utöver de förankringsparter som uttryckligen framgår av uppdragsformuleringen söktes även förankring med kommunerna via SKL och föreningen kommunala miljöchefer samt med Generalläkaren. Ett något förenklat utskick gjordes till föreningen kommunala miljöchefer och Generalläkaren.

Majoriteten av länsstyrelserna ställde sig positiva till modellen men hade synpunkter avseende det urval av branscher som gjorts. Några länsstyrelser bedömde att ett förtydligande av de nu gällande reglerna var en tillräcklig åtgärd.

Naturvårdsverket ansåg att utredningens ambition med att förtydliga tillsynsansvaret var positiv. Verket såg även försiktigt positivt på utgångspunkten att länsstyrelserna skulle ges ett större ansvar avseende de prioriterade förorenade områdena. Naturvårdsverket framförde vidare att det kan finnas svårigheter med att föra in den föreslagna fördelningsmodellen i förordningstext. Verket föreslog därför att om utredningen inte kan lösa riskfördelningsmodellen på ett bra sätt, skulle ett alternativ kunna vara att behålla dagens system och, för att förtydliga det, komplettera det med särskilda regler för olika situationer.

Generalläkaren uttalade enbart att man såg positivt på ett förtydligande av tillsynsansvaret avseende förorenade områden.

Föreningen kommunala miljöchefer ansåg att det är viktigt att hålla ihop tillsynsansvaret för en pågående verksamhet som orsakat en förorening för att undvika två tillsynsmyndigheter för en och samme verksamhetsutövare. Föreningen föreslog även att ansvarsutredningar bör utföras av länsstyrelserna samt anförde att riskfördelningsmodellen i delar var omodern.

Vid förankringen efterfrågades även en översiktlig bedömning av konsekvenser från länsstyrelserna. Syftet var att få underlag för det fortsatta utredningsarbetet.

Arbetsgruppen beslutade efter genomförd förankring att hålla fast vid den fördelningsmodell som tagits fram som huvudalternativ även i den fortsatta utredningen. Synpunkterna beaktades dock i det fortsatta arbetet med utredningen och förändringar genomfördes till följd av dessa.

Under arbetets gång med att förfina fördelningsmodellen samt att utreda och föreslå lösningar och faktiska formuleringar avseende tillsynsansvaret har viss ytterligare förankring skett med Generalläkaren. I övrigt har länsstyrelserna, föreningen kommunala miljöchefer, SKL och Naturvårdsverket informerats om hur utredningen har fortskridit.

SKL gavs i början av december tillgång till ett preliminärt förslag i syfte att SKL skulle kunna diskutera frågan på ett miljöchefsmöte. Inga särskilda synpunkter framkom som en följd av detta möte.

I mitten av december sändes ett i princip färdigt förslag ut till samtliga förankringsparter. Utöver själva förslaget till förordningstext bifogades en redovisning av utredningen samt sammanställningar av synpunkter från tidigare förankring. Enligt missiv för remissen efterfrågades utöver synpunkter på förslaget som helhet särskilt synpunkter avseende förslagets entydighet, enkelhet och ändamålsenlighet. Vidare efterfrågades synpunkter och förslag till förutsättningar för att möjliggöra överlåtelse av tillsyn från kommun till länsstyrelse. Även synpunkter rörande behovet av att förtydliga 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd omnämndes särskilt.

Avseende Naturvårdsverkets tillställdes remissen till avdelningschef för miljöavdelningen, avseende länsstyrelserna tillställdes den respektive miljövårdsdirektör. I övrigt tillställdes de kontaktpersoner som tidigare identifierats hos Generalläkaren, SKL och föreningen kommunala miljöchefer. Vid remisstidens utgång hade samtliga parter svarat förutom Naturvårdsverket som dock inkom med sitt yttrande två veckor senare. Naturvårdsverket avstyrkte förslaget med motivet att utredningens utgångspunkt att fördela en större andel högriskobjekt till länsstyrelserna var tveksam. Verket efterlyste en utveckling av denna fråga. Utredningen förtydligade motiven till den aktuella utgångspunkten och tillsände detta till Naturvårdsverket i början av mars 2011. Utredningens utveckling av motiven framgår i stora delar under avsnitt 4.2.

Av verkets synpunkter på utredningens utvecklade motiv till förslaget framgår att man ser det som angeläget att klargöra tillsynsansvaret för förorenade områden och att möjligheterna att jämställa riskklass I objekt med A-objekt kan vara ett område för fortsatt utredning. Verket hade dock inte möjlighet att kommentera utredningen på nytt då tiden för att fördjupa sig i dessa frågor var alltför kort.

Avseende övriga yttranden har synpunkterna beaktats och beskrivits i redovisningen. I förekommande fall har synpunkterna även vunnit tillämpning i det slutliga förslaget.

Förslagets grundprinciper har dock inte ändrats till följd av synpunkterna. Stor vikt har lagts vid att förenkla förslaget så långt det varit möjligt utan att tappa i tydlighet. Synpunkterna samt hur de beaktats framgår under respektive huvud- och delområden i det följande.

Ett reviderat förslag förankrades med Miljövårdsdirektörernas förening vid årsmötet den 3 mars 2011. Vid mötet framkom inga negativa synpunkter på förslaget från de närvarande miljövårdsdirektörerna.

4.2 Förtydligt tillsynsansvar över prioriterade förorenade områden

4.2.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att fördelningen av tillsynsansvar över förorenade områden sker genom en särskild riskbaserad branschlista (EBH-listan). EBH-listan föreslås fördela tillsynen avseende förorenade områden som härrör från nedlagda verksamheter eller processer. Genom listan fördelas högriskobjekt i stor utsträckning till länsstyrelsens tillsyn. Fördelning av tillsynsobjekt med en typiskt sett hög risk och grad av komplexitet till statlig tillsyn är analog med övrig fördelning av tillsynsansvar enligt miljöbalken. Detta innebär att majoriteten av de prioriterade förorenade områdena kommer att höra till länsstyrelsernas tillsyn. Länsstyrelserna ges därmed ett ökat inflytande över uppfyllandet av miljömålet giftfri miljö, ökandet av andelen privatfinansierade åtgärder samt över statens utgifter för hel- och delfinansiering av efterbehandlingsåtgärder. Avseende förorenade områden som orsakats av pågående verksamheter föreslås tillsynsansvaret fördelas enligt vad som framgår av förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Det är viktigt att möjliggöra överlåtelse av tillsynen över de prioriterade förorenade områdena till de kommuner som uppfyller de kriterier som anges i miljötillsynsförordningens överlåtelseparagrafer. Överlåtelse av tillsynen över prioriterade förorenade områden bör mötas av förstärkt tillsynsvägledning.

4.2.2 Inkomna synpunkter

Naturvårdsverket anser att utredningens utgångspunkt för förslaget att det ska vara länsstyrelserna som i första hand ges ansvar för tillsynen över prioriterade förorenade områden kan diskuteras. Naturvårdsverkets inställning är att de kommunala nämnderna ska ha och har möjlighet att i stor utsträckning utöva operativ tillsyn enligt miljöbalken och att skaffa sig tillräcklig kompetens för det. Verket hänvisar till lagstiftarens avsikt i förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45 Del 1 s. 498) där regeringen allmänt uttalar att en stor del av tillsynen enligt miljöbalken ska anförtros kommunerna. Verket menar att om det för förorenade områden finns andra aspekter som gör att det för dessa områden finns anledning att fördela tillsynen utifrån andra kriterier bör utredningen tydligt redogöra för dessa.

Länsstyrelserna, som fränsett två län, tillstyrker förslaget är generellt sett positiva till förslagets fördelning av tillsynsansvaret. Fördelningsmodellen upplevs som tydlig vilket bedöms leda till en enklare bedömning av korrekt tillsynsmyndighet. Ett antal län anser att det behövs en översättningsnyckel till Naturvårdsverkets branschlista för inventering. Verket anser dock att det inte bör finnas någon översättningsnyckel. Detta då listan bör kunna stå på "egna ben". Det finns även en oro för att tillsynsansvaret inte ska kunna fördelas enbart utifrån en misstänkt skada utan att denna måste bevisas av någon först. Flera länsstyrelser bedömer att det behövs vissa andra förtydliganden. Dessa synpunkter framgår under respektive delområde.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anser att flera delar i förslaget ger en ökad tydlighet jämfört med idag, men avstår från att tillstyrka förslaget då man föredrar förtydligande av nuvarande regler. Länsstyrelsen i Stockholms län anser att förslaget inte innebär en tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvaret samt att utredningen inte utrett alternativa fördelningsmodeller. Generalläkaren tillstyrker förslaget. SKL avstyrker de delar av förslaget som går emot en sammanhållen tillsyn enligt miljöbalken. Föreningen kommunala miljöchefer avstyrker med motivet att det inte finns något behov av att fördela prioriterade områden till länsstyrelserna samt att förslaget inte ger en ökad tydlighet .

4.2.3 Utredningens avvägningar och bedömning

Utredningen delar helt Naturvårdsverkets inställning att kommunerna ska ges ansvar för en stor del av den operativa tillsynen avseende förorenade områden. Utredningen tar dock fasta på de principer som gäller i fördelningen av ansvar för pågående miljöfarliga verksamheter. Enligt dessa principer ges länsstyrelsen ansvar för tillsyn över tillståndspliktiga verksamheter och kommunerna ges ansvar för resterande tillsyn. Länsstyrelsen har dock en möjlighet att överlåta tillsyn över tillståndspliktiga verksamheter till kommunen om kommunen begär detta. Tillståndsplikten avgörs såvitt utredningen erfar utifrån de olika verksamheternas komplexitet och omfattning samt verksamheternas risk för miljöstörningar och dessa störningars förväntade påverkansområde.

Utgående från dessa principer föreslår utredningen att länsstyrelserna ges ansvar för de förorenade områden som uppvisar störst risk, dvs. de prioriterade förorenade områdena. Utredningens förslag till riskfördelning av områdena baseras på erfarenheter från drygt 18 000 inventerade och riskklassade objekt, där objektens individuella riskklass har behandlats statistiskt för att ta fram branscher som typiskt sett uppvisar en hög andel högriskobjekt. Dessa högriskbranscher, som i princip motsvarar de pågående verksamheternas tillståndspliktiga verksamheter, föreslås höra till länsstyrelserna ansvar. Branscherna har sedan definierats i en särskild lista. Syftet har varit att så enkelt och entydigt som möjligt fördela tillsynsansvaret utifrån den aktuella branschens risk. De aktuella branscherna som föreslås fördelas till länsstyrelsernas tillsyn överensstämmer i stora drag med de tillståndspliktiga verksamheterna enligt bilagan till förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Bland de mer påtagliga frånstegen finns förorenade områden från olika typer av träimpregnering samt kemtvättar som fördelas till länsstyrelsens tillsyn trots att tillsynen över pågående sådana verksamheter faller under kommunernas tillsynsansvar. Det finns även exempel på det motsatta, exempelvis deponier och förbränningsanläggningar där kommunerna föreslås få ansvar för tillsyn avseende förorenade områden fast de är tillståndspliktiga enligt förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd . I övrigt finns tydliga skillnader när det gäller den särskilda EBH-listans avsaknad av gränsmängder avseende exempelvis produktionsomfattning och kemikalieanvändning. Motivet är att det ofta är svårt och tidskrävande att leta fram sådana uppgifter för verksamheter som lagts ned för länge sedan och att uppgifterna därför är olämpliga som fördelningsgrund.

Enligt de uppgifter som finns i den nationella databasen för potentiellt förorenade områden (EBH-stödet) resulterar den föreslagna fördelningen i att länsstyrelserna ges ansvar för ca 17 000 potentiellt förorenade områden medan kommunerna ges ansvar för ca 57 000 potentiellt förorenade områden. Således ges kommunerna totalt sett ett stort ansvar avseende tillsyn över förorenade områden. Det bör även noteras att fördelningen av ansvaret för tillsyn över förorenade områden enligt denna särskilda EBH-lista endast omfattar nedlagda verksamheter eller processer, föreningar från pågående verksamheter eller processer

föreslås fördelas enligt förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Enligt förslaget kommer den särskilda EBH-listan att fördela tillsyn över förorenade områden som härrör från verksamheter eller processer som lagts ned före ikraftträdandet av förslaget till förändrat tillsynsansvar. Avseende verksamheter eller processer som läggs ned därefter föreslås att tillsynsansvaret kvarstår på den myndighet som hade ansvaret vid nedläggningstillfället.

Utredningen ser det som logiskt att länsstyrelserna ges ansvaret för de förorenade områden som erfarenhetsmässigt uppvisar en hög risk. Länsstyrelsernas ges därmed en ökad rådgivning över den operativa tillsyn som bedrivs på de prioriterade förorenade områdena oavsett om tillsynen bedrivs av länsstyrelsen själv eller om den överläts till kommunen. Ett ökat inflytande för länsstyrelserna är enligt utredningen önskvärd ur flera aspekter. Den kanske viktigaste bedöms vara ett ökat inflytande över uppfyllandet av miljömålet giftfri miljö där länsstyrelserna har en viktig uppgift avseende förorenade områden. Länsstyrelsen ansvarar för prioritering av de förorenade områdena i ett regionalt perspektiv och bör därmed även ges en ökad rådgivning över att dessa områden utreds och åtgärdas.

Vidare anges i länsstyrelsernas regleringsbrev att inslaget av de privatfinansierade åtgärderna ska öka. Förutsättningarna för att uppfylla detta uppdrag förbättras avsevärt om möjligheten till inflytande över tillsynen över de prioriterade områdena förläggs till länsstyrelserna.

En ytterligare aspekt utgörs av den praxis avseende skälighet för åtgärder som framkommit under förra året (2010). Enligt praxis kommer en ansvarig för efterbehandling att behöva ansvara för en mindre del av kostnaderna jämfört med vad som tidigare bedömts som skäligt. Statens utgifter för åtgärder bedöms därmed bli större än vad som tidigare beräknats eftersom den ansvariges andel sannolikt minskar. Detta kan i förlängningen innebära att tillsynen även måste prioriteras med utgångspunkt från de möjligheter till finansiering som ges från staten. En ökad rådgivning över tillsyn över de prioriterade objekten är därmed av stor vikt för att ge en ökad kontroll av statens utgifter avseende delfinansiering av åtgärder.

Utredningen bedömer vidare att det är en grannliga uppgift att göra direkta jämförelser avseende kompetens och resurs mellan länsstyrelser och kommuner. Generellt sett kan dock utredningen konstatera att det på länsstyrelserna finns en väl uppbyggd kompetens för att hantera komplexa och omfattande förorenade områden. Kompetensen har bland annat byggts upp genom de sakanslag för tillsyn som fördelats till länsstyrelserna sedan 2006. Detta bedöms även ha medfört att kompetensnivån är relativt jämnt fördelad på länen. Länsstyrelserna har även god tillgång till juridisk kompetens vilket är en stor fördel vid tillsyn av förorenade områden.

Kommunernas kompetenser och resurser varierar sannolikt mer än länsstyrelsernas. Generellt sett har kommunerna sannolikt en god beredskap för hantering av något mindre komplexa objekt samt den händelsestyrda tillsyn som förekommer till följd av anmälningsärenden och exploatering etc. Utredningen bedömer dock att det sannolikt finns kommuner som prioriterat arbetet med förorenade områden i den utsträckningen att de minst ligger i nivå med en länsstyrelses kompetens och resurser. Förutsättningarna för tillsyn över prioriterade förorenade områden bedöms dock generellt sett vara mer gynnsamma för länsstyrelserna än för många kommuner. Denna bedömning stärks av vad föreningen kommunala miljöchefer anfört avseende ansvarsutredningar. Föreningen menar att kommunerna såväl kompetensmässigt som ekonomiskt sett upplever problem med att kunna utföra ansvarsutredningar och att denna uppgift istället bör läggas på länsstyrelserna. Utredningen

bedömer att ansvarsutredningen är en av de centrala tillsynsinsatserna avseende tillsyn över förorenade områden. Särskilt central bedöms ansvarsutredningen vara i fallen med prioriterade områden som ofta kan ha komplexa ansvarsförhållanden. Ansvarsutredningsmomentet varken bör eller kan kopplas loss från den övriga tillsynen avseende förorenade områden. Skulle förslaget från föreningen kommunala miljöchefer genomföras skulle det i praktiken innebära att det ofta finns en risk för två tillsynsmyndigheter för prioriterade objekt. En myndighet (länsstyrelsen) som initierar ärendet och genomför en ansvarsutredning och en annan (kommunen) som senare ställer krav avseende utredning och åtgärder. Det finns uppenbara risker för att båda skulle behöva agera parallellt under ärendets gång vilket inte är önskvärt. Frånsett ovanstående finns en risk för att länsstyrelsens utredning av ansvaret i ett senare skede kan komma att överprövas av länsstyrelsen, vilket inte heller är önskvärt och kan bedömas som ett tvåinstansjäv.

Sammantaget bedömer utredningen att förslaget ligger i linje med vad regeringen anfört i den tillsynsskrivelse (regeringens skrivelse 2009/10:79) som togs fram under 2009. Enligt denna, som ska vara vägledande vid regelarbete och utveckling av tillsyn, bör kommunerna även i fortsättningen kunna ges ansvar för att utöva tillsyn. För att garantera likvärdighet och rättssäkerhet bör dock staten ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna. Enligt utredningen är det således logiskt att fördela det stora flertalet objekt till kommunerna och de till antalet betydligt färre prioriterade förorenade områden till länsstyrelsen. Det är dock viktigt att möjliggöra överlåtelse av de prioriterade förorenade områdena till de kommuner som uppfyller de kriterier som anges i miljötillsynsförordningens överlåtelseparagrafer. Om förhållanden ändras eller tillsynen inte sköts finns en möjlighet att återta tillsynen. Överlåtelse av prioriterade förorenade områden bör åtföljas av förstärkt tillsynsvägledning. Utredningen bedömer avseende tillsynsvägledning att det är mer önskvärt att de vägledande myndigheterna prioriterar övergripande och samordnad vägledning än vägledning på ärendenivå. Ett exempel på det förra är det utbildningspaket som Naturvårdsverket och länsstyrelserna tagit fram i samverkan och som för närvarande används vid seminarier och vägledning av kommunerna. Vägledning på ärendenivå är givetvis ändå nödvändig men prioriteten bör ligga på den samordnade typen av vägledning.

Utredningen har vidare övervägt behovet av en översättningsnyckel mellan Naturvårdsverkets branschlista för inventering och EBH-listan som fördelar tillsynsansvaret enligt nu lagt förslag, men delar Naturvårdsverkets inställning att en sådan inte ska tas fram. Fördelningen av tillsynsansvaret bedöms med den föreslagna förordningstexten vara så väl definierad att en översättningsnyckel inte är nödvändig. Det finns även en risk för att ändringar i exempelvis Naturvårdsverkets branschlista för inventering då kan ge effekter avseende tillsynsansvaret vilket inte är önskvärt.

Avseende farhågorna om att tillsynsansvaret inte ska kunna fördelas enbart utifrån en misstänkt förorening utan att denna måste bevisas genom provtagningar eller motsvarande först bedömer utredningen att befintlig rättspraxis pekar mot att beviskravet för att kunna tillämpa 10 kap. miljöbalken är relativt lågt. Enligt praxis från miljööverdomstolen (2010-06-08, M 9298-08) kan det räcka med att ett område är inventerat enligt MIFO för att kunna ställa krav mot en ansvarig verksamhetsutövare. Beviskravet för att fördela tillsynen över ett potentiellt förorenat område bedöms vara betydligt lägre. Det är enligt utredningen underförstått att ansvaret fördelas utgående från vilka områden som kan misstänkas vara förorenade inte vilka som konstaterats vara förorenade. I normalfallet bör det enligt utredningen således räcka med att ett område är identifierat som ett potentiell förorenat område för att avgöra tillsynsansvar. Utredningen ser det som orimligt med en annan tolkning

av såväl de nuvarande som de föreslagna bestämmelserna. Utredningen ser således inget behov av att förtydliga detta i förslaget till förordningstext.

Övriga synpunkter har i de fall de bedömts förbättra förslaget även getts tillämpning i det slutliga förslaget. Revideringar till följd av synpunkter framgår under respektive delområdesavsnitt.

4.3 Överlåtelse av operativ tillsyn

4.3.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att reglerna för överlåtelse från länsstyrelse till kommun inte ändras jämfört med nu gällande miljötillsynsförordning.

Utredningen föreslår att det införs en möjlighet att i undantagsfall överlåta operativ tillsyn för 10 kap. miljöbalken från kommun till länsstyrelse. Motsvarande regler som gäller för överlåtelse från länsstyrelse till kommun bör gälla även den omvända överlåtelsen. Utredningen föreslår dock en förenkling genom att det formellt är den kommunala nämnden som ges möjlighet att överlåta tillsynen.

Utredningen föreslår även att kommunerna ges en möjlighet att i undantagsfall överlåta tillsyn över 9 kap. miljöbalken för de fall då det finns en direkt koppling mellan tillsynen över 9 kap. respektive 10 kap. miljöbalken och där överlåtelsen är en förutsättning för en rationell och effektiv tillsyn avseende det förorenade området.

Överlåtelse av tillsyn över 9 kap. miljöbalken från kommun till länsstyrelse i andra fall än ovanstående har inte behandlats inom utredningen.

Utredningen lämnar även ett alternativt förslag (avsnitt 2.2), utan överlåtelse från kommun till länsstyrelse.

4.3.2 Inkomna synpunkter

Naturvårdsverket ser det som oförenligt med övrig reglering i miljötillsynsförordningen att föreslå en möjlighet att överlåta tillsynsansvar för förorenade områden från kommunala nämnder till länsstyrelser.

Länsstyrelserna anser att överlåtelser i första hand bör ske från länsstyrelse till kommun men att den omvända möjligheten bör införas. En sådan möjlighet bör enligt flera län omfatta både tillsyn över 9 kap. och 10 kap. miljöbalken. Man bedömer att detta kan vara en viktig möjlighet om det rör sig om liten kommun eller risk för jäv på grund av kommunens interna organisation.

Även SKL tillstyrker att överlåtelsemöjligheten införs åt båda håll samt att denna möjlighet bör omfatta både tillsyn över 9 kap. och 10 kap. miljöbalken.

4.3.3 Utredningens avvägningar och bedömning

Enligt utredningens bedömning finns det ingen anledning att ändra befintliga regler om överlåtelse från länsstyrelse till kommun.

Ett införande av den omvända möjligheten, dvs. överlåtelse från kommun till länsstyrelse bedöms av utredningen vara ett viktigt komplement till utredningens förslag i övrigt. En sådan överlåtelsemöjlighet bedöms förbättra förutsättningarna för att kunna göra lokala och

regionala anpassningar av tillsynsansvaret för de undantagsfall där andra lösningar inte är möjliga. Ett sådant fall kan exempelvis utgöras av överlåtelse av tillsyn från en liten kommun till en länsstyrelse avseende ett högriskobjekt inom en bransch som i övrigt har bedömts utgöra en låg risk.

Överlåtelsemöjligheten bedöms även ge förbättrade förutsättningar för att undvika att en länsstyrelse behöver ge alltför långtgående vägledning till en kommun. Detta bör undvikas då länsstyrelsen i ett senare skede kan komma att överpröva beslutet. Det kan knappast heller ses som särskilt resurseffektivt att tillsynen i praktiken utövas via en annan myndighet.

Utredningen bedömer därför att kommunerna bör ges en möjlighet att i undantagsfall överlåta operativ tillsyn för 10 kap. miljöbalken till länsstyrelsen. Motsvarande regler som gäller för överlåtelse från länsstyrelse till kommun bör gälla även sådan överlåtelse. Således tas det formella initiativet till överlåtelse från kommun till länsstyrelse av länsstyrelsen. Utredningen bedömer dock att överlåtelsen kan förenklas genom att det formellt är den kommunala nämnden som ges möjlighet att överlåta tillsynen och inte kommunfullmäktige. Ett motiv till den föreslagna förenklingen är att överlåtelsemöjligheten enbart är menad att användas i undantagsfall och enbart omfatta enstaka objekt. Detta i motsats till överlåtelse från länsstyrelse till kommun då det ofta är fråga om överlåtelse av en hel bransch eller motsvarande. Ett ytterligare motiv är att inte försena tillsynsinsatser avseende det aktuella objektet genom en intern kommunal hantering.

Utredningen har vidare noterat att det kan finnas ett behov att kunna överlåta tillsyn över 9 kap. miljöbalken för att åstadkomma en rationell och effektiv hantering av tillsynen över ett förorenat område. Det kan exempelvis vara fråga om ett upplag av gruvavfall där länsstyrelsen har tillsynsansvaret över 10 kap. miljöbalken men där kommunen har tillsynsansvaret över 9 kap. miljöbalken för den pågående miljöfarliga verksamhet som förvaring av gruvavfallet kan utgöra. Det kan även vara fråga om att en pågående anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet orsakat en komplex och omfattande förorening med en hög risk i en kommun med knapphändiga resurser för tillsyn över 10 kap. miljöbalken.

Utredningen bedömer således att kommunen bör ges en möjlighet att i undantagsfall överlåta operativ tillsyn över 9 kap. miljöbalken till länsstyrelsen. Detta för att så långt som möjligt kunna uppnå en effektiv användning av tillsynsmyndigheternas resurser. Resursoptimering av myndigheternas insatser bedöms i förlängningen även ge positiva effekter för verksamhetsutövarna genom en mer rationell handläggning. Möjligheten bör dock enligt utredningen förbehållas de fall då en sammanhållen tillsyn är en förutsättning för att kunna hantera tillsynen avseende det förorenade området.

Överlåtelse av tillsyn över 9 kap. miljöbalken från kommun till länsstyrelse i andra fall än ovanstående, dvs. utan koppling till tillsyn över 10 kap. miljöbalken har inte behandlats inom utredningen. Utredningen överlämnar åt regeringen att avgöra om det är lämpligt att föreslå en allmän överlåtelsemöjlighet avseende tillsynsansvar över 9 kap. miljöbalken. I utredningens förslag till förordning görs dock ingen distinktion med avseende på en allmän möjlighet respektive en möjlighet som beror av kopplingen till förorenade områden. Förslaget kan således användas för en allmän överlåtelsemöjlighet om regeringen finner detta lämpligt.

Utredningen har kommit fram till att det krävs ändringar av 26 kap. miljöbalken för att kunna möjliggöra bestämmelser om rätt för en kommunal nämnd att överlåta tillsyn till länsstyrelsen. Då överlåtelsemöjligheten är ett komplement till utredningens förslag i övrigt,

bedömer utredningen att förslaget till förändrat tillsynsansvar kan genomföras även utan denna möjlighet. Effekten av förslaget blir dock inte lika god utan denna möjlighet, men utredningen bedömer att det är av stor vikt att relativt snabbt kunna införa det förändrade tillsynsansvaret för att inte tappa fart i arbetet med tillsyn över förorenade områden. Utredningen lämnar därför ett alternativt förslag utan överlåtelsemöjligheten (avsnitt 2.2). Enligt utredningens bedömning är då regeringen fri att bedöma när och om överlåtelsemöjligheten ska införas utan att detta påverkar genomförandet av det förändrade tillsynsansvaret i stort. Detsamma gäller enligt utredningen eventuellt införande av en allmän överlåtelsemöjlighet för tillsynsansvaret över 9 kap. miljöbalken.

4.4 Komma överens om fördelning av operativ tillsyn

4.4.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att den möjlighet att komma överens om tillsynsfördelningen som två parallella operativa tillsynsmyndigheter har enligt nu gällande miljötillsynsförordning kompletteras avseende förorenade områden. Kompletteringen innebär en slutpunkt för de fall myndigheterna inte kommer överens, eftersom utredningen föreslår att länsstyrelsen i dessa fall blir operativ tillsynsmyndighet.

4.4.2 Inkomna synpunkter

Naturvårdsverket anser att det är positivt med en tydlig slutpunkt i de fall det finns mer än en tillsynsmyndighet. Verksamhetsutövaren kommer då alltid att kunna ha en myndighet att vända sig till. Länsstyrelserna har fört fram ett antal oklarheter avseende formerna för överenskommelser. Det upplevs exempelvis som oklart om en oenighet om överenskommelse bör bekräftas med beslut från båda parterna. Vidare upplevs det av något län som oklart vad som egentligen avses med att tillsynen fördelas, till exempel om det med fördelning avses att man fördelar tillsynen över hela området till en av myndigheterna eller om man även avser en möjlighet att dela upp ett större område i delområden som i sin tur kan fördelas mellan myndigheterna.

4.4.3 Utredningens avvägningar och bedömning

Utredningen bedömer att det i och för sig kan finnas ett behov av ett förtydligande av hur en oenighet formaliseras. Utredningen ser dock en risk för att reglerna då blir så omständliga att syftet, dvs. en ökad flexibilitet, motverkas. Utredningen ser på ett liknande sätt på den faktiska innebörden och tillämpningen av fördelning av ansvaret. Det finns enligt utredningen motiv för att låta detta vara öppet för myndigheterna i fråga att avgöra. Normalfallet torde vara att man fördelar hela ansvaret på den ena av myndigheterna men utredningen bedömer att det kan finnas situationer där en fördelning av olika delområden eller motsvarande på myndigheterna sinsemellan är en mer fördelaktig lösning. Utredningen föreslår därför att de befintliga reglerna om att komma överens, kvarstår oförändrade, men kompletteras med en slutpunkt för de fall myndigheterna inte kommer överens vid fördelning av tillsynsansvar rörande förorenade områden. Utredningen föreslår att länsstyrelsen då ges tillsynsansvaret för hela det förorenade området. Utredningen bedömer således att det inte finns något behov av att i detalj reglera vad som avses med att fördela den operativa tillsynen.

4.5 Deponier

4.5.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att tillsynsansvaret avseende nedlagda deponier och upplag fördelas till kommunerna om deponin eller upplaget inte kan betraktas som en del av en annan huvudverksamhet. Tillsynen över deponier eller upplag som härrör från en annan miljöfarlig

huvudverksamhet, och där den aktuella verksamheten inte fränhänt sig ansvaret för avfallet, fördelas utifrån ansvaret för huvudverksamheten.

4.5.2 Inkomna synpunkter

Länsstyrelserna anser att nedlagda kommunala deponier bör ligga på kommunernas tillsyn. Huvudmotivet är att dessa utgör ett mycket stort antal objekt samt att riskbilden för dessa objekt fortfarande är oklar. Vidare ses det som logiskt att tillsynen avseende den pågående verksamheten, dvs. den passiva förvaringen av avfallet hålls ihop med tillsynen enligt 10 kap. miljöbalken. Denna tillsyn ligger i normalfallet på kommunerna eftersom dessa deponier ses som miljöfarliga så kallade U-verksamheter. Några länsstyrelser bedömer att tillsynsansvaret rörande deponier som hör till en annan huvudverksamhet är oklart. De specialregleringar som föreslogs i det remitterade förslaget avseende deponier upplevs som krångliga och svåra att förstå.

Naturvårdsverket anser att tillsynen över den pågående verksamheten som deponin i fråga utgör eller kan utgöra även bör styra tillsynsansvaret över föroreningskadan. Verket anser vidare att förslaget avseende deponier inte uppfyller målet att göra en enkel, entydig och ändamålsenlig fördelning av tillsynsansvaret.

4.5.3 Utredningens avvägningar och bedömning

Utredningen konstaterar att det remitterade förslagens formuleringar upplevs som otydliga och svårförståeliga. Flera länsstyrelser anser att deponier är en alldeles för stor och heterogen bransch samt att fördelning till länsstyrelserna strider mot deponeringsförordningen. Några anser att det är otydligt vad som gäller för deponier som hör till en viss verksamhet samt att den särskilda punkten gruvavfall är ologisk i sammanhanget.

Utredningen har till följd av synpunkterna omarbetat förslaget utgående från följande resonemang kring deponierna. Utredningen delar förankringsparternas åsikt att det är logiskt om kommunerna ges tillsynsansvaret över nedlagda deponier enligt principen att så långt som möjligt hålla samman tillsyn över pågående verksamhet och 10 kap. miljöbalken. Eftersom deponierna även efter det att de avslutats och sluttäckts samt att sluttäckningen godkänts ses som pågående miljöfarliga verksamheter med kommunal tillsyn bör tillsynen över förorenade områden härrörande från deponierna ligga på kommunerna. Detta förenklar även formuleringarna i förslaget till förordningstext.

Avseende deponier eller upplag som hör till en annan huvudverksamhet och där avfallsproducenten inte fränhänt sig ansvaret till någon annan fördelas tillsynsansvaret dock utifrån den huvudverksamhet som gett upphov till deponin eller upplaget. Av befintlig praxis från miljööverdomstolen (t.ex. 2008-06-18, M 2599-07) framgår det att en sådan deponi eller upplag är en del av huvudverksamheten och att ansvaret därmed ligger på den som är eller var ansvarig för huvudverksamheten. Bedömningen styrks av Naturvårdsverkets tolkning av nuvarande tillsynsansvar där Naturvårdsverket för fram att tillsynsmyndighet över en nedlagd industrideponi är densamma som över ett förorenat område som härrör från den miljöfarliga verksamheten. Deponin och den miljöfarliga verksamheten ses i detta sammanhang som en och samma verksamhet. Detta oavsett om deponin ligger inom själva verksamhetsområdet eller på ett avstånd därifrån. Frågan om tillsynsansvar för en deponi som härrör från en annan huvudverksamhet har nyligen prövats av Miljööverdomstolen (2010-11-01, M 6105-10). Enligt domskälen har deponeringsverksamheten ett sådant samband med den tillståndspliktiga verksamhet som länsstyrelsen har tillsyn över att länsstyrelsen även är tillsynsmyndighet över deponiverksamheten.

I remissförslaget fanns en skrivning om att den myndighet som har tillsynsansvaret enligt 10 kap. miljöbalken även skulle kunna ställa krav på den pågående förvaringsverksamheten. Utredningen bedömer dock att en sådan skrivning inte är juridiskt hållbar och föreslår istället att överlåtelse av tillsynsansvar från kommun till länsstyrelse nyttjas för de fall där länsstyrelsen har tillsynsansvaret enligt 10 kap. miljöbalken. Då detta ansvar uttömts kan antingen kommunen driva ärendet mot den pågående förvaringen eller överlåta denna tillsyn till länsstyrelsen.

4.6 Exploatering

4.6.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att tillsynsansvaret avseende förorenade områden i exploateringsärenden fördelas efter den myndighet som är ansvarig för tillsynen över det förorenade området. Utredningen föreslår ett undantag avseende civil exploatering av försvarsrelaterade förorenade områden. Undantaget behandlas under avsnitt 4.9 Generalläkarens tillsyn.

För de fall ansvaret är fördelat på mer än en operativ tillsynsmyndighet får dessa komma överens om fördelning ansvaret enligt vad som föreslås i avsnitt 4.4

4.6.2 Inkomna synpunkter

Flera länsstyrelser anser att det remitterade förslaget är otydligt och bör förtydligas. Detta gäller exempelvis vilka åtgärder som egentligen omfattas samt vad som egentligen styr tillsynsansvaret. Avseende det senare menas att det är oklart om ansvaret styrs av exploateringen i sig eller via den verksamhet som orsakat föroreningen.

Något län anser att exploatering bör ses som en egen verksamhet som kommunerna kan hantera alternativt att kommunerna ska kunna ta över.

4.6.3 Utredningens avvägningar och bedömning

Utredningen bedömer att den myndighet som har bäst möjlighet att utöva en god tillsyn avseende exploatering av ett förorenat område också är den myndighet som har ansvaret för området i sig. Denna ståndpunkt är analog med Naturvårdsverkets nuvarande tolkning av tillsynsansvaret vid exploatering. Naturvårdsverket anser att tillsynsmyndighet för förorenade områden vid exploatering bör bedömas som vid vilka andra förorenade områden som helst. Det är alltså föroreningens ursprung som är avgörande vid bedömningen av tillsynsmyndighet. Utredningen föreslår att detta förtydligas genom ändring av anmälningsplikten enligt 28 § förordning (1998:899) miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Utredningen har vidare reviderat och förtydligat förslaget avseende exploatering. Frånsett specialfallet med föroreningar som orsakats av försvaret eller motsvarande fördelas ansvaret genom det förtydligande av anmälningsplikten som utredningen föreslår enligt 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Se ytterligare kommentarer i avsnitt 4.1.1.

4.7 Blandförorenade områden

4.7.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att tillsynsansvaret över ett förorenat område som orsakats av mer än en verksamhet fördelas efter den myndighet som är ansvarig för tillsynen över de verksamheter som orsakat föroreningen. För de fall ansvaret då blir fördelat på fler än en operativ

tillsynsmyndighet får dessa komma överens om fördelningen av ansvaret enligt vad som föreslås i avsnitt 4.4.

4.7.2 Inkomna synpunkter

Några länsstyrelser bedömer att förslaget avseende blandförorenade områden är oklart. Man frågar sig exempelvis hur ett sådant område definieras. Naturvårdsverket anser att det finns en överhängande risk för en överreglering.

4.7.3 Utredningens avvägningar och bedömning

Utredningen har reviderat och förenklat förslaget avseende blandförorenade områden. Viss oklarhet kommer sannolikt fortfarande att finnas avseende den exakta definitionen av ett blandförorenat område, men utredningen ser återigen vinsterna i flexibiliteten som viktigare än en detaljreglering. Enligt utredningen utgörs ett blandförorenat område av en sammanhängande förening där fler än en verksamhet bidragit till denna förening. I sin enklaste form utgörs föreningen av olika typer av förorenande ämnen i exempelvis sediment eller mark. Blandföreningar bedöms dock förekomma i flera olika varianter och grader av föroreningsgemenskap vilket ger ytterligare stöd för att inte detaljreglera detta. Den springande punkten är dock huruvida det förorenade området orsakats av fler än en verksamhet eller inte. Om fler än en tillsynsmyndighet är operativ får de komma överens om fördelningen enligt avsnitt 4.4.

4.8 Pågående verksamhet

4.8.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att tillsynsansvaret för ett förorenat område som härrör från en pågående miljöfarlig verksamhet eller miljöfarlig process fördelas enligt bilagan till förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Om verksamheten eller processen är i drift vid förslagets ikraftträdande eller därefter föreslås tillsynsansvaret att även efter nedläggning eller avslutande kvarstå på den myndighet som hade tillsynen över den pågående verksamheten oavsett att verksamheten senare avslutats.

Om föreningen härrör från en miljöfarlig process eller del av verksamheten som avslutats eller lagts ned före ikraftträdande av utredningens föreslagna ändring av tillsynsansvaret fördelas ansvaret dock som om verksamheten var nedlagd.

4.8.2 Inkomna synpunkter

Samtliga förankringsparter anser att det är en bra grundprincip att den pågående verksamheten styr tillsynen enligt 10 kap. miljöbalken. Flera länsstyrelser anser att det även är en bra princip att ansvaret kvarstår vid nedläggning. Vissa oklarheter upplevs med de formuleringar som förekommer i remissversionen av förslaget exempelvis avseende vilken tidpunkt som gäller för regeln om att tillsynsansvaret kvarstår efter nedläggning. Några län menar att det kan uppstå oklarheter runt detta i framtiden men framhåller samtidigt att detta bör kunna lösas med god dokumentation i Miljöreda och EBH-stödet. Vidare påpekas det att formuleringen om nedlagd del av verksamhet eller avslutad process riskerar att orsaka två operativa tillsynsmyndigheter.

SKL avstyrker de delar av förslaget som går emot en sammanhållen tillsyn. Naturvårdsverket anser att tanken att samordna tillsynen över den pågående verksamheten och tillhörande förening är bra men är tveksamma till att ansvaret ska kvarstå efter nedläggning. Verket ser det som mer rimligt att tillsynen över det förorenade området fördelas om då verksamheten

avslutas och eventuella efterbehandlingsåtgärder har utförts i anknytning därtill. Det fortsatta tillsynsansvaret får sedan bestämmas enligt huvudregeln för tillsynsansvar för nedlagda verksamheter.

4.8.3 Utredningens avvägningar och bedömning

Grundprinciperna uppfattas som bra men det fanns oklarheter i remissversionen av förslaget avseende vilken tidpunkt som gäller för regeln om att tillsynsansvaret kvarstår efter nedläggning. Utredningen bedömer att regeln bör inträda då ändringsförslaget träder i kraft. Utredningen är medveten om risken för att oklarheter uppstår i framtiden, men bedömer att om en översyn av ansvaret genomförs inför ikraftträdandet samt denna översyn dokumenteras i EBH-stödet eller motsvarande finns det goda förutsättningar för att tillsynsansvaret ska framstå som tydligt även framgent.

Utredningen anser att det är av stor vikt att skapa incitament för att den myndighet som innehar tillsynsansvaret över en pågående verksamhet också driver frågan om utredning och åtgärdande av eventuella föroreningar integrerat med den övriga miljötillsynen. Genom att reglera att ansvaret kvarstår även efter nedläggning motverkas enligt utredningen risken för att tillsynen avseende 10 kap. miljöbalken eftersätts under drifttiden.

Utredningen ser det som viktigt att hålla samman tillsynen, men anser att det avseende vissa fall bedöms som mer ändamålsenligt att låta en nedlagd del eller avslutad process styra ansvaret hellre än den fortfarande pågående verksamheten. Detta utgörs av fall där den nu pågående verksamheten har mycket lite eller inget gemensamt med den verksamhet eller process som orsakat föroreningen. Det är enligt utredningen då mer lämpligt att fördela ansvaret utifrån det förorenade områdets risk hellre än ansvaret över den pågående verksamheten. Just för dessa fall, som inte bedöms utgöra någon avgörande andel av de förorenade områdena, är risken för att två tillsynsmyndigheter samtidigt är operativa relativt stor. Den uppkomna situationen kan då anpassas till de aktuella förhållandena genom överenskommelse eller överlåtelse av tillsynsansvar mellan myndigheterna.

4.9 Generalläkarens tillsyn

4.9.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att Generalläkarens tillsynsansvar förtydligas avseende 10 kap. miljöbalken. Utredningen föreslår vidare att tillsynen avseende vidtagande av en enligt 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd anmälningspliktig åtgärd och där åtgärden vidtas av en civil verksamhet eller individ fördelas till kommunen.

4.9.2 Inkomna synpunkter

Generalläkaren anser likt länsstyrelserna och Naturvårdsverket att det är positivt med ett förtydligande av ansvaret. Särskilt positivt ser Generalläkaren på förslaget att tillsynen avseende vidtagande av en enligt 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd anmälningspliktig åtgärd och där åtgärden vidtas av en civil verksamhet eller individ fördelas till kommunen. Detta eftersom Generalläkaren anser sig sakna rättslig möjlighet att rikta krav mot andra än försvarets verksamheter.

4.9.3 Utredningens avvägningar och bedömning

Utredningen har enbart förtydligat att det är tillsynen över själva åtgärden som vidtas som fördelas till kommunens tillsyn. Ansvaret för tillsynen över det förorenade området som sådant kvarstår på Generalläkaren.

4.10 Miljöriskområden

4.10.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att tillsynsansvaret för miljöriskområden fördelas till länsstyrelsen.

4.10.2 Inkomna synpunkter

Länsstyrelserna anser att det är positivt att den som beslutar om ett miljöriskområde även har tillsynen över området. Generalläkaren anser att tillsynen över ett miljöriskområde där försvaret orsakat föroreningen bör fördelas till Generalläkaren.

4.10.3 Utredningens avvägningar och bedömning

Utredningen ser det som logiskt att tillsynsansvaret fördelas till den som beslutar om området. Detta är analogt med hur fördelningen av tillsyn över exempelvis vattenskyddsområden. Det är enbart länsstyrelsen som har mandat att besluta om miljöriskområden och länsstyrelsen blir därmed även tillsynsmyndighet enligt utredningens förslag. Då beslutet riktas mot en fastighetsägare eller sakägare och inte nödvändigtvis mot den som orsakat föroreningen behöver ingen hänsyn tas till huruvida försvaret orsakat föroreningen och utredningen har därför lämnat Generalläkarens synpunkt utan åtgärd.

4.11 Anmälningssplikt för åtgärder

4.11.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd förtydligas så att även andra åtgärder än avhjälpandeåtgärder omfattas av anmälningssplikt och så att övertäckande åtgärder eller motsvarande som avsevärt försvårar framtida avhjälpande också omfattas av anmälningssplikten. Utredningen föreslår även att 28 § förtydligas avseende att anmälan ska inlämnas till den myndighet som har tillsynsansvaret över det förorenade området inom vilket åtgärden avses vidtas.

4.11.2 Inkomna synpunkter

Ett övervägande antal av länsstyrelserna liksom Naturvårdsverket och SKL anser att ett förtydligande behövs samt att föreslagen ändring är bra och ökar tydligheten. Flera länsstyrelser bedömer att antalet anmälningsärenden kommer att öka vilket är positivt eftersom att myndigheterna då kommer in tidigt i processen. Detta kommer dock leda till ökad resursåtgång. Man anser vidare att det bör finnas en skiljelinje mellan mindre ingrepp och ingrepp som faktiskt påverkar föroreningen. Det har även föreslagits ett konkret tillägg avseende att utvidga anmälningssplikten till att omfatta åtgärder som genom övertäckning eller motsvarande kan försvåra en framtida avhjälpandeåtgärd.

4.11.3 Utredningens avvägningar och bedömning

Ett förtydligande av anmälningssplikten är nödvändig och tolkningen av att föroreningsskadan styr tillsynsansvaret är analog med Naturvårdsverkets nuvarande tolkning av tillsynsansvaret. Utredningen bedömer att förslaget om ett tillägg för att omfatta åtgärder som genom övertäckning eller motsvarande kan försvåra en framtida avhjälpandeåtgärd är relevant och bör genomföras. Utredningen har dock lagt till att framtida avhjälpandeåtgärder avsevärt ska försvåras för att undvika att alla övertäckningsåtgärder eller motsvarande ska omfattas av anmälningssplikten. Avseende övriga åtgärder finns redan en skiljelinje då en åtgärd ska utgöra mer än en ringa risk för ökad spridning eller exponering av föroreningen för att omfattas av anmälningssplikten.

4.12 Tillsyn och övriga myndighetsuppgifter då efterbehandlingsansvarig saknas

4.12.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår avseende förorenade områden där det saknas efterbehandlingsansvarig att ansvar för andra myndighetsuppgifter än operativ tillsyn inte regleras ytterligare. Myndighetsuppgiften att driva fram åtgärder via statliga bidrag bedöms främst ligga på länsstyrelserna genom länsstyrelsernas ansvar för att regionalt prioritera förorenade områden. Visst ansvar bör även ligga på kommunerna genom kommunernas lokala ansvar för miljö och hälsa i allmänhet.

Avseende tillsynsansvar för åtgärder som vidtas inom ett förorenat område där det saknas efterbehandlingsansvarig bör detta fördelas på samma sätt som utredningen föreslår avseende områden med efterbehandlingsansvarig. Detsamma gäller tillsynsansvar vid ett eventuellt senare efterbehandlingsansvar som uppstår genom någons vidtagande av åtgärder eller genom en fastighetsöverlåtelse.

4.12.2 Inkomna synpunkter

Naturvårdsverket ser ett behov av att utredningen utvecklar frågeställningar kring vad som är operativ tillsyn över respektive annat myndighetsarbete som rör förorenade områden. Operativ tillsyn utövas alltid enligt 3 § miljötillsynsförordningen gentemot en verksamhetsutövare eller någon som vidtar en åtgärd. Fördelningen av ansvar i 2 kap. miljötillsynsförordningen rör operativ tillsyn där det finns ett utpekad ansvar för det förorenade området och där tillsynsmyndigheten kan debitera en tillsynsavgift. När det gäller arbetet med förorenade områden kompliceras det av att det många gånger inte finns någon verksamhetsutövare som har något ansvar. Fördelningen av sådana arbetsuppgifter kan därför enligt Naturvårdsverket inte vara kopplad till 2 kap. miljötillsynsförordningen. Hur fördelningen av detta arbete ska göras är idag oklart.

4.12.3 Utredningens avvägningar och bedömning

Enligt utredningen har sannolikt detta inte varit ett stort problemområde i praktiken men som Naturvårdsverket påpekar är definitionen av operativ tillsyn tydlig i miljötillsynsförordningen. Enligt definitionen är operativ tillsyn, tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtar eller har vidtagit en åtgärd. Det krävs således att det finns någon att utöva tillsyn mot.

Som utredningen ser det fördelas tillsynen över förorenade områden till ett tillsynsobjekt i enlighet med definitionen i miljötillsynsförordningen, dvs. ett område som är eller ska vara föremål för tillsyn. I likhet med den operativa tillsynen över andra områden som exempelvis en nationalpark finns det således ett tillsynsobjekt oavsett om det finns någon att utöva den operativa tillsynen mot. Den operativa tillsynen kan inte utövas gentemot själva tillsynsobjektet utan mot någon som avser eller är skyldig att vidta någon åtgärd eller har vidtagit någon åtgärd eller bedrivit någon verksamhet som påverkat området. Oavsett om förutsättningarna för den operativa tillsynen är uppfyllda eller inte så är ändå tillsynsansvaret redan fördelat och träder då in så snart förutsättningarna uppfylls av en eller annan anledning.

I fallet med förorenade områden där det finns någon som är ansvarig för att utreda eller vidta åtgärder antingen genom ett verksamhetsutövaransvar eller genom ett sekundärt fastighetsägaransvar finns det också någon att rikta krav emot. I de fall där det inte finns

någon ansvarig part anser utredningen att tillsynsansvaret får anses som vilande fram till dess att någon riktat tillsynen mot uppkommer. Detta exempelvis genom att den aktuella fastigheten överläts och ett fastighetsägaransvar uppstår eller genom att någon vill exploatera fastigheten. I samma stund som denne någon avser att vidta en åtgärd eller är ansvarig eller skyldig att vidta någon åtgärd är även förutsättningarna för den operativa tillsynen uppfyllda.

Detsamma gäller för de fall där skadan ges statsbidrag för utredningar och åtgärder. Den operativa tillsynen riktar sig då mot den huvudman som tagit på sig att utföra åtgärderna. Tillsynen inskränker sig dock i dessa fall till den verksamhet som själva utredningen och åtgärderna utgör. Tillsynskrav avseende åtgärds mål och ambitionsnivå är inte möjliga att ställa i en sådan situation. Den operativa tillsynen är således i dessa fall helt begränsad till själva utredningen eller åtgärdens genomförande.

Avseende frågan om vem som är ansvarig för att driva bidragsobjekten till utredning och åtgärd ser utredningen det som att såväl länsstyrelsen som kommunen har detta ansvar. Länsstyrelsen är ansvarig för att göra de regionala prioriteringarna av förorenade områden och som utredningen ser det innebär prioriteringsansvaret även ett inbyggt ansvar för att se till att något händer med de prioriterade objekten, dvs. driva på frågan om att det blir ett bidragsobjekt. Även kommunen kan i praktiken driva på denna fråga ur aspekten att kommunen har ett allmänt ansvar för den egna kommunens miljö och invånarnas hälsa i stort.

Den senare frågan om ansvar för att driva på områden eller skador utan ansvar så att dessa blir till bidragsobjekt kan säkerligen förtydligas via regleringsbrev eller på annat sätt uttryckas från centralt håll. Utredningen ställer sig dock frågande till om det är nödvändigt eller ens önskvärt att förtydliga denna uppgift mer än den redan är. Inget tyder på att oklarheter kring denna fråga lett till någon form av problem hittills.

5 Övergripande bedömning av konsekvenser

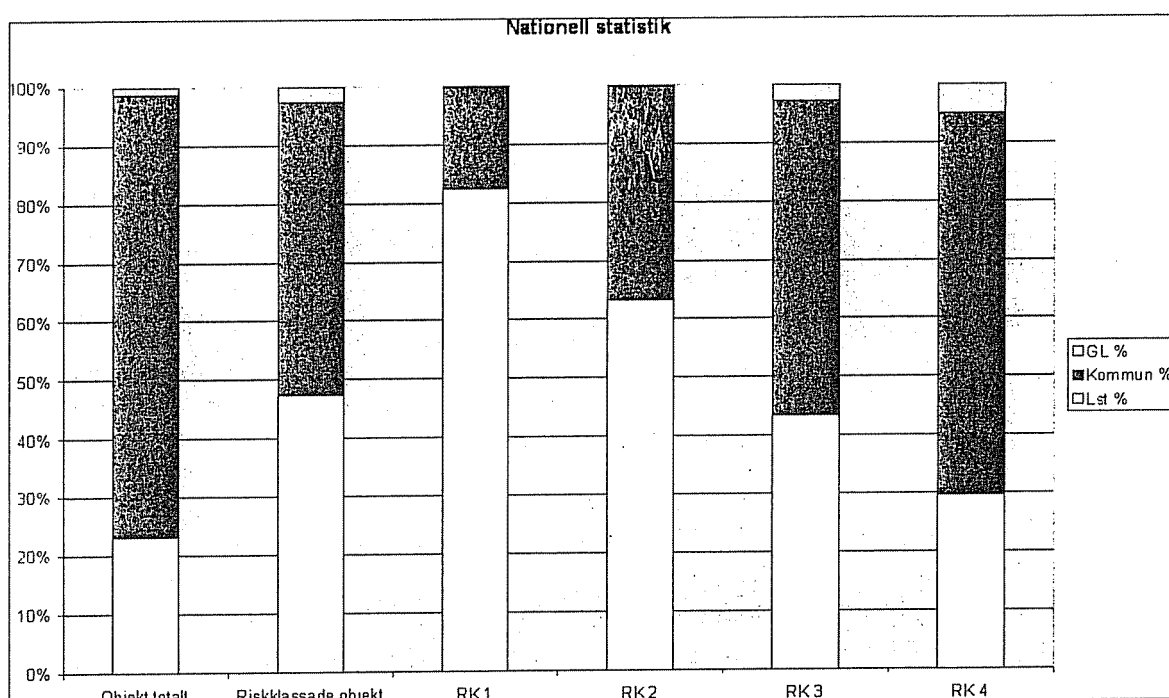
Konsekvensbedömningen redovisas som en övergripande genomlysning av identifierade konsekvenser av ett införande av förslaget. Utredningen är medveten om att bedömningen inte innebär en fullständig analys av konsekvenserna i den meningen att olika alternativ tydligt kan vägas mot varandra utgående från väl beskrivna konsekvenser. En orsak till att det inte går att göra en mer detaljerad analys är att det i nuläget till stor del saknas tillförlitliga uppgifter om korrekt tillsynsmyndighet. Detta beror i sin tur delvis på att ansvaret i nuläget är otydligt. Den andra viktiga orsaken är att det är svårt att förutse i vilken grad överlåtelse av tillsyn till kommunerna kommer att ske.

5.1 Konsekvenser avseende fördelning av tillsynsobjekt

I den nationella databasen för förorenade områden (EBH-stödet) saknas uppgift om tillsynsmyndighet för den övervägande delen av objekten. Jämförelser mellan ett nollalternativ och utredningens förslag baserat på uppgifter ur EBH-stödet bedöms därmed som mycket osäkra. Däremot kan dessa uppgifter användas för att beskriva ansvarsfördelningen efter genomförande av förslaget. Enligt de uppgifter som finns i EBH-stödet resulterar den föreslagna fördelningen i att länsstyrelserna totalt sett ges ansvar för ca 17 000 potentiellt förorenade områden medan kommunerna ges ansvar för ca 57 000 potentiellt förorenade områden. Den stora mängden av objekt fördelas således till kommunerna medan fördelningen avseende de högsta riskklasserna är den omvända. För riskklasserna 1 och 2 som totalt uppgår till ca 5 600 objekt fördelas ca 3 600 till länsstyrelserna och ca 2 000 objekt till kommunerna. För de lägre riskklasserna 3 och 4 som totalt uppgår till ca 10 300 objekt fördelas ca 4 000 objekt till länsstyrelserna och ca 6 300

objekt till kommunerna. De ca 60 000 objekt som ännu inte riskklassats bedöms i mycket stor utsträckning vara objekt som antingen inte kommer att riskklassas alls eller kommer att erhålla en av de lägre riskklasserna. Regionala skillnader kan förekomma men generellt sett har objekt med en sannolikt hög risk (riskklass 1 eller 2) redan inventerats och riskklassats.

Baserat på uppgifterna ur EBH-stödet kan man sannolikt bara dra slutsatsen att den relativa fördelningen förskjuts mot en större andel högriskobjekt för länsstyrelserna. Avseende det totala antalet objekt är det inte möjligt att dra några andra slutsatser än att fördelningen enligt utredningens förslag sannolikt blir tydligare för såväl myndigheterna som verksamhetsutövarna. Den relativa fördelningen åskådliggörs i figuren "Fördelning av tillsynsansvar".



Fördelning av tillsynsansvar

För att kunna göra en jämförelse av situationen före respektive efter en ändring har utredningen utgått från länsstyrelsernas prioriteringslistor. Objekten på dessa listor utgör de mest prioriterade objekten i respektive län. I prioriteringslistorna anges även tillsynsmyndighet och utredningen bedömer det som troligt att denna uppgift har en god kvalitet. Normalt uppges ca 30 objekt per län men vissa län har uppgett fler objekt. För att så långt möjligt undvika en regional snedfördelning har antalet i utdraget begränsats till 30 objekt per län. Det bör även noteras att uppgifterna är hämtade från 2009 och kan således ha reviderats sedan dess. I stora drag bör uppgifterna dock överensstämma med nuvarande uppgifter. Då Generalläkarens objekt räknats bort återstår drygt 600 objekt totalt sett. Av dessa fördelas i nuläget ca 250 av dessa till länsstyrelserna och således resterande ca 350 till kommunerna. Om utredningens förslag genomförs kommer fördelningen istället att vara ca 500 objekt med länsstyrelsens ansvar och ca 100 med kommunens ansvar. Förslaget innebär således att antalet objekt ökar väsentligt för länsstyrelserna, från nuvarande ca 40 % till 80 %. Det bör dock observeras att ingen hänsyn tagits till om den nuvarande fördelningen beror av att tillsynen delegerats samt i vilken grad det rör sig om pågående verksamheter där tillsynen kommer att fördelas med utgångspunkt från bilagan till förordning (1998:899) om miljöfarlig

verksamhet och hälsoskydd. På grund av detta kan således fördelningen i praktiken bli något annorlunda.

Ytterligare en jämförelse har gjorts mot de översta 10 objekten på prioriteringslistorna. Dessa 10 är att betrakta som de allra värsta objekten i respektive län och uppgifterna för dessa bedöms som relativt säkra. Då Generalläkarens objekt räknats bort återstår 208 objekt nationellt sett. Av dessa fördelas i nuläget 92 till länsstyrelserna och således resterande 116 till kommunerna. Om utredningens förslag genomförs kommer fördelningen istället att vara 174 objekt med länsstyrelsens ansvar och 34 med kommunens ansvar. Förslaget innebär således att antalet objekt av de 10 översta objekten på prioriteringslistorna ökar väsentligt för länsstyrelserna, från nuvarande 44 % till 84 %. Även här gäller dock att ingen hänsyn tagits till om den nuvarande fördelningen beror av att tillsynen delegerats samt i vilken grad det rör sig om pågående verksamheter. Ytterligare en osäkerhet utgörs av de objekt som ingår i branscherna industrideponi, sediment och övrigt. Avseende dessa objekt finns inte möjlighet att enkelt och entydigt fördela tillsynsansvaret via en branschlista, eftersom ansvaret för dessa fördelas via den huvudverksamhet som gett upphov till objektet. Det har inte varit möjligt att inom utredningen bedöma eventuell ändring av tillsynsansvar för dessa objekt. Sannolikt hör dock högt prioriterade objekt av denna typ till huvudverksamheter av en prioriterad typ och kommer i stor utsträckning att fördelas till länsstyrelsen.

Det bör dock hållas i minnet att den ovan beskrivna fördelningen enbart anger vilken myndighet som ges rådighet över den tillsyn som ska bedrivas. I utredningens utgångspunkter anges tydligt att länsstyrelsernas ökade inflytande inte innebär att länsstyrelserna också själva ska bedriva den faktiska tillsynen på alla de aktuella objekten.

Därav följer bedömningens andra stora osäkerhetsfaktor som utgörs av i vilken grad överlåtelse från länsstyrelse till kommun kommer att ske. Denna faktor kommer att bero av kommunernas vilja, resurs och kompetens för att överta tillsyn över prioriterade objekt. Denna kan i sin tur delvis komma att bero av omfattning och inriktning av länsstyrelsernas tillsynsvägledning. Sannolikt kommer dock kommunernas storlek att vara den övervägande påverkansfaktorn. Eventuell överlåtelse från kommun till länsstyrelse bedöms inte påverka i någon större utsträckning då denna möjlighet är avsedd för att i undantagsfall göra lokala anpassningar av tillsynsansvaret.

Vid den inledande förankringen under hösten 2010 bedömde flera länsstyrelser att ett troligt scenario är att kommuner med goda förutsättningar för EBH-tillsyn i många fall kan behålla tillsynsansvaret genom överlåtelse. Denna bedömning stärks genom synpunkter som inkommit under slutliga förankringen. Exempelvis gör Göteborgs stad bedömningen att det ändrade tillsynsansvaret i praktiken knappast kommer att göra någon större skillnad avseende deras tillsyn över förorenade områden. De förutsätter att de efter en översyn kommer att ha ungefär samma tillsynsfördelning som idag. Denna bedömning delas av Länsstyrelsen i Västra Götaland som är Göteborgs "medpart" avseende den operativa tillsynen. Detta är helt i linje med utredningens tankegångar om att länsstyrelsen ges en ökad rådighet över tillsynen över de prioriterade förorenade områdena och att kommuner med resurser och uppbyggd kompetens i relativt stor utsträckning kommer att ta över tillsynen.

5.2 Konsekvenser avseende övergripande uppdrag och ansvar

Förslagets inriktning mot att i första hand tilldela länsstyrelserna de områden som uppvisar störst risk bedöms inte stå i konflikt med hur man ser på övrig tillsyn avseende miljöfarlig verksamhet. Skillnaden är att den föreslagna fördelningen tar sikte på risken med föroreningarna och inte andra faktorer som buller och luftutsläpp etc.

Utöver analogin med fördelning av ansvar för miljöfarlig verksamhet finns andra viktiga motiv till att främst fördela de prioriterade områdena till länsstyrelserna. Ett ökat inflytande för länsstyrelserna är enligt utredningen önskvärd ur flera olika aspekter. Den kanske viktigaste bedöms vara inflytandet över att uppfylla miljömålet giftfri miljö där länsstyrelserna har en viktig uppgift avseende förorenade områden. Länsstyrelsen ansvarar för prioritering av de förorenade områdena i ett regionalt perspektiv och bör därmed även ges en rådighet över att tillse att dessa områden utreds och åtgärdas. Enligt miljömålsuppföljningen bedöms delmålet om att senast till 2050 ha löst problemet med förorenade områden som möjligt att uppnå endast om förorenade områden efterbehandlas i högre takt än i dag. Vidare anger regeringen i länsstyrelsernas regleringsbrev att inslaget av de privatfinansierade åtgärderna ska öka. Förutsättningarna för att uppfylla detta uppdrag förbättras avsevärt om rådigheten över tillsynen över de prioriterade områdena förläggs till länsstyrelserna. En ytterligare aspekt utgörs av den praxis från miljööverdomstolen (t.ex. 2010-06-23, M 5664-09) avseende skälighet för åtgärder som framkommit under 2010. Enligt praxis kommer en ansvarig för efterbehandling att behöva stå för en mindre del av kostnaderna jämfört med vad som tidigare bedömts som skäligt av tillsynsmyndigheterna och Naturvårdsverket. Statens utgifter för åtgärder bedöms därmed bli större än tidigare beräknat eftersom den ansvariges andel sannolikt minskar. Detta kan i förlängningen innebära att tillsynen även måste prioriteras med utgångspunkt från de möjligheter till finansiering som ges från staten. Möjlighet till ett ökat inflytande över de prioriterade objekten är därmed av stor vikt för att ge en ökad kontroll av statens utgifter avseende delfinansiering av åtgärder. Samtliga ovanstående motiv bedöms vara starkt bidragande förutsättningar för att öka takten avseende åtgärdandet av de prioriterade förorenade områdena.

Den ökade rådigheten bedöms även ge bättre förutsättningar för en god tillsynsvägledning avseende prioriterade objekt. Vägledningen bör ju, som den övriga tillsynen, främst inriktas mot de prioriterade objekten och då länsstyrelserna själva ges ansvaret för i princip samtliga aktuella högriskbranscher kommer dessa att kunna upprätthålla en god kompetens inom branscherna. Detta ger goda förutsättningar för en fungerande tillsynsvägledning för de objekt som överlåtits.

Länsstyrelserna har enligt vattenmyndigheternas åtgärdsprogram även ansvar för att i sitt arbete med att åtgärda föroreningsskadade mark- och vattenområden, särskilt prioritera de områden som läcker prioriterade ämnen eller särskilt prioriterade ämnen, till de vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status. Även om det inte nödvändigtvis finns en direkt koppling mellan de prioriterade förorenade områden och de områden som läcker prioriterade eller särskilt prioriterade ämnen är det sannolikt att det ofta kan vara fråga om samma områden. Detta kan därför bedömas som ett stärkande motiv till att fördela ansvaret över prioriterade förorenade områden till länsstyrelserna. Det bör noteras att kommunerna har ett liknande ansvar. Kopplingen till prioriterade områden och ämnen bedöms dock inte vara fullt lika stark som avseende länsstyrelsens ansvar.

5.3 Konsekvenser avseende länsstyrelsernas resursbehov

Utredningen konstaterar här kortfattat att det krävs resursförstärkningar för att öka åtgärdstakten oavsett om åtgärderna sker via statlig finansiering eller via tillsynskrav. Under utredningens förankring med länsstyrelserna har dessa framfört att det krävs ett resurstillskott oavsett om tillsynsansvaret förändras eller inte. Länsstyrelsernas uppskattade resursbehov med anledning av utredningens förslag varierar; men uppgår överslagsmässigt till 1-2 tjänster per länsstyrelse. I de större länen är resursbehovet större. Vid den slutliga förankringen har många län pekat på att det initialt kommer att krävas särskilda resurser för att hantera administration mm kring den föreslagna översynen av befintliga överlåtelse och det framtida tillsynsansvaret (se avsnitt 5.2).

Utredningen delar länsstyrelsernas bedömning att en resursförstärkning är en viktig förutsättning för att öka åtgärdstakten samt att det sannolikt kommer att krävas särskilda resurser för att kunna genomföra en bra översyn. Utredningen har identifierat ett antal möjliga former för resursförstärkning. Dessa utgörs av förstärkta sakanslag, förstärkta förvaltningsanslag samt återföring av tillsynsavgifter. Utredningen utvecklar resursfrågan och de olika formerna för förstärkning under avsnitt 3.3.

5.4 Slutsatser av konsekvensbedömning

Utredningens sammanfattande slutsats av bedömningen är att förslaget totalt sett innebär en förbättring avseende enkelhet, tydlighet och ändamålsenlighet. Det slutliga resultatet av förslaget är som tidigare nämnts svårt att förutse. Utredningen har dock identifierat några förutsättningar för att uppnå önskad effekt av förslaget. Förutsättningarna beskrivs närmare under avsnitt 3 men nämns här kortfattat.

Den viktigaste förutsättningen är att omfördela eller tillskapa tillräckliga resurser för länsstyrelserna för att kunna möta den ökning av andelen prioriterade objekt som blir en följd av förslaget. En annan särskilt viktig förutsättning är behovet av att genomföra en översyn av befintliga överlåtelsebeslut samt det framtida tillsynsansvaret enligt utredningens förslag till ny fördelning. Översynens genomförande bedöms bli särskilt avgörande för hur tillsynsfördelningen enligt förslaget faller ut i praktiken. En väl genomförd översyn bedöms resultera i att "rätt" tillsynsmyndighet ges ansvar för "rätt" områden. Med detta menas att större kommuner generellt sett kan överta tillsyn över många prioriterade objekt medan länsstyrelserna generellt sett i större utsträckning behåller tillsynen över prioriterade objekt i mindre kommuner. I praktiken finns det givetvis även mindre och mellanstora kommuner som har goda förutsättningar för tillsyn över prioriterade objekt. Detta får dock översynen visa. En väl genomförd översyn bedöms således medföra att överlåtelsegraden hamnar på en rimlig nivå. Ytterligare förutsättningar är tillgång till olika verktyg för tillsynsarbetet, bland dessa kan tillgång till EBH-stödet samt en tillräcklig tillsynsvägledning nämnas särskilt.

De slutliga konsekvenserna av förslaget jämfört med ett noll-alternativ beror således på flera faktorer som ligger utanför utredningens kontroll. Utredningen drar dock slutsatsen att förslaget till förändrat tillsynsansvar leder till en tydligare och enklare fördelning oavsett om dessa faktorer uppfylls. Den faktiska effekten i form av ökade möjligheter att uppfylla miljömålet giftfri miljö genom en väsentlig ökning av åtgärdstakten kommer sannolikt till stor del att bero av huruvida länsstyrelserna ges ökade resurser. Även övriga faktorer som genomförande och utfall av översyn samt graden av överlåtelse kommer att påverka förslagets slutliga effekter.

Utdrag ur regeringsbeslut (Fi2010/3412) om ändring av länsstyrelsernas regleringsbrev för 2010

46B. Ansvar för tillsyn över förorenade områden fördelas i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Gränsdragningen mellan tillsynsmyndigheternas olika ansvarsområden skapar i vissa fall tolkningsproblem, vilket försvårar och fördröjer tillsynsarbetet. En översyn av bestämmelserna om ansvarig tillsynsmyndighet för avhjälpande av miljöskador behöver göras (prop. 2008/09:217 Miljöbalkens försäkringar och avhjälpande av förorenade områden).

Länsstyrelsen i Västra Götalands län ska ge förslag till hur fördelningen av tillsynsansvaret kan göras enkelt, entydigt och ändamålsenligt. Länsstyrelsen ska under arbetets gång söka en bred förankring genom att inhämta synpunkter från övriga länsstyrelser och Naturvårdsverket. Länsstyrelsen i Västra Götalands län ska redovisa uppdraget till regeringen (Miljödepartementet) senast den 31 mars 2011.

Uppdragsbeskrivning för regeringsuppdrag om utredning av tillsynsansvar för förorenade områden

1 Bakgrund

Tillsynsansvaret för förorenings-skador regleras i tillsynsförordningens bilaga punkterna B5, B5a samt C. Bestämmelserna i tillsynsförordningen bygger på att nuvarande prövningsnivå för den miljöfarliga verksamheten som gett upphov till föroreningarna avgör vem som är tillsynsmyndighet. Prövningsnivån är dock anpassad till de förhållanden som råder i dagens läge och inte till vad som var normalt tidigare. En bransch som exempelvis träimpregnering är numer reglerad via särskilda föreskrifter och har därmed prioriterats ned till en anmälningspliktig nivå. Historiskt sett så har branschen inte varit reglerad via generella föreskrifter och var tidigare tillståndspliktig. Dagens typiska verksamhet och prövningsnivå speglar således inte risken med de föroreningar som har uppkommit tidigare. Detta kan innebära att man underskattar riskerna med vissa branscher och att tillsynen över förorenings-skadorna styrs av faktorer som inte var aktuella då skadorna uppkom.

Dagens prövningsnivå beror i flera fall av omfattning av produktion eller kemikalieanvändning vilket kan leda till att det uppstår en otydlighet avseende tillsynsansvaret för nedlagda verksamheter eftersom det för sådana verksamheter ofta saknas sådana uppgifter.

Vidare är nedläggningstidpunkten idag styrande för fördelning av tillsynsansvaret, tillsynsansvaret för verksamheter nedlagda före 1 juli 1969 är fördelat till kommunerna. Med beaktande av att många allvarliga förorenings-skador orsakats av verksamheter som lagts ned före det aktuella datumet kan detta innebära att många områden med stora risker och hög grad av komplexitet fördelas till kommunal tillsyn.

De oklarheter och eventuella riskunderskattning som redogörs för enligt ovanstående kan orsaka ett onödigt försvårande av det så kallade tillsynsspåret. Tillsynsspåret utgörs av den tillsyn som syftar till att åstadkomma ett avhjälpande av förorenings-skador där det finns en ansvarig part och där ett avhjälpande kan ske utan eller bara delvis med statlig finansiering.

Länsstyrelsernas miljövårdsdirektörskrets har därför under 2009 tagit fram ett förslag om att tillsynsansvaret tydligare bör styras av den risk förorenings-skadorna bedöms medföra. Förslaget har därefter inlämnats till Miljödepartementet. Departementet vill dock se en konkretisering av förslaget innan man kan ta ställning till eventuella ändringar av tillsynsfördelningen.

Majoriteten av länsstyrelserna anser att angreppssättet med en riskbaserad ansvarsfördelning är bra men flera län anser att förslaget och dess konsekvenser bör utredas och konkretiseras mer innan man kan ta slutlig ställning till förslaget. Med anledning av detta gjorde Länsstyrelsen i Västra Götalands län under våren 2010 en framställan till Miljödepartementet med ett förslag på hur man skulle kunna utreda, revidera och förankra en ny fördelning av tillsynsansvaret.

Regeringen har därefter den 23 juni 2010 beslutat om en ändring i regleringsbrevet för Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Ändringen innebär att Länsstyrelsen ska ge förslag till hur fördelningen av tillsynsansvaret kan göras enkel, entydig och ändamålsenlig. Länsstyrelsen ska under arbetets gång söka en bred förankring genom att inhämta synpunkter från länsstyrelser och Naturvårdsverket. Uppdraget redovisas till miljödepartementet senast 31 mars 2011.

Bilaga 2. Uppdragsbeskrivning

2 Syfte

Övergripande syfte med uppdraget är att underlätta arbetet med tillsyn av förorenade områden och därmed öka andelen utredningar och åtgärder som finansieras med privata medel.

Detaljerat syfte är att åstadkomma ett förslag till reviderad fördelning av tillsynsansvaret för förorenade områden, så att, inga eller endast små tolkningsproblem finns kvar, samt att, tillsynen i större utsträckning än tidigare fördelas mellan tillsynsmyndigheterna baserat på den risk de bedöms utgöra.

3 Målsättning för uppdraget

Förslaget till reviderad fördelning av tillsynsansvar ska vara enkel, entydig, ändamålsenlig, förankrad samt hållbar över tiden. Målsättningen är vidare att länsstyrelserna i första hand ska ha ansvar för de mest prioriterade områdena ur risksynpunkt. Det bör även vara möjligt att överlåta tillsynen i båda riktningarna mellan länsstyrelser och kommuner.

Utgångspunkten för uppdraget är en riskbaserad fördelning av tillsynsansvaret men även alternativa strategier för fördelning av tillsynsansvaret bör belysas tidigt i processen. Alternativa strategier som bedöms som relevanta bör utredas vidare.

Inom ramen för uppdraget ska följande oklarheter och problemområden belysas, utredas och klargöras.

Okklarheter och problemområden

- Vilka branscher till vilken tillsynsmyndighet: Prioritering av vilka branscher eller andra indelningsformer som är lämpliga att lägga på statlig respektive kommunal tillsyn.
- Överlåtelse av tillsynen: Juridiska och praktiska förutsättningar och lösningar för att möjliggöra överlåtelser av tillsynen i båda riktningarna mellan länsstyrelser och kommuner. Detta kan exempelvis vara aktuellt för högriskobjekt inom en normalt "lågriskbransch" där kommunen inte mäktar med tillsynsuppgiften eller som en enkel och entydig lösning för att en och samma myndighet alltid ska ha tillsynsansvaret för ett objekt där det finns flera föreningar och/eller ansvariga förorenare/verksamheter ("blandförorenade" områden).
- Viktiga delfrågor avseende överlåtelse av tillsynen är vilken part som kan ta initiativet till överlåtelser (länsstyrelse, kommun eller båda, överlåtare och/eller den part som vill ta över tillsynen), hantering av eventuell oenighet om fördelning/överlåtelse mellan länsstyrelse och kommun, möjligheten att ha en speciallösning avseende 10 kap utan att detta påverkar tillsynsfördelning enligt 9 kap samt åtgärder för undvikande av att det uppstår en svåröverskådlig mängd av överlåtelser åt olika håll. Sannolikt krävs vissa riktlinjer från centralt håll avseende hur överlåtelser bör ske för att undvika detta, exempelvis avseende om överlåtelser bör ske på objektsnivå eller branschnivå.
- 10 kap. kontra 9 kap. MB: Fördelning av tillsynsansvar enligt 10 kap bör följa ansvaret för tillsyn enligt 9 kap. Påverkar eventuella framtida ändringar i FMH-bilagan denna utgångspunkt? Hur hanteras tillsynsansvaret för en verksamhet som läggs ned? Finns det ett behov av överlåtelsevillkor eller regler avseende detta? Fördelning av tillsynsansvar på "blandförorenade" områden med pågående miljöfarlig verksamhet?
- Deponier: Deponier är en mycket stor grupp objekt och riskklassningsunderlaget är ännu så länge relativt tunt. En inneboende komplikation är att kommunerna själva ofta är verksamhetsutövare för dessa objekt. Det bör utredas om det finns juridiska och praktiska

Bilaga 2. Uppdragsbeskrivning

möjligheter att särskilja deponier med hög riskklass från det stora flertalet deponier som finns i lägre riskklasser.

– Förvaringsfall: Tillsynsansvaret över gruvor (och andra liknande verksamheter med hög riskklass) nedlagda före 1969 men som även är förvaringsfall. Förvaringsfall är per definition en pågående miljöfarlig U-verksamhet och därmed kommunalt tillsynsansvar. Objekten har dock ofta en hög riskklass och det vore lämpligt om tillsynsansvaret låg på länsstyrelserna. Lösningen bör ta sikte att länsstyrelserna ska kunna ställa krav på förvararen av exempelvis gruvavfall eftersom det ofta är den enda kvarvarande ansvarige parten.

– Övergångsbestämmelser: Är övergångsbestämmelser nödvändiga för att undvika problem med redan påbörjade ärenden, ge tid för överlåtelse etc.

– Exploateringsfall: Bör den nu rådande tolkningen av tillsynsansvaret för exploateringsfall över exploatering fortfarande råda eller finns det andra lösningar? En viktig följd av tolkningen är den gränsdragningsproblematik som kan uppstå kring civil exploatering eller motsvarande av militär föroreningskada. Då Generalläkaren enligt nuvarande regler inte kan ha tillsyn över annat än Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk kan Generalläkaren inte ställa krav på den civile exploitören. Omvänt kan länsstyrelse eller kommun inte ställa krav på de namngivna försvarsrelaterade verksamheterna. Överlåtelse mellan myndigheterna är inte heller möjliga. I praktiken finns det lösningar genom att myndigheterna samverkar men i de fall man inte kommer överens finns det ingen riktlinje för vad som gäller i första hand.

– Konsekvensanalys: En översiktlig beskrivning av konsekvenser avseende resurs mm för länsstyrelser och kommuner är nödvändig för att länsstyrelserna ska kunna ta ställning till ett förändrat tillsynsansvar. Beskrivningen kan utgå från de uppgifter som kan sammanställas ur länens egna prioriteringslistor samt från EBH-stödet (nya MIFO-databasen).

– Miljöriskområden: Tillsynsansvaret för miljöriskområden och andra eventuella specialfall bör utredas och belysas. Avseende tillsynsansvaret för miljöriskområden bör detta utredas i samverkan med Naturvårdsverkets pågående vägledningsprojekt om sådana områden.

– Övrigt: Det kan även finnas intressekonflikter om länsstyrelsen får tillsynsansvar för objekt nedlagda före 1969 och där länsstyrelsen har en roll som förmedlare av bidrag och som uppdragsgivare i bidragsprojekt.

4 Organisation och bemanning

Ansvarig för uppdraget gentemot Miljödepartementet är Ulrika Samuelsson, Miljövårdsdirektör i Västra Götalands län. Ulrika Samuelsson avser att bilda en styrgrupp för uppdraget. Styrgruppen ska vara Samuelsson behjälplig med styrning och uppföljning av uppdraget.

Projektledare är länsstyrelsernas tillsynssamordnare Klas Köhler. Projektledaren ansvarar gentemot styrgruppen för uppdraget för att:

- bilda en arbetsgrupp med representanter från länsstyrelserna,
- uppfylla syfte och målsättning med uppdraget i huvudsaklig överensstämmelse med uppdragsbeskrivningen,

Bilaga 2. Uppdragsbeskrivning

- vid förutbestämda tillfällen samt i övrigt vid behov avge lägesbeskrivning till uppdragets styrgrupp,
- redovisa uppdragets slutresultat till styrgruppen.

Arbetsgrupp

Arbetsgruppen utgörs förutom av projektledaren av följande personer: Per Sander (K), Leif Karlsson (alternerar med Karin Simonsson) (G), Urban Lindqvist (O) och Anna-Lena Olsson (U).

Utöver arbetsgruppens fasta deltagare kommer Sofie Hermansson, miljöjurist på SGI, att behöva adjungeras till gruppen för konsultation i rent juridiska frågor.

Under arbetets gång kan det, om det bedöms som lämpligt, bli aktuellt att adjungera även andra deltagare till arbetsgruppen. Det skulle exempelvis kunna vara fråga om att erbjuda Naturvårdsverket att delta i arbetet med vissa delfrågor.

Projektledaren har avsatt tid för uppdragets fullgörande. Detta har inneburit vissa omprioriteringar i gällande verksamhetsplan.

Övriga deltagare nedlägger den tid som de anser är möjlig och försvarbar i arbetsgruppen. Deltagarnas möjligheter och förutsättningar för att lägga ned tid i arbetsgruppen kommer att diskuteras vid gruppens första möte.

Referensgrupp

Länsstyrelser som inte är med i arbetsgruppen, Naturvårdsverket, Miljövarddirektörernas förening, styrgruppen för länsstyrelsernas tillsynssamordnare samt Generalläkaren och, om möjligt, kommunrepresentanter.

5 Resultat

Arbetsgruppens uppgift är att genom sin samlade erfarenhet, kompetens och kreativitet utreda och föreslå lösningar avseende de oklarheter och problemområden som identifierats och som framgår av underlaget. Gruppens uppgift är vidare att fortlöpande samt vid kritiska avväganden söka en bred förankring för gruppens analyser, bedömningar och förslag på lösningar. Förslaget ska inlämnas till Miljödepartementet senast den 31 mars 2011.

Underlag

Underlaget som togs fram i samband med framställan till Miljödepartementet om att besluta om regeringsuppdrag avseende tillsynsansvaret samt det riskbaserade förslag som Hallands och Västra Götalands län lämnade in till Miljödepartementet under 2009 utgör två av de viktigare underlagen.

Viktiga underlag är även de synpunkter som framkommit vid underhandsremissen 2009, vid diskussioner på EBH-träffar samt på direkt förfrågan från tillsynssamordnaren. Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om fördelning av operativ tillsyn enligt miljöbalken bör även beaktas i tillämpliga delar.

Förankring

Förankring kommer avseende delfrågor att ske löpande under uppdragets gång. Förankring sker genom direkt förfrågan eller annan möjlighet för referensgrupper att lämna synpunkter på arbetsgruppens utredning och slutsatser. Det är särskilt viktigt att identifiera och brett förankra frågor som kan ha påverkan på annan miljötillsyn än tillsyn enligt 10 kapitlet miljöbalken.

Bilaga 2. Uppdragsbeskrivning

Förankring ska i första hand ske med länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Miljövårdsdirektörernas förening samt styrgruppen för länsstyrelsernas tillsynssamordnare. I den utsträckning det är möjligt och lämpligt ska förankring sökas även hos andra berörda aktörer som Generalläkaren och kommunerna. Det är av stor vikt att arbetsgruppens deltagare nyttjar sina egna nätverk för att inhämta synpunkter under arbetets gång.

Då gruppen arbetat fram ett förslag till fördelning av tillsynsansvar kommer det även att ske en övergripande förankring via ett remissförfarande eller motsvarande. Samtliga länsstyrelser samt Naturvårdsverket kommer då att ges möjlighet att lämna synpunkter på förslaget i sin helhet.

Berörda intressenter och verksamhetsområden

Länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Generalläkaren samt kommunernas miljönämnder är direkt berörda av uppdraget genom deras uppgifter som operativa och tillsynsvägläsnande myndigheter. Uppdraget kan innebära såväl negativa som positiva effekter för dessa aktörer.

Exempel på indirekt berörda är ansvariga verksamhetsutövare eller fastighetsägare som främst bör påverkas positivt genom en ökad tydlighet avseende tillsynsansvaret.

6 Tidplan

Planen anger övergripande under vilken månad eller period som en viss deluppgift ska utföras. Tidplanen är preliminär och kan komma att revideras under uppdragets gång.

Maj 2010

- Upprättande av uppdragsbeskrivning för uppdraget.
- Formering av styrgrupp för uppdraget.
- Formering av arbetsgrupp som hålls inaktiv till dess att ett eventuellt regeringsuppdrag om tillsynsansvaret beslutats av regeringen.

Juni 2010

- Ändring av regleringsbrev för Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Ändringen utgörs bland annat av ett regeringsuppdrag om att utreda och till Miljödepartementet lämna ett förslag till reviderad fördelning av tillsynsansvar i enlighet med det underlag som lämnades till departementet i mars 2010.
- Aktivering av arbetsgruppen genom ett första möte i Stockholm den 22 juni 2010. Vid mötet diskuteras uppdragets utformning och uppdragsbeskrivningen i detalj. Vid mötet diskuteras även strategier och arbetssätt för gruppens arbete.

Juni till augusti 2010

- Framtagande av förslag på branscher som skulle höra till länsstyrelsens tillsynsansvar.

Augusti 2010

- Möte 2 via telefon sker den 25 augusti.
- Förankring av fördelningsmodell och branschurval med länsstyrelserna.
- Fortsatt arbete enligt uppdragsbeskrivningen.
- Avstämning med Ulrika Samuelsson och styrgrupp för uppdraget om uppdragets fortskridande sker den 31 augusti.

Bilaga 2. Uppdragsbeskrivning

September till oktober 2010

- Fortsatt arbete enligt uppdragsbeskrivningen, bland annat genom möte 3 som sker i Stockholm den 23 september. Ytterligare möten planeras in senare.
- Avstämning med Ulrika Samuelsson och styrgrupp för uppdraget om uppdragets fortskridande sker senast vid utgången av oktober månad.

November 2010

- Förslag till fördelning av tillsynsansvar redovisas för Ulrika Samuelsson och styrgrupp för uppdraget.
- Remissförfarande eller motsvarande utförs avseende det färdiga förslaget.

December 2010 till januari 2011

- Sammanställning och behandling av remissvar.
- Revidering eller komplettering av förslag till fördelning av tillsynsansvar.
- Avrapportering av reviderat förslag till Ulrika Samuelsson och styrgrupp för uppdraget.

Februari till mars 2011

- Slutlig förankring avseende länsstyrelserna, sker genom redovisning för miljövardsdirektörernas förening vid möte i mars. Motsvarande slutlig förankring bör parallellt ske hos Naturvårdsverket.
- Eventuella revideringar efter synpunkter från slutlig förankring.
- Avrapportering av slutligt förslag till Ulrika Samuelsson och styrgrupp för uppdraget.
- Uppdraget slutredovisas genom att senast den 31 mars, till Miljödepartementet, lämna in förslag till reviderad fördelning av tillsynsansvaret.

Regeringsuppdrag om utredning av förändrat tillsynsansvar avseende förorenade områden - Redovisning av uppdragets planering, genomförande och resultat

Uppdragsbeskrivning

Regeringen har gett Länsstyrelsen i Västra Götalands län i uppdrag att utreda och föreslå en ändrad fördelning av tillsynsansvaret för förorenade områden. Enligt uppdragsformuleringen ska Länsstyrelsen utreda och ge förslag till hur fördelningen av tillsynsansvaret kan göras enkelt, entydigt och ändamålsenligt. Länsstyrelsen ska under arbetets gång söka en bred förankring genom att inhämta synpunkter från övriga länsstyrelser och Naturvårdsverket. Länsstyrelsen i Västra Götalands län ska redovisa uppdraget till regeringen (Miljödepartementet) senast den 31 mars 2011.

För uppfyllandet av uppdraget har Länsstyrelsen formerat en arbetsgrupp bestående av representanter från olika länsstyrelser, i gruppen ingår även juristkompetens. Utöver de förankringsparter som uttryckligen framgår av uppdragsformuleringen söks även, så långt det är möjligt, förankring med kommunerna samt med Generalläkaren.

Uppdragets huvuddel är att utreda och föreslå en fördelningsmodell för tillsynsansvaret som svarar mot uppdragets målsättningar. Den fördelningsmodell som i första hand utreds baseras på att tydligare fördela ansvaret efter den risk som ett förorenat område utgör. Eftersom länsstyrelserna gentemot Naturvårdsverket ansvarar för den regionala prioriteringen av förorenade områden bör det även vara länsstyrelserna som i första hand ges ansvar för tillsynen över prioriterade områden. Kommunerna är dock en mycket viktig resurs för att öka takten inom arbetet med förorenade områden och kommuner med förutsättningar för en fungerande och aktiv tillsyn inom förorenade områden ska även fortsättningsvis ges goda möjligheter att arbeta med frågorna.

Utöver fördelningsmodellen ingår en rad delfrågor i uppdraget. Dessa utgörs främst av olika lösningar för att skapa en flexibel fördelning av tillsynen så att tillsynsansvaret kan anpassas efter länens och kommunernas individuella förutsättningar. Till dessa hör utredning av möjligheterna till överlåtelse av tillsynen, hanteringen av blandförorenade områden, hantering av exploateringsärenden och hantering av deponier och förvaringsfall. I övrigt utreds även tillsynsansvaret för miljöriskområden och Generalläkarens tillsynsansvar för föroreningsskador.

Utredningens genomförande

Arbetsgruppen inledde arbetet i slutet av juni 2010 och tog initialt fram en fördelningsmodell som bygger på underlag från inventeringen av förorenade områden. Med utgångspunkten att fördela en högre andel högriskobjekt och en lägre andel lågriskobjekt till länsstyrelsens tillsynsansvar gjordes ett urval av branscher som föreslogs höra till länsstyrelsens tillsynsansvar.

Fördelningsmodellen skickades ut för förankring till länsstyrelsernas EBH-samordnare och Naturvårdsverket. Ett något förenklat utskick gjordes även till föreningen kommunala miljöchefer och Generalläkaren.

Efter den första förankringsomgången gick gruppen igenom inkomna synpunkter. Majoriteten av länsstyrelserna ställde sig positiva till modellen men hade synpunkter avseende det urval av branscher som gjorts. Några länsstyrelser bedömde att ett förtydligande av de nu gällande reglerna var en tillräcklig åtgärd. Naturvårdsverket ansåg att utredningens ambition med att förtydliga tillsynsansvaret var positiv. Naturvårdsverket framförde även att det kan finnas svårigheter med att föra in den föreslagna fördelningsmodellen i förordningstext. Verket förslog därför att om utredningen inte kan lösa riskfördelningsmodellen på ett bra sätt, skulle ett alternativ kunna vara att behålla dagens system och, för att förtydliga det, komplettera det med särskilda regler för olika situationer. Generalläkaren uttalade enbart att denne såg positivt på ett förtydligande av tillsynsansvaret avseende förorenade områden. Föreningen kommunala miljöchefer ansåg att det är viktigt att hålla ihop tillsynsansvaret för en pågående verksamhet som orsakat en förorening för att undvika två tillsynsmyndigheter för en och samme verksamhetsutövare. Föreningen föreslog även att ansvarsutredningar bör utföras av länsstyrelserna samt anförde att riskfördelningsmodellen i delar var omodern.

Vid förankringen efterfrågades även en översiktlig bedömning av konsekvenser från länsstyrelserna. Syftet var att få underlag för det fortsatta utredningsarbetet både i stort men även avseende vissa delfrågor som behovet av övergångsbestämmelser, resurser etc.

Arbetsgruppen beslutade efter genomförd förankring om att hålla fast vid den fördelningsmodell som tagits fram som huvudalternativ även i den fortsatta utredningen. De synpunkter som inkommit har beaktats i det fortsatta arbetet med utredningen och vissa förändringar har genomförts.

Under hösten har arbetet med att förfina fördelningsmodellen samt att utreda och föreslå lösningar för delfrågorna om bland annat blandförorenade områden och exploateringsfall pågått. Under arbetets gång har viss ytterligare förankring skett med Generalläkaren. I övrigt har länsstyrelserna, föreningen kommunala miljöchefer, Sveriges Kommuner och Landsting och Naturvårdsverket informerats om hur utredningen har fortskridit. Samtliga förankringsparter har även informerats om att arbetsgruppen under december 2010 avser att skicka ut det förslag den tagit fram för förankring.

Utredningens resultat

Arbetet har resulterat i ett förslag på hur fördelningen av tillsynsansvaret kan formuleras i tillsynsförordningen. Förslaget föreslås ersätta befintliga regler för fördelning av tillsynsansvar avseende förorenade områden i tillsynsförordningen. Det bör observeras att förslaget kommer att behöva anpassas till den delvis förändrade struktur och form som tillsynsförordningen förväntas få inom kort. Även andra förenklade eller förtydligande ändringar eller anpassningar kan komma att ske om det bedöms som nödvändigt. Förslaget återges i sin helhet i Bilaga 1 – Förslag avseende förändrat tillsynsansvar. Utöver förslag till ändringar avseende fördelning av operativt tillsynsansvar har utredningen även föreslagit ändringar av 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Dessa ändringar föreslås ersätta nuvarande lydelse och framgår av Bilaga 2 – Förslag till ändring av 28 §.

Förslag avseende förändrat tillsynsansvar (Bilaga 1)

Nedan beskrivs förutsättningarna och motiven för utredningens förslag. Nedanstående kan med fördel läsas parallellt med Bilaga 1.

Fördelningsmodell för tillsynsansvar

Fördelningsmodellen är i princip densamma som skickades ut för förankring under augusti-september 2010. De synpunkter som då kom in har till stor del beaktats i den slutliga modellen avseende vilka branscher som fördelas till länsstyrelsens tillsyn. De kriterier som använts för att sälla fram branscherna är främst de riskklassbaserade andels- och antalskriterier som låg till grund för den första versionen av modellen. Därutöver har flertalet branscher som hör till branschriskklass 1 tagits med. Ytterligare ett antal branscher har adderats till följd av synpunkter från främst länsstyrelserna, t.ex. kemtvättar och deponier. Ett antal branscher har tagits bort delvis på grund av ett bristfälligt dataunderlag och delvis på grund av synpunkter från länsstyrelserna. Också branscher som inte är knutna till en viss verksamhet som branscherna sediment, övrigt och olyckor har tagits bort. Sådana objekt kan förslagsvis hänföras till den bransch som den verksamhet som huvudsakligen orsakat föroreningen tillhör. Avseende sedimentföroreningar som flera verksamheter bidragit till kan sådana förslagsvis hanteras som blandförorenade områden. Tillsynsansvaret fördelas då enligt utredningens förslag avseende blandförorenade områden.

De utvalda branscherna har sedan definierats i en särskild lista som framgår av Bilaga 1. Definitionerna har utgått från de formuleringar som används i bilaga till förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt Naturvårdsverkets branschlista för inventering enligt MIFO. Definitionerna har anpassats för att bli så entydiga och enkla som möjligt. Enligt utredningen kan det eventuellt finnas ett behov av en översättningsnyckel till branschdefinitionerna. Detta främst i syfte att klargöra kopplingen till Naturvårdsverkets branschlista för inventering enligt MIFO och därmed de branschindelningar som används i den nationella databasen för förorenade områden.

Överlåtelse av tillsyn

Möjligheten att överlåta tillsyn är en viktig förutsättning för att kunna göra lokala eller regionala anpassningar av tillsynsansvaret över förorenade områden. Sådana anpassningar bedöms som viktiga för att åstadkomma en ökning av andelen utredningar och åtgärder som finansieras helt eller delvis av ansvariga verksamhetsutövare eller fastighetsägare.

Avseende överlåtelser har utredningen kommit fram till att överlåtelse av tillsynsansvar från länsstyrelse till kommun bör vara den mer vanligt förekommande överlåtelseformen. Således

har utredningen föreslagit att länsstyrelsen ges tillsynsansvar över relativt många av de prioriterade förorenade områdena. Länsstyrelserna kan och bör dock överlåta tillsynsansvaret till de kommuner som har resurser att bedriva en aktiv och egeninitierad tillsyn avseende förorenade områden. Överlåtelsemöjligheten från länsstyrelse till kommun finns redan i befintlig tillsynsförordning och utredningen bedömer att det inte krävs någon ändring annat än avseende vilket tillsynsansvar som är möjligt att överlåta.

Avseende överlåtelse från kommun till länsstyrelse bör detta vara en mindre vanlig form av överlåtelse som nyttjas för att göra nödvändiga lokala anpassningar av tillsynsansvaret. Det kan exempelvis röra ett komplext eller omfattande förorenat område i en liten kommun eller liknande. Under utredningen har det diskuterats hur en sådan överlåtelse skulle kunna formuleras. Utredningen anser att en överlåtelsemöjlighet bör vara tydlig avseende vilken part som kan ta initiativ till överlåtelse, vad som händer om parterna (kommunen respektive länsstyrelsen) inte är överens, eventuell tidsbegränsning av överlåtelsen samt att en sådan överlåtelse bör dokumenteras formellt på lämpligt sätt. Avseende det formella initiativet till överlåtelse bör detta komma från kommunen men länsstyrelsen bör ges en möjlighet att inte ta över tillsynen. Således bör den part (kommunen) som initialt innehar tillsynsansvaret också behålla detta om parterna inte kommer överens om överlåtelsen. En överlåtelse bör även formellt dokumenteras i beslut eller motsvarande på liknande sätt som en överlåtelse från länsstyrelse till kommun. I ett sådant beslut bör det framgå om överlåtelsen gäller tillsvidare eller är tidsbegränsad. Frågan om giltighetstid bör hanteras vid överlåtelsen för att förhindra att tillsynsobjekt skickas fram och tillbaka mellan myndigheterna. Detta är viktigt för myndigheternas planering men även för tydlighet gentemot verksamhetsutövaren.

Denna fråga är central i ambitionen att uppnå flexibla lösningar i det enskilda fallet men det är också en fråga som kräver att de berörda parterna ges en stor möjlighet att lämna synpunkter avseende formulering och förutsättningar. Vi har därför inom utredningen valt att inte styra sådana synpunkter genom att presentera en slutlig formulering av överlåtelsemöjligheten. I nuläget har vi enbart satt upp de utgångspunkter vi anser behöver finnas med i en sådan överlåtelsemöjlighet (enligt ovanstående). Då synpunkter inhämtats från förankringsparterna avser vi att inom utredningen ta fram ett slutligt formuleringsförslag.

Avseende vilken tillsyn över förorenade områden som ska vara möjlig att överlåta mellan länsstyrelse och kommun respektive kommun och länsstyrelse föreslås att tillsynsansvaret över samtliga typer av förorenade områden ska kunna överlåtas. Det enda undantaget och som således inte kan överlåtas är Generalläkarens tillsyn över förorenade områden som orsakats av och där tillsynen riktas mot Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Tillsyn över föroreningsskada som härrör från nedlagd deponi där tillståndsplikten har upphört eller där tillståndsplikt inte förelegat och upplag från nedlagd brytning eller anrikning av sulfidmalm eller rödfyr*

Tillsynsansvaret över föroreningsskador fördelas enligt fördelningsmodellen till länsstyrelsen för ovanstående branscher. För pågående sådana verksamheter gäller ordinarie regler om tillsyn över miljöfarliga verksamheter. Avseende dessa två specialfall har utredningen noterat att de parallellt kan tänkas vara både nedlagda (deponering eller uppläggning av avfall) och pågående (efterföljande förvaring av avfall). Kraven avseende avhjälpande av föroreningsskadan bör enligt gällande praxis i första hand ställas med stöd av 10 kap. miljöbalken. När ansvaret enligt 10 kap. miljöbalken är uttömt är det dock inte uteslutet att gå vidare genom att ställa krav avseende själva förvaringen av avfallet. Förvaringen kan då

betraktas som en pågående miljöfarlig verksamhet. I nuläget räknas en sådan förvaring dock som en så kallad U-verksamhet med kommunalt tillsynsansvar. Oavsett vilken myndighet som enligt förslaget ges tillsynsansvaret över föroreningsskadan föreslås det att den tillsynsmyndigheten även ska kunna ställa krav på den pågående förvaringsverksamheten. Motivet är att det blir onödig administration samt tidsspillan om tillsynsansvaret ska skifta då ansvaret enligt 10 kap. är uttömt. Samma myndighet som ställt kraven enligt 10 kap. miljöbalken kan på detta sätt fullfölja genom att ställa krav på förvaringsverksamheten om dessa krav har samband med föroreningsskadan. En alternativ lösning som diskuterats är att inte specialreglera just dessa fall utan låta dessa hanteras genom överlåtelse. Detta förutsätter dock att överlåtelse från kommun till länsstyrelse möjliggörs även för pågående miljöfarliga verksamheter. Utredning och förslag avseende denna möjlighet bedöms inte omfattas av utredningens uppdrag.

* Avseende definition av upphörd tillståndsplikt hänvisas till Naturvårdsverkets tolkning av begreppet. Denna innebär att tillståndsplikten upphör då efterbehandlingen avslutats och godkänts av tillsynsmyndigheten.

Möjligheten att komma överens om tillsynsansvar

Avseende delfrågorna om blandförorenade områden (områden där mer än en verksamhet bidragit till en föroreningsskada), exploateringsärenden (någon annan än den som orsakat en föroreningsskada avser att vidta en åtgärd som påverkar eller påverkas av en föroreningsskada) och för verksamheter som pågår men där den förorenade processen eller delen av verksamheten lagts ned eller upphört har utredningen noterat att det finns en risk för att två tillsynsmyndigheter är ansvariga för den operativa tillsynen. I det fall detta inträffar kan myndigheterna enligt förslaget komma överens om vilken myndighet som agerar operativ tillsynsmyndighet. Denna möjlighet finns redan idag avseende vissa särskilt utpekade tillsynsområden (tex avfalls- och kemikalieområdena) och förslaget innebär att möjligheten också införs avseende förorenade områden. Förslaget innebär även att för de fall där myndigheterna inte kommer överens faller tillsynsansvaret över föroreningsskadan på länsstyrelsen. Utredningen har bedömt det som viktigt att samtidigt som myndigheterna erbjuds en möjlighet att fördela tillsynen på lämpligast sätt ändå införa en reglering av vad som sker då myndigheterna inte kommer överens. Sannolikt kommer denna regel inte att användas regelbundet, främst för att myndigheterna oftast förmodas komma överens om tillsynsansvaret. För de fall där tillsynsmyndigheterna inte kommer överens förväntas denna regel även ge en ökad tydlighet för verksamhetsutövaren.

Generalläkarens tillsynsansvar

Utredningen föreslår ett förtydligande av Generalläkarens tillsynsansvar i den meningen att det tydligt skrivs ut att Generalläkaren har tillsynsansvaret över föroreningsskador orsakade av Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. För att undvika de gränsdragningsproblem avseende tillsynsansvaret som förekommit i samband med att civila aktörer avsett att exploatera ett förorenat område som orsakats av Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt föreslår utredningen att den kommunala nämnden ges tillsynsansvaret över sådana föroreningsskador i de fall tillsynen inte riktas mot Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Tillsyn över pågående verksamheter

Inom utredningen har frågan om dåtid respektive nutid diskuterats. En viktig förutsättning för att motverka framtida förorenade områden är att bedriva en aktiv tillsyn avseende

föreningar vid pågående miljöfarliga verksamheter. Utredningen föreslår därför att tillsynsansvaret över en föreningsskada som orsakats av en pågående verksamhet styrs av tillsynsansvaret för den pågående miljöfarliga verksamheten enligt bilagan till förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Det blir därmed extra viktigt att frågan om föreningsskador beaktas vid överlåtelse av tillsynen över pågående verksamheter. Det är även viktigt att länsstyrelserna och kommunerna i sin tillsyn av pågående verksamhet prioriterar att hantera frågor om föreningsskador i den löpande tillsynen. För att motverka att en tillsynsmyndighet över en pågående verksamhet försummar denna fråga har utredningen föreslagit att tillsynsansvaret kvarstår även efter det att verksamheten lagts ned.

Miljöriskområden

Utredningen ser tillsynsansvaret avseende miljöriskområden som analogt med tillsynsansvaret över andra skyddade områden. Således föreslår utredningen att den som beslutar om miljöriskområdet även ska utöva tillsynen. När det gäller miljöriskområden kan enbart länsstyrelsen besluta om ett sådant område vilket innebär att länsstyrelsen föreslås vara operativ tillsynsmyndighet avseende miljöriskområden.

Behov av övergångsbestämmelser samt översyn av tidigare överlåtelser

Utredningen konstaterar att det kan finnas ett visst behov av övergångsbestämmelser. För att undvika tvetydiga gränsdragningar har utredningen dock kommit fram till att istället föreslå att tidpunkten för ikraftträdande sätts till minst sex månader efter det att förslaget beslutas. Utredningen bedömer att det då finns tillräcklig tid för att avsluta pågående ärenden alternativt ordna med överlåtelse av tillsynen.

Avseende tidigare beslutade överlåtelser förutsätts dessa fortsätta gälla tills vidare. I samband med eventuellt införande av utredningens förslag kan det dock vara lämpligt med en översyn av tidigare överlåtelsebeslut. En sådan översyn bör omfatta samtliga överlåtelser som berör tillsyn enligt 10 kap. miljöbalken, dvs. både överlåtelser beslutade enligt miljöskyddslagen och överlåtelser beslutade enligt miljöbalken. Översynen bör baseras på de kriterier för överlåtelse av tillsyn som framgår av tillsynsförordningen. Vid översynen kan lämpligen även överlåtelser av objekt från kommun till länsstyrelse hanteras. En samlad översyn och beslut om överlåtelse ger en ökad tydlighet avseende tillsynsansvaret för såväl myndigheterna själva som berörda verksamhetsutövare. Utredningen har dock inte för avsikt att föreslå detaljer eller regler kring hur och när en sådan översyn bör genomföras. Det bedöms som vanskligt att föreslå lämpliga tidsramar för denna översyn bland annat på grund av att denna självfallet innebär en omfattande samverkan mellan länsstyrelserna och kommunerna. Utfallet av översynen bedöms även ha större förutsättningar att bli lyckat om planering och genomförande av översynen kan ske utifrån regionala och lokala förutsättningar. Det kan dock finnas ett behov av att senare ta fram vissa riktlinjer kring överlåtelsefrågan som helhet. Sådana kan dock med fördel omfatta andra områden än enbart föreningsskador.

Förslag avseende anmälan enligt 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (Bilaga 2)

Under utredningen har det framkommit att formuleringen i 28 § lämnar onödigt tolkningsutrymme avseende till vilken myndighet som anmälan ska inlämnas. Utredningens åsikt är att den myndighet som har tillsynsansvaret för föreningsskadan också bör hantera en anmälan om åtgärder. Utredningen föreslår därför att paragrafen förtydligas i likhet med Naturvårdsverkets tolkning av tillsynsansvaret som säger att tillsynsansvaret över själva föreningsskadan styr tillsynsansvaret för en enligt 28 § anmälningspliktig åtgärd.

Det får även anses vara oklart om åtgärder som vidtas med ett i huvudsak annat syfte än avhjälpande omfattas av anmälningsplikten. Utredningen anser att en åtgärd som riskerar att öka spridning eller exponering av en föroreningskada bör omfattas av anmälningsplikten, oavsett det bakomliggande syftet med åtgärden. Således föreslås även ett förtydligande i den delen.

Utredningens förslag till ändrad lydelse av 28 § framgår av Bilaga 2.

Tillsynsvägledning - en viktig förutsättning

Utredningen bedömer att en förstärkt tillsynsvägledning till kommunerna är en viktig förutsättning för en totalt sett ökad tillsyn avseende föroreningskador. Det är även en förutsättning för att tillsynen ska kunna bedrivas på ett enhetligt och rättssäkert sätt i landet. Det är enligt utredningen därför mycket positivt att det parallellt med detta uppdrag pågår och planeras relativt stora vägledningsinsatser avseende Naturvårdsverkets vägledande rapporter om att välja efterbehandlingsåtgärd och som är riktade till kommunerna. Inom en snar framtid förväntas kommunerna även erhålla tillgång till den nationella databasen för förorenade områden (EBH-stödet). Förutsättningarna för att fler kommuner ska kunna bedriva en aktiv och kompetent tillsyn enligt 10 kap. miljöbalken bör därmed öka.

Konsekvenser av förslaget

Inom utredningen har det konstaterats att det finns många osäkerhetsfaktorer avseende vilka konsekvenser som kan förväntas avseende såväl tillsynsarbetet i stort som resursfrågan. Konsekvenserna har därför endast beskrivits översiktligt enligt nedanstående. Totalt sett bedöms dock förslaget ge bättre förutsättningar för tillsynen över de prioriterade förorenade områdena. Avseende resursbehov har detta främst bedömts med avseende på länsstyrelsernas resurser. Kommunernas resursbehov omnämns enbart kort.

Övergripande konsekvenser för arbetet med tillsyn över förorenade områden

Utredningen bedömer att förslaget ger förbättrade förutsättningar för att öka andelen privatfinansierade utredningar och åtgärder av prioriterade förorenade områden. Förslaget innebär att uppdragets målsättningar om enkelhet, entydighet och ändamålsenlighet uppnås. Den fördelningsmodell som utgör grundfördelningen av tillsynsansvaret innehåller enkla och entydiga definitioner av typen av tillsynsobjekt. Fördelningen kan därmed göras enklare än idag då fördelning enligt förslaget inte baseras på historiska uppgifter om produktionsmängder eller motsvarande. Fördelningsmodellen fördelar även tydligt objekt av karaktären högriskobjekt i större utsträckning än tidigare till länsstyrelserna. Som utredningen ser det innebär förskjutningen av högriskobjekt till länsstyrelsernas tillsyn egentligen att länsstyrelserna får rådighet över de prioriterade objekten. Detta betyder inte att länsstyrelserna faktiskt ska behålla tillsynsansvaret för alla prioriterade objekt.

Utöver grundfördelningen syftar utredningens förslag avseende exempelvis hantering av exploateringsärenden till att ytterligare förtydliga tillsynsansvaret i olika situationer. Förslaget bedöms även möjliggöra flexibla lösningar för att anpassa tillsynsansvaret till lokala och regionala förutsättningar.

Konsekvenser – resursbehov

Inom utredningen har resursfrågan inte belysts fullständigt delvis på grund av att resursbehov kommer att vara beroende av i vilken grad ett län kan överlåta tillsyn till sina kommuner. Utredningen anser dock att länsstyrelserna bör överlåta tillsyn till de kommuner som ansöker om detta och som kan visa att det finns resurser att bedriva en aktiv operativ tillsyn. Det bör

Bilaga 3. Remissförslag 2010-12-15

noteras att kommunerna har möjlighet att direkt finansiera sina tillsynsinsatser med tillsynsavgifter. En möjlighet som i nuläget inte finns för länsstyrelserna. Tillsynsavgifterna motsvarar dock sällan full kostnadstäckning. Kommunernas eventuellt förändrade resursbehov till följd av förslaget behandlas dock inte vidare i utredningen.

Vid den förankring som genomfördes med länsstyrelserna under september 2010 framgick att de flesta länsstyrelserna bedömde att förslaget kommer att innebära ett ökat resursbehov. Många länsstyrelser menade dock att resursbehovet är ökande oavsett om tillsynsansvaret ändras eller inte. Avseende länsstyrelsens resursbehov finns ytterligare påverkansfaktorer som inte har direkt ekonomisk anknytning. Utredningen förutsätter exempelvis att länsstyrelserna inte i någon större utsträckning bör arbeta med tillsyn över lågt prioriterade förorenade områden. Händelsestyrd tillsyn kan dock självfallet komma att omfatta även lågt prioriterade objekt. Som utredningen ser det finns eventuellt även möjligheter att utveckla ett än mer strategiskt angreppssätt i länsstyrelsernas egeninitierade tillsyn, ett exempel skulle kunna vara att komplexa respektive mer enkla objekt varvas i planeringen av tillsynen.

Länsstyrelsernas resursbehov bedöms i stor utsträckning komma att påverkas av ovanstående faktorer. Om ingen överlåtelse av tillsynen sker kan resursbehovet för länsstyrelserna komma att öka mycket, respektive mindre om en stor del av tillsynen överläts. Inom utredningen förutsätts det att tidigare beslutade överlåtelser fortsätter att gälla tillsvidare men att det är lämpligt att göra översyner av dessa överlåtelser. Viss överlåtelse från kommunen till länsstyrelsen kan även bli aktuell. Sannolikt torde resursbehovet öka eftersom fler prioriterade objekt, totalt sett, överförs till länsstyrelsens tillsyn. I samband med genomförandet av förslaget kommer resursbehovet sannolikt att vara som störst eftersom detta bör innebära en översyn av tillsynsansvaret i samverkan med kommunerna. Hantering och handläggning avseende överlåtelser, planering och formulering av strategier för tillsyn och tillsynsvägledning är exempel på resurskrävande arbetsuppgifter under en övergångsperiod.

Frågan om resursbehovet till följd av ett ändrat tillsynsansvar har inte utretts djupare inom utredningen. Denna fråga bedöms bero på många andra faktorer än bara det antal objekt som fördelas enligt förslaget. Frågan bör dock hanteras i samband med eventuellt införande av utredningens förslag. Inom utredningen har några tänkbara möjligheter till resursökningar för länsstyrelserna diskuterats översiktligt. De möjligheter som diskuterats är ökade förvaltningsanslag, ökade tillsynsmedel via sakanslag för förorenade områden samt återföring av tillsynsavgifter.

Förslag avseende förändrat tillsynsansvar (bilaga 1 till remissförslag 2010-12-15)

A

Länsstyrelsen har operativt tillsynsansvar över föroreningsskador enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken, där skadan härrör från nedlagd miljöfarlig verksamhet eller avslutad miljöfarlig process enligt följande lista: (Ö)

- Industriell tillverkning av batterier eller ackumulatorer med innehåll av kadmium, bly eller kvicksilver
- Deponi för farligt eller icke-farligt avfall, som inte härrör från enskild annan miljöfarlig verksamhet*
- Industriell framställning av organiska eller oorganiska bekämpningsmedel
- Industriell framställning av ferrolegeringar
- Industriell kromgarvning
- Gasverk för överföring av stenkol till gasform
- Glasbruk där arsenik eller bly används
- Brytning eller anrikning av sulfidmalm eller rödfyr
- Upplag från brytning eller anrikning av sulfidmalm eller rödfyr**
- Hamn för handelstrafik
- Produktion av järn eller stål samt industriell behandling av järnbaserade metaller genom valsning, hammarsmide och anbringande av skyddsbeläggningar av smält metall
- Kemtvätt med användning av halogenerade lösningsmedel (ej klorfluorkarboner och motsvarande)
- Industriell framställning av kloralkali
- Framställning av blekningskemikalier för massa- och pappersindustri
- Framställning av pappersmassa och papper av trä eller returfibermassa
- Lagring av petroleumprodukter i depå eller bergrum
- Raffinering av mineralolja eller naturgas
- Industriell framställning av icke-järnmetaller ur mineral, malm, slig, stoft eller koncentrat
- Industriell smältning av icke-järnmetall eller återvinningsprodukter
- Industriell framställning av legeringsmetall utom ferrolegeringar
- Industriell behandling av trä med träskyddsmedel genom tryck- eller vaccumimpregnering, doppning eller dysning
- Industriell förbehandling eller färgning av textilfibrer eller textilier
- Industriell tillverkning av krut och sprängämnen
- Industriell gjutning av andra metaller än järn, stål, zink, aluminium och magnesium
- Industriell byggnation eller reparation av båtar och fartyg med användning av halogenerade lösningsmedel
- Verkstadsindustri med användning av halogenerade lösningsmedel
- Industriell ytbehandling av metaller genom elektrolytisk eller kemisk process
- Industriell framställning av organiska eller oorganiska ämnen genom kemiska reaktioner

* För deponi vars tillståndsplikt har upphört eller där tillståndsplikt inte föreläggas kan den operativa tillsynsmyndigheten över föroreningsskadan även utöva operativ tillsyn över den pågående verksamheten enligt X § förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken om tillsynen har anknytning till föroreningsskadan.

** För upplag från nedlagd brytning eller anrikning av sulfidmalm eller rödfyr kan den operativa tillsynsmyndigheten över föroreningsskadan även utöva operativ tillsyn över den

pågående verksamheten enligt X § förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken om tillsynen har anknytning till föroreningsskadan.

B

Den kommunala nämnden har operativt tillsynsansvar över föroreningsskador enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken där skadan härrör från nedlagd miljöfarlig verksamhet eller avslutad miljöfarlig process eller åtgärd som inte anges i punkten A. (Ö)

C

Den statliga myndighet eller den kommunala nämnd som enligt förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken har operativt tillsynsansvar över en pågående miljöfarlig verksamhet eller miljöfarlig process eller en åtgärd som vidtas har också operativt tillsynsansvar över föroreningsskador enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken som härrör från verksamheten, processen eller åtgärden. Tillsynsansvaret över föroreningsskadan kvarstår även efter det att verksamheten har lagts ned, processen har avslutats eller åtgärden har vidtagits. (Ö)

D

Generalläkaren har operativt tillsynsansvar över föroreningsskador enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken som orsakats av Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

I de fall tillsynen avseende en föroreningskada enligt första stycket inte riktas mot Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, har den kommunala nämnden operativt tillsynsansvar. (Ö)*

*Överlåtelsemöjligheten omfattar endast andra stycket.

E

Avseende föroreningskada som avses i A och då:

- a) föroreningskadan har orsakats av mer än en verksamhet, eller,
 - b) vidtagande av åtgärd riskerar att öka exponering eller spridning av föroreningskadan, eller,
 - c) föroreningskadan har orsakats av en nedlagd process eller nedlagd del av en pågående miljöfarlig verksamhet,
- och där länsstyrelsen och den kommunala nämnden båda har operativt tillsynsansvar får myndigheterna komma överens om hur ansvaret ska fördelas. Om myndigheterna inte kommer överens har länsstyrelsen operativt tillsynsansvar över föroreningskadan. (Ö)

F

Länsstyrelsen har operativt tillsynsansvar över miljöriskområden. (Ö)

(Ö) = Det operativa tillsynsansvaret kan överlåtas från länsstyrelse till kommunal nämnd respektive från kommunal nämnd till länsstyrelse.

Övergångsbestämmelse

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

Förslag till ändring av 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (bilaga 2 till remissförslag 2010-12-15)

28 §

Det är förbjudet att utan anmälan till tillsynsmyndigheten för föroreningsskadan vidta en åtgärd inom ett föroreningsskadat mark- eller vattenområde, grundvatten, en byggnad eller en anläggning enligt 10 kap. miljöbalken, om åtgärden kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och denna risk inte bedöms som ringa.



Till berörd remissinstans

ANGÅENDE REMISSEN OM TYDLIGARE OCH ENKLARE FÖRDELNING AV TILLSYNSANSVAR ÖVER FÖRORENADE OMRÅDEN

Detta gäller remissvar på ”Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden”
Dnr: 001-1236/2011

Remisstiden sträcker sig till den 31 augusti 2011, vilket vi ber er respektera. Om det av några skäl inte är möjligt för er att inkomma med svar inom utsatt tid måste kontakt tas med borgarrådsassistent Caroline Polzer, tfn 08-508 29412.

Ansvarig handläggare/borgarrådssekreterare på Stadsmiljöroteln är Frida Demervall, tfn 08-508 29413.

Remissvar skickas till:

- Rotel VI - Stadsmiljöroteln i **digital form (word/excel)**. Ange KS:s diarienummer som namn på ärenderubrik. Ex: KS 314-331-2004
- KF/KS kansli i **pappersform**.

Adresserna är följande:

Rotelns e-post: funktion.rvi-remissvar.slk@stockholm.se

KF/KS kansli, Stadshuset, 105 35 STOCKHOLM

Med vänliga hälsningar,
Caroline Polzer
Stadsmiljöroteln



Remitteringsmapp

Ärende: Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden

Inkom till KF/KS kansli den 25 maj 2011

Behandling i övrigt:

För yttrande senast: 31 augusti 2011

Stadsdelsnämnderna

Facknämnderna

Övriga

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

SLK

Stockholms Stadshus AB

Stockholm Vatten AB