



Handläggare: Karin Kuttainen
Telefon: 08-508 287 17

Till
Miljö- och hälsoskyddsnamnden
MHN 2011-08-30 p.29

Tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden

**Remiss från kommunstyrelsen, Rotel VI
Dnr 001-1236/2011**

Förslag till beslut

1. Avstyrka utredningens förslag på ny fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden efter den framtagna riskbaserade branschlistan
2. Tillstyrka att föreslagen ändring i 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd genomförs
3. Överlämna tjänsteutlåtandet till kommunstyrelsen som svar på remissen
4. Justera ärendet omedelbart

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

I aktuell utredning har regeringen gett Länsstyrelsen i Västra Götalands län i uppdrag att utreda och föreslå en tydligare, enklare och mer ändamålsenlig fördelning av tillsynsansvaret över förorenade områden.

Utredningen lämnar två alternativa förslag. Båda förslagen innehåller samma grundförutsättningar med en riskbaserad branschlista, som i stor utsträckning



överför objekt med hög riskklass till länsstyrelserna. Därutöver inbegriper det ena alternativet en möjlighet för kommunerna att i undantagsfall överlåta till länsstyrelserna att utöva 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.

Kommunerna har i varierande utsträckning tagit över tillsynen över miljöfarliga verksamheter från länsstyrelserna. Beroende på när dessa överlåtelser gjordes inkluderas eller exkluderas tillsynen över förorenade områden. Under miljöskyddslagens tid omfattades förorenade områden av överlåtelserna, medan de under miljöbalkens tid får anges speciellt för att inkluderas. Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad tog över tillsynen på 1980-talet.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad har därmed, i likhet med många andra kommunala nämnder, långvarig erfarenhet av tillsyn över miljöfarlig verksamhet och förorenade områden. De kommunala nämnderna är också de som har bäst kännedom om olika exploateringsprojekt, där markföroreningar kan förekomma. Miljöförvaltningen anser därför att kommunala nämnder med dessa erfarenheter är bäst lämpade att själva ha tillsyn över förorenade områden.

I databasen för potentiellt förorenade områden finns idag 1979 objekt registrerade för Stockholms stad. Av dessa tillhör 952 objekt branscher, som Länsstyrelsen enligt förslaget skulle ta över tillsynen för. De branscher som har störst antal objekt är kemtvättar med 537 objekt och verkstäder med halogenerade lösningsmedel, som t ex bilverkstäder med lackeringsverksamhet, med 105 objekt. I detta antal finns både pågående och avslutad verksamhet, men enligt förslaget skulle endast tillsyn över nedlagda verksamheter tas över av länsstyrelsen.

Miljöförvaltningen anser inte att utredningens två förslag innebär en tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvaret, utan endast att tillsynsansvaret för ett stort antal objekt förs över till länsstyrelserna. Miljöförvaltningen anser att denna förskjutning av ansvar inte leder till en ökad tydlighet, utan endast till en omfördelning av tillsynsansvar samt en försvagning av landets totala tillsynskompetens inom området då de flesta kommunala nämnder kommer att arbeta betydligt mindre med dessa frågor om förslaget genomförs.

För Stockholms stad, liksom för flera andra kommuner, har redan en översyn av tillsynsansvaret genomförts. Miljöförvaltningen anser att det, för att öka tydligheten för tillsynsansvaret, räcker med en översyn av nu gällande



överlåtelsebeslut för att se om det finns objekt för vilka det inte tydligt framgår vem som har tillsynsansvaret. Miljöförvaltningen anser att det är ett bra förslag att länsstyrelserna genomför denna översyn i den mån den inte redan gjorts.

Miljöförvaltningen anser även att utredningens förslag på förtydligande av Generalläkarens ansvarsområden och skrivning om miljöriskområden skapar en tydlighet för vad som gäller för dessa objekt.

Utredningen lämnar även förslag till förtydligande av anmälningsplikten för åtgärder inom förorenade områden, så att även andra åtgärder än avhjälpandeåtgärder omfattas av anmälningsplikt och så att övertäckning eller motsvarande, som avsevärt försvårar framtida avhjälpande, också omfattas av anmälningsplikten. Miljöförvaltningen anser att detta förslag är bra och leder till en ökad tydlighet avseende anmälningsplikten.

Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har mottagit en remiss från kommunstyrelsen, avseende fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden. Remissen kommer ursprungligen från Miljödepartementet. Kommunstyrelsen önskar svar senast den 31 augusti 2011. Ärendet har även remitterats till SLK, Stockholms Stadshus AB och Stockholm Vatten AB.

Regeringen har konstaterat att en översyn av bestämmelserna om ansvarig tillsynsmyndighet för avhjälpande av miljöskador behöver göras och gett Länsstyrelsen i Västra Götalands län i uppdrag att utreda och föreslå en tydligare, enklare och mer ändamålsenlig fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden.

Utredningen lämnar två alternativa förslag. Båda förslagen innehåller samma grundförutsättningar med en riskbaserad branschlista, som i stor utsträckning överför högriskobjekt till länsstyrelsen. I övrigt ger det ena förslaget även en möjlighet till överlåtelse av tillsynsansvar över förorenade områden från kommunen till länsstyrelsen.

Framtagna förslag har under hand stämts av mot övriga länsstyrelser, Naturvårdsverket, Generalläkaren, Sveriges kommuner och landsting samt föreningen kommunala miljöchefer.



Uppdraget

Enligt uppdraget skulle ett förslag till reviderad fördelning av tillsynsansvar över förorenade områden som var enkel, entydig, ändamålsenlig, förankrad samt hållbar över tiden tas fram. Fördelningen skulle vara riskbaserad, men även alternativa strategier för fördelningen av tillsynsansvaret skulle presenteras.

Nuvarande fördelning

Tillsynsansvaret för föroreningsskador reglerades, fram till den 1 mars 2011, i tillsynsförordningens bilaga punkterna B5, B5a samt C. Numera regleras de i 2 kap. 29 § p.3 miljötillsynsförordningen (2011:13). Bestämmelserna bygger på att nuvarande prövningsnivå för den miljöfarliga verksamhet, som gett upphov till föroreningarna, avgör vem som är tillsynsmyndighet.

Vidare är tidpunkten för nedläggningen styrande för fördelningen av tillsynsansvaret så att tillsynsansvaret för verksamheter, som lades ned före miljöskyddslagens införande den 1 juli 1969, ligger på kommunerna.

De kommunala nämnderna har i varierande utsträckning tagit över tillsynen över miljöfarliga verksamheter från länsstyrelserna. Beroende på när dessa överlåtelse gjordes inkluderas eller exkluderas tillsynen över förorenade områden. Under miljöskyddslagens tid omfattades förorenade områden av överlåtelse, medan de under miljöbalkens tid fick anges speciellt för att inkluderas. I Stockholms stad tog miljö- och hälsoskyddsnämnden över tillsynen på 1980-talet.

Utredningen bedömer att befintliga överlåtelsebeslut varken kan eller bör upphävas genom en generell föreskriftsändring. Den ändrade fördelningen av ansvaret bör i stället ske genom att en översyn av tillsynsansvaret genomförs innan föreslagen ändring träder i kraft. Enligt utredningen bör översynen omfatta genomgång av befintliga överlåtelsebeslut samt ändrad ansvarsfördelning och resultera i nya överlåtelsebeslut som tydligt pekar ut tillsynsansvaret enligt 10 kap. miljöbalken. Utredningen föreslår vidare att länsstyrelserna ska genomföra denna översyn.

Föreslagen ny fördelning

Utredningen föreslår att fördelningen av tillsynsansvar över förorenade områden, som härrör från nedlagda verksamheter eller processer, sker genom en riskbaserad branschlista. Genom listan fördelas högriskobjekt i stor utsträckning till länsstyrelserna. Detta innebär att majoriteten av de prioriterade objekten (riskklass 1 och delvis riskklass 2, se nedan) kommer att höra till länsstyrelsernas tillsynsområde. Länsstyrelserna ges därmed ett ökat inflytande över andelen



privatfinansierade åtgärder samt över statens utgifter för hel- och delfinansierade efterbehandlingsåtgärder (statliga bidrag kan ges till prioriterade objekt utan ansvarig eller med endast delvis ansvarig).

Tillsynsansvaret för områden som förorenats av pågående verksamheter föreslås fördelas enligt vad som framgår av förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Möjlighet att överlåta tillsynsansvaret över prioriterade förorenade områden till kommunerna ska finnas. Överlåtelsen ska till exempel kunna gälla en bransch eller liknande.

Enligt förslaget ska listan fördela tillsynen över de 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 tillsynsansvaret kvarstå på den myndighet som hade ansvaret vid nedläggningstillfället.

För att förslaget på ändrad fördelning av tillsynsansvar ska resultera i en ökad åtgärdstakt för prioriterade områden förutsätts en resursförstärkning på länsstyrelserna i form av ytterligare personal. Utredningen bedömer dock att det behövs resursförstärkningar för att öka åtgärdstakten även om inte utredningens förslag genomförs.

Vid avstämning av framtagna förslag under utredningens gång ansåg Naturvårdsverket att det kan ifrågasättas om utgångspunkten att länsstyrelserna i första hand ska ha ansvaret över de prioriterade områdena är den rätta. Naturvårdsverkets inställning är att de kommunala nämnderna ska ha och har möjlighet att i stor utsträckning själva utöva operativ tillsyn enligt miljöbalken och att skaffa sig tillräcklig kompetens för det.

De flesta länsstyrelserna tillstyrkte förslaget vid avstämningen, men bland annat Länsstyrelsen i Stockholms län anser att förslaget inte innebär en tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvaret samt att utredningen inte utrett alternativa fördelningsmodeller. SKL avstyrker de delar av förslaget som går emot en sammanhållen tillsyn enligt miljöbalken och föreningen kommunala miljöchefer avstyrker förslaget i sin helhet eftersom de anser att det inte finns något behov av att fördela prioriterade områden till länsstyrelserna samt att förslaget inte ger ökad tydlighet.



Riskklasser

Enligt Naturvårdsverkets metodik för inventering av förorenade områden, MIFO, tilldelas potentiellt förorenade områden riskklass 1-4, där riskklass 1 utgör den största risken för människors hälsa och miljö och riskklass 4 den minsta. MIFO-modellen är uppdelad i två faser, där riskklassning i fas 1 främst grundar sig på arkivstudier, intervjuer och platsbesök, medan det för fas 2 även ingår en översiktlig provtagning. Många av de objekt som bedöms ha en låg riskklass har endast identifierats till typ av verksamhet samt plats för verksamheten. Information om objekten finns samlade i EBH-stödet, som ersatt den tidigare MIFO-databasen.

Stockholms stad hade under hösten 2010 11 objekt i riskklass 1, 52 objekt i riskklass 2, 37 objekt i riskklass 3 samt 9 objekt i riskklass 4. Av de elva objekten i riskklass 1 är fem sanerade eller håller på att saneras.

Konsekvensbedömning

Med utgångspunkt i de uppgifter om verksamhetstyper som finns i EBH-stödet bedöms efter genomförande av utrednings förslag att länsstyrelserna får ansvar för cirka 17 000 och kommunerna för 57 000 potentiellt förorenade områden. För objekt i riskklass 1 och 2 fördelas cirka 3 600 objekt till länsstyrelserna och cirka 2 000 till kommunerna. Motsvarande fördelning av objekt i riskklass 3 och 4 medför att länsstyrelserna får cirka 4 000 objekt och kommunerna cirka 6 300 objekt.

I EBH-stödet finns idag 1979 potentiellt förorenade objekt registrerade för Stockholms stad. Eftersom inventeringen fortfarande pågår, räknar Länsstyrelsen med att antalet kommer att öka med några hundra objekt. 952 av dessa objekt utgörs av branscher, som Länsstyrelsen enligt förslaget skulle ta över tillsynen för. En stor del av dessa objekt finns inom branscherna kemtvättar (537 st), verkstäder med halogenerade lösningsmedel, som t ex bilverkstäder med lackeringsverksamhet (105 st) samt ytbehandling av metaller med elektrolytiska eller kemiska processer (93 st). I detta antal finns både pågående och avslutad verksamhet, men enligt förslaget skulle endast tillsynen över nedlagda verksamheter tas över av länsstyrelsen.

Överlåtelse av operativ tillsyn

Idag finns möjlighet för de kommunala nämnderna att ta över tillsynen över förorenade områden från länsstyrelserna. Utredningen föreslår att dessa regler inte ska ändras jämfört med nu gällande miljötillsynsförordning.



Vidare föreslår utredningen att det införs en möjlighet för den kommunala nämnden att i undantagsfall överlåta operativ tillsyn för 10 kap. miljöbalken från kommunen till länsstyrelsen. En sådan överlåtelse skulle till exempel kunna vara aktuell för en mindre kommun avseende ett högriskobjekt inom en bransch som i övrigt bedöms utgöra en liten risk.

Utredningen föreslår vidare att det bör finnas en möjlighet för den kommunala nämnden att i undantagsfall överlåta tillsynen över 9 kap. miljöbalken då det finns en direkt koppling mellan tillsynen över 9 och 10 kap. miljöbalken och där överlåtelsen är en förutsättning för en rationell och effektiv tillsyn avseende det förorenade området.

Utredningen lämnar även ett alternativt förslag utan möjlighet till överlåtelse från kommun till länsstyrelse.

Generalläkaren

Utredningen föreslår ett förtydligande i miljötillsynsförordningen genom ett tillägg till 2 kap. 4 § där det anges att Generalläkaren har ansvar för den operativa tillsynen för föroreningskador enligt 10 kap. miljöbalken som orsakats av Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt förutom för den tillsyn som omfattas av den kommunala nämndens ansvar enligt 31 §3.

Miljöriskområden

Utredningen föreslår att tillsynsansvaret för miljöriskområden ska ligga på länsstyrelserna. Tillsynsansvaret ska kunna överlåtas.

Anmälningssplikt för åtgärder

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 övertäckning eller motsvarande, som avsevärt försvårar framtida avhjälpande, också omfattas av anmälningssplikten.

Tillsyn och övriga myndighetsuppgifter då efterbehandlingsansvarig saknas

Utredningen föreslår att tillsynsansvar för åtgärder som vidtas inom ett förorenat område där det saknas efterbehandlingsansvarig bör fördelas på samma sätt som föreslås för områden med efterbehandlingsansvarig.



Förvaltningens synpunkter

När miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad övertog tillsynen över miljöfarlig verksamhet på 1980-talet ingick även tillsynen över förorenade områden. I och med denna långvariga tillsynsverksamhet finns god kännedom om de verksamheter som bedrivs och har bedrivits i staden. Denna kunskap om objekt och branscher är till stor nytta när saneringsprojekt ska bedrivas och finns sedan länge framför allt hos nämnden och inte länsstyrelsen, som lämnat ifrån sig tillsynen över dessa objekt. Att länsstyrelsen bedrivit inventering av dessa branscher kan inte anses ge lika stora kunskaper inför eventuella saneringsprojekt. Det kan ses som en stor fördel att denna kunskap finns hos nämnden till exempel inför byggande på gamla industritomter. Denna långa erfarenhet av tillsyn över miljöfarlig verksamhet och förorenade områden delar miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad med flera kommuner och varför länsstyrelserna nu skulle ta över denna tillsyn för alla objekt som lagts ned fram till dess utredningens förslag vinner laga kraft, kan därför starkt ifrågasättas.

En annan aspekt på att kommunala nämnder, som tagit över tillsynen över miljöfarlig verksamhet, även har tillsynen över förorenade områden är dels att tillsynen blir väl sammanhållen, dels att resurserna utnyttjas effektivt genom att den tillsynsmyndighet som bedriver tillsynen för en bransch även har tillsynen för efterbehandlingen av den. Ytterligare en vinst med den sammanhållna tillsynen är de tillsynsprojekt som bedrivs både i Stockholms stad och i andra kommuner, där bland annat krav på undersökningar och förebyggande åtgärder ställs redan på det aktiva företaget. Dessa samordningsvinster skulle gå förlorade om tillsynen delades upp enligt föreliggande förslag.

Miljöförvaltningen anser inte att utredningens två förslag innebär en tydligare och enklare fördelning av tillsynsansvaret, utan endast överföring av ett stort antal objekt till länsstyrelserna. En förskjutning av ansvaret leder inte till en ökad tydlighet, utan endast till en omfördelning av tillsynsansvar samt en försvagning av den totala tillsynskompetensen i landet inom området då de flesta kommunala nämnder kommer att arbeta betydligt mindre med dessa frågor om förslaget går igenom.

För Stockholms stad, liksom i flera andra kommuner, har redan en översyn av tillsynsansvaret genomförts. Miljöförvaltningen anser att det, för att öka tydligheten för tillsynsansvaret, räcker med denna översyn av nu gällande överlåtelsebeslut. Miljöförvaltningen anser att det är ett bra förslag att länsstyrelserna genomför denna översyn där den inte redan genomförts. Vid denna



översyn bör de kommuner som bedömer att de inte har resurser att bedriva tillsyn över förorenade områden, lämna tillbaka detta tillsynsområde till länsstyrelserna.

Miljöförvaltningen delar utredningens synpunkt att befintliga överlåtelsebeslut inte bör upphävas genom en generell föreskriftsändring.

Miljöförvaltningen anser vidare att utredningens förslag avseende vilka objekt Generalläkaren ska ha tillsyn över skapar en tydlighet för dessa objekt.

Miljöförvaltningen anser även att det är positivt att tillsynsansvaret för miljöriskområden klargörs och att Länsstyrelserna i första hand har detta ansvar, då det är länsstyrelserna som fattar beslut om inrättandet av dem.

Miljöförvaltningen anser att utredningens förslag på förtydligande av 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd är bra och leder till en ökad tydlighet.

Slut.

Bilagor

1. 2011-8211 Enklare fördelning av tillsynsansvar