

Uppdragsbeskrivning för regeringsuppdrag om utredning av tillsynsansvar för förorenade områden

1 Bakgrund

Tillsynsansvaret för föroreningsskador 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 anmälningsskyldig nivå. Historiskt sett så har branschen inte varit reglerad via generella föreskrifter och var tidigare tillståndsskyldig. 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 föroreningsskadorna 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 föroreningsskador 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 försvarande av det så kallade tillsynsspåret. Tillsynsspåret utgörs av den tillsyn som syftar till att åstadkomma ett avhjälpande av föroreningsskador där det finns en ansvarig part och där ett avhjälpande kan ske utan eller bara delvis med statlig finansiering.

Länsstyrelsernas miljövarddirektörskrets har därför under 2009 tagit fram ett förslag om att tillsynsansvaret tydligare bör styras av den risk föroreningsskadorna 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.

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 mår 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 föroreningar 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,
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 "blandförenade" 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 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 överlåtelser 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 exploatören. Omvänt kan länsstyrelse eller kommun inte ställa krav på de namngivna försvarsrelaterade verksamheterna. Överlåtelser 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,
- 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, Miljövårdsdirektörernas förening, styrgruppen för länsstyrelsernas tillsynsamordnare 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 förslaget 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 tillsynsamordnaren. 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.

Förankring ska i första hand ske med länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Miljövårdsdirektörernas förening samt styrgruppen för länsstyrelsernas tillsynsamordnare. 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 tillsynsvägledande 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.

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 miljövårdsdirektörernas 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.