

Till länsstyrelsen Västra Götaland län

Yttrande över utredningen om tillsynsansvar för förorenade områden från Föreningen Kommunala Miljöchefer

Föreningen kommunala miljöchefer har vid ett tidigare tillfälle (2010-10-07) lämnat synpunkter på arbetsgruppens material efter att arbetsgruppen valt att översända ett något förenklat utskick till föreningen. En bitvis reviderad utredning har nu översänts till miljöcheferna för förnyat yttrande.

Sammanfattning

Föreningen kommunala miljöchefer anser inte att uppdragets målsättning om enkelhet, entydighet och ändamålsenlighet har uppnåtts. Vi ser att ett flertal problem kvarstår och borde ha utretts:

- Branschindelning är inte optimalt.
- Det nuvarande problemet med att utföra ansvarsutredningar för kommunerna har inte beaktats utan mycket svepande kommenterats och avfärdats. Vi har därför valt att ytterligare försöka förtydliga problemen.
- Utredningen är fortfarande något oklar på punkten om en sammanhållen miljötillsyn och behöver ändras och ytterligare förtydligas.
- Utredningen jämför sig inte med och frångår den ”princip” på tillsynsfördelning som nyligen tagits inom miljöbalkens 14:e kapitel.
- En omfattande och tidskrävande administration införs om alla kommuner tvingas att begära ett övertagande från länsstyrelserna på objekt man idag har ansvar för.
- Kommunerna är väl rustade för att hantera själva tillsynsfrågan med undantag från ansvarsutredningarna.
- Kommunerna kan ha svårt att axla rollen som huvudman vilket behöver belysas och föreslås förändringar kring
- Utredningen saknar en tydlig och relevant redovisning av konsekvenserna för kommunerna om arbetsgruppens förslag skulle genomföras och behöver kompletteras.
- Länsstyrelsen bör ta en tydligare roll som tillsynsvägledare inom förorenade områden. Omfattningen och kvalitén varierar kraftigt i länen.

Branschindelningen är inte optimal

I vårt förra yttrande beskrev vi branschindelningen som omoderna och uttryckte att vi inte delar utredningens uppfattning utifrån att i de olika branscherna kommer problemen och riskerna att variera beroende på bl a lokalisering, föreningens mängder, markförhållanden, storlek på området mm. I utredningen har det inte framkommit något som ändrar vår inställning. Vi tycker att man borde ha tittat vidare på Naturvårdsverkets förslag om att förtydliga nuvarande regler.

Problemet med ansvarsutredningar

Vi har föreslagit att tillsynen ska fördelas så att länsstyrelsen får ansvar för att göra ansvarsutredningar. Det finns två problem för kommunerna när det gäller att upprätta ansvarsutredningar. Det ena är kompetensfrågan och det andra är en ekonomisk fråga.

Kompetensfrågan:

Att upprätta ansvarsutredningar för förorenade områden är en mycket komplicerad arbetsuppgift som många gånger kräver juridisk specialistkompetens för att få ett hållbart beslut med rätt kvalitet. Många kommuner har inte tillgång till detta. Man är istället hänvisad till att enbart miljöinspektörerna skriver detta alternativt att man köper in denna juristkompetens. För att köpa in en sådan juridisk specialkompetens krävs dessutom kompetens inom anbuds och avtalsfrågor och även här gäller att miljökontoren generellt inte har kompetens när det gäller att handla upp konsulttjänster. I de fall objekt skulle föras över till Länsstyrelserna så som arbetsgruppen föreslår minskar kommunernas möjlighet ytterligare att upprätthålla kompetensen på området. Vi ser särskilt att frågan om att utföra ansvarsutredningar ytterligare skulle försvåras.

Ekonomisk fråga:

Att köpa in juristkompetens är mycket kostsamt för kommunerna. Vi har inte tillgång till någon sammanställning av dessa kostnader och kostnaderna varierar självklart mycket beroende på utredningens komplexitet. Ett exempel på kostnad för att göra en enda ansvarsutredning vid ett litet och mycket enkelt objekt i Fagersta kommun under år 2010 var 40 000 kr. Miljökontorens kostnad för att göra en sådan ansvarsutredning bekostas via kommunalskatten och är normalt pengar som den kommunala tillsynsmyndigheten inte har att tillgå i sin budget och det är inte heller kostnader som kan tas in via avgifter från företagen/fastighetsägaren. Detta leder till att arbetet med att göra ansvarsutredningar är svåra att prioritera. Samtidigt gör länsstyrelsen idag vissa ansvarsutredningar för statliga medel på kommunens objekt – när och vilka är mycket svårt att överblicka för kommunerna.

Sammanfattningsvis leder frågan om kompetens och ekonomi till att kommunerna idag har svårt att komma vidare i sitt tillsynsarbete när det gäller ansvarsutredningar. Det är därför vi har föreslagit att ansvarsutredningar istället generellt ska läggas på länsstyrelsen så att man samlar kompetensen och löser den ekonomiska frågan med statliga pengar. Att inte närmare utreda problemet med att utföra ansvarsutredningar som en viktig del i att få en ändamålsenlig tillsyn är mycket olyckligt och kommer att innebära betydande konsekvenser för prioriteringen av kommunala tillsynsinsatserna på ett mycket negativt sätt. Vi vill förtydliga att kommunernas problem framförallt ligger i frågan om att utföra ansvarsutredningar och inte i själva tillsynsfrågan med att t ex skriva beslut med krav på undersökningar eller avhjälpande åtgärder.

Prioritering av Länsstyrelserna

Vi kan också tycka att det borde vara ett bra sätt för länsstyrelserna att styra prioriteringen av åtgärder på förorenade områden genom länsstyrelserna prioriterar och genomför ansvarsutredningar utifrån den risk som de olika förorenade områdena utgör och översänder dessa till kommunerna för åtgärd. I utredningen betonar man just vikten av att länsstyrelsen ska kunna prioritera insatserna på förorenade områden.

Jämförelse med tillsynsfördelning av 14 kapitlet miljöbalken

Utredningen tar heller inte fasta på eller jämför sig med den nyligen utförda tillsynsutredningen inom kemikalier, 14 kap miljöbalken, vilket borde ske.

I fördelningen av kemikalietillsynen har regeringen valt att fortsätta låta kemikalietillsynen vara en del av den övriga miljötillsynen. Kemikalietillsynen och tillsynen på förorenade områden liknar varandra på många sätt utifrån att det handlar om miljögifter i vårt samhälle. Många gånger kan det också vara kemikalieanvändningen som har orsakat ett förorenat område. Inom 14 kap har man alltså inte valt en tillsynsmodell utifrån risk eller farlighet utan utifrån att hålla ihop tillsynsfrågorna på verksamheten. Vi anser att tillsyn utifrån objekt svarar mot utredningens uppdrag om enkel och entydig fördelning.

Inte frågå principen om en sammanhållen tillsyn

Trots att utredningen nu har ändrat inriktning och att det sk tillsynsspåret ska behållas så tolkar vi ändå förslaget att en pågående miljöfarlig verksamhet som kommunen har tillsyn på enligt 9 kap även kan komma att ha tillsyn av länsstyrelsen enligt 10 kap utifrån listade branscher. I utredningsmaterialet anger man uttryck som ”i normalfallet” bör det vara så att tillsynsansvaret enligt 9 kap bör styra tillsynen enligt 10 kap men att detta bara ska gälla om verksamheten orsakat hela eller väsentliga delar av föroreningen. Det kan ju inledningsvis vara mycket svårt att veta. Här finns det oklarheter som behöver tydliggöras.

Vi anser att det inte finns tillräckliga skäl att frågå principen av en sammanhängande miljötillsyn. Förutom den sammanhållning som sker mellan kemikalietillsyn och miljötillsyn vill vi även peka på den tillsyn inom 15 kap, avfall, som också sker integrerat med övriga miljötillsynen och som också är en väsentlig del och ibland en orsak till förorenade områden.

Det bör som huvudregel undvikas att fler myndigheter kontrollerar efterlevanden av samma regelverk på samma objekt. Tillsyn över förorenade områden behöver även i fortsättningen ske som en naturlig del i tillsynen av den verksamhet där produktionen, avfallet, föroreningen, läckaget uppstod. Så är inte förslaget nu fullt ut.

Frågan om att förenkla för företagen handlar inte enbart om att försöka få en större tydlighet i vem som har tillsynsansvar över vilket objekt utan även om den vardag företaget har med olika tillsynsmyndigheter.

Nuvarande kompetensen hos kommunerna

En av de konsekvenser som inte belyses i utredningen är den kompetens som kommunerna har byggt upp sedan miljöbalken infördes och 10 kap kom till. Den kompetens som i dag finns hos kommunerna bör tas tillvara. Det finns en stor risk att kommunerna inte kommer att kunna upprätthålla denna kompetens om antalet objekt minskar.

Skapande av administration om 290 kommuner begär övertagande

Vi ser det som positivt att förslaget innebär att tillsynsansvaret ska kunna överlätas inom samtliga typer av förorenade områden även om vi i sak inte tycker att branschuppdelningen är ett optimalt fördelningssätt och att det istället bör finnas möjlighet att förtydliga nuvarande modell. Vi ser det däremot som ett onekligen mycket administrativt och tidskrävande förhållningssätt om alla kommuner ska begära tillbaka tillsynen. Vi uppfattar att det flesta kommuner behöver begära övertagande eftersom de flesta överlåtelsebeslut är relativt gamla och inte särskilt har hanterat frågan om förorenade områden. Utredningen behöver ytterligare belysa den belastning som denna administration av olika utredning och beslutsfattande skulle skapa för både kommuner och länsstyrelser.

Vidare noterar vi en märklig skrivning i materialet kring förhållningssätt vid dessa överlåtelser: Under *Behov av övergångsbestämmelser samt översyn av tidigare överlåtelser* skriver man ”I samband med eventuella 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”. Vi menar att det inte finns några skäl till att göra överlåtelserna så komplicerad för tillsyn som redan bedrivs av kommunerna och som sker utifrån ett övertagande som skett för många år sedan. Utredningsmaterialet behöver här revideras i vissa delar.

Förtydligande

Utredningen med avseende på deponi och förvaringsfall är krångligt och svårt att förstå. Detta behöver förtydligas innan vi kan avge synpunkter på detta.

Svårighet att vara huvudman för en kommun

Även om inte uppdraget omfattar andra frågor än ett förändrat tillsynsansvar och vissa delfrågor vill vi ändå passa på att tydliggöra andra problem i arbetet med förorenade områden som upplevs som ett hinder för att få hela kedjan med arbetet med förorenade områden effektivt och ändamålsenligt.

Trots att kravet på att kommunen ska bidra med 10 % har försvunnit är det fortfarande ett hinder att kommunen förväntas att vara huvudman vid undersökningar och sanering i vissa sammanhang. Med kommun i detta sammanhang menar vi kommunen som kommun och inte miljökontoren som ju inte är aktuell som huvudman då man är en tillsynsmyndighet. Särskilt medelstora och mindre kommuner har denna svårighet utifrån att det helt enkelt inte finns någon med denna typ av arbetsuppgift och kompetens och det finns därmed en stor risk att prioriterade objekt stanna av. Vidare kan vi tycka att det därmed finns en risk att man möjligen inte använder de statliga medlen optimalt. Att kommunerna kan ha svårt att axla rollen som huvudman behöver belysas i utredningen och föreslås förändringar så att SGU får ytterligare resurser för att utföra detta arbete. När och i vilka sammanhang SGU kan gå in som huvudman är oklart för oss och behöver också tydliggöras. Vår erfarenhet är i vart fall att länsstyrelserna fortfarande försöker att få kommunerna att ta på sig rollerna som huvudman.

Länsstyrelsens roll som tillsynsväglare

Utredningen genomsyrar att man vill att länsstyrelserna ska få kontroll och möjligheter till regional prioritering. Vi har pekat på möjligheterna som skulle finnas för detta om länsstyrelserna hanterade ansvarsutredningarna.

En ytterligare möjlighet som inte nämnd i utredningen är länsstyrelsens roll som tillsynsväglare. Det är vår uppfattning att denna varierar både i kvalité och i omfattning mellan de olika länen och borde kunna förbättras. Vidare konstaterar vi att länsstyrelsen aldrig utnyttjar sin möjlighet att granska kommunernas arbete inom förorenade områden genom att i sina kommunbesök särskilt fokusera på detta. Det skulle ju annars vara ett sätt att konkretisera eventuella problem och ställa krav på kommunen samt vid behov återta tillsynen när denna inte sköts.

Föreningen Kommunala Miljöchefer

genom

Yvonne Eklund

*c/o Västmanland-Dalarna miljö- och byggförvaltning
Avesta Fagersta och Norbergs kommuner, 774 81 Avesta
0226-64 53 94, e-post:yvonne eklund@avesta.se*

Kopia för kännedom

SKL Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad