

En översyn inom Sevesoområdet

*– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga
och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor*

*Betänkande av utredningen
En effektiv Sevesolagstiftning*

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:14

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23897-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 25 augusti 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över regelverket kring verksamheter som hanterar farliga kemiska ämnen av visst slag och viss mängd, s.k. Sevesoverksamheter. Det övergripande syftet med utredningens arbete är att presentera en reviderad s.k. Seveso-lagstiftning, med mål att lagstiftningen ska bli mer effektiv, ändamålsenlig och överblickbar.

Den 25 augusti 2011 förordnades hovrättsrådet Maj Johansson som särskild utredare för detta uppdrag.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 10 januari 2012 kanslirådet Karin Måwe, Försvarsdepartementet, ämnesrådet Mikael Andersson, Försvarsdepartementet, ämnesrådet Susanne Gerland, Miljödepartementet, departementssekreteraren Carin Kappe, Finansdepartementet, handläggaren Katariina Parker, Naturvårdsverket, myndighetsjuristen Per-Olof Wikström, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, handläggaren Carina Fredström, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, arbetsmiljöhandläggaren Tommy Eriksson Wikén, Arbetsmiljöverket, miljöskyddshandläggaren Martin Wiss, länsstyrelsen i Jönköpings län och handläggaren Tove Göthner, Sveriges Kommuner och Landsting. Karin Måwe var förordnad som expert t.o.m. den 18 april 2012. Den 19 april 2012 förordnades departementssekreteraren Martin Ratcovich, Försvarsdepartementet, som expert.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 8 november 2011 hovrättsassessorn Anna Tengberg.

Den 19 januari och den 25 oktober 2012 beslutade regeringen om förlängd tid för uppdraget.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *En översyn inom Sevesoområdet – förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor* (SOU 2013:14).

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i mars 2013.

Maj Johansson

/Anna Tengberg

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	21
1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken	21
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor	23
3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.....	26
4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.	28
5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor	29
6 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)	30
7 Förslag till förordning (20xx:xxx) om avgifter för tillsyn enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.....	31
1 Utredningens uppdrag och arbete	35
1.1 Uppdraget.....	35
1.2 Utredningens arbete	36

1.3	Avgränsningar.....	38
1.4	Betänkandets disposition.....	38
2	Bakgrund.....	41
2.1	Sevesodirektivets uppkomst och dess införlivande i svensk rätt.....	41
2.1.1	Seveso II direktivet	42
2.2	Konventionen om gränsöverskridande effekter av industriolyckor	44
2.3	Seveso II direktivet och Industriolyckskonventionens införlivande i svensk rätt.....	45
2.4	Beskrivning av Sevesoverksamheter i Sverige.....	47
2.5	Rapportering av Sevesoolyckor	48
2.6	Sevesoolyckor i Sverige och internationellt.....	49
2.6.1	Sevesoolyckor i Sverige.....	49
2.6.2	Sevesoolyckor internationellt.....	53
3	Tillstånd till Sevesoverksamhet	55
3.1	Allmän beskrivning av regleringen av tillstånd för Sevesoverksamheter	55
3.1.1	Verksamhetsutövarnas skyldigheter enligt Sevesolagen.....	57
3.2	Regleringen av tillstånd och anmälan av miljöfarlig verksamhet i miljöbalken	60
3.2.1	Tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken.....	62
3.2.2	Reglering av anmälningsplikt	64
3.2.3	Miljökonsekvensbeskrivningar.....	65
3.2.4	Prövningsförfarandet.....	67
3.2.5	Tillstånds rättskraft och dess begränsningar	69
3.3	Utredningens överväganden och förslag	73
3.3.1	Frågan om vissa Sevesoverksamheter inom högre kravnivå bör undantas från tillståndsplikt enligt miljöbalken	74

3.3.2	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ges möjlighet att ansöka om återkallelse och omprövning enligt 24 kap. 3–6 §§ miljöbalken.....	80
4	Tillsyn av Sevesoverksamheter	83
4.1	Gällande ordning.....	83
4.1.1	Tillsyn enligt Sevesolagen	83
4.1.2	Tillsyn enligt miljöbalken.....	85
4.1.3	Tillsyn enligt arbetsmiljölagen (1977:1160).....	91
4.1.4	Skyldigheter vid farlig verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och kommunens tillsynsansvar	92
4.1.5	Lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.....	96
4.2	Organisationen av Sevesotillsynen och samordningen med annan tillsyn	97
4.2.1	Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps tillsynsansvar	97
4.2.2	Länsstyrelsernas tillsynsansvar	99
4.2.3	Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar.....	100
4.2.4	Samordning av Seveso- och miljöbalkstillsyn i praktiken	101
4.3	Utredningar och principiella ställningstaganden avseende statlig tillsyn och länsstyrelsernas framtida organisation	102
4.3.1	Offentliga utredningar om den statliga förvaltningen.....	102
4.3.2	Regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.....	113
4.3.3	Propositionen (2009/10:175) Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt ..	116
4.4	Vissa brister i dagens organisation av Sevesotillsynen.....	120
4.4.1	Många inblandade myndigheter upplevs som ett problem för en effektiv samordning av Sevesotillsynen.....	121
4.4.2	Brister i systemet för rapporteringsskyldighet vid en olycka vid en Sevesoverksamhet	127
4.4.3	Kompetensfrågor	127

4.4.4	Oklarheter om möjligheten att tillämpa 2 kap. miljöbalken	129
4.5	Utredningens överväganden och förslag avseende den framtida organisationen av Sevesotillsynen	130
4.5.1	Ansvar för Sevesotillsynen måste koncentreras till färre länsstyrelser.....	130
4.5.2	En förbättrad struktur för samordning av tillsyn och borttagen möjlighet till överlåtelse av Sevesotillsyn till kommun	138
4.5.3	Krav på tillsynsrapporter inom viss tid efter avslutad tillsyn samt krav på samordnade tillsynsrapporter	143
4.5.4	Fördjupad Sevesotillsynsvägledning leder till en mer effektiv, enhetlig och samordnad Sevesotillsyn	145
4.5.5	Tydliggörande av tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken	147
4.5.6	Förfarandet för anmälan av Sevesoolyckor behöver ses över och förenklas	149
5	Finansiering av tillsyn och tillståndsprövning av Sevesoverksamheter.....	151
5.1	Gällande ordning	151
5.1.1	Avgifter för tillsyn och tillståndsprövning enligt miljöbalken	152
5.2	Utredningens överväganden och förslag beträffande Sevesotillsynsavgifter	155
5.2.1	Inledande överväganden	156
5.2.2	Länsstyrelsernas Sevesotillsyn bör avgiftsbeläggas ...	157
5.2.3	Principer som bör ligga till grund för Sevesotillsynsavgifterna	159
5.2.4	Beräkning av Sevesotillsynsavgifterna	162
5.2.5	Avgiftssystemet för Sevesotillsynen	169
5.3	Utredningens överväganden och förslag beträffande avgifter för tillståndsprövning av Sevesoverksamheter.....	173
5.3.1	En framtida avgift för de merkostnader som uppkommer vid tillståndsprövning av Sevesoverksamheter	173

5.3.2	Tillståndspliktiga C- och s.k. U-verksamheter ska betala avgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.....	178
6	Ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag.....	181
6.1	Inledning.....	181
6.2	Övergripande konsekvenser av utredningens förslag.....	182
6.3	Förslag och konsekvenser	183
6.3.1	Förslaget att Sevesotillsynen måste koncentreras till färre länsstyrelser och att möjligheten för länsstyrelsen att överlåta Sevesotillsynen till kommun tas bort	183
6.3.2	Förslaget att länsstyrelsernas Sevesotillsyn ska avgiftsbeläggas.....	184
6.3.3	Förslaget om en framtida avgift för de merkostnader som uppkommer vid tillståndsprövning av Sevesoverksamheter.....	188
6.3.4	Förslaget att tillståndsplikten för C- och de s.k. U-verksamheterna på högre kravnivå ska bestå och att de ska betala avgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken	189
6.3.5	Förslagen som innebär ökade arbetsuppgifter för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.....	190
6.3.6	Förslaget om hantering och samordning av tillsynsrapporterna.....	192
6.3.7	Förslaget om tydliggörande av tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken....	192
7	Författningskommentar	193
7.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	193
7.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor	194

Bilaga

Kommittédirektiv 2011:72197

Sammanfattning

Vi har haft i uppdrag att göra en översyn av lagen (1999:381) och förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, den s.k. Sevesolagstiftningen samt närliggande lagstiftning.

Sevesolagstiftningen tillämpas på sådana verksamheter där vissa farliga ämnen förekommer i en viss angiven mängd. I dag finns det 375 Sevesoverksamheter i Sverige. Vanliga branscher med Sevesoverksamheter i Sverige är verksamheter som har tillverkning av kemikalier och kemiska produkter, verksamheter för lagring av bränslen och kemiska produkter, verksamheter med stål- och metallframställning och verksamheter med massa-, pappers- och pappersvarutillverkning. Sevesoverksamheterna finns representerade i landets samtliga 21 län.

De områden som vi särskilt sett över är regleringen av tillsyn och tillståndsgivning av Sevesoverksamheter samt hur tillsynen utövas och fungerar i praktiken. Samordningen av Sevesotillsynen mellan länsstyrelserna och Arbetsmiljöverket har granskats och vi har lämnat förslag till hur samordningen mellan dessa myndigheter kan förbättras. Vi har även lämnat förslag till hur Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kan fördjupa sin Sevesotillsynsvägledning. Vi har också analyserat om Sevesotillsynen och miljöbalkstillsynen alltid måste ske samtidigt och av samma myndighet. Vidare har vi tittat på om nuvarande system för finansiering av tillsyn och tillståndsprövning av Sevesoverksamheter är det mest ändamålsenliga. I de fall våra förslag innebär ökade kostnader jämfört med i dag har vi lämnat förslag till finansiering.

Våra förslag har som målsättning att leda till en mer effektiv, ändamålsenlig och överblickbar Sevesolagstiftning samt en organisation av Sevesotillsynen som är rättssäker, enhetlig och samordnad. Vårt förslag om Sevesotillsynsavgifter innebär att staten kommer att tillföras ca 17 miljoner kr per år i avgiftsintäkter. Sammantaget innebär

våra förslag en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Nedan följer en sammanfattning av våra överväganden och förslag.

Ansvar för Sevesotillsynen måste koncentreras till färre länsstyrelser

Den operativa Sevesotillsynen utförs i dag av landets länsstyrelser. Antalet Sevesoverksamheter varierar mellan de olika länen och en inte obetydlig del av länsstyrelserna har tillsyn över ett begränsat antal Sevesoverksamheter. Arbetsmiljöverket utövar tillsyn vid Sevesoverksamheter utifrån sitt regelverk. Arbetsmiljöverket och länsstyrelserna samordnar i stor utsträckning sina Sevesotillsynsbesök. I vissa fall deltar även kommuner vid tillsynsbesöken när de har ansvar för tillsynen enligt miljöbalken och för att utöva tillsyn enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

De brister som vi identifierat i dagens organisation av Sevesotillsynen avser huvudsakligen samordningen av Sevesotillsynen mellan länsstyrelserna och Arbetsmiljöverket. Vidare har det framkommit att kvaliteten på Sevesotillsynen och kompetensen hos de som utför Sevesotillsynen i stor utsträckning skiljer sig åt mellan olika länsstyrelser.

Vi anser att länsstyrelsernas ansvar för Sevesotillsynen ska koncentreras till färre länsstyrelser än i dag. Koncentrationen av Sevesotillsynsansvaret till färre länsstyrelser innebär att varje länsstyrelse får Sevesotillsynsansvaret för fler Sevesoverksamheter. Denna koncentration ger ökade möjligheter för ansvariga Sevesohandläggare att arbeta upp erforderlig kompetens, erfarenhet och rutin inom Sevesoområdet. Med större möjlighet till specialisering hos Sevesohandläggarna blir Sevesotillsynen även effektivare, mer rättssäker och mer likartad över landet. Vidare förenklas möjligheterna till samordning av Sevesotillsynen mellan länsstyrelserna och Arbetsmiljöverket. Denna ordning gynnar även verksamhetsutövarna.

Vi föreslår därför att Sevesotillsynsansvaret förs över från landets 21 länsstyrelser till de länsstyrelser som har miljöprövningsdelegationer. En överflyttning av tillsynsansvaret till de länsstyrelser som har miljöprövningsdelegationer medför effektivitets- och resursvinster då det blir samma myndighet som handlägger tillstånds- och tillsynsfrågor för merparten av Sevesoverksamheterna. Med denna

ordning kan även kunskaper och erfarenheter från tillsyn av Sevesoverksamheter lättare beaktas när villkor som rör säkerhetsfrågor formuleras i tillståndsprövningen för verksamheterna.

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (Fi 2009:07) har i betänkandet *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform* (SOU 2012:81), lämnat förslag som innebär att antalet länsstyrelser ska bli elva stycken, vardera med en miljöprövningsdelegation. Utredningen om den statliga regionala förvaltningens förslag till geografisk indelning följer i princip den koncentration som redan gjorts av miljöprövningsdelegationerna till 12 länsstyrelser. Det enda undantaget är att länsstyrelsen i Hallands län i dag har en egen miljöprövningsdelegation. Enligt förslaget förs länsstyrelsen i Halland och därmed även miljöprövningsdelegationen till länsstyrelsen i Västra Götaland. Förslaget innebär vidare att varje länsstyrelse ska ha en sätesort samtidigt som varje länsstyrelse ska ha verksamhet vid ett antal lokalkontor. Enligt förslaget ska länsstyrelserna omfatta följande geografiska områden.

1. Norrbottens län med sätesort i Luleå
2. Västerbottens län med sätesort i Umeå
3. Jämtlands och Västernorrlands län med sätesort i Östersund
4. Dalarnas och Gävleborgs län med sätesort i Falun
5. Värmlands och Örebro län med sätesort i Örebro
6. Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län med sätesort i Uppsala
7. Stockholms och Gotlands län med sätesort i Stockholm
8. Västra Götalands och Hallands län med sätesort i Göteborg
9. Jönköpings och Östergötlands län med sätesort i Linköping
10. Kalmar och Kronobergs län med sätesort i Växjö
11. Skåne och Blekinge län med sätesort i Malmö

Vi anser att Utredningen om den statliga regionala förvaltningens (Fi 2009:07) ovan redovisade förslag till länsstyrelseorganisation är ändamålsenligt vid bedömningen av vilka länsstyrelser som i framtiden bör ansvara för Sevesotillsynen. Ett genomförande av förslaget innebär således att vårt förslag om koncentration av Sevesotillsynsansvaret kommer att kunna uppnås.

Som en följd av behovet att koncentrera Sevesotillsynsansvaret till färre länsstyrelser anser vi att den möjlighet som länsstyrelserna har i dag, nämligen att överlåta Sevesotillsynsansvaret till kommuner, motverkar det ovan redovisade förslaget till koncentration. Bibehållen möjlighet att överlåta Sevesotillsynen till kommuner skulle istället kunna leda till att ansvaret för Sevesotillsynen sprids ut på ännu fler aktörer än i dag. Vi föreslår därför att länsstyrelsernas möjlighet att överlåta Sevesotillsynen till kommuner tas bort.

Samtliga Sevesoverksamheter inom högre kravnivå ska tillståndsprövas enligt miljöbalkens bestämmelser

Sevesoverksamheter kan vara A-, B-, C- och s.k. U-verksamheter. Mängden farliga ämnen anges i en bilaga till Sevesoförordningen och verksamheterna indelas efter denna bilaga i lägre eller högre kravnivå.

Vi har haft i uppdrag att analysera om det finns Sevesoverksamheter på högre kravnivå som, ”oavsett miljöpåverkan”, bör omfattas av tillståndsplikt enligt miljöbalken eller om tillståndsplikten enligt miljöbalkens bestämmelser kan tas bort. Vi har uppfattat att med begreppet ”oavsett miljöpåverkan” avses sådana verksamheter som inte har så stor miljöpåverkan.

De verksamheter som eventuellt skulle kunna undantas från tillståndsplikt är Sevesoverksamheter på högre kravnivå, som inte är tillståndspliktiga enligt miljöbalkens prövningsnivå A eller B, det vill säga C- och de s.k. U-verksamheterna på högre kravnivå. Det har visat sig att det i dagsläget endast finns ett tiotal sådana här Sevesoverksamheter i Sverige.

Vid en borttagen tillståndsplikt skulle ett särskilt system för granskningen av dessa Sevesoverksamheters säkerhetsrapport samt kommunikeringen av resultatet av granskningen av säkerhetsrapporterna behöva inrättas. Att etablera ett helt eget system för specifikt denna typ av verksamheter strider enligt vår uppfattning mot grundtankarna bakom den samordnade miljö- och säkerhetsprövningen av Sevesoverksamheterna. Ur ett säkerhetsperspektiv kan det inte heller bortses från att ett förändrat system skulle kunna innebära ett större risktagande och att miljö- och säkerhetsprövningen inte sker i den omfattning som är önskvärd. Myndigheters, organisationers och enskildas möjligheter att granska, få insyn och påverka beslutsunderlag i motsvarande omfattning som sker i dag skulle

även äventyras. Såväl branschen som ett antal länsstyrelser som utredningen har samrätt med är dessutom av uppfattningen att dessa verksamheter alltså ska tillståndsprövas.

Vid en proportionalitetsbedömning av de administrativa kostnaderna och eventuella besparingar som kan göras vid en borttagen tillståndsplikt ställt mot miljönyttan måste de omfattande konsekvenser som en olycka vid en Sevesoverksamhet skulle kunna medföra beaktas. De resursvinster som skulle kunna göras på grund av administrativa lättnader vid en borttagen tillståndsplikt är enligt vår bedömning högst marginella. Vi föreslår därför att den nuvarande tillståndsplikten enligt miljöbalken för de C- och s.k. U-verksamheterna på högre kravnivå enligt Seveso II direktivet som omfattas av förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydds bilaga, avdelning 4, ska bestå.

Avgifter införs för Sevesotillsynen

Den ersättning för Sevesotillsyn som enligt dagens system betalas ut till länsstyrelserna via anslag har varit oförändrad sedan Sevesolagen trädde i kraft år 1999. Detta har lett till att länsstyrelsernas resurser för att utföra Sevesotillsynsverksamhet har minskat under åren och ersättningen är i dag på många håll otillräcklig.

Dagens anslagsfinansiering av Sevesotillsynen, som bara är aktuell vid Sevesotillsyn av Sevesoverksamheter på högre kravnivå, är inte i linje med den internationellt vedertagna miljörettsliga principen att förorenaren ska betala de kostnader som denne orsakar – Polluter Pays Principle. Genom ett avgiftssystem som innebär kostnadsäckande avgifter för Sevesotillsyn av samtliga Sevesoverksamheter genomförs även inom Sevesolagstiftningen nu nämnda princip.

Med dagens finansieringssystem finns vidare uppenbara risker för att Sevesotillsynen prioriteras ned till förmån för andra uppgifter inom länsstyrelserna. Länsstyrelsernas bristande resurser påverkar bl.a. även deras förmåga att anställa och behålla personal med relevant kompetens. På sikt kan detta leda till mindre säkra Sevesoanläggningar. Även Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps arbete med bl.a. Sevesotillsynsvägledning behöver tillförsäkras erforderliga resurser.

För att länsstyrelsernas Sevesotillsyn och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps Sevesotillsynsvägledning ska tillföras nödvändiga resurser föreslår vi därför att länsstyrelsernas Sevesotillsyn

avgiftsbeläggs och att avgifterna regleras i en särskild avgiftsförordning.

Storleken på Sevesotillsynsavgifterna har vi fastställt genom en bedömning av Sevesoverksamheternas komplexitet, omfattning och bedömda risk. Vi föreslår att de högsta årliga Sevesotillsynsavgifterna om 80 700 kr ska betalas av A-verksamheterna på den högre kravnivån. De lägsta Sevesotillsynsavgifterna om 13 500 kr ska C- och de s.k. U-verksamheterna på den lägre kravnivån betala.

Vårt förslag om Sevesotillsynsavgifter innebär att anslaget om ca fyra miljoner kr som årligen betalas ut via Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kan tas bort. Detta medför således en besparing för staten med motsvarande belopp. Samtidigt kommer staten att få avgiftsintäkter motsvarande ca 17 miljoner kr per år.

Vi föreslår att länsstyrelserna ska få disponera Sevesotillsynsavgiftsintäkterna, alternativt att avgiftsintäkterna i varje län återförs till respektive länsstyrelse genom öronmärkta anslag. Detta för att försäkra att varje länsstyrelse erhåller erforderlig finansiering av sina Sevesotillsynsuppgifter. Vidare måste Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tillförsäkras erforderliga resurser för att utföra sina arbetsuppgifter när det gäller Sevesotillsynsvägledning.

En framtida avgift för de merkostnader som uppkommer vid tillståndsprovning av Sevesoverksamheter

Flertalet tillståndspliktiga Sevesoverksamheter betalar i dag avgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. De som inte betalar dessa avgifter är tioalet tillståndspliktiga C- och s.k. U-verksamheter på högre kravnivå. Vidare finansieras tillståndsprovning av Sevesoverksamhet på den högre kravnivån delvis av samma anslag som tillsyn av Sevesoverksamheter på högre kravnivå.

Dagens anslagsfinansiering av Sevesotillståndsprovningen av Sevesoverksamheter på högre kravnivå är enligt vår bedömning inte det mest ändamålsenliga systemet för att finansiera de merkostnader som tillståndsprovning av Sevesoverksamheter medför jämfört med tillståndsprovning av annan miljöfarlig verksamhet. Det nuvarande systemet är inte heller i linje med principen att det är förorenaren som ska betala de kostnader som dennes verksamhet orsakar – Polluter Pays Principle. Det anslagsbaserade systemet för finansiering av merkostnaderna vid tillståndsprovningen av Sevesoverk-

samheter bör därför ersättas med avgifter. Dessa avgifter tas lämpligast ut inom ramen för det nuvarande systemet med avgifter vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet, nämligen genom tidigare nämnd förordning om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.

Då det i dag inte går att göra några säkra bedömningar av hur mycket merkostnader som tillståndsprövning av Sevesoverksamheter medför jämfört med tillståndsprövning av annan miljöfarlig verksamhet föreslår vi att de myndigheter vid vilka särskilda Sevesoprövningskostnader uppkommer utvecklar ett system för löpande redovisning av arbetet med och kostnader för tillståndsprövning av Sevesoverksamheter. Dessa uppgifter kan sedan ligga till grund för att beräkna särskilda Sevesotillståndsprövningsavgifter. Ett alternativ till detta skulle kunna vara att berörda myndigheter ges ett särskilt regeringsuppdrag, att för en begränsad tid, redovisa hur mycket merarbete och merkostnader tillståndsprövning av Sevesoverksamheter medför jämfört med tillståndsprövning av annan miljöfarlig verksamhet. När kostnaderna hänförliga till den särskilda Sevesodelen av tillståndsprövningen kan särskiljas från den övriga miljöbalksprövningen är det vår bedömning att de särskilda kostnaderna för tillståndsprövning av Sevesoverksamheter ska belasta Sevesoverksamhetsutövaren. Det särskilda anslaget som utbetalas i dag kan då tas bort.

Tillståndspliktiga C- och s.k. U-verksamheter ska betala avgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken

Mot bakgrund av att vi föreslår att det tiotal Sevesoverksamheter som i dagsläget inte betalar några avgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken, det vill säga C- och de s.k. U-verksamheterna på högre kravnivå, alltjämt ska tillståndsprövas enligt miljöbalkens bestämmelser, föreslår vi att även dessa verksamheter ska betala sådana avgifter.

En rimlig avgift för dessa verksamheter, motsvarande samma kostnadstäckningsgrad som övriga avgifter för miljöfarlig verksamhet har i dag, det vill säga ca 60 procent, har vi bedömt uppgå till 20 000 kr.

Ökade krav på samordning av tillsyn och tillsynsrapporter

Vi föreslår att det i Sevesolagen föreskrivs att Sevesotillsynsmyndigheterna ska samordna tillsynen med den tillsyn som sker enligt miljöbalken och arbetsmiljölagen i den utsträckning det är lämpligt. För att motverka att en Sevesoverksamhet efter en Sevesotillsyn får motstridiga tillsynsrapporter om flera tillsynsmyndigheter deltagit vid samma tillsynsbesök föreslår vi vidare att det i Sevesoförordningen förs in en bestämmelse med innebörd att länsstyrelsen ska samordna sin tillsynsrapport med övriga vid tillsynen deltagande myndigheters tillsynsrapporter innan de skickas till en verksamhetsutövare. Vi föreslår även att de samordnade tillsynsrapporterna ska vara Sevesoverksamheten till handa inom fyra månader efter avslutad tillsyn. Länsstyrelsen ska vara skyldig att inom en rimlig period efter det att verksamhetsutövaren tagit emot tillsynsrapporten, säkerställa att verksamhetsutövaren åtgärdar alla de brister som upptäckts.

Behov av fördjupad Sevesotillsynsvägledning från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Organisationen av Sevesotillsynen och hur denna utförs i praktiken skiftar mellan olika länsstyrelser. Detta får bl.a. till följd att verksamhetsutövare i olika län riskerar att behandlas olika.

För att uppnå en ökad likvärdighet och enhetlighet i Sevesotillsynen anser vi att konkret vägledning och nationellt enhetliga och allra helst myndighetsgemensamma metodstöd, bl.a. när det gäller riskbeskrivningar vid olika typer av anläggningar, vilka krav som ställs på utformning och hantering av riskanalyser, handledning för granskning av säkerhetsrapporter och tillsynsprogram, samordnad vägledning i specifika sakfrågor, sammanställningar av myndigheters tillsynspraxis och checklistor för Sevesotillsynen behöver tas fram av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Med anledning av vårt förslag om att Sevesotillsynen ska avgiftsbeläggas kommer Myndigheten för samhällsskydd och beredskap även behöva utöva tillsynsvägledning när det gäller uttag av Sevesotillsynsavgifter. Förutom att ge stöd åt Sevesohandläggare vid Sevesotillsynen ger enhetliga metodstöd även en ökad förutsägbarhet och likvärdighet för de verksamheter som ska få tillsynsbesök.

Det finns således ett behov av att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap fördjupar sin Sevesotillsynsvägledning samt tar ett

större ansvar när det gäller att utbilda Sevesohandläggare, samordna inblandade myndigheter och utveckla myndighetsgemensamma metodstöd för Sevesotillsynen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps arbete inom Sevesotillsynsvägledningsområdet kan finansieras av de Sevesotillsynsavgifter som vi föreslår.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ges möjlighet att ansöka om återkallelse och omprövning enligt 24 kap. 3–6 §§ miljöbalken

Att ett tillstånd enligt miljöbalken har rättskraft i alla frågor som prövats i domen eller beslutet, samtidigt som tillstånden i vissa fall inte är tidsbegränsade, innebär att en ändring av tillstånd eller villkor i princip endast kan åstadkommas genom en omprövning enligt 24 kap. miljöbalken alternativt genom ändrad lagstiftning. Enligt nu gällande bestämmelser får ansökan om återkallelse och omprövning göras av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och länsstyrelsen. En sådan ansökan får även i vissa fall göras av en kommun.

Eftersom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är expertmyndighet inom säkerhetsområdet och är den myndighet som ansvarar för att sammanställa information och erfarenheter från inträffade olyckor är det Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som måste anses ha bäst kunskap för att kunna bedöma vilka förhållanden som skulle vara relevanta att ompröva i ett tillstånd för en Sevesoverksamhet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ansvarar dessutom för att ge tillsynsvägledning när det gäller miljöfarliga verksamheter som omfattas av Sevesolagen samt kan uppträda som part i ansökningsmål. Vi föreslår därför att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ges möjlighet att ansöka om återkallelse och omprövning av tillstånd meddelade med stöd av miljöbalkens bestämmelser.

Vi har bedömt att denna uppgift kan finansieras inom ramen för Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps befintliga anslag.

Sevesolagens bestämmelse om möjligheten att tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken tydliggörs

I Sevesolagens 6 § andra stycke föreskrivs att allmänna hänsynsregler, som gäller för verksamhetsutövaren, finns i 2 kap. miljöbalken. I praktiken har det uppkommit osäkerhet om vad som gäller för en tillsynsmyndighets möjligheter att tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken om tillsynsmyndigheten endast är tillsynsmyndighet enligt Sevesolagen och inte enligt miljöbalken.

Vi anser att de osäkerheter som uppstått i den praktiska tillämpningen måste åtgärdas då inte bara tillsynsmyndigheterna utan även Sevesoverksamhetsutövarna har ett intresse av att veta vilka bestämmelser som är tillämpliga för dem. Vi föreslår därför att Sevesotillsynsmyndigheternas möjligheter att tillämpa 2 kap. miljöbalken förtydligas genom att andra stycket i 6 § Sevesolagen tas bort och en ny bestämmelse i Sevesolagen, 4 a §, införs.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken att 24 kap. 7 § och 25 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap. 7 §¹

Ansökan om prövning som avses i 3–6 §§ får göras hos mark- och miljödomstol av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och länsstyrelsen. Skall frågan prövas av någon annan myndighet än domstol eller av kommun, får den tas upp utan någon särskild framställning. Frågor om omprövning enligt 5 § andra och tredje styckena får tas upp utan särskild ansökan.

Ansökan om prövning som avses i 3–6 §§ får göras hos mark- och miljödomstol av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* och länsstyrelsen. Ska frågan prövas av någon annan myndighet än domstol eller av kommun, får den tas upp utan någon särskild framställning. Frågor om omprövning enligt 5 § andra och tredje styckena får tas upp utan särskild ansökan.

En ansökan om sådan prövning som avses i första stycket får även göras av en kommun i den utsträckning kommunen har övertagit tillsynen med stöd av 26 kap. 3 § fjärde stycket. Har tillståndet meddelats av länsstyrelsen, görs ansökan hos länsstyrelsen.

¹ Senaste lydelse SFS 2010:923.

25 kap.**3 §²**

I mål som gäller återkallelse, förbud mot fortsatt verksamhet eller omprövning enligt 24 kap. 3–6 §§ eller 7 kap. 15 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet ska Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, länsstyrelsen och tillståndshavaren svara för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen. I mål enligt 24 kap. 5 § som avser omprövning för att tillgodose allmänna intressen ska den myndighet som ansökte om omprövning dessutom svara för kostnader vid mark- och miljödomstolen som uppkommer för andra motparter än tillståndshavaren. Detta gäller dock inte omprövning enligt 24 kap. 5 § första stycket 11.

Gäller ett mål enligt 24 kap. 5 § första stycket 10 omprövning för att förbättra en anläggnings säkerhet ska dock tillståndshavaren i stället för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och länsstyrelsen svara för senast nämnda kostnader.

I mål som gäller återkallelse, förbud mot fortsatt verksamhet eller omprövning enligt 24 kap. 3–6 §§ eller 7 kap. 15 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet ska Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, länsstyrelsen och tillståndshavaren svara för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen. I mål enligt 24 kap. 5 § som avser omprövning för att tillgodose allmänna intressen ska den myndighet som ansökte om omprövning dessutom svara för kostnader vid mark- och miljödomstolen som uppkommer för andra motparter än tillståndshavaren. Detta gäller dock inte omprövning enligt 24 kap. 5 § första stycket 11.

Gäller ett mål enligt 24 kap. 5 § första stycket 10 omprövning för att förbättra en anläggnings säkerhet ska dock tillståndshavaren i stället för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* och länsstyrelsen svara för senast nämnda kostnader.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

² Senaste lydelse SFS 2010:923.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

dels att 16 § ska upphöra att gälla,

dels att 6, 15, 17 och 25 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer 4 a och 18 a §§,

dels att det närmast före 18 a § ska införas en ny rubrik, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a §

Det som sägs i 2 kap. miljöbalken om tillämpningen av balken och det kapitlet ska gälla också för tillämpningen av denna lag.

6 §

En verksamhetsutövare *skall* förebygga riskerna för allvarliga kemikalieolyckor. I de fall en allvarlig kemikalieolycka har inträffat är en verksamhetsutövare skyldig att begränsa följderna för människors hälsa och miljön.

Allmänna hänsynsregler, som gäller för verksamhetsutövaren, finns i 2 kap. miljöbalken.

En verksamhetsutövare *ska* förebygga riskerna för allvarliga kemikalieolyckor. I de fall en allvarlig kemikalieolycka har inträffat är en verksamhetsutövare skyldig att begränsa följderna för människors hälsa och miljön.

15 §³

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen *och kommunerna* (tillsyns-

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap *och* länsstyrelsen (tillsynsmyndigheter-

³ Senaste lydelse SFS 2008:1404.

myndigheterna) ska, i enlighet med vad regeringen bestämmer, ha tillsyn över att denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs.

Länsstyrelsen och kommunerna ska ha tillsyn över verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt miljöbalken i enlighet med den ansvarsfördelning för tillsynen av miljöfarlig verksamhet som följer av miljöbalken. Tillsynsmyndigheterna ska samordna tillsynen med den tillsyn som sker enligt miljöbalken.

För verksamhet som inte omfattas av andra stycket ska länsstyrelsen vara tillsynsmyndighet. Länsstyrelsen får överlåta åt en kommun att ha tillsynen om kommunen gjort framställning om det.

na) ska, i enlighet med vad regeringen bestämmer, ha tillsyn över att denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs.

Tillsynsmyndigheterna ska samordna tillsynen med den tillsyn som sker enligt miljöbalken och arbetsmiljölagen (1977:1160) i den utsträckning det är lämpligt.

17 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att tillsynsmyndigheterna skall lämna sådana uppgifter som behövs för att en central tillsynsmyndighet skall kunna fullgöra sitt samordnande, kontrollerande och uppföljande ansvar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om tillsyn enligt denna lag.

Avgifter för tillsyn

18 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt denna lag.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en myndighet får bestämma att dess beslut om påförande av avgifter enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag ska gälla omedelbart även om beslutet överklagas.

25 §⁴

En kommuns beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos länsstyrelsen. Beslut som fattas av länsstyrelsen eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får överklagas hos mark- och miljödomstol enligt 21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

Beslut om tillsynsprogram får inte överklagas.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller länsstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos mark- och miljödomstol enligt 21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

Beslut om tillsynsprogram får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

⁴ Senaste lydelse SFS 2010:939.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd att 8–11 §§ ska ha följande lydelse.

8 §⁵ Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* får, inom sina ansvarsområden, meddela sådana föreskrifter som avses i 24 kap. 5 § första stycket 1 miljöbalken.

9 §⁶ Ett exemplar av handlingarna i ett ärende om tillstånd som ska avgöras av länsstyrelsen ska skickas till det ställe där handlingarna ska hållas tillgängliga. Ett meddelande om ansökan ska skickas till den kommunala nämnden samt till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*.

Om länsstyrelsen har beslutat att enligt 24 kap. 7 § miljöbalken på eget initiativ ta upp frågan om omprövning av ett tillståndsbeslut, ska länsstyrelsen underrätta den kommunala nämnden om beslutet.

10 §⁷ När länsstyrelsen är tillståndsmyndighet ska besked om tid och plats för sammanträde meddelas genom kungörelse i ortstidning. Naturvårdsverket, Havs och vattenmyndigheten, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, sökanden och andra som har yttrat sig i ärendet ska på lämpligt sätt underrättas.

Motsvarande skyldighet för mark- och miljödomstolen framgår av 22 kap. miljöbalken.

11 §⁸ En dom eller ett beslut i ett tillståndsmål eller tillståndsärende ska skickas till *Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelsen och den kommunala nämnden, och*

1. Statens jordbruksverk, om domen eller beslutet rör en verksamhet som anges under rubriken ”Jordbruk, m.m.” i avdelning 1 i bilagan till denna förordning.

⁵ Senaste lydelse SFS 2011:625.

⁶ Senaste lydelse SFS 2011:625.

⁷ Senaste lydelse SFS 2011:625.

⁸ Senaste lydelse SFS 2011:625.

2. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, om domen eller beslutet rör en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Om samråd har skett med någon annan myndighet i ett ärende, ska beslutet skickas också till den myndigheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken att 2 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

2 kap.

1 §⁹ Avgift för prövning och tillsyn ska betalas enligt detta kapitel av den som driver en verksamhet som

1. är tillståndspliktig enligt *bilagan* till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, eller

2. har ett sådant tillstånd som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken efter en frivillig ansökan om tillstånd eller efter ett föreläggande att ansöka om tillstånd.

I de fall länsstyrelsen har ansvaret för tillsynen över verksamheten omfattar avgift enligt detta kapitel även ersättning för länsstyrelsens tillsyn över att bestämmelserna i 14 kap. miljöbalken följs.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

⁹ Senaste lydelse SFS 2008:692.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

dels att 12 och 13 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 15 §, av följande lydelse.

12 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är central tillsynsmyndighet enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Länsstyrelsen är operativ tillsynsmyndighet och utövar tillsynen direkt gentemot den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtar eller har vidtagit en åtgärd.

13 § Länsstyrelsen ska på begäran lämna den information om tillsynsarbetet som behövs för att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska kunna utföra sitt samordnande, *kontrollerande*, uppföljande och utvärderande ansvar.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om verkställighet av första stycket.

15 § *Länsstyrelsen ska inom fyra månader efter ett tillsynsbesök meddela verksamhetsutövaren resultatet av tillsynen i en tillsynsrapport. I tillsynsrapporten ska länsstyrelsen ange vilka brister som upptäckts och som behöver åtgärdas.*

I de fall flera myndigheter utfört tillsyn samtidigt ska länsstyrelsens tillsynsrapport vara samordnad med övriga deltagande myndigheters tillsynsrapporter.

Länsstyrelsen ska säkerställa att verksamhetsutövaren, inom en rimlig period efter att ha tagit emot tillsynsrapporten, åtgärdar alla de brister som upptäckts.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

6 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljötillsynsförordningen (2011:13) att 2 kap. 29 § ska ha följande lydelse.

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 § tredje 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 §§.

Länsstyrelsens ansvar för sådan tillsyn som avses i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor regleras särskilt i nu nämnda lag.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

7 Förslag till förordning (20xx:xxx) om avgifter för tillsyn enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

Härigenom föreskrivs följande.

Bestämmelser om avgifter för tillsyn

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om avgifter enligt 18 a § lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

2 § Den som driver en sådan verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor ska betala en årlig avgift för tillsyn enligt bestämmelserna i denna förordning.

Avgiften ska utgå med de belopp som anges i bilagan till denna förordning.

3 § Avgiften ska betalas efter beslut av länsstyrelsen.

Om avgiften inte betalas inom den tid som anges i beslutet, ska dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift.

Bestämmelser om betalningsanstånd finns i förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar.

Länsstyrelsens beslut om betalning av avgifter får verkställas enligt utsökningsbalken.

4 § Den som är skyldig att betala en avgift enligt denna förordning ska till länsstyrelsen lämna de uppgifter som behövs för att avgiftens storlek ska kunna bestämmas.

5 § Avgift ska betalas från och med det kalenderår som följer efter det att beslut om tillstånd till verksamheten har meddelats, eller om verksamheten bedrivs utan tillstånd, det år som följer efter det att verksamheten har påbörjats. Avgiften ska därefter betalas med helt avgiftsbelopp för varje påbörjat kalenderår.

6 § Avgift ska inte betalas för handläggning som föränleds av överklagande av ett beslut enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor eller bestämmelser meddelade med stöd av den lagen.

Avgift ska inte betalas för tillsyn som föränleds av klagomål som visar sig vara obefogat.

7 § Länsstyrelsen får i det enskilda fallet, med hänsyn till tillsynsbehovet eller annan särskild omständighet, sätta ned, efterskänka eller betala tillbaka hela eller delar av en avgift som har beslutats med stöd av denna förordning.

8 § Länsstyrelsen får i det enskilda fallet, med hänsyn till tillsynsbehovet och annan särskild omständighet ta ut en extra avgift för tillsyn. Denna extra avgift ska betalas efter särskilt beslut av länsstyrelsen och utgå med 800 kr för varje hel timmes handläggningstid.

De extra avgifter som beslutas enligt denna bestämmelse får under ett kalenderår aldrig överstiga verksamhetens fasta årliga tillsynsavgift enligt bilagan till denna förordning.

Bestämmelser om överklagande

9 § Bestämmelser om överklagande av beslut enligt denna förordning finns i 25 § lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

10 § Länsstyrelsen får bestämma att dess beslut om avgift ska gälla omedelbart även om det överklagas.

11 § Om en avgift enligt denna förordning satts ned efter överklagande, ska ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) betalas för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag avgiften återbetalas.

Redovisning av avgiftsintäkter och kostnader

12 § Länsstyrelsen ska årligen redovisa föregående kalenderårs avgiftsintäkter enligt denna förordning och samtliga kostnader för tillsyn enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Redovisningen ska göras till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap på det sätt som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bestämmer.

13 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska årligen redovisa föregående kalenderårs samtliga kostnader för tillsynsvägledning.

14 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska sammanställa de uppgifter som ska redovisas enligt 12 och 13 §§ och göra en årlig uppföljning. Uppföljningens resultat, samt eventuella förslag med anledning av resultatet, ska årligen redovisas till Regeringskansliet.

Bemyndigande

15 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2016.

Bilaga

I tabellen nedan anges den årliga tillsynsavgift som verksamheter som enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydds bilaga (FMH-bilagan) är A-, B- och C- verksamheter samt är verksamheter som inte anges med någon beteckning, nedan kallade U-verksamheter, ska betala enligt denna förordning.

Avgifterna är uppdelade utifrån om de i första stycket nämnda verksamheterna är på lägre eller högre kravnivå enligt förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Verksamhet enligt FMH-bilagan	Högre kravnivå	Lägre kravnivå
A-verksamhet	80 700 kr	26 900 kr
B-verksamhet	60 500 kr	20 200 kr
C-verksamhet	40 400 kr	13 500 kr
U-verksamhet	40 400 kr	13 500 kr

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att lämna förslag till en reviderad Sevesolagstiftning med mål att lagstiftningen ska bli mer effektiv, ändamålsenlig och överblickbar. De delar av lagstiftningen som särskilt ska ses över är regleringen av tillståndsgivning och tillsyn av verksamheter som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, s.k. Sevesoverksamheter. En fråga som särskilt ska undersökas är om den nuvarande ansvarsfördelningen för Sevesotillsyn är ändamålsenlig utifrån målet om en effektiv tillsyn och utifrån målsättningen att miljöbalktillsyn och Sevesotillsyn ska ske samlat. Utredningens översyn av ansvarsfördelningen för tillsyn ska kombineras med en översyn av de tillståndsregler som finns för Sevesoverksamheter. Utredningen ska vidare analysera om gällande finansieringssystem för Sevesotillsyn är ändamålsenligt och vid behov lämna förslag till ändringar. Utredningen ska även granska hur den praktiska samordningen av tillsyn av Sevesoverksamheter fungerar utifrån relevanta författningar, bl.a. lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen), miljöbalken och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Utredningen ska samråda med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Arbetsmiljöverket, Länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting, Plast- & Kemiföretagen, Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet, Jernkontoret, Skogsindustrierna samt andra myndigheter och organisationer som kan vara berörda av arbetet. Utredningen ska även samråda med andra offentliga utredningar i de fall det anses relevant.

Utredningen ska vid utformningen av sina förslag särskilt beakta de administrativa konsekvenserna och utforma förslagen så att kostnaden för myndigheternas och företagens administration hålls så låg som möjligt. Vidare ska utredningen i sina redogörelser, analyser och förslag beakta proportionalitetsprincipen beträffande inskränkning av kommunal självstyrelse i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen. Utredningen ska även redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför, såväl för näringslivet som det allmänna, samt ska förslagets kostnadseffekter för små respektive stora företag beskrivas. Slutligen ska utredningen, om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredningens uppdrag beskrivs i sin helhet i direktiv 2011:72 (se bilaga).

1.2 Utredningens arbete

Utredaren förordnades i augusti 2011. Utredningssekreteraren började i utredningen i november 2011 och utredningens experter förordnades i januari 2012.

Arbetet har bedrivits i nära samarbete med experterna, både vid de åtta expertsammanträden som har hållits och vid skriftliga och muntliga kontakter däremellan. Utredaren och utredningssekreteraren har också träffat vissa experter särskilt för diskussion av specifika frågor.

Utredningen har även haft sammanträden med en referensgrupp bestående av företrädare för branschorganisationerna Plast- & Kemiföretagen, Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet, Jernkontoret, Skogsindustrierna och Intressentföreningen för processäkerhet. Utredningen har haft tre sammanträden med referensgruppen där synpunkter på Sevesolagstiftningen och dess tillämpning i för utredningen relevanta frågor framförts. Utredningen har även haft såväl skriftliga som muntliga kontakter med deltagarna i referensgruppen däremellan.

För att ta del av synpunkter beträffande de frågor utredningen haft att titta på har samtliga länsstyrelser, 21 utvalda kommuner som inom sitt verksamhetsområde har anläggningar med Sevesoverksamheter på högre och/eller lägre kravnivå samt Arbetsmiljöverket tillställts ett antal frågor samt beretts möjlighet att inkomma

med synpunkter till utredningen. Svar och synpunkter har inkommit från 13 länsstyrelser, sju kommuner och från Arbetsmiljöverket.

Med anledning av utredningens arbete med att se över finansieringen av Sevesotillsynen beslutade regeringen den 23 augusti 2012 att ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ett uppdrag avseende bl.a. att ta fram, beräkna och redovisa kostnaderna för den Sevesotillsyn som utförs av länsstyrelserna samt att ta fram, beräkna och redovisa kostnaderna för tillståndsprovning av Sevesoverksamheter. Uppdraget innefattade även att lämna förslag på kostnadstäckande avgifter för länsstyrelsernas Sevesotillsyn samt kostnadstäckande avgifter för tillståndsprovning av Sevesoverksamheter.

Utredningen har diskuterat de principer som bör ligga till grund för avgifter för Sevesotillsyn och tillståndsprovning av Sevesoverksamheter vid utredningens expertsammanträden, vid sammanträden med referensgruppen samt vid särskilda sammanträden med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Dessa principer har legat till grund för Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps arbete med att ta fram förslag på avgifter.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap redovisade sitt uppdrag till regeringen i form av en rapport i slutet av november 2012¹. Innehållet i rapporten har tagits fram i nära samarbete med utredningen och har legat till grund för vårt fortsatta arbete i den del det gäller våra överväganden och förslag beträffande avgifter för länsstyrelsernas Sevesotillsyn och avgifter för tillståndsprovning av Sevesoverksamheter (se kap. 5).

Utredningen har samrått med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Arbetsmiljöverket, Länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting, Plast- & Kemiföretagen, Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet, Jernkontoret, Skogsindustrierna, Intressentföreningen för processsäkerhet och Industriarbetsgivarna.

Samråd har skett med Ekonomistyrningsverket angående frågor kring statlig avgiftsfinansiering av tillsyn och med Regelrådet beträffande redovisning av förslagens konsekvenser.

Utredningen har samrått med Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (Fi 2009:07) samt haft kontakter med utredningen Översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet (N 2011:05).

¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps rapport *Avgifter för tillsyn och tillståndsprovning av Sevesoverksamheter – Redovisning av regeringsuppdrag*, diarienumr 2012-4325.

Utredningen har även haft kontakter med bl.a. Socialdepartementet, Finansdepartementet och Kemikalieinspektionen för diskussion av särskilda frågor.

Utredningen har i maj 2012 deltagit i den nationella årliga Sevesokonferensen som organiseras av den nationella samverkansgruppen för Sevesofrågor.

Utredningen har även deltagit vid av länsstyrelsen samt Arbetsmiljöverket anordnade Sevesotillsynsbesök i olika delar av landet.

1.3 Avgränsningar

Europaparlamentets och rådets direktiv (2012/18/EU) av den 4 juli 2012 om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om ändring och senare upphävande av rådets direktiv (96/82/EG), det s.k. Seveso III direktivet, trädde i kraft den 13 augusti 2012. Enligt Seveso III direktivets artikel 32 ska Seveso II direktivet upphöra att gälla från och med den 1 juni 2015.

Av utredningens direktiv framgår att vi i våra förslag ska beakta arbetet med revideringen av Seveso II direktivet. I utredningsuppdraget ingår emellertid inte att föreslå vilka bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att genomföra Seveso III direktivet i Sverige.

1.4 Betänkandets disposition

I kapitel 2 ger vi en bakgrund till Sevesodirektivets uppkomst och dess genomförande i svensk rätt. Vidare görs en allmän beskrivning av Sevesoverksamheter i Sverige samt en överblick över inträffade Sevesoolyckor i Sverige och internationellt. Tillämpliga bestämmelser gällande Sevesoverksamhetsutövares skyldigheter och frågor relaterade till tillståndsprövning av Sevesoverksamheter återges i kapitel 3. Därefter beskrivs i kapitel 4 tillämpliga bestämmelser beträffande tillsyn av Sevesoverksamheter och organisationen av Sevesotillsynen och dess samordning med annan tillsyn. I detta kapitel redovisar vi även andra utredningar och principiella ställningstaganden avseende statlig tillsyn och länsstyrelsernas framtida organisation. Kapitel 5 handlar om finansiering av tillsyn och tillståndsprövning av Sevesoverksamheter. Våra överväganden och

förslag presenteras i respektive kapitel 3, 4 och 5. I kapitel 6 identifierar och analyserar vi de konsekvenser som våra förslag kan antas medföra. Författningskommentaren finns i kapitel 7.

2 Bakgrund

2.1 Sevesodirektivets uppkomst och dess införlivande i svensk rätt

Efter en stor industriolycka i Seveso i Italien år 1976 påbörjades ett arbete inom Europeiska gemenskapen (EG) med att ta fram gemensamma regler avseende förebyggande åtgärder och hanteringen av stora industriolyckor. Detta arbete ledde år 1982 fram till direktivet om risker för storolyckor i vissa industriella verksamheter (82/501/EEG), det s.k. Sevesodirektivet. I detta direktiv reglerades säkerhetshanteringen vid viss industriell verksamhet där farliga ämnen ingår. Målsättningen med Sevesodirektivet var att förhindra och begränsa följderna av stora olyckor vid sådan industriell verksamhet.

De säkerhetsåtgärder som skulle vidtas vid berörda verksamheter reglerades i Sevesodirektivet och kraven på verksamhetsutövarna delades in i två olika kravnivåer beroende på vilka farliga ämnen som hanterades i verksamheten och beroende på i vilken mängd de farliga ämnena förekom.

Alla verksamheter som omfattades av Sevesodirektivet fick krav på sig att ta fram ett handlingsprogram som skulle baseras på riskbedömning som inkluderade relevanta riskanalyser samt att vidta nödvändiga åtgärder för att eliminera de identifierade riskerna. Innan en verksamhet inom den högre kravnivån påbörjades skulle en särskild säkerhetsrapport lämnas in till behörig myndighet och denna säkerhetsrapport skulle uppdateras med viss regelbundenhet. För de övriga verksamheter som omfattades av Sevesodirektivet men som inte var inom den högre kravnivån fanns inget krav på särskild säkerhetsrapport.

Sevesodirektivet införlivades i svensk rätt genom att tillägg gjordes i räddningstjänstförordningen (1986:1107) samt genom att myndighetsföreskrifter utfärdades av dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen,

Naturvårdsverket, Statens räddningsverk och Sprängämnesinspektionen. I övrigt ansågs befintlig lagstiftning tillräcklig för att uppfylla Sevesodirektivets krav.

2.1.1 Seveso II direktivet

Rådets direktiv (96/82/EG) av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår, det så kallade Seveso II direktivet, är en vidareutveckling av det ursprungliga Sevesodirektivet. Seveso II direktivet trädde i kraft den 3 februari 1997.

Syftet med Seveso II direktivet är att förebygga allvarliga olyckshändelser inom den kemikaliehanterande industrin och att begränsa följderna av dem för människor och miljö så att höga skyddsnivåer säkerställs. Kraven på både företag och myndigheter är högre och mer omfattande än i det ursprungliga Sevesodirektivet.

Seveso II direktivet är tillämpligt på verksamheter där angivna farliga ämnen förekommer i viss omfattning med undantag för de verksamheter som beskrivs i artikel 4¹. Verksamheterna som omfattas av direktivet är indelade i två kravnivåer beroende på vilka farliga ämnen som förekommer i verksamheten och i vilka mängder dessa förekommer. Verksamhetsutövarnas skyldigheter är uppdelade i allmänna respektive särskilda skyldigheter.

De allmänna skyldigheterna gäller samtliga verksamhetsutövare som omfattas av direktivet. Dessa innebär att medlemsstaterna ska se till att verksamhetsutövarna vidtar alla de åtgärder som krävs för att förebygga allvarliga olyckshändelser och för att begränsa följderna av dessa för människor och miljö. Medlemsstaterna ska även se till att verksamhetsutövarna när som helst för behöriga myndigheter kan styrka att alla de nödvändiga åtgärder som föreskrivs i direktivet vidtagits².

De särskilda skyldigheterna omfattar dels en anmälningsskyldighet, dels en skyldighet för de verksamhetsutövare som endast omfattas av den lägre kravnivån att utarbeta ett dokument med företagets säkerhetspolicy för att förebygga allvarliga olyckshändelser

¹ I artikel 4 undantas bl.a. militära verksamheter, faror som har samband med joniserande strålning och transporter av farliga ämnen och tillfällig mellanlagring vid transport på väg, järnväg, inre vattenvägar, till sjöss eller med flyg, inbegripet lastning, lossning och omlastning till eller från ett annat transportsätt vid lastkajer, kajer eller rangerbangårdar, utanför de verksamheter som avses i detta direktiv.

² Se artikel 5 i Seveso II direktivet.

och se till att den tillämpas i verksamheten. Det finns inget krav att dessa verksamhetsutövare ska lämna in säkerhetspolicy till behöriga myndigheter om inte myndigheterna särskilt begär det. För de verksamheter som är på den högre kravnivån ställs däremot ett krav på att säkerhetspolicy ska ingå som en del av den säkerhetsrapport som dessa verksamheter är skyldiga att lämna in till behöriga myndigheter jämte ett säkerhetssystem för att se till att säkerhetspolicy genomförs³.

De som utövar verksamhet inom den högre kravnivån har även en skyldighet att sammanställa en intern plan för räddningsinsatser samt lämna information till behörig myndighet så att denna kan upprätta en extern plan för räddningsinsatser⁴.

I direktivets artikel 8 finns bestämmelser om verksamheter vid vilka sannolikheten och möjligheten för och konsekvenserna av en allvarlig olycka är större på grund av verksamheternas lokalisering och närhet till varandra. Dessa verksamheter ska identifieras av behörig myndighet och berörda verksamhetsutövare ska utbyta information med varandra samt anpassa säkerhetsarrangemangen till situationen. Verksamhetsutövarna har enligt denna bestämmelse även en informationsskyldighet mot allmänheten och de ska förse behörig myndighet med information för att externa planer för räddningsinsatser ska kunna upprättas.

Bestämmelser om information om säkerhetsåtgärder och hur man ska agera vid en olycka finns i artiklarna 13–15.

Artikel 18 handlar om tillsyn. Av denna bestämmelse framgår bl.a. att medlemsstaterna ska se till att behöriga myndigheter upprättar ett system för tillsyn och andra kontrollåtgärder som lämpar sig för den aktuella typen av verksamhet. Tillsynen eller kontrollen ska ske oberoende av om säkerhetsrapporten eller de andra rapporterna har lämnats in. Vidare framgår bl.a. att tillsynen ska omfatta en systematisk granskning av de tekniska system samt organisations- och driftssystem som tillämpas i verksamheten. För tillsynen ska finnas ett tillsynsprogram för alla verksamheter. Efter varje inspektion ska en rapport utarbetas av den behöriga myndigheten. Den behöriga myndigheten har för utövande av tillsynen möjlighet att begära in kompletterande information från verksamhetsutövarna om det behövs för att kunna bedöma riskerna för allvarliga olyckshändelser,

³ Se artiklarna 6 (anmälan), 7 (säkerhetspolicy) och 9 (säkerhetsrapport) i Seveso II direktivet. Direktivets bilaga II anger vilka uppgifter som alltid ska ingå i en säkerhetsrapport. Direktivets bilaga III anger vilka uppgifter som säkerhetspolicy och säkerhetssystemet ska innehålla.

⁴ Se artikel 11 i Seveso II direktivet.

fastställa om sannolikheten ökat och/eller om de tänkbara följderna av allvarliga olyckshändelser förvärrats och för att möjliggöra att en extern plan för räddningsinsatser utarbetas.

2.2 Konventionen om gränsöverskridande effekter av industriolyckor

Konventionen om gränsöverskridande effekter av industriolyckor av den 17 mars 1992, den s.k. Industriolyckskonventionen, har utarbetats inom FN:s ekonomiska kommission för Europa. Industriolyckskonventionens syfte är att förebygga allvarliga olyckshändelser inom den kemikaliehanterande industrin och att begränsa skadorna om sådana olyckor inträffar. När det gäller förebyggande åtgärder är Industriolyckskonventionen endast tillämplig på gränsöverskridande effekter.

Parterna till Industriolyckskonventionen förbinder sig att vidta lämpliga åtgärder och att samarbeta inom ramen för konventionen för att skydda människor och miljö mot olyckor i verksamheter med hantering av farliga ämnen. Parterna åläggs att i möjligaste mån förebygga sådana olyckor, minska deras frekvens och svårighetsgrad, vidta beredskapsåtgärder och räddningsinsatser inklusive åtgärder för att återställa förhållandena. Parterna ska även samarbeta för att utveckla och tillämpa riktlinjer och strategier för att minska riskerna för och konsekvenserna av industriolyckor.

Det land som har en verksamhet som gett upphov till en industriolycka eller då det kan befaras inträffa en industriolycka har enligt Industriolyckskonventionen en skyldighet att vidta åtgärder för att identifiera farliga verksamheter och säkerställa att berörda parter underrättas om sådan verksamhet. Parterna till Industriolyckskonventionen ska vidare vidta lämpliga åtgärder för att upprätthålla en ändamålsenlig beredskap och säkerställa att beredskapsåtgärder vidtas för att genomföra insatser omedelbart inom sitt verksamhetsområde.

Industriolyckskonventionen innehåller även bestämmelser om informationsutbyte och information till allmänheten, en skyldighet för parterna att se till att det finns ändamålsenliga alarmeringsystem, en skyldighet att säkerställa att räddningsinsatser snarast vidtas vid en industriolycka eller vid ett omedelbart hot om en sådan samt möjlighet att i händelse av en industriolycka begära bistånd av andra parter. Industriolyckskonventionen innehåller även allmänna

bestämmelser om samarbete i fråga om forskning och utveckling på området.

2.3 Seveso II direktivet och Industriolyckskonventionens införlivande i svensk rätt

Seveso II direktivet och Industriolyckskonventionens tillämpningsområden sammanfaller till stor del med varandra. Däremot är Industriolyckskonventionen, såsom nämnts ovan, endast tillämplig vid gränsöverskridande effekter på det förebyggande området.

Seveso II direktivet har ett vidare tillämpningsområde än Industriolyckskonventionen då direktivets tröskelvärden avseende förekomsten av farliga ämnen är lägre än motsvarande tröskelvärden i Industriolyckskonventionen. Tröskelvärdena i Industriolyckskonventionen motsvarar i huvudsak de tröskelvärden som gäller för den högre kravnivån enligt Seveso II direktivet.

De krav som ställs på verksamhetsutövare och behöriga myndigheter avseende förebyggande åtgärder, lokalisering, räddningstjänstberedskap och information sammanfaller i huvudsak med varandra i Seveso II direktivet och i Industriolyckskonventionen, men de krav som ställs i Seveso II direktivet är som regel mer omfattande och mer preciserade än i Industriolyckskonventionen.

Regeringen bemyndigade genom beslut den 19 december 1996 statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att klarlägga och lägga fram förslag till den lagstiftning som skulle komma att krävas bl.a. med anledning av Seveso II direktivet och för att utreda vilken lagstiftning som skulle komma att krävas för en ratifikation av Industriolyckskonventionen. Utredningen som tog namnet Utredningen om kemikalieolyckor m.m. överlämnade i januari 1998 sitt huvudbetänkande *Säkrare kemikaliehantering* (SOU 1998:13).

Utredningen om kemikalieolyckor m.m. övervägde olika alternativ när det gällde frågan om hur de materiella reglerna i Seveso II direktivet och Industriolyckskonventionen skulle genomföras i svensk rätt och kom fram till att den lämpligaste lösningen var att införa en särskild lag med koppling till både dåvarande räddningstjänstlagen (1986:1102) och miljöbalken. Arbetsmiljöfrågor föreslogs ligga utanför den gemensamma regleringen och det bedömdes att det inom arbetsmiljöområdet inte skulle komma att behövas

någon ny lagstiftning utan att nödvändiga bestämmelser inom detta område skulle kunna införas genom myndighetsföreskrifter.

På grund av säkerhetsfrågornas starka anknytning till räddningstjänstlagstiftningen ansåg utredningen det inte lämpligt att helt och hållet inordna föreslagna bestämmelser i miljöskyddslagstiftningen. Inte heller ansågs det vara lämpligt att inordna samtliga bestämmelser inom ramen för räddningstjänstlagstiftningen på grund av att tillståndsprovningen enligt miljöskyddslagstiftningen då hade blivit komplicerad⁵.

Mot bakgrund av utredningens ställningstaganden och förslag överlämnade regeringen i mars 1999 propositionen *Säkrare kemikaliehantering* (prop. 1998/99:64) till riksdagen. I denna föreslogs bl.a. att riksdagen skulle godkänna Industriolyckskonventionen och även anta en lag om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Med anledning av den fördjupade säkerhetsprovningen i samband med tillståndsprovningen enligt miljöbalken för de verksamheter som skulle komma att omfattas av såväl kravet på sådan tillståndsprovning som kravet på säkerhetsrapport, föreslogs även vissa författningsändringar i bl.a. miljöbalken. Riksdagen antog regeringens förslag och den nya lagen och ändringarna i bl.a. miljöbalken trädde i kraft den 1 juli 1999⁶.

De svenska bestämmelserna på området återfinns i dag i huvudsak i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor med tillhörande förordning (1999:382), fortsättningsvis kallade Sevesolagen och Sevesoförordningen, i miljöbalken med tillhörande förordningar samt i arbetsmiljölagen (1977:1160) jämte Arbetsmiljöverkets föreskrifter om förebyggande av allvarliga kemikalieolyckor (AFS 2005:19). Vidare finns bestämmelser av betydelse för säkerheten vid Sevesoverksamheter införda i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor med tillhörande förordning (2003:789) samt i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor med tillhörande förordning (2010:1075). Plan- och bygglagens (2010:900) bestämmelser som handlar om planläggning av mark och vatten samt om byggande är av vikt när det gäller att uppfylla Seveso II direktivets och Industriolyckskonventionens krav avseende Sevesoverksamheters lokalisering och markanvändning.

⁵ En utförligare beskrivning av Utredningen om kemikalieolyckors förslag avseende frågor rörande tillståndsprovning av Sevesoverksamheter finns i avsnitt 3.1.

⁶ Se 1998/99:FöU6 och rskr. 1998/99:219.

2.4 Beskrivning av Sevesoverksamheter i Sverige

Sevesolagstiftningen tillämpas på sådana verksamheter där farliga ämnen förekommer i en viss angiven mängd. Mängden farliga ämnen anges i en bilaga till Sevesoförordningen. Verksamheterna indelas i lägre eller högre kravnivå. Kravnivån bestäms utifrån den i bilagan angivna mängden kemikalier (se mer om denna indelning i kap. 3 och 4).

De vanligaste branscherna med Sevesoverksamheter i Sverige är:

- verksamheter som har tillverkning av kemikalier och kemiska produkter,
- verksamheter för lagring av bränslen och kemiska produkter,
- verksamheter med stål- och metallframställning,
- verksamheter med massa-, pappers- och pappersvarutillverkning,
- verksamheter som står för el-, gas-, ång- och hetvattenförsörjning, samt
- verksamheter som gör kemisk, elektrolytisk eller termisk ytbehandling av metall.

I Sverige finns det i dag 375 Sevesoverksamheter. Sevesoverksamheterna finns representerade i landets samtliga 21 län. Fördelningen av antalet Sevesoverksamheter på högre respektive lägre kravnivå i de olika länen framgår av följande tabell.

Tabell 2.1 Sevesoverksamheter i Sverige

Län	Högre kravnivå	Lägre kravnivå
Stockholm	11	18
Västerbotten	10	4
Norrbottn	11	4
Uppsala	3	6
Södermanland	5	1
Östergötland	18	12
Jönköping	3	10
Kronoberg	-	5
Kalmar	8	7
Gotland	1	1
Blekinge	5	4
Skåne	19	33

Halland	3	8
Västra Götaland	33	27
Värmland	6	4
Örebro	15	6
Västmanland	9	4
Dalarna	8	5
Gävleborg	15	7
Västernorrland	22	3
Jämtland	-	1
Totalt	205	170

Källa: Uppgifter inhämtade av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap från länsstyrelserna i juni 2012.

2.5 Rapportering av Sevesoolyckor

Av 2 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor framgår att det vid en anläggning där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön, är anläggningens ägare eller den som utövar verksamheten på anläggningen skyldig att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador. Verksamhetsutövaren är skyldig att analysera riskerna för sådana olyckor som nu angetts.

Det är länsstyrelsen som efter samråd med kommunen beslutar vilka anläggningar som omfattas av ägarens eller verksamhetsutövarens skyldigheter enligt 2 kap. 4 § lagen om skydd mot olyckor⁷ (fortsättningsvis kallad 2:4-verksamhet).

De anläggningar som är en 2:4-verksamhet är skyldiga att rapportera om en olycka som kan orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön inträffar eller om en överhängande fara för en sådan olycka förelegat. Anläggningens ägare eller verksamhetsutövaren på anläggningen ska i sådana fall omgående informera den kommun där anläggningen är belägen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska i sin tur informera regeringen och andra berörda myndigheter⁸. I detta sammanhang kan tilläggas att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap även har informationsskyldighet till Europeiska unionens kommission enligt Seveso II direktivets artikel 15 och

⁷ 2 kap. 3 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

⁸ 2 kap. 4 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

19⁹. Denna information läggs in i Europeiska kommissionens databas Major Accident Reporting System (e-MARS).

Även om merparten Sevesoverksamheter är 2:4-verksamheter finns det fall då Sevesoverksamheter inte ansetts vara en sådan verksamhet. Detta får bl.a. till följd att kravet på olycksrapportering som anges i förordningen om skydd mot olyckor inte kommer att omfatta alla Sevesoverksamheter.

Arbetsgivare är skyldiga att anmäla olyckor och allvarliga tillbud till Arbetsmiljöverket¹⁰. Arbetsgivare ska dessutom anmäla till Arbetsmiljöverket när en allvarlig kemikalieolycka har inträffat¹¹.

2.6 Sevesoolyckor i Sverige och internationellt

Allvarliga olyckshändelser vid Sevesoanläggningar kan innebära svåra följder som dessutom kan sträcka sig över nationella gränser. Nedan beskrivs några olyckor som inträffat i Sverige och internationellt.

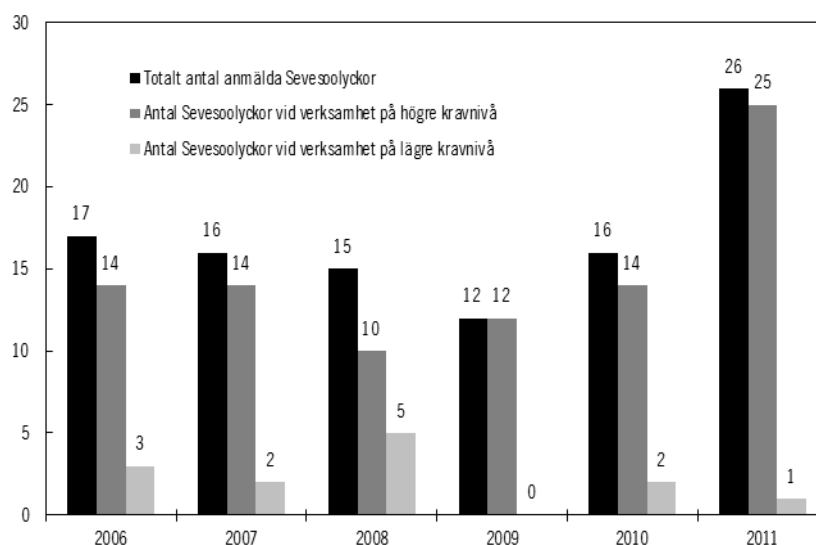
2.6.1 Sevesoolyckor i Sverige

Ett antal Sevesoolyckor har inträffat i Sverige men inga med katastrofala följder. Enligt uppgifter från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har andelen inrapporterade Sevesoolyckor ökat under senare år (se diagram 2.1). Några generella slutsatser om varför andelen inrapporterade Sevesoolyckor har ökat kan troligtvis inte göras då ökningen skulle kunna bero på att Sevesoverksamhetsutövarna blivit bättre på att rapportera till myndigheterna efter en inträffad Sevesoolycka. Det antas dock även finnas ett mörkertal av Sevesoolyckor som inte rapporteras till myndigheterna.

⁹ Denna skyldighet regleras i 4 kap. 35 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

¹⁰ 2 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166).

¹¹ Arbetsmiljöverkets föreskrifter om förebyggande av allvarliga kemikalieolyckor (AFS 2005:19), 15 §.

Diagram 2.1 Antal anmälda Sevesoolyckor till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap åren 2006–2011

Källa: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har i en rapport sammanställt händelser med farliga ämnen. Uppgifterna i rapporten har sin grund i verksamhetsutövares inrapporterade händelser enligt lagen om skydd mot olyckor och lagen om brandfarliga och explosiva varor under åren 2006–2010¹². Några av dessa händelser återges nedan.

Händelser inom petroleumindustrin

Till denna kategori räknas raffinaderier och depåer för petroleumprodukter. Sammanlagt har 16 händelser rapporterats till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap under åren 2006–2010. Av dessa 16 var sju depåer. Depåhändelserna handlade uteslutande om läckage eller i vart fall risk för läckage. Händelser med läckage förekom även inom raffinaderierna. Ett fall rörde läckage av vätgas på grund av ett brustet rör till en manometer som utsatts för kraftiga

¹² Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps rapport *Händelser med farliga ämnen 2006–2010 – En sammanställning av verksamhetsutövares inrapporterade händelser enligt LSO och LBE*, publicerad i september 2012.

vibrationer. Två fall av läckage berodde på att ventiler, som borde varit stängda, hade lämnats öppna. I de två senare fallen nådde läckaget mark med miljöskador som följd. Under åren 2006–2010 rapporterades sex fall av bränder vid raffinaderierna. Av dessa sex bränder har tre inträffat i samband med underhållsarbete eller vid igångkörning efter underhållsarbete. Brister i instruktioner, såväl interna som till entreprenörer och brister i konstruktioner har angetts som delorsaker till dessa händelser. Två andra inrapporterade händelser berörde fackelmaster. I det ena fallet hade korrosion orsakat hål i nederdelen av masten så att syre kunde komma in och orsaka självantändning av pyrofora avlagringar på insidan. Temperaturen steg så högt att stålet i masten mjuknade och veckades ihop så att masten började luta. I det andra fallet hade en felfungerande ventil gjort att vätska gick till facklan och förbrändes där med kraftig låga. Facklan var konstruerad för att tåla detta men risk för brandspridning inom området fanns under tiden till dess att man lyckats strypa tillflödet av olja.

Händelser inom pappersindustrin

Under perioden 2006–2010 har 12 händelser relaterade till pappersindustrin rapporterats till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Den främsta orsaken till olyckor inom pappersindustrin är läckage. En stor generell orsak till läckage har angetts vara bristfälliga anslutningar eller ventiler. Andra olycksorsaker har varit att gällande instruktioner inte följts samt att utrustning som använts varit utsliten. Skador på människor och miljö vid denna typ av händelser är ovanliga. Däremot har läckor orsakat någon form av utsläpp som haft lokal påverkan.

Händelser inom stålindustrin

Under perioden 2006–2010 har sex händelser relaterade till stålindustrin rapporterats till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Av de inrapporterade händelserna har fem involverat brandfarlig gas eller vätska. Av händelserna har fyra inträffat i samband med stopp eller start i processen alternativt vid påfyllning/satsning av bränsle/kemikalier. Händelserna har resulterat i såväl brand som explosion. I samband med brand och explosion har antändnings-

källan varit svår att identifiera. Däremot har rent tekniska faktorer såsom avsaknad av eller defekt backventil vid två av händelserna varit avgörande för att en brännbar blandning av två gaser ska uppstå. Vid en annan av händelserna ledde en bristfällig riskbedömning till att ett system feldesignats och att brand då möjliggjordes. Andra orsaker som angetts som orsaker till några av händelserna inom stålindustrin har varit bristande utbildning, okunskap och bristande rutiner. Bränderna och explosionerna har varierat i storlek. Räddningstjänsten larmades vid hälften av de sex inrapporterade händelserna. Händelserna har, i varierande omfattning, medfört personskador i form av skär- och brännskador samt stora egendomsskador som medfört driftsstopp.

Händelser inom industrier med annan kemisk tillverkning

Under perioden 2006–2010 har 27 händelser relaterade till industrier med annan kemisk tillverkning rapporterats till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Händelserna innefattar till övervägande del bränder och bränder i samband med läckage. Även explosioner med föregående eller efterföljande brand har rapporterats. Flertalet av de inrapporterade händelserna har skett under normal drift medan endast ett fåtal av de rapporterade händelserna inträffat i samband med installation och underhåll. Bränderna som rapporterats har varit av varierande storlek. Vid vissa av händelserna har brandsläckning genomförts av verksamheternas personal med hjälp av befintlig brandbekämpningsutrustning och/eller av tillkallad räddningstjänst. I mer än hälften av de inrapporterade händelserna angavs problem med utrustning och tekniska fel som orsak eller delorsak till händelsen. När det gäller utrustning har även slitage i kombination med bristande underhåll tagits upp som orsak till ett antal av händelserna. Organisatoriska problem, såsom exempelvis bristande instruktioner och bristande egentillsyn har angetts som orsak eller delorsak vid tio av händelserna. Endast ett fåtal av händelserna har angetts ha personskador som en konsekvens av olyckan. Den vanligaste konsekvensen har varit egendomsskador i huvudsak på utrustning och byggnationer.

2.6.2 Sevesoolyckor internationellt

Sevesoolyckor med allvarliga konsekvenser har inträffat i ett flertal länder. Några allvarliga Sevesoolyckor som inträffat i andra länder beskrivs nedan.

Flixborough, Storbritannien

I staden Flixborough i Storbritannien inträffade en allvarlig kemikalieolycka år 1974 när ämnet cyklohexan läckte ut från en verksamhet. Ett ångmoln antändes och exploderade. I olyckan omkom 28 människor och nära 100 personer skadades. Det brann på anläggningen i tio dagar efter olyckan. Vid olyckan drabbades även intilliggande industri inom området¹³.

Seveso, Italien

I staden Seveso i Italien inträffade en allvarlig kemikalieolycka år 1976. Vid olyckan spreds gasformiga ämnen från ett oavsiktligt fabriksutsläpp över ett område på fyra till fem kvadratkilometer. Utsläppet kom från en tillverkare av bekämpningsmedel. Gasen som spreds var en blandning av triklorofenol, natriumhydroxid och tetrakloridbensodioxin. Utsläppet orsakade att 2 000 människor fick behandlas för dioxinförgiftning och 25 kvadratkilometer mark förgiftades¹⁴.

Bhopal, Indien

I december 1984 skedde den största industriella katastrofen någonsin i Bhopal, Indien. En behållare med metylisocyanat vid en verksamhet började läcka och spreds över ett stort område. Metylisocyanat, som användes för framställning av insekticider, är starkt retande på slemhinnor och har en hög akut giftighet vid inandning. Olyckan inträffade på natten och väderleksförhållandena som rådde ledde till att gasmolnet spädades ut långsamt. Gasen spred sig i första hand över ett par närliggande områden där tiotusentals människor bodde. Av stadens 800 000 invånare påverkades ungefär en tredjedel.

¹³ Information i huvudsak hämtad från <http://www.seveso.se>.

¹⁴ Information i huvudsak hämtad från <http://www.seveso.se>.

50 000 människor lades in på sjukhus och 2 500 människor avled inom den första veckan efter utsläppet. Ett par tusen personer har under årens lopp avlidit till följd av lungskador. Ett stort antal personer i Bhopal har fått grå starr som troligen är en sen effekt av exponeringen av metylisocyanat¹⁵.

Buncefield, Storbritannien

I december 2005 inträffade en serie explosioner och bränder på en oljedepå i Buncefield norr om London. Buncefield var innan olyckan den femte största av landets 108 oljedepåer. Orsaken till olyckan var att ett mycket stort ångmoln av bensen antändes vid en parkeringsplats utanför depåområdet. Orsaken till ångmolnet var att en cistern överspolades. Antändningen ledde till en första av en serie explosioner som i sin tur orsakade bränder i cisterner och byggnader. Den kraftigaste av explosionerna medförde att ett skalv uppmättes till 2,4 på Richterskalan. Vid olyckan förvarades 194 miljoner liter bensen, diesel och flygbränsle på depån. Bränderna som följde av explosionerna involverade 23 större cisterner. Tryckvågorna från explosionerna skadade fönster och fasader på byggnader som låg upp till åtta kilometer från depån. Som mest arbetade 180 brandmän samtidigt med att bekämpa bränderna och sammanlagt arbetade 1 000 brandmän under det utdragna släckningsarbetet. Det tog 32 timmar att få huvudbranden under kontroll. Förutom stora ekonomiska skador ledde olyckan till omfattande miljöskador i form av bl.a. förorening av luften från branden samt att 800 000 liter kontaminerat släckvatten läckte ut i en flod. Kontaminering av grundvattnet mättes upp så långt som två kilometer från depån. Trots de omfattande skadorna på egendom och miljö skadades endast 43 personer lindrigt¹⁶.

¹⁵ Information i huvudsak hämtad från <http://www.faktasamlingcbrn.foi.se>

¹⁶ Information hämtad från www.buncefieldinvestigation.gov.uk, *The Buncefield incident 11 December 2005, The final report of the Major Incident Investigation Board*, 11 December 2008.

3 Tillstånd till Sevesoverksamhet

3.1 Allmän beskrivning av regleringen av tillstånd för Sevesoverksamheter

Utredningen om kemikalieolyckor m.m. anförde i sitt huvudbetänkande *Säkrare kemikaliehantering* (SOU 1998:13) bl.a. att målsättningen med utredningens förslag var att skapa en så enkel och samlad reglering som möjligt för Sevesoverksamheter med hänsyn tagen till befintliga regel- och myndighetsstrukturer.

För vissa Sevesoverksamheter krävs bl.a. att en säkerhetsrapport upprättas. Utredningen om kemikalieolyckor m.m. gjorde bedömningen att granskningen av Sevesoverksamheternas säkerhetsrapport lämpligast gjordes i en gemensam, integrerad miljö- och säkerhetsprövning. Utredningen framhöll även i sitt betänkande att då tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagstiftningen innehåller de moment av offentlighet och insyn som både Seveso II direktivet och Industriolyckskonventionen krävde kunde en samordnad miljö- och säkerhetsprövning tillgodose kraven på offentlighet. Utredningen angav även följande skäl till stöd för att en samordnad miljö- och säkerhetsprövning borde ske¹.

- Syftet med både miljö- och säkerhetsregleringen är i huvudsak detsamma, dvs. att undvika skador på människor och miljön.
- Miljö- och säkerhetsfrågorna går ofta i varandra och kräver gemensamma överväganden och åtgärder. Det är därför en fördel om de kan lösas i ett sammanhang för att undvika motstridigheter.
- Genom en samordnad prövning kan bl.a. förorenaren betalar principen, substitutionsprincipen och försiktighetsprincipen föras in i säkerhetsbedömningen via miljöskyddslagstiftningen.

¹ Se SOU 1998:13 s. 8 f.

- En gemensam prövning blir mer rationell och myndigheternas och industrins hantering av frågor om hälsa, miljö och säkerhet kommer att bättre harmoniera med varandra.
- Miljökonsekvensbeskrivningarna kan användas för att ge en allsidig beskrivning av både de kontinuerliga miljöeffekterna och olycksriskerna vid en verksamhet.
- Beslutsunderlaget är till stora delar gemensamt.
- Förfarandet blir lättare att förstå för allmänheten än om man har skilda förfaranden för de fortlöpande utsläppen och för tillfälliga utsläpp och annan påverkan till följd av olyckor.
- En samordnad prövning kommer att bli samhällsekonomiskt billigare och snabbare än att ha två separata prövningar.

Utredningen konstaterade vidare att säkerhetsfrågornas koppling till miljöskyddslagstiftningen inte endast skulle komma att gälla de verksamheter som kom att omfattas av den högre kravnivån då säkerhetsfrågor, redan enligt då gällande bestämmelser i miljöskyddslagen, ingick vid tillståndsprövningen.

Regeringen gjorde samma bedömning som utredningen om kemikalieolyckor m.m. när det gällde frågan om att den integrerade miljö- och säkerhetsprövningen skulle kunna tillgodose de krav som ställdes på granskningen av säkerhetsrapporten i Seveso II direktivet samt kraven i Industriolyckskonventionen om identifiering av farliga verksamheter och om förebyggande åtgärder. Regeringen konstaterade vidare att med föreslagen ordning kommer prövningen av säkerhetsarrangemangen att göras av den instans som har att tillståndspröva verksamheten enligt miljöbalken samt att vid prövningen ska miljöbalkens regler om ansökan även omfatta säkerhetsrapporten som kommer att utgöra en del av själva ansökan².

Sevesodirektivets krav på granskning av säkerhetsrapporter och kommunikeringen av resultatet av granskningen med verksamhetsutövaren har mot bakgrund av det ovan anförda genomförts i Sverige genom att tillståndsplikt införts för samtliga Sevesoverksamheter på högre kravnivå. Gällande ordning för tillståndsprövning av Sevesoverksamheter är därför sammankopplad med bestämmelserna om prövning av miljöfarlig verksamhet i miljöbalken. För att få en fullständig överblick över hur tillståndsfrågor be-

² Se prop. 1998/99:64, s. 42 f.

träffande Sevesoverksamheter regleras måste man således ta del av såväl Sevesolagen och Sevesoförordningen som miljöbalken och dess förordningar³.

I dag finns det 375 Sevesoverksamheter i Sverige. Av dessa är 318 verksamheter tillståndspliktiga (A- och B-verksamheter samt C- och s.k. U-verksamheter på högre kravnivå), 21 verksamheter är anmälningspliktiga (C-verksamheter på lägre kravnivå) och för 36 verksamheter krävs vare sig tillstånd eller anmälan i förväg såvida inte en tillsynsmyndighet så påfordrar (s.k. U-verksamheter på lägre kravnivå).

Bilden nedan visar antalet Sevesoverksamheter och deras fördelning på A-, B-, C- och s.k. U-verksamhet på lägre respektive högre kravnivå i juni 2012.

Verksamhet	Lägre kravnivå	Högre kravnivå
A	39	74
B	74	122
C	21	7
U	36	2

Det totala antalet tillståndspliktiga A- och B-verksamheter enligt miljöbalken uppgår till ca 6 000 och antalet anmälningspliktiga verksamheter uppgår enligt Naturvårdsverkets uppskattning till ca 15 000–20 000 stycken (om tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter enligt miljöbalken, se avsnitt 3.2).

3.1.1 Verksamhetsutövarnas skyldigheter enligt Sevesolagen

En verksamhetsutövare som omfattas av Sevesolagen ska förebygga riskerna för allvarliga kemikalieolyckor. I de fall en allvarlig kemikalieolycka har inträffat är en verksamhetsutövare skyldig att begränsa följderna för människors hälsa och miljön. Avsikten är att de allmänna hänsynsreglerna som gäller för en verksamhetsutövare enligt 2 kap. miljöbalken ska tillämpas även för Sevesoverksamheter⁴.

³ Uttrycket miljö har enligt Sevesolagen samma betydelse som enligt miljöbalken. Detta innebär att även egendom omfattas av begreppet. Se författningskommentaren till Sevesolagens 1 §, prop. 1998/99:64 s. 59.

⁴ 6 § Sevesolagen och prop. 1998/99:64, s. 60.

Verksamhetsutövare med verksamhet som omfattas av Sevesolagen ska göra en skriftlig anmälan till tillsynsmyndigheten innan byggnadsarbeten påbörjas eller verksamheten tas i drift. En sådan anmälan ska innehålla uppgifter om de farliga ämnen som förekommer eller kan förekomma inom en anläggning eller ett lager, en redogörelse för driften vid anläggningen eller lagret samt en beskrivning av verksamhetens omgivning. Om verksamheten omfattas av tillståndsplikt enligt miljöbalken får regeringen föreskriva begränsningar av anmälningsskyldigheten. Om väsentliga ändringar sker i verksamheten ska verksamhetsutövaren anmäla detta till tillsynsmyndigheten⁵.

En Sevesoverksamhetsutövare ska även utarbeta ett handlingsprogram för hur allvarliga kemikalieolyckor ska förebyggas. Ett sådant handlingsprogram ska vara skriftligt och innehålla uppgift om de mål och allmänna handlingsprinciper som verksamhetsutövaren har ställt upp för hanteringen av riskerna för allvarliga kemikalieolyckor samt uppgifter om en säkerhetsorganisation för verksamheten⁶.

Även om tillstånd till en verksamhet inte krävs enligt miljöbalken får regeringen föreskriva att det ska vara förbjudet att utan tillstånd anlägga eller ändra en verksamhet som omfattas av Sevesolagen. En sådan ansökan om tillstånd ska prövas av mark- och miljödomstol som ett ansökningsmål enligt miljöbalken. Regeringen får föreskriva att ansökan om tillstånd för vissa slag av verksamheter ska prövas av länsstyrelsen⁷.

Den säkerhetsrapport som Sevesoverksamheter på högre kravnivå har en skyldighet att upprätta ska innehålla⁸:

- information om hur verksamhetens driftssystem och organisation har utformats för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor,
- en beskrivning av verksamhetens omgivning,
- en beskrivning av anläggningen och de farliga ämnen som förekommer eller kan förekomma där,
- en identifiering och analys av olycksrisker, samt

⁵ 7 § Sevesolagen.

⁶ 8 § Sevesolagen och 6 § Sevesoförordningen.

⁷ 9 § Sevesolagen.

⁸ 10 § Sevesolagen. Se även 8 och 9 §§ Sevesoförordningen angående vem som är skyldig att upprätta en säkerhetsrapport och vad som ska ingå i säkerhetsrapporten.

- uppgifter om förebyggande åtgärder för att förhindra och åtgärder för att begränsa följderna av en allvarlig kemikalieolycka.

Säkerhetsrapporten ska förnyas och lämnas till tillsynsmyndigheten vart femte år eller tidigare, om det finns särskilda skäl⁹.

De verksamhetsutövare vars verksamhet omfattas av kravet på säkerhetsrapport ska även i samråd med kommunen och de anställda samt annan personal som kan påverka säkerheten, upprätta en intern plan för räddningsinsatser. Denna plan ska fogas till säkerhetsrapporten. Den interna planen ska förnyas vart tredje år eller när det finns anledning till det. Planen ska lämnas till tillsynsmyndigheten som ska granska den¹⁰.

Verksamhetsutövare för Sevesoverksamheter ska i sitt säkerhetsarbete, utöver förhållandena vid den egna verksamheten, även ta hänsyn till andra faktorer i omgivningen som kan påverka säkerheten. Närheten till annan Sevesoverksamhet ska särskilt beaktas. Vid utredning härav ska verksamhetsutövaren samråda med statliga och kommunala myndigheter, organisationer och enskilda som kan ha intresse i saken. Verksamhetsutövaren kan begära hjälp från tillsynsmyndigheten vid denna utredning. Utredningen ska redovisas i den inledande anmälan som ska göras alternativt i säkerhetsrapporten¹¹.

Förutom verksamhetsutövarnas skyldigheter är kommuner med Sevesoverksamheter ålagda en informationsskyldighet. Berörda kommuner ska se till att personer som löper risk att påverkas av en allvarlig kemikalieolycka vid en verksamhet som omfattas av kravet på säkerhetsrapport informeras om vilka säkerhetsåtgärder som ska vidtas och hur man ska förfara vid en olycka. Detta gäller även i förhållande till personer i en annan kommun eller utomlands¹².

Med stöd av bestämmelser i Sevesoförordningen och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor regleras i föreskrifter, utfärdade av dåvarande Statens räddningsverk, bl.a. närmare om verksamheters säkerhetsorganisation, vad som ska ingå i en säkerhetsrapport, hur verksamheters interna plan för räddningsinsatser ska utformas, vilken information som ska förmedlas till allmänheten samt närmare bestämmelser om kommunernas plan för räddningsinsatser (SRVFS 2005:2).

⁹ 11 § Sevesolagen.

¹⁰ 12 § Sevesolagen.

¹¹ 13 § Sevesolagen.

¹² 14 § Sevesolagen.

3.2 Regleringen av tillstånd och anmälan av miljöfarlig verksamhet i miljöbalken

Bestämmelser om tillstånd till miljöfarlig verksamhet finns i 9 kap. miljöbalken. Med miljöfarlig verksamhet menas enligt miljöbalken användning av fast egendom eller fasta anläggningar som kan innebära utsläpp till mark, luft eller vatten eller annan olägenhet för människors hälsa eller miljön. Begreppet miljöfarlig verksamhet har huvudsaklig betydelse för att avgöra om en viss verksamhet ska omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt eller inte enligt 9 kap. miljöbalken¹³. Verksamheter inom miljöbalkens område som inte faller in under definitionen för att utgöra miljöfarlig verksamhet omfattas ändå alltid av miljöbalkens hänsynsregler och av miljöbalkens bestämmelser om egenkontroll och tillsyn. En verksamhet som definieras som en miljöfarlig verksamhet behöver emellertid inte innebära att den därmed är farlig för människors hälsa eller för miljön. Att en verksamhet omfattas av begreppet miljöfarlig verksamhet anger endast att miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet ska tillämpas.

Tillståndsplikten i miljöbalken är kopplad till bl.a. miljöfarlig verksamhet. Regeringen får meddela föreskrifter om att det ska vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts:

- anlägga eller driva vissa slag av fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet,
- släppa ut avloppsvatten i mark, vattenområde eller grundvatten,
- släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen, om detta kan leda till att mark, vattenområde eller grundvatten kan förorenas, eller bedriva sådan miljöfarlig verksamhet som avses ovan, om den ändras med avseende på tillverkningsprocess, reningsförfarande eller på något annat sätt.

Även om tillståndsplikt inte följer enligt vad som nu angetts, får tillsynsmyndigheten, i det enskilda fallet förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa och miljön. Vidare finns det en möjlighet för den som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet att ansöka

¹³ Beträffande begreppet miljöfarlig verksamhet, se bl.a. Naturvårdsverkets handbok 2003:5, *Tillståndsprövning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet*, september 2003, s. 9 ff.

om tillstånd till verksamheten även om det inte krävs tillstånd enligt miljöbalkens bestämmelser¹⁴.

Miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken är indelade i olika provningsnivåer. De olika provningsnivåerna, A, B och C, regleras enligt en bilaga till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH-bilagan). FMH-bilagan, avdelning 1, omfattar 260 verksamhetskategorier och är indelad i 31 huvudrubriker och lika många underrubriker. Av de 260 verksamhetskategorierna är 40 A-verksamheter, 108 B-verksamheter och 112 C-verksamheter.

Tillståndsplikten för A- och B-verksamheterna och anmälningsplikten för C-verksamheterna framgår av FMH-bilagan, avdelning 1. Därutöver finns det verksamheter som inte ingår i någon av de tre klasserna i FMH-bilagens avdelning 1 och som brukar kallas U-verksamheter, där U står för ”utanför bilagan”. Dessa verksamheter är varken tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt FMH-bilagan, avdelning 1, men kan omfattas av bestämmelser i 9 kap. miljöbalken och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, t.ex. när det gäller förbud eller föreläggande att ansöka om tillstånd. Dessutom omfattas dessa s.k. U-verksamheter, precis som tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter, av 2 kap. miljöbalken.

För de C- och s.k. U-verksamheter som dessutom omfattas av Seveso II direktivets högre kravnivå regleras tillståndsplikten för dessa i FMH-bilagan, avdelning 4. Denna tillståndsplikt är en följd av genomförandet av Seveso II direktivet och Industriolyckskonventionen.

C-verksamheter som omfattas av Sevesodirektivets lägre kravnivå är endast anmälningspliktiga enligt FMH-bilagan, avdelning 1, medan det för s.k. U-verksamheter på lägre kravnivå varken krävs tillstånd eller anmälan i förväg enligt miljöbalken. Inte heller krävs någon åtgärd av en verksamhetsutövare såvida inte en tillsynsmyndighet enligt miljöbalken så påfordrar.

Miljöbalkens bestämmelser om tillstånd och anmälan av miljöfarlig verksamhet kan inte läsas för sig själva utan måste läsas tillsammans med andra bestämmelser, exempelvis de som handlar om miljöbalkens mål i kap. 1 miljöbalken och de allmänna hänsynsreglerna i kap. 2. Även hushållningsbestämmelserna i kap. 3 och 4, reglerna om miljö kvalitetsnormer i kap. 5, bestämmelserna om miljö-

¹⁴ 9 kap. 6 § miljöbalken.

konsekvensbeskrivningar i kap. 6, procedurreglerna i kap. 16 och kap. 19–24 samt tillsynsreglerna i kap. 26 miljöbalken är aktuella.

När frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande, och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt miljöbalken är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av 2 kap. miljöbalken iakttas. Detta gäller även den som har bedrivit verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön. Med begreppet åtgärd avses vid tillämpningen av 2 kap. miljöbalken en sådan åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet¹⁵. Det är således verksamhetsutövaren som ska visa att hänsynsreglerna i miljöbalken följs. Detta innebär bl.a. att vid prövning av tillståndsfrågor, vid fastställande av vilka villkor som ska gälla för en verksamhet samt vid tillsyn måste verksamhetsutövaren kunna visa att de förpliktelser som följer av 2 kap. miljöbalken iakttas.

3.2.1 Tillståndsprovning av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken

Tillståndsfrågor avseende miljöfarliga verksamheter som i FMH-bilagan, avdelning 1, är A-verksamheter prövas av mark- och miljödomstol medan de i samma bilaga angivna B-verksamheterna prövas av länsstyrelsen¹⁶. De verksamheter som anges i FMH-bilagan avdelning 4, under rubriken ”Farliga ämnen som innebär en miljöfarlig hantering som ska tillståndsprövas enligt 9 kap. 6 § miljöbalken”, ska tillståndsprövas av mark- och miljödomstol om verksamheten har beteckningen A och av länsstyrelsen om verksamheten har beteckningen B eller C eller inte anges med någon beteckning.

¹⁵ 2 kap. 1 § miljöbalken.

¹⁶ Det organ inom länsstyrelsen som ansvarar för tillståndsgivande verksamhet är de så kallade miljöprövningsdelegationerna. I förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion (länsstyrelseinstruktionen) finns föreskrifter om miljöprövningsdelegationerna. Enligt 16 § i länsstyrelseinstruktionen har det, fram till den 1 juni 2012, inom varje länsstyrelse funnits en miljöprövningsdelegation för att pröva närmare angivna ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Från och med den 1 juni 2012 är miljöprövningsdelegationerna koncentrerade till länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Dalarnas, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län. Miljöprövningsdelegationernas uppgifter framgår av förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer. Miljöprövningsdelegationerna är en del av länsstyrelsen men har en självständig beslutsfunktion. På detta sätt skiljs tillståndsprovningen inom länsstyrelsen från det tillsynsansvar som länsstyrelserna också har enligt miljöbalken.

En länsstyrelse får, om det kan ske utan olägenhet för någon part, lämna över ett tillståndsärende till en annan länsstyrelse om det vid den andra länsstyrelsen förekommer eller har förekommit ett tillståndsärende som har ett nära samband med det förstnämnda ärendet, om överlämnandet sker för gemensam handläggning eller för att det är lämpligt att den länsstyrelse som har prövat ett tidigare ärende också prövar det nya ärendet¹⁷.

Tillståndsprovning kan även initieras genom att tillsynsmyndigheten i enskilda fall förelägger en verksamhetsutövare, som bedriver en verksamhet som enligt huvudregeln inte är tillståndspliktig, att ansöka om tillstånd. Detta kan vara sådana fall när en verksamhetsutövare bedriver en verksamhet som medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön¹⁸. Ett sådant föreläggande kan gälla både planerade och pågående verksamheter och även verksamheter eller åtgärder som innebär efterbehandling. Denna möjlighet kan exempelvis användas om tillsynsmyndigheten bedömer att hela verksamheten bör prövas och regleras i en tillståndsprovning därför att det inte kan anses tillräckligt att i enlighet med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, förelägga verksamhetsutövaren att vidta behövliga skyddsåtgärder eller försiktighetsmått¹⁹. En sådan här tillståndsansökan ska som huvudregel prövas av länsstyrelsen. Om verksamheten även omfattas av bestämmelserna om regeringens tillåtlighetsprovning i 17 kap. 1 § miljöbalken ska ansökan om tillstånd istället prövas av mark- och miljödomstol²⁰.

Regeringen får föreskriva att en kommunal nämnd ska pröva frågor om tillstånd för miljöfarliga verksamheter som kan antas ha liten miljöpåverkan²¹. Bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt för dessa verksamheter finns i 13–20 §§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Sådana verksamheter som omfattas av dessa bestämmelser är bl.a. inrättande av vissa enskilda avlopp och mindre värmepumpsanläggningar.

Den som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet får ansöka om tillstånd till verksamheten enligt miljöbalken även om det inte krävs tillstånd²². Ett tillstånd som lämnats efter en fri-

¹⁷ 6 b § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

¹⁸ 9 kap. 6 § andra stycket miljöbalken.

¹⁹ Bengtsson, m.fl., Miljöbalken (1 januari 2011, Zeteo), kommentaren till 9 kap. 6 § 2 stycket.

²⁰ 7 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

²¹ 9 kap. 8 § andra stycket miljöbalken.

²² 9 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken.

villig ansökan har samma rättskraft som ett tillstånd som lämnats för en verksamhet som är tillståndspliktig. Det skydd men också de förpliktelser som följer av tillståndsbeslutets rättskraft är detsamma i båda fallen (se mer om tillstånds rättskraft i avsnitt 3.2.5). Den som frivilligt ansökt om tillstånd kan alltså inte om han är missnöjd med de villkor som meddelats för tillståndet välja att inte följa villkoren utan är bunden av dem så länge tillståndet gäller²³.

En frivillig ansökan om tillstånd ska som huvudregel prövas av länsstyrelsen, men om verksamheten även omfattas av bestämmelserna om regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap. 1 § miljöbalken ska ansökan om tillstånd istället prövas av mark- och miljödomstol²⁴.

De verksamheter som frivilligt ansökt om tillstånd är inte skyldiga att lämna in miljörapport enligt 26 kap. 20 § miljöbalken.

3.2.2 Reglering av anmälningsplikt

Det är förbjudet att utan anmälan enligt miljöbalken:

- anlägga eller driva fabriker eller andra inrättningar eller bedriva annan miljöfarlig verksamhet som i FMH-bilagan har beteckningen C,
- bedriva sådan verksamhet som avses ovan om inrättningen eller verksamheten ändras och ändringen är av betydelse från störningssynpunkt, eller
- ändra en inrättning eller verksamhet av sådant slag som i FMH-bilagan har beteckningen A eller B, om ändringen inte medför att tillstånd krävs enligt 5 § andra stycket i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd²⁵.

För det fall tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken söks till en åtgärd som anges ovan behöver en anmälan inte göras²⁶.

En anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma den miljöfarliga verksamheten eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter. En anmälan ska även, i den utsträckning

²³ Bengtsson, m.fl., Miljöbalken (1 januari 2011, Zeteo), kommentaren till 9 kap. 6 § tredje stycket.

²⁴ 7 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

²⁵ 21 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

²⁶ 24 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

som behövs i det enskilda fallet, innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken²⁷.

När ett anmälningsärende är tillräckligt utrett ska den myndighet som handlägger ärendet meddela föreläggande om försiktighetsmått eller förbud enligt miljöbalken om det behövs, eller förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken. Om sådana åtgärder inte beslutas ska myndigheten underrätta den som gjort anmälan om att ärendet inte föranleder någon åtgärd från myndighetens sida²⁸.

När det gäller anmälningsförfarandet och till vilken myndighet anmälan ska göras regleras detta i 21–28 §§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

3.2.3 Miljökonsekvensbeskrivningar

Miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar återfinns i kap. 6. En miljökonsekvensbeskrivning ska bl.a. ingå i en ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken. Även i sådana ärenden som tillåtlighetsprövas enligt 17 kap. miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning ingå. Krav på miljökonsekvensbeskrivningar gäller även i ärenden enligt andra lagar och förordningar där hänvisningar sker till miljöbalkens bestämmelser. Regeringen får föreskriva att det ska upprättas en miljökonsekvensbeskrivning i dispensärenden eller andra ärenden enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken där det behövs för att kunna bedöma miljöpåverkan. Vidare kan regeringen föreskriva om undantag från skyldigheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter vars miljöpåverkan kan antas bli mindre betydande²⁹.

Verksamheter som undantagits från skyldigheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning är vissa mindre avloppsanordningar och värmepumpsanläggningar, vissa åtgärder inom främst tätbebyggda områden som har betydelse särskilt för människors hälsa samt markavvattning vars miljöpåverkan är utan betydelse³⁰. I förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar anges

²⁷ 25 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

²⁸ 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

²⁹ 6 kap. 1 § miljöbalken.

³⁰ 2 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

även sådana åtgärder eller verksamheter som alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan³¹.

Om det behövs för att miljöpåverkan ska kunna bedömas, får regeringen föreskriva att det ska finnas en miljökonsekvensbeskrivning i ärenden enligt annan lag, av vilken det framgår att hänsyn till människors hälsa eller miljön ska beaktas vid lagens tillämpning eller i särskilda ärenden av annat slag inom miljöbalkens område än sådana som avses i kapitlets inledande bestämmelse³².

Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd är enligt 6 kap. 3 § miljöbalken att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.

När det gäller Sevesoverksamheter är syftet med miljökonsekvensbeskrivningen även att identifiera och bedöma faktorer i verksamhetens omgivning som kan påverka säkerheten hos denna. Den särskilda regleringen när det gäller miljökonsekvensbeskrivningar för Sevesoverksamheter infördes i samband med att Sevesolagen infördes i Sverige och möjliggör en samordning av miljökonsekvensbeskrivningar enligt miljöbalken med Seveso II direktivets bestämmelser om verksamheter vars säkerhet kan påverkas av faktorer i omgivningen³³.

Innan en ansökan görs och en miljökonsekvensbeskrivning upprättas ska den som avser att bedriva tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet ha ett samråd med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda om verksamheten kräver tillstånd eller beslut om tillåtlighet enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken. I vissa fall ska detta samråd även ske med andra statliga myndigheter, kommuner, allmänhet och organisationer som kan antas bli berörda. Det material som ska tas fram för samrådet ska ge en överblick över den planerade verksamhetens eller åtgärdens lokalisering,

³¹ 3 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

³² 6 kap. 2 § miljöbalken.

³³ Bengtsson, m.fl., Miljöbalken (1 januari 2011, Zeteo), kommentaren till 6 kap. 3 §.

omfattning och utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning³⁴.

Länsstyrelsen ska verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen. Om länsstyrelsen kommer fram till att en verksamhet eller åtgärd inte omfattas av miljöbalken 6 kap. 4 § första stycket 2a eller 2b, ska länsstyrelsen pröva om verksamheten eller åtgärden ändå ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen ska besluta i frågan sedan den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden gett tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjlighet att yttra sig³⁵.

3.2.4 Prövningsförfarandet

En verksamhetsutövare som ska ansöka om tillstånd till miljöfarlig verksamhet ska upprätta sin tillståndsansökan enligt de krav som framgår av 22 kap. 1 § miljöbalken³⁶. Till tillståndsansökan ska bl.a. bifogas en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. miljöbalken, förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken iakttas, samt i fråga om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en verksamhet, en säkerhetsrapport, i de fall det finns en skyldighet att upprätta en sådan enligt Sevesolagen.

Om det vid prövningen bedöms att ansökningshandlingarna är kompletta och kan ligga till grund för fortsatt handläggning ska en kungörelse av ansökan, och i förekommande fall även miljökonsekvensbeskrivningen, utfärdas³⁷. Ansökningshandlingarna och kungörelsen ska, om ansökan handläggs av mark- och miljödomstol, skickas till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Kungörelsen ska även sändas till berörda kommuner och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan³⁸. Om det är länsstyrelsen som

³⁴ 6 kap. 4 § miljöbalken.

³⁵ 6 kap. 5 § miljöbalken.

³⁶ Denna bestämmelse är tillämplig såväl när det gäller ansökningar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet till mark- och miljödomstol som när prövningen ska ske hos länsstyrelsen. Se hänvisning i 19 kap. 5 § miljöbalken.

³⁷ 22 kap. 3 § miljöbalken. Se även 6 kap. 8 § miljöbalken.

³⁸ 22 kap. 4 § miljöbalken.

är prövningsmyndighet ska meddelande om ansökan skickas till den kommunala nämnden samt till Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten³⁹. I 19 kap. 4 § miljöbalken regleras länsstyrelsernas och kommunala nämnders skyldighet om kungörelser, samråd, sammanträde och underrättelser. När det gäller frågan med vilka de ska samråda anges de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken.

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska, när det behövs, föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. En kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen⁴⁰.

Tillstånd får lämnas för begränsad tid och får förenas med villkor⁴¹. En dom⁴² som innebär att tillstånd lämnas till en verksamhet ska innehålla bestämmelser om⁴³:

- den tid som tillståndet ska gälla,
- verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,
- tillsyn, besiktning och kontroll såsom utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod,
- skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningen ska ske,
- skyldighet att betala avgifter,
- de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att hindra eller begränsa skadlig inverkan på grund av föroreningar samt de övriga villkor som behövs för att förhindra skada på eller olägenhet för omgivningen,
- de villkor som behövs avseende hanteringen i verksamheten av kemiska produkter om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

³⁹ 9 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

⁴⁰ 22 kap. 6 § miljöbalken.

⁴¹ 16 kap. 2 § miljöbalken.

⁴² Innehållet i ett tillstånd som meddelas av länsstyrelserna eller kommunala nämnder är med något mindre undantag detsamma som i en dom som meddelas av mark- och miljödomstolarna. Se 19 kap. 5 § 8 p. som hänvisar till vilka delar av 22 kap. 25 § som är tillämpliga vid deras prövning.

⁴³ 22 kap. 25 § miljöbalken.

- de villkor som behövs med avseende på hushållningen av mark, vatten och andra naturresurser,
- de villkor som behövs med avseende på avhjälpande av miljöskada och ställande av säkerhet,
- de villkor som behövs för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön,
- den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas,
- den förlust av vatten eller annat som tillståndshavare enligt vissa bestämmelser i miljöbalken är skyldig att underkasta sig utan ersättning, och
- rättegångskostnader.

Uppräkningen av vad en tillståndsdom ska innehålla är inte uttömmande utan dess innehåll måste anpassas till ansökan och de frågor som är aktuella i varje enskilt mål⁴⁴. Däremot ska exempelvis den tid inom vilken igångsättande av den miljöfarliga verksamheten ska ha skett alltid anges. Mark- och miljödomstolen får överlåta åt tillsynsmyndigheten att fastställa villkor av mindre betydelse⁴⁵.

Samtliga de procedurregler som nämnts ovan blir inte tillämpliga när det gäller förfarandet vid prövning av miljöfarlig verksamhet med liten miljöpåverkan där kommunala nämnder får pröva frågor om tillstånd⁴⁶. Miljökonsekvensbeskrivning behövs exempelvis inte när det gäller ansökan om enskilda avlopp och värme-pumpsanläggningar⁴⁷.

3.2.5 Tillstånds rättskraft och dess begränsningar

Tillstånds rättskraft

Enligt 24 kap. 1 § miljöbalken gäller en dom eller ett beslut i ett ansökningsmål enligt miljöbalken mot alla när det gäller de frågor som har prövats i domen eller beslutet sedan domen eller beslutet har vunnit laga kraft. Denna bestämmelse ger uttryck för miljö-

⁴⁴ Bengtsson, m.fl., Miljöbalken (1 januari 2011, Zeteo), kommentaren till 22 kap. 25 §.

⁴⁵ 22 kap. 25 § andra och tredje stycket miljöbalken.

⁴⁶ 9 kap. 8 § andra stycket miljöbalken.

⁴⁷ 2 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

balkstillståndens rättskraft. Rättskraften innebär att alla som har kunnat föra talan i målet blir bundna av tillståndet, såväl enskilda sakägare som företrädare för de allmänna intressena. Rättskraften gäller även den som inte har blivit kallad i vederbörlig ordning eller fört talan i målet. Motsvarande gäller bl.a. för beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § miljöbalken.

Ett tillståndsbeslut ger en verksamhetsutövare rätt att utföra en verksamhet eller vidta en åtgärd. Om tillståndsmyndigheten inte tidsbegränsat tillståndet gäller det utan begränsning i tiden. För verksamhetsutövaren innebär tillståndet att ytterligare krav på verksamhetsutövaren som huvudregel endast kan ställas genom omprövning av tillståndet (se nedan). Tillståndet leder även till att verksamhetsutövaren skyddas mot förbudstalan enligt 32 kap. 12 § miljöbalken.

Ett tillstånd ska förenas med villkor. Av 22 kap. 25 § miljöbalken framgår vilka villkor som i förekommande fall ska redovisas i en dom där tillstånd lämnas⁴⁸. Som utgångspunkt gäller att tillståndet ska innehålla de villkor som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan eller andra olägenheter. Prövningen ska leda till de villkor eller föreskrifter som behövs enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Det är därför tillståndsmyndigheten som har att bedöma om en tillståndsansökan kan ligga till grund för prövningen⁴⁹.

Om en verksamhetsutövare inte följer tillståndet kan tillsynsmyndigheten ingripa och besluta om förelägganden och förbud. Verksamhetsutövaren kan även drabbas av straff och avgifter. Det är därför viktigt att tillståndet och villkoren är klara och tydliga så att alla inblandade får kännedom om tillståndets omfattning⁵⁰.

Tillståndets s.k. allmänna villkor, som ofta tas in i tillstånden och som innebär att tillståndet ger verksamhetsutövaren rätt att bedriva verksamheten ”i huvudsaklig överensstämmelse med det som sökanden angett eller åtagit sig i målet”, leder till att det blir viktigt hur villkoret tolkas beträffande frågan om ändringar faller under villkoret eller medför tillståndsplikt. I praktiken kan det därför bli svårt att förutse hur rättskraften ska avgränsas och det

⁴⁸ För beslut från länsstyrelsen eller kommunal nämnd gäller viss specialreglering enligt 19 kap. 5 § första stycket 8 miljöbalken.

⁴⁹ Angående omfattning av prövningen se bl.a. Miljööverdomstolens (MÖD) avgöranden 2006:6 och 2006:54.

⁵⁰ Se bl.a. NJA 2010 s. 516.

kan förutom att granska tillståndet krävas en genomgång av ansökningshandlingarna och annan utredning som hänvisats till.

Ett tillstånds rättskraft begränsas av ansvariga myndigheters möjligheter att skärpa miljökraven mot verksamheter som har tillstånd genom bestämmelserna i 24 kap. miljöbalken som handlar om återkallelse och omprövning.

Återkallelse av tillstånd

I 24 kap. 3 § miljöbalken anges de förutsättningar för när tillståndsmyndigheten helt eller delvis får återkalla tillstånd, dispens eller godkännande som meddelats enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter med stöd av miljöbalken och förbjuda fortsatt verksamhet. Denna bestämmelse omfattar alla slags tillstånd och gäller inte bara i fall som handlar om misskötsel från tillståndshavaren. Exempelvis kan även EU-rättsliga miljökrav leda till återkallelse eller förbud.

Omprövning av tillstånd

I 24 kap. 5 § miljöbalken anges när tillståndsmyndigheten i fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får ompröva tillstånd när det gäller en bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser alternativt meddela nya sådana. Av kapitlets 6 § framgår att om villkor har fastställts för två eller flera miljöfarliga verksamheter enligt 16 kap. 8 § miljöbalken och återkallas tillståndet eller omprövas villkoren för en av verksamheterna, får villkoren för de övriga verksamheterna omprövas⁵¹. En omprövningsdom eller ett omprövningsbeslut har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut⁵².

Vem kan ansöka om återkallelse och omprövning?

Ansökan om återkallelse och omprövning enligt 24 kap. 3–6 §§ miljöbalken får göras hos mark- och miljödomstol av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och läns-

⁵¹ 24 kap. 6 § miljöbalken.

⁵² 24 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken.

styrelsen. En sådan ansökan får även göras av en kommun i den utsträckning kommunen har övertagit tillsynen med stöd av 26 kap. 3 § fjärde stycket miljöbalken. Om tillståndet har meddelats av länsstyrelsen görs ansökan hos länsstyrelsen⁵³. Sakägare, ideella organisationer och andra representanter för allmänheten kan däremot inte påkalla dessa förfaranden utan är hänvisade till att uppmärksamma myndigheterna i de fall de anser det angeläget⁵⁴.

Vid prövning enligt 24 kap. miljöbalken kan en verksamhetsutövare med miljöfarlig verksamhet åläggas utredningsskyldighet. Mark- och miljödomstolen får förelägga en verksamhetsutövare att vid vite tillhandahålla den utredning som behövs för prövningen⁵⁵. Denna bestämmelse medför således att tillsynsmyndigheten inte måste presentera en fullständig utredning om den miljöfarliga verksamheten och dess påverkan på miljön.

I dessa typer av mål ska Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, länsstyrelsen och tillståndshavaren svara för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen. I vissa mål enligt 24 kap. 5 § miljöbalken regleras kostnadsansvaret på annat sätt⁵⁶.

Tillståndshavaren kan ansöka om ändring eller upphävande av villkor i en tillståndsdöm utom det som avser ersättningens storlek⁵⁷. Villkoret får bara upphävas eller mildras om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

Alternativ till omprövning

Som ett alternativ till omprövning kan en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och beslut som har meddelats med stöd av miljöbalken ska följas⁵⁸. Denna möjlighet begränsas emellertid bl.a. på så sätt att mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet inte får tillgripas. Förelägganden och förbud får inte heller begränsa ett beslut eller en dom om

⁵³ 24 kap. 7 § andra stycket miljöbalken.

⁵⁴ Bengtsson, m.fl. Miljöbalken (1 januari 2011, Zeteo), kommentaren till 24 kap. 7 §.

⁵⁵ 22 kap. 2 a § miljöbalken.

⁵⁶ 25 kap. 3 § miljöbalken.

⁵⁷ 24 kap. 8 § miljöbalken.

⁵⁸ 26 kap. 9 § miljöbalken.

tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. Ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom hindrar däremot inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande förelägganden eller förbud som är nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer.

Även enligt Sevesolagens 20 § får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att säkerställa att Sevesolagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av Sevesolagen följs. Detsamma gäller för domar och beslut enligt miljöbalken. Vidare framgår av bestämmelsen att förelägganden och förbud inte får begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ett ansökningsmål enligt miljöbalken som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken.

Av författningskommentaren till Sevesolagens 20 § framgår bl.a. att innebörden av miljöbalkstillståndens rättskraft är att det är de i tillståndsbeslutet angivna villkoren som närmare beskriver vad som åligger verksamhetsutövaren i olika avseenden. Beträffande sådana frågor som har prövats vid tillståndsgivningen kan i princip inga ytterligare krav ställas med hänvisning till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Förelägganden kan komma i fråga endast om domen eller beslutet åsidosätts. Vidare framgår att när det gäller sådana frågor som faller under Sevesolagens tillämpningsområde, men som inte varit föremål för en fördjupad säkerhetsprövning i samband med tillståndsprövningen enligt miljöbalken, kan tillsynsmyndigheten grunda beslut om förelägganden direkt på Sevesolagens regler. Som exempel nämns att detta gäller vid åsidosättande av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken⁵⁹. Tillsynsmyndigheten får inte tillgripa mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet⁶⁰.

3.3 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens bedömning och förslag: Den nuvarande tillståndsplikten för de C- och s.k. U-verksamheterna på högre kravnivå enligt Seveso II direktivet som omfattas av förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydds bilaga, avdelning 4, bör bestå.

⁵⁹ Se prop. 1998/99:64, s. 64.

⁶⁰ 20 § tredje stycket Sevesolagen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ges möjlighet att ansöka om återkallelse och omprövning av tillstånd meddelade med stöd av miljöbalkens bestämmelser. Förslaget innebär att författningsändringar föreslås i 24 kap. 7 § och 25 kap. 3 § miljöbalken samt i 8–11 §§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

3.3.1 Frågan om vissa Sevesoverksamheter inom högre kravnivå bör undantas från tillståndsplikt enligt miljöbalken

I Regeringskansliet har det under lång tid bedrivits ett arbete med regelförenkling. I åtgärdslistan för Miljödepartementets område från år 2010 angavs att det uppskattningsvis var ett hundratal verksamheter som skulle kunna komma att beröras av ett regelförenklingsarbete utmynnande i att tillståndsplikten för vissa Sevesoverksamheter tas bort. Det angavs vidare bl.a. att tillståndsprövning enligt miljöbalken är en betungande administrativ åtgärd för företagen och går utöver vad som krävs enligt Seveso II direktivet. Däremot ansågs nuvarande provningssystem vara motiverat för A- och B-verksamheter som innebär miljö- och hälsorisker utöver de rent olycksrelaterade. För Sevesoverksamheter på högre kravnivå vars löpande drift inte har sådan påverkan på miljö och hälsa att det motiverar en tillståndsprövning enligt miljöbalken (C- och s.k. U-verksamheter) ansågs däremot att kraven på provning enligt miljöbalken borde tas bort och att de skulle kunna hanteras enligt Sevesolagen och tillhörande förordning. Det framhölls vidare att den säkerhetsrapport som ska ges in av verksamhetsutövaren enligt Sevesolagen följer av Seveso II direktivet och är begränsad till främst olycksrisker och förebyggande åtgärder. I åtgärdslistan angavs att företagets besparingar skulle bli ca 33 miljoner kr vid borttagen tillståndsplikt. Av detta belopp avsåg ca 27 miljoner kr inbesparade engångskostnader för tillståndsansökan och ca fem miljoner kr avsåg löpande årliga kostnader för egenkontroll och miljörapportering.

På grund av pågående regelförenklingsarbete har vi fått i uppdrag att undersöka om det finns Sevesoverksamheter inom högre kravnivå som, ”oavsett miljöpåverkan”, bör omfattas av tillståndsplikt enligt miljöbalken eller om tillståndsplikten enligt miljöbalkens bestämmelser kan tas bort för dessa. Vi har uppfattat att med

begreppet ”oavsett miljöpåverkan” avses sådana verksamheter som inte har så stor miljöpåverkan.

Naturvårdsverket har med anledning av vårt uppdrag i denna del närmare undersökt vilka verksamheter som skulle komma att omfattas och som skulle kunna befrias från tillståndsplikt enligt miljöbalken. De verksamheter som identifierats är Sevesoverksamheter på högre kravnivå, som inte är tillståndspliktiga enligt miljöbalkens prövningsnivå A eller B, det vill säga C- och de s.k. U-verksamheterna. Enligt uppgifter från Naturvårdsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap finns det i dagsläget ett tiotal C- och s.k. U-verksamheter på högre kravnivå.

Vi har tagit del av en preliminär analys av vad Seveso III direktivets harmonisering med CLP-förordningens (EG 1272/2008) klassificeringssystem kan komma att innebära för antalet verksamheter varom nu är fråga. Denna analys har lett till att man kan säga att harmoniseringen med största sannolikhet inte kommer att innebära någon ökning av antalet C- och s.k. U-verksamheter på högre kravnivå i Sverige.

Vid samråd med branschorganisationer har det framkommit att det inom branschen finns ett intresse av att tillståndsplikten för C- och de s.k. U-verksamheterna på högre kravnivå finns kvar. Denna uppfattning har motiverats med att det i grunden handlar om verksamheter som hanterar väldigt farliga ämnen samt att det för branschen, och de enskilda företagen, är bra med en omfattande myndighetsgranskning av Sevesoverksamheter innan dessa tillåts att tas i drift. De eventuella administrativa fördelar och kostnadsbesparingar som företagen skulle kunna uppnå vid en borttagen tillståndsplikt skulle inte uppväga de nackdelar och kostnader som skulle uppstå vid en olycka vid en Sevesoverksamhet på högre kravnivå. Ett tillstånd som har vunnit laga kraft innebär även tydligare riktlinjer och större förutsägbarhet för verksamhetens bedrivande eftersom det i princip inte går att ändra utan att ett tillstånd återkallas eller omprövas (se avsnitt 3.2.5). Även ett antal länsstyrelser som utredningen samrått med har uttryckt att de anser att tillståndsplikten för dessa verksamheter bör bestå.

Vid borttagen tillståndsplikt för C- och s.k. U-verksamheter på högre kravnivå är det enligt vår bedömning således troligt att många av dessa Sevesoverksamheter skulle komma att använda sig av möjligheten till frivillig tillståndsprövning enligt 9 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken.

C- och de s.k. U-verksamheterna på högre kravnivå omfattas i dag inte av de avgifter som utgår enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. En borttagen tillståndsplikt medför således inte heller någon skillnad för verksamhetsutövarna när det gäller skyldigheter att erlagga avgifter enligt nu nämnd förordning då de redan enligt gällande system inte betalar dessa avgifter (angående våra förslag att även dessa verksamheter ska komma att omfattas av avgifter, se kap. 5).

Konsekvenser vid borttagen tillståndsplikt enligt miljöbalken

Processuella särregleringar för granskning av säkerhetsrapporten måste införas

Tillståndsprövning av C- och s.k. U-verksamheter på den högre kravnivån sker såsom ovan redovisats enligt reglerna i 9 kap. miljöbalken hos miljöprövningsdelegationerna vid länsstyrelserna.

Det krav på offentlighet och möjligheten för allmänheten att få insyn, som både Seveso II direktivet och Industriolyckskonventionen ställer, uppfylls genom att säkerhetsrapporten granskas i tillståndsprövningsförfarandet.

Vid en borttagen tillståndsplikt för nu angivna verksamheter har vi kommit fram till att det mest ändamålsenliga i ett sådant fall skulle vara att föreslå att de istället skulle bli anmälningspliktiga enligt miljöbalkens bestämmelser. Om tillståndsplikten tas bort för dessa Sevesoverksamheter och de istället blir anmälningspliktiga måste således ett särskilt system inrättas för granskningen av säkerhetsrapporten samt kommunikeringen av resultatet av granskningen av denna. Samtidigt skulle ett sådant förfarande troligtvis inte komma att användas särskilt ofta i praktiken eftersom det inom branschen finns ett intresse av ett bibehållet krav på tillståndsprövning av aktuella verksamheter. Vid en borttagen tillståndsplikt kan därför antas att möjligheten till frivillig tillståndsprövning kommer att utnyttjas av nu berörda verksamheter.

Om krav på miljökonsekvensbeskrivning

Vid en ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter enligt 9, 11 eller 12 kap. miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av bestämmelser i dessa kapitel ska en

miljökonsekvensbeskrivning ingå i ansökan. Regeringen får emellertid föreskriva att det ska upprättas en miljökonsekvensbeskrivning även i dispensärenden eller andra ärenden enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken där det behövs för att kunna bedöma miljöpåverkan. Även anmälningsskyldiga verksamheter kan i de fall det behövs i det enskilda fallet förpliktas att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

Syftet med miljökonsekvensbeskrivningar för en verksamhet eller åtgärd är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön. Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning som berör Sevesoverksamheter är också att identifiera och bedöma faktorer i verksamhetens omgivning som kan påverka säkerheten hos denna.

Vid en borttagen tillståndsplikt för nu aktuella Sevesoverksamheter bortfaller enligt huvudregeln kravet på verksamhetsutövaren att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. Däremot kan ifrågasättas om inte det särskilda syftet med miljökonsekvensbeskrivningar för Sevesoverksamheter, som är att identifiera och bedöma faktorer i verksamhetens omgivning som kan påverka säkerheten hos denna, leder till att även anmälningsskyldiga Sevesoverksamheter som har skyldighet att upprätta en säkerhetsrapport, bör åläggas, eller i vart fall i de flesta fall, kommer att åläggas att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. I detta sammanhang kan det även nämnas att det redan enligt nu gällande bestämmelser finns en möjlighet att undanta verksamheter från skyldighet att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter vars miljöpåverkan kan antas bli mindre betydande.

Om krav på egenkontroll

Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön ska fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd ska också genom egna undersök-

ningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön samt lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det. Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll, den s.k. egenkontrollförordningen, gäller för den som yrkesmässigt bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 eller 11–14 kap. miljöbalken. Egenkontrollförordningen anger de skyldigheter en verksamhetsutövare har när det bl.a. gäller organisatoriskt ansvar enligt miljöbalken, de rutiner och kontroller som verksamhetsutövaren har för att förebygga olägenheter för människors hälsa och miljön, riskbedömningar, förteckningar över de kemiska och biotekniska organismer som hanteras inom verksamheten och som kan innebära risker från miljö- eller hälsosynpunkt.

Vid borttagen tillståndsplikt för nu aktuella Sevesoverksamheter kommer de, som då troligtvis istället skulle komma att bli anmälningspliktiga, alltså att omfattas av de krav som ställs i form av egenkontroll då dessa även gäller för anmälningspliktiga verksamheter.

Om krav på miljörapport

Verksamhetsutövare som driver miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt 9 kap. 6 § första stycket miljöbalken har en skyldighet att varje år lämna en miljörapport till den tillsynsmyndighet som utövar tillsyn över verksamheten⁶¹. Detta gäller även för de verksamheter som förelagts att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. I miljörapporten ska redovisas de åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultaten av sådana åtgärder. Även för verksamheter som inte är tillståndspliktiga får föreskrifter om att lämna en miljörapport meddelas.

För det fall tillståndsplikten tas bort för C- och de s.k. U-verksamheterna på högre kravnivå bortfaller således kravet på miljörapport. Däremot kan enligt gällande bestämmelse föreskrifter om att lämna miljörapport även för de verksamheter som inte är tillståndspliktiga meddelas.

⁶¹ 26 kap. 20 § miljöbalken.

Bör tillståndsplikten ersättas av anmälningsplikt enligt miljöbalken för C- och s.k. U-verksamheter på högre kravnivå?

Tidigare ställningstaganden i frågan om att tillståndsplikten för vissa Sevesoverksamheter borde bytas ut mot en anmälningsplikt har baserat sig på uppfattningen att närmare ett hundratal verksamheter skulle vara berörda av en sådan ändring. Vid en närmare genomgång har det visat sig vara fråga om endast ett fåtal verksamheter. Seveso III direktivets harmonisering med CLP-förordningens (EG 1272/2008) klassificeringssystem förväntas inte heller innebära någon direkt ökning av antalet C- och s.k. U-verksamheter på högre kravnivå.

Vid en borttagen tillståndsplikt kommer de processuella särregleringar som måste införas för denna grupp Sevesoverksamheter för att en granskning av säkerhetsrapporten ska kunna ske förmodligen inte att tillämpas i någon större utsträckning i praktiken. Detta antagande är baserat på att det tydligt framkommit att det inom branschen finns ett intresse av att nu aktuella verksamheter alltjämt ska tillståndsprövas. Det är därför mer sannolikt att möjligheten att på frivillig väg ansöka om tillståndsprövning kommer att utnyttjas i många fall.

Vidare är det vår uppfattning att ett skapande av ett helt eget system för specifikt denna typ av verksamheter skulle strida mot grundtankarna bakom den samordnade miljö- och säkerhetsprövningen av Sevesoverksamheterna (se avsnitt 3.1). Ur ett säkerhetsperspektiv kan det inte heller bortses från att ett förändrat system skulle kunna innebära ett större risktagande och att miljö- och säkerhetsprövningen inte sker i den omfattning som är önskvärt. Myndigheters, organisationers och enskildas möjligheter att granska, få insyn och ges möjlighet att påverka beslutsunderlag i motsvarande omfattning som sker i dag skulle även äventyras.

Vid en proportionalitetsbedömning av de administrativa kostnaderna och eventuella besparingar som kan göras vid en borttagen tillståndsplikt ställt mot miljönyttan måste de omfattande konsekvenser som en olycka vid en Sevesoverksamhet skulle kunna medföra beaktas. En Sevesoolycka skulle kunna innebära en allvarlig påverkan när det gäller människors hälsa, miljön och samhällsviktiga funktioner. Redan av denna anledning finns det enligt vår bedömning skäl att behålla tillståndsplikten för nu identifierade verksamheter. Då en borttagen tillståndsplikt är av begränsat intresse för branschen, som närmast ser tillståndet som en slags kvalitets-

säkring av verksamheten innan den får tas i drift, finns det inte heller av denna anledning skäl att ändra ett väl fungerande system. Vidare är de resursvinster som skulle kunna göras på grund av administrativa lättnader vid ändring från tillstånds- till anmälningsplikt högst marginella.

Mot denna bakgrund är det vår bedömning att det nu gällande samordnade provningsförfarandet enligt miljöbalkens bestämmelser är det mest ändamålsenliga och kostnadseffektiva sättet att hantera provningen av Sevesoverksamheternas säkerhetsrapporter på. Vi anser därför att den nuvarande tillståndsplikten för C- och s.k. U-verksamheter på högre kravnivå och som omfattas av förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydds bilaga, avdelning 4, bör bestå.

3.3.2 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ges möjlighet att ansöka om återkallelse och omprövning enligt 24 kap. 3–6 §§ miljöbalken

Som redovisats i avsnitt 3.2.5 regleras miljöbalkstillståndens rättskraft i 24 kap. 1 § miljöbalken. Tillstånd som meddelats med stöd av miljöbalkens bestämmelser kan återkallas och omprövas enligt bestämmelserna i 24 kap. 3–6 §§ miljöbalken.

Enligt nu gällande bestämmelser får ansökan om återkallelse och omprövning göras av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och länsstyrelsen. En sådan ansökan får även göras av en kommun i den utsträckning kommunen har övertagit tillsynen med stöd av 26 kap. 3 § fjärde stycket miljöbalken. Sakägare, ideella organisationer och andra representanter för allmänheten kan däremot inte begära omprövning. Det förutsätts istället att dessas rättigheter tas till vara av ovan nämnda myndigheter.

Att ett tillstånd enligt miljöbalken har rättskraft i alla frågor som prövats i domen eller beslutet, samtidigt som tillstånden i vissa fall inte är tidsbegränsade, innebär att en ändring av tillstånd eller villkor i princip endast kan åstadkommas genom en omprövning enligt 24 kap. miljöbalken alternativt genom ändrad lagstiftning.

När det gäller Sevesoverksamheterna är det bland de myndigheter som kan sätta igång ett omprövningsförfarande främst länsstyrelserna som har intresse av och kunskapen att göra detta.

Det är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som är expertmyndighet inom säkerhetsområdet och är den myndighet som ansvarar för att sammanställa information och erfarenheter från inträffade olyckor. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har således den kunskap som krävs för att kunna bedöma vilka förhållanden som skulle vara relevanta att ompröva i ett tillstånd för en Sevesoverksamhet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ansvarar dessutom för att ge tillsynsvägledning när det gäller miljöfarliga verksamheter som omfattas av Sevesolagen samt kan uppträda som part i ansökningsmål. Med hänsyn till Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps uppgifter och kunskap inom säkerhetsområdet framstår det som naturligt att myndigheten även borde ha möjlighet att påkalla återkallelse eller omprövning enligt 24 kap. 3–6 §§ miljöbalken. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps ställning som part i ansökningsmål skulle troligtvis även stärkas för det fall denna möjlighet fanns. Vi föreslår därför att även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får i uppgift att ansöka om sådan återkallelse och omprövning som avses i 24 kap. 3–6 §§ miljöbalken.

Förslaget innebär att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap läggs till i 24 kap. 7 § miljöbalken och då blir en av de myndigheter som kan ansöka om återkallelse och omprövning enligt 24 kap. 3–6 §§ miljöbalken. Vidare föreslår vi att 25 kap. 3 § miljöbalken ändras på så sätt att även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap omfattas av bestämmelsen som reglerar kostnadsansvaret i nu aktuella mål.

Vi föreslår även att 8 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ändras på så sätt att även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, inom sina ansvarsområden, får meddela sådana föreskrifter som avses i 24 kap. 5 § första stycket 1 miljöbalken. Vidare föreslår vi att även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ingå bland de myndigheter som omfattas av förordningens 9–11 §§. Detta är de bestämmelser som reglerar själva förfarandet vid tillståndsprövning, vilka myndigheter som ska underrättas om tillståndsärenden och om tid och plats för länsstyrelsens och mark- och miljödomstolens sammanträde samt till vilka myndigheter en dom eller ett beslut i ett tillståndsmål eller tillståndsärende ska skickas.

4 Tillsyn av Sevesoverksamheter

4.1 Gällande ordning

4.1.1 Tillsyn enligt Sevesolagen

Genom Sevesolagen fick säkerhetsfrågor generellt sett ett ökat utrymme i miljökonsekvensbeskrivningarna, vid tillståndsprövning enligt miljölagstiftningen samt vid tillsyn (se avsnitt 3.1.1). Som även nämnts i avsnitt 3.1.1 är avsikten att de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel ska tillämpas även för Sevesoverksamheter¹. Syftet med hänsynsreglerna är att förebygga negativa effekter och att miljöhänsynen ska öka i olika sammanhang. Vidare är det verksamhetsutövaren som ska kunna visa för den behöriga myndigheten att denne vidtagit alla de åtgärder som föreskrivs och att hänsynsreglerna i miljöbalken följs. Vid tillämpningen av hänsynsreglerna ska en skälighetsavvägning göras med hänsyn särskilt till å ena sidan nyttan av försiktighetsmått och å andra sidan kostnaderna för att vidta dessa.

Enligt 15 § första stycket Sevesolagen ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och kommunerna, i enlighet med vad regeringen bestämmer, ha tillsyn över att Sevesolagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av Sevesolagen följs. Enligt bestämmelsens andra stycke ska länsstyrelsen och kommunerna ha tillsyn över verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt miljöbalken i enlighet med den ansvarsfördelning för tillsynen av miljöfarlig verksamhet som följer av miljöbalken. Tillsynsmyndigheterna ska samordna tillsynen med den tillsyn som sker enligt miljöbalken. Av samma bestämmelses tredje stycke följer att för de verksamheter som inte omfattas av andra stycket ska länsstyrelsen vara tillsynsmyndighet. Länsstyrelsen får överlåta åt en kommun att ha tillsynen om kommunen gjort framställning om det.

¹ 6 § Sevesolagen och prop. 1998/99:64, s. 60.

Av förarbetena till 15 § Sevesolagen framgår att regleringen i bestämmelsens andra stycke innebär att tillsynsorganisationen för den operativa Sevesotillsynen ska harmoniseras med vad som gäller i fråga om organisation av tillsynen enligt miljöbalken då miljö- och säkerhetstillsynen på detta sätt kan samordnas. Vidare framgår att regleringen i tredje stycket innebär att länsstyrelsen får överlåta tillsynen för i bestämmelsen angivna verksamheter till en kommun som åtar sig det. En förutsättning för detta bör vara att det inte är olämpligt med hänsyn till förutsättningarna för att tillsynen ska kunna utövas tillfredsställande².

Om en kommun har gjort en framställan om att Sevesotillsynen ska överlåtas enligt 15 § tredje stycket Sevesolagen och länsstyrelsen anser att denna inte bör överlåtas ska länsstyrelsen, om kommunen begär det, med eget yttrande lämna över ärendet till regeringen för avgörande. Länsstyrelsen får återkalla överlåtelsen av Sevesotillsynen till en kommun. Om det däremot är regeringen som beslutat om överlåtelse är det regeringen som ska besluta om återkallelse³. En återkallelse kan bero både på omständigheter som kan hänföras till kommunen och på omständigheter som kan hänföras till tillsynsobjektet⁴.

Kommunerna har även, när det gäller Sevesoverksamheter, vissa tillsynsuppgifter enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

Bilden nedan visar hur Sevesotillsynsansvaret är fördelat för verksamheter på lägre respektive högre kravnivå i juni 2012⁵.

Verksamhet	Lägre kravnivå (Seveso)			Högre kravnivå (Seveso)		
	Tillsynsmyndighet Seveso/miljöbalken			Tillsynsmyndighet Seveso/miljöbalken		
	Ist/Ist	Ist/kom	kom/kom	Ist/Ist	Ist/kom	kom/kom
A	30	9	0	67	7	0
B	20	54	0	41	81	0
C	1	20	0	0	7	0
U	1	35	0	1	1	0

Källa: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

² Se prop. 1998/99:64, s. 62 f.

³ 16 § Sevesolagen.

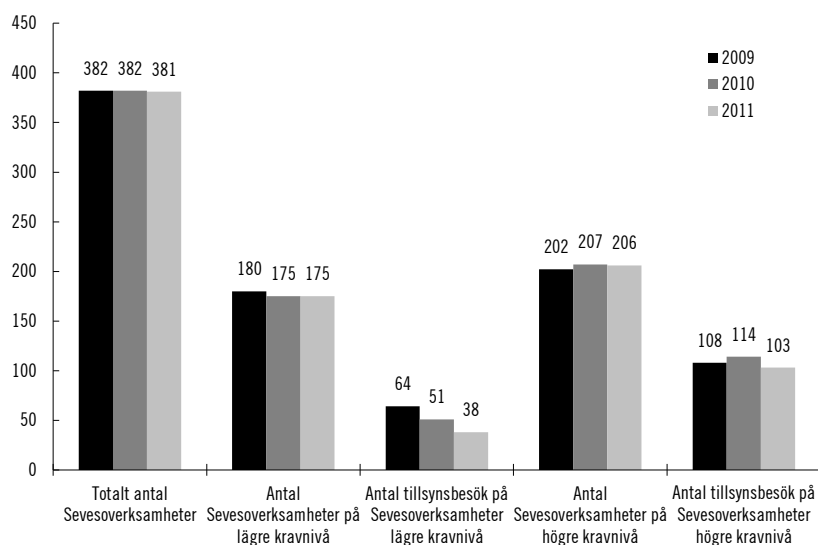
⁴ Se prop. 1998/99:64, s. 63.

⁵ Uppgifter inhämtade av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap från länsstyrelserna i juni 2012.

Under år 2011 utfördes totalt 38 Sevesotillsynsbesök vid Sevesoverksamheter på lägre kravnivå samt 103 Sevesotillsynsbesök vid Sevesoverksamheter på högre kravnivå.

Diagrammet nedan utvisar det totala antalet Sevesotillsynsbesök under åren 2009–2011 uppdelat på Sevesoverksamheter på högre respektive lägre kravnivå. Antalet redovisade Sevesotillsynsbesök i diagrammet nedan är inte att likställa med hur många Sevesoverksamheter som fått Sevesotillsynsbesök under dessa år. Detta eftersom vissa Sevesoverksamheter kan ha fått mer än ett Sevesotillsynsbesök.

Diagram 4.1 Antal Sevesotillsynsbesök åren 2009–2011



Källa: Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps Sevesodatabas

4.1.2 Tillsyn enligt miljöbalken

Miljöbalkens bestämmelser om tillsyn regleras i kap. 26. Tillsynsmyndigheterna ska på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. När det gäller miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd ska tillsynsmyndigheten även fortlöpande be-

döma om ställda villkor är tillräckliga. Tillsynsmyndigheten har vidare en skyldighet att genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att miljöbalkens ändamål ska kunna tillgodoses⁶. Målsättningen med miljöbalkstillsynen är att få verksamhetsutövarnas egenkontroll att fungera på bästa sätt. Miljöbalkstillsynen ska således bedrivas genom systemtillsyn där verksamhetsutövarens egenkontroll och dennes förutsättningar att ta ansvar för miljöfrågor kontrolleras. Verksamhetens organisation, kunskap, rutiner, teknik och ordning i miljöfrågor granskas vid tillsynen⁷.

Tillsynsmyndigheten ska anmäla överträdelser av bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken till polis- eller åklagarmyndigheten om det finns misstanke om brott. Tillsynsmyndigheten ska även, om den finner att villkoren i ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet inte är tillräckliga och förutsättningar i övrigt föreligger enligt 24 kap. 5 eller 6 §§ miljöbalken, ansöka om prövning eller ta upp frågan om att ändra eller upphäva villkor utan någon särskild framställning om detta enligt vad som sägs i 24 kap. 7 § miljöbalken⁸.

Tillsynen ska utövas av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer⁹.

När det gäller miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. miljöbalken är det kommunen genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer som utövar tillsyn med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, över hanteringen av kemiska produkter enligt 14 kap. miljöbalken och över avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken.

Regeringen får föreskriva att den tillsynsmyndighet som regeringen bestämmer får överlåta åt en kommun att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet om kommunen har gjort framställning om det. Detta gäller dock inte verksamhet som utövas av Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Tabellen nedan utvisar vem som utövade miljöbalkstillsynen för de miljöfarliga A- och B-verksamheterna år 2011. I de fall tillsynen enligt tabellen nedan utövas av kommuner alternativt genomförs genom kommunövergripande samarbete har tillsynsuppgifterna över-

⁶ 26 kap. 1 § miljöbalken.

⁷ Se Naturvårdsverkets handbok om operativ tillsyn (2001:4).

⁸ 26 kap. 2 § miljöbalken.

⁹ 26 kap. 3 § miljöbalken. Denna bestämmelse hänvisar även till de bestämmelser om tillsyn som finns i Sevesolagen.

låtits till dessa från länsstyrelsen. Uppgifterna är hämtade från den svenska miljörapporteringsportalen till vilken tillståndspliktiga verksamheter årligen ska lämna sina miljörapporter.

Tabell 4.1 Fördelning av tillsynen för miljöfarliga A- och B-verksamheter år 2011

Tillsynsmyndighet	A	B	Totalt A och B
Kommuner	83	3 152	3 235
Kommunövergripande samarbete	11	502	513
Länsstyrelser	270	1 807	2 077
Generalläkaren	0	73	73
Summa	364	5 534	5 898

Källa: Naturvårdsverket

I de fall en kommun gjort en framställan om överlåtelse av tillsynen och om tillsynsmyndigheten anser att tillsynen inte bör överlåtas i enlighet med framställningen ska tillsynsmyndigheten, om kommunen begär det, med eget yttrande lämna över ärendet till regeringen för avgörande.

Tillsynsmyndigheten får återkalla överlåtelsen av tillsyn till en kommun och tillsynsmyndigheten har en skyldighet att återkalla överlåtelsen om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900). Om det är regeringen som beslutat om överlåtelse, ska regeringen besluta om återkallelse¹⁰.

De utpekade tillsynsmyndigheterna ska samarbeta med varandra samt med sådana statliga eller kommunala organ som ska utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten¹¹.

Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön ska fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Vidare ska den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön samt lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om till-

¹⁰ 26 kap. 4 § miljöbalken.

¹¹ 26 kap. 6 § miljöbalken.

synsmyndigheten begär det. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kontrollen¹².

Om en miljöfarlig verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt 9 kap. 6 § första stycket miljöbalken ska den som utövar verksamheten varje år lämna in en miljörapport till den tillsynsmyndighet som utövar tillsynen över verksamheten. Detta gäller även den som förelagts att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. I miljörapporten ska de åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultaten av dessa åtgärder redovisas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en miljörapport ska innehålla en redovisning av verksamhetens miljöpåverkan även i annat avseende än vad som omfattas av villkoren i ett tillståndsbeslut. Redovisning av andra uppgifter som är relaterade till balkens tillämpningsområde och mål får också föreskrivas. Även om en verksamhet inte är tillståndspliktig får en föreskrift om skyldighet att lämna en miljörapport meddelas¹³.

Operativ tillsyn enligt miljötillsynsförordningen (2011:13)

I miljötillsynsförordningen regleras hur den operativa tillsynen är fördelad mellan statliga myndigheter och de kommunala nämnderna samt vilka statliga myndigheter som ska ge tillsynsvägledning till de operativa tillsynsmyndigheterna¹⁴.

Hos de operativa tillsynsmyndigheterna ska det finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Vidare ska den operativa tillsynsmyndigheten föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn¹⁵. Den operativa tillsynsmyndigheten ska för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken. Planen ska grundas på den behovsutredning som gjorts¹⁶.

De operativa tillsynsmyndigheterna har skyldighet att underätta och informera andra berörda myndigheter om förhållanden som kan vara skäl för förbud eller återkallelse av tillstånd, dispens

¹² 26 kap. 19 § miljöbalken.

¹³ 26 kap. 20 § miljöbalken.

¹⁴ 1 kap. 2 och 3 §§ miljötillsynsförordningen.

¹⁵ 1 kap. 6 och 7 §§ miljötillsynsförordningen.

¹⁶ 1 kap. 8 och 9 §§ miljötillsynsförordningen.

eller godkännande enligt 24 kap. 3 § miljöbalken eller en omprövning enligt 24 kap. 5 eller 6 §§ miljöbalken.

En statlig operativ tillsynsmyndighet får enligt 1 kap. miljötillsynsförordningen, efter begäran från kommunfullmäktige, överlåta åt en kommunal nämnd att utöva den operativa tillsynen. Överlåtelse av operativa tillsynsuppgifter får avse en viss typ av tillsynsobjekt, en viss typ av tillsynsobjekt med undantag för ett visst eller vissa tillsynsobjekt eller ett visst tillsynsobjekt¹⁷. Vid prövningen av om uppgiften att utöva operativ tillsyn kan överlåtas ska den operativa tillsynsmyndigheten ta hänsyn till följande¹⁸:

1. omfattningen av tillsynsobjektens miljöpåverkan,
2. den kommunala nämndens förutsättningar för att uppfylla de krav som ställs upp i förordningens 1 kap. 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 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.

En tillsynsmyndighet som har överlåtit uppgifter att utöva operativ tillsyn till en kommunal nämnd ska regelbundet följa upp och utvärdera tillsynen. Om förutsättningarna för överlåtelse inte längre finns ska tillsynsmyndigheten återkalla överlåtelsen¹⁹. Denna återkallelse kan avse ett visst tillsynsobjekt eller en typ av tillsynsobjekt. Den myndighet som är utsedd att vara tillsynsvägledande

¹⁷ 1 kap. 19 § miljötillsynsförordningen.

¹⁸ 1 kap. 20 § miljötillsynsförordningen.

¹⁹ 1 kap. 21 § miljötillsynsförordningen.

myndighet får, i fråga om tillsyn inom sitt vägledningsområde, begära att en länsstyrelse som överlåtit uppgiften att utöva tillsynen till en kommunal nämnd ska återkalla överlåtelsen. Om länsstyrelsen inte gör detta får den tillsynsvägledande myndigheten överlämna frågan om återkallelse till regeringen för avgörande²⁰.

Ansvar för tillsynen i fråga om miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken regleras i 2 kap. 20–33 §§ miljötillsynsförordningen. Länsstyrelsen har som huvudregel ansvar för tillsynen i fråga om miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd²¹ (FMH-bilagan). Länsstyrelsen kan emellertid överlåta uppgiften att utöva denna tillsyn åt en kommunal nämnd i enlighet med bestämmelserna i 1 kap. 19 och 20 §§ miljötillsynsförordningen.

I 3 kap. miljötillsynsförordningen anges vilka myndigheter som inom sitt respektive vägledningsområde ska ge tillsynsvägledning i fråga om tillämpningen av miljöbalken, föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken och EU-förordningar. De tillsynsvägledande myndigheterna åläggs att aktivt medverka för samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning. De tillsynsvägledande myndigheterna på statlig central nivå ska inom sitt vägledningsområde särskilt ge stöd till länsstyrelsernas tillsynsvägledning till kommunerna²².

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ansvarar för att ge tillsynsvägledning bl.a. i frågor om miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken i de fall frågorna regleras i Sevesolagen och Sevesoförordningen²³.

Länsstyrelsen ska ge tillsynsvägledning i länet. I länsstyrelsernas tillsynsvägledning ingår att ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen. Från länsstyrelsernas vägledningsområde undantas emellertid den tillsyn som utövas av Skogsstyrelsen och generalläkaren²⁴.

²⁰ 1 kap. 22 § miljötillsynsförordningen.

²¹ 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen.

²² 3 kap. 1 § miljötillsynsförordningen.

²³ 3 kap. 8 § miljötillsynsförordningen.

²⁴ 3 kap. 16 § miljötillsynsförordningen.

Krav på verksamhetsutövares egenkontroll

Bestämmelser om verksamhetsutövares egenkontroll finns i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll, den s.k. egenkontrollförordningen. Verksamhetsutövarnas skyldigheter enligt egenkontrollförordningen har närmare beskrivits i avsnitt 3.3.1.

4.1.3 Tillsyn enligt arbetsmiljölagen (1977:1160)

Målet inom arbetsmiljöområdet är en arbetsmiljö som förebygger ohälsa och olycksfall och som är anpassad till människors olika fysiska och psykiska förutsättningar samt är utvecklande för individen. Arbetsmiljölagstiftningen, som är en skyddslagstiftning för arbetstagare, är en ramlag som reglerar vilka skyldigheter arbetsgivare och arbetstagare har för att förhindra att ohälsa och olycksfall uppkommer på arbetsplatsen. Lagen tillämpas på hela arbetsmiljöområdet och innehåller även bestämmelser om skyldigheter för tillverkare och leverantörer.

I kap. 7 arbetsmiljölagen beskrivs vad som ingår i Arbetsmiljöverkets tillsyn. Arbetsmiljöverkets tillsynsarbete har stöd i olika föreskrifter där föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM)²⁵ är en av hörnpelarna i regelverket. SAM ställer krav på att arbetsgivaren ska ta fram ett ledningssystem för arbetsmiljöarbetet och att denne ska ta ett eget ansvar för att leda och kontrollera sin verksamhet så att risker för hälsa och olycksfall undviks. Dessa bestämmelser preciseras vid behov i särskilda föreskrifter, exempelvis föreskrifter om förebyggande av allvarliga kemikalieolyckor²⁶, om kemiska arbetsmiljörisker²⁷, om arbete i explosionsfarlig miljö²⁸, om användning av trycksatta anordningar²⁹ och om arbetsplatsens utformning³⁰.

²⁵ AFS 2001:1.

²⁶ AFS 2005:19 jämte ändringar införda i AFS 2005:22.

²⁷ AFS 2011:19.

²⁸ AFS 2003:03.

²⁹ AFS 2002:1 jämte ändringar införda i AFS 2011:10.

³⁰ AFS 2009:02.

4.1.4 Skyldigheter vid farlig verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och kommunens tillsynsansvar

Lagen om skydd mot olyckor har till syfte att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor³¹.

Skyldigheter vid farlig verksamhet

Enligt 2 kap. 4 § lagen om skydd mot olyckor är anläggningens ägare eller den som utövar verksamhet vid en anläggning där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön, skyldig att i skäligen omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador. Den som utövar verksamheten är även skyldig att analysera riskerna för nu nämnda olyckor³².

Verksamheter som omfattas av Sevesolagen bör enligt dåvarande Statens räddningsverks allmänna råd SRVFS 2004:8 omfattas av skyldigheterna vid farlig verksamhet.

Enligt 2 kap. 3 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor är det länsstyrelsen som efter samråd med kommunen beslutar om vilka anläggningar som omfattas av ägarens eller verksamhetsutövarens skyldigheter enligt 2 kap. 4 § lagen om skydd mot olyckor. Bedömningen av vilka anläggningar som omfattas av skyldigheterna vid farlig verksamhet bör ske från fall till fall beroende på verksamhetens inneboende fara, omfattning, lokalisering samt förutsättningarna i omgivningen³³.

Flygplatser som har meddelats drifttillstånd enligt 6 kap. 8 § första stycket luftfartslagen (2010:500) omfattas av skyldigheterna vid farlig verksamhet eftersom de anges särskilt i 2 kap. 4 § tredje

³¹ 1 kap. 1 § lagen om skydd mot olyckor.

³² Den analys av riskerna som en verksamhetsutövare är ålagd att utföra ska hållas aktuell och ska på begäran kunna redovisas till kommunen. Analysen bör innehålla en beskrivning av möjliga scenarier för sådana olyckor som skulle kunna medföra allvarliga skador på människor eller miljön. Analysen ska i första hand kunna tjäna som underlag för bedömningen av vilken beredskap för effektiva räddningsinsatser som behöver upprätthållas vid anläggningen för att komplettera den kommunala insatsberedskapen (se prop. 2002/03:119, s. 105 f.).

³³ Se bl.a. SRVFS 2004:8.

stycket lagen om skydd mot olyckor. Det behövs därför inte något särskilt beslut för dessa.

Enligt uppgifter tillgängliga hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är det i dag 368 av de totalt 375 Sevesoverksamheterna som efter beslut från länsstyrelsen utgör farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § lagen om skydd mot olyckor. För några av de återstående sju Sevesoverksamheterna har länsstyrelsen beslutat att de inte utgör farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § lagen om skydd mot olyckor och för några har länsstyrelsen på grund av tidsbrist ännu inte fattat något beslut.

Vid utsläpp av giftiga eller skadliga ämnen från en anläggning som avses i 2 kap. 4 § lagen om skydd mot olyckor ska, enligt samma kapitel 5 §, den som utövar verksamheten underrätta länsstyrelsen, polismyndigheten och kommunen om utsläppet påkallar särskilda åtgärder till skydd för allmänheten. Underrättelse ska också lämnas om det föreligger överhängande fara för ett sådant utsläpp.

Om en olycka som kan orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön inträffar vid en sådan anläggning som avses i 2 kap. 4 § lagen om skydd mot olyckor eller en överhängande fara för en sådan olycka föreligger, ska, enligt 2 kap. 4 § förordningen om skydd mot olyckor, anläggningens ägare eller verksamhetsutövaren på anläggningen omgående informera den kommun där anläggningen är belägen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om:

1. omständigheterna kring olyckan eller den befarade olyckan,
2. vilka farliga ämnen som finns i anläggningen och som kan orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön och om några av dessa ämnen läckt ut,
3. de uppgifter som finns tillgängliga för att möjliggöra en bedömning av följderna för människor och miljö, samt
4. vilka räddningsåtgärder som har vidtagits.

Så snart det kan ske ska information också lämnas om:

1. vilka sanerings- och restaureringsåtgärder som planeras för att begränsa följderna, samt
2. vilka åtgärder som planeras för att förhindra att en olycka inträffar igen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska omgående informera regeringen och andra berörda myndigheter om sådana olyckor eller befarade olyckor som angetts ovan. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska också informera Europeiska kommissionen enligt vad som föreskrivs i 4 kap. 35 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor³⁴.

Kommunens skyldigheter och tillsynsansvar

Kommunens skyldigheter regleras i kap. 3 lagen om skydd mot olyckor. Kommunen ska, för att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljön, se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder³⁵. Dessa skyldigheter fullgörs bl.a. inom ramen för den tillsyn som bedrivs över att den enskilde fullgör sina skyldigheter enligt 2 kap. 2–4 §§ och genom sotningsverksamheten.³⁶ Kommunen ska också verka för skyddet mot bränder genom information till allmänheten³⁷.

Kommunen ska ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet³⁸. I programmet ska målet för kommunens verksamhet anges samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet ska också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras. Kommunen är även ansvarig för brandförebyggande åtgärder i form av rengöring (sotning) och brandskyddskontroll³⁹.

Kommunen har ansvar för räddningstjänsten inom kommunen och ett handlingsprogram för räddningstjänst ska upprättas. I handlingsprogrammet för räddningstjänst ska målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser anges. I programmet ska också redovisas vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att göra sådana insatser. Som en del av förmågan ska anges vilka

³⁴ Denna bestämmelse hänvisar till skyldigheterna i artiklarna 15 och 19 i Seveso II direktivet. Artikel 15 handlar om vilken information som medlemsstaterna ska lämna till kommissionen. Artikel 19 handlar om informationsutbyte och informationssystem.

³⁵ 3 kap. 1 § lagen om skydd mot olyckor.

³⁶ Se prop. 2002/03:119, s. 106.

³⁷ 3 kap. 2 § lagen om skydd mot olyckor.

³⁸ 3 kap. 3 § lagen om skydd mot olyckor.

³⁹ 3 kap. 4 § lagen om skydd mot olyckor.

resurser kommunen har och avser att skaffa sig.⁴⁰ Detta handlingsprogram kan upprättas gemensamt med kommunens handlingsprogram för förebyggande verksamhet⁴¹.

För de Sevesoverksamheter som omfattas av kravet på säkerhetsrapport enligt Sevesolagen samt för de riskanläggningar enligt förordningen (2008:722) om utvinningsavfall som inte omfattas av bestämmelserna i Sevesolagen ska kommunen upprätta en plan för räddningsinsatser. Planen för räddningsinsatser ska ha den omfattning som säkerheten för omgivningen kräver och den ska förnyas vart tredje år eller när det annars på grund av ändrade förhållanden finns anledning till det. Planen för räddningsinsatser ska lämnas in till länsstyrelsen. I samband med att kommunen upprättar eller förnyar planen ska kommunen på lämpligt sätt ge allmänheten möjlighet att lämna synpunkter på denna⁴². Den som driver en sådan verksamhet som nu avses ska förse kommunen med de upplysningar som kommunen behöver för att upprätta planen för räddningsinsatser⁴³.

Den personal som för kommunens räkning har i uppgift att utföra förebyggande verksamhet, att planera, leda, genomföra och följa upp räddningsinsatser samt utöva tillsyn ska enligt lagen genom utbildning och erfarenhet ha den kompetens som behövs⁴⁴.

Uppgiften att följa upp och utvärdera om den kompetens som upprätthålls är tillräcklig med hänsyn till de mål som ställs upp i lagstiftningen åligger tillsynsmyndigheterna. Regeringen kan överlåta åt en förvaltningsmyndighet eller kommun, i förekommande fall åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, att meddela nödvändiga föreskrifter om kraven på behörighet för sådana uppgifter⁴⁵.

Tillsyn över efterlevnaden av lagen om skydd mot olyckor och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen utövas av kommunen inom kommunens område och av länsstyrelsen inom länet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller, i fråga om statlig räddningstjänst, den myndighet som regeringen bestämmer, utövar den centrala tillsynen⁴⁶.

Kommunen får föreskriva att en avgift ska betalas för tillsynsbesök som utförs enligt lagens 2 kap. 2 §⁴⁷. Avgiften ska tas ut av

⁴⁰ 3 kap. 7 och 8 §§ lagen om skydd mot olyckor.

⁴¹ Se prop. 2002/03:119, s. 107 och s. 110.

⁴² 3 kap. 6 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

⁴³ 3 kap. 6 a § förordningen om skydd mot olyckor.

⁴⁴ 3 kap. 14 § lagen om skydd mot olyckor.

⁴⁵ 10 kap. 1 § lagen om skydd mot olyckor.

⁴⁶ 5 kap. 1 § lagen om skydd mot olyckor.

⁴⁷ 5 kap. 4 § lagen om skydd mot olyckor.

den som är föremål för tillsynen och utgöra ersättning för kommunens kostnader i samband med tillsynsbesöket⁴⁸.

4.1.5 Lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

Lagen om brandfarliga och explosiva varor har till syfte att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga eller explosiva varor. Lagen ska även förebygga obehörigt förfarande med brandfarliga och explosiva varor. För den tillståndshantering av explosiva varor som polismyndigheterna tidigare ansvarade för, ansvarar nu istället kommunerna. Vissa områden är undantagna från lagens tillämpningsområde. Lagen är exempelvis inte tillämplig på sådan transport av brandfarliga eller explosiva varor som omfattas av lagen (2006:263) om transport av farligt gods⁴⁹.

I kap. 14 miljöbalken finns särskilda bestämmelser om kemiska produkter. Lagen om brandfarliga och explosiva varor ska tillämpas för att förebygga miljöskador på grund av brand eller explosion i fråga om kemiska produkter medan miljöbalken har en vidare tillämpning.

Regleringen i lagen om brandfarliga och explosiva varor i frågan om att förebygga miljöskador genom brand eller explosion innebär att lagens krav på kompetens och utredning av risker även omfattar varornas miljöfarlighet utifrån syftet att förebygga sådana miljöskador som orsakats direkt på grund av brand eller explosion. Det samma gäller vid tillståndsmyndigheternas prövning där miljöriskerna genom brand eller explosion omfattas. Även tillsynsmyndigheterna ska bevaka miljöaspekterna utifrån samma utgångspunkter⁵⁰.

Den som hanterar, överför eller importerar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ska som huvudregel ha tillstånd till detta⁵¹. Ett tillstånd kan återkallas under vissa angivna omständigheter⁵².

För att pröva frågor om tillstånd för import och gränsöverskridande överföring av explosiva varor är Myndigheten för samhälls-

⁴⁸ Se prop. 2002/03:119, s. 119.

⁴⁹ 1 och 2 §§ lagen om brandfarliga och explosiva varor.

⁵⁰ Se prop. 2009/10:203, s. 29 f.

⁵¹ 16 § lagen om brandfarliga och explosiva varor.

⁵² 20 § lagen om brandfarliga och explosiva varor.

skydd och beredskap ansvarig myndighet⁵³. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska även pröva frågor om tillstånd för tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll och återvinning av sådana varor samt annan hantering som sker i anslutning till ett sådant förfarande. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap prövar också tillståndsfrågor för vissa särskilt utpekade myndigheter. Övriga frågor om tillstånd till hantering och överföring av explosiva varor ska prövas av kommunen.

De myndigheter som prövar frågor om tillstånd är de som är ansvariga för att inom sitt verksamhetsområde utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen och föreskrifter och beslut som meddelats i anslutning till denna⁵⁴. Det ankommer på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet och att bistå dessa i deras tillsynsarbete⁵⁵.

Avgifter får tas ut för bl.a. tillståndsprovning, tillsyn, provtagning och undersökning av prov, godkännande av föreståndare, godkännande av explosiv vara samt för beslut avseende om en vara är att anse som en explosiv vara⁵⁶. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer och kommunerna får meddela föreskrifter om avgifternas storlek⁵⁷.

4.2 Organisationen av Sevesotillsynen och samordningen med annan tillsyn

4.2.1 Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps tillsynsansvar

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är den centrala tillsynsmyndigheten för tillsyn och tillsynsvägledning för de områden som regleras i Sevesolagen, lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor och till viss del lagen (2006:263) om transport av farligt gods.

Det finns följande fyra avdelningar inom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som på olika sätt arbetar med Seveso-frågor:

⁵³ 17 och 18 §§ lagen om brandfarliga och explosiva varor.

⁵⁴ 21 § lagen om brandfarliga och explosiva varor.

⁵⁵ 23 § lagen om brandfarliga och explosiva varor.

⁵⁶ 27 § lagen om brandfarliga och explosiva varor.

⁵⁷ 36 § lagen om brandfarliga och explosiva varor.

- Avdelningen för utvärdering och lärande/Tillsynsenheten,
- Avdelningen för risk och sårbarhetsreducerande arbete/Sakenheten farliga ämnen,
- Avdelningen för verksamhetsstöd/Rättsenheten, och
- Avdelningen för utbildning, övning och beredskap/Enheten för utveckling av räddningstjänst och krishantering.

Tillsynsenhetens arbete inom Sevesoområdet består av uppföljning, utvärdering, samordning och stöd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Detta arbete sker bl.a. genom uppföljning av den operativa tillsynen som länsstyrelserna genomför och av hur väl Sevesoverksamheterna och kommunerna uppfyller sina skyldigheter. Resultaten rapporteras till andra berörda enheter inom myndigheten. På grundval av de behov som uppmärksammas tas utbildningar, konferenser och annat stöd fram gemensamt av de enheter som berörs. Tillsynsenheten samverkar även med andra myndigheter som arbetar med Sevesofrågor. Vidare följer tillsynsenheten utvecklingen när det gäller Sevesofrågor på EU-nivå och deltar i en arbetsgrupp inom OECD, där bl.a. erfarenheter från Sevesoområdet jämförs och diskuteras.

Sakenheten farliga ämnen är den enhet inom myndigheten som är ansvarig för Sevesodirektivet. Sakenheten farliga ämnen arbetar bl.a. med frågor relaterade till tillståndsprövning av Sevesoverksamheter och deltar som part vid miljöbalksprövningar av Sevesoverksamheter. Sakenheten farliga ämnen deltar även i kommittéarbetet inom EU enligt Sevesodirektivet. Andra arbetsuppgifter är normgivning samt information och stöd till verksamhetsutövare och myndigheter.

Rättsenhetens uppgifter inom Sevesoområdet är bl.a. att ge stöd till tillsynsvägledning, att ge intern och extern rådgivning, att arbeta med normgivning samt att arbeta med samverkansfrågor såväl nationellt som internationellt. Rättsenheten för även Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps talan i ansökningsmål vid mark- och miljödomstolarna.

Enheten för utveckling av räddningstjänst och krishantering har inom Sevesoområdet bl.a. ansvar för vägledning, främst till kommuner, när det gäller planer för räddningsinsatser.

4.2.2 Länsstyrelsernas tillsynsansvar

Landets samtliga 21 länsstyrelser är operativa tillsynsmyndigheter för tillsynen av Sevesoverksamheter (se tabell 2.1 i avsnitt 2.4 som utvisar fördelningen av antal Sevesoverksamheter per län).

De flesta länsstyrelser arbetar med Sevesofrågorna både vid miljöskyddsenheten och vid beredskapsenheten. Miljöskyddsenheten ansvarar oftast för Sevesotillsynen och har för det mesta ett huvudansvar för Sevesofrågorna. Det innebär att planera och genomföra tillsynsbesöken vid Sevesoverksamheterna samt att granska Sevesoverksamheternas dokumentation och underlag för verksamheten. Däremot är det oftast beredskapshandläggarna som granskar de kommunala planerna och det förekommer även att de deltar vid granskningen av den interna planen, säkerhetsrapporten och informationen som ska lämnas till allmänheten.

Vid många av länsstyrelserna samverkar de ovan nämnda enheterna internt både vid regelbundna, planerade möten och löpande vid enskilda ärenden. Vid vissa länsstyrelser granskar de båda enheterna gemensamt alla handlingar samt planerar och genomför all tillsyn tillsammans.

Även länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer berörs av Sevesofrågorna vid den integrerade miljö- och säkerhetsprövningen liksom länsstyrelsens planberedning vid det fysiska planeringsarbetet. Sedan den 1 juni 2012 är miljöprövningsdelegationerna koncentrerade till 12 länsstyrelser (se avsnitt 3.2.1).

Många länsstyrelser har organiserat sitt arbete på så sätt att vissa handläggare är specialiserade på Sevesofrågor och de utför på egen hand allt arbete utifrån Sevesolagen. De bistår även de handläggare som endast har enstaka tillsynsobjekt som omfattas av Sevesolagen och sådana handläggare som är under introduktion. Det finns även exempel på när två eller tre länsstyrelser har gått samman och anställt en person som utför Sevesotillsyn vid dessa läns samtliga Sevesoverksamheter.

Totalt arbetar ungefär 40 personer som särskilda Sevesohandläggare vid landets länsstyrelser. Ytterligare 20–30 personer arbetar med Sevesofrågor i mindre omfattning. I snitt finns det alltså drygt två handläggare per länsstyrelse med Sevesoerfarenhet och ytterligare knappt en och en halv med begränsad Sevesoerfarenhet. Enligt uppgifter som inhämtats av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap lägger de särskilda handläggarna i snitt ca 30 arbetsdagar per år på Sevesofrågor, vilket motsvarar en arbetstid på ca

15 procent per person. Om man räknar in att delar av tiden även handläggs av de med begränsad Sevesokompetens blir siffran lägre.

Den operativa Sevesotillsynen består bl.a. av tillsynsbesök, granskning av säkerhetsrapporter, granskning av interna planer och handlingsprogram samt utarbetande av tillsynsprogram för Sevesoverksamheterna. Tillsynsprogrammen är normalt framtagna i samverkan med Arbetsmiljöverket. Vidare utövar länsstyrelserna i vissa fall tillsyn enligt miljöbalken vid Sevesoverksamheterna.

Det varierar något mellan länsstyrelserna hur de bedriver och samordnar sin miljöbalks- och Sevesotillsyn. Vissa länsstyrelser har särskilt utsedda Sevesohandläggare medan andra länsstyrelser har tillsynsansvaret organiserat på så sätt att den handläggare som ansvarar för tillsynen enligt miljöbalken, i de fall detta ansvar åligger länsstyrelsen, även ansvarar för Sevesotillsynen.

4.2.3 Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar

Arbetsmiljöverket är central förvaltningsmyndighet för arbetsmiljö- och arbetstidsfrågor och har i uppdrag att se till att arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningar följs. Vidare har Arbetsmiljöverket i uppdrag att se till att tobakslagen (1993:581) samt i vissa avseenden miljöbalken efterlevs.

Såväl miljöbalken som Sevesolagen föreskriver att när det gäller skydd mot ohälsa och olycksfall i arbete samt i sådana hänseenden i övrigt som huvudsakligen avser arbetsmiljön tillämpas bestämmelserna i arbetsmiljölagen (1977:1160)⁵⁸.

I dagsläget finns det 14 Sevesohandläggare vid Arbetsmiljöverket. Dessa arbetar ca 50 procent av arbetstiden med operativ Sevesotillsyn. Det innebär att varje Sevesohandläggare utför ett relativt stort antal Sevesotillsyner varje år.

Erfarenhetsutbytet mellan Sevesohandläggarna sker via ett arbetsutskott samt ett årligt inplanerat arbetsmöte där samtliga Sevesohandläggare träffas. En gång per år genomför Arbetsmiljöverket även en inspektionsaktivitet där alla Sevesohandläggare deltar. Vid detta tillfälle inbjuds även representanter från andra myndigheter som är verksamma inom Sevesoområdet.

⁵⁸ 1 kap. 3 § andra stycket miljöbalken och 5 § andra stycket Sevesolagen.

4.2.4 Samordning av Seveso- och miljöbalkstillsyn i praktiken

När det gäller Sevesotillsynen är det främst länsstyrelserna och Arbetsmiljöverket som samordnar sin tillsyn och dessa myndigheter genomför regelmässigt gemensamma Sevesotillsynsbesök. Tillsynsprogrammen tas normalt fram i samverkan mellan länsstyrelsen och Arbetsmiljöverket.

Sevesotillsynen är i huvudsak inriktad på säkerhets- och systemtillsyn medan miljöbalkstillsynen har ett annat fokus. Sevesotillsynen sker enligt de ansvariga myndigheternas upprättade tillsynsprogram för varje verksamhet. Intervallen mellan Sevesotillsynen beror på myndighetens riskbedömning av varje individuell Sevesoverksamhet. Vissa Sevesoverksamheter får tillsynsbesök varje år medan andra endast får tillsynsbesök inom en tre- till fyraårsperiod. I detta sammanhang bör dock tilläggas att inte alla inplanerade Sevesotillsynsbesök blir av, detta på grund av omprioritering av arbetsuppgifter och resurser (se diagram 4.1 i avsnitt 4.1.1 som utvisar antalet Sevesotillsynsbesök under åren 2009–2011).

Miljöbalkstillsynen utförs oftare än Sevesotillsynen. Miljöbalkstillsynen kan vara både tillsynsbesök på plats och s.k. skrivbordstillsyn. Med skrivbordstillsyn menas att tillsynsmyndigheten inte alltid gör ett tillsynsbesök hos verksamhetsutövaren utan det kan istället innebära att ansvarig handläggare på sitt kontor går igenom relevanta skriftliga handlingar hänförliga till verksamheten.

Även Sevesotillsynen kan, i tillägg till tillsynsbesök på plats, vara skrivbordstillsyn.

Enligt uppgifter från såväl branschorganisationer som de myndigheter som utför Sevesotillsynen och miljöbalkstillsynen är det inte vanligt förekommande att Sevesotillsyn och miljöbalkstillsyn utförs samtidigt. Särskilt inte om miljöbalkstillsyns- och Sevesotillsynsansvaret är uppdelat mellan kommun och länsstyrelse. Istället bjuds representanter från den kommunala räddningstjänsten samt handläggare från kommunens miljöenhet in att delta vid en Sevesotillsyn. Den kommunala räddningstjänsten och den kommunala miljöenheten deltar vid Sevesotillsynen i de fall de bedömer det som relevant. Eventuellt utförs då viss miljöbalkstillsyn samt tillsyn enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor och enligt lagen om skydd mot olyckor samtidigt som Sevesotillsynen.

Samverkansgrupper för Sevesofrågor

Det finns två olika samverkansgrupper för Sevesofrågor.

Den nationella samverkansgruppen för Sevesofrågor består av Arbetsmiljöverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket samt representanter från branschorganisationer. Varje år organiseras en Sevesokonferens med närmare angivet tema som gruppen beslutat om. Denna konferens riktar sig till företrädare för Sevesoverksamheter, myndigheter och övriga intressenter. I samverkansgruppen diskuteras även frågor inom Sevesoområdet som är av intresse för deltagarna i gruppen.

I den myndighetsgemensamma samverkansgruppen för Sevesofrågor ingår Arbetsmiljöverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket samt en representant för länsstyrelserna. Syftet med den myndighetsgemensamma samverkansgruppen är att skapa förutsättningar för samverkan mellan myndigheter, såväl när det gäller utveckling av tillsynshjälpmedel och praktiska tillsynsfrågor som uppföljning av genomförda tillsynsaktiviteter. Gemensamma utbildningsaktiviteter och konferenser anordnas och frågor som berör vägledning och tolkning av regler bl.a. utifrån erfarenheter från tillsynen och tillståndsprövning behandlas och diskuteras med målsättningen att myndighetsgemensamma tolkningar av gällande bestämmelser ska göras. Den myndighetsgemensamma samverkansgruppen för Sevesofrågor utgör även en referens- och förankringsgrupp i samband med deltagande i internationella möten som handlar om Sevesofrågor. Gruppen diskuterar även frågor om hur samverkan i tillsynsarbetet kan utvecklas.

4.3 Utredningar och principiella ställningstaganden avseende statlig tillsyn och länsstyrelsernas framtida organisation

4.3.1 Offentliga utredningar om den statliga förvaltningen

Frågor om offentlig förvaltning och frågor om länsstyrelsernas framtida organisation har varit föremål för ett flertal statliga utredningar. För vår utredning är synen på statlig tillsyn och frågor kring länsstyrelsernas framtida organisation av särskilt intresse då Sevesotillsynen i dagsläget utförs av landets länsstyrelser och vi har till uppgift att bl.a. titta på organisationsfrågor rörande Sevesotill-

synen. I detta avsnitt ges en översiktlig redovisning av några utredningars rekommendationer och slutsatser samt några av regeringens ställningstaganden med anledning av dessa.

Ansvarskommittén

I januari 2003 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentarisk kommitté (Ansvarskommittén, Fi 2003:02), med uppdrag att se över strukturen och ansvarsfördelningen inom samhällsorganisationen. Ansvarskommitténs uppdrag bestod i att analysera dagens samhällsorganisation och bedöma om det krävs förändringar av uppgiftsfördelning och struktur för att klara de utmaningar som de offentliga verksamheterna i framtiden kommer att ställas inför⁵⁹. Ansvarskommittén överlämnade i februari 2007 betänkandet *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*⁶⁰. Ansvarskommittén lämnade bl.a. förslag som innebär att nya större län och landsting bör bildas⁶¹.

2006 års förvaltningskommitté

I december 2006 beslutade regeringen att tillsätta en kommitté med uppdrag att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (2006 års förvaltningskommitté)⁶². 2006 års förvaltningskommitté har till regeringen överlämnat delbetänkandet *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*⁶³ och slutbetänkandet *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*⁶⁴. I slutbetänkandet föreslogs bl.a. att statens tillsynsverksamhet ska koncentreras till länsstyrelserna och att enbart sådan tillsyn som kräver högt specialiserad kompetens framöver bör utföras av separata tillsynsmyndigheter. 2006 års förvaltningskommitté ansåg vidare att det finns skäl att överväga att organisera om länsstyrelserna till betydligt färre myndigheter.

⁵⁹ Dir. 2003:10.

⁶⁰ SOU 2007:10.

⁶¹ Betänkandet har remissbehandlats och en sammanställning av remissinstansernas synpunkter finns i Ds 2008:18. Delar av betänkandet behandlas i regeringens skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, prop. 2009/10:156 *Regionalt utvecklingsansvar i vissa län* samt i prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

⁶² Dir. 2006:123.

⁶³ SOU 2007:107.

⁶⁴ SOU 2008:118.

Som motiv till detta förslag framfördes att färre länsstyrelser gör det enklare att ta vara på administrativa stordriftsfördelar och att större länsstyrelser ger utrymme för bredare och djupare kompetens på olika områden, vilket bl.a. har betydelse för utredningens förslag om att samordna statens tillsyn⁶⁵.

Koncentrationsutredningen

Regeringen gav år 2007 i uppdrag åt en särskild utredare att närmare analysera frågor kring koncentration och samordning av länsstyrelsernas kärnverksamhet (Koncentrationsutredningen). Koncentrationsutredningen lämnade i september 2007 rapporten *Koncentration av länsstyrelseverksamhet* till regeringen⁶⁶. I rapporten föreslås bl.a. att verksamhet inom drygt tjugo områden skulle koncentreras till sju länsstyrelser. Delvis med utgångspunkt i Ansvarskommitténs kriterier för en ny geografisk indelning med färre och större län och landsting bedöms i rapporten att sju länsområden, vart och ett bestående av flera län, bör utgöra utgångspunkt för koncentration⁶⁷.

Utredning utförd vid länsstyrelsen i Östergötlands län

I budgetpropositionen för år 2008 angav regeringen att den avsåg att följa upp länsstyrelsernas tillsynsarbete⁶⁸. I april 2008 gav regeringen därför länsrådet vid Länsstyrelsen i Östergötlands län i uppdrag att följa upp och inom ramen för befintlig lagstiftning föreslå förbättringar av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet i syfte att åstadkomma en effektivare och tydligare tillsyn inom olika verksamhetsområden. Uppdraget redovisades till regeringen i februari 2009⁶⁹.

Denna utredning kartlade och granskade ett tjugotal av länsstyrelsernas tillsynsområden. Utredningen anslöt sig i sina slutsatser till det resonemang Ansvarskommittén och delvis även 2006 års förvaltningskommitté framfört beträffande frågan att länsstyrel-

⁶⁵ 2006 års förvaltningskommittés betänkanden har remissbehandlats. En sammanställning finns i Finansdepartementet (dnr Fi 2008/7973). Delar av betänkandet behandlas i prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

⁶⁶ Ds 2007:28.

⁶⁷ Rapporten har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Socialdepartementet (dnr Fi 2007/604). Delar av rapporten behandlas i prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

⁶⁸ Se prop. 2007/08:1 utg.omr.1.

⁶⁹ Fi 2008/3093 *Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter*.

serna ska vara statens huvudsakliga organ för tillsyn samt för tillsynsnära uppgifter på regional nivå. I stället för att bryta ut områden ur länsstyrelsen förespråkade utredningen en sektorsövergripande princip, som innebär att fler tillsynsuppgifter tillförs länsstyrelserna. Ett exempel på när detta gjorts nämndes att tillsynen över djurskyddet förts över till länsstyrelserna. Denna ordning ger enligt utredningen synergieffekter och leder till att länsstyrelsernas kompetens förstärks, breddas och fördjupas. Utredningen förespråkade att regeringen borde bygga vidare på denna princip bl.a. genom att föra vissa ytterligare uppgifter inom tillsyn av miljöfarlig verksamhet till länsstyrelserna⁷⁰. Utredningen föreslog även riktade anslag för tillsyn till fler av länsstyrelsernas tillsynsområden⁷¹. Ett annat av utredningens förslag var att man bör övergå till att tillämpa ett koncerntänkande inom länsstyrelseområdet. Utredningen konstaterade i denna fråga att många statliga myndigheter har övergått till s.k. ”enmyndigheter” och att detta antas leda till ökad rätts-säkerhet och till förbättrade möjligheter att utnyttja vissa knappa resurser. Mot bakgrund av detta resonemang föreslog utredningen att det inom samtliga av dagens 21 länsstyrelser ska finnas ett antal basuppgifter som är något färre än de uppgifter som ligger på länsstyrelserna i dag. Därutöver ska vissa länsstyrelser ha ett eller flera tilläggsuppdrag. Dessa uppdrag angavs vara av två slag där ett slags tilläggsuppdrag är att ansvara för tillsyn inom ett område även för verksamheter utanför det egna länet. Tillsynen koncentreras då till färre länsstyrelser än 21. Antalet länsstyrelser med tilläggsuppgifter kan variera beroende på tillsynsområde. I vissa fall kan det handla om att koncentrera en uppgift avseende hela landet till en enda länsstyrelse (detta har t.ex. gjorts när det gäller kampsport). I andra fall handlar det om att koncentrera uppgifterna till ett par eller fler länsstyrelser. Den andra modellen som utredningen förespråkade är att experter med nationellt serviceansvar placeras på vissa länsstyrelser och att dessa experter ska fungera som stöd till samtliga länsstyrelser inom vissa särskilt komplicerade tillsynsområden. Utredningen föreslog vidare att länsstyrelserna bör intensifiera arbetet med erfarenhetsutbyte och återkoppling för att på så sätt öka enhetligheten i hela systemet, att nationella tillsynsplaner och tillsynskampanjer tas fram inom flera olika områden vilket ger möjlighet för länsstyrelserna att agera mer enhetligt och likformigt, samt att en central analysfunktion skapas som betjänar samtliga

⁷⁰ Fi 2008/3093, s. 10.

⁷¹ Fi 2009/3093, s. 10.

länsstyrelser och placeras på Länsstyrelsen i Stockholm. Ett annat av utredningens förslag var att samverkan mellan närliggande län bör utvecklas och formaliseras⁷².

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen

I juni 2009 beslutade regeringen att utse en särskild utredare för att genomföra en översyn av den statliga regionala förvaltningen (Fi 2009:07). Utredningen antog namnet Utredningen om den statliga regionala förvaltningen.

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen fick bl.a. i uppdrag att genomföra en översyn av den statliga regionala förvaltningen och ge förslag på hur den statliga regionala förvaltningens utformning kan bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig. Översynen skulle bl.a. omfatta såväl länsstyrelseorganisationen som hur länsstyrelsens uppgifter ska vidareutvecklas och stärkas. Utredaren skulle även se över på vilket sätt länsstyrelsens roll som regional samordnare av statlig tillsyn kan vidareutvecklas. Förslagen skulle beakta pågående förändringar inom den statliga förvaltningen. Utredningen hade även i uppdrag att lämna förslag på ändrad länsindelning i de fall där en sådan skulle bli aktuell⁷³.

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen överlämnade i november 2010 delbetänkandet *Sammanläggningar av landsting – övergångsstyre och utjämning*⁷⁴ samt överlämnade i december 2010 delbetänkandet *Gotland – användningen av beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse*⁷⁵. I december 2012 överlämnade Utredningen om den statliga regionala förvaltningen slutbetänkandet *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform*⁷⁶.

Av särskilt intresse för vår utredning är delar av Utredningen om den statliga regionala förvaltningens iakttagelser när det gäller den statliga regionala förvaltningen och regional samverkan samt utredningens utvärdering av den befintliga länsstyrelseorganisationen. Delar av Utredningen om den statliga regionala förvaltningens observationer, de brister som uppmärksammats samt vissa av övervägandena och förslagen i slutbetänkandet kommer därför att redovisas nedan.

⁷² Fi 2008/3093, s. 11.

⁷³ Se kommittédirektiv 2009:62.

⁷⁴ SOU 2010:77.

⁷⁵ SOU 2010:94.

⁷⁶ SOU 2012:81.

*Iakttagelser beträffande den statliga regionala förvaltningen och regional samverkan*⁷⁷

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen pekar på att det pågående löpande arbetet med att effektivisera den statliga förvaltningen har gjorts och görs utifrån ett visst politikområde eller utifrån enskilda myndigheters perspektiv. Resultatet har blivit en ökad sektorisering där varje myndighet har utvecklats och effektiviserats utifrån den egna verksamhetens förutsättningar. Detta har gjorts utan att tillräcklig hänsyn har tagits till effekterna för den samlade statliga förvaltningen vilket i sin tur lett till att myndigheterna är organiserade på olika sätt och att utformningen av den regionala indelningen varierar kraftigt. Utredningen framhåller vidare att utvecklingen har kännetecknats av en centralisering då ett antal myndigheter har övergått från en struktur med självständiga regionala myndigheter till enmyndigheter med regional organisation. Den ökade sektoriseringen och centraliseringen har medfört att statens ställning på den regionala nivån har försvagats. Detta genom att staten har svårt att samordna sig och att uppträda enhetligt gentemot medborgare, företag och kommuner.

Otydliga ansvarsområden och i vissa fall överlappande uppgifter är sådana omständigheter som framhålls som försvårande för regional samverkan. Otydlighet leder även till effektivitetsförluster i den samlade verksamheten samt att möjligheten att få genomslag för den förda politiken försämras. Detta innebär att det blir svårt för medborgare, näringsliv och kommuner att veta vilken myndighet man ska vända sig till.

När det gäller den statliga tillsynen pekar Utredningen om den statliga regionala förvaltningen på att verksamheter kan vara föremål för tillsyn från flera myndigheter och utifrån olika regelverk. Bristande samordning kan innebära att den som är ansvarig för den verksamhet som granskas blir föremål för tillsyn från olika myndigheter vid olika tillfällen. Detta kan vara tidskrävande och orsaka extra kostnader och störningar i verksamheten. En mer samordnad tillsyn skulle underlätta för den som är föremål för tillsynen. Fördelarna med samordning måste emellertid värderas inom varje område för sig.

Variationen i den statliga förvaltningens geografiska indelning är mycket stor. Länsstyrelserna och polisen följer i dag länsindelningen och är således indelade i 21 regionala myndigheter. De övriga natio-

⁷⁷ SOU 2012:81, avsnitt 2.3.1.

nella myndigheternas regionala organisation varierar mellan fyra och tio geografiska enheter. Olika regionala indelningar försvårar samordningen mellan länsstyrelserna och de nationella myndigheterna men också samordningen mellan de nationella myndigheterna. Även förutsättningarna för samordning mellan staten och den kommunala nivån försämras genom att statens geografiska indelning i så hög utsträckning varierar mellan olika myndigheter. En likartad geografisk indelning mellan olika aktörer skulle på ett avgörande sätt förbättra möjligheterna till en effektiv samordning. Flera nationella myndigheter, bl.a. Boverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Jordbruksverket har uppgett att det är resurskrävande för myndigheterna att föra dialog med samtliga länsstyrelser och att det skulle vara avsevärt enklare att samverka i en struktur med färre länsstyrelser.

*Iakttagelser beträffande den befintliga länsstyrelseorganisationen*⁷⁸

När det gäller organisationen av den befintliga länsstyrelseorganisationen har sammansättningen av länsstyrelsernas uppgifter ständigt förändrats. En bristande helhetssyn vid dessa förändringar har bidragit till att länsstyrelserna i dag har ett splittrat uppdrag som man har svårt att fullgöra.

När det gäller dagens reglering och styrning av länsstyrelsernas verksamhet finns det omständigheter som skulle kunna tolkas som att regeringen inte har förtroende för sin egen myndighet. En omständighet som nämns är dagens modell för finansiering av länsstyrelsernas verksamhet där knappt hälften av de totala anslagsmedlen som länsstyrelserna förfogar över kommer från ett så kallat ramanslag. Vidare erhålls medel via flera andra anslag för att utföra uppgifter åt nationella myndigheter som saknar regional organisation. Dessa medel beviljas ofta för ett år i taget och beslut tas vanligtvis sent, i många fall efter årsskiftet vilket innebär en stor osäkerhet för länsstyrelserna som har fast anställd personal för att utföra det uppdrag som de tilldelas på årsbasis. Dessutom minskar länsstyrelsernas handlingsutrymme att göra egna ekonomiska prioriteringar.

I dag bedriver länsstyrelserna verksamhet inom 15 av stadsbudgetens totalt 27 utgiftsområden och verksamheten är uppdelad på cirka 40 verksamhetsområden. Tyngdpunkten i verksamheten

⁷⁸ SOU 2012:81, avsnitt 2.3.2.

ligger på naturvård- och miljöskyddsfrågor⁷⁹. Samtidigt som natur-, miljö- och jordbruksfrågorna är omfattande finns det inom länsstyrelsen flera verksamhetsområden som är mycket små, exempelvis arbete med frågor om medborgarskap, kameraövervakning, överförmyndare och deponering av pengar. Vissa områden sysselsätter mindre än en årsarbetskraft på enskilda länsstyrelser. För att motverka problemen med små sakområden har en viss koncentration av verksamhet till färre länsstyrelser gjorts under senare år, bl.a. beträffande frågor om stiftelser som i dag hanteras av sju länsstyrelser. Riksdagen beslutade den 15 februari 2012 att koncentrera ytterligare verksamheter till sju länsstyrelser⁸⁰. Skälet för detta var att säkerställa en väl fungerande rättssäkerhet, en högre effektivitet och en mer rationell användning av ekonomiska och personella resurser.

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen konstaterar att de svårigheter som koncentration av länsstyrelseverksamhet ska åtgärda återstår inom ett mycket stort antal av länsstyrelsernas verksamhetsområden. I detta sammanhang hänvisas även till andra statliga utredningar som under år 2012 uppmärksammade behovet av att koncentrera ytterligare verksamhet till färre länsstyrelser. Som exempel nämns Utredningen om översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhets betänkande *Dammsäkerhet – Tydligare regler och effektiv tillsyn*⁸¹ och Utredningen om miljöbestämmelser för jordbruksföretag och djurhållning (L 2011:02)⁸². Utredningen om den statliga regionala förvaltningen hänvisar även till sina kontakter med vår utredning och de bedömningar vi gör när det gäller fördelarna med att Sevesotillsynen koncentreras till färre länsstyrelser, det vill säga möjligheten att uppnå en tillräcklig verksamhetsvolym och därmed kunna upprätthålla kompetens och uppnå en enhetlig rättstillämpning.

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen konstaterar att i den nuvarande strukturen med 21 länsstyrelser har möjligheterna till effektivisering genom att slå samman verksamheter varit begränsade. Vidare begränsar dagens organisationsform möjligheter att omfördela uppgifter inom olika sakområden mellan länsstyrelser.

⁷⁹ Av totalt 4 316 årsarbetskrafter år 2011 arbetade ca 1 400 med naturvård- och miljöskyddsfrågor. Detta motsvarar drygt 30 procent av samtliga årsarbetskrafter.

⁸⁰ Prop. 2011/12:31.

⁸¹ SOU 2012:46.

⁸² Utredningen om miljöbestämmelser för jordbruksföretag och djurhållning överlämnade den 28 januari 2013 betänkandet *Djurhållning och miljön – hantering av risker och möjligheter med stallgödsel* (SOU 2013:5).

Möjligheten för personalen att specialisera sig begränsas också genom det stora antalet verksamhetsområden inom vilka många länsstyrelser har små ärendemängder. Dagens organisation av länsstyrelserna innebär att det inte finns någon som har ansvar och mandat att samlat för alla länsstyrelser driva utveckling och effektivisering av länsstyrelsernas administration. I dag krävs det samsyn mellan alla länsstyrelser för att kunna samordna vissa verksamheter.

Länsstyrelserna måste ha möjlighet att upprätthålla god kompetens inom sitt breda ansvarsområde. Detta för att kunna utföra sina arbetsuppgifter med hög kvalitet. I detta sammanhang nämns uppgiftsområden med få eller sällan förekommande ärenden som kan göra den enskilda länsstyrelsen sårbar ur ett kompetensperspektiv. Särskilt sårbar blir länsstyrelsen om uppgiften ställer höga krav på specialiserad kompetens. För att kompetens ska kunna upprätthållas måste uppgiften omfatta en viss volym. Länsstyrelsernas storlek och lokalisering anses vara av viss betydelse för respektive länsstyrelses möjlighet att rekrytera och behålla kompetent personal. Länsstyrelsernas storlek har även betydelse för upprätthållande av kompetens vid frånvaro på grund av utbildning, semester, sjukdom eller andra anledningar. Små länsstyrelser är generellt mer sårbara än större vad gäller kompetensfrågan. En annan aspekt som bedöms påverka länsstyrelsernas möjligheter att behålla personal är att länsstyrelserna under lång tid varit föremål för utredning samt att uppgifterna ständigt förändras. Detta skapar en oro i organisationen som kan leda till att personal väljer att byta arbetsplats.

Om länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet⁸³

Utredningen om den statliga regionala förvaltningens bedömning är att tillsyn bör vara ett statligt ansvar och att utgångspunkten ska vara att tillsyn som kräver närhet och lokalkännedom ska utföras av länsstyrelsen. Skälen för detta är att länsstyrelserna täcker hela landet, har god kännedom om lokala och regionala förhållanden samt har en nära kontakt med kommunerna. Genom en fortsatt stor tillsynsvolym, som med Utredningen om den statliga regionala förvaltningens förslag koncentreras till färre enheter, ökar förutsättningarna för länsstyrelserna att utveckla en bred, generell tillsynskompetens, vilket kan göra den samlade tillsynsverksamheten mer effektiv. Däremot bör komplexa tillsynsområden som har relativt

⁸³ SOU 2012:81, avsnitt 5.9.

få tillsynsobjekt hanteras av nationella myndigheter där specialiserad kompetens lättare kan upprätthållas. Likaså bör tillsynsområden med ett stort utrymme för bedömningar hanteras av nationella myndigheter för att genom en stark nationell styrning tillförsäkra en enhetlig tillsyn.

En del verksamheter är föremål för tillsyn från flera myndigheter och utifrån flera regelverk. Som exempel nämns Sevesoverksamheter som är föremål för tillsyn utifrån såväl miljöbalken som Sevesolagen och som även har kopplingar till tillsyn som utförs enligt arbetsmiljölagen, lagen om brandfarliga och explosiva varor samt lagen om skydd mot olyckor.

När det gäller ansvaret för arbetsmiljötillsynen anser Utredningen om den statliga regionala förvaltningen att det finns argument för att flytta detta till länsstyrelsen. Arbetsställen finns spridda över hela landet och tillsynen kräver närhet. En flytt av ansvaret för arbetsmiljötillsynen till länsstyrelsen skulle också innebära att tillsynen av exempelvis Sevesoverksamheter underlättades och kunde utföras mer samlat. Det som talar emot en sådan flytt är dock att den organisation som finns i dag är väl fungerande och att en flytt av verksamheter alltid innebär effektivitetsförluster och även kan innebära att kompetens går förlorad.

I fråga om den kommunala tillsynen är Utredningen om den statliga regionala förvaltningens principiella hållning att flertalet av tillsynsuppgifterna bör föras till länsstyrelsen. Kommunernas breda tillsynsområde innebär att kommunerna måste upprätthålla en bred kompetens för att klara sina tillsynsuppgifter, vilket kan vara svårt särskilt i mindre kommuner. Risk finns också att bedömningar och tolkningar av föreskrifter varierar mellan olika kommuner. Inom vissa områden kan kommunen komma att utöva tillsyn över sin egen verksamhet, vilket inte är lämpligt. Även samordningen av tillsyn enligt miljöbalken och Sevesolagen försvåras av att kommuner och länsstyrelser ansvarar för olika tillsynsområden. Utredningen om den statliga regionala förvaltningen har emellertid inte bedömt det som möjligt att inom ramen för sitt uppdrag lämna några konkreta förslag om överflyttning av ansvaret för tillsyn från kommunal till statlig nivå. Däremot framhålls att Utredningen om den statliga regionala förvaltningens förslag om färre och mer resursstarka länsstyrelser förbättrar förutsättningarna för att överföra tillsynsuppgifter från kommunerna till staten.

*De nya länsstyrelsernas geografi*⁸⁴

Utredningen om den statliga regionala förvaltningens bedömning är att det saknas förutsättningar för landstingssammanläggningar som kan träda i kraft den 1 januari 2015. Bedömningen är dock att den statliga regionala förvaltningen behöver reformeras oavsett om några landstingssammanläggningar kommer till stånd eller inte. Begränsade möjligheter att effektivisera verksamheten, bristande enhetlighet vid tillsyn och tillståndsprövning, svårighet att upprätthålla kompetens inom vissa verksamheter, svårigheter för regeringen att styra verksamheten och sårbara mindre organisationer är sådana problem som lett fram till uppfattningen att antalet länsstyrelser bör bli färre. Utredningen om den statliga regionala förvaltningen föreslår därför bl.a. att antalet länsstyrelser ska minska och att det geografiska ansvarsområdet för vissa länsstyrelser måste öka. Länsgränserna lämnas enligt förslaget oförändrade men en länsstyrelse ska kunna ansvara för ett eller flera län.

Enligt förslaget ska antalet länsstyrelser vara elva stycken och omfatta följande geografiska områden.

1. Norrbottens län med sätesort i Luleå
2. Västerbottens län med sätesort i Umeå
3. Jämtlands och Västernorrlands län med sätesort i Östersund
4. Dalarnas och Gävleborgs län med sätesort i Falun
5. Värmlands och Örebro län med sätesort i Örebro
6. Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län med sätesort i Uppsala
7. Stockholms och Gotlands län med sätesort i Stockholm
8. Västra Götalands och Hallands län med sätesort i Göteborg
9. Jönköpings och Östergötlands län med sätesort i Linköping
10. Kalmar och Kronobergs län med sätesort i Växjö
11. Skåne och Blekinge län med sätesort i Malmö

Den föreslagna geografiska indelningen följer i princip den koncentration som gjorts av miljöprövningsdelegationerna till 12 länsstyrelser och som gäller sedan den 1 juni 2012. Det enda undantaget är

⁸⁴ SOU 2012:81, kap. 6.

att länsstyrelsen i Hallands län i dag har en egen miljöprövningsdelegation. Enligt förslaget förs länsstyrelsen i Halland och därmed även miljöprövningsdelegationen till länsstyrelsen i Västra Götaland.

Vidare föreslås att varje länsstyrelse ska ha en sätesort. Samtidigt betonas behovet av regional och lokal närvaro och det kommer därför, förutom verksamheten vid sätesorter, att inom varje länsstyrelse finnas verksamhet vid ett antal lokalkontor. Länsstyrelsen ska i normalfallet finnas representerad i varje län. Detta bland annat för att länsstyrelsen på ett bra sätt ska kunna samverka med landstingen. Hur många kontor varje länsstyrelse ska ha bör bli en fråga för de framtida länsstyrelseledningarna.

Sammanläggningen av länsstyrelserna bör enligt förslaget genomföras den 1 januari 2015.

4.3.2 Regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn

I denna skrivelse, överlämnad av regeringen till riksdagen i december 2009, redovisar regeringen generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad⁸⁵.

När det gäller begreppet "tillsyn" konstaterar regeringen i skrivelsen att begreppet är oklart. Tillsynsbegreppet ger dålig vägledning om vad en tillsynsuppgift innebär, såväl för medborgaren som för den som har till uppgift att utföra tillsynen eller är föremål för den. Denna oklarhet förstärks även av att tillsynsarbetet i praktiken utförs på mycket olika sätt inom olika områden samt av att riksdag och regering inte använt entydiga begrepp i de fall definitioner getts. För att bli mer effektiv och rättssäker bör tillsynen vara tydligare och mer enhetlig. Vidare konstateras att olika tillsynsområden har olika förutsättningar när det gäller vilka risker för exempelvis människors liv och hälsa som eventuella regelöverträdelser kan orsaka och detta kan påverka såväl utformningen av sanktioner som behovet av att garantera en enhetlig tillsyn över hela landet. Detta kan även innebära att tillsynen ges en förebyggande inriktning.

När det gäller användningen av begreppet "tillsyn" bör detta främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den

⁸⁵ Denna skrivelse har behandlats i Finansutskottets betänkande 2009/10:FiU12.

objektsansvarige. Inom vissa tillsynsområden kan emellertid skäl tala för att även rekommendationer och vägledning ska vara en del av tillsynen. Begreppet tillsyn bör vara synonymt med det som inom vissa områden kallas "operativ tillsyn" och en statlig myndighets stöd, uppföljning, samordning m.m. av andra tillsynsorgan bör kallas tillsynsvägledning. Begrepp som "central tillsyn", "regional tillsyn" och "lokal tillsyn" bör inte användas⁸⁶.

För de tillsynsområden där tillsynen utförs av mer än ett organ bör regeringen bemyndigas att utse en statlig myndighet att ansvara för samordningen av tillsynen. En sådan samordnande myndighet kan även bemyndigas att utfärda föreskrifter kring tillsynen. Som grund för denna bedömning har regeringen bl.a. uppgett att en generell kritik som riktats mot tillsynsverksamhet är att den är dåligt samordnad och att ansvaret för tillsyn inom vissa områden är oklart, på grund av komplexa organisationer. Bristande samordning kan enligt regeringen leda till att tillsynen varierar mer än vad som är motiverat och i förlängningen riskerar detta att leda till bristande rättssäkerhet. I regelverken bör därför finnas en tydlig uppgiftsfördelning mellan de inblandade organen inom ett tillsynsområde, det vill säga de som utövar tillsyn enligt samma eller närliggande regelverk. Vidare bör en tydlig organisation kompletteras med att något organ ansvarar för samordningen av tillsynen. Denna funktion kan benämnas tillsynsvägledning och bör bestå av utvärdering, uppföljning och samordning av tillsynsverksamheten samt att ge stöd och råd till tillsynsorganen. I detta sammanhang framhålls att en myndighet med ansvar för tillsynsvägledning framför allt bör finnas inom områden där inte enbart rikstäckande statliga myndigheter utför tillsynen, utan även där länsstyrelser, kommuner och/eller enskilda tillsynsorgan har tillsynsuppgifter. En utökad samordning av tillsyn bör även inrymma en möjlighet för den samordnande myndigheten att vid behov utfärda föreskrifter om tillsyn. Sådana föreskrifter bör behandla hur tillsyn ska bedrivas inom ett tillsynsområde där flera tillsynsorgan har ett ansvar. Föreskrifterna kan avse frågor om krav på inventeringar och tillsynsplaner, rapportering, tillsynsfrekvenser, förebyggande åtgärder, urvalskriterier för och utförande av inspektioner, provtagning, samråd och dokumentation. Däremot bör som huvudregel föreskriftsrätten inte omfatta tillsynsorganens organisation. För vissa tillsynsområden kan det däremot finnas behov av att närmare ange vilka krav som ska ställas på dem

⁸⁶ Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 14 och 18 f.

som ska utöva tillsyn. Det kan gälla sådant som grundutbildning, fortbildning, praktiktjänstgöring och liknande.

När det gäller frågan om kommunernas roll bedömer regeringen att kommunerna även i fortsättningen bör kunna ges ansvar för att utöva tillsyn. I de fall kommuner tilldelas tillsynsuppgifter genom överlåtelse från statliga myndigheter, ska detta regleras i lag. Till den kommunala tillsynens starka sidor hör att den kommunala förvaltningen och det kommunala beslutsfattandet finns nära medborgarna och de tillsynspliktiga verksamheterna. Närheten mellan å ena sidan kommunens förtroendevalda och tjänstemän och å andra sidan medborgare och tillsynspliktiga verksamheter gagnar en effektiv tillsyn. En annan fördel som framhålls är de nära och positiva sambanden mellan tillsynen och annan kommunal verksamhet. Vidare är den kommunala nivåns möjligheter att besluta om prioritering och utförande av tillsynen i sig en viktig faktor för att uppnå en effektiv tillsynsverksamhet, sett till både den enskilda kommunen och tillsynsverksamheten i stort. Regeringen konstaterar emellertid att även om den kommunala tillsynen i stort uppvisar förtjänster finns det även brister som behöver åtgärdas. Vissa av de påtalade bristerna i dagens kommunala tillsyn har sin grund i den kommunala strukturen som sådan. I detta avseende framhålls att majoriteten av landets kommuner är relativt små och förutsättningarna för att utöva tillsyn varierar avsevärt mellan olika kommuner. Flera, främst mindre, kommuner kan enligt regeringen ha svårt att rekrytera och behålla kompetent personal för tillsynen. Inom vissa tillsynsområden har regelverket helt eller till stor del sin grund i EU-rätt, vilket kan ställa höga krav på att följa rättsutvecklingen. Att kommunerna ansvarar för ett stort antal olika samhällsuppgifter leder även enligt regeringens uppfattning till att det finns enskilda kommuner inom vilka tillsynens oberoende kan ifrågasättas på grund av jävslignande situationer. En mer utvecklad mellankommunal samverkan kan emellertid bidra till att åtgärda dessa brister och även uppnå en ökad effektivitet i den kommunala tillsynen. Andra brister i den kommunala tillsynen beror i stor utsträckning på en inte fullt ut reglerad och tillämpad statlig styrning. Dessa brister skulle kunna lösas genom en mer utvecklad tillsynsvägledning och uppföljning från statliga myndigheters sida. Vid sidan av vägledningen bör statliga myndigheter ges rätt att besluta om föreskrifter i frågor om tillsynens bedrivande och om förelägganden riktade till enskilda kommuner. Regeringen anför vidare att det under de senaste åren har genomförts förändringar av kommunernas ansvar för till-

syn. Mot bakgrund av vissa återkommande brister i den offentliga djurskyddskontrollen fanns exempelvis ett behov av att bättre kunna styra, samordna och följa upp denna tillsyn. Bristerna rörde bl.a. likvärdigheten i den kommunala kontrollen och möjligheten att garantera att EU-rättens bestämmelser om offentlig kontroll efterlevdes. Kommunernas ansvar för den offentliga kontrollen av djurskydd flyttades av denna anledning från och med den 1 januari 2009 över till länsstyrelserna (prop. 2007/08:63, bet. 2007/08:MJU17, rskr. 2007/08:234). Även kommunens ansvar för den löpande tillsynen av enskilt bedriven verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade överfördes till Socialstyrelsen från och med den 1 januari 2010 efter att stora brister i den löpande tillsynen hade konstaterats. Förhållandet att både länsstyrelser och kommuner hade ansvar för tillsynen av tillståndspliktig verksamhet hade skapat oklarheter i ansvarsförhållandena. Sammantaget övervägde inte skälen för kommunal tillsyn av enskild verksamhet, såsom närhet, lokal-kännedom m.m., de problem som hade konstaterats (se prop. 2008/09:160, bet. 2008/09:SoU22, rskr. 2008/08:61). På samma sätt som inom de ovan redovisade områdena kan det enligt regeringen i framtiden bli aktuellt att även inom andra områden flytta över ansvaret för tillsyn från kommunerna till staten. Denna överflyttning ska då prövas i särskild ordning och med beaktande av sambanden mellan tillsynsverksamheten och annan kommunal verksamhet. Vid sådana avgöranden, och vid ställningstaganden om vilken samhällsnivå som bör ges ansvaret för ny tillsynsverksamhet, bör det avgörande vara om fördelarna med kommunernas närhet till medborgare och företag överväger de möjliga riskerna med att fördela ansvaret för tillsynen på så många aktörer. Kommunal tillsynsverksamhet bör enligt regeringen ha tillräcklig omfattning för att även mindre kommuner ska ha möjlighet att upprätthålla kompetens inom området, vilket kan underlättas genom möjligheter till samverkan mellan kommuner.

4.3.3 Propositionen (2009/10:175) Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt

I den av riksdagen behandlade propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10FiU:38, rskr. 2009/10:315), framhålls att den statliga för-

valtningen ska vara organiserad på ett sådant sätt att rättssäkerhet och effektivitet uppnås. Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter bör vara tydlig. Myndigheter bör som regel inte ha överlappande uppgifter och rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas⁸⁷. I propositionen nämns exempel på förändringar som gjorts för att undvika rollkonflikter inom myndigheter genom att bl.a. skapa nya tillsynsmyndigheter som är fristående från den verksamhet som tillsynen omfattar. Som exempel på detta nämns Inspektionen för socialförsäkringen. Regeringen har även slagit samman tillsynen inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården för att få till stånd en samordnad tillsyn inom dessa områden. Syftet med detta arbete har uppgetts vara för att bättre tillgodose medborgarnas krav på effektivitet, rättssäkerhet och legitimitet i tillsynen⁸⁸.

Synen på samordning av statlig tillsyn

När det gäller frågan om samordning av statlig tillsyn framhålls att länsstyrelserna bör ha samordningsansvar för viss statlig tillsyn på regional nivå. Länsstyrelserna är redan i dag den statliga tillsynsmyndigheten på regional nivå och uppfattningen är att länsstyrelserna även fortsättningsvis ska ha tillsynsuppgifter. Genom att samla lämplig tillsynsverksamhet i länsstyrelserna ökar förutsättningarna för en effektivare tillsynsverksamhet i relation till tillsynsobjekten och den samlade tillsynen förbättras. Parallellt med länsstyrelsernas tillsyn har även andra statliga myndigheter regional tillsynsverksamhet, bl.a. sådan som kräver högt specialiserad kompetens, exempelvis inom området för arbetsmiljöfrågor. I detta sammanhang är det regeringens uppfattning att det inte är ändamålsenligt att samla all statlig tillsyn på regional nivå inom länsstyrelserna. Istället måste närmare bedömningar om hur den statliga tillsynen på regional nivå bör organiseras göras inom varje område med hänsyn till verksamhetens förutsättningar. Samordning av statlig tillsynsverksamhet bör vara en viktig del av länsstyrelsernas samordningsansvar där så är lämpligt. En sådan samordning av olika tillsynsmyndigheters insatser leder bl.a. till att staten kan uppträda mer samlat mot t.ex. kommuner och företag⁸⁹.

⁸⁷ Se prop. 2009/10:175, s. 72.

⁸⁸ Se prop. 2009/10:175, s. 74.

⁸⁹ Se prop. 2009/10:175, s. 80.

Synen på koncentration av vissa länsstyrelseverksamheter

När det gäller frågan om koncentration av vissa länsstyrelseverksamheter överensstämmer regeringens bedömning i propositionen med Koncentrationsutredningens förslag. Vissa verksamheter vid länsstyrelserna bör koncentreras till ett bestämt antal färre länsstyrelser. Även viss verksamhet som länsstyrelserna bedriver inom olika sektorsområden kan koncentreras. Denna koncentration bör ske med hänsyn till verksamhetens art och länsstyrelsernas förutsättningar att fullfölja sitt samlade åtagande⁹⁰. Genom att samla ansvaret för en viss verksamhet till ett färre antal länsstyrelser möjliggörs högre effektivitet i användningen av ekonomiska och personella resurser. En sådan koncentration som förespråkas innebär att ett antal utpekade länsstyrelser fullgör verksamheten även i andra län än det egna. En sådan koncentration innebär vidare att förutsättningarna stärks för en likartad behandling och ett likartat arbets sätt mellan länsstyrelserna avseende viss verksamhet. Att ett färre antal länsstyrelser utför vissa uppgifter medför även att de bättre kan upprätthålla en djupare och bredare kompetens inom verksamheterna⁹¹. I syfte att få till stånd en mer effektiv och enhetlig tillsyn över stiftelser har regeringen föreslagit att denna koncentreras till ett färre antal länsstyrelser än i dag (prop. 2008/09:84, bet. 2008/09:CU17, rskr. 2008/09:186). Den 1 januari 2010 trädde ändringar i stiftelselagen (1994:1220) och stiftelseförordningen (1995:1280) i kraft. Ändringarna innebär bl.a. att de sju länsstyrelser som pekades ut av Koncentrationsutredningen nu är tillsynsmyndighet för stiftelser⁹².

Utöver tillsyn av stiftelser bedömde regeringen att Koncentrationsutredningens förslag på verksamheter som kan koncentreras bör genomföras. Exempel på verksamheter som Koncentrationsutredningen föreslog är pantlåneverksamhet, bilskrotning, ensamrätt till sjunket gods och bevakningsföretag⁹³.

Regeringens uppfattning är att koncentrationen bör göras konsekvent till samma antal länsstyrelser. Med en konsekvent koncen-

⁹⁰ Se prop. 2009/10:175, s. 80.

⁹¹ Se prop. 2009/10:175, s. 81.

⁹² Dessa sju länsstyrelser är de som finns i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län.

⁹³ Koncentration av tillsynen över bl.a. dessa områden har föreslagits i den av riksdagen behandlade propositionen *Ändring av viss länsstyrelseverksamhet* (prop. 2011/12:31, bet. 2011/12:KU2, rskr. 2011/12:135). De föreslagna lagändringarna som bl.a. medför att regeringen i förordning ska kunna koncentrera tillsynsuppgifter beträffande närmare angivna områden till vissa länsstyrelser trädde i kraft den 1 juli 2012.

tration avses att verksamhet koncentreras till samma länsstyrelser oavsett vilken verksamhet som koncentreras. En konsekvent koncentration skapar en bättre överskådlighet och tydlighet avseende berörda verksamheter. En viss geografisk närhet för verksamheten bibehålls och avståndsproblematiken blir mer hanterlig, till skillnad från om uppgiften exempelvis skulle koncentreras till enbart en myndighet. Ökad effektivitet och rättssäkerhet bedöms även bättre kunna uppnås genom att samma länsstyrelser tilldelas verksamheter konsekvent. Vidare lägger en konsekvent koncentration grunden för en förbättrad samordning mellan berörda verksamheter. Det är trots önskan om koncentration av vissa verksamheter till vissa länsstyrelser av fortsatt betydelse att det i varje län finns en länsstyrelse som företräder regeringen och staten⁹⁴.

Synen på behovet av ökad samordning av länsstyrelsernas interna verksamhet

Ökad samordning inom ramen för en utvecklad organisation kommer att leda till kvalitets- och effektivitetsvinster genom administrativa stordriftsfördelar. Områden som kan komma i fråga för ökad samordning är exempelvis inom kompetensutveckling, information och arbete med föreskrifter, råd och anvisningar. Genom att skapa en effektivare organisation av länsstyrelsernas interna administrativa verksamheter ges samtidigt bättre förutsättningar för hög kvalitet och rättssäkerhet i länsstyrelsernas myndighetsutövning⁹⁵.

Synen på hur en mer effektiv och rättssäker tillsyn uppnås

När det gäller vikten av att uppnå en mer effektiv och rättssäker statlig tillsyn ska medborgare kunna vara säkra på att de lagar och regler som har beslutats av riksdagen och regeringen också följs. Den offentliga tillsynen spelar därför en viktig roll för att stärka regelefterlevnaden i hela samhället, både i offentlig och privat verksamhet. Tillsynen bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Genom

⁹⁴ Se prop. 2009/10:175, s. 81 f.

⁹⁵ Regeringen har mot denna bakgrund, i oktober 2009, beslutat om ett uppdrag för att utreda hur länsstyrelsernas interna administrativa verksamheter kan organiseras på ett lämpligt sätt och vilka ytterligare verksamheter som kan samordnas (Dnr Fi2009/6991). Uppdraget skulle bedrivas i nära samverkan med länsstyrelserna och med Utredningen om den statliga regionala förvaltningen.

tillsynen ska medborgare och företag kunna vara förvissade om att deras intressen tas till vara medan däremot brister i tillsynen eller en alltför differentierad tillsyn kan leda till ett minskat förtroende för demokratiska beslut eftersom tillsynen inom många områden är ett av de viktigaste instrumenten för att säkerställa att demokratiskt fattade beslut genomförs på avsett och likvärdigt sätt. Det finns även risker för rättssäkerheten. För tillsynsorganen kan exempelvis osäkerhet uppstå om i vilken utsträckning de är skyldiga att ingripa. Tillsynsobjekten riskerar vidare att lämnas i ovisshet om vilka krav som egentligen åligger dem i samband med tillsyn, en ovisshet som kan leda till onödiga konflikter i relationen till tillsynsorganen. En tydligare och mer enhetlig tillsyn är därför viktig för regelförenklingsarbetet och kan bidra till att förbättra företagsklimatet i Sverige. Genom en mer likartad användning av begrepp och mer likartade regler kring tillsyn ges de många verksamhetsutövare som står under tillsyn utifrån flera olika lagar och av flera tillsynsmyndigheter bättre förutsättningar att kunna följa gällande regler. En väl fungerande tillsyn ska även vara enhetlig i hela landet och inte snedvråda konkurrensen.

Reglering av tillsynsfrågor bör utformas utifrån de bedömningar som gjorts i regeringens skrivelse till riksdagen, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (2009/10:79). Att under en kort tid se över alla lagar som i dag reglerar tillsyn är emellertid inte möjligt. Istället förespråkas att en översyn bör ske samlat inom respektive tillsynsområde när behov av att förändra de materiella regelverken identifierats⁹⁶.

4.4 Vissa brister i dagens organisation av Sevesotillsynen

Vi har vid identifieringen av vissa brister i dagens organisation av Sevesotillsyn tagit del av information och synpunkter från bl.a. utredningens experter, länsstyrelserna, vissa kommuner, och de branschorganisationer som ingår i utredningens referensgrupp (se avsnitt 1.2).

Många av de brister som vi uppmärksammat är inte specifika för Sevesotillsynen utan har även uppmärksammats i andra sammanhang. Dessa brister måste således ses i ljuset av den struktur som

⁹⁶ Se prop. 2009/10:175, s. 95 f.

nu ansvariga myndigheter och aktörer verkar inom. I detta avseende är de iakttagelser och förslag som Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (Fi 2009:07) redovisat av intresse. Utredningen om den statliga regionala förvaltningen har bl.a. uppmärksammat begränsade möjligheter att effektivisera länsstyrelsernas verksamhet, bristande enhetlighet vid länsstyrelsernas tillsyn och tillståndsprövning, svårighet för länsstyrelserna att upprätthålla kompetens inom vissa verksamheter, svårigheter för regeringen att styra länsstyrelsernas verksamhet och problem med sårbara mindre organisationer (se avsnitt 4.3.1).

Många av de brister vi uppmärksammat nedan är således inte unika för Sevesotillsynen. För att åtgärda bristerna på ett tillfredsställande sätt krävs således organisatoriska förändringar inom den statliga förvaltningen.

4.4.1 Många inblandade myndigheter upplevs som ett problem för en effektiv samordning av Sevesotillsynen

Samordning av Sevesotillsynen sker primärt mellan länsstyrelserna och Arbetsmiljöverket men även i den mån det behövs med kommunerna. Den samordning som sker med kommunerna avser i huvudsak den tillsyn kommunen är ansvarig för enligt miljöbalken, lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

De branschorganisationer som utredningen har samrått med har framfört att de brister som finns när det gäller samordningen av tillsyn främst gäller samordningen mellan länsstyrelserna och Arbetsmiljöverket av själva Sevesotillsynen och att det är i denna del förbättringar bör ske för att en effektiv tillsyn av Sevesoverksamheterna ska kunna uppnås.

När det gäller Sevesotillsynen så finns det inte någon utpekad koordinerande myndighet för tillsynen. Det är därför i praktiken så att ordförandeskapet vid besöket för Sevesotillsynen varierar. Denna ordning behöver i sig inte vara något problem. Däremot har det medfört att de frågor som tillsynsmyndigheterna vid tillsynsbesöket kommer att fokusera på skiftar. I vissa län blir det länsstyrelsernas frågor som kommer i förgrunden medan det i andra län är Arbetsmiljöverkets eller räddningstjänstens frågor som dominerar. En anledning som framförts till varför tillsynsbesöken kan bli på detta sätt är att de frågor som tas upp är beroende av de individuella

handläggarnas erfarenhet och kompetens. Den tid Sevesohandläggaren haft till sitt förfogande för att förbereda Sevesotillsynen kan också ha betydelse. Den myndighet som har den mest erfarna, alternativt mest förberedde handläggaren, blir av naturliga skäl styrande vid tillsynsbesöket.

Enligt Arbetsmiljöverket är det enklare för Arbetsmiljöverkets tillsynshandläggare att samordna sina tillsynsaktiviteter med länsstyrelserna än med kommunerna. Ett skäl till det är att det inte finns lika många länsstyrelser som kommuner. Hög personalomsättning är en annan försvårande faktor som framhållits när det gäller att samordna sig myndigheterna sinsemellan. Om Sevesotillsynsansvaret överfördes till kommunerna skulle det ur Arbetsmiljöverkets perspektiv bli mycket resurskrävande att samverka med alla inblandade. Arbetsmiljöverket anser vidare att det ur samordnings synpunkt hade varit att föredra om det var samma myndighet som ansvarade för Seveso- och miljöbalktillsynen. En samlad Seveso- och miljöbalktillsyn skulle även leda till färre myndighetspersoner för Sevesoverksamheterna att ha kontakt med.

En övervägande del av de länsstyrelser som lämnat synpunkter till utredningen har framfört att de anser att Sevesotillsynen bör hållas samman på länsstyrelsenivå bl.a. för att garantera en effektiv och rättssäker tillsyn. Det har även framförts synpunkter som innebär att den myndighet som har ansvar för Sevesotillsynen även bör vara ansvarig för miljöbalktillsynen. Skälen för det är bl.a. att man kan få en förbättrad samordning av tillsynen. Likaså förväntas tillsynsmyndigheten vid granskningen av en förnyad säkerhetsrapport avgöra om en verksamhets förändringar ryms inom gällande tillstånd eller inte. Denna granskning är således avhängig av miljöbalkens regelverk. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har i detta sammanhang ansett att den ofta djupa kännedom om en verksamhet som miljöbalktillsynsmyndigheten erhållit kan utgöra ett viktigt underlag för att välja rätt inriktning för Sevesotillsynen.

Branschorganisationerna har uppgett att valet av tidpunkt för Sevesotillsynen och samordningen mellan de myndigheter som ska utföra Sevesotillsynen behöver förbättras. De har även uttryckt önskemål om att myndigheternas respektive svarstider för olika ärenden ska förkortas. Enligt nu gällande ordning kan det komma Sevesotillsynshandläggare från olika myndigheter vid olika tidpunkter till en och samma Sevesoverksamhet. Något som får till följd att

man i onödan binder upp mycket personella resurser för de enheter i verksamheten som är föremål för Sevesotillsynen.

I stället för att såsom i dag ha flera olika myndigheter inblandade som kan ge ut sina egna föreskrifter med i stort sett samma lydelse och innehåll från respektive myndighets ansvarsområde är det vidare branschorganisationernas önskan att en huvudansvarig myndighet för Sevesofrågor utses. Denna ordning skulle enligt branschen kunna leda till en mer professionell handläggning och samordning av Sevesofrågor. I dag kan situationer uppstå då de ansvariga myndigheterna endast ser till sina tillsynsfrågor ur sitt perspektiv, vilket i sin tur kan leda till att olika och inte samordnade krav ställs på en verksamhetsutövare. Vidare finns det risk för att det ställs olika krav från olika myndigheter i olika delar av landet, vilket naturligtvis är till de enskilda verksamhetsutövarnas nackdel.

Det kan även nämnas att det alltsedan Sevesolagen infördes har funnits en viss osäkerhet bland tillsynsmyndigheterna om främst relationen mellan det statliga och det kommunala ansvaret för miljöbalkstillsynen respektive Sevesotillsynen. Detta föranleds av att Sevesolagens reglering av tillsynsansvaret i 15 § Sevesolagen har tolkats på olika sätt. En tolkning av tillsynsansvarets fördelning har varit att Sevesotillsyn enligt Sevesolagen ska bedrivas av den myndighet som har ansvaret för tillsynen enligt miljöbalken. Det vill säga att ansvaret för Sevesotillsynen skulle med automatik ligga hos kommunen om ansvaret för miljöbalkstillsynen har delegerats till kommunen. Det är främst länsstyrelserna som har lämnat synpunkter till utredningen avseende tolkningsproblem och som önskar ett förtydligande av ansvarsfrågan.

Bristande samordning av tillsynsrapporter

Av Seveso II direktivets artikel 18 framgår bl.a. att den behöriga myndigheten efter varje inspektion ska utarbeta en rapport och vid behov ska uppföljning ske med verksamhetens ledning. Såväl länsstyrelserna som Arbetsmiljöverket utarbetar sådana rapporter efter sina tillsynsbesök. De rapporter som skickas till verksamhetsutövarna efter en Sevesotillsyn har i praktiken kommit att benämnas olika, bl.a. tillsynsmeddelanden, tillsynsprotokoll, inspektionsmeddelanden samt minnesanteckningar. Vi har valt att kalla dessa rapporter för tillsynsrapporter.

Tillsynsrapporter ska inte förväxlas med ansvariga myndigheters möjlighet att utfärda överklagbara förelägganden. Förelägganden utfärdas, i nu aktuella avseenden, enligt uppgift av såväl Arbetsmiljöverket som av handläggare vid länsstyrelser, vanligtvis först efter det att en verksamhetsutövare inte har samma uppfattning om vilka brister som behöver åtgärdas. Alternativt utfärdas ett föreläggande omedelbart i samband med ett tillsynsbesök för det fall mycket allvarliga brister som omedelbart måste åtgärdas upptäcks. Med begreppet tillsynsrapport avses ett dokument i vilket tillsynsmyndigheten meddelar verksamhetsutövaren resultatet av tillsynen och i vilket eventuella brister som upptäckts och som behöver åtgärdas anges.

I allmänhet försöker också myndigheterna, efter en gemensam Sevesotillsyn, att sinsemellan diskutera utformningen av tillsynsrapporterna innan dessa skickas till en verksamhetsutövare. I vissa fall skickar myndigheterna ut en gemensam tillsynsrapport om Sevesotillsynen utförts av myndigheterna samtidigt. I de fall särskilt komplicerade frågor kräver en särskild granskning eller övervägande av en myndighet bryts dessa ut ur tillsynsrapporten för att inte stoppa upp den huvudsakliga handläggningen av ärendet.

Enligt branschorganisationerna har det förekommit att företag fått tillsynsrapporter från tillsynsmyndigheterna som deltagit vid ett och samma tillsynsbesök som strider mot varandra avseende vilka brister som uppmärksammas samt hur dessa brister eventuellt bör åtgärdas. Vidare har nämnts att Sevesoverksamheter som har anläggningar i olika län fått olika och ibland motstridig information om brister och rekommendation om hur åtgärdande bör ske. När man begärt att få en samordnad tillsynsrapport har det ibland tagit alldeles för lång tid innan verksamheten erhållit en sådan.

Branschen har framhållit att Sevesoverksamhetsutövarna skulle sätta stort värde på om de ansvariga myndigheterna efter en gemensam Sevesotillsyn meddelar vad de uppmärksammat vid tillsynen i en gemensam tillsynsrapport. Branschen har även framfört att det är viktigt att verksamheterna kan få slutliga besked från de inblandade myndigheterna inom rimlig tid. Alltför lång väntan på myndigheternas tillsynsrapporter kan i annat fall leda till att verksamhetens drift påverkas.

Avsaknad av enhetliga och samordnade metodstöd

Det finns i dag inget gemensamt, enhetligt, metodstöd som används av samtliga myndigheter som utövar Sevesotillsyn. Enligt nuvarande ordning för Sevesotillsyn använder ansvariga myndigheter sitt eget metodstöd. Arbetsmiljöverket har bl.a. tagit fram eget tillsynsstöd och egna checklistor som är särskilt framtagna för att täcka olika teman vid tillsyn. I viss mån inkluderar dessa checklistor även frågor som rör länsstyrelsernas tillsyn enligt Sevesolagen. Länsstyrelserna har däremot inte några för samtliga länsstyrelser gemensamt framtagna checklistor. Vissa länsstyrelser har i samverkan med någon eller några andra länsstyrelser utarbetat checklistor som de använder vid Sevesotillsynen.

I en rapport sammanställd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap från november 2010 angavs bl.a. önskemål från länsstyrelsernas sida om konkret vägledning och behov av följande metodstöd:⁹⁷

- beskrivning av typiska risker vid olika kategorier av anläggningar,
- information om bl.a. brister och förelägganden som har uppmärksamats av övriga tillsynsmyndigheter,
- krav på utformning och hantering av riskanalyser som ligger till grund för Sevesotillsynen,
- handledning för granskning av säkerhetsrapporter och handlingsprogram,
- upprättande av tillsynsprogram och hur prioriteringar ska göras,
- vad säkerhetsindikatorerna är och hur de kan användas,
- frågeställningar som är specifika för tillsynen utifrån Sevesolagen till skillnad från tillsynen utifrån Arbetsmiljöverkets föreskrift,
- enhetliga och samordnade checklistor och metodstöd för tillsyn över hela landet,
- centralt samordnad vägledning i sakfrågor och definition av vilka krav som ska ställas när det till exempel gäller dominoeffekter, verksamhetsutövarnas informationsutbyte och tillsynsprogram,

⁹⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps rapport *Uppföljning av Sevesotillsynen vid länsstyrelserna – sammanställning av en enkätundersökning september 2010*.

- centralt anordnade nationella tillsynskampanjer kombinerade med en inledande utbildningsdag,
- centralt anordnade handläggarträffar, branschspecifika träffar och seminarier där handläggarna kan träffas och utbyta erfarenheter,
- information om internationella aspekter när det gäller Sevesotillsyn, samt
- centralt sammanställd statistik från inträffade olyckor.

Även branschorganisationerna har poängterat vikten av att de som utövar Sevesotillsyn använder sig av enhetliga metodstöd såsom exempelvis checklistor. Detta skulle kunna leda till mer enhetlighet och rättssäkerhet i ansvariga myndigheters bedömningar och i dialoger med verksamhetsutövarna. Avsaknaden av enhetliga metodstöd kan enligt branschorganisationerna föranleda att mindre väl genomtänkta villkor eller tillståndskrav ställs på verksamhetsutövaren med utgångspunkt från Sevesolagstiftningen. Exempel som nämnts är risker för omotiverat omfattande krav eller att krav som ställs är direkt olämpliga eller till och med potentiellt farliga för verksamheten. Sådana krav kan riskera att öka olycksriskerna snarare än tvärtom. Denna brist kan skapa både ökade kostnader för Sevesoverksamheterna och minskad tillit till myndigheterna.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har i detta sammanhang framhållit att det förutom enhetliga och samordnade metodstöd är viktigt med en bra uppföljning och utvärdering av hur Sevesolagen tillämpas och hur Sevesotillsynen fungerar. Detta för att kunna ge en grund för vilken inriktning metodstöden bör ha samt hur de bör utvecklas och förbättras. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har samtidigt uppfattningen att det inte får sättas alltför hög tilltro till metodstöd i form av checklistor då en risk med checklistor skulle kunna vara att de leder till en ytlig och förutbestämd tillsyn inom speciella teman vilka bara belyser kända potentiella problem som kanske inte motsvaras av tillsynsbehovet i det enskilda fallet.

4.4.2 Brister i systemet för rapporteringskyldighet vid en olycka vid en Sevesoverksamhet

Bestämmelserna om olycksrapportering för Sevesoverksamheter återfinns i lagen (2003:778) och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor. Rapporteringskyldigheten i 2 kap. 5 § lagen om skydd mot olyckor samt i 2 kap. 4 § förordningen om skydd mot olyckor förutsätter emellertid att Sevesoverksamheten beslutats vara en s.k. 2:4-verksamhet (se mer om detta i avsnitten 2.5 och 4.1.4). Då inte alla Sevesoverksamheter ansetts vara en 2:4-verksamhet innebär detta att rapporteringskyldigheten i nu nämnda bestämmelser inte kommer att omfatta samtliga Sevesoverksamheter.

En annan synpunkt som såväl branschorganisationerna som berörda myndigheter framhållit när det gäller rapporteringskyldigheten vid en olycka är att verksamhetsutövaren har skyldighet att lämna samma information till ett flertal myndigheter. Denna ordning anses vara onödigt administrativt betungande.

4.4.3 Kompetensfrågor

Både Sevesotillsynen och miljöbalkstillsynen är komplicerade förfaranden och det ställs höga krav på erfarenhet och kompetens hos den personal som utför sådan tillsyn. När det gäller frågor som handlar om riskhantering vid miljöfarliga verksamheter krävs exempelvis specifik teknisk kunskap och god förståelse för verksamhetens system för att en handläggare ska kunna bedriva en effektiv tillsyn⁹⁸. Sevesotillsyn och miljöbalkstillsyn har däremot olika inriktning och kräver ofta olika slags erfarenhet och kompetens. Sevesotillsynen bedrivs övervägande vid komplexa anläggningar med stora inneboende faror. Vidare är Sevesotillsynen på en mer teknisk detaljnivå och övergripande systemnivå vilket gör att det kan behöva ställas krav på en annan bakgrund och utbildning hos den som utför Sevesotillsyn än på den som utför miljöbalkstillsyn.

Handläggare vid länsstyrelserna som arbetar med Sevesotillsyn är ofta civilingenjörer, miljöingenjörer, riskhanteringsingenjörer eller brandingenjörer. Även t.ex. miljö- och hälsoskyddsinspektörer, kemister eller personer som har gått utbildning inom miljövetenskap arbetar som Sevesotillsynshandläggare.

⁹⁸ För mer information om riskhantering vid miljöfarliga verksamheter, se www.miljosamverkansverige.se, *Riskhantering vid miljöfarliga verksamheter – sammanställt material*.

Branschorganisationerna har uppgett att de i stort sett är nöjda med hur miljöbalkstillsynen utförs i dagsläget. När det gäller den tillsyn som den kommunala räddningstjänsten ansvarar för har framförts att räddningstjänstens personal oftast är mycket kunnig och kompetent inom sitt ansvarsområde.

Såvitt avser Sevesotillsynen har branschorganisationerna uttryckt att det finns vissa kompetensproblem som de anser att man bör komma till rätta med. I detta sammanhang har betonats att den bedömning som en Sevesotillsynshandläggare ska göra inte enbart ska grunda sig på de krav som ställs upp i gällande lagstiftning utan det är även viktigt att tillsynshandläggaren har rätt bakgrund och kompetensnivå för att kunna sätta sig in i vad ett tillsynskrav kan komma att innebära i praktiken för en viss verksamhet. Handläggaren måste även ha rätt kompetens för att kunna tillgodogöra sig och tolka innehållet av de redovisningar som görs i en verksamhets säkerhetsrapport och för att kunna bedöma kvalificerade riskhanteringsfrågor i operationell miljö.

Förutom formell kompetens, i form av universitets- eller högskoleutbildning, önskar branschen att handläggarna har egen relevant arbetserfarenhet från industrin samt kunskap om riskhantering. Industrierfarenheten ska försäkra att handläggaren har kompetens för att göra relevanta och korrekt underbyggda bedömningar för Sevesofrågor. Branschorganisationerna har även efterfrågat någon form av kvalitetssäkring av de som har i uppgift att granska säkerhetsrapporter och de personer som ska utöva tillsyn på Sevesoanläggningar. Från myndigheters sida har det i detta sammanhang framförts att det i praktiken kan vara svårt att behålla erfaren och kompetent personal med relevant industrierfarenhet.

Även från länsstyrelsernas sida har det framförts ett behov av ytterligare fördjupningsutbildningar inom Sevesoområdet. Det kompetensutvecklingsprogram som tagits fram av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och som startat under 2012 har välkomnats. Ytterligare central vägledning för hur vissa säkerhetsfrågor bör bedömas samt juridiskt stöd beträffande exempelvis svåra tolkningsfrågor har efterfrågats. Likaså har det framförts behov av regelbunden information om erfarenheter och statistik från inträffade olyckor för att bidra till ett ökat lärande från olyckor. Att centrala myndigheter bevakar och förmedlar information om internationella förhållanden och internationellt vägledningsmaterial har även framhållits som viktigt. Vidare har önsknings framförts om fler gemensamma kurser med Arbetsmiljöverket och kommuner.

4.4.4 Oklarheter om möjligheten att tillämpa 2 kap. miljöbalken

Vid sidan av Sevesolagen gäller även andra lagar som ska tillämpas parallellt. I författningskommentaren till Sevesolagens 5 § anges lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor som exempel på en lag som reglerar förhållanden som också regleras av Sevesolagen. Sevesolagen tillämpas däremot inte alltid parallellt med arbetsmiljölagen (1977:1160). I de fall det inom Sevesoområdet förekommer frågor som i huvudsak berör arbetsmiljön ska arbetsmiljölagens bestämmelser gälla⁹⁹.

I 6 § Sevesolagen anges verksamhetsutövarnas skyldigheter. Verksamhetsutövaren ska förebygga riskerna för allvarliga kemikalieolyckor. I de fall en allvarlig kemikalieolycka har inträffat är verksamhetsutövaren skyldig att begränsa följderna för människors hälsa och miljön. I bestämmelsens andra stycke föreskrivs att allmänna hänsynsregler, som gäller för verksamhetsutövaren, finns i 2 kap. miljöbalken.

Den slutliga utformningen av 6 § Sevesolagen har inneburit att det bland ansvariga myndigheter råder osäkerhet om miljöbalkens allmänna hänsynsregler och om den omvända bevisbördan som föreskrivs i miljöbalkens andra kapitel kan tillämpas av de myndigheter som endast utför Sevesotillsyn och som alltså inte även är tillsynsmyndighet enligt miljöbalken. Denna osäkerhet råder även när det gäller myndigheternas kontakter med de Sevesoverksamheter som inte tillståndsprövas enligt miljöbalkens bestämmelser, eftersom det även för dem finns ett splittrat tillsynsansvar mellan länsstyrelsen och kommunen¹⁰⁰.

⁹⁹ Se 5 § Sevesolagen och prop. 1998/99:64, s. 60.

¹⁰⁰ Liknande frågor har delvis behandlats i prop. 1997/98:90, *Följedlagstiftning till miljöbalken*. Regeringen överlämnade denna proposition till riksdagen den 5 mars 1998, det vill säga ett år innan regeringen överlämnade prop. 1998/99:64, *Säkrare kemikaliehantering*.

4.5 Utredningens överväganden och förslag avseende den framtida organisationen av Sevesotillsynen

4.5.1 Ansvar för Sevesotillsynen måste koncentreras till färre länsstyrelser

Utredningens bedömning och förslag: Länsstyrelsen bör alltså vara den operativa tillsynsmyndigheten enligt Sevesolagen. Arbetsmiljöverkets Sevesotillsyn påverkas inte av utredningens förslag.

Länsstyrelsens Sevesotillsyn måste koncentreras till ett betydligt mindre antal länsstyrelser än i dag. En sådan koncentration skulle leda till att Sevesotillsynen blir effektivare, mer rättssäker och mer likartad över hela landet. Ett överförande av Sevesotillsynsansvaret till färre länsstyrelser skulle medföra att varje Sevesotillsynshandläggare får tillsynsansvar för fler Sevesoverksamheter. Därigenom ges förutsättningar för ökade möjligheter att arbeta upp kompetens, erfarenhet och rutin. En ökad möjlighet till specialisering hos Sevesohandläggarna medför en mer effektiv, rättssäker och likartad tillsyn. Vidare skulle möjligheterna till samordning av Sevesotillsynen mellan länsstyrelserna och Arbetsmiljöverket förenklas.

Det förslag till framtida länsstyrelseorganisation som Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (Fi 2009:07) lämnat i betänkandet *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform* (SOU 2012:81), när det gäller formerna för en framtida länsstyrelseorganisation är ändamålsenligt vid bedömningen av vilka länsstyrelser som bör ansvara för Sevesotillsynen.

Utredningen om den statliga regionala förvaltningens förslag, som innebär att antalet länsstyrelser blir elva stycken, vardera med en miljöprövningsdelegation, skulle leda till att de effektivitets-, kompetens- och resursvinster som vi identifierat kan uppnås. Samma länsstyrelse som ansvarar för tillståndsprövningen av flertalet tillståndspliktiga Sevesoverksamheter skulle även bli ansvarig Sevesotillsynsmyndighet.

I dag utförs den operativa Sevesotillsynen av länsstyrelserna och Arbetsmiljöverket. Länsstyrelsens verksamhetsområde är länet medan Arbetsmiljöverket verkar över hela landet. Arbetsmiljöverket och

länsstyrelserna samordnar sin tillsynsverksamhet och övervägande delen av tillsynsbesöken sker gemensamt.

Den kritik som framförts, främst från branschorganisationerna, avser att tillsynen bedrivs på olika sätt i olika län och att samordningen mellan myndigheterna, som utför Sevesotillsynen, inte fungerar tillräckligt bra. Denna kritik har också gällt det praktiska förfarandet och kompetensfrågor. Branschorganisationerna har varit mycket tydliga med att påpeka att orsaken till dessa problem, enligt deras uppfattning, är att det är alltför många myndigheter som utför tillsynen. De har särskilt framhållit att Sevesoverksamheter ofta bedrivs över länsgränserna och att man förväntar sig en likvärdig tillsyn oavsett inom vilket län verksamheten bedrivs. För att komma till rätta med dessa problem har branschorganisationerna förespråkade någon form av centralisering av tillsynen i hela landet.

Bland länsstyrelserna har betydelsen av att ha tillräckligt många Sevesoverksamheter inom länet framhållits som en viktig förutsättning för en god tillsyn och för att man ska kunna upprätthålla en bra kompetens. Många verksamheter och många tillsynsbesök ger större säkerhet i tillsynsarbetet. Vissa länsstyrelser har även pekat på att det är viktigt att man har ett tillräckligt stort antal Sevesoverksamheter att utöva tillsyn av med hänsyn till likabehandlingen vid tillsynen. I det sammanhanget kan nämnas att Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (Fi 2009:07) har uppmärksammat att det inom länsstyrelserna saknas nödvändig specialistkompetens inom till exempel tekniskt komplicerade tillsynsområden. Utredningen om den statliga regionala förvaltningen framhåller även vikten av att länsstyrelserna ges möjlighet att upprätthålla god kompetens inom sitt breda ansvarsområde för att kunna utföra sina arbetsuppgifter med hög kvalitet. I detta sammanhang pekas på de uppgiftsområden med få eller sällan förekommande ärenden som kan göra den enskilda länsstyrelsen sårbar ur ett kompetensperspektiv. Särskilt sårbar blir länsstyrelsen om uppgiften ställer höga krav på specialiserad kompetens. För att kompetens ska kunna upprätthållas måste uppgiften omfatta en viss volym. Dessa iakttagelser stämmer väl överens med de iakttagelser vi gjort när det gäller brister i Sevesotillsynen.

Såsom redan har redovisats är den offentliga tillsynen viktig för att stärka efterlevnaden av föreskrifter beslutade bl.a. av riksdagen och regeringen och för att bidra bl.a. till rättssäkerhet och effektivitet. Just bristande samordning kan leda till att tillsynen varierar mer än vad som är motiverat och i förlängningen riskerar att leda

till bristande rättssäkerhet (se regeringens skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*).

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen framhåller bl.a. att bristande samordning mellan olika statliga myndigheter kan innebära att den som är ansvarig för den verksamhet som granskas blir föremål för tillsyn från olika myndigheter vid olika tillfällen. Detta kan vara tidskrävande, samt orsaka extra kostnader och störningar i verksamheten. En mer samordnad tillsyn kan underlätta för den som är föremål för tillsynen men fördelarna med samordning måste emellertid värderas inom varje område för sig.

När det gäller Sevesotillsynen är det främst samordningen mellan länsstyrelserna och Arbetsmiljöverket som måste värderas.

Det kan konstateras att länsstyrelserna är den statliga tillsynsmyndigheten på regional nivå. Deras verksamhet regleras i ett stort antal lagar och förordningar. Parallellt med länsstyrelsernas tillsyn har även andra statliga myndigheter regional tillsynsverksamhet, bl.a. sådan som kräver högt specialiserad kompetens, exempelvis inom området för arbetsmiljöfrågor.

Sevesotillsyn utförs, som redan nämnts, av samtliga länsstyrelser. Antalet Sevesoverksamheter varierar en hel del mellan de olika länen och en inte obetydlig del av länen har ett begränsat antal verksamheter. Den i nu aktuellt avseende berörda personalen uppgår till ungefär 60 personer i hela landet. Av dessa personer arbetar omkring 40 som särskilda Sevesohandläggare/handläggare och resterande personer utför arbete med Sevesofrågor endast i mindre omfattning. Den arbetstid som åtgår för Sevesofrågor motsvarar enligt uppgift en genomsnittlig arbetstid om endast 15 procent per person för särskilda Sevesohandläggare/handläggare och denna siffra blir ännu lägre om man även tar hänsyn till övrig personal. Relationen av antalet handläggare i landet i förhållande till den begränsade arbetstiden för Sevesofrågor per handläggare indikerar att problem kan uppkomma med likvärdighet vid tillsynen och även med kompetensen till följd av liten erfarenhet. I det sammanhanget kan pekas på att Arbetsmiljöverket har cirka 14 Sevesohandläggare i hela landet, vilka arbetar med operativ Sevesotillsyn till cirka 50 procent av arbetstiden. Vid en jämförelse mellan Arbetsmiljöverket och länsstyrelserna har en handläggare vid Arbetsmiljöverket således tillfälle att utföra ett större antal tillsynsbesök och därmed få större erfarenhet av Sevesofrågor.

Förutom möjligheten att kunna säkerställa likvärdigheten vid tillsynen skulle fler tillsynsbesök även kunna bidra till ökad rutin och

kompetens hos handläggarna. Skillnader i fråga om erfarenhet kan naturligtvis även påverka den enskilde handläggarens beteende och initiativtagande vid genomförandet av ett gemensamt tillsynsbesök.

I dagsläget finns inte något myndighetsgemensamt metodstöd för tillsynen, såsom t.ex. checklistor, framtaget. Arbetsmiljöverket har utarbetat egna checklistor och likaså har en del av länsstyrelserna tagit fram egna listor. Ibland använder sig länsstyrelserna av de listor som Arbetsmiljöverket har. Även sådana skillnader i metodstödet kan påverka hur tillsynen rent faktiskt går till i olika delar av landet. Sådana skillnader kan även få betydelse för hur verksamhetsutövarna uppfattar myndigheternas genomförande av tillsynen.

Flera omständigheter talar således för att en förändring som innebär att färre handläggare får fler tillsynsobjekt än i dag skulle leda till en förbättrad tillsyn till nytta för såväl verksamhetsutövarna som för samhället i stort. Även för den enskilde handläggaren skulle en sådan förändring kunna leda till positiva skillnader i form av större erfarenhet av verksamhetsområdet och till utvecklandet av specialistkompetens.

En centralisering av tillsynen som skulle innebära att den ska utföras av en enda myndighet för hela landet är dock inte någon väg som vi anser vara framkomlig. Arbetsmiljöverket har som nämnts en specialiserad typ av kompetens inom ett särskilt område och det kan därför inte anses lämpligt att tillföra myndigheten ansvaret för den totala Sevesotillsynen. Inom länsstyrelsen saknas i nuläget den kompetens som arbetsmiljötillsynen kräver. I detta sammanhang kan nämnas att Utredningen om den statliga regionala förvaltningen ansett att det finns argument för att flytta över ansvaret för arbetsmiljötillsynen till länsstyrelsen. Ett av de argument som Utredningen om den statliga regionala förvaltningen framhåller till stöd för denna uppfattning är just att Sevesotillsynen skulle underlättas och att den skulle kunna utföras mer samlat. Utredningen om den statliga regionala förvaltningen har dock framhållit att det även finns argument som talar emot denna ordning, nämligen att den organisation som finns i dag är väl fungerande och att en flytt av verksamheter alltid innebär effektivitetsförluster och även kan innebära att kompetens går förlorad¹⁰¹.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ett vidsträckt ansvarsområde på central nivå för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Det skulle inte heller här vara lämp-

¹⁰¹ Se SOU 2012:81, avsnitt 5.9.

ligt att skapa en operativ tillsynsverksamhet inom myndighetens ansvarsområde som då skulle innebära att myndigheten även skulle komma att bli ansvarig för arbetsmiljöfrågor. Därmed skulle den nuvarande specialistkompetensen inom arbetsmiljöområdet försvinna när det gäller Sevesoområdet.

Således talar övervägande skäl för att förutsättningarna för att förbättra likvärdigheten, effektiviteten och kompetensen är störst om den operativa Sevesotillsynen enligt Sevesolagen alltjämt utförs av länsstyrelserna. Den väl utvecklade samordningen mellan Arbetsmiljöverket och länsstyrelserna vid Sevesotillsynsbesöken talar även för att den nuvarande organisationen av den operativa Sevesotillsynen bör behållas. Samordningen myndigheterna emellan kan emellertid enligt vår uppfattning förbättras (se nedan).

Utredningen har diskuterat hur man bäst, inom länsstyrelserna, uppnår en ökad koncentration av Sevesotillsynsansvaret. En modell är att Sevesotillsynsansvaret för samtliga Sevesoverksamheter (A-, B-, C- och s.k. U-verksamheter och oavsett om högre/lägre kravnivå) koncentreras genom att tillsynen åläggs ett fåtal utvalda länsstyrelser. Denna modell har enligt vår bedömning tydliga fördelar både ur verksamhetsutövarnas synsätt samt samordnande myndigheters synsätt. Branschens behov av färre ansvariga Sevesotillsynsmyndigheter skulle därmed kunna tillgodoses. Samordning av Sevesotillsyn samt samordning av Sevesotillsyn och miljöbalkstillsyn ansvariga myndigheter emellan skulle få förutsättningar att bli bättre och mer effektiv. Dessutom skulle varje Sevesohandläggare erhålla mer erfarenhet och möjlighet att bygga upp specialistkompetens inom Sevesoområdet samtidigt som redan i dag personella tillgängliga resurser kan utföra Sevesotillsynen.

Ett mindre ingripande alternativ till koncentration av tillsynsansvaret, men med tydliga fördelar, är att Sevesotillsynsansvaret förs över från landets 21 länsstyrelser till de 12 länsstyrelser som sedan den 1 juni 2012 har miljöprövningsdelegationer enligt förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer. Sevesotillsynens regionala indelning skulle vid valet av detta alternativ lämpligen även följa den indelning i prövningsområden som görs i förordningens 6–17 §§. En överflyttning av tillsynsansvaret till de 12 länsstyrelser som har miljöprövningsdelegationer skulle medföra att det skulle komma att bli samma länsstyrelse som handlägger tillståndsfrågor och tillsynsfrågor beträffande B-verksamheter på lägre och högre kravnivå samt för C- och s.k. U-verksamheter på högre kravnivå. Sevesotillsynsansvaret skulle emellertid komma att om-

fatta även de verksamheter som inte är tillståndspliktiga, det vill säga C- och de s.k. U-verksamheterna på lägre kravnivå samt de tillståndspliktiga A-verksamheterna som tillståndsprövas av mark- och miljödomstolarna.

Även om miljöprövningsdelegationerna är och ska vara fristående enheter från den enhet inom länsstyrelsen som utför tillsynsuppgifter är det vår uppfattning att stora kompetens-, effektivitets- och resursvinster skulle kunna uppnås genom att tillstånds- och tillsynsfrågorna, åtminstone för en stor andel av Sevesoverksamheterna, handläggs vid en och samma myndighet. Länsstyrelserna försöker också redan i dag, att på olika sätt se till att erfarenheter från Sevesotillsyn tas i beaktande vid utformning av krav vid tillståndsgivning. Valet av modellen med 12 länsstyrelser skulle således medföra att man försäkrade sig om att kunskaper och erfarenheter från tillsyn av Sevesoverksamheter lättare kan beaktas när villkor som rör säkerhetsfrågor formuleras i tillståndsprövningen för verksamheterna då tillstånds- och tillsynsfrågor ofta har beröringspunkter.

Då de 12 länsstyrelserna skulle komma att få större regioner att ansvara för är det vår uppfattning att denna koncentration av tillsynsansvaret skulle kunna leda till en bättre överblick av respektive myndighets ansvarsområde. Det är även vår uppfattning att denna ordning skulle vara den mest ändamålsenliga och lämpliga utifrån såväl skydds- och säkerhetsmässiga skäl som ur effektivitetssynpunkt.

Genom en koncentration av Sevesotillsynsansvaret till 12 länsstyrelser skulle det totala antalet handläggare med ansvar för Sevesofrågor vid länsstyrelserna troligtvis komma att minska. Färre Sevesohandläggare skulle komma att utöva Sevesotillsyn och varje handläggare skulle få ansvar för fler tillsynsobjekt än enligt nu gällande ordning. Det förhållandet att Sevesohandläggarna skulle komma att ansvara för fler tillsynsobjekt skulle således leda till att en större del av arbetstiden kom att ägnas åt Sevesofrågor. Detta skulle i sin tur på sikt leda till ökad kompetens, erfarenhet och rutin hos varje enskild handläggare. Sårbarheten när det gäller Sevesoärendehantering skulle troligtvis även minska genom att det vid många länsstyrelser skulle finnas fler än en handläggare med Sevesokompetens. Färre ansvariga länsstyrelser skulle troligtvis även medföra samordningsvinster med Arbetsmiljöverket och effektivisera kontakterna med kommunernas miljöenheter och den kommunala räddningstjänsten.

De nackdelar som detta alternativ skulle kunna innebära är att den kompetens om Sevesofrågor som i dagsläget finns på varje

länsstyrelse till viss del skulle komma att gå förlorad. Vidare skulle en organisation med färre Sevesohandläggare kunna bli mer sårbar vid personalomsättningar. Detta är emellertid redan ett problem enligt nu gällande ordning då det vid många länsstyrelser endast finns en eller två handläggare med Sevesokompetens. En annan nackdel med detta alternativ skulle kunna vara att samordningen av Sevesotillsynen med tillsynen enligt miljöbalken kommer att försvåras då de länsstyrelser som utför Sevesotillsynen rent geografiskt kommer längre bort från de länsstyrelser och kommuner som ansvarar för att utföra tillsyn enligt miljöbalken samt den tillsyn som den kommunala räddningstjänsten ansvarar för.

Vi har relativt ingående redogjort för de iakttagelser, överväganden och förslag som Utredningen om den statliga regionala förvaltningen har redovisat i betänkandet *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform*, (SOU 2012:81) i de delar det avser länsstyrelsernas framtida organisation (se avsnitt 4.3.1). De iakttagelser som Utredningen om den statliga regionala förvaltningen har gjort bl.a. när det gäller länsstyrelsernas begränsade möjligheter att effektivisera verksamheten, bristande enhetlighet vid tillsyn och tillståndsprovning, svårighet att upprätthålla kompetens inom vissa verksamheter, svårigheter för regeringen att styra verksamheten och problem med sårbara mindre organisationer är bl.a. sådana problem som vi i vår utredning uppmärksammat när det gäller organisationen av Sevesotillsynen (se avsnitt 4.4).

Utredningen om den statliga regionala förvaltningens förslag till framtida länsstyrelseorganisation med elva länsstyrelser, vardera med en miljöprövningsdelegation, en sätesort och med regionala kontor¹⁰², stämmer i princip med den av oss ovan förordade koncentrationen av Sevesotillsynsansvaret och med den koncentration som redan har gjorts av miljöprövningsdelegationerna till 12 länsstyrelser och som gäller sedan den 1 juni 2012. Det enda undantaget är länsstyrelsen i Hallands län som i dag har en egen miljöprövningsdelegation som enligt Utredningen om den statliga regionala förvaltningens förslag förs till länsstyrelsen i Västra Götaland.

Om Utredningen om den statliga regionala förvaltningens förslag till länsstyrelseorganisation genomförs skulle Sevesotillsynsansvaret för respektive länsstyrelse komma att fördelas enligt tabellen nedan.

¹⁰² Se SOU 2012:81, kap. 6.

Tabell 4.2 Antal Sevesoverksamheter per länsstyrelse om Utredningen om den statliga regionala förvaltningens förslag till framtida länsstyrelseorganisation genomförs

Länsstyrelse	Antal Sevesoverksamheter på högre kravnivå	Antal Sevesoverksamheter på lägre kravnivå
1. Länsstyrelsen i Norrbottens län	11	4
2. Länsstyrelsen i Västerbottens län	10	4
3. Länsstyrelsen i Jämtlands och Västernorrlands län	22	4
4. Länsstyrelsen i Dalarnas och Gävleborgs län	23	12
5. Länsstyrelsen i Värmlands och Örebro län	21	10
6. Länsstyrelsen i Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län	17	11
7. Länsstyrelsen i Stockholms och Gotlands län	12	19
8. Länsstyrelsen i Västra Götalands och Hallands län	36	35
9. Länsstyrelsen i Jönköpings och Östergötlands län	21	22
10. Länsstyrelsen i Kalmar och Kronobergs län	8	12
11. Länsstyrelsen i Skåne och Blekinge län	24	37
Totalt:	205	170

Mot bakgrund av de bedömningar vi gjort ovan och de fördelar som vi sett med att Sevesotillsynen utförs vid samma länsstyrelse som den länsstyrelse som har miljöprövningsdelegationer anser vi att Utredningen om den statliga regionala förvaltningens förslag beträffande den framtida länsstyrelseorganisationen är mycket ändamålsenlig ur ett Sevesoperspektiv. Då de elva föreslagna länsstyrelserna, utöver verksamheten vid sätesorten, kommer att ha verksamhet vid regionala kontor, kommer den av oss tidigare nämnda nackdelen med att de som ska utföra Sevesotillsynen kommer längre bort från de Sevesoverksamheter som ska få tillsyn inte att bli något större problem. Även om en länsstyrelses samtliga Sevesohandläggare inte kommer att arbeta vid samma kontor kommer kompe-

tensen likväl att finnas inom samma myndighet och sårbarheten vid personalomsättningar kan minska.

Vi anser därför, att den koncentration av Sevesotillsynsansvaret som vi har funnit behövlig, kan uppnås genom att Utredningen om den statliga regionala förvaltningens förslag till framtida länsstyrelseorganisation genomförs.

4.5.2 En förbättrad struktur för samordning av tillsyn och borttagen möjlighet till överlåtelse av Sevesotillsyn till kommun

Utredningens bedömning och förslag: Länsstyrelsens möjlighet att överlåta Sevesotillsynen till kommun tas bort. Detta förslag innebär författningsändringar i Sevesolagens 15 och 25 §§, Sevesoförordningens 12 § samt genom en hänvisning till Sevesolagen i miljötillsynsförordningens (2011:13) 2 kap. 29 §.

I Sevesolagens 15 § andra stycke föreskrivs att tillsynsmyndigheterna ska samordna tillsynen med den tillsyn som sker enligt miljöbalken och arbetsmiljölagen i den utsträckning det är lämpligt.

I dagsläget finns 375 Sevesoverksamheter i Sverige. Detta antal kan jämföras med att det totala antalet tillståndspliktiga A- och B-verksamheter enligt miljöbalken uppgår till cirka 6 000. Antalet anmälningspliktiga verksamheter kan uppskattas till mellan 15 000 till 20 000 stycken.

Det är således stora skillnader såväl mellan antalet verksamheter som mellan antalet tillsynsbesök vid en jämförelse av Sevesoområdet och miljöbalksområdet. Det är eftersträvänsvärt att samordning sker mellan myndigheterna vid tillsyn och tillsynsmyndigheterna ska också samordna Sevesotillsynen med den tillsyn som sker enligt miljöbalken. Det finns därför anledning att närmare titta på vad samordningen av tillsynen består av.

En uppfattning, som har framkommit under utredningens gång, såväl från branschorganisationerna, enskilda företag som från myndighetshåll, är att samordningen av Sevesotillsyn och miljöbalkstillsyn inte nödvändigtvis måste innebära att tillsynsbesöken sker samtidigt. Branschorganisationerna har t.ex. framfört att den kontakt verksamheterna har med myndigheterna när det gäller frågor

enligt miljöbalken är mycket tätare och mer informell än den kontakt de har med myndigheterna när det gäller Sevesorelaterade frågor. Från länsstyrelserna har framhållits att miljöbalkstillsynen sker på ett mer konkret sätt och på en mer detaljerad nivå medan Sevesotillsynen normalt sett sker mer på systemnivå. En Sevesotillsyn tar därför ofta lång tid att genomföra. Även formerna för tillsyn varierar. Det är t.ex. inte alltid så att en kommuns handläggare gör ett tillsynsbesök vid aktuell verksamhet när tillsyn utförs enligt miljöbalken, det kan t.ex. även ske genom granskning av dokument. Att diskutera frågor som rör tillsyn enligt miljöbalken vid en Sevesotillsyn och vice versa upplevs inte heller som ett effektivt arbetssätt av de handläggare som utför respektive tillsyn. Det kan således konstateras att det finns skillnader mellan de olika formerna av tillsyn. Däremot är den fördjupade kunskapen om verksamheten, processerna, eventuella tillbud, prövningen m.m. som man får via miljöbalkstillsynen av värde vid Sevesotillsynen.

Vid en samordning av tillsynen måste beaktas att det delvis föreligger olika förutsättningar för genomförandet av miljöbalkstillsynen respektive Sevesotillsynen och att dessa förutsättningar har betydelse för hur tillsynen ska kunna utföras på ett bra sätt. Det är dock i sammanhanget viktigt att de olika myndigheterna ser till att samordna sig sinsemellan och att ha ett fungerande utbyte av information. Val av inriktning och områden för prioritering vid Sevesotillsynen kan nämligen vara beroende av aktuella frågor som uppmärksammas vid miljöbalkstillsynen.

Vid samordningen av tillsynen bör eftersträvas att verksamhetsutövare får en kompetent tillsyn, inte minst med hänsyn till den ifrågasatta likvärdigheten, samt att verksamheterna inte får motstridiga besked från de myndigheter som utför Sevesotillsynen respektive miljöbalkstillsynen. Det är vidare angeläget att myndigheter försöker undvika dubbelarbete i tillsynsarbetet. Sevesotillsynen och miljöbalkstillsynen måste däremot inte i och för sig ske samtidigt.

I detta sammanhang bör även frågan om överlåtelse av tillsyn tas upp. Såsom nämnts har länsstyrelserna till största delen kvar miljöbalkstillsynen för sådan verksamhet som är A-verksamhet. I dessa fall har således länsstyrelsen ansvaret för såväl Sevesotillsynen som miljöbalkstillsynen. Däremot har i många fall miljöbalkstillsynen för andra verksamheter överlåtits till kommunerna. Det skulle därför kunna uppstå vissa effektivitetsfördelar med att låta miljöbalkstillsynen och Sevesotillsynen utföras av kommunen, särskilt som man

då lättare kan tillförsäkra att information som framkommer vid den ena sortens tillsyn lättare kan vidarebefordras till den handläggare som ska utföra den andra sortens tillsyn. Sveriges Kommuner och Landsting har också framhållit att om möjlighet ges att finansiera Sevesotillsynen skulle kommunerna efter erforderlig kompetensutveckling vara lika kompetenta som länsstyrelserna att utföra Sevesotillsyn. I dagsläget saknas möjligheten för kommuner att finansiera Sevesotillsynen.

Möjligheten till överlåtelse av Sevesotillsynen till kommun innebär dock en ytterligare uppsplittring av tillsynsansvaret på ännu fler aktörer än i dag, vilket skulle förvärra de problem som redan i dag påtalats med den nuvarande organisationen av Sevesotillsynen. Såsom redan har nämnts har kritik framförts om att Sevesotillsyn bedrivs på olika sätt i olika län och att det brister i likvärdighet och effektivitet i Sevesotillsynen. Att uppnå bättre likvärdighet och effektivitet i Sevesotillsynen kräver enligt vår uppfattning, i enlighet med vad som tidigare har redovisats, istället att Sevesotillsynsansvaret samlas hos färre utövare och handläggare. De handläggare som utför Sevesotillsyn skulle i sådant fall komma att ansvara för fler tillsynsobjekt och på så vis komma att ges möjlighet att ägna mer av sin arbetstid åt Sevesotillsyn vilket på sikt kommer att leda till ökad kompetens, erfarenhet och därmed större likvärdighet. Den kommunala förvaltningens och det kommunala beslutfattandets närhet till de tillsynspliktiga verksamheterna uppväger inte de negativa effekter som i detta fall skulle bli följden av en uppsplittring av tillsynsansvaret. Vid en uppdelning av Sevesotillsynsansvaret på fler aktörer skulle även Arbetsmiljöverkets samordning av Sevesotillsynen försvåras eftersom Arbetsmiljöverket skulle få betydligt fler aktörer att samordna tillsynen med, vilket inte är önskvärt.

När det gäller den kommunala tillsynen i stort är Utredningen om den statliga regionala förvaltningens principiella hållning att flertalet av kommunernas tillsynsuppgifter bör föras över till länsstyrelsen då de anser att offentlig tillsyn som princip ska vara ett statligt ansvar. Skälen för att tillsynsuppgifterna bör överföras till länsstyrelsen har bl.a. angetts vara att kommunernas breda tillsynsområde innebär att kommunerna måste upprätthålla bred kompetens för att klara sina tillsynsuppgifter och detta kan vara svårt särskilt i mindre kommuner. Vidare finns det risk för att bedömningar och tolkningar av föreskrifter varierar mellan olika kommuner, inom vissa områden kan kommunen komma att utöva tillsyn över sin egen verksamhet och det skulle kunna uppstå problem vid tillsyn av

privat verksamhet som konkurrerar med kommunens egen. Vidare framhåller Utredningen om den statliga regionala förvaltningen att samordningen av tillsyn enligt miljöbalken och Sevesotillsynen försvåras av att kommuner och länsstyrelser ansvarar för olika tillsynsområden enligt miljöbalken. Utredningen om den statliga regionala förvaltningen har emellertid inte bedömt det som möjligt att inom ramen för sitt uppdrag lämna några konkreta förslag om överflyttning av ansvaret för tillsyn från kommunal till statlig nivå. Det har dock framhållits att förutsättningarna för att överföra tillsynsuppgifter från kommunerna till staten förbättras genom förslaget om färre och mer resursstarka länsstyrelser¹⁰³.

Såsom redan har redovisats är det vår uppfattning att den operativa Sevesotillsynen bör ligga kvar hos länsstyrelserna. Därigenom skapas de bästa förutsättningarna till förbättringar av tillsynen. Den nuvarande bestämmelsen i Sevesolagen om möjligheten till överlåtelse av Sevesotillsyn till kommun, som inte tillämpas i dagsläget, skulle om den började tillämpas leda till en splittring av tillsynsansvaret, vilket leder till att allt fler handläggare får allt mindre ansvar för Sevesotillsyn. Såsom tidigare har redovisats är det vår uppfattning att det lämpligaste är att Sevesotillsynen koncentreras till färre länsstyrelser jämfört med i dag, företrädesvis i enlighet med Utredningen om den statliga regionala förvaltningens förslag. Denna förändring skulle allvarligt motverkas av överlåtelser av Sevesotillsynen till kommuner. Bestämmelsen om möjlighet till överlåtelse av Sevesotillsynen till kommun bör därför inte behållas. Då ingen kommun i dagsläget har ansvaret för Sevesotillsynen medför vårt förslag i denna del ingen direkt påverkan för kommunerna. Där-
emot krävs det författningsändringar i Sevesolagen, Sevesoförordningen och miljötillsynsförordningen (2011:13).

Vi har i och för sig inte något att invända mot Utredningen om den statliga regionala förvaltningens ståndpunkt att offentlig tillsyn som princip ska vara ett statligt ansvar. Det kan vidare antas att samordnings- och effektivitetsvinster i många fall skulle erhållas om länsstyrelsen alltid ansvarade för både miljöbalkstillsynen och Sevesotillsynen. Vi anser dock inte att det finns tillräckliga skäl för att förorda någon ändring när det gäller länsstyrelsens möjlighet att överlåta ansvaret för miljöbalkstillsynen till kommunen. Bedömningen av lämpligheten i att dela upp miljöbalkstillsynsansvaret och

¹⁰³ Se SOU 2012:81, avsnitt 5.9.

Sevesotillsynsansvaret bör istället göras av länsstyrelsen i varje enskilt ärende om överlåtelse.

Då Sevesotillsynen enligt vårt förslag inte ska kunna överlåtas till kommun ändras 15 § Sevesolagen på så sätt att kommunerna inte längre anges vara tillsynsmyndighet. Denna ändring medför inte någon förändring av kommunernas tillsynsansvar enligt miljöbalken, lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Förslaget till ändring av 15 § andra stycket erinrar om skyldigheten för tillsynsmyndigheterna att samordna Sevesotillsynen med den tillsyn som sker enligt miljöbalken och arbetsmiljölagen i den utsträckning det är lämpligt. Med samordning av tillsynen menas inte nödvändigtvis att Sevesotillsynen, miljöbalkstillsynen och den tillsyn som sker enligt arbetsmiljölagen måste ske samtidigt. Däremot är det av vikt att ansvariga tillsynsmyndigheter informerar varandra samt i möjligaste mån försäkras om att en verksamhetsutövare inte får motstridiga besked.

Då länsstyrelsens möjlighet att överlåta Sevesotillsynen till kommunerna tas bort föreslår vi att 16 § Sevesolagen upphävs. Vidare bör 25 § Sevesolagen ändras så att bestämmelsen inte längre reglerar hur kommunens beslut får överklagas.

I Sevesoförordningens 12 § föreslås ett nytt andra stycke som förtydligar att det är länsstyrelsen som är operativ tillsynsmyndighet för Sevesotillsynen.

I 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen regleras vem som är tillsynsmyndighet enligt miljöbalken för bl.a. miljöfarlig verksamhet. I bestämmelsens sista stycke föreskrivs att länsstyrelsen får överlåta uppgiften att utöva tillsyn enligt bestämmelsens första stycke åt en kommunal nämnd enligt förordningens 1 kap. 19 och 20 §§. Mot bakgrund av vårt förslag att möjligheten att överlåta Sevesotillsynen från länsstyrelsen till kommun ska tas bort föreslår vi att detta förtydligas genom ett nytt sista stycke i 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen.

4.5.3 Krav på tillsynsrapporter inom viss tid efter avslutad tillsyn samt krav på samordnade tillsynsrapporter

Utredningens förslag: Länsstyrelsen ska inom fyra månader efter ett Sevesotillsynsbesök meddela verksamhetsutövaren resultaten av tillsynen i en tillsynsrapport. I tillsynsrapporten ska länsstyrelsen ange vilka brister som upptäckts och som behöver åtgärdas. I de fall flera myndigheter utfört tillsyn samtidigt ska tillsynsrapporten vara samordnad med övriga tillsynsmyndigheters tillsynsrapporter. Länsstyrelsen ska säkerställa att verksamhetsutövaren, inom en rimlig period efter att ha tagit emot tillsynsrapporten, åtgärdar alla de brister som upptäckts. En ny bestämmelse, 15 §, med ovan beskriven innebörd, förs in i Sevesoförordningen.

Att tillsynsrapporterna ska vara en Sevesoverksamhet till handa inom rimlig tid efter en Sevesotillsyn samt att tillsynsrapporterna ska vara samordnade om mer än en ansvarig myndighet utfört tillsynen samtidigt har efterfrågats av branschorganisationerna. Branschen har i detta sammanhang framhållit vikten av att myndigheterna om möjligt bör utforma en gemensam tillsynsrapport.

Redan i dag är det, även om det inte är ett formellt krav, många länsstyrelser som tillsammans med Arbetsmiljöverket utformar samordnade tillsynsrapporter alternativt en gemensam, samordnad tillsynsrapport. Myndigheternas målsättning är oftast att tillsynsrapporten ska vara en verksamhetsutövare till handa inom tre veckor efter tillsynsbesöket.

Samordnade tillsynsrapporter inom en bestämd tid efter avslutad Sevesotillsyn kan antas bidra till bättre samordning och enhetlighet men även ökad förutsägbarhet och säkerhet för verksamhetsutövarna. En sådan skyldighet kommer även att behöva regleras när Seveso III direktivet ska genomföras i svensk rätt. Av Seveso III direktivets artikel 20 p. 7 framgår nämligen att den behöriga myndigheten, inom fyra månader efter varje Sevesotillsyn, ska meddela resultaten av Sevesotillsynen till verksamhetsutövaren, där även alla nödvändiga åtgärder ska anges. Vidare framgår av bestämmelsen att den behöriga myndigheten ska se till att verksamhetsutövaren vidtar alla nödvändiga åtgärder inom en rimlig period efter att ha tagit emot meddelandet.

Av Seveso III direktivets artikel 6 framgår bl.a. att de medlemsstater som inrättar eller utser fler än en behörig myndighet som ska uppfylla skyldigheterna i direktivet, ska se till att förfarandena för att uppfylla deras skyldigheter samordnas fullt ut. Det kan antas att innebörden av Seveso III direktivets krav på samordning kommer att belysas närmare vid arbetet med att genomföra Seveso III direktivet i svensk rätt. Samordnade tillsynsrapporter då flera myndigheter varit inblandade i ett tillsynsbesök är emellertid enligt vår bedömning i linje med det syfte som eftersträvas i nu nämnda artikel.

Mot bakgrund av ovan nämnda krav i Seveso III direktivet samt branschorganisationernas önskan om ökad myndighetssamordning när det gäller uppföljning efter ett tillsynsbesök föreslår vi att det införs en ny bestämmelse i Sevesoförordningen med innebörd att länsstyrelsen inom fyra månader efter ett tillsynsbesök ska meddela verksamhetsutövaren resultaten av tillsynen i en tillsynsrapport. I tillsynsrapporten ska länsstyrelsen ange vilka brister som upptäckts och som behöver åtgärdas. Denna tillsynsrapport är inte att betrakta som ett föreläggande utan som minnesanteckningar i vilka tillsynsmyndigheten anger vilka brister som upptäckts och som behöver åtgärdas.

Tidsgränsen om fyra månader har valts för att stämma överens med den tid som Seveso III direktivet föreskriver. Vi förutsätter dock att nuvarande målsättning att verksamhetsutövarna ska få del av tillsynsrapporter inom cirka tre veckor efter avslutad Seveso-tillsyn alltså kommer att eftersträvas.

Vidare innebär vårt förslag att det i samma bestämmelse föreskrivs att i de fall flera myndigheter utfört tillsyn samtidigt ska länsstyrelsens tillsynsrapport vara samordnad med övriga deltagande tillsynsmyndigheters tillsynsrapporter. Med detta menas inte att myndigheterna måste utfärda en gemensam tillsynsrapport. Däremot bör tillsynsmyndigheterna sträva efter att myndigheternas respektive slutsatser från ett gemensamt tillsynsbesök inte är motstridiga.

I den föreslagna bestämmelsens tredje stycke införs en skyldighet för länsstyrelsen att säkerställa att verksamhetsutövaren, inom en rimlig period efter mottagandet av tillsynsrapporten, åtgärdar alla de brister som upptäckts. I detta avseende finns möjligheter för länsstyrelsen att meddela förelägganden och förbud som även får förenas med vite¹⁰⁴. För det fall en verksamhetsutövare inte gör det som han är skyldig till enligt föreläggandet får myndigheten vidta

¹⁰⁴ 20–22 §§ Sevesolagen.

åtgärden på hans eller hennes bekostnad¹⁰⁵. Vad som ska anses vara en rimlig period måste avgöras från fall till fall beroende på de identifierade bristernas omfattning och komplexitet samt vilka åtgärder som med anledning härav måste vidtas.

4.5.4 Fördjupad Sevesotillsynsvägledning leder till en mer effektiv, enhetlig och samordnad Sevesotillsyn

Utredningens bedömning och förslag: Det finns ett behov av att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap fördjupar sin Sevesotillsynsvägledning samt tar ett större ansvar när det gäller att utbilda Sevesohandläggare, samordna inblandade myndigheter och att utveckla myndighetsgemensamma metodstöd för Sevesotillsynen. Detta skulle leda till en mer effektiv, enhetlig och samordnad Sevesotillsyn.

Föreskriftsrätten i 17 § Sevesolagen ändras på så sätt att den ges en mer generell räckvidd.

Sevesoförordningens 13 § ändras genom att hänvisningen till kommunerna tas bort då de inte längre kan vara tillsynsmyndighet när det gäller Sevesotillsynen samt görs tillägget att länsstyrelserna på begäran även ska lämna den information som behövs för att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska kunna utföra sitt kontrollerande ansvar.

Redan i dag bedriver Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tillsynsvägledning inom Sevesoområdet och anordnar regelbundet återkommande kompetensutvecklingsprogram för Sevesohandläggare. Såväl länsstyrelserna som branschorganisationerna har efterfrågat mer utvecklade och för länsstyrelserna användbara metodstöd i form av exempelvis riktlinjer för tillsynsprogram, kriterier till stöd för bedömningar av en verksamhets säkerhetsförhållanden och beskrivningar och dokumentation av verksamhetens säkerhetsaspekter.

Då hög personalomsättning vid tillsynsmyndigheterna leder till att nya handläggare med regelbundet återkommande intervall kommer att behöva utbildas skulle även lättillgängliga utbildningar, såsom exempelvis distansutbildningar över internet, kunna utformas. Vidare måste Sevesohandläggarna kunna erbjudas kontinuerlig fortbildning

¹⁰⁵ 23 § Sevesolagen.

inom området för att på så sätt kunna bygga upp och vidmakthålla en specialistkompetens.

För att uppnå mer likvärdighet och enhetlighet i Sevesotillsynen är det även vår bedömning att nationellt enhetliga och gemensamma metodstöd bl.a. i form av checklistor för Sevesotillsyn, måste utvecklas. Förutom att ge stöd åt handläggare vid varje enskild tillsyn ger det gemensamma metodstödet även en ökad möjlighet för verksamhetsutövaren att förbereda sig och ta fram erforderliga handlingar och dokumentation inför ett tillsynsbesök. Checklistorna ska däremot inte uppfattas som att tillsynen endast kan komma att fokusera på de frågor som tas upp i dessa. Även andra frågor och tillsynsområden kan behöva tas upp med anledning av vad som kommer fram vid ett tillsynsbesök. Checklistorna ska således inte uppfattas som en avgränsning eller begränsning av Sevesotillsynen utan ska snarare uppfattas som ett arbetsstöd.

Länsstyrelserna har, såsom redovisats i avsnitt 4.4.1, även efterlyst konkret vägledning och metodstöd när det bl.a. gäller riskbeskrivningar vid olika typer av anläggningar, vilka krav som ställs på utformning och hantering av riskanalyser, handledning för granskning av säkerhetsrapporter och tillsynsprogram, samordnad vägledning i specifika sakfrågor och sammanställningar av myndigheters tillsynspraxis. Med anledning av vårt förslag om att Sevesotillsynen ska avgiftsbeläggas kommer Myndigheten för samhällsskydd och beredskap även behöva vägleda och utveckla metodstöd relaterat till uttag av Sevesotillsynsavgifter (se avsnitt 5.2).

Behoven av tillsynsvägledning kommer troligtvis även att öka i och med de ytterligare krav som kommer att ställas på såväl myndigheterna som verksamhetsutövarna när Seveso III direktivet genomförts i svensk rätt.

Utbildningsinsatser inriktade på hur det nya metodstödet bör användas samt uppföljning och utvärdering av Sevesotillsynen kan ge en grund för vilken inriktning metodstöden bör ha samt hur de kan vidareutvecklas och förbättras.

Även när det gäller möjligheten att bevara upparbetad kompetens inom en tillsynsmyndighet skulle ytterligare tillsynsvägledning kunna bidra på ett positivt sätt. I detta sammanhang är det av vikt att den myndighet som ansvarar för Sevesotillsynen inte är alltför beroende av en enskild handläggares erfarenhet i varje enskilt ärende då denna handläggare kanske inte har samma arbetsuppgifter när det är dags för nästa Sevesotillsyn vid aktuell verksamhet. Det är angeläget att viktig kunskap om varje särskild verksamhets säker-

hetsaspekter inte går förlorad. Därför skulle riktlinjer för gemensamma rutiner för att säkerställa att anteckningar och dokumentation från en Sevesotillsyn finns att tillgå kunna vara en garant för att minska beroendet av enskilda handläggares upparbetade erfarenhet.

En fördjupad Sevesotillsynsvägledning inom ovan nämnda områden skulle kunna bidra till en mer kompetent, likvärdig och effektiv Sevesotillsyn. Det är därför vår bedömning att det finns skäl för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att, inom ramen för sitt tillsynsvägledande ansvar, gå vidare och fördjupa sin Sevesotillsynsvägledning ytterligare. I ett sådant arbete kan även Arbetsmiljöverket och Naturvårdsverket behöva vara delaktiga för att förbättra möjligheterna till samordning. I dessa frågor bör samråd även ske med länsstyrelserna.

För att genomföra förslagen ovan krävs inga författningsändringar. Vi föreslår emellertid ändringar i Sevesolagens 17 § som innebär att föreskriftsrätten beträffande tillsyn enligt Sevesolagen ges en mer generell räckvidd. Vidare föreslår vi att 13 § Sevesoförordningen ändras på så sätt att hänvisningen till kommunerna tas bort då de inte längre kan vara tillsynsmyndighet när det gäller Sevesotillsynen samt görs tillägget att länsstyrelserna på begäran även ska lämna den information som behövs för att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska kunna utföra sitt kontrollerande ansvar.

4.5.5 Tydliggörande av tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken

Utredningens förslag: Sevesotillsynsmyndigheternas möjligheter att tillämpa 2 kap. miljöbalken förtydligas genom att andra stycket i 6 § Sevesolagen tas bort och en ny bestämmelse i Sevesolagen, 4 a §, införs.

Såsom redovisats i avsnitt 4.4.4 har det bland de myndigheter som tillämpar Sevesolagen uppstått oklarhet om i vilken utsträckning 2 kap. miljöbalken kan tillämpas av Sevesotillsynsmyndigheterna.

I författningskommentaren till 6 § Sevesolagen anges bl.a. att verksamhetsutövarnas skyldigheter framgår av Sevesolagen samt av de allmänna hänsynsreglerna som finns i 2 kap. miljöbalken. Vid

prövning och tillsyn är verksamhetsutövaren skyldig att visa att hänsynsreglerna följs¹⁰⁶.

I detta sammanhang kan det vara av intresse att titta närmare på hur 6 § andra stycket Sevesolagen inledningsvis utformades i Lagrådsremissens lagförslag samt Lagrådets synpunkter som föranledde att bestämmelsen istället formulerades på det sätt som nu är fallet. I Lagrådsremissens lagförslag¹⁰⁷ var 6 § andra stycket Sevesolagen utformad på följande sätt: *”Verksamhetsutövaren skall iakttä de allmänna hänsynsregler som anges i 2 kap. miljöbalken”*. I Lagrådets yttrande¹⁰⁸ beträffande utformningen av Sevesolagens 6 § andra stycke anges följande. *”Enligt andra stycket ska verksamhetsutövaren iakttä de allmänna hänsynsregler som anges i 2 kap. miljöbalken. Denna balk är, som för övrigt framgår också av 5 § första stycket, tillämplig och dess bestämmelser behöver inte upprepas. Av pedagogiska skäl kan det inte desto mindre vara lämpligt att erinra om just de centrala hänsynsreglerna, men detta bör i så fall ske just i form av en erinran, inte som ett nytt påbud. Lagrådet förordar därför att stycket ges följande lydelse: Allmänna hänsynsregler, som gäller för verksamhetsutövaren, finns i 2 kap. miljöbalken.”*

Exempel på när osäkerhet uppstått i den praktiska tillämpningen är då myndighet som endast ansvarar för Sevesotillsynen och som inte är tillsynsmyndighet enligt miljöbalken, undviker att utforma förelägganden med hänvisning till 2 kap. miljöbalken. I vissa fall har konsekvensen blivit den att den omvända bevisbörderegeln inte tillämpas.

Även om det kan antas ha varit lagstiftarens avsikt att 2 kap. miljöbalken ska kunna tillämpas i ovan nämnda situationer bör den osäkerhet som uppstått i den praktiska tillämpningen och som funnits under lång tid åtgärdas. De allmänna hänsynsreglerna och den omvända bevisbördan som kommer till uttryck i 2 kap. miljöbalken är av intresse att tillämpa såväl när det gäller tillsyn av Sevesoverksamheter som vid myndigheternas övriga kontakter med verksamhetsutövare av Sevesoverksamheter. Det är inte heller enbart myndigheterna utan även Sevesoverksamhetsutövarna som har ett behov av att veta vilka bestämmelser som är tillämpliga för dem. Sevesotillsynsmyndigheternas möjligheter att tillämpa 2 kap. miljöbalken bör därför konkretiseras genom ett förtydligande i en ny bestämmelse i Sevesolagen.

¹⁰⁶ Se prop. 1998/99:64, s. 60. Bestämmelsen utformades i enlighet med Lagrådets förslag.

¹⁰⁷ Införd som bilaga 5 i prop. 1998/99:64, s. 151 ff.

¹⁰⁸ Se prop. 1998/99:64, s. 167.

Vi föreslår därför att nuvarande andra stycket i Sevesolagens 6 § tas bort och att en ny, 4 a § införs i Sevesolagen. Den nya bestämmelsen förtydligar att det som sägs i 2 kap. miljöbalken om tillämpningen av balken och det kapitlet också ska gälla för tillämpningen av Sevesolagen. Bestämmelsen innebär ingen förändring i sak jämfört med vad som tidigare åsyftades i 6 § Sevesolagen.

Då bestämmelsen riktar sig till både verksamhetsutövare och myndigheter placeras den nya bestämmelsen i det avsnitt som handlar om lagens tillämpningsområde.

4.5.6 Förfarandet för anmälan av Sevesoolyckor behöver ses över och förenklas

Utredningens bedömning: Den brist som uppmärksammats beträffande att olycksrapporteringsskyldigheten i 2 kap. 4 § förordningen om skydd mot olyckor inte omfattar det fåtal Sevesoverksamheter som inte är s.k. 2:4-verksamheter bör ses över vid en mer samlad översyn av lagen om skydd mot olyckor.

Nuvarande system för anmälan av Sevesoolyckor är onödigt administrativt betungande och komplicerat för såväl verksamhetsutövare som inblandade myndigheter. Systemet riskerar även att leda till att verksamhetsutövare av förbiseende inte anmäler en anmälningspliktig Sevesoolycka till samtliga myndigheter. De berörda myndigheterna bör i ett särskilt uppdrag närmare analysera behoven av och de tekniska förutsättningarna för att skapa ett gemensamt anmälningsförfarande vid en Sevesoolycka.

Enligt den ordning som beskrivits i avsnitt 2.5 har Sevesoverksamheter som är s.k. 2:4-verksamheter skyldighet att anmäla olyckor till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, kommunen, polisen och länsstyrelsen. Vidare har Sevesoverksamheterna anmälningskyldighet till Arbetsmiljöverket. Dessa skyldigheter har såväl branschorganisationerna som berörda myndigheter ansett vara onödigt administrativt betungande. Vi har även i avsnitt 4.4.2 pekat på att inte alla Sevesoverksamheter kommit att omfattas av den anmälningskyldighet som föreskrivs i lagen och förordningen om skydd mot olyckor.

Det pågår för närvarande visst arbete i Regeringskansliet med att se över lagen om skydd mot olyckor. Vidare arbetar Myndig-

heten för samhällsskydd och beredskap med att revidera dåvarande Statens räddningsverks allmänna råd på området (SRVFS 2004:8).

När vi diskuterat möjligheten att föreslå att det i lagen om skydd mot olyckor ska införas en bestämmelse med innebörd att alla Sevesoverksamheter är en 2:4-verksamhet har vi funnit att denna fråga även behöver ses över för andra verksamheter än Sevesoverksamheter (t.ex. kärntekniska anläggningar, andra verksamheter än Sevesoverksamheter som hanterar brandfarliga, explosiva, giftiga/hälssofarliga eller miljöfarliga varor eller ämnen, samt dammar och gruvor). Detta förhållande, samt då det endast är fråga om ett mycket litet antal Sevesoverksamheter som inte är 2:4-verksamheter¹⁰⁹, har lett till att vi bedömt att denna fråga bäst utreds vid en mer samlad översyn av lagen om skydd mot olyckor. Om man trots allt vill genomföra en ändring tidigare är ett alternativ att bestämmelser med olycksrapporteringsskyldighet motsvarande de som finns i lagen och förordningen om skydd mot olyckor förs in i Sevesolagen och Sevesoförordningen. Detta skulle komma att innebära att samtliga Sevesoverksamheter får samma skyldighet att underrätta berörda myndigheter vid olyckor, samtidigt som dubbelreglering undviks. Detta alternativ bryter dock mot den nuvarande systematiken med en samlad reglering i lagen om skydd mot olyckor för alla anläggningar där verksamheten innebär en fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön.

Nuvarande system för anmälan av Sevesoolyckor, där samma information ska skickas till flera myndigheter, är onödigt administrativt betungande och komplicerat. Systemet riskerar även att leda till att verksamhetsutövare av förbiseende inte anmäler en anmälningspliktig olycka till samtliga myndigheter.

En lämplig ordning skulle istället kunna vara att verksamhetsutövaren endast behöver anmäla en olycka vid en Sevesoverksamhet till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som i sin tur delar informationen med berörda myndigheter. En sådan ordning skulle innebära såväl regelförenkling som besparing av resurser för verksamhetsutövare och myndigheter.

För att kunna gå vidare med denna fråga bör därför de berörda myndigheterna i ett särskilt uppdrag närmare analysera behoven av och de tekniska förutsättningarna för att skapa ett gemensamt anmälningsförfarande vid en Sevesoolycka.

¹⁰⁹ Enligt uppgifter tillgängliga hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är det för närvarande endast sju Sevesoverksamheter som inte är 2:4-verksamheter.

5 Finansiering av tillsyn och tillståndsprovning av Sevesoverksamheter

5.1 Gällande ordning

Arbete med tillsyn och tillståndsprovning av Sevesoverksamheter på högre kravnivå finansieras i dag genom anslag i regleringsbrev för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap¹. Ersättning för tillsyn betalas efter rekvisition ut till länsstyrelserna med 20 000 kr per verksamhet och år för verksamhet på den högre kravnivån enligt Sevesolagen. Ersättning för uppgifter i samband med tillståndsprovning av Sevesoverksamheter på den högre kravnivån, som sker hos länsstyrelsernas miljöprovningsdelegationer eller i mark- och miljödomstol, uppgår till 25 000 kr per provning. Ingen ersättning betalas ut för tillsyn och tillståndsprovning av verksamheter som omfattas av den lägre kravnivån enligt Sevesolagen.

Gällande system för finansiering omfattar inte någon ersättning till kommuner som efter överlåtelse skulle kunna utföra Sevesotillsyn. Det finns inte heller någon möjlighet att ta ut några avgifter för Sevesotillsyn från Sevesoverksamheterna.

År 2010 betalade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ut sammanlagt 4 300 000 kr för Sevesoärenden. Av beloppet avsåg 3 900 000 kr ersättning för tillsyn av Sevesoverksamheter och 400 000 kr avsåg ersättning för tillståndsprovning av Sevesoverksamheter. År 2011 uppgick motsvarande utbetalningar till 4 565 000 kr varav 4 040 000 kr avsåg ersättning för tillsyn och 525 000 kr avsåg tillståndsprovning.

Arbetsmiljöverkets Sevesotillsyn utförs enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om förebyggande av allvarliga kemikalieolyckor (AFS

¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – ramanslag inom utgiftsområde 6 – Försvar och samhällets krisberedskap.

2005:19) som meddelats med stöd av arbetsmiljölagen (1977:1160). Arbetsmiljöverket tar inte ut några avgifter för den tillsyn som de utför utan denna är helt skattefinansierad.

5.1.1 Avgifter för tillsyn och tillståndsprövning enligt miljöbalken

Regleringen av avgifter för tillsyn och tillståndsprövning enligt miljöbalken finns i 27 kap. miljöbalken. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken samt för prövning och tillsyn med anledning av EG-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde². Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om sådana avgifter när det gäller en kommunal myndighets verksamhet.

I förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken regleras de avgifter som ska betalas för mark- och miljödomstolars och statliga förvaltningsmyndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken och bestämmelser meddelade med stöd av miljöbalken samt för förvaltningsmyndigheters kostnader i övrigt som rör sådan prövning och tillsyn. Avgift ska inte betalas för sådan handläggning som föranletts av att ett beslut enligt miljöbalken eller bestämmelser meddelade med stöd av miljöbalken överklagas³.

Förordningens andra kapitel innehåller bestämmelser om avgifter för miljöfarlig verksamhet m.m. Avgift för prövning och tillsyn ska betalas av den som driver en verksamhet som är tillståndspliktig enligt avdelning 1 i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eller har ett sådant tillstånd som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken efter en frivillig ansökan om tillstånd eller efter ett föreläggande att ansöka om tillstånd. I de fall länsstyrelsen har ansvaret för tillsynen över verksamheten omfattar avgiften enligt förordningens andra kapitel även ersättning för länsstyrelsens tillsyn över att bestämmelserna i 14 kap. miljöbalken följs⁴.

² 27 kap. 1 § miljöbalken.

³ 1 kap. 1 § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

⁴ 2 kap. 1 § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Avgifter för provning och tillsyn ska betalas efter beslut av länsstyrelsen med de belopp som anges i förordningens bilaga⁵. Av bilagan framgår att avgifternas storlek varierar beroende på om det handlar om verksamheter som frivilligt sökt tillstånd, verksamheter som förelagts att söka tillstånd samt för tillståndspliktiga verksamheter. I förteckningen är de tillståndspliktiga verksamheterna indelade i verksamhetsgrupper där varje verksamhetsgrupp har en rubrik. Avgiftsbeloppen kan för de olika verksamheterna variera beroende av om det är länsstyrelsen eller annan som utövar tillsynen. Länsstyrelserna tar ut såväl fasta provningsavgifter som fasta tillsynsavgifter när det gäller miljöfarliga verksamheter. De avgifter som tas ut inbetalas på sedvanligt sätt till staten och kommer således inte de enskilda länsstyrelserna till del.

Länsstyrelsernas provnings- och tillsynsarbete enligt miljöbalken finansieras via förvaltningsanslaget. Det finns i dagsläget ingen närmare koppling mellan länsstyrelsernas bedömning av behovet av operativ tillsyn och de resurser som varje enskild länsstyrelse har till förfogande för tillsynen.

I Naturvårdsverkets redovisning till regeringen år 2012 konstaterade Naturvårdsverket bl.a. att systemet där länsstyrelsernas provnings- och tillsynsverksamhet finansieras genom förvaltningsanslaget medför olika förutsättningar för länsstyrelserna att bedriva tillsyn och att olika förutsättningar medför en icke likvärdig tillsyn över liknande verksamheter beroende på i vilket län de är lokaliserade. Naturvårdsverket anser därför att länsstyrelserna bör få disponera avgiftsintäkterna för operativ tillsyn enligt miljöbalken alternativt att avgiftsintäkterna i varje län återförs till respektive länsstyrelse genom öronmärkta anslag. Denna ordning skulle enligt Naturvårdsverket leda till ett flertal positiva effekter, t.ex. mer resurser till tillsyn, mer likartade förutsättningar att bedriva operativ tillsyn vid länsstyrelserna, avgiftshöjningar skulle resultera i större motprestation gentemot de som betalar avgifterna och återtagande av tillsyn från en kommun skulle generera pengar till länsstyrelsen som därmed får tillskott av resurser för att bedriva den tillsyn som återtagits⁶.

De avgifter som i dag tas ut enligt förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken har, när det gäller tillsyn

⁵ 2 kap. 2 § förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.

⁶ Naturvårdsverkets redovisning till regeringen enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen, *Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring*, april 2012, NV-01466-12.

och provning av miljöfarlig verksamhet, en kostnadstäckningsgrad på ca 60 procent⁷.

Naturvårdsverket hade under 2008–2010 i uppdrag att föreslå ändringar i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. Uppdragen innebar att Naturvårdsverket när det gäller miljöfarliga verksamheter skulle föreslå nya avgifter och en ny indelning av verksamheter i olika avgiftsnivåer. Föreslagna avgifter skulle så långt som möjligt motsvara de kostnader som provningen och tillsynen är förenad med. Dessutom skulle Naturvårdsverket föreslå ett avgiftssystem som innebar eller som kan revideras så att avgifterna över tiden motsvarar kostnaderna. Naturvårdsverket hade vidare i uppdrag att föreslå nya avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken vad avser vattenverksamheter. Syftet är att avgifterna så långt som möjligt ska motsvara de kostnader som provningen och tillsynen är förenad med. Därutöver hade Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå nödvändiga ändringar i de rapporteringssystem som finns avseende rapportering av kostnader och avgifter till Regeringskansliet för såväl miljöfarlig verksamhet som för vattenverksamhet. Syftet med det senare är att följa utvecklingen av kostnader och avgiftsintäkter för miljöfarlig verksamhet och för vattenverksamhet så att det är möjligt att kontinuerligt anpassa de totala avgiftsintäkterna och avgiftsnivåerna till rådande kostnader. Uppdragen redovisades under 2008–2010. Förslagen behandlas för närvarande i Regeringskansliet.

Sveriges Kommuner och Landsting har tagit fram underlag som stöd för kommunerna att beräkna taxor inom miljöbalkens område. Förslaget bygger på en risk- och erfarenhetsbedömning för miljö-tillsynen. En fast avgift används när tillsynsbehovet bedöms som stort och återkommande tillsyn sker samt där tillsynsbesök planeras för minst var tredje år. Tillsynsfrekvensen vid en fast årlig tillsynsavgift kan variera från år till år men ska motsvara den sammanlagda avgiften under en treårsperiod. I de fall tillsynen inte förväntas ske regelbundet tillämpas istället en timtaxa. Drygt en tredjedel av landets kommuner har beslutat att använda sig av Sveriges Kommuner och Landstings underlag för att beräkna taxa för miljöbalks-tillsyn.

⁷ Se SOU 2005:59, s. 195.

5.2 Utredningens överväganden och förslag beträffande Sevesotillsynsavgifter

Utredningens förslag: Samtliga Sevesoverksamheter ska betala en fast, årlig, Sevesotillsynsavgift.

Sevesotillsynsavgifterna ska som huvudregel fullt ut täcka de kostnader som Sevesotillsynen beräknas kosta, det vill säga, målsättningen är full kostnadstäckning.

Sevesotillsynsavgiften anpassas till verksamheternas bedömda risk, komplexitet och omfattning.

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet, med hänsyn till tillsynsbehovet eller annan särskild omständighet, sätta ned, efterskänka eller betala tillbaka hela eller delar av avgiften. Vidare bör länsstyrelsen vid särskilt allvarliga händelser få ta ut en extra avgift för Sevesotillsyn. De extra avgifterna får under ett kalenderår inte överstiga Sevesoverksamhetens fasta, årliga Sevesotillsynsavgift.

Länsstyrelserna bör få disponera Sevesotillsynsavgiftsintäkterna, alternativt bör avgiftsintäkterna i varje län återföras till respektive länsstyrelse genom öronmärkta anslag.

En ny bestämmelse, 18 a §, om avgifter för Sevesotillsynen, förs in i Sevesolagen.

Sevesotillsynsavgifterna regleras i en särskild avgiftsförordning.

För att bättre kunna följa upp länsstyrelsernas arbete med Sevesotillsyn ska länsstyrelserna årligen redovisa föregående kalenderårs avgiftsintäkter och samtliga kostnader för Sevesotillsynen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Vidare ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap årligen redovisa föregående kalenderårs samtliga kostnader för tillsynsvägledning. Länsstyrelsernas och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps uppgifter ska sammanställas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som ska göra en årlig uppföljning och redovisning till Regeringskansliet.

5.2.1 Inledande överväganden

Den ersättning för Sevesotillsyn som enligt dagens system betalas ut till länsstyrelserna via anslag har varit oförändrad sedan Sevesolagen trädde i kraft år 1999. Detta har lett till att länsstyrelsernas resurser för att utföra tillsynsverksamhet har minskat under årens lopp och ersättningen anses i dag på många håll som otillräcklig. Länsstyrelserna får dessutom ersättning från anslaget endast vid Sevesotillsyn av verksamheter på högre kravnivå. Det finns inte heller något samband mellan anslaget, antalet tillsynsbesök respektive hur mycket tid som används för tillsyn vid varje Sevesoverksamhet. Det nuvarande ersättningssystemet kan medföra en ojämn resursfördelning mellan de länsstyrelser som har tillsyn över många Sevesoverksamheter på högre kravnivå och de länsstyrelser som har tillsyn över många Sevesoverksamheter på lägre kravnivå. För de senare finns en risk för att de inte får tillräckligt med resurser för den Sevesotillsyn de utför. Flera länsstyrelser, även de som har tillsynsansvaret för många Sevesoverksamheter på högre kravnivå, har pekat på att det är ett problem med bristande resurser.

Enligt branschorganisationerna är deras medlemsföretag generellt sett negativt inställda till att betala ytterligare tillsynsavgifter med hänsyn till omfattningen av de tillsynsavgifter de redan betalar inom miljöområdet. Branschorganisationerna har även framfört viss kritik mot Sevesohandläggarnas kompetens när det gäller Sevesotillsynen. De har därför i detta sammanhang framhållit att en mer kompetent tillsyn skulle kunna motivera en Sevesotillsynsavgift eftersom företagen därigenom skulle kunna få ut mer av tillsynsbesöken. En annan synpunkt som framhållits vid eventuell avgiftsbeläggning av Sevesotillsynen är att det vid utformningen av bestämmelserna om avgifter är viktigt att beakta de mindre företagens situation samtidigt som de större verksamheterna inte ska behöva betala för de små. Vidare har det framförts att avgifterna för tillsyn inte bör vara timtaxor utan istället fasta taxor. Detta för att en tillsynsavgift inte ska variera beroende på hur lång tid en Sevesotillsyn tar. Branschen har även pekat på vikten av att beakta det internationella kostnadsläget när det gäller uttag av avgifter. Detta för att inte avhålla Sevesoverksamheter från att etablera sig i Sverige samt för att tillförsäkra konkurrensneutralitet.

Enligt vår uppfattning är det befogat att ifrågasätta om befintliga resurser för Sevesotillsyn är tillräckliga och används på ett för tillsynen optimalt sätt. Det förhållandet att endast tillsyn av verk-

samheter på högre kravnivå får finansiering kan dessutom ge en missvisande bild av tillsynsbehovet då det inte är självklart att mer tid och resurser används vid tillsyn av en verksamhet på högre kravnivå än då det handlar om en verksamhet på lägre kravnivå. Bristande resurser för att på ett tillfredställande sätt utföra Sevesotillsyn påverkar även myndigheternas förmåga att anställa och behålla personal med relevant kompetens. Vidare försvåras myndigheternas möjligheter att tillförsäkra att deras handläggare får nödvändig fortbildning samt att ansvariga handläggare kan avsätta den tid som krävs för att förbereda och utföra kompetent tillsyn.

5.2.2 Länsstyrelsernas Sevesotillsyn bör avgiftsbeläggas

I normalfallet bör offentlig tillsyn finansieras genom avgifter, men det kan också inom vissa områden vara mer lämpligt att låta tillsynen finansieras via skattemedel⁸. De fall då det ansetts mer lämpligt att låta tillsynen finansieras via skatter är exempelvis då objektansvarigas eller tillsynsorganens kostnader för att administrera ett avgiftsuttag bedöms som höga i relation till avgiften i övrigt.

Otillräcklig finansiering har framhållits av länsstyrelserna som en anledning till varför de i dagsläget inte kan utföra Sevesotillsyn av den kvalitet och omfattning som de och även branschen anser erfordras.

Frågan om att avgiftsbelägga Sevesotillsynen diskuterades redan vid införandet av Sevesolagen men ledde inte till att ett sådant system infördes. Behovet av att införa Sevesotillsynsavgifter har således varit uppe till diskussion sedan en lång tid tillbaka. När det gäller det nuvarande anslagsbaserade finansieringssystemet har det framkommit att det inte fungerar väl och inte alltid tillför tillsynsmyndigheterna de medel som behövs för verksamheten. En avgiftsbelagd Sevesotillsyn skulle kunna förbättra denna situation. En avgiftsbelagd Sevesotillsyn skulle även komma att ligga i linje med det rådande systemet med avgifter för tillsyn enligt miljöbalken och med principen att det är förorenaren som ska betala de kostnader som denne orsakar – Polluter Pays Principle.

Vi bedömer därför, mot bakgrund av de brister som framkommit i det nuvarande finansieringssystemet av Sevesotillsynen och konsekvenserna av dessa, att övervägande skäl talar för att Seveso-

⁸ Se bl.a. Finansutskottets betänkande 2009/10:FiU12 och regeringens skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

tillsynen bör avgiftsbeläggas. Utgångspunkten för en sådan avgiftsfinansiering bör vara att, precis som inom närliggande områden, den som orsakat kostnader vid en myndighet också ska betala för dem. En avgiftsbelagd Sevesotillsyn skulle även, för det fall erforderlig kostnadstäckning erhålls, kunna leda till en ökad kompetens och effektivitet hos utförarna av Sevesotillsynen.

Då även Sevesoverksamheter på lägre kravnivå kan vara väl så komplexa och då tillsynen av dessa kräver specifik kompetens hos den enskilde handläggaren motiverar detta att avgifter också tas ut för Sevesotillsyn av verksamheter på den lägre kravnivån. Det är därför vårt förslag att samtliga Sevesoverksamheter ska betala Sevesotillsynsavgifter. I dagsläget är det således 375 verksamheter som enligt vårt förslag kommer att omfattas av skyldigheten att betala en årlig avgift för Sevesotillsyn.

Länsstyrelserna bör få disponera avgiftsintäkterna

En övervägande del av de synpunkter som kommit utredningen till del rörande finansiering av Sevesotillsynen förespråkar att länsstyrelsernas avgiftsintäkter, om Sevesotillsynen avgiftsbeläggs, bör komma den debiterande myndigheten till del för att kunna öronmärkas för just denna slags tillsyn.

Då en Sevesoolycka skulle kunna medföra omfattande konsekvenser – både när det gäller fara för människoliv, miljön samt samhällsviktig verksamhet – är det extra viktigt att Sevesoverksamheter får regelbundet återkommande kompetent tillsyn, som ett led i att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Ett system som innebär att avgiftsintäkterna får behållas garanterar en koppling mellan tilldelade resurser och Sevesotillsynen i varje enskilt ärende. Det kan vidare antas öka ambitionsnivån, effektiviteten och kompetensen i tillsynsarbetet, något som på sikt leder till säkrare Sevesoverksamheter. Länsstyrelserna skulle genom resurserna även få mer likartade förutsättningar för att bedriva Sevesotillsyn. Det är vår uppfattning att en sådan ordning på sikt skulle komma att gynna såväl verksamhetsutövarna som det allmänna⁹.

⁹ Se prop. 2010/11:40 s. 38 ff. om när specialdestination av inkomster från belastande avgifter bör kunna komma i fråga. Bl.a. nämns att detta kan bli fallet då specialdestinationen motiveras av att den främjar möjligheterna till god effektivitet och service i verksamheten.

Denna uppfattning överensstämmer även med hur Naturvårdsverket ser på motsvarande fråga när det gäller länsstyrelsernas behov av att disponera avgiftsintäkterna för den operativa miljöbalkstillsynen. Naturvårdsverket har ansett att det enligt nuvarande ordning saknas en koppling mellan avgiftsintäkter och resurser för tillsyn. Om länsstyrelserna får möjlighet att disponera avgiftsintäkterna alternativt om avgifterna återförs till länsstyrelserna genom örönmärkta anslag har Naturvårdsverket redovisat att bl.a. följande positiva effekter skulle kunna uppnås:

- mer resurser till tillsyn,
- mer likartade förutsättningar att bedriva operativ tillsyn vid länsstyrelserna, och
- avgiftshöjningar skulle resultera i större motprestation gentemot de som betalar avgifterna¹⁰.

De positiva effekter som identifierats av Naturvårdsverket är enligt vår mening desamma när det gäller den föreslagna kopplingen mellan Sevesotillsynsavgifterna och resurserna för Sevesotillsynen.

Mot bakgrund av det ovan anförda är det vår uppfattning att de avgiftsintäkter som länsstyrelserna kommer att debitera för Sevesotillsyn bör få disponeras av respektive länsstyrelse så att dessa kan örönmärkas för Sevesotillsynsverksamheten, alternativt bör avgiftsintäkterna i varje län återföras till respektive länsstyrelse genom örönmärkta anslag.

5.2.3 Principer som bör ligga till grund för Sevesotillsynsavgifterna

Vi har kommit fram till vissa övergripande principer som bör vara styrande för avgifterna för Sevesotillsynen. Principerna grundar sig på de allmänna riktlinjer som finns när det gäller finansiering av offentlig tillsyn och på synpunkter från olika myndigheter och branschorganisationer¹¹.

¹⁰ Naturvårdsverkets redovisning till regeringen enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen, *Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring*, april 2012, ärendenr NV-01466-12.

¹¹ Se bl.a. Ekonomistyrningsverkets rapport *Finansiering av tillsyn – rapport till Tillsynsutredningen* (ESV 2004:16), regeringens skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* och Finansutskottets betänkande 2009/10:FiU12.

Sevesotillsynsavgiften ska vara förutsägbar

Ett system med fasta, årliga, tillsynsavgifter medför en större förutsägbarhet och säkerhet för de berörda verksamhetsutövarna och tillsynsmyndigheterna än ett system med timtaxor. Fasta tillsynsavgifter är även lättare att hantera än löpande timtaxor för de myndigheter som ska administrera och debitera tillsynsavgifterna. På så sätt kan fasta tillsynsavgifter bidra till en effektivare administration vid ansvariga myndigheter. Till skillnad från fasta avgifter riskerar timtaxor att kunna bli kontraproduktiva i verksamheternas och myndigheternas säkerhetsarbete. En användning av timtaxor kan nämligen föranleda att verksamhetsutövare undviker att ta upp frågor som annars skulle kunna vara relevanta att diskutera vid en tillsyn, eftersom avgiften blir högre ju längre tillsynen pågår. Timtaxor kan även medföra en snedfördelning av avgifterna då den slutliga tillsynskostnaden blir alltför beroende av den enskilde handläggarens ambitionsnivå och planering av Sevesotillsynen. Fasta avgifter överensstämmer även med länsstyrelsernas nuvarande system med fasta schabloniserade årsavgifter när det gäller miljöbalkstillsynen och med kommunernas system för miljötillsynsavgifter i de fall de tar ut fasta avgifter vid verksamheter där regelbundet återkommande tillsyn sker.

Sevesotillsynsavgiften måste stå i proportion till motprestationen

En skatt karakteriseras ofta som ett tvångsbidrag till det allmänna medan en avgift kan karakteriseras som en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna¹².

När avgifter beslutas måste gränsdragningen mellan skatt och avgifter beaktas. Gränsdragningen är av betydelse då riksdagen inte får delegera beslutanderätten angående skatter till regeringen eller myndigheter¹³. Däremot kan regeringen efter riksdagens bemyndigande meddela föreskrifter om offentligrättsliga avgifter¹⁴. Denna behörighet kan i sin tur överlåtas till förvaltningsmyndighet eller kommun¹⁵.

¹² Se prop. 1973:90, s. 140 och s. 213.

¹³ 8 kap. 3 och 7 §§ regeringsformen.

¹⁴ 8 kap. 9 § regeringsformen.

¹⁵ 8 kap. 11 § regeringsformen.

En avgift måste stå i rimlig proportion i förhållande till motprestationen, i detta fall ska avgiften stå i proportion till den Sevesotillsyn som ska utföras av länsstyrelsen.

Konkurrensneutrala avgifter

En nackdel med avgiftsfinansiering kan vara att avgifter kan medföra en hämmande effekt på affärsverksamheter genom att dessa innebär ökade kostnader för företagen. Höga avgifter i förhållande till företags ekonomiska storlek skulle även kunna hindra små och medelstora företag från att vilja etablera sig på marknaden.

Branschorganisationerna har i detta sammanhang framhållit att det är viktigt att beakta om Sevesoavgifter tas ut i andra länder och i sådant fall hur höga dessa avgifter är. Detta för att det inte ska bli ofördelaktigt för Sevesoverksamheter att etablera sig i Sverige.

Vi har tagit del av hur ett femtontal länder inom EU finansierar sin Sevesotillsyn och tillståndsprovning av Sevesoverksamheter. Den slutsats som kan dras av tillgängliga uppgifter är att det inom EU finns väldigt många olika system för att finansiera tillsyn och tillståndsprovning av Sevesoverksamheter. En del länder tar inte ut några Sevesoavgifter utan all verksamhet finansieras genom det allmänna skatteuttaget. Andra länder har särskilda Sevesoskatter medan vissa länder tar ut avgifter. En del länder har en kombination av nu nämnda system och avgifterna kan vara både fasta och rörliga tidsbaserade avgifter. Även storleken på avgifterna varierar i hög grad.

Vid en bedömning av hur konkurrensneutralitet bäst bör beaktas har vi kommit fram till att det troligtvis inte är tillsyns- och prövningsavgifternas storlek i sig som är avgörande för i vilket land en Sevesoverksamhet väljer att etablera sig. Att göra en relevant jämförelse med andra länder låter sig inte heller göras då eventuella skatte- och avgiftsuttag samt ländernas myndighetsstrukturer ser mycket olika ut.

Vi anser däremot att det är viktigt att avgifternas storlek, i rimlig omfattning, bestäms med beaktande av Sevesoverksamhetens omfattning, komplexitet och bedömda risk så att Sevesoverksamheter som verkar på den svenska marknaden i möjligaste mån ges likartade möjligheter att bedriva sin verksamhet.

5.2.4 Beräkning av Sevesotillsynsavgifterna

I arbetet med att ta fram underlag för Sevesotillsynsavgifterna måste de arbetsuppgifter och den tid som åtgår för respektive arbetsuppgift sammanställas och uppskattas. När det gäller tillsynsavgifter bör kravet på motprestation från länsstyrelsen, bl.a. i form av en med regelbundna intervall utförd Sevesotillsyn, beskrivas för att kunna motivera en tillsynsavgift och för att avgiften inte ska förväxlas med ett skatteuttag. De uppgifter som ska redovisas ska inkludera såväl direkta som indirekta kostnader. Med direkta kostnader avses bl.a. personalkostnader inklusive sociala avgifter, materielkostnader, resekostnader samt administrativa kostnader för avgiftsdebitering. Med indirekta kostnader avses Sevesotillsynens andel av de myndighetsgemensamma kostnaderna eller de s.k. overheadkostnaderna såsom kostnader för lokaler och utrustning, kapitalkostnader och administrativa kostnader för t.ex. registerföring och databehandling m.m. Dessa kostnader kan sedan tjäna som underlag för att beräkna vilka avgifter som kan tas ut av Sevesoverksamhetsutövarna.

Sevesotillsynsuppgifter som bör ligga till grund för avgiftsuttag

Sevesotillsynsmyndigheternas huvudsakliga uppgift är att kontrollera och försäkra sig om att gällande bestämmelser för Sevesoverksamheterna följs. Alla uppgifter och skyldigheter som är ålagda en tillsynsmyndighet är emellertid inte att bedöma som sådan tillsyn som kan ligga till grund för en avgift. Vi anser exempelvis att myndigheternas arbete med normgivning och att utfärda föreskrifter inte är att betrakta som tillsyn i den bemärkelsen att dessa uppgifter kan ligga till grund för att beräkna Sevesotillsynsavgifter. Följande arbetsuppgifter bör ingå i det underlag som kan ligga till grund för att beräkna Sevesotillsynsavgifternas storlek.

- Planering av Sevesotillsynen.
- Vissa administrativa uppgifter, exempelvis arbete med avgiftsdebitering.
- Granskning och analys av en Sevesoverksamhets säkerhetsrapport, anmälningar och annan relevant dokumentation.
- Genomförande av tillsynsbesök alternativt s.k. skrivbordstillsyn över samtliga Sevesoverksamheter på högre och lägre kravnivå.

- Händelsestyrd tillsyn i rimlig omfattning¹⁶.
- Arbete relaterat till återkoppling till Sevesoverksamheten efter avslutad Sevesotillsyn.
- Uppföljning av Sevesotillsynsbesöket och kontroll av om eventuella identifierade brister åtgärdats.
- Samordning av Sevesotillsynen med övriga inblandade aktörer.
- Sevesotillsynsvägledning anordnad av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Vad kostar Sevesotillsynen i dag och vad kan den förväntas kosta efter genomförandet av Seveso III?

Vi kommer i det följande att redovisa vad Sevesotillsynen beräknas kosta i dag och vad den kan förväntas kosta efter genomförandet av Seveso III direktivet i svensk rätt, det vill säga efter den 1 juni 2015. Redovisningen grundar sig på underlag som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tagit fram. För mer detaljerade uppgifter om hur nedan angivna kostnader har beräknats hänvisar vi till Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps rapport¹⁷.

2011 års kostnader för avgiftsgrundande Sevesotillsynsuppgifter

Vid en närmare granskning av antalet Sevesoverksamheter som under vart och ett av åren 2009–2011 fått ett Sevesotillsynsbesök ger det genomsnittliga resultatet att Sevesoverksamheter på den lägre kravnivån fått Sevesotillsynsbesök ungefär vart fjärde år och Sevesoverksamheter på den högre kravnivån har fått Sevesotillsynsbesök knappt vart annat år.

För att beräkna hur mycket tid som länsstyrelserna lagt ner på Sevesotillsynsarbete har länsstyrelserna redovisat uppgifter hämtade

¹⁶ Utöver den planerbara Sevesotillsynen uppkommer även s.k. händelsestyrd tillsyn. Kostnader hänförliga till händelsestyrd tillsyn går emellertid inte att förutsäga och uppskatta men bör till viss del anses kunna ingå i det underlag som ligger till grund för att beräkna Sevesotillsynsavgiften. Kostnader vid större, allvarliga händelser, exempelvis en större Seveso-olycka som medför särskilda tillsynsbehov, bör emellertid inte ingå i det underlag som ligger till grund för Sevesotillsynsavgifterna. Det bör i sådana fall istället finnas en möjlighet för tillsynsmyndigheten att i det enskilda ärendet göra tilläggsdebiteringar utöver den fasta årliga Sevesotillsynsavgiften (se avsnitt 5.2.5).

¹⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps rapport *Avgifter för tillsyn och tillståndsprövning av Sevesoverksamheter – Redovisning av regeringsuppdrag*, diariernr 2012-4325.

från deras tidsrapporteringssystem avseende Sevesotillsyn. Vidare har lönekostnader samt övriga verksamhetskostnader relaterat till Sevesotillsynsarbete tagits fram. Nu redovisade kostnader avser Sevesotillsyn av såväl Sevesoverksamheter på högre kravnivå som av Sevesoverksamheter på lägre kravnivå. En mindre del av den tid som länsstyrelserna tidsrapporterat som Sevesotillsyn avser även arbetsuppgifter som utförts i samband med tillståndsprovning av Sevesoverksamheterna. Då tillsynsarbete och arbete avseende frågor relaterade till tillståndsprovningen till viss del överlappar varandra har detta inte beaktats vid beräkningarna av kostnaderna för Sevesotillsynen. Detta då det även kan förekomma att kunskap från tillståndsprovningen kunnat användas som förberedelse för att till exempel bedöma hur man ska inrikta ett tillsynsbesök.

Mot bakgrund av de uppgifter som lämnats av länsstyrelserna har 2011 års avgiftsgrundande kostnader för länsstyrelsernas Sevesotillsyn beräknats till 5,6 miljoner kr. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps kostnader för avgiftsgrundande Sevesotillsynsvägledning har för år 2011 beräknats kosta 1,4 miljoner kr.

Beräknade kostnader för avgiftsgrundande Sevesotillsynsuppgifter efter genomförande av Seveso III direktivet i svensk rätt

Mot bakgrund av våra överväganden och förslag för att uppnå en kvalitetshöjning av Sevesotillsynen (se avsnitt 4.5) bör även en beräkning göras av vad Sevesotillsynskostnaderna kan komma att bli efter det att en sådan kvalitetshöjning skett och efter det att Seveso III direktivet genomförts i svensk rätt.

Seveso III direktivet reglerar bl.a. närmare och tydligare hur ofta Sevesotillsynsbesök ska ske, det vill säga tillsyn ska ske minst var tredje år för Sevesoverksamheter på den lägre kravnivån och tillsyn ska ske varje år för verksamheter på den högre kravnivån. Avsteg från detta kan göras i de fall den behöriga myndigheten har utarbetat ett tillsynsprogram grundat på en systematisk bedömning av faran för en allvarlig olyckshändelse vid de berörda verksamheterna¹⁸. Seveso III direktivets krav på tillsynsfrekvens kan således vara en bra riktlinje för vad som är en rimlig tillsynsfrekvens att utgå ifrån vid beräkning av framtida kostnader för Sevesotillsynen. Seveso III direktivet medför även bl.a. ökade krav på tillsynsplaner och tillsynsprogram samt ställer ökade samordningskrav på in-

¹⁸ Seveso III direktivet, artikel 20 p. 4.

blandade myndigheter. Seveso III direktivets genomförande i svensk rätt kommer således att påverka tillsynsmyndigheternas arbetsuppgifter och arbetsbörda i en inte helt obetydlig omfattning. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps arbete med Seveso-tillsynsvägledning förväntas därmed även behöva öka.

Då Seveso III direktivet ska vara genomfört i svensk rätt den 1 juni 2015 bör de Sevesotillsynsavgifter som vi nu föreslår beakta de ökade kraven på Sevesotillsynen och den ökade tillsynsfrekvensen som Seveso III direktivet föreskriver. Det går i nuläget inte att uppskatta i vilken omfattning det kommer att utarbetas tillsynsprogram som kan medföra att den tillsynsfrekvens som föreskrivs i Seveso III direktivet kan frångås vilket då skulle leda till att nu beräknad tillsynsfrekvens och därmed kostnaderna kommer att minska. Detta bör beaktas vid de uppföljningar som vi föreslår bör göras avseende kostnader och avgifter för Sevesotillsynen (se nedan).

Med beaktande av den av oss föreslagna kvalitetshöjningen av Sevesotillsynen samt de ytterligare krav som Seveso III direktivet ställer på Sevesotillsynen har beräknats att den totala avgiftsgrundande kostnaden för länsstyrelsernas Sevesotillsyn kommer att uppgå till 14,8 miljoner kr per år. Vidare har kostnaden för Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps avgiftsgrundande kostnad för tillsynsvägledning beräknats uppgå till 2,3 miljoner kr per år. Den totala, avgiftsgrundande kostnaden för länsstyrelsernas Sevesotillsyn och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps Sevesotillsynsvägledning beräknas således uppgå till 17,1 miljoner kr per år efter den 1 juni 2015. Vid full kostnadstäckning av Sevesotillsynen är det denna kostnad som på ett rättvist sätt ska fördelas ut över avgiftskollektivet, det vill säga de i dagsläget 375 Sevesoverksamheterna.

Fördelning av kostnaderna på Sevesoverksamheterna och avgifternas storlek

Det är rimligt att en Sevesoverksamhet som skulle kunna medföra stora konsekvenser vid en olycka föranleder en mer omfattande Sevesotillsyn och säkerhetsprovning. Dessa verksamheter bör därför betala en högre Sevesotillsynsavgift än sådana verksamheter som bedöms medföra mindre allvarliga konsekvenser vid en olycka.

Sevesotillsynsavgifterna bör därför differentieras på så sätt att de tar hänsyn till Sevesoverksamhetens omfattning, komplexitet och den bedömda risk som verksamheten kan anses innebära¹⁹.

Avgiftskollektivet består som nämnts tidigare av samtliga Sevesoverksamheter på både högre och lägre kravnivå. I förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydds bilaga (FMH-bilagan) listas alla de verksamhetstyper som kan bli aktuella att omfattas både av begreppet miljöfarlig verksamhet och av Sevesolagstiftningen. Vi har därför ansett att FMH-bilagan är en bra grund att utgå ifrån då vi vill dela in avgiftskollektivet närmare utifrån aspekterna komplexitet, omfattning och bedömda risk.

Bilden nedan visar antalet Sevesoverksamheter och deras fördelning enligt FMH-bilagan på A-, B-, C- och s.k. U-verksamhet, på lägre respektive högre kravnivå enligt Sevesoförordningens bilaga, i juni 2012.

Verksamhet enligt FMH-bilagan	Lägre kravnivå	Högre kravnivå
A	39	74
B	74	122
C	21	7
U	36	2

Aspekten risk

Vår bedömning är att Sevesotillsynsavgifterna bör differentieras utifrån olika kategorier av verksamheter och risker. Ett system där riskerna vid varje enskild verksamhet har betydelse för avgiftens storlek skulle inte bli tillräckligt rättssäkert och skulle medföra för stora administrativa kostnader.

När det gäller Sevesoverksamheter anser vi att en verksamhets risker tydligast kan definieras med hjälp av Sevesoförordningens indelning i två olika kravnivåer, den lägre kravnivån och den högre kravnivån, med olika tröskelvärden för olika kategorier av kemikalier och deras egenskaper. Sevesoförordningens bilaga som beskriver tröskelvärdena för den lägre kravnivån respektive för den högre kravnivån bygger på Seveso II direktivet. Sevesoförord-

¹⁹ Naturvårdsverket har i sin rapport *Redovisning av regeringsuppdrag – Avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken*, 716-523-08 Rt, på liknande sätt differentierat miljöbalkstillsynsavgifterna utifrån olika kategorier av verksamheter och risker.

ningens bilaga kommer att behöva arbetas om i och med att Seveso III direktivet ska genomföras i svensk rätt. En preliminär bedömning som gjorts av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är dock att antalet verksamheter som kommer att flyttas mellan kravnivåerna blir relativt begränsat. En översyn bör dock göras när det klart går att se hur många verksamheter som kommer att beröras av ändringarna i Sevesoförordningens bilaga till följd av Seveso III direktivet.

Aspekterna komplexitet och omfattning

Utöver aspekten risk bör även aspekterna komplexitet och omfattning vara styrande för hur Sevesotillsynsavgifterna kan tas ut. Det är vår bedömning att tillsynsbehovet ökar då riskerna återfinns i en stor och komplex verksamhet.

Eftersom vi anser att FMH-bilagan utgör ett bra underlag för att differentiera Sevesotillsynsavgifterna då den anger alla de verksamheter som skulle kunna komma att omfattas av Sevesotillsynsavgifter har vi utgått från denna. I FMH-bilagans avdelning 1 är verksamheterna indelade i A-, B- och C-verksamheter. Verksamheter som inte är listade benämns U-verksamheter. A- och B-verksamheterna är de som är tillståndspliktiga enligt avdelning 1 i FMH-bilagan. Urvalet av vilka verksamheter som har fått denna märkning baserar sig på många faktorer som exempelvis EU-rättsliga krav. A-verksamheterna ska tillståndsprövas av mark- och miljödomstol innan de får starta sin verksamhet medan övriga tillståndspliktiga verksamheter ska tillståndsprövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation.

De exakta kriterierna för vilka verksamheter som kategoriserats som A-verksamheter istället för B-verksamheter är många och av olika karaktär. Kriterier som ansetts viktiga för klassningen har varit att A-verksamheterna innebär relativt omfattande potentiell och faktisk miljöpåverkan och att de är relativt komplexa och omfattande verksamheter. B-verksamheterna har ansetts ha något mindre potentiell och faktisk miljöpåverkan, vara mindre komplexa och mindre omfattande. C-verksamheterna är endast anmälningspliktiga hos kommunen.

Med en användning av miljöbalkssystemets kriterier miljöpåverkan, komplexitet och omfattning på Sevesoverksamheterna är det egentligen bara bedömningarna relaterade till en verksamhets miljö-

påverkan som skiljer sig åt. Miljöpåverkan kan vara faktisk och kan exempelvis ge sig till känna i form av kontinuerliga utsläpp till luft och vatten eller som buller. Miljöpåverkan kan emellertid även vara potentiell och ge sig till känna i form av oplanerade utsläpp, brand och explosion, exempelvis på grund av oaktsamhet eller olyckor. På detta sätt är även denna faktor relevant för vår bedömning.

Sevesotillsynsavgifterna beräknas med hjälp av avgiftsfaktorer

De totala avgiftsgrundande kostnaderna för Sevesotillsyn och Sevesotillsynsvägledning som beräknats uppgå till 17,1 miljoner kr per år ska med beaktande av de ovan nämnda aspekterna risk, komplexitet och omfattning på ett rättvist och relevant sätt fördelas på de respektive Sevesoverksamhetskategorierna. För att fördela dessa har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tagit fram en modell med avgiftsfaktorer där faktorernas inbördes förhållanden kan ses som ett mått på avgiftsgrund²⁰. Denna modell har under utredningens gång diskuterats såväl inom utredningen som med länsstyrelserna och branschorganisationerna som har haft möjlighet att lämna synpunkter på faktorernas inbördes förhållanden.

Bilden nedan visar de föreslagna avgiftsfaktorerna för Sevesotillsynsavgifter baserade på verksamhetsbenämning enligt FMH-bilagan respektive Sevesoförordningens högre och lägre kravnivåer.

Verksamhet enligt FMH-bilagan	Avgiftsfaktor för lägre kravnivå	Avgiftsfaktor för högre kravnivå
A	4	12
B	3	9
C	2	6
U	2	6

Avgiftsfaktorerna ovan utvisar att en C- och en s.k. U-verksamhet bedöms kräva lika mycket arbete vad avser Sevesotillsyn. För en B-verksamhet har komplexiteten och omfattningen generellt sett ökat något. I detta sammanhang kan beaktas att det är i steget från en C-till en B-verksamhet som anmälningsplikten enligt miljöbalken över-

²⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps rapport *Avgifter för tillsyn och tillståndsprövning av Sevesoverksamheter – Redovisning av regeringsuppdrag*, diariernr 2012-4325.

går till tillståndsplikt och tillsynsansvaret som huvudregel flyttas från kommunen till länsstyrelsen. Steget från en C- och s.k. U-verksamhet till en B-verksamhet har generellt sett bedömts kräva en 50-procentig ökning av tillsynsmyndigheternas arbetsinsats. Samma resonemang har tillämpats när en verksamhet går från att vara en B-verksamhet till en A-verksamhet. Arbetsinsatsen i steget mellan den lägre och högre kravnivån har bedömts innebära en tre gånger så hög ökning.

För att komma fram till ett förslag till Sevesotillsynsavgift har samtliga Sevesoverksamheters avgiftsfaktorer adderats och därefter har en kostnad för varje respektive del räknats fram. Denna del har därefter multiplicerats med verksamhetskategorins avgiftsfaktor.

Tabellen nedan visar Sevesotillsynsavgifternas storlek för respektive verksamhetskategori vid användning av avgiftsfaktorerna.

Tabell 5.1 Avgiftsfaktor och årlig Sevesotillsynsavgift för respektive verksamhetskategori

Verksamhetskategori	Avgiftsfaktor	Årlig Sevesotillsynsavgift
A högre kravnivå	12	80 700 kr
A lägre kravnivå	4	26 900 kr
B högre kravnivå	9	60 500 kr
B lägre kravnivå	3	20 200 kr
C högre kravnivå	6	40 400 kr
C lägre kravnivå	2	13 500 kr
U högre kravnivå	6	40 400 kr
U lägre kravnivå	2	13 500 kr

5.2.5 Avgiftssystemet för Sevesotillsynen

Inledande synpunkter

Nu föreslagna Sevesotillsynsavgifter ska betalas av den som driver Sevesoverksamheten efter att länsstyrelsen fattat ett beslut om avgiftsskyldigheten och avgiftens storlek. Det är den som driver Sevesoverksamheten som ska lämna de uppgifter som behövs för att länsstyrelsen ska kunna bestämma avgiftens storlek.

Avgiftsskyldighet uppkommer från och med det kalenderår som följer efter det att ett beslut om tillstånd till verksamheten har meddelats, eller om verksamheten inte är tillståndspliktig, från det år som följer efter det att verksamheten har påbörjats. Avgiften ska

därefter betalas med helt avgiftsbelopp för varje påbörjat kalenderår. Sevesotillsynsavgift ska däremot inte betalas för handläggning som föranleds av att ett beslut enligt Sevesolagen eller bestämmelser meddelade med stöd av Sevesolagen överklagas. Avgift ska inte heller betalas för tillsyn som föranleds av klagomål som visar sig vara obefogat.

Sevesotillsynsavgifterna och formerna för uttaget av dessa bör regleras i en särskild förordning. I det följande ges en översiktlig beskrivning av innehållet i en sådan förordning.

Möjlighet till nedsättning eller att efterskänka Sevesotillsynsavgiften

Huvudregeln för betalningsskyldighet är att Sevesotillsynsavgifter ska betalas så länge som verksamheten bedrivs. Länsstyrelsen bör emellertid i det enskilda fallet, med hänsyn till tillsynsbehovet eller annan särskild omständighet, få sätta ned, efterskänka eller betala tillbaka hela eller delar av en avgift som har beslutats. En liknande möjlighet finns i 9 kap. 3 § förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.

Möjligheten att sätta ned eller efterskänka Sevesotillsynsavgiften är tänkt att kunna utnyttjas med särskild hänsyn tagen till verksamhetens omfattning, tillsynsbehovet, nedlagd handläggningstid eller andra omständigheter. Nedsättning skulle också kunna aktualiseras om tillsyn görs enligt miljöbalken och Sevesolagen på samma objekt vid ett och samma tillfälle och om kostnaderna då skulle komma att bli betydligt lägre jämfört med om miljöbalks- och Sevesotillsynen sker vid skilda tidpunkter. Andra exempel på fall då nedsättning skulle kunna ske är då en verksamhet avsevärt har dragit ner sin produktionsvolym eller om en verksamhet har lagts ner.

Möjlighet att göra tilläggsdebiteringar

Som vi redovisat i avsnitt 5.2.4 bör en händelsestyrd tillsyn i rimlig omfattning ingå i den ordinarie årliga schabloniserade Sevesotillsynsavgiften. Begreppet ”i rimlig omfattning” kan i detta fall inkludera uppföljande Sevesotillsynsbesök och annat merarbete utifrån rimliga avvikelser. Det bör emellertid finnas en möjlighet för länsstyrelsen att i det enskilda fallet, med hänsyn till tillsynsbehovet

och annan särskild omständighet, ta ut en extra avgift för Sevesotillsyn. Detta är främst motiverat av att en storskalig Sevesoolycka på kort tid kan orsaka stora och omfattande skador, vilket i sin tur kan komma att medföra omfattande tillsynsarbete med stora kostnader som följd.

Tilläggsdebitering bör alltså kunna göras om Sevesotillsynsarbete vid en Sevesoverksamhet skulle ta avsevärt mer tid i anspråk än vad som kan betraktas som normalt. Möjligheten att ta ut en extra avgift är däremot inte till för att utnyttjas i sådana fall då en tillsynshandläggare inser att Sevesotillsynen inte kommer att hinnas med inom ramarna för planerad och avsatt tid för aktuell Sevesotillsyn. Den fasta, årliga Sevesotillsynsavgiften är avsedd att omfatta exempelvis även inte i förväg planerade uppföljande Sevesotillsynsbesök. Möjligheten till tilläggsdebitering ska alltså utnyttjas restriktivt och är endast avsedd att tillämpas i undantagsfall.

Exempel på när tilläggsdebitering skulle kunna vara befogat är en större olycka som kräver ett flertal uppföljande Sevesotillsynsbesök. Ett annat exempel på när tilläggsdebitering skulle kunna komma i fråga är om en verksamhetsutövare på ett uppenbart sätt inte medverkar till att Sevesotillsynen kan utföras på ett ändamålsenligt sätt. Det vill säga om en verksamhetsutövare, trots föranmälan från tillsynsmyndigheterna som anger Sevesotillsynens inriktning, inte i tillräcklig omfattning medverkar och att bristerna i sin tur föranleder att den aktuella Sevesotillsynen måste göras om vid ett senare tillfälle.

Länsstyrelsen bör mot bakgrund av det ovan anförda, i det enskilda fallet, efter särskilt beslut, kunna ta ut en extra avgift per hel handläggningstimme. En timtaxa om 800 kronor/timme anser vi vara rimlig att använda som schablon för tilläggsavgiften. Motsvarande storlek på timtaxan används sedan länge i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken för tillsyn av vattenverksamhet.

Tilläggsdebiteringen får endast ske baserat på motiverade extrakostnader hos myndigheten efter särskilt beslut. Tilläggsavgiften bör vara maximerad till ett högsta belopp som en verksamhet kan drabbas av. Detta då tillsynskostnaderna vid en större Sevesoolycka kan förväntas bli av väsentlig storlek. Vidare skulle avgifterna riskera att kraftigt variera beroende på enskilda handläggares ambitionsnivå och nedlagda arbetstid i ett enskilt ärende. Även myndigheternas administrativa uppgifter i samband med tilläggsdebiteringar och andelen överklagade ärenden skulle troligtvis öka om det skulle

saknas ett tak för tilläggsdebiteringar. Principen om full kostnads-täckning bör således kunna frångås i dessa extraordinära fall. Vi föreslår att de extra avgifterna under ett och samma kalenderår inte får överstiga verksamhetens fasta, årliga Sevesotillsynsavgift. Det vill säga en Sevesoverksamhet kan under ett och samma kalenderår som högst riskera att betala den dubbla, fasta, årliga Sevesotillsynsavgiften.

Möjlighet att överklaga Sevesotillsynsavgifterna

Länsstyrelsens beslut om Sevesotillsynsavgifter ska gå att överklaga. Om länsstyrelsen så beslutar bör emellertid dess beslut om Sevesotillsynsavgift gälla omedelbart även om det överklagas.

Om en avgift satts ned efter överklagande, ska ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) betalas för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag avgiften återbetalas.

Behov av ett förbättrat uppföljningssystem

För att bättre kunna följa upp länsstyrelsernas arbete med Sevesotillsyn och kostnaderna hänförliga till denna föreslår vi att länsstyrelsen årligen ska redovisa föregående kalenderårs avgiftsintäkter och samtliga kostnader för Sevesotillsynen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Naturvårdsverket har föreslagit ett liknande förfaringssätt i sin rapport angående avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken²¹.

Vidare föreslår vi att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap årligen ska redovisa föregående kalenderårs samtliga kostnader för tillsynsvägledning. Såväl länsstyrelsernas som Myndigheten för samhällsskydds redovisningar ska sammanställas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som ska göra en årlig uppföljning. Uppföljningens resultat, samt eventuella förslag med anledning av resultatet, ska årligen redovisas till Regeringskansliet.

Denna redovisning möjliggör bl.a. bättre uppföljning av Sevesotillsynen, i vilken omfattning Sevesotillsynen bedrivs samt om de till respektive länsstyrelse tilldelade resurserna är väl avvägda. Motsvarande gäller för uppföljningen av Myndigheten för samhälls-

²¹ Redovisning av regeringsuppdrag – Avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken, 2010-09-09, dnr 526-197.

skydd och beredskaps tillsynsvägledning. Redovisningen kan även tjäna som underlag vid framtida översyner av Sevesotillsynsavgifterna.

5.3 Utredningens överväganden och förslag beträffande avgifter för tillståndsprovning av Sevesoverksamheter

5.3.1 En framtida avgift för de merkostnader som uppkommer vid tillståndsprovning av Sevesoverksamheter

Utredningens förslag: En avgift för de merkostnader som uppkommer vid tillståndsprovning av Sevesoverksamheter bör övervägas vid kommande revideringar av förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.

För att kunna göra säkrare bedömningar av hur mycket merkostnader som tillståndsprovning av Sevesoverksamheter medför jämfört med tillståndsprovning av annan miljöfarlig verksamhet bör de myndigheter vid vilka särskilda Sevesoprövningskostnader uppkommer utveckla ett system för löpande redovisning av arbetet med och kostnader för tillståndsprovning av Sevesoverksamheter. Ett alternativ till detta skulle kunna vara att berörda myndigheter ges ett särskilt regeringsuppdrag, att för en begränsad tid, redovisa hur mycket merarbete och merkostnader tillståndsprovning av Sevesoverksamheter medför jämfört med tillståndsprovning av annan miljöfarlig verksamhet. Dessa uppgifter kan sedan ligga till grund för att beräkna särskilda Sevesotillståndsprövningsavgifter.

Som redogjorts för i kap. 3 tillståndsprövas tillståndspliktiga Sevesoverksamheter enligt miljöbalkens bestämmelser. Det finns således inget separat tillståndsprövningsförfarande för Sevesoverksamheter utan den integrerade miljö- och säkerhetsprövningen av Sevesoverksamheterna sker enligt miljöbalkens bestämmelser.

Flertalet tillståndspliktiga Sevesoverksamheter betalar i dag avgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. De som i dagsläget inte omfattas av dessa avgifter är tiotalet tillståndspliktiga C- och s.k. U-verksamheter på den högre kravnivån. Vidare finansieras tillståndsprovning av Seveso-

verksamhet på den högre kravnivån delvis av samma anslag som tillsyn av Sevesoverksamheter på högre kravnivå (se avsnitt 5.1).

Av vad som har framkommit krävs det visst merarbete vid tillståndsprovning av en Sevesoverksamhet jämfört med tillståndsprovning av annan miljöfarlig verksamhet (se nedan). Det är mark- och miljödomstolarna, länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer samt de s.k. remissmyndigheterna som berörs av detta merarbete.

I dag sker en anslagsfinansiering genom utbetalning av medel via Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vid tillståndsprovning av Sevesoverksamheter på högre kravnivå. Vi anser att detta system inte är det mest ändamålsenliga sättet för att finansiera de merkostnader tillståndsprovning av Sevesoverksamheter medför. Det nuvarande systemet med anslag är inte heller i linje med hur avgifterna utformats för tillståndsprovning av övriga miljöfarliga verksamheter, där inget särskilt anslag utgår, och inte heller med principen att det är förorenaren som ska betala de kostnader som dennes verksamhet orsakar – Polluter Pays Principle. Det anslagsbaserade systemet för finansiering av merkostnader vid tillståndsprovningen bör istället ersättas med ett avgiftsuttag.

För att kunna få fram uppgifter om vad en Sevesotillståndsprovning kostar har vi, på motsvarande sätt som för Sevesotillsynen, försökt att identifiera och beräkna de merkostnader som uppkommer vid tillståndsprovning av Sevesoverksamheter. Avsikten är att med stöd av dessa identifierade merkostnader kunna beräkna en särskild Sevesotillståndsprövningsavgift som företrädesvis skulle kunna tas ut i samband med den avgift som merparten av de tillståndspliktiga Sevesoverksamheterna redan betalar enligt förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.

Extra arbete relaterat till säkerhetsaspekter uppkommer i samband med tillståndsprovning av en Sevesoverksamhet

Eftersom tillståndsprovningen för Sevesoverksamheter sker inom miljöbalkssystemet har vi valt att tillämpa samma principer som används inom miljöbalkssystemet för att avgöra vilka kostnader som bör vara avgiftsgrundande.

Inom miljöbalkens avgiftssystem räknas enbart kostnaderna för provning i första instans in i avgiftsunderlaget. Skälet till detta har ansetts vara att det är en medborgerlig rättighet att få sin sak prövad i högre instans varför det inte är lämpligt att avgiftsbelägga en

överprovning. Denna kostnad får istället bekostas via skattesystemet. Länsstyrelsens och centrala myndigheters kostnader vid tillståndsprovning i mark- och miljödomstol samt vid länsstyrelsernas miljöprovningsdelegationer räknas således som avgiftsgrundande. Vidare beaktas de centrala remissmyndigheternas kostnader²².

Även om säkerhetsaspekter ska ingå i den ordinarie tillståndsprovningen enligt miljöbalken, också för sådana verksamheter som inte är Sevesoverksamheter, medför tillståndsprovning av Sevesoverksamheter ett merarbete. Detta beror bl.a. på att tillståndspliktiga Sevesoverksamheter på högre kravnivå som underlag till sin tillståndsansökan även ska skicka in en säkerhetsrapport²³. Det tillkommande arbetet innebär mer än att bara granska och bedöma den information som ingår i säkerhetsrapporten. De risker som är hänförliga till en Sevesoverksamhet och som kan utgöra miljöpåverkan ska behandlas vid samrådet och ska beskrivas i miljökonsekvensbeskrivningen. Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning som berör en Sevesoverksamhet är också att identifiera och bedöma faktorer i verksamhetens omgivning som kan påverka säkerheten hos denna. Länsstyrelsen ska enligt miljöbalken under samrådet verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprovningen. Länsstyrelsen behöver därför ofta vara aktiv i samrådsfasen för att Sevesoverksamhetens riskanalys som ska ligga till grund för miljökonsekvensbeskrivningen ska bli relevant. Om en Sevesoverksamhet anses kunna medföra en betydande miljöpåverkan kan kretsen av remissmyndigheter öka, vilket i sig medför merarbete för inblandade myndigheter. Säkerhetsfrågorna måste sedan hållas i fokus genom hela provningsförfarandet och dessa måste man också ta hänsyn till vid villkorsformuleringarna då även de särskilda säkerhetsfrågorna ska beaktas.

Osäkert underlag leder till att det inte går att beräkna merkostnaderna för tillståndsprovning av Sevesoverksamheter

Det extra arbete som läggs ner vid tillståndsprovning av Sevesoverksamheter uppkommer i samband med den övriga granskningen och tillståndsprovningen av verksamheten då det är en integrerad

²² Enligt miljöbalken är Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap remissmyndigheter.

²³ 9 § Sevesoförordningen anger vad som ska ingå i säkerhetsrapporten.

miljö- och säkerhetsprovning. Med de tids- och återrapporterings-system som används i dag har det emellertid inte gått att få fram hur stor del av arbetet som läggs ner vid tillståndsprovning av en Sevesoverksamhet och som särskilt avser Sevesorelaterade frågor. Det har därför inte varit möjligt att särskilja de kostnader som denna särskilda "Sevesogranskning" innebär.

Dessutom måste beaktas vad som redan i dag ingår i avgiften enligt förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken när det gäller kostnader för tillståndsprovning av Sevesoverksamheter. I annat fall skulle en Sevesoverksamhetsutövare riskera att till viss del få betala för samma kostnader två gånger.

Underlaget för de avgifter som tas ut enligt förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken har kartlagts och beskrivits i rapporter av Naturvårdsverket år 2008 och år 2010. Dessa rapporter behandlas för närvarande i Regeringskansliet. Naturvårdsverkets kartläggning har visat att kostnaderna för den särskilda Sevesodelen vid tillståndsprovningen delvis täcks in av dagens avgifter enligt ovan nämnd förordning. Hur stor del som redan är beaktad i avgiften har dock inte gått att beräkna²⁴. Där- emot finns inte något som tyder på att den del av avgiften som tas ut för merkostnader motsvarar de verkliga merkostnaderna.

I det förslag till ändrade avgifter för miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter som Naturvårdsverket har tagit fram finns även ett förslag om nya regler för domstolar, centrala myndigheter och länsstyrelser att närmare redovisa vilka kostnader man har vid tillståndsprovning av bl.a. miljöfarlig verksamhet. Detta förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet. Vi anser att de merkostnader som uppstår vid tillståndsprovning av Sevesoverksamheter ska redovisas särskilt och att denna redovisningsskyldighet lämpligast regleras i de bestämmelser som nu är föremål för granskning i Regeringskansliet. Vi har i kontakter med Regeringskansliet lämnat denna synpunkt samt föreslagit hur sådana bestämmelser om löpande återredovisning skulle kunna formuleras. Ett alternativ till detta skulle kunna vara att berörda myndigheter ges ett särskilt rege- ringsuppdrag, att för en begränsad tid, redovisa hur mycket mer- arbete och merkostnader tillståndsprovning av Sevesoverksamheter medför jämfört med tillståndsprovning av annan miljöfarlig verk- samhet.

²⁴ Som redovisats tidigare har de avgifter som tas ut av miljöfarliga verksamheter enligt för- ordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken för närvarande en kostnadstäckningsgrad på ca 60 procent.

Mot bakgrund av att det i dagsläget inte går att beräkna merkostnaderna för tillståndsprovning av Sevesoverksamheter föreslår vi inte någon särskild Sevesotillståndsprovningavgift. En sådan avgift bör anstå till dess att det finns ett bättre tids- och återrapporteringssystem där det går att utläsa hur mycket arbete med en tillståndsprovning av en Sevesoverksamhet som är särskilt Sevesorelaterat. Dessa uppgifter skulle då kunna ligga till grund för att beräkna tillståndsprovningavgifterna så att de fullt ut beaktar de merkostnader som det innebär vid en tillståndsprovning av Sevesoverksamheter. Dessa extra kostnader skulle lämpligast påföras Sevesoverksamheterna i det redan nu gällande avgiftssystemet på miljöbalkens område, nämligen i förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.

Den del av anslaget som för närvarande betalas ut av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vid tillståndsprovning av Sevesoverksamheter på högre kravnivå bör tills vidare ska finnas kvar. Det skulle annars kunna befaras att den särskilda Sevesodelen av tillståndsprovningen blir underfinansierad.

Avgiftsfaktorer för att beräkna särskilda Sevesoprövningsavgifter

När merkostnader hänförliga till den särskilda Sevesodelen av tillståndsprovningen kan identifieras är det vår bedömning att dessa merkostnader ska belasta Sevesoverksamhetsutövaren. Det särskilda anslaget som utbetalas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap skulle därmed kunna tas bort.

En avgift utöver den ordinarie avgiften som Sevesoverksamhetsutövarna redan betalar i dag enligt förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken skulle kunna vara en enhetsavgift. Sevesoprövningsavgiften skulle då avse det merarbete i provningen som det innebär att bevaka att säkerhetsfrågorna i lämplig omfattning kommer med vid samrådet och i miljökonsekvensbeskrivningen, att följa säkerhetsfrågorna genom provningen, att granska och bedöma innehållet i en säkerhetsrapport, m.m. Det är dock stor skillnad på omfattningen av dessa arbetsuppgifter om det gäller att tillståndspröva en stor och komplex Sevesoverksamhet eller om det är en mindre komplicerad verksamhet. Arbetet med säkerhetsfrågorna ökar av naturliga skäl om det är en Sevesoverksamhet som hanterar stora mängder farliga ämnen. Även när det

gäller tillståndsprovningen finns således en relation mellan hur mycket merarbete provningen av en Sevesoverksamhet innebär och om det är en Sevesoverksamhet på den högre eller lägre kravnivån. Av detta resonemang följer att det skulle vara rimligt att använda samma avgiftsfaktorer som vi har föreslagit när det gäller Seveso-tillsynsavgifterna för att ta hänsyn till respektive Sevesoverksamhetskategoriens bedömda risk, komplexitet och omfattning (se avsnitt 5.2.4). I detta sammanhang ska dock C- och de s.k. U-verksamheterna på den lägre kravnivån undantas eftersom de inte är tillståndspliktiga.

Bilden nedan visar de föreslagna avgiftsfaktorerna för att beräkna särskilda Sevesoprövningsavgifter.

Verksamhet enligt FMH-bilagan	Avgiftsfaktor för lägre kravnivå	Avgiftsfaktor för högre kravnivå
A	4	12
B	3	9
C	0	6
U	0	6

5.3.2 Tillståndspliktiga C- och s.k. U-verksamheter ska betala avgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken

Utredningens förslag: De tillståndspliktiga Sevesoverksamheterna som för närvarande inte betalar någon avgift enligt förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken, det vill säga C- och s.k. U-verksamheter på högre kravnivå, ska betala miljöbalkstillsyns- och provningsavgifter enligt nu nämnd förordning. Vi föreslår därför en ändring i förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken som innebär att även C- och de s.k. U-verksamheterna på högre kravnivå blir avgiftsskyldiga.

Mot bakgrund av att vi bedömer att det totala Sevesoverksamheter som i dagsläget inte betalar några avgifter enligt förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken, det vill säga C- och de s.k. U-verksamheterna på högre kravnivå, alltjämt ska tillståndsprövas enligt miljöbalkens bestämmelser (se avsnitt 3.3)

finns det anledning att föreslå att även dessa verksamheter ska betala en sådan avgift. Detta är alltså samma avgift som övriga tillståndspliktiga Sevesoverksamheter betalar i dag.

Vi föreslår därför en författningsändring i 2 kap. 1 § förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken som innebär att hänvisningen till FMH-bilagans avdelning 1 tas bort och att hänvisning istället endast görs till FMH-bilagan. Denna ändring innebär att såväl verksamheter i FMH-bilagans avdelning 1 som verksamheter i FMH-bilagans avdelning 4 ska betala avgifter för provning och tillsyn enligt förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.

Vid bedömningen av hur stor avgift C- och de s.k. U-verksamheterna på högre kravnivå ska betala måste både kostnader hänförliga till miljöbalkstillsynen och kostnader hänförliga till tillståndsprovningen beaktas. De C- och s.k. U-verksamheter som i dag betalar avgifter enligt förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken gör detta utifrån att de har frivilliga tillstånd. Dessa avgifter har inte ansetts utgöra ett relevant jämförelseunderlag då dessa avgifter är mycket låga. Jämförelse har istället gjorts med B-verksamheternas avgifter enligt samma förordning. Nuvarande avgifter för B-Sevesoverksamheter på lägre och högre kravnivå är mellan 10 300 kr och 120 000 kr, med ett medelvärde på 40 000 kr respektive ett medianvärde på 27 600 kr. Mot bakgrund av dessa värden har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i sin rapport bedömt en lämplig årlig avgift för C- och de s.k. U-verksamheterna på högre kravnivå till 20 000 kr²⁵. Denna avgift har då samma kostnadstäckningsgrad som övriga miljöfarliga verksamheter som betalar avgift, det vill säga en 60-procentig kostnadstäckningsgrad. Denna avgift anses också i samma utsträckning som avgiften övriga verksamheter betalar inkludera en viss andel av det särskilda Sevesorelaterade arbetet som läggs ned vid tillståndsprovningen.

För det fall miljöbalkstillsynen är överlåten från länsstyrelsen till kommunen har en lämplig avgift istället uppskattats till 8 000 kr. Verksamheterna kommer i sådana fall att betala miljöbalkstillsynsavgift enligt kommunens taxa.

Mot bakgrund av de svårigheter som redovisats ovan att fullt ut utreda hur stor del av avgiften som avser själva Sevesoprövningsdelen samt då det för närvarande i Regeringskansliet pågår en om-

²⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps rapport *Avgifter för tillsyn och tillståndsprovning av Sevesoverksamheter – Redovisning av regeringsuppdrag*, diarienumr. 2012-4325.

fattande översyn av avgifterna enligt förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken, bland annat med målsättningen att uppnå högre kostnadstäckningsgrad, anser vi att vi i nuläget inte bör föreslå storleken på själva avgiften. Förslaget om en årlig avgift om 20 000 kr kan emellertid tjäna som underlag vid framtida beräkningar av avgifternas storlek.

6 Ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag

6.1 Inledning

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslaget innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska även dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar för staten, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå en finansiering.

Om betänkandet innehåller förslag till nya och ändrade regler ska konsekvenserna anges på ett sätt som överensstämmer med bestämmelserna i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Vi ska, enligt kommittédirektivet, vid utformningen av våra förslag särskilt beakta de administrativa konsekvenserna och utforma förslagen så att kostnaden för myndigheternas och företagens administration hålls så låg som möjligt. Vidare ska vi i våra redogörelser, analyser och förslag beakta proportionalitetsprincipen beträffande inskränkning av kommunal självstyrelse i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen. Vi ska även redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser som förordningarna och de föreslagna författningsbestämmelserna medför, såväl för näringslivet som för det allmänna, samt ska förslagets kostnadseffekter för små respektive stora företag beskrivas. Slutligen ska vi, om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, föreslå hur dessa ska finansieras.

6.2 Övergripande konsekvenser av utredningens förslag

Om en Sevesoolycka inträffar kan det innebära olika slags konsekvenser av olika omfattning för såväl Sevesoverksamheten som för omgivningen och för människors liv och hälsa. En Sevesoolycka kan även leda till allvarliga konsekvenser för miljön i form av miljöskador, utsläpp av farliga ämnen och skador på naturmiljön. En Sevesoolycka kan således även innebära samhällsekonomiska konsekvenser i form av ökade kostnader för staten.

Vårt övergripande uppdrag är att lämna förslag till hur en mer effektiv och enhetlig Sevesotillsyn kan uppnås, att se över vissa tillståndsfrågor samt att föreslå hur Sevesotillsynen framöver ska finansieras. Vissa av våra författningsförslag innebär även ett förtydligt regelverk för Sevesotillsynen, vilket förväntas leda till en mer likartad och rättssäker Sevesotillsyn.

Införande av Sevesotillsynsavgifter som beaktar myndigheternas kostnader för att kunna utföra det av utredningen bedömda behovet av kvalitetshöjning av Sevesotillsynen och som även beaktar de krav som ställs i Seveso III direktivet innebär en möjlighet för staten att finansiera Sevesotillsynen. I och med en avgiftsbelagd Sevesotillsyn genomförs även i Sevesolagstiftningen den internationellt vedertagna Polluter Pays Principle. Denna princip tillämpas redan inom svensk miljölagstiftning och innebär att det är förorenaren som ska betala de kostnader som denne orsakar. Vårt förslag om Sevesotillsynsavgifter innebär att staten kommer att tillföras ca 17 miljoner kr per år i avgiftsintäkter.

Om syftena med utredningens förslag uppnås kommer såväl de myndigheter som utför Sevesotillsynen vid Sevesoverksamheterna som Sevesoverksamhetsutövarna att gynnas då en effektivare och mer enhetlig Sevesotillsyn medför administrativa fördelar och vinster. En väl fungerande organisation för Sevesotillsynen, med för ändamålet kompetenta handläggare, kan även på sikt leda till säkrare Sevesoverksamheter. Vidare gynnar en väl samordnad och effektiv organisation av Sevesotillsynen verksamhetsutövarna bl.a. i form av att kontakterna med de olika tillsynsmyndigheterna förenklas. En samordnad Sevesotillsyn innebär, särskilt för de mindre verksamheterna, en lättad av de administrativa krav som är ålagda verksamhetsutövarna.

Sammantaget innebär våra förslag en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Våra förslag påverkar inte den kommunala självstyrelseförmågan. Inte heller har förslagen betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

6.3 Förslag och konsekvenser

6.3.1 Förslaget att Sevesotillsynen måste koncentreras till färre länsstyrelser och att möjligheten för länsstyrelsen att överlåta Sevesotillsynen till kommun tas bort

Vi bedömer att den operativa Sevesotillsynen enligt Sevesolagen alltjämt ska utföras av länsstyrelsen. Vi har även föreslagit att ansvaret för Sevesotillsynen måste koncentreras till färre länsstyrelser än i dag och att möjligheten för länsstyrelsen att överlåta Sevesotillsynen till kommun tas bort (se avsnitt 4.5.1 och 4.5.2).

Vi anser att det förslag till framtida länsstyrelseorganisation som Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (Fi 2009:07) lämnat i sitt betänkande *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform* (SOU 2012:81), när det gäller formerna för en framtida länsstyrelseorganisation, är ändamålsenligt vid bedömningen av vilka länsstyrelser som bör ansvara för Sevesotillsynen. Deras förslag, som innebär att antalet länsstyrelser blir elva stycken, vardera med en miljöprövningsdelegation, skulle leda till de effektivitets-, kompetens- och resursvinster som vi anser behövs för Sevesotillsynen. Samma länsstyrelse som ansvarar för tillståndsprövningen av flertalet tillståndspliktiga Sevesoverksamheter skulle då även bli ansvarig Sevesotillsynsmyndighet. En sådan här koncentration av Sevesotillsynsansvaret skulle innebära att varje länsstyrelse får tillsynsansvar för fler Sevesoverksamheter än i dag (se tabell 2.1 i avsnitt 2.4 som visar fördelningen av antalet Sevesoverksamheter i de olika länen i dag samt tabell 4.2 i avsnitt 4.5.1 som utvisar hur Sevesotillsynsansvaret skulle komma att fördelas på respektive länsstyrelse om Utredningen om den statliga regionala förvaltningens förslag till länsstyrelseorganisation genomförs). Denna koncentration ger förutsättningar för ökade möjligheter att arbeta upp kompetens, erfarenhet och rutin. Med ökad möjlighet till specialisering hos Sevesohandläggarna blir Sevesotillsynen effektivare, mer rättssäker och mer likartad över landet. Med ett mindre antal länsstyrelser

underlättas även möjligheterna till samordning av Sevesotillsynen mellan länsstyrelserna och Arbetsmiljöverket.

Då Sevesotillsynen i dagsläget inte är överlåten från någon länsstyrelse till kommun påverkas varken kommuner eller Sevesoverksamheter av vårt förslag om borttagen överlåtelsemöjlighet av Sevesotillsynen. Länsstyrelsens möjligheter att, i de fall det anses lämpligt, överlåta miljöbalkstillsynen beträffande Sevesoverksamheter till kommun påverkas inte av våra förslag. Inte heller påverkas de kommunala räddningstjänsternas tillsynsuppgifter av våra förslag. Länsstyrelserna behöver inte heller, med anledning av våra förslag, ompröva sina tidigare fattade beslut att överlåta tillsynen enligt miljöbalken till kommun. Förslaget i denna del innebär således endast författningsändringar.

6.3.2 Förslaget att länsstyrelsernas Sevesotillsyn ska avgiftsbeläggas

Vi föreslår att länsstyrelsernas Sevesotillsyn beträffande samtliga Sevesoverksamheter ska avgiftsbeläggas (se avsnitt 5.2).

Sevesotillsyn av verksamheter på högre kravnivå finansieras i dag över anslag 2:7 (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – ramanslag inom utgiftsområde 6). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap betalar efter rekvisition ut medel till länsstyrelser som utför Sevesotillsyn av verksamheter på högre kravnivå. År 2011 betalades 4 040 000 kr ut via anslaget för uppgifter avseende Sevesotillsyn.

En konsekvens av att Sevesotillsynen avgiftsbeläggs blir att anslaget kan tas bort. Om anslaget tas bort innebär detta således en besparing för staten med ett belopp motsvarande anslagets storlek.

Förslaget att Sevesotillsynsavgifter ska införas innebär att samtliga Sevesoverksamheter, i dagsläget 375 stycken, ska betala en fast, årlig Sevesotillsynsavgift. Avgiften ska som huvudregel fullt ut täcka de kostnader som Sevesotillsynen beräknas kosta, det vill säga målsättningen är full kostnadstäckning.

Sevesotillsynsavgifternas storlek har anpassats till Sevesoverksamheternas bedömda risk, komplexitet och omfattning. Detta för att försäkra att Sevesoverksamheter som verkar på den svenska marknaden i möjligaste mån ges likartade möjligheter att bedriva sin verksamhet.

Den avgiftsgrundande kostnaden för länsstyrelsernas Sevesotillsyn och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps tillsynsvägledning har beräknats kosta 17,1 miljoner per år efter det att Seveso III direktivet genomförts i svensk rätt, det vill säga efter den 1 juni 2015. Av beloppet avser 14,8 miljoner kr kostnader för länsstyrelserna Sevesotillsyn och 2,3 miljoner kr avser Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps Sevesotillsynsvägledning. Vid ett avgiftsuttag med full kostnadstäckning innebär således vårt förslag ökade avgiftsintäkter till staten med ca 17 miljoner kr per år.

Av tabellen nedan framgår hur stora Sevesotillsynsavgifterna enligt vårt förslag blir för respektive Sevesoverksamhetskategori samt den totala årliga avgiftsintäkten.

Tabell 6.1 Årlig Sevesotillsynsavgift för respektive verksamhetskategori

Verksamhetskategori	Antal verksamheter	Årlig schablonavgift	Total årlig avgiftsintäkt
A högre kravnivå	74	80 700 kr	5 971 800 kr
A lägre kravnivå	39	26 900 kr	1 049 100 kr
B högre kravnivå	122	60 500 kr	7 381 000 kr
B lägre kravnivå	74	20 200 kr	1 494 800 kr
C högre kravnivå	7	40 400 kr	282 800 kr
C lägre kravnivå	21	13 500 kr	283 500 kr
U högre kravnivå	2	40 400 kr	80 800 kr
U lägre kravnivå	36	13 500 kr	486 000 kr
Totalt:	375		17 029 800 kr

Tillsynsavgifternas konsekvenser för länsstyrelserna

Seveso III direktivets krav på Sevesotillsynsfrekvens kommer att innebära att länsstyrelserna får en tydligare skyldighet att ge en motprestation i form av Sevesotillsyn av Sevesoverksamheter på både högre och lägre kravnivå. För att kunna leverera förväntad motprestation i form av kvalitativ Sevesotillsyn är det således av vikt att länsstyrelserna genom det allmänna anslaget tillförs tillräckligt med resurser för att kunna utföra Sevesotillsynsuppgifter i den omfattning som krävs.

Vi föreslår att Sevesotillsynsintäkterna som motsvarar länsstyrelsernas kostnader för att utföra Sevesotillsynen bör få disponeras av respektive länsstyrelse alternativt att avgiftsintäkterna återförs till varje länsstyrelse genom öronmärkta anslag. Om så sker leder detta till att länsstyrelserna ges ökade möjligheter att utföra likvärdig Sevesotillsyn oavsett var i landet Sevesotillsynen bedrivs och oavsett hur många Sevesoverksamheter respektive länsstyrelse har ansvar för. Vidare kommer länsstyrelserna genom avgiftsintäkterna att ges förbättrade möjligheter att utveckla sin kompetens inom Sevesotillsynsområdet genom såväl vidareutbildning av personalen som genom att tillförsäkra att kompetent personal kan rekryteras för ändamålet. Sevesotillsynen kommer troligtvis även att få en mer framträdande plats när det gäller prioritering av länsstyrelsens arbetsuppgifter. Dessa eftersträvade följder kommer emellertid få bäst genomslag om de debiterade tillsynsavgifterna kommer respektive länsstyrelse till del fullt ut. I detta sammanhang är det viktigt att beakta att om det anslag som i dag betalas ut av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vid Sevesotillsyn av verksamheter på högre kravnivå tas bort och om länsstyrelserna inte tillförs erforderliga resurser kommer länsstyrelserna att få ännu mindre resurser för att utföra Sevesotillsynsuppgifter än såsom är fallet i dag. För det fall länsstyrelserna inte får del av avgiftsintäkterna enligt nu föreslagna ordning är det viktigt att länsstyrelsernas allmänna anslag ökas på sådant sätt att de kan fullgöra sina arbetsuppgifter inom Sevesoområdet.

Administrationen med att ta ut Sevesotillsynsavgifterna samt med att bedöma möjligheterna till nedsättning av avgifter respektive om tilläggsdebitering ska ske kommer att innebära en ökad arbetsbelastning och därmed ökade kostnader för länsstyrelserna. En fast, årlig Sevesotillsynsavgift innebär emellertid att avgifterna kommer att bli mindre betungande att administrera jämfört med om det varit rörliga timavgifter. Då det ökade administrativa arbete förslaget om avgifter för Sevesotillsynen förväntas att innebära till viss del har beaktats vid beräkningarna av Sevesotillsynsavgifterna kommer detta extra arbete således att finansieras av avgiftsintäkterna.

Tillsynsavgifternas konsekvenser för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

I förslaget till Sevesotillsynsavgifter är kostnader för av oss föreslagna kvalitetshöjning av Sevesotillsynen och ökade krav på Sevesotillsynen enligt Seveso III direktivet beaktade. Detta kommer även att innebära krav på en utökad nivå på Sevesotillsynsvägledningen som är Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps ansvar (se avsnitt 6.3.5).

Vi har inte föreslagit att den del av Sevesotillsynsavgiften som avser Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps avgiftsgrundande kostnader för Sevesotillsynsvägledning, totalt 2,3 miljoner kr per år, ska återföras till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som öronmärkta anslag. Det är emellertid lika viktigt som för länsstyrelserna att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tillförs de resurser som krävs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina tillsynsvägläsnande uppgifter inom Sevesoområdet.

Tillsynsavgifternas konsekvenser för Sevesoverksamheterna

En fast, årlig Sevesotillsynsavgift innebär att samtliga 375 Sevesoverksamheter påförs en kostnad som de inte tidigare haft. Förslaget är emellertid i överensstämmelse med den miljörättsliga principen att förorenaren ska betala de kostnader denne orsakar – Polluter Pays Principle. En princip som redan tillämpas inom miljöbalkens avgiftssystem.

Vårt förslag om en fast, årlig Sevesotillsynsavgift innebär en större förutsägbarhet för verksamhetsutövaren och mindre administrationskostnader än rörliga timavgifter. Möjligheterna för länsstyrelserna att vid erforderlig finansiering av Sevesotillsynen kunna utföra en kvalitativ och likvärdig Sevesotillsyn kommer även att gynna Sevesoverksamhetsutövarna i form av en mer rättssäker och enhetlig Sevesotillsyn.

En nackdel med avgiftsfinansiering kan vara att avgifter kan påverka företags möjligheter att etablera sig på marknaden. Vi har emellertid bedömt att det inte är Sevesotillsynsavgifterna i sig, i vart fall inte när de är av den storlek som vi föreslår, som påverkar en Sevesoverksamhets möjlighet att etablera sig på den svenska marknaden. De principer som vi föreslår ska beaktas vid fastställande av avgifterna, det vill säga att avgifterna ska bestämmas med beaktande

av Sevesoverksamheternas omfattning, komplexitet och bedömda risk, har även till syfte att i viss mån tillförsäkra konkurrensneutralitet och att ta till vara Sevesoverksamheternas intressen.

Under arbetet med att ta fram förslag till Sevesotillsynsavgifter har det gjorts en jämförelse med vilka avgifter Sevesoverksamheter i andra EU-länder åläggs att betala. Det har visat sig att avgifts- och skattesystemen är väldigt olika och att de Sevesoavgifter som tas ut i andra länder är av skiftande storlek, i något land så högt som 900 000 kr per år medan andra länder inte alls har någon Sevesoavgift. Det har således inte gått att göra en relevant jämförelse av avgiftssystemen inom övriga EU-länder.

De Sevesotillsynsavgifter vi föreslår ligger generellt på en tre gånger så hög nivå för Sevesoverksamheter på den högre kravnivån jämfört med Sevesoverksamheterna på den lägre kravnivån. Högst avgifter får Sevesoverksamheter på den högre kravnivån som samtidigt är A- och B-verksamheter enligt miljöbalkens regler. De får årliga Sevesotillsynsavgifter på 80 700 kr respektive 60 500 kr.

6.3.3 Förslaget om en framtida avgift för de merkostnader som uppkommer vid tillståndsprovning av Sevesoverksamheter

Vi föreslår att avgifter för den del av miljöbalksprövningen som avser den särskilda säkerhetsprovningen av Sevesoverksamheter även fortsättningsvis ska tas ut enligt förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. Vidare föreslår vi att Sevesoverksamheterna vid kommande revideringar av nu nämnd förordning ska åläggas att fullt ut betala för de merkostnader som det innebär att tillståndspröva en Sevesoverksamhet. Denna avgiftshöjning bör dock inte införas förrän det går att göra säkrare slutsatser om hur mycket merkostnader som tillståndsprovning av Sevesoverksamheter medför jämfört med tillståndsprovning av annan miljöfarlig verksamhet (se avsnitt 5.3.1).

Tillståndsprovning av Sevesoverksamheter på högre kravnivå finansieras i dag dels genom de avgifter som tas ut enligt förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken, dels genom medel från det anslag som betalas ut av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beträffande Sevesotillsynen. Vid tillståndsprovning av en Sevesoverksamhet på högre kravnivå betalar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ut 25 000 kr via

anslaget. År 2011 utbetalades via anslaget 525 000 kr beträffande tillståndsprövning av Sevesoverksamheter.

När Sevesoverksamheter åläggs att fullt ut betala för de merkostnader som det innebär att tillståndspröva en sådan verksamhet bör anslaget som betalas ut vid tillståndsprövning av Sevesoverksamheter på högre kravnivå kunna tas bort. Detta kommer då att innebära en besparing för staten med motsvarande belopp. Beräkning av de sammanlagda framtida ekonomiska konsekvenserna av en särskild tillståndsprövningsavgift för Sevesoverksamheter måste i avsaknad av tillräckligt underlag för att beräkna avgifterna anstå.

6.3.4 Förslaget att tillståndsplikten för C- och de s.k. U-verksamheterna på högre kravnivå ska bestå och att de ska betala avgifter enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Vi föreslår att tillståndsplikten enligt miljöbalken för C- och de s.k. U-verksamheterna på högre kravnivå ska bestå (se avsnitt 3.3.1). C- och de s.k. U-verksamheterna på högre kravnivå kommer därför alltjämt att tillståndsprövas enligt miljöbalkens bestämmelser. Detta förslag innebär inte någon förändring jämfört med nuvarande förhållanden och kommer inte att innebära några ökade kostnader för staten.

C- och de s.k. U-verksamheterna på högre kravnivå betalar enligt gällande ordning inte någon avgift enligt förordningen om avgift för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Vi har föreslagit att C- och de s.k. U-verksamheterna på högre kravnivå ska betala tillsyns- och prövningsavgifter enligt nu nämnd förordning. Vi har därför föreslagit en ändring i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken som innebär att även C- och de s.k. U-verksamheterna på högre kravnivå blir avgiftsskyldiga (se avsnitt 5.3.2).

Dessa verksamheter omfattas även av utredningens förslag om Sevesotillsynsavgifter och förslag om att Sevesoverksamheter i framtiden ska åläggas att fullt ut betala för de merkostnader som det innebär att tillståndspröva en Sevesoverksamhet.

Mot bakgrund av det underlag som kommit utredningen till del och som närmare redovisas i avsnitt 5.3.2 skulle en rimlig avgift enligt förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, med 60-procentig kostnadstäckningsgrad, uppgå till 20 000 kr per år och verksamhet för C- och s.k. U-verksamheter på högre

kravnivå. Om denna avgift och kostnadstäckningsgrad väljs skulle detta således komma att motsvara en inkomstökning till staten med ca 200 000 kr per år.

Då det för närvarande pågår arbete i Regeringskansliet med att se över avgifterna i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, bl.a. med målsättning att dessa avgifter ska uppnå högre kostnadstäckningsgrad än nuvarande 60 procent, är det svårt att beräkna exakt hur höga dessa avgifter kan komma att bli i framtiden.

6.3.5 Förslagen som innebär ökade arbetsuppgifter för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska fördjupa sin Sevesotillsynsvägledning

Vi föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska fördjupa sin Sevesotillsynsvägledning (se avsnitt 4.5.4).

Vårt förslag i denna del kommer att påverka Myndigheten för samhällsskydds arbetsbörda. Ökade arbetsinsatser kommer framförallt att krävas inom de områden som handlar om samordning och samverkan med andra myndigheter, att ta fram myndighetsgemensamma metodstöd, att ta fram och genomföra utbildningar samt att följa upp och utvärdera länsstyrelsens tillsyn. Seveso III direktivets genomförande i svensk rätt kommer också att ställa ökade krav på Sevesotillsynsvägledningen. I och med vårt förslag om Sevesotillsynsavgifter kommer Myndigheten för samhällsskydd och beredskap även behöva utveckla sin tillsynsvägledning till att avse frågor om avgiftsdebitering samt utveckla det uppföljningssystem och återrapporteringssystem som vi föreslår.

Eftersom anslaget som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap administrerar och betalar ut vid tillsyn av Sevesoverksamheter på högre kravnivå kan tas bort om Sevesotillsynen blir avgiftsbelagd kan arbetsuppgifter hänförliga till denna administration minska. En mindre del av anslaget föreslås dock finnas kvar tills vidare och det är den del av anslaget som betalas ut vid tillståndsprövning av Sevesoverksamheter på högre kravnivå. Detta belopp uppgick år 2011 till 525 000 kr.

Detta förslag innebär att ytterligare resurser behöver tillföras Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. När det gäller den

avgiftsgrundande kostnaden för Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps tillsynsvägledning på Sevesoområdet har denna beräknats kosta 2,3 miljoner kr per år. Vid avgiftsuttag med full kostnads-täckning kommer denna kostnad således att kunna finansieras med hjälp av Sevesotillsynsavgifterna (se avsnitt 6.3.2).

Förutom det ovan nämnda behovet av ökade resurser har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bedömt att det även kommer att behöva tillföras ytterligare resurser till myndighetens övriga arbete med Sevesofrågor, i detta avseende, uppskattningsvis resurser motsvarande ytterligare en till två årsarbetskrafter. Denna kostnad bedömer vi kan finansieras genom en omfördelning av en del av anslaget som i dag betalas ut vid Sevesotillsyn av verksamheter på högre kravnivå (se avsnitt 6.3.2).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ges möjlighet att ansöka om återkallelse och omprövning enligt 24 kap. 3–6 §§ miljöbalken

Vi föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska få i uppgift att ansöka om återkallelse och omprövning enligt 24 kap. 3–6 §§ miljöbalken (se avsnitt 3.3.2).

Vårt förslag kan antas stärka Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps ställning som part i ansökningsmål. Förslaget innebär en ökad möjlighet för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att agera i de fall myndigheten uppmärksammar ett behov av återkallelse eller omprövning av en Sevesoverksamhets tillstånd, något som på sikt kan antas medföra säkrare Sevesoverksamheter.

Förslaget kommer att innebära visst merarbete för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap när det gäller att ta emot och granska underlag som ett led i att bedöma om återkallelse eller omprövning krävs. Vid ett eventuellt omprövningsförfarande påbörjat av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kan kostnader uppstå när det gäller att ta fram underlag och rättegångskostnader. Det har däremot bedömts som att det endast i undantagsfall kommer att bli aktuellt att initiera denna typ av ärenden från Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps sida. Samtliga de ökade kostnader som förslaget i denna del innebär bör därför kunna rymmas inom myndighetens nuvarande anslag.

6.3.6 Förslaget om hantering och samordning av tillsynsrapporterna

Vi föreslår att det ska införas krav på att det dokument som länsstyrelsen tillställer en Sevesoverksamhetsutövare efter en avslutad tillsyn och som anger vilka brister som upptäckts och som behöver åtgärdas, av utredningen kallad tillsynsrapport, ska vara verksamhetsutövaren tillhanda senast fyra månader efter avslutad Sevesotillsyn. Vi föreslår även att tillsynsrapporten ska vara samordnad med övriga tillsynsmyndigheters tillsynsrapporter om tillsynen utförts samtidigt. Länsstyrelsen ska vidare säkerställa att verksamhetsutövaren, inom en rimlig period efter att ha tagit emot tillsynsrapporten, åtgärdar alla de brister som upptäckts (se avsnitt 4.5.3).

Redan i dag strävar myndigheter som utfört ett gemensamt tillsynsbesök efter att samordna sina tillsynsrapporter. Exempel på denna samordning är att Arbetsmiljöverkets och länsstyrelsens respektive handläggare turas om att skriva en gemensam tillsynsrapport till verksamhetsutövaren. Vidare har myndigheterna redan i dag ofta som målsättning att den gemensamma tillsynsrapporten ska vara verksamhetsutövaren till handa senast tre veckor efter avslutad tillsyn. Vårt förslag antas därför inte medföra någon större förändring för tillsynsmyndigheterna i deras praktiska arbete.

För verksamhetsutövarna innebär förslaget om samordnade tillsynsrapporter inom en reglerad tidsfrist en ökad förutsägbarhet samt förenklar för verksamhetsutövarna när det gäller kontakterna med ansvariga Sevesotillsynsmyndigheter.

6.3.7 Förslaget om tydliggörande av tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken

Vi föreslår författningsändringar som innebär tydliggörande av Sevesotillsynsmyndigheternas möjligheter att tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken (se avsnitt 4.5.5).

Förslaget innebär ett förtydligt regelverk för såväl Sevesotillsynsmyndigheterna som Sevesoverksamhetsutövarna och förväntas leda till en mer likartad och rättssäker Sevesotillsyn. Förslaget förväntas i övrigt inte medföra några konsekvenser.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

24 kap. 7 §

Bestämmelsen ändras på så sätt att även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kan ansöka om återkallelse och omprövning enligt 24 kap. 3–6 §§ miljöbalken.

25 kap. 3 §

Bestämmelsen innehåller särskilda rättegångskostnadsregler i mål om återkallelse av tillstånd och förbud mot fortsatt verksamhet samt omprövning av tillstånd eller villkor. Som en konsekvens av utredningens förslag att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska kunna ansöka om återkallelse och omprövning enligt 24 kap. 3–6 §§ miljöbalken ska även bestämmelserna om rättegångskostnaderna vid dessa förfaranden gälla för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

4 a §

Bestämmelsen är ny och förtydligar att det som sägs i 2 kap. miljöbalken om tillämpningen av balken och det kapitlet också ska gälla för tillämpningen av Sevesolagen. Bestämmelsen innebär ingen förändring i sak jämfört med vad som tidigare åsyftades i Sevesolagens 6 § 2 stycke utan är endast ett förtydligande.

De allmänna hänsynsreglerna och den omvända bevisbördan som kommer till uttryck i 2 kap. miljöbalken är av intresse att tillämpa såväl när det gäller tillsyn av Sevesoverksamheter som vid myndigheternas övriga kontakter med verksamhetsutövare av Sevesoverksamheter. Då bestämmelsen har betydelse för både verksamhetsutövare och myndigheter placeras bestämmelsen i det avsnitt som handlar om lagens tillämpningsområde.

6 §

Bestämmelsens andra stycke tas bort. Istället införs ett förtydligande i 4 a § som innebär att det som sägs i 2 kap. miljöbalken om tillämpningen av balken och det kapitlet också ska gälla för tillämpningen av Sevesolagen.

15 §

Då Sevesotillsynen inte ska kunna överlåtas till kommun ändras denna bestämmelse på så sätt att kommunerna inte längre anges vara tillsynsmyndighet. Denna ändring medför inte någon förändring av kommunernas tillsynsansvar enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

Bestämmelsens andra stycke är delvis ny och erinrar om skyldigheten för tillsynsmyndigheterna att samordna Sevesotillsynen med den tillsyn som sker enligt miljöbalken och arbetsmiljölagen i den utsträckning det är lämpligt.

Med samordning av tillsynen menas inte nödvändigtvis att Sevesotillsynen, miljöbalkstillsynen och den tillsyn som sker enligt arbetsmiljölagen måste ske samtidigt. Däremot är det av vikt att ansvariga

tillsynsmyndigheter informerar varandra samt i möjligaste mån försäkras sig om att en verksamhetsutövare inte får motstridiga besked.

16 §

Denna bestämmelse upphävs eftersom länsstyrelsens möjlighet att överlåta Sevesotillsynen till kommunerna tas bort.

17 §

Bestämmelsen ändras på så sätt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om tillsyn enligt denna lag. Med denna ändring ges bemyndigandet en mer generell räckvidd än i dag.

18 a §

Bestämmelsen är ny. Första stycket föreskriver att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt Sevesolagen. Bestämmelsens andra stycke föreskriver att regeringen får meddela föreskrifter om att en myndighet får bestämma att dess beslut om påförande av avgifter enligt Sevesolagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av Sevesolagen ska gälla omedelbart även om beslutet överklagas.

25 §

Bestämmelsen ändras på så sätt att regleringen av hur en kommuns beslut får överklagas tas bort. Denna ändring är föranledd av att kommunen inte längre kan vara tillsynsmyndighet enligt Sevesolagen.

Kommittédirektiv 2011:72

En effektiv Sevesolagstiftning

Beslut vid regeringssammanträde den 25 augusti 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över regleringen av tillståndsgivning och tillsyn för verksamheter som hanterar farliga kemiska ämnen av visst slag och viss mängd, s.k. Sevesoverksamheter.

Utredaren ska särskilt beakta frågan om den nuvarande ansvarsfördelningen för sådan tillsyn som tar sin grund i Rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (Seveso II-direktivet) är ändamålsenlig utifrån målet om en effektiv tillsyn och utifrån målsättningen att miljöbalkstillsyn och Sevesotillsyn ska ske samlat. Utredaren ska lämna förslag till nödvändiga författningsändringar och övriga åtgärder på området. Förslagen ska bl.a. syfta till att tydliggöra ansvarsfördelningen för tillsyn av Sevesoverksamheter. Förslagen ska ta sin grund i att tillsyn enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, den s.k. Sevesolagen, och miljöbalkstillsyn så långt som möjligt ska ske samlat.

En översyn av ansvarsfördelningen för tillsyn ska kombineras med en översyn av de tillståndsregler som finns för Sevesoverksamheter.

Utredaren ska vidare analysera om gällande finansieringssystem för Sevesotillsyn är ändamålsenligt och vid behov lämna förslag till ändringar, inklusive författningsändringar.

Utredaren ska granska hur den praktiska samordningen av tillsyn av Sevesoverksamheter utifrån relevanta regelverk, bl.a. Sevesolagen, miljöbalken (1998:808) och lagen (2003:778) om skydd mot

olyckor fungerar. Utredaren ska med utgångspunkt från analysen lämna förslag som kan stärka tillsynsordningen. Vid behov ska förslagen innefatta förslag till författningsändringar.

Bakgrund

Rådets direktiv 96/82/EG om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (Seveso II-direktivet)

Rådets direktiv 96/82/EG om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (Seveso II-direktivet) antogs den 9 december 1996. Direktivet trädde i kraft den 3 februari 1997 och skulle vara infört i nationell lagstiftning senast den 3 februari 1999. Seveso II-direktivet ersatte det tidigare Seveso I-direktivet (rådets direktiv av den 24 juni 1982 om risker för storolyckor i vissa industriella verksamheter [82/501/EEG]).

Seveso II-direktivet anger tröskelvärden för ett antal kemiska ämnen. Förutom sådana verksamheter som är undantagna från direktivets tillämpningsområde, är Seveso II-direktivet tillämpligt på samliga verksamheter där förekomsten av ämnen överskrider direktivets tröskelvärden. I Sverige benämns sådana verksamheter i allmänhet Sevesoverksamheter. Verksamheter som omfattas av direktivets tillämpningsområde kan falla inom en av de två kravnivåer som direktivet ställer upp – en högre och en lägre. Vilken kravnivå en verksamhet omfattas av är beroende av vilken typ av och i vilken mängd farliga ämnen förekommer i verksamheten.

Seveso II-direktivet innefattar ett antal skyldigheter för berörda verksamhetsutövare. De skyldigheter som en verksamhetsutövare åläggs genom direktivet skiljer sig delvis åt beroende på om verksamheten tillhör högre eller lägre kravnivå. Samtliga verksamhetsutövare är skyldiga att upprätta ett handlingsprogram för hur riskerna för allvarliga kemikalieolyckor ska hanteras. Verksamheter inom högre kravnivå är vidare skyldiga att ta fram en säkerhetsrapport och att lämna in denna till behörig myndighet samt att upprätta en intern plan för räddningsinsatser. Verksamheter inom högre kravnivå ska även lämna sådan information som krävs för att behöriga myndigheter ska kunna upprätta externa planer för räddningsinsatser.

Seveso II-direktivet innehåller även krav riktade till medlemsstaterna. Medlemsstaterna ska se till att verksamhetsutövarna uppfyller de krav som direktivet ålägger dem. Medlemsstaterna ska också utse en eller flera behöriga myndigheter med uppgift att genomföra bestämmelserna i direktivet. I medlemsstaternas skyldigheter ingår även bl.a. att säkerställa att direktivets mål beaktas vid reglering av markanvändning och annan relevant reglering samt att se till att det finns system för tillsyn eller andra kontrollåtgärder. Direktivet ålägger också medlemsstaterna att delge kommissionen viss information, bl.a. om vilka Sevesoverksamheter som finns i landet.

Direktivet ålägger vidare kommissionen att upprätta en databas med sådan information som medlemsstaterna skickar in.

Ett tilläggsdirektiv till Seveso II-direktivet, (Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/105/EG av den 16 december 2003 om ändring av rådets direktiv 96/82/EG om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår) trädde i kraft i december 2003 och skulle vara infört i nationell lagstiftning under 2005.

Den 22 december 2010 presenterade kommissionen ett förslag till ett reviderat Seveso II-direktiv. Förslaget är för närvarande föremål för förhandling i en rådsarbetsgrupp.

Svenskt genomförande av direktivet

Det svenska genomförandet av Seveso I-direktivet skedde genom anpassningar i räddningstjänstförordningen (1986:1107) och genom myndighetsföreskrifter. Direktivet omfattade flera myndigheters ansvarsområden och genomförandet berörde föreskrifter från Arbetarskyddsstyrelsen, Naturvårdsverket, Statens räddningsverk och från Sprängämnesinspektionen.

Efter att Seveso II-direktivet hade antagits, tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att bl.a. klarlägga vilken lagstiftning som krävdes för ett svenskt genomförande av direktivet (dir. 1996:90). Utredaren skulle även utreda vilka lagändringar som krävdes för en svensk ratifikation av konventionen om gränsöverskridande effekter av industriolyckor (industriolyckskonventionen). I januari 1998 lämnade utredaren betänkandet Säkrare kemikaliehantering (SOU 1998:13).

I mars 1999 överlämnade regeringen propositionen Säkrare kemikaliehantering till riksdagen (prop. 1998/99:64). Propositionen innehöll dels förslag till svensk ratificering av industriolyckskonventionen, dels förslag till svenskt genomförande av Seveso II-direktivet. Direktivet föreslogs genomföras i svensk rätt genom befintliga författningsbestämmelser, genom instiftandet av en särskild lag för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor samt genom ändringar i miljöbalken (1998:808) med tillhörande förordningar. Riksdagen antog regeringens förslag och den nya lagen och ändringarna i miljöbalken trädde i kraft i juli 1999 (prop. 1998/99:64, bet. 1998/99:FöU6, rskr. 1998/99:219).

Den särskilda lag som instiftades är lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen). I Sevesolagen har delar av Seveso II-direktivet som rör verksamhetsutövarens skyldigheter, informationsansvar samt tillsyn införlivats. Lagen innehåller även bestämmelser om ansvarsfördelning mellan myndigheter och överklagandebestämmelser. I förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesoförordningen) anges bl.a. vad som ska kategoriseras som farliga ämnen och tröskelvärden för sådana ämnen.

De ändringar som gjordes i miljöbalken med anledning av genomförandet av Seveso II-direktivet innefattade bl.a. ett tydliggörande om att syftet med miljökonsekvensbeskrivningar som rör Sevesoverksamheter förutom de syften som redan fanns i miljöbalken även är att identifiera och bedöma faktorer i verksamhetens omgivning som kan påverka säkerheten i omgivningen. Miljöbalken ändrades också genom att det infördes ett krav på att en ansökan i ett ansökningsmål enligt miljöbalken i vissa fall ska innehålla en säkerhetsrapport. I Sevesoförordningen infördes en bestämmelse med innebörden att verksamheter i högre nivå är tillståndspliktiga och att bestämmelserna i 9 kap. 6 § miljöbalken och i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska tillämpas vid tillståndsprövningen.

Tilläggsdirektivet 2003/105/EG införlivades i svensk rätt under 2005. Författningsändringarna begränsades till att det i Sevesolagen infördes ett utökat samrådskrav för verksamhetsutövare som omfattas av den högre kravnivån. Ändringarna trädde i kraft i juni 2005 (prop. 2004/05:74, bet. 2004/05:FöU9, rskr. 2004/05:228).

Central tillsynsmyndighet för verksamhet som faller under Sevesolagen och Sevesoförordningen är Myndigheten för samhällsskydd

och beredskap. Arbetsmiljöverket är central tillsynsmyndighet beträffande arbetsmiljöfrågor kopplade till Sevesoverksamheter. Naturvårdsverket är central tillsynsvägledande myndighet för tillsyn enligt miljöbalken. Länsstyrelserna och kommunerna utövar den operativa tillsynen över miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken.

Det operativa tillsynsansvaret för tillsyn inom ramen för Sevesolagens och Sevesoförordningens tillämpningsområde vilar således på länsstyrelserna och kommunerna. När Seveso II-direktivet genomfördes i svensk rätt framhöll regeringen i propositionen som föregick genomförandet att hälsa, miljö och säkerhet ofta ses och hanteras i ett sammanhang (prop. 1998/99:64 s. 26). I linje med detta synsätt framhöll regeringen i propositionen att samordning av tillsyn enligt Sevesolagen (Sevesotillsyn) och miljötillsyn var nödvändig och att tillsynsorganisationen för Sevesotillsyn borde motsvara den som fanns på miljöområdet. Direktivets införande i svensk rätt bygger också på en samverkan mellan miljöbalkens bestämmelser, inklusive dess allmänna hänsynsregler, och bestämmelserna i Sevesolagen. I Sevesolagen anges att Sevesotillsyn av verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt miljöbalken ska ske i enlighet med miljöbalkens ansvarsfördelning för tillsyn av miljöfarlig verksamhet. Vidare anges i Sevesolagen att tillsynsmyndigheterna ska samordna Sevesotillsyn med den tillsyn som sker enligt miljöbalken.

Behovet av en översyn och uppdraget

Regelverket för tillståndsgivning och tillsyn

Regeringen konstaterade i budgetpropositionen för 2011 att skrivningarna angående tillsynsansvar i Sevesolagen kommit att tolkas på olika sätt (prop. 2010/11:1 utg.omr.6, bet. 2010/11:FöU1, rskr. 2010/11:103). Efter att Seveso II-direktivet hade genomförts i svensk rätt tog dåvarande Statens räddningsverk tillsammans med Naturvårdsverket fram gemensamma riktlinjer i syfte att underlätta tolkningen. Detta har dock inte medfört någon definitiv lösning. En översyn behövs därför av hur regelverket vad gäller Sevesotillsyn är utformat och i vilken utsträckning det kan tydliggöras.

Det kan också konstateras att målsättningen om att samordna Sevesotillsyn och miljöbalkstillsyn i praktiken inte har fått fullt genomslag. För ett stort antal tillståndspliktiga verksamheter är

tillsynsansvaret delat mellan kommunerna och länsstyrelserna. Detta är ett resultat av att ansvaret för miljöbalktillsynen av en verksamhet i ett stort antal fall har överlåtits till kommunerna, medan ansvaret för Sevesotillsynen av samma verksamhet finns kvar hos länsstyrelsen. För icke-tillståndspliktig verksamhet ligger ansvaret för Sevesotillsyn enligt Sevesolagen på länsstyrelsen, medan kommunen har ansvaret för tillsynen enligt miljöbalken.

Att miljöbalktillsyn och Sevesotillsyn i praktiken utövas av två olika aktörer riskerar att leda till brister i samordning av tillsyn och till att tillsynen inte genomförs med ett samlat stöd av bestämmelserna i Sevesolagen och miljöbalken. En översyn av regleringen av Sevesoverksamhet bör därför innefatta en granskning av hur ansvarsfördelning vad gäller tillsyn som omfattas av Sevesolagen är utformad och om den är ändamålsenlig för att uppnå en effektiv samordning av miljöbalktillsyn och Sevesotillsyn.

Bestämmelserna om tillsyn och tillstånd är inom Sevesoområdet nära sammankopplade. Fördelningen av tillsynsansvaret enligt Sevesolagen är beroende av om verksamheten omfattas av tillståndsplikt enligt miljöbalken eller inte. Det är också viktigt att erfarenheter från tillsyn av Sevesoverksamheter beaktas när villkor som berör säkerhetsfrågor formuleras i tillståndsprövningen av dessa verksamheter.

Regeringen ser vidare ett behov av att se över de bestämmelser som medför att samtliga Sevesoverksamheter som omfattas av högre kravnivå oavsett miljöpåverkan omfattas av tillståndsplikt enligt miljöbalken. En sådan översyn bör ske utifrån en bedömning av proportionalitet mellan administrativ börda och miljönytta.

Sammanfattningsvis bör en översyn av ansvarsfördelningen för tillsyn kombineras med en översyn av de tillståndsregler som finns för Sevesoverksamheter.

Utredaren ska se över regleringen av tillståndsgivning och tillsyn för s.k. Sevesoverksamheter. Vid översynen ska särskilt belysas om gällande ansvarsfördelning för sådan tillsyn som tar sin grund i Seveso II-direktivet är ändamålsenligt fördelad för att en effektiv samordning av miljöbalktillsyn och Sevesotillsyn ska kunna uppnås. Utredaren ska vidare ta ställning till om Sevesoverksamheter inom högre kravnivå oavsett miljöpåverkan bör omfattas av tillståndsplikt enligt miljöbalken.

Utifrån analysen ska utredaren lämna förslag till nödvändiga författningsändringar. Utgångspunkten för förslagen ska vara att ansvarsfördelningen för Sevesotillsyn tydliggörs. Förslagen ska

vidare ta sin grund i att Sevesotillsyn och miljöbalkstillsyn så långt som möjligt ska ske samlat. Om utredaren lämnar förslag till ändrad ansvarsfördelning för tillsyn, ska i dessa förslag behovet av att tillsyn av Sevesoanläggningar utförs med erforderlig kompetens särskilt beaktas.

Finansiering av Sevesotillsyn

Tillsyn enligt Sevesolagen (Sevesotillsyn) finansieras över anslag 2:7 (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – ramanslag inom utgiftsområde 6). Myndigheten betalar efter rekvisition ut medel till länsstyrelser som utför Sevesotillsyn. Nivån på ersättningen skiljer sig åt beroende på om det rör sig om verksamhet i högre eller lägre kravnivå.

Gällande finansieringssystem ger inte något utrymme att finansiera Sevesotillsyn om den utförs av kommuner. Att det inte finns fungerande finansieringslösningar för samtliga aktörer som kan ha ett ansvar för operativ Sevesotillsyn är inte tillfredsställande. I propositionen Säkrare kemikalietillsyn angav regeringen att avgiftsfinansiering för Sevesotillsyn kunde övervägas på sikt (prop. 1998/99:64 s. 58). Detta har emellertid inte skett. I samband med att reglering och fördelning av tillsynsansvar och reglerna för tillstånd ses över bör även gällande finansieringssystem granskas.

Utredaren ska analysera om gällande finansieringssystem för Sevesotillsyn är ändamålsenligt och vid behov lämna förslag till förändringar, inklusive författningsändringar. Om utredaren lämnar förslag till ändring i ansvarsfördelningen för tillsyn på området ska förslagen även innefatta en redogörelse för finansieringslösning.

Samordning av olika former av tillsyn

En Sevesoverksamhet kan vara föremål för tillsyn utifrån flera olika regelverk. Förutom tillsyn enligt miljöbalken och Sevesolagen, kan verksamheten vara föremål för arbetsmiljötillsyn enligt arbetsmiljölagen (1977:1160), tillsyn enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor samt tillsyn enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Att tillsyn av en verksamhet enligt olika regelverk samordnas är viktigt både ur ett regelförenklingsperspektiv och för att tillsynen

ska bli så effektiv som möjligt. Ett led i detta är att tillsynsorganisationen för miljöbalkstillsyn och Sevesotillsyn samordnas. Utöver detta bör emellertid undersökas om den praktiska tillsynsamordningen kan stärkas inte bara vad gäller tillsyn enligt miljöbalken och Sevesolagen, utan mellan all form av olycksförebyggande, miljörelaterad och arbetsmiljörelaterad tillsyn som riktas mot en Sevesoverksamhet.

Utredaren ska granska hur samordningen av tillsyn av Sevesoverksamheter fungerar, sett utifrån relevanta regelverk. Regelverk som i första hand ska beaktas är Sevesolagen, miljöbalken, arbetsmiljölagen, lagen om brandfarliga och explosiva varor samt lagen om skydd mot olyckor. Vid granskningen ska utredaren bl.a. redovisa i vilken utsträckning tillsynsbesök samordnas, omfattningen av myndighetssamverkan och vilket regelförenklande arbete som finns på området.

Utredaren ska med utgångspunkt från analysen lämna förslag som kan stärka tillsynen och tillsynsamordningen. Vid behov ska förslagen innefatta förslag till författningsändringar. Om nya förslag lämnas ska utredaren vinnlägga sig om att ett regelförenklingsperspektiv ingår i förslagen.

Övrigt

Utredaren ska om det behövs lämna övriga förslag till ändringar av regleringen av Sevesoverksamhet.

Utredaren ska beakta det arbete som pågår inom EU med att revidera Seveso II-direktivet.

Utredaren ska beakta proportionalitetsprincipen beträffande inskränkning av kommunal självstyrelse (i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen) i sina redogörelser, analyser och förslag.

Ekonomiska konsekvenser

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för näringslivet och det allmänna. Förslagets kostnadseffekter för små respektive stora företag ska beskrivas. Utredningen ska särskilt beakta de administrativa konsekvenserna och utforma förslagen så att kostnaden för myndigheternas och företagens administration hålls så låg som möjligt. Om förslagen kan förväntas leda till kost-

nadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under arbetets gång samråda med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Arbetsmiljöverket, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting, Plast- och Kemiföretagen, Svenska Petroleum Institutet, Jernkontoret och Skogsindustrierna, samt andra myndigheter och organisationer som kan vara berörda av arbetet. Utredaren ska även samråda med andra offentliga utredningar i de fall det är relevant.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 juni 2012.

(Försvarsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Tillstånd och medling. [4]
Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]

Försvarsdepartementet

Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer
som stödjer veteransoldater och anhöriga.
[8]
En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för
att förebygga och begränsa följderna av
allvarliga kemikalieolyckor. [14]

Socialdepartementet

Patientlag. [2]
Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och
försäkringar. [10]

Finansdepartementet

Förändrad hantering av importmoms. [1]
Trängselskatt – delegation, sanktioner och
utländska fordon. [3]
Att förebygga och hantera finansiella kriser.
[6]
Riksbankens finansiella oberoende och
balansräkning. [9]
Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig
upphandling. [12]

Utbildningsdepartementet

Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och
kommun. [13]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med
stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.
Slutförvarsansökan under prövning:
kompletteringskrav och framtidsalternativ.
[11]