



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

Lägesbilderna – ett underlag till nationella strategin för miljöbalktillsynen 2022-2024

Som ett underlag till arbetet med att ta fram prioriterade insatser i form av fokusområden med tillhörande preciseringar i den nationella strategin för miljöbalktillsynen har lägesbilder tagits fram. Lägesbilderna är framtagna för de olika tillsynsområdena av de ansvariga centrala myndigheterna i samverkan med länsstyrelser, kommuner och andra relevanta aktörer såsom Jordbruksverket, Energimyndigheten, Socialstyrelsen och Svenska kraftnät.

Det huvudsakliga syftet med lägesbilderna har varit att göra en omvärldsanalys för att visa på hur tillsynen inom de olika tillsynsområdena bedrivs och fungerar. Det kan handla om att lyfta fram till exempel regelverk, miljökvalitetsmål, åtgärdsprogram och nationella uppföljningar av vikt för tillsynsområdet men också de centrala myndigheternas bedömningar och erfarenheter inom respektive tillsynsområde. I lägesbilderna har dessutom de stora utmaningarna sammanfattats, liksom tillsynsområdets förutsättningar, styrkor och svagheter. Framtagandet av lägesbilderna har varit ett steg i processen med att ta fram strategin och att ringa in det mest väsentliga.

Lägesbild för tillsynsområde förorenade områden

1. Allmän beskrivning av tillsynsuppdraget inom förorenade områden

Tillsynen av förorenade områden enligt 10 kap. omfattar bland annat att driva krav på inventeringar, undersökningar och åtgärder mot ansvarig, hantering av förorenade material och massor vid exploateringar samt tillsynsvägledning gentemot kommunerna och utredning av tillsynsansvar. Detta arbete är såsom annan tillsyn enligt miljöbalken obligatorisk för tillsynsmyndigheterna och är ett viktigt led med att minska riskerna för att människor och miljö utsätts för farliga ämnen.

Av 2 och 10 kap. MB framgår att den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar till dess skadan eller olägenheten har upphört. Om det inte finns någon verksamhetsutövare som kan utföra eller bekosta avhjälpandet av föroreningsskadan kan i andra hand krav, under vissa förutsättningar, ställas mot en fastighetsägare som förvärvat fastigheten efter miljöbalkens ikraftträdande, dvs år 1999.

I Sverige finns det cirka 26 000 riskklassade förorenade områden. Det som styr riskklassen är en översiktlig bedömning av de risker för människors hälsa och miljön som det förorenade området kan innebära idag och i framtiden. Det finns fyra riskklasser där riskklass 1 innebär mycket stor risk och riskklass 4 innebär liten risk.

2. Förutsättningar för tillsyn

2.1. Juridiska styrdokument

Tillsyn av förorenade områden regleras i 10 kap. miljöbalken med underliggande förordningar och föreskrifter.

Statliga bidrag regleras i förordning (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statligt stöd för sådant avhjälpande.

Det nationella miljömålet Giffri miljö har sex preciseringar där lydelsen för förorenade områden är "Förorenade områden är åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa eller miljön." (Naturvårdsverket, 2020a).

2.2. Vägledningsmaterial och kompetens

Utöver Naturvårdsverkets vägledning för tillsyns- och bidragsärenden har Naturvårdsverket genom avtal med SGI finansierat korttidsstöd för kortfattad kostnadsfri rådgivning till samtliga länsstyrelser i arbetet med bidrags- och tillsynsärenden och i arbetet med tillsynsvägledning till kommuner.

Det finns idag god kompetens inom förorenade områden bland Sveriges miljöinspektörer. Kompetensen och resurserna kan dock skilja mellan enskilda län

och kommuner, vilket delvis kan bero på resursbrist för utbildning och kommunernas egen ambitionsnivå. Det finns inte heller tid för en mindre kommun att fördjupa sig inom flertalet tillsynsområden och det kan därför krävas samverkan mellan flera kommuner för att kunna möjliggöra att tillsynen sker i en tillräcklig utsträckning.

Länsstyrelserna och kommunernas möjligheter att bedriva tillsyn av förorenade områden i tillräcklig utsträckning varierar. Vissa kommuner ligger långt fram i sitt strategiska arbete och arbetar aktivt medan andra kommuner är i uppstartsfas. För att öka utrednings- och saneringstakten kan det behövas mer utbildningstimmar inriktade på det som avses prioriteras.

Tillsynsvägledningen sker på olika sätt både genom löpande kommunikation relaterat till aktuella ärenden eller specifika vägledningsinsatser så som kommunbesök, utbildningsdagar, vägledningsmaterial via webben. Genom länsstyrelsernas EBH-portal finns ett gediget material av tillsynsvägledning att tillgå för tillsynsmyndigheter, men som av vissa upplevs som ostrukturerat.

Idag saknas vägledningsmaterial om tillsyn av förorenade sediment, men det pågår ett nationellt arbete med att ta fram tillsynsvägledning. I många fall är det också juridiskt komplicerat att hitta en eller flera ansvariga för förorenade sediment.

3. Tillsyn av förorenade områden

3.1. Tillsynsmyndigheter

I Sverige bedrivs tillsyn utifrån 10 kap. av länsstyrelser, kommuner och Försvarsinspektören för hälsa och miljö avseende försvarets verksamheter. En närmare fördelningen av tillsynsansvaret framgår av 2 kap. 29 § i miljötillsynsförordning (2011:13).

Tillsynen kan övergripande delas in i två kategorier: Egeninitierad tillsyn och händelsestyrd tillsyn.

3.2. Egeninitierad tillsyn

Den egeninitierade tillsynen bedrivs genom att tillsynsmyndigheten ställer krav eller själva initierar ärenden där myndigheten beaktar risken för föroreningar och behovet av eventuella utredningar.

3.3. Händelsestyrd tillsyn

Den händelsestyrda tillsynen är den vanligaste tillsynen som innefattar handläggning av inkommande ärenden initierade av annan part. Exempelvis genom att områden exploateras eller att en förorening upptäcks vid miljöolyckor (dieselutsläpp). Inför exploatering eller försäljning av markområden är det vanligt att dessa områden undersöks för att identifiera eventuella markföroreningar som mynnar ut i upplysning om markförorening enligt 10 kap. 11 § MB eller en anmälan om avhjälpandeåtgärd enligt 28 § FMH.

Inkommande klagomål kan gälla misstänkt förorenat vatten, jord eller nedskräpning. Vissa av klagomålen är också anonyma tips om bristande egenkontroll under pågående efterbehandlingar.

4. Tillsynsavgifter

Tillsynen är både avgifts- och skattefinansierad beroende på vilken typ av tillsyn som bedrivs och det skiljer sig mellan olika kommuners taxa. I de flesta kommuner tas timavgift ut för all nedlagd handläggningstid för ett inkommande ärende, t.ex. upplysning om markförorening 10 kap. 11 § eller anmälan om avhjälpandeåtgärd 28 § FMH (1998:889).

Den egeninitierade tillsynen bedöms inte ske i tillräcklig utsträckning. En anledning kan vara att arbetet är tidskrävande och ej debiterbart och därför inte prioriteras.

5. Urval av delområden

Denna lägesbild har tagits fram i arbetsgruppen för tillsynsområdet förorenade områden. Arbetsgruppen består av totalt sex representanter från kommunal verksamhet, länsstyrelser och Naturvårdsverket. Kommentarer har även inhämtas från en inspelsportal öppen för synpunkter från tillsynsmyndigheterna. Övrigt underlag har främst tagits in från EBH-portalens vägledningar, juristsamverkan (EBH-portal, 2021), Naturvårdsverkets årliga lägesbeskrivningar (Naturvårdsverket, 2020b, 2021a) och Regeringsuppdraget förorenade sediment (RUFSS) (Naturvårdsverket, 2021b).

Totalt har arbetsgruppen identifierat två delområden att lyfta särskilt i denna första lägesbild.

Arbetsgruppen har valt att inte rikta in sig på en specifik bransch, förorening eller geografiskt område eftersom det är viktigare att det dagliga och grundläggande arbetet fungerar i en tillräcklig utsträckning.

Delområde – Egeninitierad tillsyn

Beskrivning
Riskklassade objekt och konstaterade förorenade sediment. Tillsynen avser krav på fortsatta utredningar, framtagande av åtgärdsplan, metod och genomförandeplan för avhjälpande. Alltså hela vägen fram till att en anmälan om avhjälpandeåtgärd inkommit.
Tillsynens förutsättningar
Tillsynsarbetet för förorenade områden inom 10 kap. styrs utifrån de lokala och regionala prioriteringarna för de förorenade områdena som respektive myndighet utför. De regionala prioriteringarna upprättas av länsstyrelsen genom länets prioriteringslista över de mest prioriterade områden, både på land och i sediment. Listan behandlar samtliga objekt oavsett ansvarsförhållande. Motsvarande prioritering genomförs även lokalt av kommunen, men i olika utsträckning. Listan utgör grunden för hur det strategiska arbetet ska prioriteras avseende förorenade områden.
Tillsynsarbetet med riskklass 1 och 2 upplevs som omfattande på grund av mängden objekt i dessa riskklasser, drygt 8 000 nationellt. Flertalet kommuner har därför uttryckt ett behov av att få tydligare preciseringar av den befintliga prioriteringslistan samt behov av mer resurser och vägledning. Nämda behov efterfrågas både av kommuner som saknar och redan har resurser för att kunna

arbeta mer effektivt med att driva på efterbehandlingen av objekten med riskklass 1 och 2, både för förorenad jord och sediment.

Tillsynsvägledningen sker på olika sätt både genom löpande kommunikation relaterat till aktuella ärenden eller specifika vägledningsinsatser så som kommunbesök, utbildningsdagar, vägledningsmaterial via webben. Genom EBH-portalen finns ett gediget material av tillsynsvägledning att tillgå för länsstyrelser och kommuner där strategipaketet särskilt lyfts fram för den egeninitierade tillsynen. En av grundförutsättningarna för att kunna öka utrednings- och saneringstakten är att tid avsätts och att relevanta verktyg finns för den egeninitierade tillsynen.

Andra utmaningar är innovation och teknikutveckling för att hitta effektivare och mindre kostsamma saneringsmetoder, och att peka på goda exempel så att fler kommuner ser möjligheterna och vinsterna med att åtgärda förorenade områden.

Delområde – Tillsyn avhjälpandeåtgärder

Beskrivning

Handläggning anmälan om avhjälpandeåtgärder enligt 28 §, uppföljande tillsyn av åtgärderna. Omfattar alla avhjälpandeåtgärder; tillsyn av åtgärder som utförs av huvudman för bidragsfinansierad avhjälpande, åtgärder som genomförs av ansvarig verksamhetsutövare oavsett om det är exploateringsärenden, olyckshändelser eller åtgärder för ett riskklassat objekt.

Tillsynens förutsättningar

Den händelsestyrda tillsynen är den vanligaste tillsynen som innefattar handläggning av inkommande ärende initierade av annan part. Exempelvis genom att områden exploateras eller att en förorening upptäcks vid miljöolyckor (dieselutsläpp). Inför exploatering eller försäljning av markområden är det vanligt att dessa områden undersöks för att identifiera eventuella markföroreningar som mynnar ut i upplysning om markförorening enligt 10 kap. 11 § MB eller en anmälan om avhjälpandeåtgärd enligt 28 § FMH.

Inkommande klagomål kan gälla misstänkt förorenat vatten, jord eller nedskräpning. Vissa av klagomålen är också anonyma tips om bristande egenkontroll under pågående efterbehandlingar.

Tillsynsmyndigheterna upplever handläggningen av en anmälan om avhjälpandeåtgärd som komplicerad, bl.a. vad gäller bedömning av platsspecifika riktvärden, antal provtagningspunkter och representativa halter. Det upplevs även som svårt att bedöma om föreläggandena är miljömässigt motiverade (Länsstyrelsen Västernorrland, 2016). Det finns även otydligheter kring när anmälningsplikten inträder.

I beslut om efterbehandling ställs krav på bl.a. åtgärdsområde, provtagningsintervall, hantering av länshållningsvatten,

masshantering och redovisning av slutrapport. Uppföljning av beslut görs genom inspektioner av pågående saneringar, förändrade förutsättningar (t. ex. mer förorenat material än befarat) och granskning av inkomna slutrapporter.

6. Referenser

EBH-portalen. 2021. Länsstyrelserna. Hämtad 2021-06-10.

<http://www.ebhportalen.se/>

Länsstyrelsen Västernorrland. 2016. *Metodstöd Tillsyn av förorenade områden*

Kravnivåer inför genomförande av riskbedömningar. Rapport nr 2016:10.

<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.710ed317161746d80521226d/1526067830109/Metodst%C3%B6d%20-%20tillsyn%20av%20f%C3%B6rorenade%20omr%C3%A5den.pdf>

Naturvårdsverket. 2020a. *Precisering av Giffri miljö*. Hämtad 2021-06-10.

<https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmalen/Giffri-miljo/Precisering-av-Giffri-miljo/>

Naturvårdsverket. 2020b. *Lägesbeskrivning av arbetet med efterbehandling av förorenade områden 2019*. Hämtad 2021-06-10.

<https://www.naturvardsverket.se/upload/sa-mar-miljon/mark/fororenade-omraden/lagesbeskrivning-ebh-2019.pdf>

Naturvårdsverket. 2020b. *Lägesbeskrivning av arbetet med efterbehandling av förorenade områden 2019*. Hämtad 2021-06-10.

<https://www.naturvardsverket.se/upload/sa-mar-miljon/mark/fororenade-omraden/lagesbeskrivning-ebh-2019.pdf>

Naturvårdsverket. 2021a. *Lägesbeskrivning av arbetet med efterbehandling av förorenade områden 2020*.

http://www.naturvardsverket.se/upload/sa-mar-miljon/mark/fororenade-omraden/lagesbeskrivning_om_efterbehandling_2020.pdf

Naturvårdsverket. 2021b. *Förorenade sediment*. Hämtad 2021-06-10.

<https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Fororenade-omraden/Fororenade-sediment/>