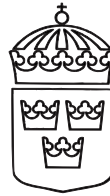


Kommittédirektiv

En effektiv Sevesolagstiftning



Dir.
2011:72

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 miljöbalktillsyn 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 tillstandsregler 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 tillsynssamordningen. 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 Sevesoförord-

ningen 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 tillsynsvägleddande 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 miljöbalkstillsynen 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 miljöbalkstillsyn 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 miljöbalkstillsyn 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 tillstandsregler 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 miljöbalkstillsyn 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 tillsynssamordningen 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 sam-

ordnas, omfattningen av myndighetssamverkan och vilket regelförenklande arbete som finns på området.

Utredaren ska med utgångspunkt från analysen lämna förslag som kan stärka tillsynen och tillsynssamordningen. 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. Förslagens 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 kostnadsökningar 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)