

Stockholm 2015-04-02

Miljödepartementet
Kemikalieenheten
103 33 Stockholm

E-post: m.registrator@regeringskansliet.se
Kopia till: Christina.malmros@regeringskansliet.se

Miljödepartementets dnr M2014/1345/Ke

Svar på remiss avseende Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om översyn av tillsynsansvar över förorenade områden

SveMin är nationell branschförening för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Antalet medlemsföretag uppgår till ett 40-tal. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet, varav gruvorna huvudsakligen är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen.

SveMins synpunkter

Efter medgivet anstånd (Christina Malmros per telefon den 24 mars 2015) lämnar SveMin följande remissvar.

Sammanfattande kommentarer

- SveMin välkomnar att fördelningen av ansvar för tillsyn över förorenade områden ses över. I den mån SveMin inte har kommenterat delar av förslaget så betyder det att SveMin antingen instämmer i, eller i vart fall inte motsätter sig, förslaget.
- SveMin delar Naturvårdsverkets uppfattning att tillsynsansvaret för ett enskilt förorenat område så långt som möjligt bör begränsas till en tillsynsmyndighet. SveMin delar Naturvårdsverkets uppfattning att det antagligen är enklast att tillsynsansvaret grundas på tillståndsplikt enligt gällande lagstiftning.
- SveMin delar Naturvårdsverkets uppfattning att huvudregeln för fördelning av tillsynsansvaret mellan länsstyrelser och kommuner bör grundas på om den förorenande verksamheten är/var tillståndspliktig eller ej. Detta kan dock vara förenat med vissa problem (som utvecklas nedan), till exempel i de fall det är oklart vilken/vilka verksamhet(-er) som har orsakat föroreningen.
- SveMin anser att Naturvårdsverkets redovisning innehåller en del otydligheter, vilket kommenteras utförligare nedan.

SveMins kommentarer utvecklas nedan. Uppställningen följer (och hänvisar till) numrering och rubriker i Naturvårdsverkets skrivelse.

Utveckling av SveMins synpunkter

Avsnitt 3.2.3 Pågående och nedlagd verksamhet inom ramen för samma verksamhet eller område
Naturvårdsverket föreslår att det är "den förorenande delen" av verksamheten som ska avgöra vilken myndighet som ansvarar för tillsynen (sid. 14).

SveMin anser att förslaget behöver utvecklas och förtydligas. SveMin har ingen invändning mot ansatsen men anser att Naturvårdsverkets förslag bortser från det grundläggande problemet att det i många fall är svårt, och inte sällan under utredning, att klarlägga varifrån en upptäckt förorening kommer. Tillsynen över området såsom förorenat kan ha initierats genom upptäckten av en förorening. Detta innebär inte nödvändigtvis att det står klart vilken eller vilka verksamhet/-er som har orsakat föroreningen. Redan här uppstår en besvärlig situation när det gäller att avgränsa tillsynsansvaret om inte alla "misstänkta" verksamheter har samma prövningsnivå. Ett problem som inte torde vara alltför ovanligt i praktiken. En grundläggande fråga är i många fall alltså att först avgöra ansvarsfrågan, vilket i sin tur kommer att styra tillsynsansvaret. Men eftersom fastställandet av ansvar i vissa fall kan vara helt beroende av att det först görs omfattande utredningar kan det uppstå besvärliga situationer rörande tillsynsansvaret. Den beskrivna problematiken kan enligt SveMin sägas vara kärnan till att det i många fall uppstår problem när det gäller att identifiera och åtgärda förorenade områden.

Sammanfattningsvis anser SveMin att förslaget att tillsynsansvaret avseende ett förorenat område ska avgöras av prövningsnivån på den del av verksamheten som har orsakat den aktuella föroreningen i många situationer kommer att leda till fortsatta oklarheter beträffande vilken myndighet som har tillsynsansvaret. Ur det perspektivet vore det kanske enklare om endast en myndighet vore ansvarig för all tillsyn avseende förorenade områden. I vart fall för alla fall som inbegriper nedlagda verksamheter. Naturvårdsverkets förslag behöver åtminstone analyseras vidare och förtydligas.

Utgångspunkt för hur tillsynsansvaret ska fördelas och exempel på fall (sid 14-16)

Naturvårdsverket ger exempel på hur tillsynsansvaret ska fördelas om "den förorenande delen" av verksamheten är nedlagd. Utgångspunkten är att det är prövningsnivån för den nedlagda delen av verksamheten som ska styra tillsynsansvaret.

SveMin stödjer utgångspunkten för förslaget (med reservation för vad som anförts ovan), men anser att det är fel att "överge" den utgångspunkten i vissa fall. På sidan 15 anges att länsstyrelsen bör ges tillsynsansvaret om det bedrivs tillståndspliktig verksamhet men det är en icke tillståndspliktig verksamhet som har orsakat föroreningarna. I det fallet föreslår Naturvårdsverket att det är länsstyrelsen, dvs. tillsynsmyndigheten för den verksamhet som inte har förorenat, som ska ha tillsynsansvar med motiveringen att verksamheterna ska ses som en helhet.

För det första anser SveMin att det är fel att avvika från den utgångspunkt som har antagits. För det andra anser SveMin att motiveringen är direkt olämplig när det gäller ansvar för föroreningsskador. Principen om att verksamheterna ska ses som en helhet har gjorts gällande i samband med tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet, men den passar inte för att avgöra frågor om ansvar för förorenad mark. Anledningen är att, som påpekats inledningsvis, det kan vara mycket komplext och svårt att utreda ansvarsförhållandena och det är långt ifrån givet att olika verksamheter ska ses som en helhet i dessa sammanhang. I praxis avseende tillämpning av 10 kap. MB har verksamheter som har ett tekniskt och miljömässigt samband ansetts utgöra samma verksamhet i några fall (se t.ex. MÖD 2010:17 och MÖD 2010:19). Detta är emellertid något som måste avgöras från fall till fall.

Sammanfattningsvis anser SveMin att prövningsnivån för den förorenande verksamheten visserligen är en godtagbar utgångspunkt, men avstyrker från att tillämpningen får avvika från denna utgångspunkt i vissa fall, såsom Naturvårdsverket föreslagit. I så fall vore det bättre att en myndighet alltid har tillsynsansvar om det är en nedlagd verksamhet inblandad, oavsett prövningsnivå av den nedlagda verksamheten eller av befintlig verksamhet.

3.2.4 Blandförorenade områden

SveMin tillstyrker förslaget i sak, men avstyrker den föreslagna terminologin. Begreppet "blandförorenade områden" tenderar att leda tanken till föroreningarnas karaktär, snarare än till vilken verksamhet som orsakat dem. I detta fall tycks det även vara det förhållandet att det är olika tillsynsmyndigheter för verksamheterna i fråga som avgör ifall ett område ska definieras som "blandförorenat". För att undvika missförstånd och framförallt förtydliga innebörden av den situation som avses vore det bra att byta ut begreppet till något med anspelning på olika verksamheter eller olika tillsynsmyndigheter (man skulle till exempel kunna överväga begreppet "kollektivt förorenade områden").

3.2.7 Exploateringar

Naturvårdsverket anser att det är oklart om exploateringar ska anses som avhjälpande eller som miljöfarlig verksamhet och att den myndighet som har tillsynsansvar för föroreningsskadan ska ha ansvar för tillsynen vid en exploatering av området.

SveMin tillstyrker att ansvaret för tillsynen ska begränsas till en tillsynsmyndighet, men avstyrker att det är tidigare verksamhet på platsen som ska avgöra tillsynsansvaret. Det finns också en del oklarheter i Naturvårdsverkets resonemang som kommenteras nedan.

Huruvida exploatering ska anses utgöra avhjälpande eller miljöfarlig verksamhet borde vara ovidkommande i sammanhanget. Högsta domstolen har, i ett mål rörande solidariskt ansvar för avhjälpande av föroreningsskada, ansett att avgörande för vem som ska anses vara verksamhetsutövare i fall av föroreningsskador är huruvida verksamheten kan anses ha bidragit till den skadliga effekten (NJA 2012 s. 125). I det aktuella fallet konstaterade Högsta domstolen att exploatering (i detta fall grävning och schaktning), även i avhjälpandesyfte, "ofrånkomligen har lett till att föroreningar har frigjorts och spridits till omgivningen. Ett sådant frigörande och spridande av föroreningar har medfört skada och olägenhet, i vart fall för miljön. [Bolaget] har således bidragit till en föroreningsskada." Avhjälpande eller miljöfarlig verksamhet borde alltså inte spela någon roll ur tillsynshänseende – i båda fallen anses exploatören bedriva en verksamhet som kan bidra till föroreningsskadan (vilket av det skälet för övrigt borde betraktas som miljöfarlig verksamhet, enligt definitionen i 9 kap. 1 § MB).

Det kan också påpekas att det enligt 28 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, "är förbjudet att utan anmälan till tillsynsmyndigheten vidta en avhjälpandeåtgärd med anledning av en föroreningsskada i ett mark- eller vattenområde, grundvatten, en byggnad eller en anläggning enligt 10 kap. miljöbalken, om åtgärden kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och denna risk inte bedöms som ringa." Även detta talar för att åtgärden betraktas som en miljöfarlig verksamhet.

Naturvårdsverkets förslag, bortsett från att det kan skapa förvirring mot bakgrund av ovanstående kommentarer, förutsätter att alla inblandade är införstådda med vad det har bedrivits för verksamhet/-er på platsen och hur tillsynsansvaret (via prövningsnivå) för dem skulle ha reglerats nuförtiden. Om ansvarsförhållandena är klarlagda uppstår kanske inga problem, men det kan också vara fråga om ett område som förorenats under lång tid och av en rad olika verksamheter.

Sammanfattningsvis avstyrker SveMin förslaget, men förordar idén om att endast en tillsynsmyndighet ska ansvara i dylika fall.

3.2.9 Nedlagda deponier som inte kan kopplas till en miljöfarlig verksamhet

SveMin har ingen invändning mot Naturvårdsverkets förslag, men anser att det är fel att överhuvudtaget använda begreppet "huvudverksamhet" i detta sammanhang eftersom detta begrepp har en självständig juridisk innebörd enligt IED-regelverket (Industriutsläppsförordningen (2013:250) m.m.).

3.3 Behov av administrativa förändringar


SveMin vill påpeka att det genomgående behöver förtydligas vad Naturvårdsverket menar med sina resonemang avseende "överlåtelse". Förmodligen avses överlåtelse av tillsynsansvar i samtliga de fall som nämns i skrivelsen. Detta förklaras dock inte, vilket kan skapa viss förvirring eftersom överlåtelse av verksamhet kan ha stor betydelse för ansvarsfrågan i avhjälpandesammanhang.

3.3.2 Ny definition av blandförorenade områden

SveMin har ingen invändning mot att denna typ av områden definieras särskilt, men avstyrker det föreslagna begreppet – se kommentar ovan (avsnitt 3.2.4).

Stockholm, dag som ovan

SveMin, genom



Lars-Åke Lindahl, ansvarig yttre miljö



Kerstin Brinnen, branschjurist