



UL-TILLS
Carina Fredström
010-240 50 65
carina.fredstrom@msb.se

Regeringskansliet
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet SOU 2013:14 En översyn inom Sevesoområdet

MSB ser i huvudsak positivt på de förändringar som utredningen föreslår vad gäller tillsyn, tillståndsprövning och avgifter för tillsyn av Sevesoverksamheter. En förutsättning för att föreslagna ändringar ska få önskad effekt är emellertid att finansieringen av framför allt länsstyrelsernas tillsyn säkras. Kompetensen hos tillsynspersonalen behöver stärkas och samordningen av tillsynen förbättras. MSB utvecklar sina synpunkter i det följande.

Kapitel 4 Tillsyn av Sevesoverksamheter

Avsnitt 4.5 Framtida organisation av Sevesotillsynen

MSB anser att begreppet central tillsynsmyndighet i 12 § i förslaget till förordning om ändring i förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesoförordningen), bör ersättas av begreppet tillsynsvägladande myndighet. Detta dels för att följa de riktlinjer som anges i regeringens skrivelse 2009/10:79, dels menar MSB att det på Sevesoområdet skulle vara effektivare att lägga resurserna på att arbeta med tillsynsvägledning och samordning av tillsynen i landet istället för att ingripa i specifika situationer.

I betänkandet bedömer utredningen att det finns behov av att MSB fördjupar sin Sevesotillsynsvägledning samt tar ett större ansvar när det gäller att utbilda Sevesohandläggare, samordna inblandade myndigheter och att utveckla myndighetsgemensamma metodstöd för Sevesotillsynen. MSB kommer även att behöva ha beredskap för att vägleda och utveckla metodstöd relaterat till uttag av Sevesoavgifter. MSB föreslår att myndighetens roll förtydligas ytterligare i lagstiftningen för att ge förutsättningar för att åstadkomma denna fördjupning. I ovan nämnda regeringsskrivelse anger regeringen att begrepp som "central tillsyn", "regional tillsyn" och "lokal tillsyn" inte bör användas. MSB förordar därför att 12 § Sevesoförordningen förtydligas så att MSB ges en tillsynsvägladande roll, vilken i enlighet med regeringens skrivelse omfattar

MSB Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Datum
2013-08-13

Diariernr
2013-1800

uppföljning, utvärdering och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till operativa tillsynsmyndigheter. Det skulle också ge en enhetligare definition av länsstyrelsens tillsynsuppgift, vilken omfattar självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekten uppfyller krav som framgår av lagar och andra bindande föreskrifter och som vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Avsnitt 4.5.1 Ansvaret för Sevesotillsynen måste koncentreras till färre länsstyrelser

MSB delar utredningens uppfattning att förutsättningarna för att bygga upp en högre kompetens hos Sevesohandläggarna förbättras om antalet tillsynsobjekt per handläggare blir större. MSB är därför positiv till förslaget att koncentrera Sevesotillsynen till färre länsstyrelser. Den föreslagna koncentrationen av Sevesotillsynen kan dock komma att behöva lösas på annat sätt om den länsreform som utredningen refererar till inte genomförs. Andra möjligheter att bygga upp en högre kompetens kan vara att länen samarbetar länsöverskridande inom denna fråga. Oavsett vilken koncentrationsmodell som väljs är det viktigt att tillsynsmyndigheterna har stabila förutsättningar för Sevesotillsynen. Ett problem som MSB kan se med den nu föreslagna koncentrationen är att antalet tillsynsobjekt inom vissa län fortfarande kommer att vara relativt lågt.

MSB vill i detta sammanhang påminna om att det förutom koncentrationen till färre länsstyrelser behövs en resursförstärkning vid länsstyrelserna för att öka effektiviteten och rättssäkerheten. Tillsynsmyndigheterna behöver ha tillräckliga medel för att anställa och behålla personalen en längre tid, så att erfarenhet hinner byggas upp. Detta är ett starkt argument för att de avgifter som utredningen föreslår ska återföras till tillsynsmyndigheterna. MSB återkommer till denna fråga under avsnitt 5.2.

Avsnitt 4.5.2 Förbättrad struktur för samordning av tillsyn och borttagen överlåtelse av Sevesotillsyn till kommun

MSB ser positivt på att länsstyrelsens möjlighet att överlåta Sevesotillsynen till kommunen tas bort då antalet tillsynsmyndigheter därmed begränsas och möjligheten att bygga upp erfarenhet och kompetens hos tillsynspersonalen förbättras.

MSB är också positiv till att utöver samordningen med miljöbalkstillsynen även samordningen med tillsynen enligt arbetsmiljölagen föreslås finnas med i 15 § Sevesolagen. Att stark samordning är viktig är också något som understryks i Seveso III direktivet där det är ett krav att medlemsstaterna, i de fall flera myndigheter utsetts för att uppfylla skyldigheterna enligt direktivet, ska se till att myndigheternas arbete samordnas fullt ut¹. MSB vill betona vikten av att samordningen på det här området utvecklas, både mellan länsstyrelsernas Sevesotillsyn och Arbetsmiljöverkets Sevesotillsyn, men också mellan Sevesotillsynen och miljöbalkstillsynen.

¹ Europaparlamentet och rådets direktiv 2012/18/EU, Artikel 6 pkt 1.

Avsnitt 4.5.3 Krav på tillsynsrapporter

Utredningen föreslår att länsstyrelsen inom fyra månader efter ett tillsynsbesök ska meddela verksamhetsutövaren resultatet av tillsynen i en tillsynsrapport. MSB anser att tiden mellan genomfört tillsynsbesök och överlämnandet av tillsynsrapporten bör kortas ned. Fyra månader är en onödigt lång tid och ger felaktiga signaler till både länsstyrelserna och branschen om vad som kan anses vara en rimlig handläggningstid. MSB känner till att det i artikel 20.7 i Seveso III-direktivet finns en bestämmelse om att tillsynsmyndigheten ska meddela resultatet av tillsynen inom fyra månader. Detta direktiv är dock ett minimidirektiv varför det står Sverige fritt att besluta om en kortare tidsfrist. MSB anser att tiden för överlämnande av tillsynsrapporter bör kortas ner till två månader. Detta bör inte innebära några problem för tillsynsmyndigheterna då de redan idag eftersträvar en snabbare återkoppling än så.

MSB ser positivt på det krav på samordning av tillsynsrapporten som utredningen föreslår. Ett liknande krav på samordning bör emellertid införas i den lagstiftning som styr Arbetsmiljöverkets tillsynsarbete vad gäller Sevesoverksamheter så att ansvaret för samordning åvilar båda parter.

Vad gäller den skrivning som föreslås i 15 § Sevesoförordningen beträffande tillsynsrapporternas innehåll och länsstyrelsens fortsatta agerande vid brister (första och tredje stycket) ger skrivningen intrycket av att en tillsynsrapport kan innehålla bindande krav på åtgärder för mottagaren. Särskilt tredje stycket talar för detta då länsstyrelsen; ”ska säkerställa att verksamhetsutövaren, inom en rimlig tid efter att ha tagit emot tillsynsrapporten, åtgärdar alla de brister som upptäckts”. MSB anser att detta är en olycklig skrivning då det är av stor vikt att myndigheternas handläggning sker i enlighet med de regler som finns i förvaltningslagen. Utredningen har på sida 144 särskilt uttryckt att tillsynsrapporten inte är att betrakta som ett föreläggande utan som minnesanteckningar. Praxis har dock visat att det som är avgörande för om en skrivelse ska anses utgöra ett bindande förvaltningsbeslut (som därmed är överklagningsbart) är hur mottagaren uppfattar skrivelsen. Regeringsrätten har i RÅ 2004 ref. 8 anfört att ”kännetecknande för ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande”. Med det regelverk som finns idag är tillsynsrapporten inte ett lämpligt förfarande för att notera brister som behöver åtgärdas. Istället bör tillsynsmyndigheten i en sådan situation meddela ett föreläggande med krav på åtgärder. Med anledning av vad vi anfört i frågan anser MSB att skrivningen i 15 § behöver ändras. MSB menar också att artikel 20.7 Seveso III-direktivet inte innebär något ytterligare krav på en sådan skrivning i lag eller förordning då tillsynsmyndigheternas ansvar och möjligheter att ställa krav på rättelse framgår av 15 § och 20-24 § § Sevesolagen.

Avsnitt 4.5.4 Fördjupad tillsynsvägledning

MSB ser ett stort behov av att utveckla uppföljning och utvärdering samt att ta fram metodstöd, anordna handläggartäffar, utbilda Sevesohandläggare och på

annat sätt inrikta och samordna Sevesotillsynen i landet. En sådan ambitionshöjning innebär samtidigt att MSB behöver ta mer resurser i anspråk för verksamheten på Sevesoområdet.

Som ett led i att stärka MSB:s tillsynsvägledning föreslår utredningen att föreskriftsrätten i 17 § Sevesolagen ska breddas till att avse "tillsyn". MSB konstaterar emellertid att det bemyndigande som myndigheten nu har fått är mycket begränsat eftersom detta endast ger möjlighet att föreskriva om vilken information länsstyrelserna ska lämna till MSB. Vi kan inte se att detta bemyndigande ger MSB möjlighet att meddela föreskrifter om tillsyn på sådant sätt som utredningen ger uttryck för. MSB ser därför att bemyndigandet i Sevesoförordningen bör vidgas.

Kapitel 5 Finansiering av tillsyn och tillståndsprovning av Sevesoverksamheter

Avsnitt 5.2 Sevesotillsynsavgifter

MSB stödjer att Sevesotillsynen avgiftsbeläggs enligt föreslagen modell med nedanstående förslag till ändringar. Som tidigare framhållits ska Sevesotillsynsintäkterna återföras till tillsynsmyndigheterna. Alternativet är att den tillsynsverksamhet som verksamhetsutövarna betalar avgift för fortsatt riskerar att inte hålla måttet, vilket skulle undergräva betalningsviljan, förtroendet för myndigheterna och inte minst säkerheten vid verksamheterna. Att resurserna fullt ut återförs till tillsynssystemet bör därför vara en grundläggande förutsättning för att förslaget om avgifter ska antas.

Utredningen föreslår i 6 § förslag till förordning om avgifter för tillsyn enligt Sevesolagen två undantag för när avgift inte ska betalas. Vi utgår från att undantaget i 6 § avser den extra avgift som regleras i 8 § eftersom övrig avgift är fast och således inte påverkas av de omständigheter som 6 § reglerar. MSB ifrågasätter därför placeringen av undantaget i en paragraf före 8 §. Vidare är MSB tveksamma till om dessa undantag är motiverade med anledning av 8 § heller, då vi inte kan se att det finns någon möjlighet att ta ut en timbaserad avgift i dessa situationer. För det första kan det ifrågasättas om länsstyrelsens arbete i samband med ett överklagande kan anses utgöra tillsyn. Inte heller sådan tillsyn som utförs efter ett klagomål som visar sig vara obefogat bör kunna ge myndigheterna någon möjlighet att ta ut extra avgift i enlighet med 8 §. MSB menar därför att 6 § bör tas bort då det saknas behov av dessa undantag och då de snarare medför en osäkerhet om vilka möjligheter som finns att ta ut extra avgifter för tillsynsarbetet. Om paragrafen ska kvarstå bör det tydliggöras att det är avgift i enlighet med 8 § som avses i paragrafen.

I enlighet med 8 § andra stycket får de extra avgifter som beslutas enligt paragrafen per kalenderår inte överstiga verksamhetens fasta årliga tillsynsavgift. MSB anser att det inte bör finnas något tak för de extra avgifterna och att andra stycket därför ska tas bort. Möjligheten att ta ut en extra avgift är

Datum
2013-08-13

Diariernr
2013-1800

redan begränsad då särskilda omständigheter krävs. Som utredningen konstaterat behövs möjligheten att ta ut extra avgifter till exempel i de fall en större Sevesoolycka sker då det lätt kan bli mycket arbete för tillsynsmyndigheten i en sådan situation. MSB anser att det är felaktigt att begränsa avgiftsuttaget i en sådan situation eftersom principen om att förorenaren betalar då sätts ur spel. Det är inte rimligt att tillsynsmyndigheten inte ska kunna debitera verksamhetsutövaren för det arbete som myndigheten behöver lägga ner, till exempel i samband med en större olycka.

I detta ärende har chefsjurist Key Hedström beslutat. Carina Fredström har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen Pertti Nordman, avdelningschefen Cecilia Nyström, myndighetsjuristen Per-Olof Wikström samt enhetschefen Lena Tellvik deltagit.

Key Hedström

Carina Fredström