

Lägesbild tillsynsområde Förorenade områden

Innehållsförteckning

1.	Lägesbild tillsynsområde förorenade områden	2
1.1.	Allmän beskrivning av tillsynsuppdraget	2
1.1.1.	Egeninitierad tillsyn	2
1.1.2.	Händelsestyrd tillsyn	3
1.2.	Tillsynens förutsättningar	4
1.2.1.	Övergripande mål	4
1.2.2.	Utmaningar inom tillsynsområdet	4
1.2.3.	Finansiering av tillsynen	5
1.2.4.	Tillsynsvägledning	5
1.2.5.	Nationella tillsynstrategin 2022–2025	6
2.	Delområden	6
2.1.	Riskklass 1 och 2 objekt	6
2.1.1.	Beskrivning	6
2.1.2.	Tillsynens förutsättningar	7
2.2.	PFAS förorenade områden	8
2.2.1.	Beskrivning	8
2.2.2.	Tillsynens förutsättningar	8
2.3.	Förorenade sediment	9
2.3.1.	Beskrivning	9
2.3.2.	Tillsynens förutsättningar	9
2.4.	Händelsestyrd tillsyn – upplysning om förorening och § 28 ärenden	10
2.4.1.	Beskrivning	10
2.4.2.	Tillsynens förutsättningar	10
2.5.	Ideella verksamhetsutövare	11
2.5.1.	Beskrivning	11
2.5.2.	Tillsynens förutsättningar	11
2.6.	Pågående miljöfarlig verksamhet	11
2.6.1.	Beskrivning	11
2.6.2.	Tillsynens förutsättningar	12
3.	Underlag för lägesbilden	13

1. Förorenade områden

1.1. Allmän beskrivning av tillsynsuppdraget

Nedanstående beskrivning är avgränsad till sådant arbete inom förorenade områden som kan definieras som tillsyn. Det vill säga arbetet ska innefatta något av följande; kontroll av regelefterlevnad, begära in uppgifter, förelägga om åtgärder eller försiktighetsmått, meddela förbud, ge information eller motsvarande som underlättar den enskilde att följa regelverk. En förutsättning är att det finns en eller flera verksamhetsutövare eller en fastighetsförvärvare som har ansvar för föroreningsskadan och att tillsynsmyndigheten har vänt sig eller kommer att vända sig direkt till denne. Inventeringsarbete eller annan övergripande utredning som myndigheten själv utför kan oftast inte definieras som tillsyn. Arbetet är dock av betydelse för att planera tillsynen långsiktigt.

Av 2 kap. miljöbalken 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. Vad en föroreningsskada är samt ansvar för att undersöka och åtgärda dessa områden regleras i 10 kap. miljöbalken.

Ansaret för tillsyn av föroreningsskador är fördelat på länsstyrelser, kommuner och försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM). Tillsynsansvaret är kopplat till den myndighet som har ansvar för tillsynen av den miljöfarliga verksamhet som har orsakat föroreningsskadan. Om den miljöfarliga verksamheten är nedlagd ansvarar den myndighet som skulle ha ansvar för tillsynen av den miljöfarliga verksamheten ifall verksamheten varit i drift. Länsstyrelsens tillsynsobjekt är möjliga att överlåta till kommun. De flesta förorenade områden i Sverige är identifierade, men för många av dessa områden har ingen objektsspecifik riskklassning gjorts.

Tillsynsmyndighetens uppdrag avseende 10 kap. miljöbalken är att tillse att avhjälpandeansvaret uppfylls. Ett avhjälpande ska ske i den utsträckning som är skäligt för att förebygga, hindra eller motverka att en skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. Därför behöver tillsynsmyndigheten fortlöpande ta ställning till om de utredningar och åtgärder som genomförs är tillräckliga. Många ärenden löper över flera år, från ansvarsutredning till att åtgärds målen är uppfyllda.

Att utföra en avhjälpandeåtgärd är anmälningspliktigt enligt 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH). Tillsyn över avhjälpande av föroreningsskada innefattar kontroll av att avhjälpandeåtgärderna inte innebär en olägenhet för människors hälsa eller miljön, att avfallshantering på platsen sker korrekt, kontrollera att åtgärds mål är uppfyllda samt uppföljande miljökontroll.

Tillsynen kan i likhet med andra tillsynsområden delas in i egeninitierad och händelsestörd tillsyn.

1.1.1. Egeninitierad tillsyn

Tillsyn enligt 9 kap. miljöbalken av en pågående miljöfarlig verksamhet ger tillsynsmyndigheten möjlighet att begära de uppgifter och undersökningar, till viss del även uppgifter som rör tidigare verksamheter, som behövs för att kunna bedöma om verksamheten kan ha orsakat en föroreningsskada. Samt för att kunna bedöma om

den pågående miljöfarliga verksamheten kan innebära en påverkan på en föroreningsskada som finns inom verksamhetsområdet, även om ansvaret för föroreningsskadan inte är den aktuella verksamhetsutövarens. Ett sådant inhämtande fyller framför allt en funktion när verksamheten inte tidigare har inventerats och riskklassats.

Om en föroreningsskada har konstaterats, oavsett om det är en pågående eller nedlagd verksamhet, bedrivs tillsyn enligt 10 kap. miljöbalken. Den egeninitierad tillsynen syftar till att verksamhetsutövare med ansvar för föroreningsskada vidtar de utredningar och åtgärder som är motiverade på grund av föroreningsskadan. En eller flera verksamhetsutövare kan vara ansvariga men det räcker att tillsynsmyndigheten vänder sig till en av de ansvariga då solidariskt ansvar gäller för föroreningsskador.

För att vara verkningsfull behöver den egeninitierade tillsynen av föroreningsskadade områden bedrivas i tillräcklig omfattning så att de mest allvarliga föroreningsskadorna prioriteras. Så är idag inte fallet, både vad gäller omfattning och att arbeta strategiskt då händelsestyrd tillsyn tar upp stora delar av tillgängliga resurser.

En tillsynsuppgift är att säkerställa att verksamhet som genom utsläpp, eller på annat sätt, orsakat en förorening av mark, sediment, vattenområden eller grundvatten utför de utredningar som krävs för att avgöra om föroreningen innebär en föroreningsskada enligt 10 kap. miljöbalken. Om föroreningen utgör en föroreningsskada ska tillsynsmyndigheten kontrollera att den som är ansvarig avhjälper risk för skada och olägenhet för människors hälsa eller miljön. Tillsynsmyndigheten ansvarar också för att kontrollera att avhjälpandeåtgärder och hantering av förorenade massor inte medför en spridning och exponering av förorening eller på annat sätt medför en olägenhet för människors hälsa och miljön.

1.1.2. Händelsestyrd tillsyn

Till skillnad mot den egeninitierade tillsynen initieras den händelsestyrda tillsynen av inkommande ärende initierade av annan part. Exempelvis underrättelse om miljöolycka eller en påträffad förorening eller en anmälan om avhjälpande. Därutöver kan ärenden initieras i samband med markundersökning inför planläggning, fastighetsförvärv eller då en verksamhet upphör eller överläts. Tillsyn kan också initieras av inkommande klagomål och tips, exempelvis störningar från en avhjälpandeåtgärd eller observationer av misstänkta föroreningar. Den som äger, eller brukar, en fastighet är skyldig att underrätta tillsynsmyndigheten om upptäckten av en markförorening som kan medföra risk för människors hälsa eller miljön. Tillsynsmyndigheten kan därefter ställa krav på undersökningar och avhjälpande.

En avhjälpandeåtgärd ska alltid anmälas till tillsynsmyndigheten enligt 28 § FMH om åtgärden kan medföra en risk för människors hälsa eller miljön. Anmälningssplikten syftar till att ge tillsynsmyndigheten möjlighet att granska om avhjälpandeåtgärden är lämplig, att tillräckliga försiktighetsmått vidtas och att de mål som satts upp för åtgärden är skäliga. Som huvudregel bör, när anmälningsärendet är tillräckligt utrett, tillsynsmyndigheten genom ett beslut föreskriva försiktighetsmått och återrappporteringskrav. I beslut om försiktighetsmått kan krav ställas på bland annat åtgärds mål, provtagningsintervall, hantering av länshållningsvatten, masshantering och redovisning av slutrapport. Tillsynsmyndigheten ska alltid

underrättas om mängden förorenat material visar sig vara mer än vad som anmälts. Uppföljning av avhjälpandeåtgärden görs genom inspektioner av pågående avhjälpandeåtgärder och granskning av inkomna slutrapporter. Efter att åtgärden genomförts och redovisats ska tillsynsmyndigheten bedöma om de utförda åtgärderna har medfört att föroreningsskadan är avhjälpt i tillräcklig utsträckning så att riskerna på platsen bedöms vara på en acceptabel nivå utifrån planerad markanvändning.

1.2. Tillsynens förutsättningar

1.2.1. Övergripande mål

Under det nationella miljökvalitetsmålet Giftfri miljö finns följande precisering: "Förorenade områden är åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa eller miljön."

Beaktat miljökvalitetsmålet så har objekt i riskklass 1 och 2 störst betydelse. Att ett område har en hög riskklass innebär inte per automatik att området också utgör ett hot mot människors hälsa eller miljön. Men, det är av hög prioritet att området utreds och att avhjälpandeåtgärder genomförs om utredningen visar på ett sådant behov. I praktiken är det främst genom egeninitierad tillsyn och arbete med bidragsobjekt som dessa områden åtgärdas. Antalet utredningar och åtgärder behöver avsevärt öka om Sverige ska kunna nå miljökvalitetsmålet.

Att förorenade områden åtgärdas av andra anledningar än tillsynsmyndigheternas egeninitierade tillsyn är av betydelse. Ur ett nationellt perspektiv kan konstateras att många förorenade områden åtgärdas och stora mängder förorenade massor omhändertas i samband med exploatering, främst i storstadsregionerna.

För yt- och grundvattenförekomster finns beslutade miljökvalitetsnormer och tidpunkt för när dessa ska nås. Förenklat gäller att god ekologisk och kemisk status ska nås 2027. Förorenade områden kan i vissa fall ha en tydlig påverkan på möjligheten att nå god status. Enligt miljöbalken ska myndigheter och kommuner inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt de åtgärdsprogram som vattenmyndigheterna beslutar.

På EU-nivå pågår förhandlingar om ett förslag till rättsligt bindande regelverk för skydd av jord och mark inom Europa. Förslaget omfattar bland annat en "byggsten" regelverk för hantering av förorenade områden. Om förslag till rättsligt bindande regelverk antas, kan detta komma att påverka tillsynens förutsättningar under den kommande strategiperioden.

1.2.2. Utmaningar inom tillsynsområdet

Det finns en otydlighet inom tillsynsområdet kring vad tillsyn i nödvändig utsträckning innebär och i vilken utsträckning tillsynen ska bidra till att miljökvalitetsmålet uppfylls. Mål för tillsynen saknas och ambitionsnivån mellan olika tillsynsmyndigheter varierar beroende på myndighetens förutsättningar och prioriteringar. Egeninitierad tillsyn enligt 10 kap. miljöbalken har kommit att uppfattas som något som endast kan prioriteras i mån av tid. Finansieringen av tillsynsverksamheten utgör en del av problematiken.

En utmaning inom tillsynsområdet är kompetensförsörjning och att upprätthålla långsiktig kontinuitet i tillsynsarbetet. Det krävs en uthållighet i tillsyn av förorenade områden då det ofta tar flera år att genom egeninitierad tillsyn driva ett ärende från utredning till åtgärd. Tillsynsområdet ställer höga krav både på juridisk och naturvetenskaplig kompetens. Vidare behöver tillsynsmyndigheten följa med den innovations- och teknikutveckling som sker för att kunna ställa krav på effektiva och kostnadseffektiva åtgärdsmetoder. Det finns handläggare i Sverige med en mycket hög kompetens inom området men kompetensnivån varierar mellan tillsynsmyndigheter. Många tillsynsmyndigheter uttrycker att tillräckliga resurser saknas för att kunna prioritera egeninitierad tillsyn, bland annat då kostnader för det förarbete som krävs innan en ansvarig har identifierats inte fullt ut kan täckas genom tillsynsavgift. Ett vanligt problem är också att personalomsättningen är hög och att det är svårt att rekrytera handläggare med rätt kompetens inom området. Mindre kommuner uttrycker ofta att tid saknas till fördjupning inom de tillsynsområdena som man ansvarar för. Detta gäller inte minst tillsyn mot föroreningsskador, som ofta uppfattas som ett väldigt komplext område. Samverkan i tillsynen mellan flera kommuner kan vara ett sätt att stärka kompetensen, öka specialiseringen och möjliggöra att tillsyn sker i en tillräcklig utsträckning. Tillsynsmyndigheterna efterfrågar också fortsatt att tillsynsvägledande myndigheter utvecklar och kompletterar sin vägledning.

Det finns mycket som pekar på att antalet avfallsrelaterade miljöbrott ökar i Sverige. Vid tillsyn av förorenade områden enligt 10 kapitlet kan avfall uppstå vid genomförande av åtgärd. Denna hantering av förorenade massor kan medföra stora kostnader vilket ger incitament till att fuska med avfallshanteringen vilket i sin tur kan leda till omfattande skador. Samverkan med andra myndigheter kan vara nödvändigt för en effektiv tillsyn.

1.2.3. Finansiering av tillsynen

Länsstyrelsernas tillsyn med stöd av 10 kap. miljöbalken resursätts genom anslag och riktade medel. Den ansvarige för föroreningen ska till staten betala, timavgift, för länsstyrelsens kostnader för tillsyn. Undantaget är om den ansvarige bedriver en pågående miljöfarlig verksamhet som länsstyrelsen har tillsyn över och den nedlagda tiden för tillsyn enligt 10 kap. är så liten att den ryms inom den årsavgift som staten tar ut för tillsyn av den miljöfarliga verksamheten.

Kommunerna har möjlighet att ta tillsynsavgift, full kostnadstäckning i det enskilda ärendet, för tillsyn som är riktad mot ansvarig för förorenat område förutsatt att den egna taxan ger ett stöd för det. Hur olika kommuner har utformat sin taxa kan skilja sig åt. Till skillnad från länsstyrelserna går avgiften direkt till tillsynsmyndigheten. De flesta kommunerna tar ut timavgift för nedlagd handläggningstid för ett inkommande ärende, till exempel anmälan om avhjälpandeåtgärd 28 § FMH (1998:889). För egeninitierad tillsyn gäller som huvudregel timavgift för nedlagd handläggningstid. Avgiftsuttaget kan uppgå till stora belopp i samband med undersökningar och efterbehandlingsåtgärder.

1.2.4. Tillsynsvägledning

Naturvårdsverket är central tillsynsvägledande myndighet för tillsyn av föroreningsskador, miljöfarlig verksamhet samt avfall. Länsstyrelserna ger kompletterande tillsynsvägledning till kommuner inom sitt län. Naturvårdsverket och

länsstyrelserna har tillsammans ett omfattande vägledningsmaterial kopplat till förorenade områden på EBH-portalen.

Uppföljning och utvärdering är en del i tillsynsvägledningen. Nationell uppföljning av antalet undersökta och åtgärdade objekt (riskklass 1-4) sker via länsstyrelsernas databas över förorenade områden (EBH-stödet). Uppföljningen är dock inte heltäckande. Bland annat finns det brister om utredningar och åtgärder för föroreningsskadade områden där kommunen eller FIHM är tillsynsmyndighet.

Att åtgärder även genomförs vid förorenade områden med lägre riskklass (riskklass 3 eller 4) eller där riskklass saknas är av betydelse. Ur ett nationellt perspektiv kan konstateras att många förorenade områden åtgärdas och stora mängder förorenade massor omhändertas i samband med exploatering, främst i storstadsregionerna.

1.2.5. *Nationella tillsynsstrategin 2022–2025*

Enligt den nationella tillsynsstrategin för perioden 2022 till 2025 ska tillsynsmyndigheter ta fram en handlingsplan eller motsvarande styrdokument för hur man avser att arbeta med de prioriterade förorenade områden där man har ett tillsynsansvar. Av de 248 kommunala tillsynsmyndigheterna som svarade på Naturvårdsverkets tillsynsenkät för 2023 hade 106 av dessa en handlingsplan för arbetet med förorenade områden. Under 2024 tar Naturvårdsverket även fram ett prioriteringsstöd för prioriterade förorenade områden (riskklass 1 och 2). Detta innebär att när befintlig strategiperiod är avslutad så har tillsynsmyndigheterna ett stöd för hur man ska prioritera mellan tillsynsobjekt och en plan för det fortsatta arbetet. En uppföljning och sammanställning av fokusområdet **Tillsyn av prioriterade förorenade områden med riskklass 1 och 2** kommer att ske år 2026.

Avseende fokusområdet "Anmälan om avhjälpandeåtgärd enligt § 28 i FMH" så kommer tillsynsvägledningen efter aktuell period vara mer tillämpad för händelsestyrd tillsyn av ej prioriterade förorenade områden. Detta kommer underlätta för tillsynsmyndigheterna så att händelsestyrda ärenden kan handläggas rättssäkert, mer effektivt och med miljömässigt motiverade krav.

2. Områden

2.1. *Riskklass 1 och 2 objekt*

2.1.1. *Beskrivning*

För att uppnå miljö kvalitetsmålet är det av stor vikt att objekt med riskklass 1 och 2 prioriteras i tillsynsmyndigheternas arbete. I Sverige finns för närvarande cirka 1 100 områden riskklass 1 (mycket stor risk) och cirka 8 500 områden riskklass 2 (stor risk). Dessa objekt behöver utredas och att avhjälpandeåtgärder genomförs om utredningen visar på att det finns ett sådant behov. Utöver riskklassade objekt finns det inom branschklass 1 och 2 (prioriterade branscher) knappt 14 000 objekt som saknar riskklass. Det finns även förorenade områden som ännu inte är identifierade. Det pågår för närvarande ett kartläggnings- och inventeringsarbete för PFAS-förorenade områden samt för förorenade sediment.

Tillsynsansvaret för de prioriterade förorenade områden som i dagsläget finns i EBH-stödet är fördelade på ett sådant sätt att länsstyrelser har tillsynsansvar för 1262 stycken områden och kommuner har tillsynsansvar för 8093 stycken områden. För 324 stycken områden saknas uppgift om vilken myndighet som har tillsynsansvar och för FIHM saknas uppgifter helt

Enligt uppgifter hämtade från EBH-stödet är sedan 2016 den årliga åtgärdstakten cirka 37 objekt med riskklass 1 och 2. Utöver dessa har utredning vid ytterligare 47 prioriterade objekt skett årligen där objektet efter utredning inte bedöms tillhöra riskklass 1 och 2.

Ett fåtal av objekt med riskklass 1 och 2 utreds och åtgärdas genom händelsestyrd tillsyn, främst i storstadsregioner med högt exploateringsstryck, men de allra flesta av de prioriterade förorenade områden kommer inte att vara aktuella för och kunna hanteras genom händelsestyrd tillsyn. För att få till utredningar och åtgärder vid de objekt som inte kommer att kunna åtgärdas genom händelsestyrd tillsyn behöver i stället egeninitierad tillsyn bedrivas. För att kunna bedriva egeninitierad tillsyn behöver tillsynsmyndigheten först utreda det juridiska ansvaret för det förorenade området. Arbete med att utreda ansvar upplevs generellt som komplicerat och tidskrävande samt är ej debiterbart för tillsynsmyndigheten, vilket är troliga orsaker till att detta inte genomförs i tillräcklig omfattning.

Naturvårdsverket ser att åtgärdstakten fortsatt behöver öka, och att en del i detta handlar om att tillsynsmyndigheterna idag inte arbetar med egeninitierad tillsyn vid prioriterade objekt i tillräcklig utsträckning.

När strategiperioden 2022–2025 är avslutad så kommer de tillsynsmyndigheter som har tagit fram en handlingsplan för arbetet med riskklass 1 och 2 objekt att ha bättre förutsättningar för att arbeta egeninitierat med tillsyn av förorenade områden. Ett naturligt nästa steg är att bedriva tillsyn utifrån framtagna handlingsplan och att den sker i nödvändig utsträckning för att öka åtgärdstakten.

2.1.2. *Tillsynens förutsättningar*

Den egeninitierade tillsynen ska prioriteras så att de områden som innebär mycket stora risker (riskklass 1) eller stora risker (riskklass 2) för människors hälsa och miljön går före i tillsynsarbetet. Tillsynsarbetet är omfattande, resurskrävande och kräver en hög grad av specialistkompetens. Det stora antalet förorenade områden i dessa två riskklasser innebär att ytterligare prioriteringsgrunder och tillsynsvägledning behöver utvecklas och förtydligas för att tillsynen ska kunna bedrivas effektivt. Bland annat behöver tillsynsvägledning förenklas och målgruppsanpassas.

Tillsynsmyndigheten behöver ha en uthållighet vid tillsyn av föroreningsskadade områden då hela processen ofta tar flera år inräknat utredningar, provtagningar, ansvarsutredning med mera, innan själva avhjälpandeåtgärden slutförs.

2.2. PFAS förorenade områden

2.2.1. Beskrivning

PFAS är föroreningar som finns överallt i miljön, de är svårnedbrytbara och sprids snabbt över stora ytor i både vatten, luft och mark. Användningen av PFAS har gett upphov till skador i miljön bland annat i form av förorenade områden, exempelvis brandövningsplatser. Samtidigt används PFAS fortsatt i olika verksamheter i samhället.

Då skadorna redan uppstått är det inte tillräckligt att arbeta för att minska användningen av PFAS och vidta åtgärder för att hindra att skador uppstår. De PFAS-förorenade områden som redan finns innebär i sig en källa till ytterligare risker och skador i miljön och på människors hälsa som påverkar hela samhället. Vi behöver arbeta med att hantera och minimera effekterna av de skador som redan uppstått. Problemen med PFAS liknar på så vis de problem vi står inför med utsläpp av växthusgaser och ett förändrat klimat, där vi fortsatt behöver minska utsläpp men också anpassa oss till de effekter som redan uppstått till följd av det förändrade klimatet.

Vad gäller förorenade områden handlar de beslut som behöver fattas i första hand om att avgöra vem som är ansvarig för att vidta en åtgärd enligt 10 kap. i miljöbalken. Samt i ett senare skede driva fram att möjliga PFAS förorenade områden undersöks och åtgärdas. I detta ligger också att avgöra vad som motiverat att uppnå då det beslutas att en åtgärd ska vidtas. Detta är frågor som kopplar till prioritering. Dels prioritering mellan olika potentiellt eller konstaterat förorenade områden, dels bedömning av vad som är rimligt och skäligt att uppnå. Dels med hänsyn till gällande regelverk, så som vattendirektiven, men också med hänsyn till vad som över huvud taget är tekniskt möjligt att uppnå och vad som är ekonomiskt rimligt. Utöver dessa prioriteringar, behöver prioriteringar kopplat till förorenade områden samordnas med andra åtgärder som kopplar till att motverka utsläpp av ny förorening och hantera effekterna nedströms de förorenade områdena.

2.2.2. Tillsynens förutsättningar

Tillsyn av PFAS-förorenade områden har idag många utmaningar. Detta beror bland annat på att inventeringsarbetet är eftersatt. Det finns skäl att misstänka att flera allvarliga föroreningsskador orsakade av PFAS inte har identifierats eller saknar prioriteringsunderlag i form av riskklass. förslag på alternativ formulering: Ett systematiskt arbete med identifiering och inventering av områden med föroreningsskador orsakade av PFAS eller som saknar prioriteringsunderlag i form av riskklass, har initierats under 2024. Även områden som tidigare inventerats men där PFAS inte beaktats ingår i det pågående arbetet, exempelvis många deponier. I arbetet ingår även att undersöka branscher som tidigare inte förknippats med PFAS-föroreningar, till exempel garverier och bilskrotar. Det bedöms ta lång tid innan arbetet med att identifiera och inventera alla potentiellt PFAS-förorenade områden i Sverige är färdigt.

Naturvårdsverkets inställning är att det inte alltid är nödvändigt för tillsynsmyndigheten att ha riskklassning av alla potentiella PFAS-områden. Exempelvis kan brandövningsplatser där PFAS-innehållande brandsläckningsskum använts betraktas som högt prioriterade områden som i normalfallet bör hamna i riskklass 1,

med hänsyn till ämnesgruppens farlighet och spridningsbenägenhet. Det bör därmed finnas motiv för tillsynsmyndigheten att påbörja tillsyn direkt gentemot denna typ av objekt, även utan prioritering enligt MIFO-modellen.

Vidare medför den begränsade tillgången på långsiktigt hållbara åtgärder svårigheter i bedömningen av hur ett område ska åtgärdas. De metoder som finns tillgängliga utöver gräv och schakt, inriktar sig snarare på spridningsbegränsning och hantering av riskerna med ett PFAS förorenat område än föroreningsreduktion i källzonen, vilket i viss utsträckning skiljer sig från den traditionella hanteringen av förorenade områden.

Naturvårdsverket arbetar med ett regeringsuppdrag (RUPFO) som bland annat syftar till att förstärka kartläggningen och kunskapen om PFAS – förorenade områden och vägleda om hur dessa kan hanteras. I detta ligger vägledning kring vilka åtgärder som är möjliga och rimliga att åstadkomma för att hantera problemen med de PFAS-förorenade områdena.

2.3. Förorenade sediment

2.3.1. Beskrivning

Med förorenade sediment menas material som har ansamlats på botten av sjöar, vattendrag och hav och som har förorenats direkt eller indirekt av mänsklig aktivitet. Dessa sediment kan innebära en risk för människors hälsa och miljön på ett sådant sätt att avhjälpandeåtgärder är nödvändiga att genomföras, exempelvis för att miljö kvalitetsnormerna för vattenförekomsten ska kunna följas. Förorenade sediment kan finnas som avgränsade områden i direkt anslutning till en lokal industri, men också ha förorenats av många påverkanskällor och kan återfinnas långt från ursprunget till föroreningen.

Inventeringsarbete med riskklassning av förorenade sediment pågår och parallellt tas en metodik fram för hur inventeringen ska genomföras. Det finns även förorenade sediment som tidigare har tilldelats riskklass 1 eller 2 och där tillsynsmyndigheter har ställt krav på avhjälpandeåtgärder.

Tillsyn av förorenade sediment är generellt sett eftersatt. Detta beror till stor del på att tillsynen av föroreningsskadade områden tidigare främst har varit inriktade på föroreningar i mark. Särskilt utmanande för tillsyn av förorenade sediment är ansvarsfrågor samt vad som är miljömässigt motiverat och ekonomiskt rimligt. Avsaknad av vägledning är även en bidragande faktor.

2.3.2. Tillsynens förutsättningar

Det är utmanande för tillsynsmyndigheten att arbeta med tillsyn av förorenade sediment. I dagsläget saknas det i många fall underlag vilka förorenade sediment som anses som prioriterade att arbeta vidare med. Det är svåra avvägningar för tillsynsmyndigheten i bedömningen av om funna föroreningar i sedimenten innebär en sådan risk som innebär att det föreligger ett åtgärdsbehov. Även ansvarsfrågorna är ofta mer komplexa avseende sediment då föroreningar kan härstamma från olika förorenade områden vilket försvårar tillsynsmyndighetens bedömningar. Det finns även oklarheter kring vilka roller som tillsynsmyndigheterna har vid tillsyn av föroreningsskadade sediment och vattenverksamhet.

2.4. Händelsestyrd tillsyn – upplysning om förorening och § 28 ärenden

Detta är ett pågående fokusområde inom ramen för tillsynsstrategin för perioden 2022 till 2025. Det är dock ett centralt område inom tillsynen, och det kan komma att finnas anledning att arbeta vidare med ytterligare åtgärder kopplat till tillsyn och tillsynsvägledning efter detta.

2.4.1. Beskrivning

Inriktningen för fokusområdet inom ramen för 2022 till 2025 har varit att ta fram tillsynsvägledning som ger stöd till myndigheter att ställa krav kopplat till §28 anmälningar utifrån vilken betydelse de enskilda ärendena kan tänkas ha för den samlade miljönyttan. Ärenden som kan innebära betydande negativa effekter på miljö och hälsa kräver generellt större säkerhet i de underlag som lägger grunden för beslut. Medan ärenden som förväntas medföra mindre betydande effekter, kan innehålla underlag med mindre säkerhet. Ju större säkerhet som är motiverat i tillsynsmyndighetens beslut kopplat till olika ärenden, desto mer långtgående krav gentemot verksamhetsutövaren kan vara motiverade. Detta gäller dels i bedömningarna av storleken på åtgärdsbehov, och utformningen av mätbara åtgärds mål. Som stöd i detta arbetar NV för att ta fram vägledning som kan ge tillsynsmyndigheterna stöd i att skilja mellan "stort och smått" utifrån "hur fel kan det bli?".

Vid ärenden som initieras genom en §28 anmälan har beslut om åtgärd redan fattats, och det är inte tillsynsmyndighetens uppgift att kräva underlag som besvarar frågan om eventuellt åtgärdsbehov. Det kan handla om att en verksamhet upphör och verksamhetsutövare vill ta frivilligt ansvar, men det kan också handla om åtgärder i samband med exploatering eller etablering av markliggande infrastruktur. I dessa ärenden handlar det snarare för tillsynsmyndigheten om att säkerställa att de åtgärder som planeras är tillräckliga utifrån syftet med åtgärderna och de risker för miljö och hälsa som föroreningarna kan innebära.

2.4.2. Tillsynens förutsättningar

Händelsestyrd tillsyn är för de allra flesta tillsynsmyndigheter en stor del av den tillsyn som bedrivs av förorenade områden. Dessa ärenden initieras oftast genom att en § 28-anmälan inlämnas till tillsynsmyndigheten. Ärenden kan även initieras i samband med fysisk planering eller genom att tillsynsmyndigheten underrättas om en upptäckt förorening och då väljer att agera.

Det finns skillnader mellan tillsynsmyndigheter avseende vilka krav som ställs och de bedömningar som görs vid handläggning av händelsestyrda ärenden. Det kan upplevas som att bedömningarna är rättsosäkra och godtyckliga när tillsynsmyndigheter gör olika bedömningar vid liknande situationer.

2.5. Ideella verksamhetsutövare

2.5.1. Beskrivning

Vid skjutbanor och båtuppställningsplatser är verksamhetsutövaren ofta en ideell förening. Detta innebär att de har begränsade resurser för att hantera föroreningsskador som verksamheten orsakar eller har orsakat. Främst för båtuppställningsplatser gäller att dessa ofta är belägna nära, eller i, de skyddsobjekt som ska skyddas. Som enskilda objekt har kan de ha en relativt låg prioritet i åtgärdsarbetet, men en koncentration av flera anläggningar, främst båtuppställningsplatser, kan sammantaget innebära en betydande påverkan på miljön. På grund av svårigheterna att ställa miljömässigt motiverade krav, riskerar föroreningar i mark fortsätta sprida sig till miljön under lång tid.

2.5.2. Tillsynens förutsättningar

De ideella föreningarna sköts av privatpersoner. Miljömässigt motiverade krav på utredningar och avhjälpande kan i många fall antas få den praktiska konsekvensen att den ideella föreningen och dess verksamhet upphör. Om verksamheten upphör saknas ansvarig. Detta bör vara ett skäl till att det sällan ställs krav eller att tillsyn inte bedrivs. Vidare finns det en brist på tillsynsvägledning. Den ideella föreningens ekonomi är en realitet. Naturvårdsverket bedömer att man bör kunna utreda om det finns enklare skyddsåtgärder och ett avgränsat avhjälpande som kan ge reducerad risk för fortsatt spridning.

2.6. Pågående miljöfarlig verksamhet

2.6.1. Beskrivning

Tillsyn enligt 9 kap. miljöbalken på pågående miljöfarliga verksamheter kan främja att föroreningsskador upptäcks och att verksamheten anpassar sig till och förebygger spridning av befintliga föroreningar. Inom ramen för egenkontrollen kan krav ställas på att verksamhetsutövaren har uppgifter och underlag motsvarande en MIFO fas 1-undersökning.

En pågående miljöfarlig verksamhet kan genom utsläpp av ämnen orsaka en föroreningsskada. Även verksamhetens drift och andra aktiviteter, exempelvis markarbeten, kan medföra en påverkan på tidigare föroreningar. Det följer av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Vidare ska skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått vidtas för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Verksamhetsutövaren ska genom sin egenkontroll fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt. Om verksamheten är en anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet ska resultatet av undersökningar och bedömningar vara dokumenterat. Tillsyn enligt 9 kap. miljöbalken omfattar således att granska egenkontrollen utifrån perspektivet verksamhetens bidrag till föroreningar och kunskaper om eventuella föroreningar på den plats som verksamheten bedrivs. Ifall en föroreningsskada kan konstateras aktualiseras att tillsyn bedrivs med stöd av kap. 10 miljöbalken, exempelvis genom att ställa krav på utredning.

2.6.2. *Tillsynens förutsättningar*

Tillsyn av pågående miljöfarlig verksamhet och tillsyn enligt 10 kap. miljöbalken hör ofta nära samman. Beroende på hur tillsynsarbetet är organiserat kan dock bristande samordning förekomma. Miljösamverkan Sverige har 2024 tagit fram en vägledning, Handlingsplaner som verktyg vid tillsyn av förorenade områden, som stödjer ett integrerat tillsynsarbete.

Genom tillsyn utifrån 9 kap. Miljöbalken, kan tillsyn utifrån 10 kap. Miljöbalken underlättas genom att kräva in underlag motsvarande en MIFO fas 1 undersökning för den verksamhet som är under tillsyn.

3. Underlag för lägesbilden

- [PFAS-förorenade områden \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se)
- Naturvårdsverkets vägledning [Ansvar för avhjälpande av miljöskador - En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis](#)
- Data från EBH-stödet