



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2019-04-11

Ärendnr:

NV-01131-18

Vägledning och samverkan om hantering av statens förorenade områden

Redovisning av regeringsuppdrag i regleringsbrev för 2018

Förord

Naturvårdsverkets fick i regleringsbrevet för 2018 uppdrag av regeringen att verka för utvecklad samverkan mellan statliga myndigheter med ansvar för förorenade och riskfyllda områden. Vidare omfattade uppdraget att ta fram en övergripande vägledning med principer för prioritering av åtgärdsbehov utifrån övergripande samhällsnytta samt principer för riskvärdering och skälighetsbedömning. Principerna i vägledningen ska fungera som gemensamma utgångspunkter för hanteringen av statens förorenade och riskfyllda områden.

Uppdraget har letts av Naturvårdsverket och genomförts i samverkan med Fortifikationsverket, Försvarmakten, Sveriges Geologiska Undersökningar (SGU) och Trafikverket. Dessa myndigheter har bedömts inneha det mest betydande åtgärdsansvaret för förorenade områden och nedlagda skjutfält med OXA som uppstått till följd av statlig verksamhet. Vidare omfattades dessa myndigheter av den granskning avseende hanteringen av statligt förorenade områden som Riksrevisionen genomförde 2016.

Naturvårdsverket kommer fortsatt att leda samverkan mellan myndigheterna och förvalta vägledningen som tagits fram allteftersom samverkan utvecklas. Vi tackar samtliga myndigheter som deltagit i arbetet och ser fram emot vår fortsatta samverkan tillsammans i arbetet med att hantera statens miljöskuld och på så sätt bidra till det nationella genomförandet av den ekologiska dimensionen av de globala hållbarhetsmålen. Vi ser också fram emot att samverkan kan komma att inkludera andra myndigheter än de som deltagit i aktuellt regeringsuppdrag.

Naturvårdsverket i mars 2019.

Björn Risinger
Generaldirektör

Innehåll

Förord.....	2
1. Inledning.....	4
1.1. Uppdraget	4
2. Bakgrund och problemställning.....	4
3. Syfte.....	4
4. Effektmål	4
5. Genomförande	5
5.1. Workshop 2 maj 2018	5
5.2. Workshop 2018-10-05.....	5
5.3. Workshop 2019-01-25.....	6
6. Resultat	6
6.1. Vägledning	6
6.2. Samverkansplan.....	7
7. Slutsatser och rekommendationer.....	8
Bilaga A - Vägledning för hantering av statens förorenade områden och avvecklade skjutfält med OXA	
Bilaga B - Översiktlig plan för hållbar samverkan	

1. Inledning

Denna rapport redovisar det regeringsuppdrag som Naturvårdsverket fick av regeringen i regleringsbrevet daterat 2017-12-21.

1.1. Uppdraget

Naturvårdsverket ska verka för en mer utvecklad samverkan och kunskapsöverföring mellan berörda myndigheter om statens förorenade områden. Naturvårdsverket ska redovisa hur myndigheternas samverkan och kunskapsöverföring har utvecklats i den lägesrapportering som lämnas senast den 15 april 2019 i enlighet med förordning (2004:100) om avhjälpande av förorenings-skador och statligt stöd för sådant avhjälpande. Naturvårdsverket ska under 2018 även utveckla en övergripande vägledning för att underlätta en effektiv prioritering av olika saneringsbehov för statens förorenade eller riskfyllda områden utifrån övergripande samhällsnytta. Vägledningen ska innehålla principer för prioritering, riskvärdering samt en skälighetsbedömning och ska utgöra en gemensam utgångspunkt för myndigheternas arbete. Naturvårdsverket ska inhämta synpunkter från berörda myndigheter. (Regeringskansliet, 2017)

2. Bakgrund och problemställning

Regeringsuppdraget har sin bakgrund i en revision som utfördes 2016 av Riksrevisionen (Riksrevisionen, 2016). I rapporten rekommenderades bland annat till regeringen en utveckling av en övergripande vägledning med principer för prioritering mellan olika saneringsbehov utifrån övergripande samhällsnytta samt att överväga att ge berörda myndigheter i uppdrag att samverka om hantering av förorenade områden. Riksrevisionens rekommendation utvecklades i regeringsuppdraget till att också omfatta övergripande principer för riskvärdering och skälighetsbedömning.

Omfattningen av statens miljöskuld är osäker sett till antal områden och kostnader. Tydligt är dock att statliga myndigheter har ett åtgärdsansvar vid ett stort antal objekt, som sammanlagt utgör en stor del av det totala arbetet med avhjälpande åtgärder nationellt. Årligen omsätts stora summor av statliga medel i avhjälpande åtgärder vid objekt där statlig verksamhet har bedrivits. Därmed finns ett ansvar att hantera dessa medel på ett systematiskt, transparent och effektivt sätt som minskar statens miljöskulden utifrån störst miljö- och samhällsnytta. Vidare ger de åtgärder som finansieras av statens myndigheter en möjlighet att driva på och bidra till en utveckling av arbetet för att nå de nationella miljö kvalitetsmålen i en vidare bemärkelse.

3. Syfte

Uppdragets syfte har varit att utveckla samverkan och kunskapsöverföring mellan myndigheter med ansvar för statens förorenade områden (SFO).

Målet med samverkan och kunskapsöverföring har även varit att ta fram en övergripande vägledning för prioritering, riskvärdering och skälighetsbedömning av åtgärder vid statens förorenade områden och utvecklade skjutfält med oexploderad ammunition (härefter benämmt SFO-objekt).

4. Effektmål

Uppdragets effekter på kort och medellång sikt förväntas ha betydelse för de myndigheter som har ansvar för statens förorenade områden enligt följande.

Effekt 1 - Kort sikt

- Mer utvecklad samverkan och kunskapsöverföring mellan myndigheter med ansvar för SFO-objekt.

Effekt 2 - Medellång sikt

- Transparens och förutsägbarhet i hanteringen av statens förorenade områden.
- Mer enhetlig hantering av förorenade områden

Effekt 3 - Lång sikt

- Effektiv och systematisk hantering av SFO-objekt hos de myndigheter som har ansvar för dessa.
- Ökad saneringstakt
- Minskad statlig miljöskuld

5. Genomförande

Uppdraget har genomförts i samverkan med Fortifikationsverket, Försvarmakten, Sveriges Geologiska Undersökningar och Trafikverket. Dessa myndigheter bedöms inneha det mest betydande åtgärdsansvaret för SFO-objekt som uppstått till följd av statlig verksamhet. Vidare omfattades dessa myndigheter av den granskning avseende hanteringen av statligt förorenade områden som Riksrevisionen genomförde 2016.

I uppdraget har tre workshops hållits med berörda myndigheter. Därutöver har en enkätundersökning med dessa myndigheter gjorts.

5.1. *Workshop 2 maj 2018*

Syftet med mötet var att samla de myndigheter som omfattades av Riksrevisionens granskning för att diskutera vår gemensamma syn på samverkan och kunskapsöverföring och engagera samtliga i att delta i framtagandet av vägledningmaterialet. Slutligen var syftet med mötet att förankra ett arbetssätt för att ta fram det vägledningmaterial som efterfrågades i uppdraget, och förbereda nästkommande workshop där underlaget till denna skulle tas fram.

I workshopen hölls ett antal övningar för att gruppen skulle få en samsyn om vad samverkan är och kan vara, samt för att identifiera framgångsfaktorer, hinder, förutsättningar och vinster med aktuell samverkan.

Workshopen avslutades med att diskutera vad som krävdes av respektive myndighet inför nästa workshop där underlaget till vägledningen skulle tas fram. Naturvårdsverket informerade om att man hade för avsikt att skicka ut en enkät till deltagarna i syfte att samla in underlag om respektive myndighets arbetssätt och förutsättningar. I den aktuella workshopen hölls en övning där deltagarna fick bidra med de frågeställningar de såg är av vikt att belysa i vägledningen. Enkäten skulle besvaras inför nästa workshop.

5.2. *Workshop 2018-10-05*

Syftet med denna workshop var att analysera berörda myndigheters principer för riskvärdering, prioritering och skälighetsbedömning. Samt vilka utgångspunkter och förutsättningar respektive myndighet har för sin hantering av SFO-objekt. Målet var att utifrån enkätsvaren som togs fram inför mötet skapa en bra bild av likheter och olikheter i myndigheternas hantering av SFO-objekt. Likheter kunde utan vidare diskussion redovisas i vägledningen. Skillnaderna mellan myndigheternas hantering diskuterades vidare för att identifiera huruvida dessa var grundade i myndigheternas uppdrag och om det fanns möjlighet att enas om likartad hantering i dessa frågor i vägledningen, eller om det var skillnader som behövde ytterligare arbete och samverkan innan likriktning kunde uppnås. Syftet med att identifiera skillnader var att försöka identifiera områden där man kan nå stor effekt avseende hanteringen av statens miljöskuld, vägt mot den insats som krävs.

Utöver de diskussioner som beskrivs ovan, hölls en övning för att undersöka hur myndigheterna ser att de efterbehandlingar man gör bidrar till övergripande samhällsnytta respektive miljönytta. Samt vilka möjliga samhällsnyttor man kan bidra till.

Efter workshopen hölls enskilda samtal mellan Naturvårdsverket och respektive myndighet för att komplettera det underlag som kom fram i workshopen. Syftet var att mer i detalj skapa en bild av myndigheternas förutsättningar, och ta fram ett lite djupare underlag till vägledningen än vad som var möjligt i föregående workshop. Vidare var syftet att diskutera enskilt med myndigheterna om hur samverkan kan fortleva och utvecklas. Dessa samtal tillsammans med resultaten av den första workshopen utgjorde underlag för en övergripande samverkansplan.

5.3. Workshop 2019-01-25

I den tredje och avslutande workshopen var syftet att förankra vägledningen och samverkansplanen. Inför workshopen hade ett utkast skickats ut till deltagarna i uppdraget för att samla in synpunkter och inspel. Detta gjorde i ett Skype-samtal som hölls i december 2018. Efter detta samtal reviderades vägledningen och ett nytt utkast skickades ut till gruppen inför den aktuella workshopen. Inför workshopen skickades också ett utkast till samverkansplan ut till gruppen som underlag för diskussion.

I workshopen diskuterades vägledningen och samverkansplanen i syfte att samla in slutgiltiga synpunkter och kommentarer inför en avslutande förankring hos respektive myndighet. De diskussioner som fördes indikerade att det fanns en god samsyn i gruppen och att samtliga deltagare kunde ställa sig bakom samverkansplanen och vägledningen. I workshopen redovisades Naturvårdsverkets förslag till rekommendationer som man har för avsikt att inkludera i rapporteringen av uppdraget. Deltagarna gavs utrymme att ge synpunkter, men det klargjordes att rekommendationerna kommer ifrån Naturvårdsverket. Vidare diskuterades den kommande samverkan och förslag till samverkansåtgärder som kan komma att bli aktuella att samverka vidare om.

Vidare utvärderades den samverkan som genomförts inom ramen för uppdraget. Generellt ser gruppen att det finns en god samsyn och en god vilja för samverkan. Man anser att det har varit bra att Naturvårdsverket drivit samverkan och i detta arbete engagerat en facilitator för de workshops som hållits. Deltagarna tycker i stort att samverkan motsvarat förväntningarna. Flera deltagare ansåg att arbetet med vägledningen inte varit alldeles tydligt under hela processen. Det har inte upplevts som tillräckligt konkret vad som skulle levereras och huruvida det skulle motsvara förväntningarna. Dock kände sig deltagarna i gruppen i slutänden bekväm med det arbete som åstadkommit och den vägledning som tagits fram.

6. Resultat

6.1. Vägledning

Den vägledning som tagits fram är utgiven av Naturvårdsverket för att vägleda statliga myndigheter i hur åtgärder vid förorenade områden och avvecklade skjutfält med OXA bör prioriteras. Vägledningen omfattar även övergripande principer för riskvärdering och skälighetsbedömning. Vägledningen har tagits fram i samverkan enligt beskrivningen ovan. Vägledningen inkluderas i bilaga A.

Ambitionen är att principerna i vägledningen ska utgöra gemensamma utgångspunkter för statliga myndigheter för att bidra till effektmål om transparent, systematisk och

effektiv hantering av statens åtgärdsbehov utifrån övergripande miljö- och samhällsnytta.

Vägledningen baserar sig på de principer runt vilka myndigheterna agerar lika, eller likartat, idag. Därutöver har det under framtagandet av vägledningen identifierats frågor som bedöms vara av vikt för uppsatta effektmål, men där antingen myndigheterna idag inte har förutsättningar att agera lika eller där det behövs mer underlag än som varit tillgängligt under regeringsuppdraget. Dessa frågor redogörs för under sektion 6.2 nedan. Ambitionen är att myndigheterna fortsatt ska samverka kring dessa frågor och Naturvårdsverket kommer att förvalta vägledningen genom att uppdatera denna utifrån resultaten av samverkan.

6.2. Samverkansplan

Utöver den vägledning som tagits fram har en övergripande samverkansplan tagits fram, se bilaga B. Denna syftar till att lägga grunden för långsiktigt hållbar samverkan mellan statliga myndigheter som har ansvar för SFO-objekt.

Fortsatt samverkan syftar till att bidra till nytänkande, gemensamt agerande och lärande mellan myndigheter med åtgärdsansvar som leder till att dessa arbetar utifrån likartade utgångspunkter och principer som är av betydelse för systematisk och effektiv hantering av statens miljöskuld.

Övergripande mål för samverkan är att den ska bidra till:

- Hållbar och likartad hantering av statens samlade miljöskuld som på ett effektivt sätt nyttjar statens resurser för att åstadkomma största möjliga miljö- och samhällsnytta och nå miljömålet om en giftfri miljö.
- Jämförbar och transparent redovisning av hanteringen av statens förorenade och riskfyllda områden.
- Kunskapsöverföring och erfarenhetsutbyte mellan myndigheter för att ta del av varandras framgångsfaktorer och lära av varandras misstag. Och på så vis bidra till effektiva åtgärder och hantering av statens miljöskuld.
- Samverkansplanen ger ramar, organisation och arbetssätt för hur aktuell samverkan ska genomföras och hur det som framkommer ska rapporteras.

Det aktuella regeringsuppdraget identifierade ett antal områden där statliga myndigheter arbetar på olika sätt och under olika förutsättningar. Detta bedöms i olika omfattning ha inverkan på förutsättningarna för transparent, effektiv och systematisk hantering av statens miljöskuld. Dessa områden redogörs för nedan och kan ligga till grund för vidare diskussion om vilka samverkansåtgärder som ska genomföras.

- *Prioritering*
Avseende prioritering har behov av vidare samverkan identifierats för följande områden:
 - Inventering och riskklassificering
 - Nyckeltal för kostnadsuppskattning
 - Samverkan för prioritering som leder till kostnadseffektiva innovativa åtgärder

- *Riskvärdering*
Komplettering med principer för riskvärdering kan göras efter att den vägledning är färdigställd som SGI tar fram tillsammans med Naturvårdsverket och SGU.
- *Skälighet*
För att på sikt möjliggöra ett systematiskt ansvarstagande på frivillig basis för statens föreningar som uppkommit innan rådande miljölagstiftning trädde ikraft bör frågan utredas vidare i samverkan mellan myndigheterna. Följande behöver ingå i en utredning om ett mer systematiskt ansvarstagande:
 - Samhällsekonomisk kartläggning av konsekvenser
 - Förvaltningsrättsliga förutsättningar
 - Förutsättningar för finansiering

7. Slutsatser och rekommendationer

Naturvårdsverket ser att den samverkan som genomförts inom ramen för regeringsuppdraget har fungerat väl, och att det finns en stor vilja hos de ingående myndigheterna att fortsatt samverka för att nå en mer systematisk och transparent hantering av sina SFO-objekt och statens miljöskuld. Utifrån denna vilja och den samverkansplan som tagits fram, ser Naturvårdsverket inget behov av ytterligare regeringsuppdrag rörande samverkan.

Det finns dock behov av regeringens styrning i enskilda frågor som rör myndigheternas förutsättningar att prioritera, riskvärdera och ta ett större åtgärdsansvar än gällande praxis avseende skälighet samt objekt där miljöbalken ej är tillämplig. Uppdraget har landat i följande rekommendationer som bedöms vara av särskild betydelse för hanteringen av statens miljöskuld.

- Regeringen bör ge i uppdrag till respektive myndighet att ta fram en årlig åtgärdsplan med beskrivning av prioriteringen av arbetet med förenade områden och avvecklade skjutfält med OXA utifrån den vägledning som utarbetats inom ramen för regeringsuppdraget.
- Regeringen bör överväga att ge de statliga myndigheterna styrsignaler om att de bör gå före med gott exempel i ansvarstagande och arbetet för att nå miljö kvalitetsmålet om en giftfri miljö. Bland annat genom att verka för att prioriteringen av åtgärder bidrar till nyttjande av ny kostnadseffektiv teknik och innovativa åtgärder som leder till effektivt nyttjande av statens resurser. Innovativa åtgärder har också potential att bidra positivt till andra miljömål, så som en begränsad klimatpåverkan, en god bebyggd miljö och frisk luft.
- Förutsättningarna för myndigheterna att ta frivilligt åtgärdsansvar vid objekt där dess historiska verksamhet gett upphov till markförorening, men där ansvar utifrån rådande lagstiftning inte kan utkrävas, bör utredas. Utredningen behöver omfatta en kartläggning av nuläget liksom samhällsekonomiska konsekvenser av detta, risker samt lämpliga avgränsningar för eventuellt ansvarstagande. Utredningen behöver också innehålla en genomlysning av vilka förvaltningsrättsliga och finansiella förutsättningar berörda myndigheter behöver för att kunna ta på sig ett eventuellt frivilligt åtgärdsansvar.

Beslut har fattats av generaldirektör Björn Risinger

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit biträdande avdelningschef, Ingela Hiltula, föredragande, enhetschef Erika Nygren, handläggare Björn Johansson och Jeanette Häggrot.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Björn Risinger

Ingela Hiltula