



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående tillsynen av miljögifter vid avfallsförbränning

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat tillsynen över avfallsförbränning och deponering med avseende på miljögifter i förbränningsresterna. Resultaten har redovisats i rapporten *Miljögifter vid avfallsförbränning – hur fungerar tillsynen?* (RiR 2005:4). Med anledning av granskningen överlämnar Riksrevisionens styrelse denna redogörelse till riksdagen.

Styrelsen anser det angeläget att resultaten av Riksrevisionens granskning beaktas av riksdagen i samband med riksdagens kommande behandling av den aviserade miljöpropositionen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Granskningens bakgrund och inriktning.....	4
Underlaget för granskningen.....	4
Om avfallsförbränning, miljökrav och tillsyn.....	5
Mängden förbränningsrester ökar.....	5
Nya EG-regler och internationella konventioner.....	5
Målet Giftfri miljö ska uppnås inom en generation.....	5
Avfallshanteringen viktig för att nå miljömålen.....	6
Tillsynens roll och sammanhang.....	6
Riksrevisionens slutsatser.....	9
Brister i den operativa tillsynen.....	9
Inga utvärderingar och otillräcklig kunskapsuppbyggnad.....	10
Avsaknaden av preciseringar i regelverket försvårar tillsynen.....	11
Riksrevisionens rekommendationer.....	12
Rekommendationer till regeringen.....	12
Rekommendationer till Naturvårdsverket.....	12
Styrelsens överväganden.....	13

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 11 maj 2005

På Riksrevisionens styrelsens vägnar

Sören Lekberg

Karin Rudberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Rose-Marie Frebran (kd), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s) och Anne-Marie Pålsson (m).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat tillsynen över avfallsförbränning och deponering med avseende på miljögifter i förbränningsresterna. Resultatet har redovisats i rapporten *Miljögifter vid avfallsförbränning – hur fungerar tillsynen?* (RiR 2005:4). Rapporten publicerades i februari 2005.

Granskningens bakgrund och inriktning

I Sverige är det vanligt att avfall från hushåll och industrier förbränns i anläggningar som omvandlar den energi som utvinns vid förbränningen till fjärrvärme. Vid förbränningen uppkommer förbränningsrester som innehåller miljögifter. För att undvika att gifterna sprids i omgivningen bör förbränningsresterna tas omhand på ett betryggande sätt. Tillsynen över detta har nu granskats av Riksrevisionen. Såväl den operativa tillsynen, tillsynsvägledningen som regelverket behandlas i granskningen. Huvudfrågorna är följande:

- Hur väl har den *operativa tillsynen*, som utförs av länsstyrelser och kommuner, fungerat för att förmå verksamhetsutövarna att leva upp till miljölagstiftningens krav när det gäller hanteringen av förbränningsrester från avfallsförbränning, och hur väl har tillsynen fungerat för att främja miljömålet Giftfri miljö?
- Hur väl har *tillsynsvägledningen* utövats av Naturvårdsverket för att vägleda de operativa tillsynsmyndigheterna när det gäller deras tillsyn av hanteringen av förbränningsrester från avfallsförbränning?
- I vilken utsträckning har det *regelverk* som regeringen utformat givit förutsättningar för en effektiv tillsyn av avfallsförbränning och av omhändertagandet av förbränningsresterna?

Riksrevisionens granskning omfattar den för tillsynen relevanta verksamhet som bedrivs av Naturvårdsverket, regeringen och länsstyrelserna. Länsstyrelsernas tillsynsvägledning ingår dock inte i granskningen, liksom inte heller de operativa tillsynsmyndigheternas uppgift att genom rådgivning och information skapa förutsättningar för att tillgodose syftet med miljöbalken.

Underlaget för granskningen

Granskningen baseras bl.a. på fallstudier av sex förbränningsanläggningar och sju deponier som tar emot förbränningsrester från dessa anläggningar. Därmed täcks cirka hälften av den totala förbränningen i avfallsförbränningsanläggningar i Sverige. Miljörapporter och kontrollprogram från de olika anläggningarna har undersökts och fältbesök på anläggningarna har gjorts. Intervjuer har gjorts med ansvariga tillsynshandläggare på de operativa till-

synsmyndigheterna, på Naturvårdsverket och Miljödepartementet. Vidare ingår en telefonenkät till de operativa tillsynsmyndigheterna för deponier. En genomgång av skriftligt material – riksdagstryck, lagstiftning, rapporter från Naturvårdsverket, branschrapporter och forskningsrapporter – ingår också i underlaget.

Om avfallsförbränning, miljökrav och tillsyn

Den miljösituation och det regelverk som bildar utgångspunkterna för Riksrevisionens granskning kan i korthet beskrivas på följande vis.

Mängden förbränningsrester ökar

Under de senaste åren har förbränningen av hushållsavfall i Sverige ökat kraftigt och utbyggnaden av anläggningar fortsätter. Mängden förbränningsrester från avfallsförbränningsanläggningar väntas öka från knappt 450 000 ton år 1999 till uppskattningsvis drygt 1 100 000 ton år 2008.

Utvecklingen är en del av den omställning av avfallshanteringen som pågår i syfte att minska deponeringen av avfall och öka återvinningen. År 2002 infördes ett förbud mot att deponera utsorterat brännbart avfall. En skatt på deponerat avfall infördes år 2000 och höjdes den 1 januari 2003.

Cirka en fjärdedel av det förbrända hushållsavfallet blir kvar i form av askor och andra förbränningsrester. Hittills har dessa förbränningsrester framför allt lagts på deponier. Förbränningsrester kan också användas i anläggningsarbeten. En ökad sådan användning eftersträvas inom branschen.

Reningen av rökgaserna på avfallsförbränningsanläggningar är i dag utbyggd så att merparten av de miljögifter som ingår i bränslet eller som skapas vid förbränningen ska renas bort från rökgaserna. Miljögifterna återfinns då i stället i förbränningsresterna.

Nya EG-regler och internationella konventioner

Nya EG-regler har införts på avfallsområdet. Därmed införs strängare krav på förbränningstekniken och rening av luftutsläpp från avfallsförbränning. Reglerna innebär också strängare krav på utformningen av deponier och kontroll av avfall innan det tas emot på deponier. Som följd av internationella miljökonventioner har Sverige också åtagit sig att minska utsläpp och läckage av tungmetaller och organiska miljögifter.

Målet Giftfri miljö ska uppnås inom en generation

År 1999 antog riksdagen 15 nationella miljö kvalitetsmål som bör uppnås inom en generation, dvs. till cirka år 2020. Ett av målen är Giftfri miljö. Dess innebörd är att miljön ska vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biolo-

giska mångfalden. Giftfri miljö är ett av de mål som, enligt Miljömålsrådets bedömning, kommer att bli svårast att nå.

Avfallshanteringen viktig för att nå miljömålen

Miljö kvalitetsmålen kompletterades år 2001 med tre åtgärdsstrategier. En av strategierna handlar om giftfria och resurssnåla kretslopp (kretsloppsstrategin). En utvecklad kretsloppsstrategi som omfattar strömmarna av material och produkter under hela deras livscykel lades fram år 2003. I denna utvecklade strategi ingår åtgärder för att åstadkomma ett ekologiskt hållbart omhändertagande av avfall. Vägledning och tillsyn enligt miljöbalken har enligt strategin en avgörande betydelse för att styra avfall till rätt behandling och för att säkerställa en hög nivå av miljöskydd vid såväl deponering som förbränning och materialåtervinning.

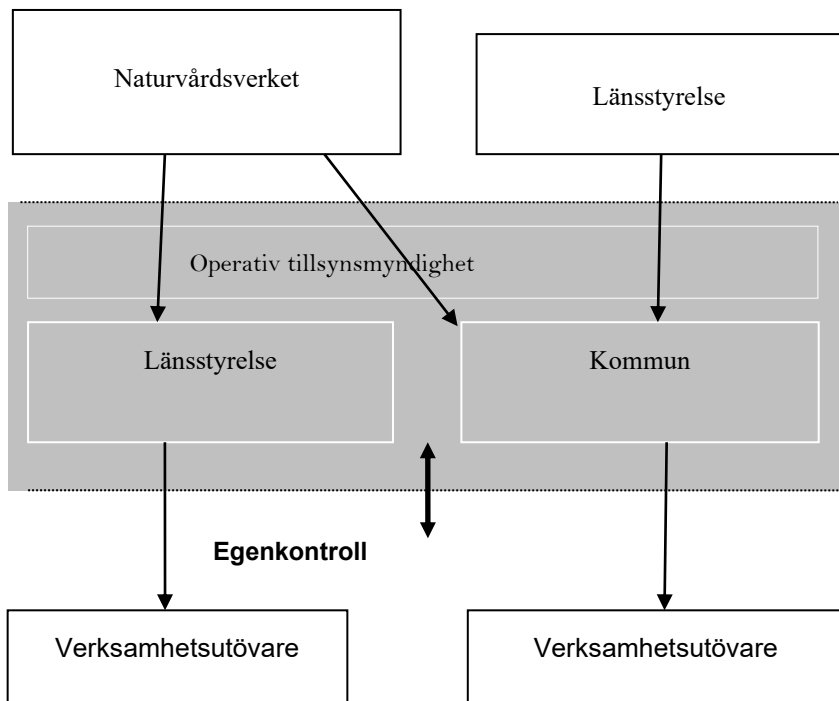
Tillsynens roll och sammanhang

Miljöbalken, som infördes år 1999, syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Tillsyn enligt miljöbalken ska säkerställa att syftet med miljölagstiftningen uppnås. Tillsynsmyndigheterna ska i nödvändig utsträckning kontrollera och genomdriva efterlevnaden av regelverket och fortlöpande bedöma om villkoren för tillståndspliktiga verksamheter är tillräckliga. Tillsyn enligt miljöbalken har alltså en avgörande betydelse för att miljögifterna i förbränningsresterna inte ska spridas.

Tillsynen ingår dock i ett relativt komplext system av statliga, kommunala och privata aktörer som alla har ett ansvar för att tillämpa miljöbalkens krav på avfallsförbränningsanläggningarna och de deponier som tar emot förbränningsresterna. Riksrevisionen beskriver detta system på följande vis:

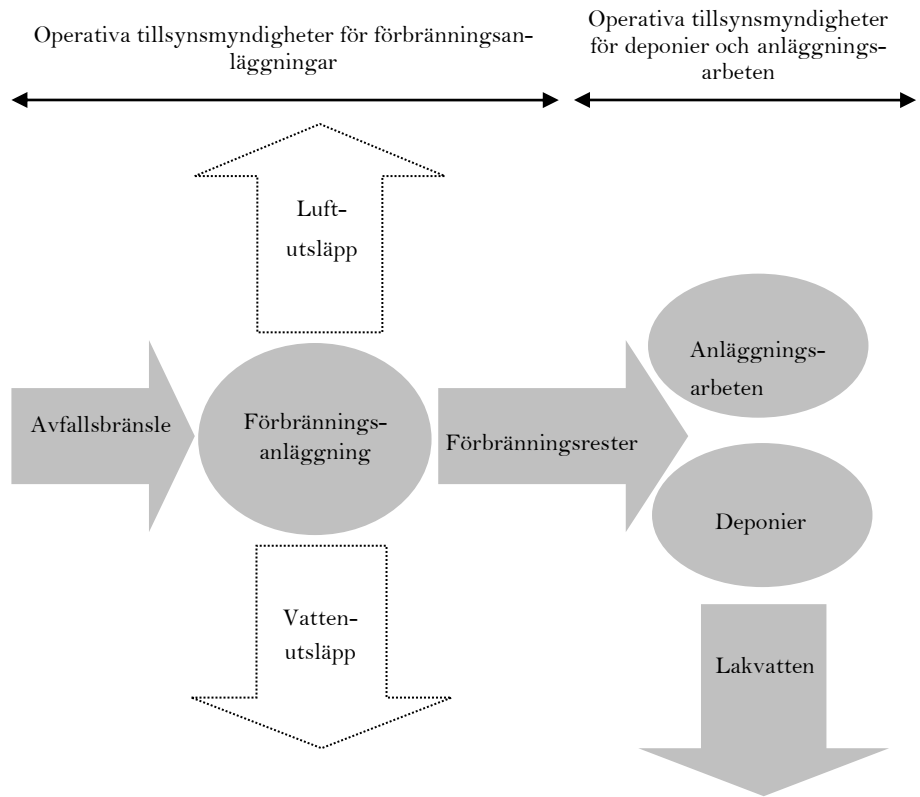
- **Tillståndsmyndigheterna** (dvs. miljödomstolar och länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer) anger tillståndsvillkor vid miljöprövningen av de enskilda förbränningsanläggningarna och deponierna.
- **Regeringen** preciserar miljöbalkens allmänna krav på anläggningarna och tillsynsmyndigheterna i förordningar m.m.
- **Naturvårdsverket** har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning till de operativa tillsynsmyndigheterna på regional och lokal nivå. Verket ska också i vissa fall precisera miljöbalkens krav ytterligare i föreskrifter.
- **Länsstyrelserna** har ett regionalt ansvar för tillsynsvägledning.
- **Länsstyrelserna och de kommunala tillsynsmyndigheterna** ska i sin operativa tillsyn övervaka att förbränningsrester omhändertas på ett säkert sätt, så att miljögifter inte läcker ut från förbränningsrester som deponerats eller används som konstruktionsmaterial.
- **De som ansvarar för förbränningsanläggningar och deponier** har själva, genom sitt egenkontrollansvar, det yttersta ansvaret för att verksamheterna lever upp till miljöbalkens krav.

Tillsynsvägladande myndighet



Kontrollen av miljöfarliga verksamheter är organiserad i tre nivåer (se bilden). Den första nivån utgörs av anläggningarnas *egenkontroll*. De två nivåerna ovanför är dels den *operativa tillsynen* av verksamheterna, dels den *tillsynsvägledning* som ombesörjs av Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Det ansvar som åvilar de operativa tillsynsmyndigheterna – dvs. länsstyrelser och kommuner – framgår av nedanstående bild. De grå markeringarna visar de områden som omfattas av granskningen.



Riksrevisionens slutsatser

Brister i den operativa tillsynen

Riksrevisionen anser att det finns allvarliga brister i den operativa tillsynen vad gäller risker för att miljögifter ska läcka ut från förbränningsrester. Bristerna i tillsynen gäller samtliga studerade förbränningsanläggningar och flera av de studerade deponierna.

Riksrevisionen har granskat hur väl den operativa tillsynen på länsstyrelser och kommuner lyckats med att förmå förbränningsanläggningar och deponier att leva upp till miljölagstiftningens krav när det gäller hanteringen av förbränningsrester. Utgångspunkten har varit miljömålet Giftfri miljö.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att det förekommer potentiellt allvarliga brister i den operativa tillsynen över samtliga studerade förbränningsanläggningar och flera av de studerade deponierna när det gäller risken för att miljögifter ska läcka ut från förbränningsrester. Generella brister finns t.ex. i tillsynen av anläggningarnas kontroll av innehållet i avfallsbränslen och förbränningsrester.

Granskningen visar att den operativa tillsynen över såväl förbränningsanläggningar som deponier varierar mycket, både när det gäller utförande och intensitet. Tillsynen ska heller inte vara likformig. Enligt miljöbalken ska tillsynen anpassas efter hur väl egenkontrollen fungerar. Men det förekommer att tillsynen över förbränningsanläggningar och deponier är mycket begränsad även i sådana fall där egenkontrollen är eftersatt. En mycket begränsad tillsyn kan t.ex. innebära att tillsynsmyndigheten inte tar del av de miljörapporter där anläggningen redovisar resultaten av sin egenkontroll och beskriver hur den lever upp till miljölagstiftningens krav. I vissa fall har dessa tillsynsmyndigheter inte heller inspekterat anläggningen.

Det finns också tillsynsmyndigheter som bedriver en tillsyn som omfattar många miljöaspekter och är av god kvalitet. I flera av dessa fall hade anläggningarna också en väl utvecklad egenkontroll och en utförlig rapportering av resultaten till tillsynsmyndigheten.

Tillsynsmyndigheterna är för sitt arbete beroende av de mätresultat och andra uppgifter som verksamhetsutövaren rapporterar. Den största delen av tillsynsmyndigheternas kunskapsinhämtning om tekniska frågor och miljöfrågor sker också via information från verksamhetsutövarna. I många avseenden kan därför en väl utvecklad egenkontroll och en utförlig rapportering vara en förutsättning för en effektiv tillsyn.

Granskningen visar att rapporteringen från förbränningsanläggningar och deponier i vissa fall är så summarisk att det inte är möjligt för tillsynsmyndigheten att kontrollera efterlevnaden av villkor och föreskrifter, eller bedöma om det skulle behövas villkorsändringar.

Inga utvärderingar och otillräcklig kunskapsuppbyggnad

Riksrevisionen konstaterar att Naturvårdsverket inte har utvärderat hur miljötillsynen fungerar. Verket har inte heller byggt upp en tillräckligt bred kunskap om de miljöproblem som är förknippade med förbränningsrester. Enligt Riksrevisionen kan man därför inte med rimlig säkerhet säga om de potentiella miljöproblemen med avfallsförbränning är eller kommer att vara under kontroll.

Riksrevisionen har granskat Naturvårdsverkets tillsynsvägledning i frågan om hanteringen av förbränningsrester från avfallsförbränning. Granskningen har koncentrerats till Naturvårdsverkets *uppföljning och utvärdering* av den operativa tillsynen och till verkets *kunskapsuppbyggnad*, som är en förutsättning för uppgiften att ge råd och stöd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Riksrevisionen har funnit att Naturvårdsverket ännu inte har gjort några utvärderingar av tillsynen som visar om de operativa tillsynsmyndigheterna uppfyller kraven i 26 kap. miljöbalken om tillsyn, vare sig på avfallsområdet eller på något annat område. Med tanke på att det nu är sex år sedan miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 hade det varit möjligt att utvärdera hur tillsynen enligt den nya balken fungerar. Bristen på utvärderingar gör att Naturvårdsverket inte har haft möjlighet att uppmärksamma de brister i tillsynen angående förbränningsrester som Riksrevisionens granskning visar. Tillsynen ska enligt miljöbalken anpassas efter behoven. Detta ställer krav på att utvärderingar görs som bedömer den utförda tillsynen i förhållande till hur väl egenkontrollen fungerar.

Naturvårdsverket har inte byggt upp tillräcklig kunskap om miljöproblemen med förbränningsrester, om omfattningen av avfallsförbränningen och om flödena av avfallsbränslen och förbränningsrester. Detta minskar verkets möjligheter att bedöma i hur hög grad avfallsförbränningen och den efterföljande hanteringen av förbränningsrester kan utgöra ett hot mot miljömålet Giftfri miljö. Det minskar också verkets möjligheter att vägleda de operativa tillsynsmyndigheterna i dessa frågor.

För att samordna och ge råd och stöd till de operativa tillsynsmyndigheterna krävs en kontinuerlig utveckling av Naturvårdsverkets kunskaper inom prioriterade sakområden. För att de operativa tillsynsmyndigheterna ska kunna ta ställning till om tillståndens villkor räcker för att säkerställa miljöbalkens syften måste de veta hur kunskapen om miljörisiker utvecklas. Detta kräver att Naturvårdsverket självständigt inhämtar kunskap om oberoende forskning på området och sprider informationen till de operativa tillsynsmyndigheterna, t.ex. om miljörisiker med olika sätt att ta hand om och använda förbränningsrester. Riksrevisionen bedömer att Naturvårdsverket inte avsatt tillräckliga resurser för att kunna balansera den omfattande kunskapsproduktionen och informationen från branschorganisationerna.

Avsaknaden av preciseringar i regelverket försvårar tillsynen

På vissa områden har miljöbalken inte översatts till preciserade krav. Detta innebär, enligt Riksrevisionen, att tillsynsmyndigheterna har betydande praktiska svårigheter att med rimliga resursinsatser säkerställa att miljöbalkens syfte kan uppnås.

Riksrevisionen har granskat i vilken utsträckning regelverket givit förutsättningar för en effektiv tillsyn av avfallsförbränningen och av omhändertagandet av förbränningsresterna. Miljöbalkens krav på förbränningsanläggningar och deponier konkretiseras i tillstånd till enskilda anläggningar och i regeringens förordningar. I vissa avseenden har Naturvårdsverket fått bemyndigande att precisera kraven i föreskrifter. En stor del av lagstiftningen på avfallsområdet bygger på EG-direktiv.

I det regelverk som införts för att skydda miljön vid avfallsförbränning och deponering finns, enligt Riksrevisionen, områden där preciseringar av miljöbalkens krav i generella föreskrifter saknas, eller där innebörden blivit otydlig. Sådana områden finns inom regleringen av avfallsförbränning, deponering och användning av förbränningsrester, liksom av miljöfarliga verksamheters rapporteringsskyldighet. Granskningen visar också att det har varierat i vilken utsträckning preciserade krav införts i tillståndsvillkoren.

Tillsynens uppgift är att säkerställa att miljöbalkens syfte uppnås. Riksrevisionen framhåller att denna uppgift underlättas om reglerna är entydiga och lätta att hantera för den operativa tillsynsmyndigheten. Avsaknaden av preciserade miljökrav och informationskrav på vissa områden gör det svårare för tillsynsmyndigheterna att effektivt kontrollera om anläggningarna lever upp till miljöbalkens syfte och allmänna hänsynsregler.

Uppgiften att *fortlöpande bedöma tillståndsvillkoren* infördes i miljöbalken år 2002, för att tillgodose EG-direktivens krav om regelbunden förnyad bedömning och uppdatering av tillståndsvillkor för miljöfarliga verksamheter. Regeringen har i sin kommunikation med EU-kommissionen framhållit att en årlig översyn av tillståndsvillkoren ingår i tillsynsmyndigheternas uppgifter och att denna översyn ska grundas på tillsynsmyndighetens granskning av miljörapporterna. Riksrevisionens granskning visar emellertid att det saknas ett generellt krav på de tillståndspliktiga verksamheterna att leverera det underlag som tillsynsmyndigheten behöver för att kunna fullgöra sin uppgift. Detta innebär att varje tillsynsmyndighet måste förelägga varje tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet ett antal detaljerade rapporteringskrav. Detta leder till betydande praktiska svårigheter för tillsynsmyndigheterna att genomföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt.

Riksrevisionen anser också att vissa av dessa otydligheter i regelverket hade kunnat undvikas om en annan, mer bokstavstrogen, tolkning gjorts av EG-direktiven om avfallsförbränning och deponering.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen har utformat rekommendationer som riktar sig dels till regeringen, dels till Naturvårdsverket.

Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör överväga att ta initiativ till närmare preciseringar av miljöbalkens krav. Genom sådana preciseringar skulle de operativa tillsynsmyndigheterna få bättre förutsättningar att kontrollera efterlevnaden av regelverket och fortlöpande bedöma tillståndsvillkoren. Behovet av preciseringar gäller bl.a. tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna på förbränningsanläggningar och deponier så att miljökraven på dessa blir tillräckligt tydliga. Behovet av preciseringar gäller även utformningen av rapporteringsregler för anläggningarna.

Rekommendationer till Naturvårdsverket

- Naturvårdsverket bör överväga åtgärder för att förbättra verkets kunskaper om kvaliteten på den operativa tillsynen enligt miljöbalken på avfallsområdet.
Rekommendationen ska ses mot bakgrund av att det nu har gått sex år sedan miljöbalken trädde i kraft. Tillsyn ska enligt miljöbalken utövas ”i nödvändig utsträckning”. Detta ställer krav på att utvärderingar görs som bedömer den utförda tillsynen i förhållande till hur väl egenkontrollen fungerar.
- Naturvårdsverket bör utvärdera tillsynen även inom andra branscher som är betydelsefulla för miljömålen, för att därmed förbättra verkets möjligheter att ge stöd och råd och att samordna de operativa tillsynsmyndigheternas arbete.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten (RiR 2005:4) *Miljögifter vid avfallsförbränning – hur fungerar tillsynen?* bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande:

Styrelsen vill framhålla allvaret i de brister som påtalas i Riksrevisionens granskning. Miljögifter i förbränningsrester är ett växande problem då mängden sådana rester ökar. Miljögifterna kan, om de hanteras fel, spridas i miljön och medföra långsiktiga skador på människors hälsa och livsbetingelser. Tillsyn enligt miljöbalken har grundläggande betydelse för att undvika sådana skador.

Riksrevisionens granskning visar att det finns stora brister i den operativa tillsynen av de giftiga resterna från avfallsförbränning. Granskningen visar också att Naturvårdsverket inte har byggt upp tillräckliga kunskaper på området, vare sig när det gäller hur miljötillsynen fungerar på fältet eller när det gäller arten och omfattningen av de miljöproblem som är förknippade med förbränningsrester. Därtill saknas sådana preciseringar av regelverket som skulle underlätta för de operativa tillsynsmyndigheterna att fylla sin uppgift.

Styrelsen anser att dessa brister bör åtgärdas. De rekommendationer till regeringen och Naturvårdsverket som lämnats av Riksrevisionen ger enligt styrelsens bedömning en god grund för sådana åtgärder.

Under våren 2005 väntas regeringen överlämna en proposition om miljö kvalitetsmål till riksdagen. Även åtgärder av betydelse för miljötillsynen kan komma att tas upp i detta sammanhang. Styrelsen anser det angeläget att resultaten av Riksrevisionens här aktuella granskning beaktas av riksdagen i samband med att riksdagen behandlar den kommande propositionen.