

Handläggare
Camilla Husebye Becker
Telefon: 08-508 28 883

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2019-09-24, p. 20

Vägledning om överlåtelse av tillsyn

Remiss från kommunstyrelsen, dnr KS 2019/1031

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Justera ärendet omedelbart.

Anna Hadenius
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Naturvårdsverket har utarbetat en vägledning om överlåtelse av tillsyn enligt miljöbalken som ett stöd för länsstyrelser och kommuner vid frågor kring överlåtelse och återkallande av tillsyn. Vägledningens syfte är att ge tolkningsstöd för de bedömningar som ska göras enligt framförallt miljötillsynsförordningen (2011:13) i samband med överlåtelse och återkallande av tillsyn samt att främja en god dialog mellan länsstyrelser och kommuner kring en ändamålsenlig tillsyn.

Naturvårdsverket bedömer att det finns behov av översyn av länsstyrelsernas överlåtelsebeslut, eftersom många är äldre och inte har beaktat kriterierna i miljötillsynsförordningen. För Stockholms del är det nu gällande överlåtelsebeslutet från år 2013 och miljötillsynsförordningen har beaktats i beslutet. En översyn torde således inte innebära några större förändringar för nämndens verksamhet.

Förvaltningen noterar att Naturvårdsverket generellt sätter stor tilltro till kompetensen hos länsstyrelserna, men förvaltningen vill framhålla att det i många fall har byggts upp kommunala tillsynsorganisationer som väl motsvarar länsstyrelsernas kompetens. Det är angeläget att återtagande av redan överlåtten tillsyn inte sker enbart för att upprätthålla den berörda länsstyrelsens bransch-

kompetens. Det är däremot av stor vikt att samordningen av tillsynsvägledning mellan centrala myndigheter, länsstyrelserna och miljösamverkan blir mer effektiv och anpassad till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Naturvårdsverket framhåller att överlåtelse av operativ tillsyn ska kunna ske först om överlåtelsen medför ett mer betydande mervärde i form av långsiktig effektivitet i tillsynen. Förvaltningen anser att det ligger i sakens natur att överlåtelse blir aktuell först när det finns sådana samordningsvinster. Miljöförvaltningen befarar därför att Naturvårdsverkets tolkning är för långtgående i denna del och riskerar att leda till en mer restriktiv tillämpning av överlåtelsemöjligheterna än nödvändigt. En så sträng tolkning står också i kontrast till vad Naturvårdsverket anför om att det hittills rådande systemet över lag har fungerat väl och om en outnyttjad potential för överlåtelse.

I fråga om effektivitet ska också framhållas att lokal närvaro på många håll i landet spelar stor roll för effektiviteten i tillsynen. Det bör vidare erinras om att den statliga tillsynsavgiften, till skillnad från den kommunala, tillfaller staten centralt – inte den enskilda länsstyrelsen. Om resultatet av Naturvårdsverkets vägledning är att länsstyrelserna i större utsträckning ska behålla tillsynen, så kan det behövas tillskott av medel för att finansiera verksamheten. Även detta bör vägas in i frågan om effektiv tillsyn.

Med de synpunkter som framgår av tjänsteutlåtandet anser förvaltningen att vägledningen kan tillstyrkas.

Bakgrund

Möjlighet till överlåtelse av den operativa tillsynen från länsstyrelse till kommun har funnits sedan 1969. I Stockholm är tillsynen över all miljöfarlig verksamhet och förorenade områden sedan lång tid överlåten från länsstyrelsen till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Det senaste överlåtelsebeslutet är från 2013.

Idag regleras överlåtelse av tillsyn i 26 kap. miljöbalken och i miljötillsynsförordningen (2011:13).

Enligt 1 kap. 18 § miljötillsynsförordningen får en statlig operativ myndighet överlåta åt en kommunal nämnd att utöva den operativa tillsynen, om kommunfullmäktige begär det. Av 1 kap. 20 § miljötillsynsförordningen följer att den myndighet som prövar om uppgiften att utöva operativ tillsyn kan överlåtas, vid sin prövning ska ta hänsyn till

1. omfattningen av tillsynsobjektens miljöpåverkan,
2. den kommunala nämndens förutsättningar för att uppfylla kraven i 6-12 §§,
3. den kommunala nämndens förutsättningar för att utöva tillsyn över tillsynsobjektens hantering av kemiska produkter i den utsträckning sådan hantering förekommer,
4. kommunens interna ansvarsfördelning för drift av och tillsyn över kommunala verksamheter,
5. myndighetens egna förutsättningar för att fortsättningsvis kunna ge effektiv tillsynsvägledning i frågor som rör tillsynsobjekten,
6. möjligheten att inom ett län utöva en effektiv tillsyn, och
7. övriga frågor av betydelse för överlåtelse av tillsynsuppgiften.

Tillsyn över kommunala verksamheter får inte överlåtas om kommunen har en nämndorganisation som strider mot 6 kap. 7 § andra stycket kommunallagen (2017:725) eller om kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av andra organisatoriska skäl inte är lämplig med hänsyn till förutsättningarna för en effektiv tillsyn.

Tidigare reglerades överlåtelse av tillsyn av förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Enligt denna skulle länsstyrelsen vid prövning av en framställan om överlåtelse beakta omfattningen av tillsynsobjektens miljöpåverkan, den kommunala nämndens möjligheter att uppfylla krav på bl.a. behovsutredning och tillsynsplan, kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av kommunala verksamheter samt övriga frågor av betydelse. Bedömningsgrunderna har således utökats i nuvarande miljötillsynsförordningen. Vidare finns nu också krav på att regelbundet följa upp och utvärdera överlåten tillsyn samt att återkalla överlåtelserna om förutsättningarna för överlåtelse inte längre finns.

Naturvårdsverket har utarbetat en vägledning om överlåtelse av tillsyn enligt miljöbalken som ett stöd för länsstyrelser och kommuner vid frågor kring överlåtelse och återkallande av tillsyn. Vägledningens syfte är att ge tolkningsstöd för de bedömningar som ska göras i samband med överlåtelse och återkallande av tillsyn samt att främja en god dialog mellan länsstyrelser och kommuner kring en ändamålsenlig tillsyn.

Naturvårdsverket anser att systemet med överlåtelse i stort har fungerat väl och har lett till en effektivisering av tillsynen och att många kommuner har kunnat bredda sin kompetens. Naturvårdsverket bedömer dock att det inom vissa tillsynsområden kan finnas en underutnyttjad effektiviseringspotential genom nya överlåtelser. Naturvårdsverket framhåller i vägledningen att många överlåtelser bygger på föråldrade beslut som inte har beaktat bedömningsgrunderna i miljötillsynsförordningen och därför bör förnyas.

Kommunstyrelsen har remitterat Naturvårdsverkets förslag till vägledning till miljö- och hälsoskyddsnamnden för yttrande senast den 25 september 2019.

Ärendets beredning

Remissvaret har tagits fram av avdelningen plan och miljö i samverkan med förvaltningsjuristen Camilla Husebye Becker.

Förvaltningens synpunkter

Övergripande synpunkter

Miljöförvaltningen ser principiellt positivt på en vägledning som kan medföra ensartad tillämpning av bestämmelserna. För Stockholms egen del torde någon översyn inte vara aktuell i närtid, eftersom det senaste överlåtelsebeslutet är från 2013 och har föregåtts av bedömning enligt miljötillsynsförordningen.

I vägledningen skriver Naturvårdsverket att det kan finnas en outnyttjad potential för överlåtelse av operativ tillsyn och att överlåtelse av tillsyn kan innebära mycket för kommunernas utveckling i fråga om kompetens och organisation etc. En övergripande reflektion är dock att Naturvårdsverket i vägledningen ändå synes utgå ifrån att länsstyrelsernas kompetens och förmåga inom den operativa tillsynen av de berörda verksamhetsområdena generellt är högre än hos de enskilda kommunerna. Detta kan sannolikt vara en riktig utgångspunkt i fråga om exempelvis mindre kommuner med små tillsynsorganisationer och förhållandevis få tillsynsobjekt. Det är dock också viktigt att framhålla att det i många fall finns kommunala tillsynsmyndigheter som byggt upp organisation och kompetens väl i paritet med den berörda länsstyrelsen eller till och med bättre. Det är angeläget att detta bibehålls.

Kriterier för överlåtelse av tillsyn

Naturvårdsverket anser att det i fråga om prövningskriteriet i 1 kap. 18 § första stycket femte punkten miljötillsynsförordningen, (myndighetens egna förutsättningar att fortsättningsvis kunna ge effektiv tillsynsvägledning i frågor som rör tillsynsobjekten), är viktigt att länsstyrelsen bedriver egen operativ tillsynsverksamhet inom respektive bransch. Förutsättning för överlåtelse är då vad som redan tidigare är överlåtet. I branscher med få utövare förordrar Naturvårdsverket att tillsynen samlas hos länsstyrelsen.

Miljöförvaltningen instämmer i att det är angeläget att länsstyrelserna kan fullgöra sitt uppdrag inom tillsynsvägledning, men vill

betona att bestämmelsen inte får tolkas så att redan överlåten, väl fungerande operativ tillsyn får återkallas endast i syfte att stärka länsstyrelsens branschkompetens. Miljöförvaltningen uppfattar dock att Naturvårdsverket är av väsentligen samma åsikt.

Miljöförvaltningen vill i detta sammanhang också framhålla att det finns ett behov av stärkt samverkan inom tillsynsvägledningen på miljöområdet, vilket också har lyfts fram i flera utredningar. Bland annat Statskontorets utredning från 2014, Naturvårdsverkets miljöbalksprojekt 2016, Miljötillsynsutredningen 2017 och Riksrevisionens rapport från 2018 pekar på att det saknas relevant och effektiv tillsynsvägledning. Detta trots att både centrala och regionala myndigheter lägger mycket resurser på vägledning. Andra former respektive nya metoder för vägledning efterfrågas från kommunerna. Miljötillsynsutredningen föreslår att Naturvårdsverket och Miljösamverkan Sverige bör samordna sitt arbete med att utveckla ett system med nationella branschexperter.

Samordningen av tillsynsvägledning mellan centrala myndigheter, länsstyrelserna och miljösamverkan måste bli mer effektiv och anpassad till de operativa tillsynsmyndigheterna. Idag är det svårt att få en överblick över den vägledning som tas fram. I Stockholms stads remissvar på Statskontorets utredning från 2014, lämnas förslag på branschbevakare i ny tappning. Den nu rådande vägledningsformen, att centrala myndigheter vägleder via länsstyrelserna, har visat sig fungera på mycket olika sätt i länen. För närvarande pågår därför projektet Smartare vägledning som drivs av Miljösamverkan Sverige och med medverkan av såväl Naturvårdsverket, länsstyrelse som lokala tillsynsmyndigheter. Förvaltningen anser att operativ tillsynsvägledning borde kunna ske direkt från Naturvårdsverket till kommunal tillsynsmyndighet. Inom exempelvis kemikalietillsynen och livsmedelskontrollen står respektive central myndighet för tillsynsvägledningen på ett väl fungerande sätt. Detta bör även övervägas inom miljöbalkens område.

Naturvårdsverket betonar vidare vikten av effektivitet i tillsynen och framhåller att det enligt verket inte är tillräckligt med samordningsvinster och att det finns erforderlig kompetens, utan att det också krävs att överlåtelsen är motiverad av att den antas kunna medföra ett en långsiktigt mer effektiv tillsyn (se s. 11, 12, 16 och 17).

Miljöförvaltningen får härigenom uppfattningen att Naturvårdsverket anser att det måste vara fråga om ett större mervärde i tillsynen än vad som rent allmänt följer av samordning, d.v.s. en kvalificerad nivå, för att överlåtelse ska få ske. Det ligger i sakens natur att överlåtelse kan bli aktuellt först när båda parter ser effektivitetsvinster och andra mervärden genom samordning. Att det också ska antas uppkomma mer kvalificerad effektivisering eller

andra mervärden är dock inte ett krav för överlåtelse enligt miljötillsynsförordningen. Det kan ifrågasättas om ett sådant krav ligger i linje med lagstiftarens avsikt att i större utsträckning göra det möjligt för kommunerna att överta tillsynen (jfr. prop. 1997/98:45 del 1 s. 498-99). Miljöförvaltningen befarar därför att Naturvårdsverkets tolkning är för långtgående i denna del och riskerar att leda till en mer restriktiv tillämpning av överlåtelse-möjligheterna än nödvändigt. En så pass sträng tolkning står också i kontrast till vad Naturvårdsverket anför om att det hittills rådande systemet över lag har fungerat väl och om outnyttjad potential för överlåtelse.

Två andra omständigheter som har betydelse för långsiktigt effektiv tillsyn och bör beaktas vid prövning av överlåtelse är lokal närvaro respektive resurser för tillsynen.

I fråga om framförallt mer glesbebyggda län kan det geografiska avståndet mellan länsstyrelsen, som tillsynsmyndighet, och tillsynsobjektet bli stort. Avståndet kan påverka kontakterna mellan parterna. Det finns inte heller samma förutsättningar för tillsynsmyndigheten att på kort varsel besöka tillsynsobjektet, om behov skulle uppstå. Detta kan i sig påverka tillsynens effektivitet. Inom stora delar av landet tillmäts därför lokal närvaro stor betydelse.

När det gäller resurser för tillsynen bör erinras om att den statliga tillsynsavgiften, till skillnad från den kommunala, tillfaller staten centralt – inte den enskilda länsstyrelsen. Om resultatet av Naturvårdsverkets vägledning är att länsstyrelserna i större utsträckning ska behålla tillsynen, så kan det behövas tillskott av medel för att finansiera verksamheten. Även detta bör vägas in i frågan om effektiv tillsyn.

Övriga synpunkter

Naturvårdsverket skriver på s. 10 under avsnittet ”Dialog” att en formell begäran om överlåtelse alternativt önskemål om att lämna tillbaka tillsynen alltid ska göras av den kommunala miljönämnden. Av 1 kap. 18 § miljötillsynsförordningen följer emellertid att en begäran om överlåtelse ska framställas av kommunfullmäktige. Vägledningen behöver således förtydligas i detta avseende.

Bilagor

1. Naturvårdsverkets förslag till Vägledning om överlåtelse av tillsyn