

Utlåtande 2009:13 RII (Dnr 309-2622/2008)

Delegation av tillsynsbefogenheter enligt miljöbalken från Länsstyrelsen till miljö- och hälsoskyddsnämnden

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Kommunfullmäktige ansöker hos Länsstyrelsen att till Stockholms stad överlåta tillsynsbefogenheter enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken avseende,
 - Naturminne som beslutats av Länsstyrelsen
 - Verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i sådant område som avses i 7 kap. 27§ miljöbalken i den mån verksamheterna eller åtgärderna inte omfattas av tillsyn enligt A1-A25 i bilagan till förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken
 - Miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt bilagan till förordningen (1998:900) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden får i uppdrag att genomföra stadens ansökan hos Länsstyrelsen.

Föredragande borgarrådet Ulla Hamilton anför följande.

Ärendet

Miljö- och hälsoskyddsnämnden föreslår att en översyn och aktualisering av tillsynen görs. Förslaget innebär att Stockholms stad tar över ansvaret för tillsyn för naturminnen som beslutats av Länsstyrelsen och verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i vissa områden.

Bakgrund

I beslut, 1985-05-07 och 1987-11-26, överlät Länsstyrelsen i Stockholms län tillsynen för miljöfarliga verksamheter inom staden enligt dåvarande 44 § miljöskyddslagen till miljö- och hälsoskyddsnämnden, efter framställning från Stockholms stad. Sedan miljöbalken (1988:808) och lagen (1998:811) om införande av miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 har överlåtelsebesluten gällt oförändrade med stöd av 5 § i den senare lagen.

Enligt 10 § tillsynsförordningen kan Länsstyrelsen överlåta ansvar enligt miljöbalken till en kommun. Länsstyrelsen gör nu en översyn över samtliga tillsynsöverlåtelser som skett i länet och för Stockholms stad har detta gällt tillsyn för miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt. Regleringen av tillsynen och de olika myndigheternas befogenheter inom miljöbalksområdet framgår av förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken och 26 kap. 4 § miljöbalken. I förordningen anges tillsynsområdet och vilken myndighet som har tillsynsansvaret.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser att miljö- och hälsoskyddsnämndens förslag till övertagande av tillsyn är relevant och förutsätter att eventuella merkostnader till följd av den utökade tillsynen ryms inom nämndens ordinarie budgetram. Stadsledningskontoret delar miljö- och hälsoskyddsnämndens bedömning om att det är lämpligt att överföra viss tillsyn.

Mina synpunkter

I och med detta ärende görs en relevant översyn och aktualisering av miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsbefogenheter. Förslaget innebär att Stockholms stad tar över ansvaret för tillsyn för naturminnen som beslutats av Länsstyrelsen och verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i vissa områden. Avseende naturminnen som beslutats av Länsstyrelsen finns det två sådana inom kommunen idag och dessa skulle på grund av sin storlek innebära begränsade tillsynsinsatser.

När det gäller att överta tillsynen för verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken kan konstateras att samtliga tre Natura 2000-områden redan idag omfattas av stadens reservatstillsyn. Nu utökas tillsynen till att även gälla för påverkan utifrån.

Tillsynen över miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd är redan överlåtten till staden och bedrivs redan av miljö- och hälsoskyddsnämnden. Förslaget innebär endast en förnyelse av befintlig befogenhet.

Sammantaget ställer jag mig positiv till förslaget och delar stadsledningskontorets bedömning att den tillsyn som miljö- och hälsoskyddsnämnden föreslår att staden övertar från Länsstyrelsen inte kommer att kräva några personalförstärkningar och inte medför några egentliga kostnadsökningar. Kompetens för uppgifterna finns redan och den nya tillsynen innebär en begränsad ökning av nämndens arbete.

Inom ramen för detta ärende föreslås inte övertagande av tillsynsbefogenheter när det inte finns något tillsynsobjekt. I den händelse en verksamhet som idag saknas i Stockholm skulle starta får staden återkomma med begäran om delegation inom aktuellt område.

Bilagor

1. Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken
2. Tillsynsplan år 2008

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet *Carin Jämtin* (s) enligt följande.

Vi konstaterar att miljö- och hälsoskyddsförvaltningen menar att det inte finns resurser till allt det man vill/kan åläggas att utföra. Hur det ska hanteras måste tydliggöras. Inte minst som årets budgetförslag från den borgerliga majoritetens sida inte innehöll några budgetförstärkningar, trots att anslaget halverats sedan majoritetsskiftet.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Kommunfullmäktige ansöker hos Länsstyrelsen att till Stockholms stad överlåta tillsynsbefogenheter enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken avseende,
 - Naturminne som beslutats av Länsstyrelsen
 - Verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i sådant område som avses i 7 kap. 27§ miljöbalken i den mån verksamheterna eller åtgärderna inte omfattas av tillsyn enligt A1-A25 i bilagan till förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken
 - Miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt bilagan till förordningen (1998:900) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden får i uppdrag att genomföra stadens ansökan hos Länsstyrelsen.

Stockholm den 28 januari 2009

På kommunstyrelsens vägnar:
STEN NORDIN

Ulla Hamilton

Kerstin Tillkvist

Särskilt uttalande gjordes av *Carin Jämtin, Teres Lindberg, Malte Sigemalm* och *Mirja Räihä Järvinen* (alla s), *Emilia Hagberg* (mp) och *Inger Stark* (v) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (s) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

I beslut, 1985-05-07 och 1987-11-26, överlät Länsstyrelsen i Stockholms län tillsynen för miljöfarliga verksamheter inom staden enligt dåvarande 44 § miljöskyddslagen till miljö- och hälsoskyddsnämnden, efter framställning från Stockholms stad. Sedan miljöbalken (1988:808) och lagen (1998:811) om införande av miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 har överlåtelsebeslutet gällt oförändrade med stöd av 5 § i den senare lagen.

Enligt 10 § tillsynsförordningen kan Länsstyrelsen överlåta ansvar enligt miljöbalken till en kommun. Länsstyrelsen gör nu en översyn över samtliga tillsynsöverlåtelser som skett i länet och för Stockholms stad har detta gällt tillsyn för miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt (B 1). Regleringen av tillsynen och de olika myndigheternas befogenheter inom miljöbalksområdet framgår av förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken och 26 kap. 4 § miljöbalken. I förordningen anges tillsynsområdet och vilken myndighet som har tillsynsansvaret.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden föreslår att en översyn och aktualisering av tillsynen görs. Förslaget innebär att Stockholms stad tar över ansvaret för tillsyn för naturminnen som beslutats av Länsstyrelsen (A 6) och verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i vissa områden (A 26). Tablå redovisar de tillsynsområden som nämnden föreslår att de övertar från Länsstyrelsen.

Punkt i bilagan	Tillsynsområde	Kommentar
A 6	Naturminnen som beslutats av länsstyrelsen.	Två sådana finns idag och skulle på grund av sin storlek innebära begränsade tillsynsinsatser.
A 26	Verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken i den mån verksamheterna eller åtgärderna inte omfattas av tillsyn enligt A1-A25.	Samtliga tre Natura 2000-områden omfattas idag av stadens reservattillsyn. Tillsynen utökas till att även gälla för påverkan utifrån.
B 1	Miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.	Tillsynen är överlåten till staden och bedrivs redan av nämnden. Innebär förnyelse av befintlig befogenhet.

Nämnden föreslår även att staden inte nu ansöker om övertagande av tillsynsbefogenheter i de fall det inte finns något tillsynsobjekt inom stadens gränser.

Om sådana verksamheter skulle inrättas eller startas får staden aktualisera frågan om övertagande av tillsynen när detta sker.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 23 september 2008 enligt förvaltningens förslag

1. att hemställa att kommunfullmäktige ansöker om förnyad och uppdaterad överlåtelse från länsstyrelsen av tillsynsbefogenheter enligt punkterna A 6, A 26, B1 i bilagan till förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden Åsa Romson (mp), ledamöterna Eva Louise Erlandsson Slorach (s), Malte Sigemalm (s), Ulla Jöhnk (s), Godfrey Etyang (s) samt tjänstgörande ersättaren Tina Kratz (v) enligt följande.

Vi kan konstatera att förvaltningen tvingas konstatera att det inte finns resurser till allt det man vill/kan åläggas att utföra. Hur det ska hanteras måste tydliggöras. Inte minst som årets budgetförslag från den borgerliga majoritetens sida inte innehöll några budgetförstärkningar, trots att anslaget halverats sedan majoritetsskiftet.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 29 augusti 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen har gått igenom förordningsbilagans olika befogenheter. Förvaltningen har också bedömt och uppskattat de ekonomiska konsekvenserna av ett övertagande av hela det överlåtbara tillsynsområdet och funnit att den typiska ”naturvårdstillsynen” enligt 7 kap MB är svår att finansiera med tillsynsavgifter och omfattas också av ersättningsbestämmelserna i 31 kap MB. Förvaltningen har avstått från att föreslå överlåtelse av befogenheter som typiskt sett innebär svårigheter att finansiera med avgifter.

Inte heller föreslås övertagande av tillsynsbefogenheter då det inte finns något tillsynsobjekt. Flera av befogenheterna saknar tillsynsobjekt inom staden. För det fall ett statligt beslut om inrättande av ett sådant menar förvaltningen att frågan om övertagande av tillsynen bör aktualiseras.

I nedanstående tablå redovisas – summariskt – förvaltningens genomgång av befogenheterna med förslag.

Tillsynsområdena betecknade med Ö avser sådana där tillsynsansvaret kan överlåtas till en kommunal nämnd enligt 10 § tillsynsförordningen. Endast sådana punkter anges nedan.

Punkt i bilagan	Tillsynsområde	Överlåtelse aktuell	Kommentar
A	Naturvården mm		
A 2	Naturresevat som beslutats av länsstyrelsen	Nej	Inga sådana finns idag i staden. Om de tillkommer kan tillsynen överlåtas.
A 4	Kulturresevat som beslutats av länsstyrelsen	Nej	Inga sådana finns idag i staden. Om de tillkommer kan tillsynen överlåtas, förutsatt att de omfattar naturlandskap.
A 6	Naturminnen som beslutats av länsstyrelsen	Ja	Två sådana finns idag och skulle pga sin ringa storlek innebära begränsade tillsynsinsatser.
A 9	Biotopskyddsområden utom sådana enligt A 8	Nej	Inga särskilt utpekade sådana finns idag i staden. De objekt som ev. omfattas av det generella biotopskyddet ingår till största delen redan i reservattillsynen.
A 10	Djur- och växtskyddsområden för vilka länsstyrelsen meddelat föreskrifter	Nej	Inga sådana finns idag i staden. Om de tillkommer kan tillsynen överlåtas.
A 12	Områden och föremål för vilka det finns interimistiskt beslut enligt 7 kap. 24 § miljöbalken meddelat av länsstyrelsen	Nej	Inga sådana områden är kända idag i staden. Ev. framtida beslut om nya resevat och naturminnen går bra att överta, men för vattenskyddsområden är frågan för komplicerad.
A 14	Jordbruksmark vad gäller skötsel enligt 7, 8 och 12 kap. miljöbalken	Nej	Bef. jordbruksmark omfattas redan av reservattillsynen.

A 16	Frågor som avses i 12 kap.6 § miljöbalken vad gäller övriga verksamheter eller åtgärder	Nej	Ekonomiskt orealistiskt i dag.
A 17	Strandskyddsområden	Nej	Redan delegerat till Stadsbyggnadsnämnden
A 18	Vattenskyddsområden som beslutats av länsstyrelsen	Nej	Inga kända sådana finns idag i staden.
A 20	Miljöskyddsområden, utom beträffande verksamheter för vilka tillsynsansvaret regleras i avsnitten B eller C i denna bilaga	Nej	Inga sådana finns idag i staden eller länet. Om de tillkommer kan frågan bli komplicerad.
A 21	Vilthägn	Nej	Inga sådana finns idag i staden.
A 23	Frågor som omfattas av 8 kap.1-4 §§ miljöbalken	Nej	Komplicerad reglering, relaterar även till handel och hantering. Fördelar med tillsyn på regional nivå (bl.a. djurskydd).
A 24	Stängselgenombrott m.m. enligt 26 kap. 11 § miljöbalken	Nej	Marginellt problem utanför redan skyddade områden.
A 26	Verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken i den mån verksamheterna eller åtgärderna inte omfattas av tillsyn enligt	Ja	Samtliga tre Natura 2000-områden omfattas idag av stadens reservattillsyn. Tillsyn även på påverkan utifrån kan bli komplicerad men förvaltningen bedömer att fördelarna överväger nackdelarna.

	A1-A25		
B	Verksamheter mm utom försvarets verksamheter		
B 1	Miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	Ja	Befogenheten finns idag men behöver uppdateras och förnyas.
B 5	Föroreningsskador enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken , där skadan härrör från pågående miljöfarlig verksamhet med beteckningen A eller B i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eller från verksamhet av detta slag som upphört efter den 30 juni 1969 och där tillsynen vid tidpunkten för verksamhetens upphörande inte hade överlåtits enligt 44 a § miljöskyddslagen (1969:387) eller 10	Nej	Ekonomiskt orealistiskt i dag. Finansieringen av tillsynen blir i princip anslagsberoende.

	§ denna förordning		
B 7	Vattenverksamheter, utom sådana enligt B8	Nej	Generellt är vattenverksamhet ej aktuell för övertagande.
B 9	Vattenverksamheter som får företas utan tillstånd	Nej	Som ovan
B 10	Tillståndspliktiga täkter utom sådana enligt B11	Nej	Ingen täktverksamhet förekommer idag i staden.
B 11	Husbehovstäckter för vilka föreskrivits om tillståndsplikt med stöd av 12 kap. 1 § andra stycket miljöbalken i dess lydelse före den 1 augusti 2005	Nej	Som ovan
B 12	Ej tillståndspliktiga täkter	Nej	Eventuella störningar hanteras inom ramen för miljötillsynen.

Lämpligen överlåtbara

A 6

Inom staden finns två naturminnesförordnanden från modern tid av länsstyrelsen. Dels för Johannesdals flyttblock i Vårberg, dels för en bergsbrant i Pålsundsparken på Södermalm med geologiskt intressanta sprickbildningar och rester av ursprunglig Stockholmsnatur. Regleringen är i vissa avseenden omodern och finansieringen av tillsynen kan bli problematisk i det att den som bryter mot skyddsföreskrifter inte alltid är känd och därför undandrar sig debitering. Tillsynsbehovet under för de två naturminnena skulle kanske kräva högst något årligt besök, kanske skulle behovet för Johannesdal svara mot ett besök vart femte år.

A 26

Förvaltningen anser att den samordnade reservats- och Natura 2000-tillsynen inom en

kommun ger större fördelar än en splittrad mellan länsstyrelsen och kommunen även om tillsynen för ett helt Natura 2000-område kan gå förlorad. Någon förbättrad finansiering är inte att vänta.

B 1

Innebär en förnyelse av befintlig befogenhet.

Miljö- och hälsoskydds nämndens kompetens inom berörda tillsynsområden

Den operativa tillsynen på miljöbalkens område utförs av miljöinspektörer inom miljöförvaltningen. Förvaltningen har två avdelningar för tillsyn, Hälsoskydd och Plan- och miljö. Hälsoskydd ansvarar för tillsynen av inomhusmiljö och närmiljö.

Enheten för inomhusmiljö arbetar främst med anmälningar om olägenheter i bostäder och lokaler, tillsyn av lokaler där barn och ungdomar vistas och övriga allmänna lokaler samt besvarar remisser om verksamheter som kan orsaka störningar. Närmiljö arbetar med övervakning av vattenkvaliteten vid strandbad och bassänger, tillsyn över kemiska produkter och avfallshantering, tillståndsansökningar av bergvärmepumpar, kontrollrapporter för cisterner och köldmedier samt radonärenden m.m.

Hälsoskyddsavdelningen har drygt 40 inspektörer alla med föreskriven utbildning. Dessutom finns en rad medarbetare med akademiska examen inom det naturvetenskapliga området.

Inom avdelningen för plan- och miljö bedrivs tillsyn inom tre enheter, mark- och plan, trafik och energi och företag. Inom avdelningen finns ett 30-tal inspektörer som arbetar med tillsyn. Alla har föreskriven utbildning och många med akademisk examen inom det naturvetenskapliga området.

Utöver tillsynsverksamheten har förvaltningen också en avdelning för miljöövervakning som är mycket hög kompetens inom luftmätning, vattenvård och olika slag av miljögifter. Avdelningen utgör expertstöd för tillsynsverksamheten. Därutöver har förvaltningen två jurister som bistår inspektörerna med rättsliga bedömningar.

Eftersom förvaltningen bedrivit tillsyn under många år finns en långvarig erfarenhet både av tillsynsarbetet i sig och om miljö och hälsoriskerna med berörda verksamheter.

Ekonomiska konsekvenser

En genomgående svårighet för tillsynen när det gäller områdesskydd enligt 7 kap och artskyddet enligt 8 kap miljöbalken är att denna tillsyn sällan har en klar adressat och motpart för avgiftsdebiteringen. Det blir ofta markägaren som får bära kostnaderna för tillsynen. Inom några av dessa befogenhetsområden kan länsstyrelsen i framtiden komma att besluta inrätta sådana t.ex. miljöskyddsområden där miljökvalitetsnormer överskrids. Det är i praktiken omöjligt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av att nu begära denna tillsynsbefogenhet. Områdesskydd är i många fall till skillnad mot miljöskydd och hälsoskydd också ersättningsberättigat enligt 31 kap MB och kräver en särskilt noggrann avvägning då inskränkningar görs i någons handlingsfrihet.

Sammanfattningsvis föreslår förvaltningen att nämnden hemställer om att kommunfullmäktige hos länsstyrelsen ansöker om ny, uppdaterad överlåtelse av gällande tillsynsbefogenheter enligt p B1 och med tillägg av tillsynen för statligt beslutade naturminnen enligt tillsynsförordningens punkt A 6 och A 26 i bilagan.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 2 december 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret bedömer att den tillsyn som miljö- och hälsoskydds nämnden föreslår att staden övertar från länsstyrelsen inte kommer att kräva några personalförstärkningar och inte medför några egentliga kostnadsökningar. Kompetens för uppgifterna finns redan och den nya tillsynen innebär en begränsad ökning av nämndens arbete.

Stadsledningskontoret anser att miljö- och hälsoskydds nämndens förslag till övertagande av tillsyn är relevant och förutsätter att eventuella merkostnader till följd av den utökade tillsynen ryms inom nämndens ordinarie budgetram. Stadsledningskontoret delar miljö- och hälsoskydds nämndens bedömning om att det är lämpligt att överföra viss tillsyn. Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige att ansöka om förnyad och uppdaterad överlåtelse från länsstyrelsen av tillsynsbefogenheter enligt punkt B 1 och med tillägg av tillsynen för statligt beslutade naturminnen enligt punkterna A 6 och A26 i bilagan till förordningen om tillsyn enligt miljöbalken.