



Datum

2019-09-25

Vår referens

Sanja Nogalo Culjak

Enhetschef

sanja.nogalo.culjak@malmö.se

Yttrande över remiss från Naturvårdsverket om vägledning om överlåtelse av tillsyn
MN-2019-5327

Sammanfattning

Förvaltningen tillstyrker i stort det som framförs i remissen avseende vägledning om överlåtelse av tillsyn. Genom miljötillsynsförordningen (2011:13) har de frågor som ska beaktas vid prövning av överlåtelse breddats. Bedömningar i samband med överlåtelse av tillsyn ska utgå ifrån möjligheten att inom länet utöva en effektiv tillsyn samt länsstyrelsens möjligheter att ge en effektiv tillsynsvägledning. Det har även införts krav på att den överlåtna tillsynen regelbundet ska följas upp och utvärderas. Kommunerna har genom överlåtelse av tillsyn fått möjlighet att bygga upp och stärka sin organisation och miljötillsyn, vilket behöver bevaras. Om länsstyrelsen behöver återkalla tillsynen bör inledningsvis en konsekvensanalys genomföras som även omfattar de ekonomiska konsekvenserna för kommunen. Ett återtagande av redan överlåten tillsyn måste vara förutsägbar och tydlig för att kommunen fortsatt ska kunna driva en effektiv och robust tillsynsverksamhet.

Förslag till beslut

1. Miljönämnden svarar på Naturvårdsverkets remiss enligt förvaltningens förslag till yttrande.
2. Miljönämnden justerar paragrafen omedelbart.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2019-09-25
- Bilaga 1: Vägledning om överlåtelse av tillsyn

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2019-10-15

Beslutet skickas till

Naturvårdsverket

Ärendet

Naturvårdsverket har remitterat utredningen Vägledning om överlåtelse av tillsyn till Länsstyrelsen Skåne, som i sin tur har översänt utredningen till miljöförvaltningen i Malmö för direkt besvarande till Naturvårdsverket. Remissvar ska ha inkommit till Naturvårdsverket senast den 30 september 2019. Förvaltningen har begärt förlängd yttrandetid. Remissvar ska lämnas senast den 16 oktober.

Bakgrund

Naturvårdsverket har tagit fram en vägledning om överlåtelse av tillsyn som ett stöd för länsstyrelser och kommuner vid frågor och dialog kring överlåtelse och återkallande av tillsyn. Naturvårdsverket avgränsar vägledningen till de delar som rör tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet och förorenade områden. 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.

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 nu utökats i nuvarande miljötillsynsförordning. Nya krav som har tillkommit är att regelbundet följa upp och utvärdera överlåten tillsyn samt att återkalla överlåtelserna om förutsättningarna för överlåtelse inte längre finns. Bedömningar ska göras av möjligheten att inom länet utöva en effektiv tillsyn samt länsstyrelsens möjligheter att ge en effektiv tillsynsvägledning. Helhetssyn och god dialog mellan länsstyrelse och kommun kring tillsynsuppgiften är viktigt.

Förvaltningens förslag till yttrande

Miljönämnden tillstyrker i stort det som framförts i utredningen och att den sammantaget utgör ett bra stöd för länsstyrelser och kommuner vid frågor och dialog kring överlåtelse och återkallande av tillsyn.

Naturvårdsverket framför att det finns ett relativt stort tolkningsutrymme i fråga om myndighetens möjlighet att inom ett län utöva en effektiv tillsyn. Vidare framförs att en snäv tolkning är att

länsstyrelsen vid sin prövning om överlåtelse enbart har att ta hänsyn till/bevaka länsstyrelsens fortsatta möjlighet att utöva effektiv tillsyn inom ett län. Om överlåtelsen inte utgör hinder för länsstyrelsen att utöva effektiv tillsyn i länen är punkt 6 i vägledningen uppfylld.

Miljönämnden anser att det bör finnas ett avsnitt som närmare belyser tillämpningen av det ansvar och de krav i kompetens och resurser som bör ställas på länsstyrelsen, än vad som framgår av nuvarande vägledning. Utgångspunkten bör vara att det sammantaget ska erhållas en så effektiv tillsyn som möjligt med hänsyn till resurser och kompetens samt närheten till tillsynsobjektet. Oavsett om tillsynen utförs av länsstyrelser eller kommuner bör kraven på kompetens, resurser och objektivitet i miljötillsynen vara desamma.

Naturvårdsverket anser att överlåtelse även ska vara motiverad av att det långsiktigt kan antas att tillsynen över de överlåtna tillsynsobjekten sker mer effektivt. Naturvårdsverkets tolkning av kriteriet är att det ska ses i en vidare mening och avse en sammanvägd bedömning av var tillsynen kan bedrivas effektivast för de objekt som är aktuella för överlåtelse. Vägledningen är vinklad så att den i första hand tillförsäkrar länsstyrelserna i förmåga att upprätthålla kvalitativ tillsynsförmåga, kunna ge råd och stöd, samordna tillsynen i länet med mera. Vidare framförs i vägledningen att personal på länsstyrelsen som både utför operativ tillsyn och ger tillsynsvägledning ger bra förutsättningar för tillsynsvägledning av hög kvalitet.

Miljönämnden vill i samband med detta betona att de senaste årens arbete med överlåtelse av tillsyn till kommunerna har medfört den önskade effekten om en effektiv tillsyn som påpekas i denna vägledning. Miljönämnden vill i detta sammanhang framföra att ett återtagande av redan överlåten tillsyn inte bör ske enbart för att länsstyrelsens ska bibehålla kunskaper inom en viss bransch. Om länsstyrelsen behöver återkalla tillsynen bör inledningsvis en konsekvensanalys genomföras som även omfattar de ekonomiska konsekvenserna för kommunen. Ett återtagande av redan överlåten tillsyn måste vara förutsägbar och tydlig för att kommunen fortsatt ska kunna driva en effektiv och robust tillsynsverksamhet. Idag har redan flera kommuner byggt upp en effektiv tillsynsverksamhet genom överlåtelse av tillsyn som en viktig del i hela tillsynskedjan. Detta bör väga tyngre vid bedömningen av överlåtelse och återtagande av tillsyn i den nu aktuella vägledningen. Det finns annars en risk att överlåtelsemöjligheten till kommuner försvåras och står i motsats till Naturvårdsverkets bedömning att nuvarande system har fungerat väl överlag.

Kommunen har idag en ungefärlig intäktsfinansiering för överlåten tillsyn på ca 67 %. Resterande kostnader för tillsynen finansieras via kommunbidrag. Det finns således arbetsuppgifter och kostnader som måste omfattas av kommunbidrag exempelvis utredning obefogade klagomål, remisser och yttranden, överklagande av beslut, utfärdande av miljöstraffavgifter och åtalansmälningar. I de fall återtagande av tillsyn sker minskar i stort dessa kostnader. Det bör då även nämnas att uppbyggd och investerad kompetens även går förlorad för kommunen, vilket kan vara svårt att sätta en konkret kostnad på.

I vägledningen lyfter Naturvårdsverket att länsstyrelsen ska ha en kvalitativ tillsynsvägledning. För att länsstyrelsen ska kunna vägleda på ett kvalitativt sätt förutsätter detta tillräckliga resurser. Miljönämnden vill föra fram en önskan om att stärka samverkan mellan de tillsynsvägledande myndigheterna inom tillsynsvägledningen, vilket även har framkommit i flera utredningar som exempelvis i Riksrevisionens rapport från 2018 samt Miljöutredningen 2017. I rapporten lyfts avsaknad av relevant och effektiv tillsynsvägledning. Som exempel på fungerande samverkan mellan tillsynsvägledande och operativa myndigheter kan anges både

kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket, där dessa har tagit fram fungerande tillsynsvägledning. Det har även framkommit förslag i miljötillsynsutredningen angående bättre samordning mellan Naturvårdsverket, Miljösamverkan Sverige och branschexperter. Miljönämnden ser positivt på en förbättrad samordning av tillsynsvägledning mellan tillsynsvägladande myndigheter och Miljösamverkan Sverige, där vägledningarna bättre kan anpassas till de operativa tillsynsmyndigheterna. Detta bör på sikt kunna leda till att både överlåtelse och återtagande av tillsyn kan ske mer objektivt utifrån kravet om en långsiktigt effektiv tillsyn, där båda parter ser tydliga effektiviseringsvinster.

Miljönämnden har i avsnittet ”Dialog” (sidan 10) uppmärksammat en felaktighet. Där framgår att en formell begäran om överlåtelse alternativt önskemål om att lämna tillbaka tillsynen alltid ska göras av den kommunala miljönämnden. Förvaltningen vill framföra att en formell begäran om överlåtelse alternativt om att önskemål om att lämna tillbaka tillsynen som huvudregel görs av kommunfullmäktige.

Barnkonventionen

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

Förslaget har utarbetats av enhetschef Sanja Nogalo Culjak, Håkan Karlström, miljöinspektör, stadsjurist Daniel Kjellqvist samt avdelningschef Jeanette Silow.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Jeanette Silow
Avdelningschef
Avdelningen för Miljö- och hälsoskydd