



Datum

2022-11-21

Vår referens

Erik Molander

stadsjurist

erik.molander@malmo.se

Förslag till revidering av miljönämndens delegationsordning MN-2021-9949

Sammanfattning

Ärendet avser uppdatering av miljönämndens delegationsordning. Den senaste ändringen beslutades i maj 2020. Nu aktuell översyn syftar till att aktualisera och komplettera delegationsordningen, främst med anledning av lagändringar. Vidare föreslås några språkliga ändringar samt små justeringar av texten av redaktionell karaktär.

Förslag till beslut

1. Miljönämnden godkänner föreslagna revideringar av miljönämndens delegationsordning.
2. Miljönämnden antar reviderad delegationsordning att gälla från och med 1 januari 2023.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2022-11-21
- Bilaga 1 *Förslag till delegationsordning i ny lydelse*
- Bilaga 2 *Nu gällande delegationsordning*

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2022-12-14

Ärendet

Ärendet avser uppdatering av miljönämndens delegationsordning.

Allmänt om delegering

Kommunfullmäktige har ålagt miljönämnden att inom sitt verksamhetsområde svara för Malmö kommuns uppgifter inom bland annat miljöbalksområdet och livsmedelslagstiftningen. För att avlasta nämnden i mindre viktiga ärenden och för att även i övrigt möjliggöra en effektivare kommunal förvaltning genom kortare beslutsvägar och snabbare handläggning finns dock möjligheter för miljönämnden att delegera sin beslutanderätt.

Reglerna om delegering inom nämnd återfinns i 6 kap. 37–40 §§ kommunallagen (KL). En nämnd får delegera sin beslutanderätt till presidiet, ett utskott, en ledamot, en ersättare eller en automatiserad beslutsfunktion i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En nämnd får även delegera sin beslutanderätt till en anställd enligt vad som följer av 7 kap. 5-7 §§ KL. Om en nämnd uppdragit åt en förvaltningschef att fatta beslut får nämnden bemyndiga

förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen att fatta beslut i stället för denne (så kallad vidaredelegering, 7 kap. 6 § KL).

Kommunallagen innehåller också en specialregel för brådskande ärenden i 6 kap. 39 §. Enligt den bestämmelsen får en nämnd uppdra åt ordföranden eller en annan nämndledamot som nämnden utsett att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas.

Nämnden bestämmer alltid själv, inom lagens ramar och utifrån egna överväganden, i vilka beslutstyper och ärendegrupper beslutanderätten skall delegeras. När nämnden delegerar beslutanderätt ska den klart och tydligt ange vilken beslutanderätt som delegeras och till vem den överläts. Risker med en otydlig delegationsordning är att beslut som fattas och överklagas kan bli upphävda på grund av att den lämnade delegeringen är otydlig, antingen genom att det är oklart vem eller vilka som givits beslutanderätten eller genom att omfattningen av bemyndigandet är oklart. En anställd som fattar beslut med stöd av delegering gör det alltid själv, även om nämnden i en lämnad delegering har lagt in krav på samråd med viss befattningshavare eller visst organ innan beslutet fattas.

Vid bestämmande av omfattningen av den beslutanderätt som ska delegeras, måste en avvägning göras mellan verksamhetens effektivitetskrav och demokratiaspekter, dvs. kravet på inflytande för de förtroendevalda. Det bör också vägas in vad som är ändamålsenligt, lämpligt med hänsyn till personalens kompetens, kommunens storlek, hur ofta olika ärenden förekommer med mera.

Delegeringsbeslutet

Ett beslut som fattas med stöd av delegering är ett beslut på nämndens vägnar på samma sätt som om nämnden fattat beslutet själv. Nämnden kan i princip inte ändra delegeringsbeslutet när det gäller myndighetsutövning mot enskild. En delegats beslut överklagas på samma sätt som nämndens egna beslut. En nämnd kan däremot när som helst återkalla ett lämnat delegationsuppdrag. Nämnden kan också genom eget handlande föregripa delegatens beslut i ett enskilt ärende genom att själv ta över ärendet och fatta beslut.

Om en delegat finner att ett ärende som gäller myndighetsutövning mot enskild är av större vikt eller av principiell betydelse ska delegaten hänskjuta ärendet till nämnden. Detsamma gäller om delegaten anser att ärendet av annat skäl faller utanför de delegeringsmöjligheter som kommunallagen ger eller som nämnden ställt upp.

Beslut som fattas med stöd av delegering ska i den utsträckning som bestäms av nämnden, enligt 6 kap. 40 § samt 7 kap. 8 § KL, anmälas till nämnden. Beslut i brådskande ärenden enligt 6 kap. 39 § KL ska dock alltid anmälas. Nämnden bestämmer själv formerna för anmälan av beslut. Nämnden får genom anmälan information om de beslut som fattas på dess vägnar och kan följa upp verksamheten. Anmälda beslut till nämnden ingår också som en del av internkontrollen, se 6 kap. 6 § KL. Beslut som inte anmäls ska protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas genom laglighetsprövning. Sådana beslut ska tillkännages på den kommunala anslagstavlan.

Delegering och ren verkställighet

Kommunallagen skiljer å ena sidan mellan beslut som kan delegeras (verklig beslutanderätt) och å andra sidan rent förberedande eller verkställande beslut och åtgärder. En delegationsordning

ska inte omfatta beslut eller åtgärder av rent förberedande eller verkställande art.

Gränsdragningen mellan beslut i kommunallagens mening och verkställighetsåtgärder är inte helt klar. Delegering innebär överlåtande av en beslutsfunktion, vilket betyder att delegaten inträder i nämndens ställe. Egentliga beslut kan som regel överklagas antingen genom laglighetsprövning eller genom förvaltningsbesvär. Även avgivande av yttranden innefattar dock sådana självständiga bedömningar att det är fråga om verklig beslutanderätt, även om inte alla yttranden kan överklagas. Ren verkställighet saknar i regel utrymme för olika beslutsalternativ eller valmöjligheter.

En stor del åtgärder inom förvaltningen kan ses som verkställighetsåtgärder, inom personaladministration, interna inköp och beställningar, fastighetsförvaltning med mera. Att ge råd eller information till en verksamhetsutövare ingår som led i den löpande tillsynen. Att utöva tillsyn som sådan innebär inte i sig något beslut i kommunallagens mening, det är alltså inte fråga om att föra över någon beslutanderätt från nämnd till delegat. Information och service till allmänheten är också ren verkställighet.

Behovet av ändringar i nuvarande delegationsordningen

Delegationsordningen bör med jämna mellanrum uppdateras för att säkerställa att den är sammanhållen, att delegationsnivåerna är lämpliga och att delegationsordningen bidrar till en kvalitativ och effektiv styrning av miljönämndens verksamhet.

Miljöförvaltningen har gjort en mindre översyn av nämndens nuvarande delegationsordning och konstaterar att det av lagtekniska och pedagogiska skäl finns behov av vissa ändringar och tillägg. Vidare föreslår förvaltningen några språkliga förtydliganden samt små justeringar av texten av redaktionell karaktär. Miljöförvaltningen konstaterar att begreppet tillsyn även innefattar begreppet kontroll varför det inte finns skäl att i delegationsordningen göra någon distinktion mellan tillsynsbegreppet och sådan kontroll som avses i kontrollförordningen (Förordning (EU) 2017/625) eller marknadskontrollförordningen (Förordning (EU) 2019/1020). Någon ändring av befintlig delegation föranleds inte av de föreslagna ändringarna. Nedan följer en redogörelse av de ändringar som föreslås.

Allmänna bestämmelser

Under punkten 4 flyttas texten om och ett stycke läggs till som klargör delegats rätt att avvisa en anmälan eller ansökan. Detta är en åtgärd som i undantagsfall kan aktualiseras när avgörande delar i underlaget för prövningen saknas och sökanden/anmälaren inte kan förmås att medverka till att läka bristen. Stöd för att under dessa förhållanden besluta om avvisning kan utläsas i domstolen i Mark- och miljööverdomstolens avgörande M 1723-21. Enligt propositionen till förvaltningslagen (prop. 2016/17:180 s. 135-136) ska en myndighet vara restriktiv med att tillämpa ett avvisningsförfarande eftersom en framställning endast undantagsvis bör vara så bristfällig att den inte över huvud taget kan läggas till grund för en prövning i sak. I normalfallet bör det följaktligen vara möjligt att avslå framställningen efter att prövning görs på befintligt material. Förvaltningen föreslår att det i den aktuella texten görs ett medskick om att avvisning endast bör förekomma i undantagsfall.

Förkortningar

LBAM, lag (1998:1707) om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner läggs till, eftersom miljönämnden har ansvar både för tillsyn enligt miljöbalken och marknadskontroll

enligt den lagen och tillhörande föreskrifter. Hänvisningar till lagen görs även platser på relevanta platser i kolumnen "Lagrums/motsv."

LSB, lag (2009:1424) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel läggs till, eftersom miljönämnden har ansvar för att kontrollera efterlevnaden av den här lagen. Hänvisningar till lagen görs även på relevanta platser i kolumnen "Lagrums/motsv."

LTSS, lag (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen har upphört att gälla och tas bort.

Punkten 1.1

Som framgår under punkten 1 i "Allmänna bestämmelser" avses med "Ordf" i delegationsordningen såväl ordföranden, vice ordföranden som andre vice ordföranden. Samtliga dessa behöver därför inte anges i punkt 1.1. Av detta skäl görs en språklig justering.

Punkten 2.6

Hänvisningen till 6 kap. lag (1985:206) om viten har rättats till 6 § lag (1985:206) om viten.

Punkterna 2.7 och 2.8

Hänvisning till LBAM och LSB läggs till. Hänvisningen till LTSS tas bort.

Punkten 2.10

Hänvisning till LSB läggs till.

Punkten 2.11 b

Ordet *nedsättning* byts ut mot *justering* eftersom det i enskilda avgiftsbeslut är möjligt att justera avgiften både upp och ner, beroende på omständigheter i det specifika fallet. Motsvarande justering har tagits med i förslaget till ändrad miljöbalkstaxa som prövas av kommunfullmäktige den 20 december 2022.

Punkten 2.12 b

Här görs ett tillägg som innebär att handläggare kan besluta om avgift för registrering även av "annan verksamhet" inom livsmedelslagstiftningens område. Ändringen hänger samman med att det av 11 § förordning (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter följer att kommunen ska ta betalt för registrering av en livsmedelsanläggning eller en annan verksamhet. Vad som avses med "annan verksamhet" är till exempel en verksamhet som bedriver tillverkning, förädling och distribution av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel (kontaktmaterialverksamheter). En sådan verksamhet omfattas inte av begreppet livsmedelsanläggning varför bestämmelsen i delegationsordningen behöver utvidgas. Livsmedelsverket arbetar för närvarande med att ta fram föreskrifter om hur registrering av kontaktmaterialverksamheter ska göras och avsikten är att dessa ska träda i kraft under 2023.

Punkten 2.13

Hänvisning till LBAM och LSB läggs till. Hänvisningen till LTSS tas bort.

Punkten 2.15

Den 1 september 2022 infördes i 3 kap. 1 § 1 st. 6 p. utsköningsbalken (1981:774) en generell

möjligt att verkställa avgiftsbeslut som en exekutionstitel. En motsvarande bestämmelse finns sedan tidigare i 9 kap. 4 § förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, till vilken bestämmelse det hänvisas i den aktuella punkten. Hänvisningarna i övrigt är inte längre aktuella och ersätts därför med en hänvisning till den generella bestämmelsen i utsköningsbalken.

Punkten 2.17

Hänvisning till LBAM och LSB läggs till. Hänvisningen till LTSS tas bort.

Punkten 2.22

Punkten är ny och avser situationen att miljönämnden inom ramen för tillsynen beslutar att köpa produkter, varor, livsmedel med mera under dold identitet i syfte att kontrollera dessa. Bestämmelser om sådana så kallade testköp har införts i såväl miljöbalken som i livsmedelslagstiftningen och är en följd av unionsrättsliga krav på tillgång till en sådan tillsynsåtgärd. Förfarandet är i första hand avsett för digitala försäljningskanaler där en aktör ibland kan vara ovillig att skicka en beställning som är gjord av en kontrollmyndighet.

Det saknas bestämmelser om hur ett testköp ska genomföras och lagstiftaren har inte heller arbetat färdigt med frågan om möjligheten att skapa och använda fingerade personuppgifter. I praktiken kommer det därför i nuläget främst att handla om att medarbetare gör beställningar i eget namn, något som givetvis bygger på frivillighet. Bestämmelserna kan således antas vara av begränsad nytta i det dagliga tillsynsarbetet. I de fall det ändå blir aktuellt krävs noggranna överväganden då testköp är en förhållandevis ingripande tillsynsåtgärd, framför allt med hänsyn till att den till skillnad från den ordinarie tillsynen sker i det fördolda.

Ett beslut att genomföra ett testköp bör därför dokumenteras (och vid behov sekretessmarkeras enligt 17 kap. 1 § OSL). Miljöförvaltningen föreslår att delegation att besluta om testköp ges till enhetschef för inköp som totalt understiger 5000 kr och till avdelningschef för belopp om 5000 kr eller mer. Noteras bör att det för närvarande saknas bestämmelser som möjliggör för tillsynsmyndigheten att begära ersättning för kostnader med anledning av genomförda testköp.

Av bestämmelserna om testköp följer att så snart det är möjligt utan att åtgärden förlorar sin betydelse ska aktören underrättas om inköpet och om resultatet av detta. Beslutet att använda sig av testköp är i praktiken inte överklagbara eftersom åtgärden inte kommer aktören till kännedom förrän efter fullbordat faktum. Syftet med att informera om testköpet är i stället att tillsynen, som ovan sagts, ska ske öppet i möjligaste mån och att det dolda inslaget blir mindre påtagligt om aktören får kännedom om förfarandet så snart som möjligt.

Punkten 4.6.1

Punkten uppdateras med korrekta hänvisningar till gällande avfallsföreskrifter.

Punkten 4.6.2

Punkten uppdateras med korrekta hänvisningar till avfallsförordningen.

Punkten 4.6.3

Punkten är ny och innebär att avdelningschef ges delegation att besluta om dispens från kravet på utsortering av bygg- och rivningsavfall samt brännbart avfall.

Punkten 4.6.4

Punkten är ny och innebär att avdelningschef ges delegation att besluta om dispens från kravet på avskiljande av förpackning från innehåll som utgör avfall.

Barnkonventionen

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

Förslaget har utarbetats av Erik Molander, stadsjurist

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Vian Mirza
Enhetschef
Enheten för kansli och juridik