



REGERINGEN

Regeringsbeslut

I:1

2012-06-28

M2010/4615/Ma/M

Miljödepartementet

Länsstyrelsen i Västernorrlands län
871 86 Härnösand

Begäran från Örnsköldsviks kommun att regeringen prövar överlåtelse av tillsyn enligt miljöbalken

Regeringens beslut

Regeringen överlämnar ärendet till Länsstyrelsen i Västernorrlands län för ny handläggning och prövning.

Ärendet

Örnsköldsviks kommun har hos Länsstyrelsen i Västernorrlands län begärt att få överta tillsynen enligt miljöbalken över ett flertal miljöfarliga verksamheter i kommunen.

Länsstyrelsen beslutade den 29 september 2010 att delvis överlåta den operativa tillsynen enligt miljöbalken enligt Örnsköldsviks kommuns begäran. Som skäl för sitt beslut har länsstyrelsen anfört bl.a. följande. Länsstyrelsen har i två beslut från 1985 och ett beslut från 1989 överlåtit viss tillsyn enligt miljöskyddslagen till kommunen. Besluten innebar att all tillsyn över miljöfarlig verksamhet med undantag för ett femtontal verksamheter överläts. Eftersom besluten fattades enligt den numera upphävda miljöskyddslagen, anser länsstyrelsen att ett nytt beslut ska fattas. Vid bedömningen av vilken tillsyn som kan överlåtas har länsstyrelsen lagt stor vikt vid att tydliggöra tillsynsansvaret. Dessutom har ny kunskap om verksamheter, nya förutsättningar enligt EU-rättsakter och svensk lagstiftning samt myndigheternas uppdrag vägts in. Som huvudregel är det ändamålsenligt att överlåta tillsyn över enstaka objekt i stället för hela grupper. Det kan generellt sett inte anses som lämpligt att överlåta verksamheter med kommunöverskridande påverkan. Dessutom ska länsstyrelsens egna förutsättningar att bedriva en effektiv tillsynsvägledning beaktas. Aktuella frågor för bedömningen av överlåtelse av tillsyn till kommunen är kopplingen mellan Seveso och miljöbalkstillsyn och anläggningar som omfattas av IPPC. Kommunen har i sin begäran framfört att det känns naturligt att överta mer tillsyn. Länsstyrelsen bedömer snarare att tillsynsansvaret är statligt och måste även beakta om

överlåtelsen av tillsynen försämrar myndighetens förutsättningar att ge en effektiv tillsynsvägledning. Ansvar för den statliga tillsynen finns kvar på länsstyrelsen, oavsett om den är överlåten till kommunen eller inte. Överlåtelse kan ske när det ur tillsynssynpunkt är effektivast att kommunen bedriver tillsynen och det förutsätter att överlåten tillsyn kan följas upp. I dagsläget kan inte länsstyrelsen ta ställning till om kommunen är mogen att överta mer tillsyn. Eftersom tidigare överlåtelser inte har gett tydliga förutsättningar för uppföljning bör det finnas villkor i beslutet som säkerställer att länsstyrelsen får underlag för kommande bedömningar av i vilken omfattning tillsynen bör överlåtas till kommunen.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län har den 26 november 2010 till Miljödepartementet överlämnat Örnsköldsviks kommuns begäran om att få överta den operativa tillsynen i enlighet med kommunens ansökan.

Örnsköldsviks kommun har anfört bl.a. följande. Länsstyrelsens beslut redovisar principiella ställningstaganden och bedömningar som inte har någon direkt koppling till den aktuella begäran om överlåtelse. Det är verksamheternas karaktär, deras hälso- och miljöpåverkan samt kommunens kompetens och resurser som ska ligga till grund för bedömningen. Det är stor skillnad på utformningen och nivån på det nu aktuella beslutet och motsvarande beslut från Länsstyrelsen i Västerbotten rörande Skellefteå och Umeå kommuner. För kommunerna är det av avgörande betydelse att de statliga myndigheterna fattar beslut på ett likartat och förutsägbart sätt. Kommunen upplever länsstyrelsens beslut som ett stort misstroende när det gäller kompetensen att bedriva tillsyn. Länsstyrelsen uppger att den saknar möjlighet att bedöma om kommunen bedrivit en acceptabel miljötillsyn samt organisationens kompetens. Kommunen hänvisar till det omfattande tillsynsansvar som kommunen hade under byggandet av Botniabanan och att en tillsynsorganisation successivt har byggts upp. Organisationen har såväl kompetens som mognad för att ta ansvar för ytterligare miljötillsyn och under alla förhållanden behålla nuvarande nivå på tillsynen. Länsstyrelsen har i beslutet hanterat överlåtelse av tillsyn från grunden, utan att beakta tidigare överlåten tillsyn. Överlåtelse görs av enskilda objekt, trots att huvudregeln är att överlåtelse ska avse hela grupper av objekt. I förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 2, s. 268) anges att i de fall kommunen redan tagit över tillsynsansvaret bör detta som huvudregel ligga kvar på kommunen. Kommunen har sedan lång tid haft ett omfattande ansvar för tillsynen. Det är anmärkningsvärt att det enligt beslutet anges föreligga så allvarliga brister att kommunen inte ens kan behålla de tillsynsobjekt som kommunen ansvarat för i 20 år. Länsstyrelsen anger att tillsyn över kommunal verksamhet ska bedrivas av länsstyrelsen och därför inte bör överlåtas. Något hinder mot att kommunen har tillsyn över verksamheter som bedrivs av kommunen finns inte. Enligt kommunallagen får ansvaret för drift och tillsyn inte ligga på samma nämnd. Något problem ur objektivitetssynpunkt före-

ligger inte avseende hur kommunen har organiserat sin tillsyn. Det aktuella beslutet delar godtyckligt på tillsynsansvaret för branscher och grupper av objekt vilket innebär påtagliga nackdelar för såväl tillsynsmyndigheterna som tillsynsobjekten. Det gynnar inte det totala miljöarbetet och miljönyttan inom kommunen.

Naturvårdsverket har yttrat sig i ärendet och anfört bl.a. följande. Eftersom nya regler för överlåtelse av tillsyn har trätt i kraft sedan länsstyrelsen fattade beslutet är det lämpligt att regeringen återförvisar ärendet till länsstyrelsen för en förnyad prövning. Ett annat skäl till att återförvisa ärendet är att miljötillsynsförordningen har medfört en icke oväsentlig förändring av den tidigare ansvarsfördelningen för operativ tillsyn. Naturvårdsverket behöver därför, tillsammans med länsstyrelser och kommuner, utveckla vägledningen om överlåtelse av tillsyn. Miljöbalkens regelsystem har genomgått väsentliga förändringar. Tillämpningsområdet har blivit mer komplext och ställer högre krav på den operativa tillsynsmyndigheten. Det finns överlåtelsebeslut som är mycket gamla och dessutom olämpligt formulerade. Länsstyrelsen har påbörjat arbetet med att se över överlåtelsebesluten. Naturvårdsverket vill betona att översynen bör baseras på samverkan med kommunerna och en stark strävan att uppnå samsyn. Naturvårdsverket anser att utgångspunkten vid prövning av överlåtelse bör vara att sammantaget erhålla en så effektiv tillsyn som möjligt med hänsyn till resurser och kompetens så som kunskap om miljöpåverkan och teknik samt närheten till tillsynsobjekten. Kompetens-, resurs- och objektivitetskraven ska vara desamma oavsett om tillsynen åligger länsstyrelsen eller kommunen. En prövning av överlåtelse bör därför göras förutsättningslöst enligt 20 § miljötillsynsförordningen. Länsstyrelsen bör undvika att i förväg slå fast att vissa typer av tillsynsobjekt inte ska överlåtas. Den tidigare huvudregeln, att överlåtelse ska avse grupper av tillsynsobjekt, finns inte kvar i miljötillsynsförordningen. Naturvårdsverkets tolkning är att länsstyrelsen kan överlåta enstaka eller delar av grupper av tillsynsobjekt utan att det krävs särskilda skäl. Kommunen har anfört att redan övertagen tillsyn bör få behållas. Enligt 21 § miljötillsynsförordningen kan tillsyn återkallas när förutsättningarna för överlåtelse enligt 20 § inte längre finns. Utöver det gäller enligt 26 kap. 4 § miljöbalken att tillsynen kan återkallas om kommunen ändrar sin nämndorganisation. Naturvårdsverket anser att länsstyrelsen nu ska återkalla tillsynen inte enbart när nämndorganisationen strider mot kommunallagen utan även när ett flertal andra förutsättningar inte uppfylls. Nu läggs ökad vikt vid aspekter som möjligheten att inom länet utöva en effektiv tillsyn och länsstyrelsens möjligheter att ge tillsynsvägledning. Länsstyrelsen jämför överlåtelse med att delegera. Naturvårdsverket anser att överlåtelse av tillsyn inte är jämförbar med delegation. Det ansvar länsstyrelsen har är att regelbundet följa upp och utvärdera överlåten tillsyn och att återkalla tillsynen om förutsättningarna inte längre finns. Detta är inte detsamma som att länsstyrelsen är ansvarig för den kommunala myndighetsutövningen. Ett beslut bör vara transparent och tydligt. Villkor i ett beslut om överlåtelse

skapar oklarhet om beslutets giltighet. Den information som länsstyrelsen behöver för sin tillsynsvägledning bör begäras i ett särskilt beslut med hänvisning till 14 § miljötillsynsförordningen. Den information som länsstyrelsen anser sig behöva för sin uppföljning och utvärdering kan kanske lämnas mer sällan eller på ett administrativt enklare sätt, t.ex. i samband med att länsstyrelsen gör kommunbesök. Naturvårdsverket anser att operativ tillsyn inte är en nödvändig förutsättning för en bra tillsynsvägledning. Samtidigt gäller att en kommun som övertar tillsyn från länsstyrelsen ska ha tillgång till den kompetens som krävs. Överlåtelse bör därför inte ske om kommunen är beroende av specialistkompetens från länsstyrelsen.

Örnsköldsviks kommun har i en skrivelse den 29 augusti 2011 bl.a. framfört att det är lämpligt att regeringen återförvisar ärendet till länsstyrelsen för förnyad prövning.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län har i en skrivelse den 8 december 2011 föreslagit att regeringen återförvisar ärendet till länsstyrelsen för förnyad handläggning och prövning enligt miljötillsynsförordningen.

Skälen för regeringens beslut

En ny miljötillsynsförordning (2011:13) trädde i kraft den 1 mars 2011. Genom förordningen upphävs förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Äldre föreskrifter gäller i fråga om tillsynsärenden som har inletts före ikraftträdandet.

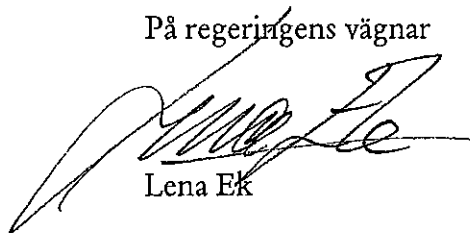
Miljöbalkens regelsystem har genomgått väsentliga förändringar, tillämpningsområdet har blivit mer komplext och ställer högre krav på den operativa tillsynsmyndigheten. Det finns överlåtelsebeslut som är mycket gamla och dessutom olämpligt formulerade. Regeringen anser att länsstyrelsens ambition att se över gamla överlåtelsebeslut i länet är lovvärd. Regeringen instämmer i Naturvårdsverkets uppfattning att översynen bör baseras på samverkan med kommunerna och en strävan att uppnå samsyn.

Miljötillsynsförordningen innebär till viss del en förändring av den tidigare ansvarsfördelningen för operativ tillsyn. De tillägg som gjorts i 20 § punkterna 5 och 6 innebär att vid bedömning om överlåtelse av tillsynen ska vikt även läggas vid länsstyrelsens möjligheter att ge effektiv tillsynsvägledning samt möjligheten att inom länet utöva en effektiv tillsyn. Utgångspunkten vid prövning av överlåtelse bör vara att sammantaget erhålla en så effektiv tillsyn som möjligt med hänsyn till resurser och kompetens så som kunskap om miljöpåverkan och teknik samt närheten till tillsynsobjektet. Kraven på kompetens, resurser och objektivitet ska vara desamma oavsett om tillsynen utförs av länsstyrelsen eller kommunen.

Regeringen delar Naturvårdsverkets bedömning att överlåtelse av tillsyn inte är jämförbar med delegation. Länsstyrelsen har enligt miljötillsynsförordningen ett ansvar att regelbundet följa upp och utvärdera överlåten tillsyn och att återkalla tillsynen om förutsättningarna inte längre finns. Regeringen instämmer även i att villkor i ett beslut om överlåtelse skapar oklarhet om beslutets giltighet. Den information som länsstyrelsen behöver för sin tillsynsvägledning bör begäras i ett särskilt beslut med hänvisning till 14 § miljötillsynsförordningen. Den information som länsstyrelsen anser sig behöva för sin uppföljning och utvärdering kan även den lämnas på ett administrativt enklare sätt, t.ex. i samband med att länsstyrelsen gör kommunbesök.

Regeringen finner mot bakgrund av vad Örnsköldsviks kommun, länsstyrelsen och Naturvårdsverket anfört, att ärendet bör överlämnas till länsstyrelsen för ny behandling.

På regeringens vägnar



Lena Ek



Marie Becker

Kopia till

Naturvårdsverket
Örnsköldsviks kommun

