

Vägledning om överlåtelse av tillsyn

Denna vägledning syftar till att ge tolkningsstöd för de bedömningar som ska göras i samband med överlåtelse och återkallande av tillsyn.

Innehåll

INLEDNING	5
Avgränsning	5
BAKGRUND	6
Lagstiftning	6
Ansvarsfördelning	7
Nuläget	7
DIALOG KRING EFFEKTIV TILLSYN I LÄNET	9
Samlad bild	9
Dialog	10
UTGÅNGSPUNKTER FÖR PRÖVNINGEN AV BEGÄRAN OM ÖVERLÅTELSE AV TILLSYN	11
Generell avvägning	11
Överlåta enstaka eller grupper av objekt	11
Hänsynstaganden enligt 20 § 1 kap. miljötillsynsförordningen (MTF)	12
HANDLÄGGNING AV BEGÄRAN OM ÖVERLÅTELSE	21
Vad en begäran om överlåtelse kan innehålla	21
Omfattning av överlåtelsen	21
Tidpunkt från när överträdelsen/återkallelsen träder ikraft	22
Uppmärksamma tolkningssvårigheter	22
Överlåtelse är inte jämförbart med delegation	22
Överlåtelse kan inte villkoras	22
Sammanställning av vilken tillsyn som är överlåten	23
ÅTERKALLELSE AV TILLSYN	24
Länsstyrelsernas ansvar att regelbundet följa upp och utvärdera överlåten tillsyn	24
Återtag enligt önskemål från kommunen	25
Återtagande av tillsyn på grund av brister	25
Strategiskt återtagande av tillsyn	25
Att tänka på vid återtagande av tillsyn	26
VERKSAMHETER SOM GÅR FRÅN C- TILL B-VERKSAMHETER	27

Inledning

Möjligheten att överlåta ansvar för operativ tillsyn från länsstyrelse till kommun har funnits sedan 1969. Sedan möjligheten infördes har många kommuner i varierande grad övertagit tillsyn över tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter och förorenade områden. Även annan tillsyn har överlåtits, men i relativt begränsad omfattning. Naturvårdsverket anser att systemet med överlåtelse fram till idag i stort har fungerat väl. Det har lett till en effektivisering av tillsynen och möjliggjort för många kommuner att bredda sin kompetens. De länsstyrelser som redan har överlåtits en stor andel av miljöfarlig verksamhet behöver dock särskilt bevaka att nya överlåtelser av miljöfarlig verksamhet inte sker i sådan utsträckning att det medför negativa effekter för förmågan att bedriva fortsatt tillsyn. Naturvårdsverket bedömer vidare att det inom andra tillsynsområden, kan finnas en underutnyttjad effektiviseringspotential genom nya överlåtelser.

Genom miljötillsynsförordningen (2011:13) har de frågor som ska beaktas vid prövning av överlåtelse breddats. Bedömningar ska göras bl.a. av möjligheten att inom länet utöva en effektiv tillsyn samt länsstyrelsens möjligheter att ge en effektiv tillsynsvägledning. Vidare har införts krav på att den överlåtna tillsynen regelbundet ska följas upp och utvärderas.

Naturvårdsverket har tagit fram den här vägledningen om överlåtelse av tillsyn 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. Helhetssyn och god dialog mellan länsstyrelse och kommun kring tillsynsuppdraget är viktigt.

Avgränsning

Denna vägledning avser tillämpningen av 26 kap. miljöbalken och miljötillsynsförordningen (2011:13), vid överlåtelse av tillsyn från länsstyrelse till kommun och kan i princip tillämpas för alla överlåtelser som enligt 2 kap. miljötillsynsförordningen är möjliga. Då begäran om överlåtelser oftast rör tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet har dock vägledningen ett fokus på detta tillsynsområde. Denna vägledning kan i ett senare skede komma att breddas med andra tillsynsområden.

Bakgrund

I detta kapitel redogörs för gällande och tidigare lagstiftning avseende överlåtelse och återtagande av tillsyn, förarbeten till bestämmelserna samt relevanta utredningar.

Lagstiftning

Överlåtelser och återtagande av tillsyn regleras i miljöbalken (26 kap. 3–4 §§) samt i miljötillsynsförordningen, 1 kap. 18–22 §§.

Enligt miljöbalkens förarbeten¹ bedömde regeringen att miljötillsynen i högre grad än vad som hittills förekommit borde kunna utövas av kommunerna. Regeringen ansåg det rimligt att kommunens ansvar för miljön i den egna kommunen omfattade även rätten och skyldigheten att utöva tillsyn. Vidare betonades att en förutsättning för kommunal tillsyn är kompetens, men att det finns möjlighet att använda kompetens utanför den egna myndigheten för att fullgöra tillsynen på ett effektivt sätt båda ifråga om kvalitet och kostnader. Statens roll i den löpande tillsynen när den utövas av kommunen, skulle vara att stödja de kommunala nämnderna som utövar miljöbalkstillsyn samt att ingripa då tillsynen i något fall inte sköttes.

Angående fördelningen av tillsyn gjorde regeringen bedömningen att vid miljöbalkens ikraftträdande borde alla kommuner ha ansvar för sådan miljötillsyn som kom från gamla hälsoskyddslagen, renhållningslagen, naturvårdslagen, skötsellagen och över icke tillståndspliktiga anläggningar enligt miljöskyddslagen. Kommunerna borde dessutom som grundprincip kunna ansvara för kemikalietillsynen över återförsäljare och yrkesmässiga användare och dessutom för viss tillsyn över tillverkare och importörer. De kommuner som hade resurser och kompetens borde också ges möjlighet att ta över ytterligare tillsyn från länsstyrelsen eller annan statlig myndighet. Detta gäller främst naturvårds- och miljöskyddstillsyn liksom tillsyn över vattenverksamhet och jordbruksmark.

De områden som regeringen pekade ut i propositionen som aktuella för överlåtelse rörde i samtliga fall, förutom kemikalietillsynen enligt 14 kap. miljöbalken, lagstiftningsområden där länsstyrelsen var operativ tillsynsmyndighet. Överlåtelse av tillsyn till kommuner inom Kemikalieinspektionens område har hittills inte aktualiserats. Kommunernas övriga tillsynsansvar för kemiska produkter för övriga distributionsled och användare framgår direkt av miljötillsynsförordningen och behöver således inte överlåtas (2 kap. 31–32 §§). Däremot måste frågan om kompetens om kemikalielagstiftning prövas vid överlåtelse av miljöfarlig verksamhet eftersom kommunen, i och med överlåtelse av den miljöfarliga verksamheten, också får tillsyn för kemikalielagstiftningen i överlåtna miljöfarliga verksamheter (miljöprövningsförordningen 2 kap 31 § 1).

Överlåtelse av tillsyn reglerades tidigare 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

¹ Prop. 1997/98: 45 del 1 sid 498-499

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.

Enligt den idag gällande miljötillsynsförordningen ska även beaktas förutsättningarna för att utöva tillsyn över tillsynsobjektens hantering av kemiska produkter, myndighetens egna förutsättningar för att fortsättningsvis kunna ge effektiv tillsynsvägledning i frågor som rör tillsynsobjekten samt möjligheten att inom ett län utöva en effektiv tillsyn. Miljötillsynsförordningen tillförde också krav på att regelbundet följa upp och utvärdera överlåtelse tillsyn samt att återkalla överlåtelsen om förutsättningarna för överlåtelse inte längre finns.

Ansvarsfördelning

Miljöbalkens regelsystem har under åren genomgått väsentliga förändringar. Framförallt har många EU-direktiv införlivats i miljöbalken och många EU-förordningar har inkorporerats i miljöbalkstillsynen. EU-rätten har inneburit många komplicerade detaljregler där tolkningsmeddelande och domstolspraxis ofta måste hämtas från EU-rätten, vilket ställer höga krav på tillsynsmyndigheterna.

En viktig förändring är att det skett en betydande begränsning av vilka typer av verksamheter som är tillståndspliktiga. Många anläggningar som tidigare var tillståndspliktiga är numera anmälningspliktiga C-verksamheter och har därmed en kommunal nämnd som tillsynsmyndighet. I praktiken har dock begränsningen av antalet tillståndspliktiga verksamheter inte påverkat tillsynsansvaret i någon större utsträckning eftersom tillsynen för många berörda anläggningar redan var överlåtelse till kommunerna. Merparten av de verksamheter som fortsatt är tillståndspliktiga (A- och B-verksamheter) enligt miljöprövningsförordningen är verksamheter som är komplexa och som kan medföra en betydande miljöpåverkan. Genom förändringarna i miljöprövningsförordningen, samt att det de sista tio åren tillkommit flera omfattande EU-förordningar, kan konstateras att kvarvarande tillståndspliktiga verksamheter generellt sett ställer mycket höga krav på kompetens och resurser hos tillsynsmyndigheten.

Fördelningen av ansvaret för tillsyn mellan stat och kommun har utretts ett flertal gånger de senaste åren. Enligt utredningen Miljötillsyn och sanktioner² bedömdes ändå nuvarande utgångspunkter för fördelning av tillsynsansvaret samt reglerna om överlåtelse och återkallande av tillsyn vara ändamålsenliga.

Nuläget

En kartläggning av omfattningen av överlåtelse och återtagen operativ miljötillsyn samt vilka tillsynsområden och verksamhetstyper som överlåtits genomfördes 2013.³ Inom området miljöfarliga verksamheter var överlåtelse av tillsynen frekvent förekommande inom stort sett samtliga branscher. I nästan sju fall av tio var tillsynen överlåtelse till kommunal nämnd. De undantag från en hög överlåtelsegrad som kunde identifieras

² SOU 2017:63

³ Naturvårdsverkets rapport 6559 om Överlåtelse och återtagande av operativ miljötillsyn

förklarades med branschspecifika faktorer, företrädesvis omfattningen av verksamheternas miljöpåverkan. Variationerna gällande graden av överlåtelse var stor i landet, från en situation där omkring en tredjedel av verksamheterna är överlåtna till ett läge där kommunerna tagit över i stort sett alla verksamheter som är möjliga att överlåta. Överlåtelse av tillsyn inom andra tillsynsområden än miljöfarlig verksamhet skedde i relativt begränsad omfattning.

Enligt uppgifter i Svenska miljörapporteringsportalen avseende 2018 var 66 % av de registrerade tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheterna överlåtna. Hur stor andel som överlåtits varierade mellan länen, från cirka 35 % i Jämtlands län till cirka 95 % i Uppsala län.

Överlåtelsebeslut var vanligt förekommande redan med stöd av miljöskyddslagen, och det finns därför skäl att anta att många beslut är gamla. Gamla beslut bör därför ses över och om behov finns uppdateras. Många äldre beslut är inte heller prövade mot miljötillsynsförordningens nya bedömningsgrunder, vilket är ett skäl till att besluten kan behöva uppdateras. Det förkommer också att äldre beslut är otydliga gällande vad som har överlåtits, varför det kan vara svårt avgöra vem som är tillsynsmyndighet. Ifall de äldre överlåtelsebesluten är många kan det dessutom vara svårt att få en samlad överblick av de överlåtelser som gjorts inom länet.

Det finns därmed sammantaget behov av att länsstyrelserna ser över sina beslut om överlåtelse av tillsyn. Enligt Naturvårdsverkets uppföljning av länsstyrelsernas tillsyn under 2018 hade drygt hälften av länsstyrelserna genomfört eller påbörjat en översyn av beslut som tagits före miljötillsynsförordningen trädde i kraft 2011.⁴

⁴ [Redovisning av tillsyn 2019.](#)

Dialog kring effektiv tillsyn i länet

Länsstyrelsen har ansvar för att samordna miljötillsynen i länet, ge stöd och råd samt att följa upp och utvärdera kommunernas tillsyn. För den tillsyn som har överlåtits finns ett särskilt ansvar att följa upp och utvärdera den överlåtna tillsynen. En del av samordningen och uppföljningen är att beakta möjligheterna att inom ett län effektivisera tillsynen genom nya överlåtelser eller genom återtag av tidigare överlåten tillsyn om det finns tungt vägande skäl för det. Länsstyrelsernas översyn baseras lämpligen på samverkan med kommunerna.

I detta kapitel beskrivs en process för hantering av befintliga överlåtelser, uppföljning och utvärdering, framtagande av lägesbild och dialog med kommunerna. Processbeskrivningen syftar till att fånga upp olika delmoment och ge en helhetsbild. Det är troligt att olika län befinner sig i olika faser varför föreslagen process närmast är ett stöd för planering. Län som inte tidigare har gjort en samlad översyn av överlåten tillsyn kan överväga att bedriva arbetet under projektlänkande former. Att en översyn görs i samtliga län skapar en likvärdighet över landet när det gäller bedömningen av begäran om överlåtelser samt beslut om återkallelse. Utfallet, alltså i vilken omfattning tillsyn överläts eller tas tillbaka, kommer däremot att variera mellan länsstyrelserna beroende på dels kommunens storlek och dels tillsynsobjektens miljöpåverkan, komplexitet med mera.

Samlad bild

Att det är tydligt vem som är tillsynsmyndighet är centralt för en rättssäker myndighetsutövning. Oklarheter kan göra att fel myndighet agerar eller att tillsynsansvar faller mellan stolarna. Att varje länsstyrelse har en samlad bild över all överlåten tillsyn, identifierat behov av justeringar och gjort en aktuell analys kring effektiv tillsyn i länet får anses ingå i uppdraget att följa upp och utvärdera den överlåtna tillsynen. Följande kan exempelvis tas fram som underlag;

- Sammanställning över alla gällande beslut om överlåtelser; beslutsdatum, vad överlåtelserna omfattar, hur beslutet hanterar verksamheter som tillkommer efter beslutet och om det finns beslut som medför tolkningsproblem eller andra oklarheter.
- Lista över fördelningen inom olika branscher/områden mellan länsstyrelsen och kommunerna.
- Lista över branscher med ett fåtal anläggningar i länet.
- Lista över verksamheter där länsstyrelse och kommun har olika/överlappande tillsynsansvar, t.ex. Sevesoverksamhet, miljöfarlig verksamhet, förorenade områden, vattenverksamhet, natura 2000, strandskydd med mera.
- Lista över verksamheter som bedöms ställa särskilt höga krav på resurser och kompetens, t.ex. vissa A och B-verksamheter som är IED-verksamheter eller komplexa förorenade områden.
- Lista över verksamheter som har eller kan orsaka en regional miljöpåverkan av betydelse.
- Lista över nya områden som med fördel kan överlåtas till en kommun.

Med stöd av ovanstående underlag kan länsstyrelsen göra en regional analys, exempelvis över vilken förbättringspotential som finns att effektivisera tillsynen i länet. Som underlag för analysen bör länsstyrelsen även ta med resultatet av uppföljningen och utvärderingen av den egna tillsynsverksamheten. Syftet med analysen är att ge en helhetsbild samt identifiera möjliga synergieffekter av betydelse. Exempelvis samordningsvinster med annan tillsyn och närhetsaspekten. Analysen bör ses som ett underlag för en förutsättningslös diskussion, men samtidigt synliggöra länsstyrelsens bedömningar utan att i förväg i detalj slå fast vad som kan överlåtas/återtas. I de fall länsstyrelsen identifierat att det är lämpligt att överlåta eller återta tillsyn bör det finnas en konsekvensanalys med fördelar och nackdelar. Sammantaget utgör underlag och regional analys ett samlat material för en dialog med kommunerna

Dialog

Naturvårdsverket ser en fördel med att dialogen med kommunerna i länet sker i två steg. I steg ett sker en inledande dialog med samtliga kommuner i länet kring ”effektiv tillsyn i länet” med länsstyrelsens lägesbild och analys som underlag. Miljöchefsträffar kan vara ett lämpligt forum för dialog. Dialogen syftar till att länsstyrelsen ges möjlighet att förmedla sin lägesbild och inhämta synpunkter på denna. Ett parallellt syfte med dialogen kan också vara att möjliggöra samtal mellan kommunerna om ökad samverkan, t.ex. genom avtalssamverkan eller samverkan på förvaltnings- och/eller nämndnivå. Att dialogen leder till en samsyn om vad som är en effektiv fördelning av tillsynsansvar är önskvärt men kanske inte alltid möjligt i alla delar. Dialogen fyller en viktig funktion genom att både länsstyrelsens och kommunens perspektiv kan belysas.

I steg två sker dialog mellan länsstyrelsen och varje enskild kommun. Tågordningen kan prioriteras utifrån identifierade förbättringsmöjligheter av betydelse och/eller indikationer på brister i den kommunala tillsynen. Ifall lägesbilden är att ansvaret för tillsynen redan är ändamålsenligt överlåten kan dialogen ske i samband med ordinarie uppföljning/utvärdering av överlåten tillsyn.

Överlåtelse och återtagande av tillsyn ska vara motiverat av att det medför en långsiktig effektivisering av tillsynen. Den svåraste dialogen kan förväntas vara i de ifall länsstyrelsen har identifierat att det finns skäl att strategiskt återta tidigare överlåten tillsyn för att främja en effektiv tillsyn i länet. Det är viktigt att dialogen bidrar till en fördjupad bild av fördelar och nackdelar med en förändring samt vilka möjligheter det finns att mildra negativa konsekvenser för kommunen.

Dialog om överlåtelse av en viss verksamhet kan också löpande aktualiseras av både länsstyrelse och kommun. Olika omständigheter, t.ex. förändringar i en viss verksamhet eller kommunens respektive länsstyrelsens förutsättningar att bedriva effektiv operativ tillsyn kan göra att det finns en samsyn om att ansvaret för tillsynen behöver ändras. En formell begäran om överlåtelse ska alltid göras av kommunfullmäktige.

Utgångspunkter för prövningen av begäran om överlåtelse av tillsyn

Överlåtelse av tillsyn är en strategisk möjlighet avsedd att möjliggöra en situationsanpassad effektiv fördelning av tillsynen samt att stärka miljötillsynen hos kommunerna. Kompetens-, resurs- och objektivitetskraven ska vara i princip desamma oavsett om länsstyrelsen eller kommunen har tillsynsansvaret. Regeringen har genom miljötillsynsförordningen beslutat om vilken myndighet eller myndighetsnivå som ansvarar för den operativa tillsynen samt också angett vilken tillsyn som är möjlig att överlåta. Den myndighet som prövar om uppgiften att utöva operativ tillsyn kan överlåtas, ska vid sin prövning ta hänsyn till vad som följer av 1 kap. 20 § miljötillsynsförordningen.

Det är inte lämpligt att i förväg, innan prövningen av kommunens begäran har inletts, slå fast att vissa typer av tillsynsobjekt inte ska överlåtas. Detta hindrar naturligtvis inte länsstyrelsen från att i dialogen med kommunen redovisa ett regionalt perspektiv på effektiv tillsyn i länet eller de aspekter som de anser är särskilt viktiga att ta hänsyn till i prövningen.

Generell avvägning

Av 1 kap 18 § miljötillsynsförordningen framgår att en statlig operativ tillsynsmyndighet får överlåta åt en kommunal nämnd att utöva den operativa tillsynen. Naturvårdsverket anser att, utöver att de hänsynstaganden som följer av 1 kap. 20 § miljötillsynsförordningen, ska överlåtelsen vara motiverad av att det långsiktigt kan antas att tillsynen över de överlåtna tillsynsobjekten sker mer effektivt, även om det kortsiktigt kan innebära effektivitetsförluster. Dock ska särskilt vägas in den resursförstärkning som möjliggörs för den mottagande kommunen. Överlåten tillsyn kan innebära att kommunen ges möjlighet att växla upp och utöka sin tillsynsverksamhet vilket ger grund för en effektivare och mindre sårbar verksamhet. Andra aspekter och tänkbara synergier som att överlåtelsen också ger kommunen en breddad kompetens för miljöarbete i stort ska dock inte vägas in. Länsstyrelsen bör inte överlåta tillsyn i en sådan utsträckning att förutsättningar saknas för att behålla och utveckla sin egen kompetens inom branscher där länsstyrelsen fortsatt har egen operativ tillsyn.

Länsstyrelsen behöver inhämta uppgifter och/eller göra egna analyser för att ha en bra grund för bedömningen om tillsynen ska överlåtas. Det är viktigt att kriterierna för överlåtelse återtagande av tillsyn tillämpas likvärdigt i alla län. Regionala skillnader beträffande tillsynsobjekten karaktär samt kommunernas och länsstyrelsens förutsättningar gör dock att utfallet kan se olika ut.

Överlåta enstaka eller grupper av objekt

I de äldre bestämmelserna om fördelning av miljötillsynen fanns en ”huvudregel” som innebar att överlåtelser skulle avse grupper av tillsynsobjekt. I och med miljötillsynsförordningen gäller inte denna huvudregel längre. Länsstyrelsen kan därmed överlåta enstaka tillsynsobjekt utan att det krävs särskilda skäl.

Vissa branscher eller områden kan med fördel överlåtas gruppvis. En bransch kan motsvaras av såväl ett kapitel som delar av ett kapitel i miljöprövningsförordningen. Det viktigaste är att avgränsningen framgår tydligt av beslutet. Det kan röra sig om tillsynsobjekt som det finns väldigt många av i en kommun och där tillsynsbehovet inte skiljer sig nämnvärt åt mellan de olika objekten. Det kan också vara lämpligt inom branscher/områden där det finns generella föreskrifter eller där det finns vägledning i tillräcklig omfattning. Vidare kan det handla om branscher där kommunen redan har ansvar för ett flertal anmälningspliktiga verksamheter och därigenom skaffat sig erforderlig kompetens. Detta får prövas i det enskilda ärendet när en framställan om överlåtelse ska prövas.

Hänsynstaganden enligt 20 § 1 kap. miljötillsynsförordningen (MTF)

Omfattningen av tillsynsobjektens miljöpåverkan (1 kap. 20 § första stycket 1 MTF)

Hänsyn ska tas till tillsynsobjektens miljöpåverkan. Bedömning av miljöpåverkan behöver innefatta såväl den faktiska miljöpåverkan som den miljöpåverkan som kan bli följden av en olycka eller driftsstörningar. Energi och resursanvändning kan också vara en viktig del av bedömningen. Verksamheter som har en miljöpåverkan som inte begränsar sig till den kommun där verksamheten bedrivs ställer särskilda krav på tillsynen för att förhindra regional spridning av föroreningar. Ekonomisk säkerhet är ytterligare en aspekt att beakta för att kunna bedöma tillsynsobjektets miljöpåverkan. Stora ekonomiska säkerheter avspeglar ofta en stor potentiell miljöpåverkan. Den provningshierarki som finns i miljöprövningsförordningen avspeglar i allmänhet verksamheternas komplexitet och potentiella miljöpåverkan. Verksamheter med stor miljöpåverkan är företrädesvis A-verksamheter men även vissa B-verksamheter.

Naturvårdsverket anser att omfattningen av tillsynsobjektens miljöpåverkan – om objektet har stor miljöpåverkan - generellt ställer större krav på tillsynsmyndighetens resurser och kompetens samt förmåga att agera i händelse av olycka eller allvarlig driftsstörning. Samtliga länsstyrelser har en eller flera tillsynsobjekt med mycket stor miljöpåverkan. Vid en bedömning om eventuell överlåtelse av dessa måste övervägas behovet av kompetens inom det stora fält som länsstyrelsen har som exempelvis vattenförvaltning, miljöövervakning, djurskydd, skydd av natur, förorenade områden, miljöjuridik, krisberedskap och samordning som kan behövas vid en olyckshändelse eller driftstörning eller annan oförutsedd händelse i den aktuella verksamheten

Som tidigare nämnts anser Naturvårdsverket att fördelarna med överlåtelse av tillsynsansvar bör överväga nackdelarna. Att en kommun kan visa på att förutsättningar i form av kompetens och resurser finns för tillsyn av verksamheter med stor miljöpåverkan är i sig inte skäl för att överlåta tillsyn. Överlåtelsen ska också innebära mervärden som sammantaget ger en effektivare tillsyn. Vid en bedömning av lämpligheten att överlåta tillsyn över objekt med stor miljöpåverkan får vägas in att det finns en rationalitet i att tillsynskompetens inte delas upp på för många tillsynsmyndigheter.

Den kommunala nämndens förutsättningar för att uppfylla kraven i 6-12 §§ (1 kap. 20 § första stycket 2 MTF)

Inledningsvis bedömer Naturvårdsverket att 9 och 10 §§ i 1 kap. miljötillsynsförordningen som riktar sig till statliga tillsynsmyndigheter genom utformningen av kriteriet för överlåtelse fullt ut också gäller för den kommun som övertar statlig tillsyn. Att kommunen uppfyller kraven ska också följas upp av länsstyrelsen efter överlåtelsen.

En förutsättning för överlåtelse är att kommunen för register över sina tillsynsobjekt samt har en aktuell behovsutredning och en samlad tillsynsplan som beskriver hur myndigheten har avvägt fördelningen av resurser inom och mellan olika ansvarsområden. Kommuner med tillsynsansvar för IED-verksamheter och vissa avfallsverksamheter ska dessutom ta fram tillsynsprogram för varje verksamhet samt genomföra regelbundna tillsynsbesök vid dessa. Vidare ska en årlig uppföljning och utvärdering av den egna tillsynsverksamheten ske. Dessa grundläggande krav är relativt enkla att beakta vid överlåtelse av tillsyn. Kraven är av karaktären finns eller finns inte och tar inte sikte på huruvida till exempel behovsutredningen och tillsynsplanen är välavvägd i sin behovsanalys och prioritering av tillsynsresurser. Enhetliga bedömningsgrunder för en sådan bedömning saknas för närvarande, men många kommuner tillämpar Sveriges kommuners och regioners rekommendationer. Behovsutredningen, tillsynsplanen och det faktiska utfallet av tillsynen utgör dock sammantaget ett underlag för bedömning av resurser och om tillsynen bedrivs effektivt.

Av 1 kap. 9 § miljötillsynsförordningen framgår att en operativ tillsynsmyndighet ska bedriva tillsynsarbetet effektivt och att myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor. Effektiv tillsyn får förstås som verkningsfull, dvs. att tillsynen har effekt genom att eventuella avvikelser upptäcks och krav ställs så att de åtgärdas. Ett effektivt tillsynsarbete förutsätter en kritisk massa av kompetens och att myndigheten över tid har förmåga att utveckla personalens kompetens. Den kompetens som behövs beror på tillsynsobjektens komplexitet samt i vilken utsträckning tillsynsobjekten är olika varandra.

En kommun som övertar tillsyn från länsstyrelsen behöver ha tillgång till sådan kompetens som krävs. En överlåtelse kan inte anses effektiv om kommunens operativa tillsyn, för enskilda tillsynsobjekt, i hög grad är beroende av länsstyrelsens tillsynsvägledning.

En viktig förutsättning för överlåtelse är att kommunens tillsynsverksamhet redan bedrivs verkningsfullt eller får förutsättningar till det genom överlåtelsen. Ett övertagande av tillsyn över tillståndspliktig verksamhet får inte innebära att kommunens förutsättningar för att genomföra annan tillsyn som identifierats i behovsutredningen försämras. Kommunen behöver kunna visa att det finns en kritisk massa för att tillsynen ska kunna bedrivas effektivt och hållbart över tid. Tillräcklig kritisk massa kan även uppnås genom samverkan mellan en eller flera kommuner. Samverkan mellan kommuner kan ske genom exempelvis sammanslagning av nämnder och/eller förvaltningar, bildande av kommunförbund eller genom avtal.

Vad som är en tillräcklig kritisk massa behöver bedömas i varje enskilt fall utifrån vilka verksamheter som är aktuella för överlåtelse. Naturvårdsverkets bedömer dock generellt att tre årsarbetskrafter för tillsyn av miljöfarlig verksamhet bör ses som ett minimum vid överlåtelse av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Detta för att kunna hålla en kompetensbredd inom organisationen, ha möjlighet till backup för tillsynsobjekten samt klara tänkbara förändringar.

A-verksamheter, IED- och övriga verksamheter som har rapporteringskrav enligt EU-direktiv ställer ytterligare högre krav på kompetens och tillgängliga resurser inom tillsynsorganisationen. Fler uppgifter behöver hämtas in och kvalitetssäkras, eftersom Naturvårdsverket rapporterar vidare till EU. Utvecklingen inom EU innebär att allt större krav ställs på de operativa tillsynsmyndigheter som utövar tillsyn över verksamheter som omfattas av olika direktiv och EU-förordningar. Kommunens tidigare erfarenhet av tillsyn på tillståndspliktig verksamhet samt vilka personalresurser som kommunen har är självklart av betydelse vid en bedömning av effektiviteten. Kommunerna har dessutom möjlighet att genom samverkan i olika former, till exempel avtalssamverkan i enlighet med 9 kap. 37§ i kommunallagen, öka kompetensen och minska sårbarheten vid förändringar.

Bedömning enligt ovanstående förutsätter att länsstyrelserna följer upp kommunernas tillsyn. De uppgifter om förutsättningar och genomförande av kommunernas tillsyn som Naturvårdsverket samlar in årligen kan ge en viss vägledning. Informationen behöver dock fördjupas, exempelvis genom kommunbesök. Alternativt kan kommunen redogöra för detta i samband med sin framställan om överlåtelse.

Den kommunala nämndens förutsättningar för att utöva tillsyn över tillsynsobjektens hantering av kemiska produkter (1 kap. 20 § första stycket 3 MTF)

Kommunerna ansvarar för ett flertal uppgifter när det gäller tillsyn inom kemikalieområdet som beskrivits i avsnittet ”lagstiftning”. Ansvaret gäller alla verksamheter eller åtgärder som innebär hantering av kemiska produkter, förutom avseende tillverkare och primärleverantörer som är Kemikalieinspektionens tillsynsområde. Inom kemikalielagstiftningen är det Kemikalieinspektionen som är tillsynsvägledande myndighet, undantaget kemikalier som rör den yttre miljön, t.ex. spridning av bekämpningsmedel, utsläpp till luft eller användning och förbud av ozonstörande ämnen vilka hör till Naturvårdsverkets område. Naturvårdsverket har också all avfallslagstiftning, vilket ofta tar vid den produktlagstiftning som Kemikalieinspektionen har tillsynsvägledningsansvar för.

Det finns ett stort antal regler inom kemikalieområdet som tillhör Kemikalieinspektionens tillsynsvägledningsområde som är komplicerade och detaljrika och ofta i form av EU-förordningar som gäller direkt utan genomförande i svenska regler. Det gäller kemikalieförordningarna REACH, CLP (klassificering & märkning), POPS (långlivade organiska föroreningar) med flera.

Många företag och verksamheter inom skilda områden och branscher berörs av åtminstone REACH och CLP. I tillsynen ingår att kontrollera hantering av kemikalier inom verksamheten. Exempelvis kontroll av säkerhetsdatablad (REACH) och klassificering och märkning och förpackning (CLP). Det betyder bland annat att se till att riskhanteringsåtgärder som beskrivits i säkerhetsdatablad (inklusive exponeringsscenarioer om sådana finns) tillämpas samt att förbjudna ämnen inte används. Vidare ingår att kontrollera att "egenanvändare" (företag som tillverkar eller för in kemikalier till Sverige enbart för eget bruk) anmäler sina produkter till det svenska produktregistret och lämnar in registreringsanmälan till den Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa) samt tar fram säkerhetsdatablad i de fall det krävs om företaget ska sälja vidare eller överlåta till någon annan (släppa ut på marknaden).

Större delen av de tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheterna hanterar kemiska produkter. Omfattningen varierar dock beroende på typ av verksamhet. Kommuner som redan har en fungerande tillsyn över hanteringen av kemiska produkter har ofta goda förutsättningar för att även utöva kemikalietillsyn över tillståndspliktiga verksamheter.

Underlag för att bedöma kommunens förutsättningar att utöva denna tillsyn tas lämpligen fram i samband med länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas tillsyn. Det kan till exempel handla om att granska innehållet i kompetensutvecklingsplanen, om sådan finns. Kommunen bör vidare kunna visa hur de säkerställer att de har den kompetens som krävs, att de följer utvecklingen inom lagstiftningsområdet och att de har rutiner för tillsyn av reglerna. Alternativt kan kommunen redogöra för detta i samband med sin framställan om överlåtelse.

Kommunens interna ansvarsfördelning för drift av och tillsyn över kommunala verksamheter (1 kap. 20 § första stycket 4 MTF)

Av 1 kap. 20 § punkten 4 MTF framgår att kommunens interna ansvarsfördelning för drift av och tillsyn över kommunala verksamheter ska beaktas. Bedömningskriteriet syftar till att verka för tillsynens oberoende och motverka jävssituationer. Den interna ansvarsfördelningen för drift av och tillsyn över kommunala verksamheter består av två nivåer, nämndorganisation och förvaltningsorganisation.

Överlåtelse av tillsynsansvar för kommunala verksamheter

Naturvårdsverket anser att begreppet kommunala verksamheter omfattar alla verksamheter som ägs eller drivs av kommunen eller av ett kommunalt bolag. Av 1 kap. 20 § andra stycket MTF framgår att tillsyn över kommunala verksamheter inte får överlåtas om kommunen har en nämndorganisation som strider mot 6 kap. 7 § andra stycket kommunallagen (2017:725) (KL) eller om kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av andra organisatoriska skäl inte är lämplig med hänsyn till förutsättningarna för en effektiv tillsyn.

Inom en samlad förvaltningsorganisation är det särskilt viktigt att vara medveten om potentiella intressekonflikter som kan leda till jäv. Jävsbestämmelserna gäller för var och en, alltså för den enskilde tjänstemannen. Varken handläggarna eller chefen på miljökontoret/avdelningen får arbeta med driftsfrågor angående sådana verksamheter

och objekt som är föremål för miljökontorets tillsyn. Till viss del kan långtgående delegation motverka att jävsliknande situationer uppstår. Det är också möjligt att delegera till en annan kommun att besluta i vissa ärenden (se dock begränsningar som följer av 6 kap. 38 § kommunallagen). Om en begäran om överlåtelse avser verksamhet med koppling till kommunen ska kommunen kunna visa att förvaltningsorganisationen väl förebygger jävsproblematik och att organisationen inte motverkar en effektiv tillsyn.

Överlåtelse av annan verksamhet än kommunal verksamhet

Enligt 26 kap. 4 § miljöbalken ska länsstyrelsen återta överlåten tillsyn ifall kommunen har en nämndorganisation som strider mot 6 kap. 7 § kommunallagen. Regeln i miljöbalken är inte avgränsad till enbart kommunala verksamheter. Följaktligen innebär en nämndorganisation i strid med kommunallagen att tillsyn inte får överlåtas oavsett om det är en kommunal verksamhet eller inte.

För annan verksamhet än kommunal verksamhet har kommunens organisation på förvaltningsnivå ingen betydelse ur jävssynpunkt. Att tillsynen, och därmed tillsynsmyndigheten i sin helhet, uppfattas som oberoende är dock en hörnsten för rättsstaten. Därför är en uppenbart olämplig förvaltningsorganisation en sådan omständighet som talar emot att överlåtelse är lämpligt. Om kommunen har en förvaltningsorganisation med inbyggd jävsproblematik ska kommunen därför ha rutiner och/eller avtal med annan kommun för att hantera sådana situationer.

Myndighetens egna förutsättningar för att fortsättningsvis kunna ge effektiv tillsynsvägledning i frågor som rör tillsynsobjekten (1 kap. 20 § första stycket 5 MTF)

Länsstyrelserna förmåga att upprätthålla en kvalitativ tillsynsvägledning ska också vägas in vid överlåtelse av tillsyn. Tillsynsvägledningssuppdraget innefattar olika delar som att ge stöd och råd, att samordna tillsynen i länet och att följa upp och utvärdera kommunernas miljöbalkstillsyn. Egen operativ tillsyn inom ett område har stor betydelse för att kunna ge råd och stöd på ett kvalitativt sätt. Personal på länsstyrelsen som både utför operativ tillsyn och ger tillsynsvägledning ger bra förutsättningar för tillsynsvägledning av hög kvalitet⁵.

Så som punkten är formulerad, ”i frågor som rör tillsynsobjekten” anser Naturvårdsverket att det i första hand är branschkompetensen som måste behållas för att uppfylla denna bedömningsgrund. Av betydelse för bedömningen blir därför bl.a. vad som tidigare är överlåtet till kommunerna i länet

Möjligheten att inom ett län utöva en effektiv tillsyn (1 kap. 20 § första stycket 6 MTF)

Denna punkt har ett relativt stort tolkningsutrymme. 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 överlåtelserna inte utgör hinder för länsstyrelsen att utöva effektiv tillsyn i länen är punkt 6 uppfyllt.

⁵ Bädda för bättre tillsyn – statens vägledning av kommunal tillsyn. Riksrevisionen 2018:31.

Naturvårdsverket anser dock att en sådan tolkning är alltför avgränsad. Överlåtelse ska också vara motiverad av att det långsiktigt kan antas att tillsynen över de överlåtna tillsynsobjekten sker mer effektivt.

Vad är då effektiv tillsyn? Någon definition att falla tillbaka på finns inte. Allmänt kan effektivitet beskrivas som graden av måluppfyllelse i förhållande till resursanvändning. Mål för miljötillsynen finns inte varför effektiv tillsyn närmast kan uttryckas som att resurseffektivt bedriva en tillsyn som är verkningsfull. Med verkningsfull menar Naturvårdsverket att tillsynen sker i tillräcklig omfattning, att tillsynen förmår att identifiera avvikelser av betydelse, att ingripandeåtgärder vidtas och får effekt samt att tillsynen stöder verksamhetsutövarnas ansvarstagande och ”sprider ringar på vattnet”. Faktorer som påverkar myndighetens resursanvändning är t.ex. förekomst av rutiner, mallar och stödsystem, personalens erfarenhet och kompetens, hur arbetet organiseras och leds, arbetsmiljö och arbetsbelastning, möjligheter att samordna tillsyn, närhet till tillsynsobjektet när det är av betydelse. Att tillsynen bedrivs verkningsfullt förutsätter att tillräckliga resurser finns och påverkas av hur tillsynen planeras, ifall tillsynen sker riskbaserad, val av tillsynsmetodik, samverkan med andra tillsynsmyndigheter, tillsynarens förmåga till kommunikation och bemötande mm. Av ovan nämnda får förstås att effektiv tillsyn är ett mycket komplext begrepp.

Eftersom sammanhanget är att länsstyrelsen ska bedöma om ett beslut om överlåtelse av tillsyn påverkar möjligheten att bedriva effektiv tillsyn i länet kan bara faktorer som ger förutsättningar för en effektiv tillsyn bedömas. Dessa kan var för sig tala för eller emot överlåtelse samt vara av olika betydelse beroende på de regionala eller lokala förutsättningarna. Att notera är att några av förutsättningarna för effektiv tillsyn, som resurser och kompetens, faller under kriteriet ”den kommunala nämndens förutsättningar för att uppfylla kraven i 6-12 §§”.

Naturvårdsverket förordar att i vart fall följande faktorer bör beaktas och vägas samman;

- Kopplingar till annan tillsyn som länsstyrelsen eller kommunen har.
- Branschens/tillsynsområdet karaktär och förekomst i länet.
- Avstånd till tillsynsobjektet.
- Länsstyrelsens fortsatta förmåga att bedriva en effektiv tillsynsverksamhet.
- Den förstärkning och effektivisering av kommunens miljöbalkstillsyn i stort som överlåtelsen möjliggör.

En viktig fråga att beakta för en effektiv tillsyn är möjlighet till samordning med övrig tillsyn som tillsynsobjektet omfattas av. Så långt som möjligt bör principen *en verksamhetsutövare, en tillsynsmyndighet* tillämpas. Att tillsynen över miljöfarlig verksamhet och kemikalietillsynen vid verksamheten sker av samma tillsynsmyndighet är reglerat i MTF. Tillsynsansvaret för andra områden i miljöbalken som berör den aktuella verksamheten, t.ex. förorenad mark, vattenverksamhet med mera bör beaktas vid ärende om överlåtelse. Det är ofta lämpligt att tillsyn av den miljöfarliga verksamheten och tillsyn enligt Sevesolagstiftningen ligger på samma tillsynsmyndighet. Detta då tillsynen i delar är överlappande och tillsynserfarenhet av den miljöfarliga verksamheten underlättar kontrollen enligt Sevesolagstiftningen och

visse versa. Enligt förordning (2015:236) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvariga kemikalieolyckor ska länsstyrelsen samordna tillsynen med den tillsyn som görs enligt miljöbalken och arbetsmiljölagen (1977:1160) i den utsträckning som det är lämpligt. För Sevesoverksamheter av den högre nivån bedöms fördelarna med en tillsynsmyndighet vara högre. Samordningsskäl utgör dock inte ensamt skäl för att överlåta eller behålla tillsyn utan det måste alltid ske en helhetsbedömning av vilken tillsynsmyndighet som har bäst förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn. Om miljöbalkstillsynen överlåts ställs krav på god samverkan mellan kommunens handläggare och länsstyrelsens Sevesotillsynshandläggare.

Möjligheten att utöva en effektiv tillsyn kan vara beroende av antalet anläggningar som tillsynsmyndigheten ansvarar för. Kommunen kan till exempel redan ha ansvar för C-verksamheter som ligger nära vissa tillståndspliktiga verksamheter. Få anläggningar av en viss typ inom ett län, särskilt om de geografiskt är fördelade på flera kommuner, kan tala för att tillsynen med fördel är koncentrerad till länsstyrelsen. Även för verksamheter som är tekniskt komplicerade och/eller omfattas av komplex lagstiftning kan det vara mer rationellt att kompetensen är samlad till länsstyrelsen. Det kan handla om vissa IED-verksamheter, komplexa förorenade områden eller anläggningar som omfattas av krav enligt EU på åiterrapportering. Detta måste dock avvägas utifrån varje kommuns och länsstyrelses förutsättningar.

När det gäller avstånd till tillsynsobjektet har detta olika stor betydelse beroende på typ av tillsynsobjekt och var i landet verksamheten finns. I län där avstånden till verksamheterna är relativt korta är denna faktor av mindre betydelse. I det enskilda fallet kan närheten till ett tillsynsobjekt vara av mycket stor betydelse. Verksamheter som ofta ger upphov till lokala störningar som till exempel buller, lukt och damning och med risk för olägenheter för närboende, talar för kommunen som tillsynsmyndighet.

Länsstyrelsens fortsatta förmåga att bedriva en effektiv tillsynsverksamhet är en del i bedömningen. Alla länsstyrelser har tillsyn över miljöfarliga verksamheter som inte är lämpliga/möjliga att överlåta till kommun, antingen på grund av verksamhetens miljöpåverkan eller på grund av att verksamheten är lokaliserad i en kommun som inte har möjlighet utifrån resurser och kompetens att överta tillsyn. Inte sällan medför dessa verksamheter mycket höga krav på tillsynskompetens. Länsstyrelsen behöver därför säkerställa att den egna tillsynsverksamheten inte påverkas negativt genom överlåtelse. Naturvårdsverket konstaterar att det finns stora skillnader mellan länsstyrelserna beträffande hur stor omfattning tillsynen över miljöfarliga verksamhet är. För de länsstyrelser som idag har relativt lite tillsyn är denna bedömning av stor betydelse.

Att kommunen genom överlåtelse ges möjlighet att växla upp och utöka sin tillsynsverksamhet är ett av motiven bakom att överlåtelse får ske när så är lämpligt. Storleken på tillsynsverksamheten är av betydelse för myndighetens förmåga att bedriva resurseffektiv och kompetent tillsyn. Beroende på kommunens utgångsläge och mängden tillsyn som tidigare överlåtits medför nya överlåtelser i varierande grad skillnad. Överlåtelser som tydligt kan bidra till att kommunens tillsynsverksamhet blir mer robust är av särskilt intresse.

Övriga frågor av betydelse för överlåtelse av tillsynsuppgiften (1 kap. 20 § första stycket 7 MTF)

Det finns en möjlighet för länsstyrelsen i sin bedömning av framställan om överlåtelse även ta hänsyn till andra faktorer som inte ryms inom punkterna 1–6 enligt MTF. Som tidigare nämnts ska överlåtelsen vara motiverad av att det långsiktigt kan antas att tillsynen över de överlåtna tillsynsobjekten sker mer effektivt.

Naturvårdverket bedömer att tillsyn enligt 9 och 10 kap. miljöbalken som regel bör följas åt eftersom det finns tydliga synergier. En begäran om tillsyn enligt 9 kap. miljöbalken bör därför tillika innehålla en begäran om överlåtelse av tillsyn enligt 10 kap. för de aktuella objekten.

En övrig fråga av betydelse är också effektivitet ur ett nationellt perspektiv.

Tillsynen över IED-verksamheter är särskilt utmanande, eftersom de omfattas av så kallade bindande BAT-slutsatser om bästa möjliga teknik. Lagstiftningen är svår eftersom slutsatserna blir bindande vid olika tidpunkter beroende på om det är huvudverksamhet eller sidoverksamhet. BAT-slutsatser och så kallade BATAEL:er (utsläppsvärden) är genomförda i lagstiftningen som ett parallellt system till tillståndsprovningen, med generella föreskrifter i industriutsläppsförordningen ((2013:250) som uppdateras löpande. I takt med att de EU-rättsliga kraven på BAT-slutsatser blir bindande för olika branscher, bryter dessa gällande miljötillstånds rättskraft. Rättskraften innebär normalt att vad som står i miljötillståndet är det som är gällande, men vissa regler som är meddelande med stöd av MB 9 kap. 5 § som i fallet med IED-verksamheter bryter denna rättskraft. Det innebär att den ansvarige tillsynsmyndigheten måste hålla sig uppdaterad och sätta sig in ett omfattande och oftast komplext regelverk. Med tillsyn av IED-verksamheter följer högre krav på tillgång till miljö- och juridisk expertis, erfarenhet av operativ tillsyn samt möjlighet till kompetensutveckling över tid. Även kemikalietillsynen enligt REACH, CLP med mera är ofta komplex och ställer höga krav på EU-rättslig kompetens samt tillgång till jurister.

Ett övertagande av tillsynsansvar för tillståndspliktiga verksamheter innebär i många fall ett ansvar att leverera underlag till Sveriges rapporteringar till kommissionen enligt olika EU-rättsliga regelverk. Rapportering av fel siffror och uppgifter kan leda till att kommissionen anser att Sverige genomfört EU-regelverken på ett felaktigt sätt, och i förlängningen så kallade överträdelseärenden. Det innebär att kommissionen kan stämma Sverige inför EU-domstolen för felaktigt genomförande av EU-rätten. I ett nationellt perspektiv kan det vara svårare att klara rapporteringen i tid och med rätt uppgifter om tillsynsansvaret är fördelat på ett stort antal myndigheter. Ett gemensamt digitalt inrapporteringssystem skulle kunna underlätta för de rapporterade myndigheterna. Men uppgifterna måste ändå tas fram och kvalitetsgranskas, vilket ställer krav på såväl kompetens som resurser.

Det är viktigt att länsstyrelsen säkerställer sin kompetens. Utöver förmågan att tillhandahålla råd och stöd inom länet möjliggör branschkompetens en potential till att samverka med andra länsstyrelser och centrala myndigheter och därmed utveckla den

nationella tillsynen. En sådan samverkan sker bl.a. inom ramen för Miljösamverkan Sveriges arbete. Ett annat exempel är länsstyrelsernas deltagande med branschkompetens i EU-arbete med framtagande av BREF dokument och BAT-slutsatser, ett arbete som går över till att ge kvalitativ tillsynsvägledning när BAT-slutsatserna är antagna.

Handläggning av begäran om överlåtelse

Ett beslut om överlåtelse föregås alltid av en begäran

För att tillsyn ska kunna överlåtas till en kommun måste kommunen ha inkommit med en begäran om överlåtelse. Det ställs inga formella krav på att en begäran ska föregås av ett samråd. Naturvårdsverket ser dock fördelar med ett sådant förfaringssätt. Samrådet bör syfta till att identifiera om länsstyrelsen och kommunen har samma bild kring lämpligheten i att tillsynen överlåts samt vilket underlag från kommunen som länsstyrelsen behöver för att kunna bedöma punkterna 2 till 4 i 1 kap. 20 § miljötillsynsförordningen.

Vad en begäran om överlåtelse kan innehålla

Vad en begäran om överlåtelse ska innehålla bestäms lämpligen i samband med dialogen eller samrådet mellan länsstyrelsen och kommunen.

I andra fall kan kommunens begäran innehålla exempelvis:

- Redogörelse för kommunens organisation och hur risken för jäv undviks.
- Behovsutredning, tillsynsplan och tillsynsprogram.
- Resultatet av uppföljningen och utvärderingen av den operativa tillsynen.
- Beskrivning av resurssättning gällande de verksamheter som är aktuella för överlåtelsen.
- Redogörelse för tillgänglig kompetens, särskilt när det gäller de för överlåtelsen aktuella branscherna/områdena.
- Beskrivning av tillgänglig kompetens inom andra områden, som t.ex. juridik.
- Kompetensutvecklingsplan, om sådan finns.
- Redogörelse för hur rätt kompetens säkerställs när det gäller kemiska produkter.
- Bedömning över att vid behov kunna rekrytera ny personal med tillsynserfarenhet.
- Redogörelse för omfattningen av eventuell samverkan med andra kommuner, hur samverkan säkerställs över tid samt hur de samverkande kommunerna ställer sig till kommunens begäran.

Omfattning av överlåtelsen

Av 1 kap. 19 § miljötillsynsförordningen framgår att en överlåtelse av uppgiften att utöva operativ tillsyn ska avse

1. en viss typ av tillsynsobjekt,
2. en viss typ av tillsynsobjekt med undantag för ett visst eller vissa tillsynsobjekt, eller
3. ett visst tillsynsobjekt.

Formuleringen *en viss typ av tillsynsobjekt* är, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, branscher enligt miljöprövningsförordningen eller tillsynsområden som är tydligt avgränsade, t.ex. tillsyn över anmälningspliktiga vattenverksamheter inom strandskyddat område som kommunen har tillsyn över. Att överlåta A- och B-verksamheter utan att definiera dessa närmare indelade i branscher är enligt

Naturvårdsverkets uppfattning inte lämpligt då kriterierna för överlåtelse svårligen kan tillämpas så brett.

En viktig fråga i överlåtelsen är hur nya verksamheter som tillkommer efter beslutet ska hanteras. Detta behöver tydligt framgå av beslutet. Ett scenario är att länsstyrelsen har bedömt att kommunen för en viss bransch/tillsynsområdet uppfyller bedömningsgrunderna för överlåtelse och att det är visat att resurser och kompetens finns för att hantera branschen/tillsynsområdet som helhet. Branschen/tillsynsområdets miljöpåverkan eller komplexitet bör i dessa fall vara så pass förutsägbar att det inte bedöms som troligt att en viss verksamhet bör ligga under länsstyrelsens tillsynsansvar. Av beslutet framgår att även tillkommande verksamheter överläts. Ett annat scenario är att det är uppenbart att det inom branschen/tillsynsområdet finns enstaka verksamheter som länsstyrelsen bör ha tillsynsansvar över och att det därmed inte går att utesluta att nya tillkommande verksamheter bör ligga under länsstyrelsens tillsyn. I ett sådant fall överläts bara vissa befintliga verksamheter.

Tidpunkt från när överträdelsen/återkallelsen träder ikraft

Enligt Naturvårdsverkets erfarenhet är det lämpligast att byte av myndighet sker vid ett årsskifte, i samband med kommunens taxeändringar som ofta börjar gälla den 1 januari efter kommunens budgetprocess det föregående året. För tillsynsområden som saknar fast tillsynsavgift och given verksamhetsutövare är dock datumet av mindre betydelse.

Uppmärksamma tolkningssvårigheter

Att utforma ett tydligt överlåtelsebeslut utan risk för tolkningssvårigheter kan vara särskilt utmanande om överlåtelsen endast avser vissa delar. Det är därför lämpligt att i motiveringen av beslutet vara särskild tydlig och utförlig gällande vad som överläts.

Överlåtelse är inte jämförbart med delegation

Delegering innebär att beslutsrätten delegeras, men den som delegerat beslutsrätten bär alltid det fulla ansvaret för de beslut som fattats på delegation. Att överlåta tillsyn enligt miljöbalken är däremot att överlämna det fulla beslutandeansvaret, inklusive tillsynsbesluten, för de uppgifter som åligger tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. miljöbalken och förordningar och föreskrifter under miljöbalken. Det ansvar länsstyrelsen erhåller vid en överlåtelse är att regelbundet följa upp och utvärdera överlåten tillsyn och att återkalla tillsynen om förutsättningarna för överlåtelse inte längre finns. Detta är dock inte detsamma som att länsstyrelsen kan bli ansvarig för den kommunala nämndens myndighetsutövning. Det ansvaret faller helt och fullt på den kommunala nämnden.

Överlåtelse kan inte villkoras

Ett beslut bör vara transparent och tydligt. Det finns ingen bestämmelse som reglerar att beslut om överlåtelse kan villkoras. Ett återtagande kan endast grundas på ett beslut enligt 1 kap. 21 § miljötillsynsförordningen. Den information som länsstyrelsen behöver för sin tillsynsvägledning, inklusive uppgifter om överlåten tillsyn, kan begäras i ett särskilt beslut med hänvisning till 1 kap. 14 § miljötillsynsförordningen. Det tillsynsansvar som följer med en överlåtelse bör ha framkommit redan i dialogen mellan

länsstyrelsen och kommunen inför en begäran. Upplysningar kring detta kan också framgå av beslutet.

Sammanställning av vilken tillsyn som är överlåten

För alla parter, inklusive verksamhetsutövaren, är det viktigt att frågan om vem som är tillsynsmyndighet är tydlig. Länsstyrelsen kan inte på eget initiativ upphäva äldre beslut utan bara återkalla viss eller viss typ av verksamhet med stöd av miljötillsynsförordningen. Det bör därför eftersträvas att det för varje kommun finns ett samlat dokument som redogör för vilken tillsyn som är överlåten. Dokumentet kan lämpligen innehålla en sammanställning över gällande beslut om överlåten och återtagen tillsyn samt vilka objekt som överlåtits enligt miljötillsynsförordningen. Sammanställningen bör kommuniceras med kommunfullmäktige i respektive berörd kommun.

Alternativt kan kommunen i samband med begäran om ny överlåtelse begära fortsatt övertagande av operativ tillsyn för de objekt kommunen redan har övertagit tillsyn. På så sätt kan det äldre beslutet upphävas och ersättas med ett nytt.

Även i de fall länsstyrelsen avser att besluta om återkallelse av tillsyn, är det möjligt att kommunen begär fortsatt övertagande av operativ tillsyn oavsett om kommunen är enig med länsstyrelsen om att tillsynen återkallas eller inte. Därmed möjliggörs att länsstyrelsen kan upphäva tidigare beslut och ersätta dessa med ett nytt beslut, men också att det finns en begäran att ta ställning till ifall kommunen önskar få frågan om tillsynsansvaret prövad av regeringen.

Återkallelse av tillsyn

Länsstyrelsernas ansvar att regelbundet följa upp och utvärdera överlåten tillsyn

Av 1 kap. 21 § miljötillsynsförordningen framgår att en tillsynsmyndighet som har överlåtit operativ tillsyn till en kommunal nämnd, regelbundet ska följa upp och utvärdera tillsynen. Om förutsättningarna för överlåtelse enligt 20 § inte längre finns, ska tillsynsmyndigheten återkalla överlåtelsen. Av 26 kap. 4 § miljöbalken framgår att länsstyrelsen har en skyldighet att återkalla tillsynen ifall kommunen har en nämndorganisation i strid med kommunallagen.

I och med att länsstyrelsen meddelar beslut om överlåtelse infaller således en skyldighet att regelbundet följa upp och utvärdera den överlåtna tillsynen. Uppföljningen och utvärderingen av överlåten tillsyn har två syften; dels att kontrollera att tillsynen bedrivs verkningsfullt dels att ge stöd för att utveckla tillsynen. Naturvårdsverket anser att ett lämpligt intervall för uppföljning och utvärdering är en gång vart fjärde år, dvs. en gång per mandatperiod.

Själva uppföljningen och utvärderingen av den överlåtna tillsynen kan göras på olika sätt. Länsstyrelserna har också ett generellt ansvar att i egenskap av tillsynsvägläsnad myndighet följa upp och utvärdera miljöbalkstillsynen i länet. Det är i många fall effektivast att uppföljningen av den överlåtna tillsynen sker i samband med den allmänna uppföljningen och utvärderingen av miljöbalkstillsynen. Sådan uppföljning sker vanligen genom så kallade kommunbesök. En sådan samordning ger även ett bättre underlag för en helhetsbedömning av kommunens resurser och kompetens.

Uppföljningen av den överlåtna tillsynen kan lämpligen utgöra ett särskilt ”avsnitt” i uppföljningen, men med högre detaljeringsgrad. Län med många kommuner kan överväga att den överlåtna tillsynen följs upp i annan ordning, t.ex. genom inhämtande av skriftliga underlag för uppföljning kombinerat med ett urval av kommunbesök.

Följande kan lämpligen beaktas vid uppföljning och utvärdering av överlåten tillsyn över miljöfarliga verksamheter:

- Kommunens organisation.
- Behovsutredning, tillsynsplan och i förekommande fall tillsynsprogram.
- Relationen bedömt tillsynsbehov, planerad tillsyn och uppföljning av genomförd tillsyn.
- Kommunen resurser för tillsyn av samtliga verksamheter inom miljöbalken som kräver återkommande tillsyn, handläggning av anmälnings- och klagomålsärenden samt utrymme för att driva tillsynsprojekt på verksamheter som ej kräver regelbunden tillsyn.
- Kommunens sårbarhet vid omsättning av personal.
- Handläggarnas avsatta tid för kompetensutveckling som är av betydelse för den överlåtna tillsynen.
- Tillgång till miljöjuridisk och branschspecifik kompetens.

- Nedlagd tillsynstid på överlåtna verksamheter jämfört med uttagen tillsynsavgift.
- Frekvens av egeninitierade inspektioner på överlåtna miljöfarliga verksamheter.
- Hur kommunen hanterar EU-rapportering.
- Stickprovsgranskning av förelägganden, inspektionsrapporter och beslut i anmälningsärenden för överlåtna verksamheter.

Återtag enligt önskemål från kommunen

Olika orsaker kan föranleda att kommunen önskar att återlämna tillsyn. Den vanligaste orsaken torde vara att kommunen bedömer att de saknar förutsättningar, resurser och kompetens, att bedriva tillsynen. Önskemål om att lämna tillbaka tillsynen är inte reglerat och kan därför göras av såväl kommunfullmäktige som av den kommunala nämnd som ansvarar för tillsynen. Ifall nämnden är gemensam för två eller flera kommuner bedömer Naturvårdsverket att det är kommunfullmäktige i den kommun där verksamheten är lokaliserad som framför önskemål om att lämna tillbaka tillsynen. Naturvårdsverket förordar att byte av tillsynsmyndighet sker vid årsskiften

Återtagande av tillsyn på grund av brister

Vid en uppföljning och utvärdering av den överlåtna tillsynen kan brister påträffas som medför att de grundläggande förutsättningarna för överlåtelse av tillsyn inte längre finns på plats. I ett sådant läge har länsstyrelsen en skyldighet att återkalla tillsynen. Innan återkallelse måste kommunen få en rimlig tid på sig att komma tillrätta med bristerna. Länsstyrelsen har ingen möjlighet att förelägga kommunen ifråga att vidta åtgärder men länsstyrelsen bör kommunicera ett datum när man avser att fatta beslut om ett återtagande av tillsyn om kommunen inte då kommit till rätta med bristerna.

En särskilt allvarlig brist är om kommunen ändrat sin nämndorganisation så att den strider mot 6 kap. 7 § andra stycket kommunallagen. I ett sådant fall bör länsstyrelsen snarast, efter att kommunen getts möjlighet att yttra sig, fatta beslut om återkallelse med stöd av 26 kap. 4 § miljöbalken.

För övriga brister är det lämpligt att kommunen ges utrymme att svara hur man avser att komma tillrätta med bristerna och hur lång tid man bedömer att det tar.

För brister som kopplar till 1 kap. 6–12 §§ miljötillsynsförordningen, dvs. behovsutredning, registerhållning, tillsynsplaner, tillsynsprogram, tillsynsbesök, uppföljning och utvärdering samt resurser och kompetens för verkställig tillsyn är det rimligt att kommunen har cirka ett år på sig komma tillrätta med bristerna. Här måste också tidpunkt för kommunens budgetprocess beaktas, om resursförstärkningar krävs för att kommunen ska få behålla den operativa tillsynen.

Strategiskt återtagande av tillsyn

Länsstyrelsen har rätt att återkalla tillsyn om det kan antas att tillsynen i länet därmed kommer att ske effektivare. Naturvårdsverket menar att återtag utifrån denna grund ska ske restriktivt. När överlåtelsen skedde var bedömningen uppenbarligen att det var lämpligt att kommunen hade tillsynen. I de fall där återtag är aktuellt ska det finnas

uppenbara och bestående effektivitetsvinster med ett återtag. Vilka återtaganden som kan vara aktuella bör ha framkommit i den lägesbild som tas fram inför dialogen med kommunerna. I det enskilda fallet kan dock förändringar av en viss verksamhet göra att frågan aktualiseras. I samband med återtagande är det lämpligt att en dialog förs kring möjligheten att överlåta annan tillsyn till kommunen.

Även länsstyrelsens förmåga att ge effektiv tillsynsvägledning i frågor som rör tillsynsobjekten kan vara en grund för återtagande av tillsyn. Länsstyrelsen förmåga att fortsättningsvis kunna ge effektiv tillsynsvägledning är enligt Naturvårdsverket mest aktuell att beakta i samband med ny överlåtelse och endast sekundärt vid ett eventuellt återtagande av tillsyn. Naturvårdsverkets bedömning är att respektive län alltid ska tillförsäkra sig om att tillsyn bedrivs i sådan omfattning att det egna tillsynsuppdraget kan fullgöras med god kvalitet, dvs. att det finns en tillräcklig kritisk massa av tillsyn för att upprätthålla en god och bred kompetens inom de branscher/områden länsstyrelsen har tillsyn för. Det innebär också förutsättningar att ge en effektiv tillsynsvägledning av hög kvalitet.

Att tänka på vid återtagande av tillsyn

Undantagsvis kan regeringen ha beslutat om överlåtelse av tillsyn enligt miljöbalken 26 kap. 4 § miljöbalken. I sådant fall kan inte återtagande beslutas av länsstyrelsen (26 kap. 4 § 2). En länsstyrelse som önskar återta tillsyn som överlåtits genom ett regeringsbeslut måste vända sig till regeringen med en begäran om att tillsynen ska föras till länsstyrelsen.

Ifall länsstyrelsen har beslutat att återkalla tillsyn kan kommunen inte direkt vända sig till regeringen för att få frågan avgjord, eftersom regeringen enligt miljöbalken 26 kap. 4 § endast kan pröva en framställan om att få överta tillsynsansvar. Därför måste en ny framställan först ställas till länsstyrelsen som efter ett avslag med eget yttrande överlämnar ärendet till regeringen för avgörande. Eftersom förfarandet är omständligt, kan en snabbare väg vara att en kommun redan i samband med att länsstyrelsen meddelar att man avser att återta tillsyn hemställer om ett fortsatt övertagande av den operativa tillsynen.

Verksamheter som går från C- till B-verksamheter

En fråga som ibland skapar osäkerhet om vilken operativ tillsynsmyndighet som är korrekt, kommunen eller länsstyrelsen, är när en pågående C-verksamhet genom utökning av sin verksamhet passerat nivån för tillståndspliktig verksamhet utan att tillstånd har sökts och beviljats. Det är inte helt tydligt i lagstiftningen om volymökningen i sig automatiskt innebär byte av tillsynsmyndighet till länsstyrelsen, eller om kommunen fortfarande är tillsynsmyndighet i egenskap av att verksamheten fortfarande är en anmäld C-verksamhet.

Av 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen framgår att länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) och bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Bestämmelsen kan tolkas som att eftersom volymökningen i sig innebär att verksamheten nu är tillståndspliktig så är det länsstyrelsen som är operativ tillsynsmyndighet. Praxis är här oklar, och det kan därför inte uteslutas att både länsstyrelsen och kommunen kan agera som tillsynsmyndighet. Naturvårdsverket gör dock tolkningen att en verksamhet som har övergått från en C-verksamhet till B-verksamhet utan att ha sökt tillstånd, fortfarande normalt har kommunen som tillsynsmyndighet. Det ligger på kommunen som tillsynsmyndighet att kontrollera att den anmälda C-verksamheten följer gällande lag. Genom utökningen av verksamheten bedrivs en olaglig miljöfarlig verksamhet. Kommunen som tillsynsmyndighet har då ansvar att förbjuda den tillståndspliktiga delen av verksamheten samt också att göra en åtalsanmälan.

I de fall verksamheten söker tillstånd har kommunen fortsatt tillsyn över C-verksamheten fram till dess att tillståndet har vunnit laga kraft. Om kommunen önskar att tillsynsansvaret överläts till kommunen bör en hemställan om överlåtelse ske i god tid innan tillstånd meddelas.