



Datum

2021-08-26

Vår referens

Aleksandra Nattlund Palmén

Jurist

aleksandra.nattlundpalmen@malmo.se

Framställan om överlåtelse av tillsynen över Sjölunda och Klagshamns avloppsreningsverk MN-2021-8014

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Skåne har den 20 maj 2021 beslutat att återkalla Miljönämnden i Malmö kommuns tillsyn över Sjölunda och Klagshamns avloppsreningsverk från och med den 1 januari 2022. Malmö kommun anhåller om att Länsstyrelsen i Skåne överlåter tillsynen till Miljönämnden i Malmö kommun från och med den 1 januari 2022.

Miljönämnden uppfyller samtliga krav för överlåtelse av tillsynen på så sätt som anges i miljötillsynsförordningen (2011:13). Miljönämnden har den kompetens, organisation och de resurser som krävs för att i fortsättningen bedriva den operativa tillsynen för Sjölunda avloppsreningsverk och Klagshamns avloppsreningsverk.

Förslag till beslut

1. Miljönämnden föreslår kommunfullmäktige att hos Länsstyrelsen i Skåne anhålla om överlåtelse av tillsyn för Sjölunda avloppsreningsverk, anläggningsnummer 1280-50-001 (verksamhetskod 90.10 enligt miljöprövningsförordningen) och Klagshamns avloppsreningsverk, anläggningsnummer 1280-50-003 (verksamhetskod 90.10 enligt miljöprövningsförordningen) till Miljönämnden i Malmö kommun. Framställan sker med stöd av 26 kap. 3 § miljöbalken.
2. Miljönämnden föreslår kommunfullmäktige att hos Länsstyrelsen i Skåne begära, för det fall att länsstyrelsen inte finner att tillsynen bör överlåtas i enlighet med kommunens framställan, att länsstyrelsen ska överlämna ärendet till regeringen för avgörande.

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2021-09-29

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Miljönämnden initierar ärendet med anledning av Länsstyrelsen i Skånes beslut, daterat den 20 maj 2021, om att återkalla Miljönämnden i Malmö kommuns tillsyn för Sjölunda avloppsreningsverk, anläggningsnummer 1280-50-001 och Klagshamns avloppsreningsverk, anläggningsnummer 1280-50-003.

Bakgrund

Länsstyrelsen i Skåne har i beslut den 15 februari 2007 överlåtit tillsynen för bland annat Sjölunda och Klagshamns avloppsreningsverk till Miljönämnden i Malmö kommun.

Länsstyrelsen i Skåne gjorde år 2014 en översyn av alla sina befintliga beslut om överlåtelse av tillsynsansvar för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd enligt miljöbalken. Översynen inleddes med dialogmöten med varje kommun där olika verksamheter i kommunen diskuterades. Länsstyrelsen kom fram till att Miljönämnden i Malmö kommun kunde fortsätta att utöva tillsyn för de tidigare överlåtna verksamheterna.

VA-Syd AB är huvudman för de aktuella anläggningarna och ägs av flera skånska kommuner. VA-Syd AB avser att bygga ut Sjölunda avloppsreningsverk och det är mot den bakgrunden som länsstyrelsen har beslutat att återkalla tillsynen för de aktuella anläggningarna. Länsstyrelsen menar att tillsynen kan utövas på ett mer effektivt sätt om tillsynen utövas av länsstyrelsen eftersom VA-Syd ägs av flera skånska kommuner och anläggningarna berör en stor del av befolkningen i regionen.

Malmö kommuns framställan om överlåtelse av tillsyn

Malmö kommun begär att länsstyrelsen överlåter tillsynen av Sjölunda avloppsreningsverk (anläggning 1280-50-001) och Klagshamns avloppsreningsverk (anläggning 1280-50-003), härefter anläggningarna, till Miljönämnden i Malmö kommun från och med den 1 januari 2022. För det fall att länsstyrelsen inte finner att tillsynen bör överlåtas i enlighet med kommunens framställan, begär kommunen att länsstyrelsen ska överlämna ärendet till regeringen för avgörande.

Rättsliga förutsättningar

Enligt 1 kap. 18 § miljötillsynsförordningen framgår att en statlig operativ tillsynsmyndighet får överlåta åt en kommunal nämnd att utöva den operativa tillsynen, om kommunfullmäktige begär det.

Enligt 1 kap. 20 § miljötillsynsförordningen framgår att den myndighet som prövar om uppgiften att utöva tillsyn kan överlåtas, ska vid sin prövning 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.

När det gäller tillsyn över kommunala verksamheter får tillsynsuppgiften 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.

Enligt 1 kap. 21 § miljötillsynsförordningen ska en tillsynsmyndighet som överlåtit uppgiften att utöva tillsyn till en kommunal nämnd regelbundet följa upp och utvärdera tillsynen. Om förutsättningarna för överlåtelse enligt 1 kap. 20 § 1–7 miljötillsynsförordningen inte längre finns ska tillsynsmyndigheten återkalla tillsynen.

Miljönämndens förutsättningar att utöva tillsyn över de aktuella anläggningarna

Länsstyrelsen har genom beslut daterat den 20 maj 2021 återtagit tillsynen över anläggningarna från miljönämnden i Malmö kommun. Återkallelsen ska gälla från och med den 1 januari 2022.

Miljönämnden i Malmö kommun har sedan år 2007 haft länsstyrelsens uppdrag att utöva tillsynen över de aktuella anläggningarna. Enligt 1 kap. 21 § miljötillsynsförordningen ska en tillsynsmyndighet som har överlåtit uppgiften att utöva tillsyn till en kommunal nämnd regelbundet följa upp och utvärdera tillsynen. Miljönämnden vill inledningsvis understryka att länsstyrelsen under den perioden aldrig anmärkt eller haft synpunkter på den tillsyn som miljönämnden har utövat. Tvärtom har länsstyrelsen vid ett övervägande under år 2014 beslutat att miljönämnden skulle fortsätta att bedriva tillsynen över anläggningarna. Miljönämnden förutsätter därför att länsstyrelsen anser att miljönämnden bedriver en effektiv tillsyn.

Utbyggnadsplanerna för Sjölunda, som länsstyrelsen angett som ett argument för att återkalla tillsynen för anläggningarna, har varit kända under en längre tid. Länsstyrelsen har dock inte berört den omständigheten i tidigare samtal med miljönämnden. Miljönämnden har därför i behovs- och tillsynsplanen för perioden 2021-2023 tagit höjd för att tillsynen för de aktuella anläggningarna även fortsättningsvis ska utövas av miljönämnden.

Länsstyrelsens beslut att återkalla tillsynen har inte föregåtts av någon dialog med miljönämnden, vilken är anmärkningsvärt eftersom en sådan dialog rekommenderas av Naturvårdsverket. Dialogen syftar till att kunna göra en allsidig analys av konsekvenserna av att återkalla en tillsynsuppgift. En sådan dialog hade således kunnat medföra att länsstyrelsen kommit fram till en annan bedömning för den framtida tillsynen för anläggningarna.

Miljönämnden har heller inte tagit del av länsstyrelsens regionala analys som ska utgöra ett underlag vid bedömningen av hur effektiviteten av tillsynen i regionen kan förbättras. Naturvårdsverket rekommenderar i sin *Vägledning om överlåtelse av tillsyn* att länsstyrelsen genomför en regional analys som bland annat ska innehålla underlag i form av en sammanställning över vilka verksamheter som bedöms ställa särskilt höga krav på resurser och

kompetens, en sammanställning över verksamheter där länsstyrelsen och kommunen har överlappande tillsynsansvar och en sammanställning över verksamheter som kan orsaka en regional miljöpåverkan i kommunen.

Enligt Naturvårdsverkets vägledning bör den regionala analysen 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. Enligt vägledningen bör det i de fall länsstyrelsen identifierat att det är lämpligt att överlåta eller återta tillsyn finnas en konsekvensanalys med fördelar och nackdelar.

Sammantaget utgör underlag och regional analys ett samlat material för en dialog med kommunen. Miljönämnden har alltså inte tagit del av vare sig den regionala eller den sammantagna konsekvensanalysen och beslutet att återkalla tillsynen har inte föregåtts av en dialog mellan parterna. Länsstyrelsen har inte heller fört en dialog kring vilka möjligheter det finns att mildra de negativa konsekvenser som länsstyrelsens beslut medför för Malmö stad. Miljönämnden hade gärna sett att Malmö stads uppbyggnad av en organisation med expertkompetens och lång erfarenhet till en hög kostnad hade varit en del av en sådan konsekvensanalys.

Organisationen med expertkompetens har inte bara varit gynnsam för tillsynen över de aktuella anläggningarna utan även för tillsynen för annan miljöfarlig verksamhet belägen inom Malmö stad. Det faktum att miljönämnden har innehaft ansvaret för tillsynen har inneburit att staden kunnat växla upp och utöka sin tillsynsverksamhet, vilket också lagt grunden för en mer effektiv och mindre sårbar verksamhet.

Omfattningen av tillsynsobjektets miljöpåverkan

Enligt 1 kap. 20 § första stycket 1 miljötillsynsförordningen ska hänsyn tas till tillsynsobjektets miljöpåverkan vid bedömningen om tillsynen kan överlåtas. Anläggningarnas miljöpåverkan är omfattande då de utgör två av regionens största punktkällor med utsläpp till Öresund. Miljöpåverkan har under hela den period som miljönämnden har ansvarat för tillsynen varit omfattande och miljönämnden vill återigen understryka att tillsynen har utövats utan anmärkning från länsstyrelsen.

Miljönämnden besitter goda resurser, hög kompetens och förmåga att agera vid eventuella händelser som olyckor eller allvarliga driftstörningar, vilket styrks av att länsstyrelsen inte har anmärkt på den tillsyn som kommunen har bedrivit. Miljönämnden besitter vidare kunskap inom flera sakområden som förorenade områden, miljöövervakning och miljöjuridik, vilket sammantaget skapar förutsättningar för att bedriva en effektiv tillsyn på så sätt som Naturvårdsverket anger i *Vägledning om överlåtelse av tillsyn*. Vidare har kommunen mycket god samverkan med andra kommuner i länet vad gäller att utöva en effektiv tillsyn enligt miljöbalken.

Miljönämnden har i tillsynsplanen för kommande period tagit hänsyn till de utbyggnadsplaner som VA-syd har presenterat både vad gäller resurser och kompetens. Den miljöpåverkan som bedöms komma att uppstå av delprojektet *Nya Sjölund* inträffar både under bygg- och driftskedet. Huvuddelen av påverkan under byggskedet utgörs av buller samt i samband med anläggande av nya utloppsledningar och vid anläggande av nödavlopp från reningsverket. Den mest betydande påverkan på miljö och människors hälsa under driftskedet utgörs av utsläpp av renat avloppsvatten samt förbrukning av energi och kemikalier.

Inom ramen för tillståndsansökan kommer ett flertal utredningar avseende miljöpåverkan att genomföras och den totala miljöpåverkan när samtliga delprojekt har genomförts är svåra att utvärdera i dagsläget. Kommunen anser att tillsynsansvaret även fortsättningsvis ska utövas av miljönämnden.

Möjligheten att inom ett län utöva en effektiv tillsyn

Enligt 1 kap. 20 § första stycket 6 miljötillsynsförordningen ska överlåtelsen av tillsynen vara motiverad av att det långsiktigt kan antas att tillsynen över de överlåtna tillsynsobjekten sker mer effektivt. Malmö kommun menar att ett fortsatt kommunalt tillsynsansvar bidrar till en förstärkning och effektivisering av kommunens miljöbalktillsyn i stort, vilket ligger i linje med Naturvårdsverkets nämnda vägledning. Miljönämnden har bedrivit tillsyn över de aktuella anläggningarna under flera års tid, vilket har varit gynnsamt för den kommunala samverkan. Dessa förutsättningar förändras inte vid en utbyggnad av Sjölunda avloppsreningsverk.

Övriga frågor av betydelse för överlåtelse av tillsynsuppgiften

Enligt 1 kap. 20 § första stycket 7 miljötillsynsförordningen ska även övriga frågor av betydelse för tillsynen vägas in i bedömningen vid en begäran om överlåtelse. Överlåtelsen av tillsynsansvaret ska vara motiverad av att det långsiktigt kan antas att tillsynen över de överlåtna tillsynsobjekten sker mer effektivt. I den bedömningen är effektivitet ur ett nationellt perspektiv viktig.

Malmö kommun har en sådan organisation som i sin helhet kan utföra de uppgifter som åligger tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. miljöbalken samt aktuella förordningar och föreskrifter, uppdraget utövas av miljönämnden. Miljönämndens behovsutredning tillsammans med tillsynsplanen (2018–2020) har visat att miljönämnden uppfyller lagkraven avseende grundläggande och nödvändiga resurser för att utöva erforderlig tillsyn över de tillståndspliktiga tillsynsobjekten som bedriver verksamhet i kommunen. Behovsutredningen och tillsynsplanen för perioden 2021–2023 inkluderar tillsynsåtgärder för de berörda anläggningarna och i den nu aktuella tillsynsplanen framgår även att miljönämnden har prioriterat tillsynen av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Miljönämnden är rustad och väl förberedd för att fortsatt kunna bedriva en ändamålsenlig tillsyn som syftar till att medverka till en långsiktigt hållbar utveckling tillsammans med övriga berörda kommuner.

En effektiv tillsyn kräver samverkan med andra aktörer, såväl internt i kommunen som externt med andra kommuner och andra myndigheter. De aktuella anläggningarna omfattar, så som länsstyrelsen betonar, även andra kommuner. Malmö kommun vill i sammanhanget understryka att miljönämnden redan i dag bedriver ett framgångsrikt samarbete inom ramen för både regionala och nationella projekt. Under år 2021 kommer miljönämnden att delta i regionala och nationella tillsynsprojekt, bland annat i regi av Miljösamverkan Skåne samt Naturvårdsverkets arbete med att ta fram en samlad nationell strategi för tillsyn enligt miljöbalken.

Vad gäller de aktuella anläggningarna och deras påverkan på utsläpp i Öresundsregionen bör krav på internationell samverkan enligt Esbo-konventionen beaktas, enligt länsstyrelsen. Dessa krav och åtaganden gäller oavsett vilken myndighet som har det operativa tillsynsansvaret. Miljönämnden har utifrån Esbokonventionen använt sin möjlighet att lämna synpunkter i olika sammanhang till våra grannländer.

Övriga synpunkter

Länsstyrelsens uppföljning och utvärdering av överlåten tillsyn har två syften; dels att kontrollera att tillsynen bedrivs verkningsfullt, dels att ge stöd för att utveckla tillsynen. Länsstyrelsen har följt upp och utvärderat hur miljönämndens tillsyn över de aktuella anläggningarna har bedrivits. Även övrig tillsyn av samtliga verksamheter inom miljöbalken som kräver återkommande tillsyn, handläggning av anmälnings- och klagomålsärenden samt utrymme för att driva tillsynsprojekt på verksamheter som inte kräver regelbunden tillsyn har följts upp av länsstyrelsen.

Länsstyrelsens uppföljning har inte visat att miljönämnden har brutit i det ålagda tillsynsansvaret eller inte uppfyllt de krav på ändamålsenlig tillsyn enligt miljöbalken vad gäller kommunens organisation, behovsutredningar, tillsynsplaner och tillsynsprogram, tillgång till miljöjuridisk- och branschspecifik kompetens samt frekvens av egeninitierade inspektioner på överlåtna miljöfarliga verksamheter.

Länsstyrelsen har inte heller, enligt vad som framgår av beslut, vägt in myndighetens eget behov av att bygga upp en sådan expertkompetens och erfarenhet som krävs för att utöva tillsynen över de aktuella anläggningarna. En sådan uppbyggnad kommer att ske på bekostnad av en effektiv miljötillsyn.

Länsstyrelsen har förvisso rätt att återta den operativa tillsynen men denna möjlighet bör dock utnyttjas restriktivt och i princip bara i de fall som det finns uppenbara och bestående effektivitetsvinster. Några sådana effektivitetsvinster har inte framkommit eftersom ett sådant analysunderlag saknas och eftersom länsstyrelsen inte heller har haft en dialog med miljönämnden inför sitt beslut att återkalla miljönämndens tillsyn över anläggningarna.

Sammanfattningsvis begär Malmö kommun att länsstyrelsen överlåter tillsynen av anläggningarna till Miljönämnden i Malmö kommun från och med den 1 januari 2022. För det fall att länsstyrelsen inte finner att tillsynen bör överlåtas i enlighet med kommunens framställan, begär kommunen att länsstyrelsen ska överlämna ärendet till regeringen för avgörande.

Barnkonventionen

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Cornelia Englén
Kanslichef
Kansli och juridikenheten

