



2021-05-20

Dnr 504-21125-21

504-21128-21

1280

Kontaktperson

Miljöavdelningen
Cecilia von Platen
010-2241725

Malmö kommun
Miljönämnden
miljo@malmo.se

Återkallelse av tidigare överlåtet ansvar för tillsyn enligt miljöbalken, Malmö kommun

Beslut

Länsstyrelsen Skåne beslutar med stöd av 1 kap. 21 § miljötillsynsförordningen (2011:13) att återkalla överlåtelsen av tillsyn enligt 9 och 10 kap. miljöbalken för följande verksamheter i Malmö kommun.

- Sjölunda avloppsreningsverk, anläggningsnummer 1280-50-001 (verksamhetskod 90.10 enligt miljöprövningsförordningen).
- Klagshamns avloppsreningsverk, anläggningsnummer 1280-50-003 (verksamhetskod 90.10 enligt miljöprövningsförordningen).

Länsstyrelsen beslutar att denna återkallelse ska gälla från och med den 1 januari 2022.

Information

Pågående tillsynsärenden vid aktuella verksamheter som kan avgöras bör om möjligt avslutas av kommunen före den 31 december 2021, såvida ingen annan överenskommelse görs med Länsstyrelsen Skåne. Kontakt bör därför tas med Miljötillsynsenheten på Länsstyrelsen.

Bakgrund

Länsstyrelsen Skåne har i beslut den 20 december 1999 överlåtit tillsynen för bl.a. miljöfarliga verksamheter (B1) som är tillståndspliktiga hos Länsstyrelsen, dvs för verksamheter med beteckning A och B till Malmö kommun. I detta beslut undantog Länsstyrelsen tillsynen över Sjölunda avloppsreningsverk, Klagshamns avloppsreningsverk och SYSAVs avfallsförbränningsanläggning.

Länsstyrelsen har i beslut den 15 februari 2007 överlåtit tillsynen även för Sjölunda avloppsreningsverk, Klagshamns avloppsreningsverk och SYSAVs avfallsförbränningsanläggning till Malmö kommun.



Länsstyrelsen har i beslut den 25 november 2015 återkallat tillsynen för SYSAVs avfallsförbränningsanläggning.

Länsstyrelsen gjorde 2014 en översyn av alla, i länet, befintliga beslut om överlåtelse av tillsyn enligt miljöbalken. Detta på grund av att de är otidsenliga och beslutade med stöd av förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken som upphörde att gälla den 1 mars 2011. Översynen inleddes med dialogmöten med varje kommun där olika verksamheter i kommunen diskuterades. För Malmö kommuns del kom Länsstyrelsen fram till att tillsynen för de tidigare överlåtna verksamheterna till stor del kunde ligga kvar hos kommunen. För att länsstyrelsen ska kunna upphäva de gamla besluten och fatta nytt överlåtelsebeslut måste kommunen först komma in med en begäran om överlåtelse från kommunfullmäktige. Malmö stad var dock nöjda med de befintliga överlåtelsebesluten och ville inte komma in med en ny begäran. Länsstyrelsen har sedan dess, utan resultat, tagit upp frågan i olika omgångar och försökt föra en dialog med miljöförvaltningen.

Naturvårdverket har den 30 januari 2020 kommit med vägledning till länsstyrelserna avseende *Vägledning om överlåtelse av tillsyn*. I vägledningen anges att den syftar till att ge tolkningsstöd för de bedömningar som ska göras i samband med överlåtelse och återkallande av tillsyn.

I vägledningen beskrivs *Strategiskt återtagande av tillsyn* enligt följande:
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.

Länsstyrelsen har tagit fram en lägesbild. Länsledningen har fastställt en intern *Strategi för överlåtelse och återkallelse av tillsyn av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken*. Av denna framgår att Länsstyrelsen ser en tydlig effektiviseringsvinst av att samla tillsynen över tillståndspliktiga verksamheter till Länsstyrelsen vad gäller verksamheter som är kopplade till Naturvårdsverkets återrapporteringskrav till EU, och som samtidigt berör länsstyrelsens samordning och åtgärdsarbete inom ramdirektivet för vatten samt den regionala miljöövervakningen i länets sjöar, vattendrag och havsområden.



Likaså framgår att Länsstyrelsen avser att återkalla tillsynen över de största reningsverken i länet, däribland VA-Syds tillståndspliktiga avloppsreningsverk, som dels har en stor miljöpåverkan, dels berör fler än en kommun.

Redogörelse för ärendet

I Skåne förekommer många mellankommunala VA-bolag och flera avloppsreningsverk betjänar ett VA-kollektiv som utgörs av fler abonnenter än de som bor i den egna kommunen. Förutsättningarna för att överlåta tillsynen över kommunala avloppsreningsverk har förändrats över tiden, dels genom skarpare skrivningar i 1 kap. 20 § miljötillsynsförordningen, dels krav på ökad tillsyn och återrapportering i enlighet med EU:s avloppsvattendirektiv, dels EU-domstolens stämning av medlemsstaten Sverige på grund av underdimensionerade avloppsreningsverk och undermålig kväverening m.m. De två nu aktuella avloppsreningsverken utgör betydande punktkällor och bidrar till miljöproblem som övergödning samt utsläpp av mikroplaster och läkemedelsrester till recipienten Öresund.

Både Sjölunda och Klagshamns avloppsreningsverk drivs i regi av VA-Syd som utgör ett kommunalförbund med säte i Malmö. Dessa avloppsreningsverk har således ett större upptagningsområde än endast Malmö stad, då flera kranskommuner i sydvästra Skåne är anslutna till reningsverken.

Sjölunda avloppsreningsverk är dimensionerat för 550 000 personekvivalenter (pe), vilket utgör ett av Sveriges största reningsverk och delar av Malmö kommun, delar av Lomma kommun samt Burlöv, Staffanstorp och Svedala kommuner är idag anslutna till reningsverket. Det finns långtgående planer på att utöka kapaciteten ytterligare vid Sjölunda, Nya Sjölunda, för att kunna ansluta fler kommuner och orter. Enligt VA-Syd:s förstudie för Nya Sjölunda framgår att de vill satsa på en regional helhetslösning med Sjölunda avloppsreningsverk som nav. Enligt planerna kommer utbyggnaden av Nya Sjölunda att ske etappvis och vara fullt utbyggt 2032. I den första etappen av Nya Sjölunda planeras att ansluta Lunds kommun, vilket innebär en utökning av kapaciteten till motsvarande 720 000 pe. Härfter planeras att även ansluta Kävlinge kommun samt Bjärred som ligger inom Lomma kommun. Beslut om detta är inte taget än av medlemskommunerna i VA-Syd. Nya Sjölunda planeras att i så fall dimensioneras för ca 800 000 -900 000 pe (prognosen för år 2050).

Klagshamns avloppsreningsverk har en reningskapacitet motsvarande 90 000 pe och resterande delar av Malmö kommun samt Vellinge kommun är anslutna till reningsverket. I förslaget till utbyggnadsplaner kommer Klagshamn att kvarstå som ett fristående reningsverk.



Under de senaste två åren har handläggare från Länsstyrelsens olika sakområden deltagit i flera för-samråd med anledning av VA-Syd:s utbyggnadsplaner. Samråd enligt 6 kap miljöbalken inför framtagandet av miljökonsekvensbeskrivning och tillståndsansökan kommer att ske den 21 september 2021. Under samrådet och den planerade prövningsprocessen kommer ett stort antal tillsynsområden inom Länsstyrelsen att involveras.

Förutsättningarna redovisade enligt ovan har därmed ändrats sedan Länsstyrelsens bedömning vid tiden för överlåtelsen 2007. Med anledning av detta finner Länsstyrelsen det nödvändigt att nu återkalla verksamheterna för att uppnå en effektiv tillsyn, se motivering nedan.

Lagstöd

Råd till 26 kap miljöbalken 4 §, Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn (NFS 2001:3)

Av rådet framgår att länsstyrelsen bör återkalla överlåtet tillsynsansvar från en kommun, om kommunen begär det eller om länsstyrelsen bedömer att det finns omständigheter som kan motivera ett återkallande. Sådana omständigheter kan vara bristande resurser eller kompetens hos kommunen, förändringar av verksamheten hos överlåtna tillsynsobjekt eller förändringar av kommunens interna organisation. Bestämmelser om att driftsansvar och tillsynsansvar skall vara skilda åt på nämndnivå finns i kommunallagen. Länsstyrelsen bör återkalla överlåten tillsyn om kommunallagens krav inte är uppfyllt. Om ansvaren inte skiljts åt på förvaltningsnivå kan länsstyrelsen återkalla tillsynen, om det uppstår brister som tydligt kan härledas till det odelade ansvaret.

Innan länsstyrelsen återkallar tillsynen bör kommunen få möjlighet att avhjälpa de brister som konstaterats. Länsstyrelsen bör då föra en dialog med kommunen och påtala vilka brister man funnit i tillsynens kvalitet, kvantitet eller organisation.

1 kap 20 § Miljötillsynsförordningen (2011:13)

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. Förordning (2020:647).

1 kap 21 § Miljötillsynsförordningen (2011:13)

En tillsynsmyndighet som har överlåtit uppgiften att utöva tillsyn till en kommunal nämnd ska regelbundet följa upp och utvärdera tillsynen. Om förutsättningarna för överlåtelse enligt 20 § inte längre finns, ska tillsynsmyndigheten återkalla överlåtelsen. En återkallelse får avse ett visst eller vissa tillsynsobjekt eller en typ av tillsyns-objekt. Förordning (2020:647).

Länsstyrelsens bedömning

Bestämmelserna om återkallelse av tillsyn regleras i 1 kap. 21 miljötillsynsförordningen (MTF). Här anges att en tillsynsmyndighet som överlåtit uppgiften att utöva tillsyn till en kommunal nämnd regelbundet ska följa upp och utvärdera tillsynen. Vidare framgår att en återkallelse får avse ett visst eller vissa tillsynsobjekt eller en typ av tillsynsobjekt. Om förutsättningarna för överlåtelse enligt 1 kap. 20 § punkt 1-7 MTF inte längre finns ska tillsynsmyndigheten återkalla tillsynen. I 1 kap. 20 § MTF anges även vad som ska tas hänsyn till vid överlåtelse av tillsyn.

Länsstyrelsen bedömer att de punkter enligt förordningen som nu är aktuella för ett återkallande är främst punkten 1 (omfattningen av tillsynsobjektets miljöpåverkan), punkten 6 (möjligheten att inom ett län utöva en effektiv tillsyn samt punkten 7 (övriga frågor av betydelse för överlåtelse av tillsynsuppgiften).

Vad gäller *omfattningen av tillsynsobjektets miljöpåverkan* har de aktuella verksamheterna stora punktsläpp av BOD, fosfor och kväve m.fl. ämnen och utgör två av länets största punktkällor med utsläpp till Öresund. Då verksamheterna behandlar avloppsvatten från kranskommunerna innebär den stora mängden avloppsvatten att det uppstår en stor miljöpåverkan av regional betydelse. Länsstyrelsen har den uppfattningen att verksamheter som ger upphov till en stor miljöpåverkan inom länet bör koncentreras till en och samma tillsynsmyndighet för att ge möjlighet till bättre överblick och bedömning av miljöpåverkan som är av regional betydelse.



Vad gäller *möjligheten att inom ett län utöva en effektiv tillsyn* bedömer Länsstyrelsen att en återkallelse innebär att bättre förutsättningar kan skapas för att bedriva en effektiv tillsyn. Då aktuella verksamheter är kopplade till Naturvårdsverkets återrapporteringskrav till EU och även berör Länsstyrelsens samordning och åtgärdsarbete inom ramdirektivet för vatten samt den regionala miljöövervakningen i Öresund uppstår samordningsvinster om även miljöbalkstillsynen på reningsverken kan utföras av samma myndighet, dvs länsstyrelsen.

Vidare ser Länsstyrelsen en tydlig effektiviseringsvinst av att återkalla tillsynen över VA-Syds tillståndspliktiga avloppsreningsverk, däribland Sjölunda och Klagshamns avloppsreningsverk, då det är många avloppsfrågor som är gemensamma inom VA-Syds verksamhetsområde oavsett kommungräns. Mot bakgrund av VA-Syds långtgående planer med en regional helhetslösning för den framtida avloppsvattenbehandlingen i Malmö-Lundregionen m.fl. kranskommuner kommer vissa befintliga avloppsreningsverk att beröras. Samordningsvinsterna blir därför stora om tillsynsmyndigheten också verkar på regional nivå oavsett kommungräns.

Vad gäller *övriga frågor av betydelse för överlåtelse* är att Sjölunda avloppsreningsverk är redan idag ett av Sveriges tio största reningsverk och kommer med VA-Syds utbyggnadsplaner (Nya Sjölunda) att utgöra ett av Sveriges största avloppsreningsverk. Dessutom innebär utsläppspunkten i Öresund krav på internationell samverkan enligt Esbo-konventionen. Länsstyrelsen är av den uppfattningen att tillsynen över enstaka verksamheter som är av denna storlek och som ger upphov till en stor miljöpåverkan ska koncentreras till Länsstyrelsen.

Sammantaget anser Länsstyrelsen att det finns stöd och skäl för att återkalla tillsynen för Sjölunda respektive Klagshamns avloppsreningsverk. För att kommunen tidsmässigt ska kunna förbereda ett återkallande bedömer Länsstyrelsen att det är lämpligt att återkallelsen ska gälla från och med den 1 januari 2022.

De som medverkat i beslutet

Detta beslut har fattats av miljödirektör Annelie Johansson med tillsynsvägledningsstrateg Cecilia von Platen som föredragande. I den slutliga handläggningen har även miljöhandläggare Susanne Ericsson och länsassessor Marcus Norlin medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.



Kopia till

Länsöverdirektören

Miljöprövningsenheten

Miljötillsynsenheten

Enheten för förorenade områden och avfallstransporter

Vattnenheten

Naturprövningsenheten

Naturskyddsenheten

Fiske och restaureringsenheten

Enheten för samhällsplanering