

Östra Göinge kommun

PM - Kommunens kontroll av förorenad
mark



Building a better
working world

PM - Kommunens kontroll av förorenad mark

Datum 2019-06-17
Till Förtroendevalda revisorer i Östra Göinge kommun
Från Linus Aldefors och Christina Papavramidi

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunen ansvarar för en betydande mängd mark. Delvis utgör detta sådan mark som det finns eller har funnits verksamhet vilka haft en negativ miljöpåverkan på marken. Detta kan exempelvis vara deponier för avfall, bensinstationer eller industrier. Sådan verksamhet som innebär föroreningar i närområdet.

Miljöbalkens 10:e kapitel reglerar förorenade områden. Tillsynsmyndighet kan vara kommunen, länsstyrelsen eller försvarsinspektör för hälsa och miljö. Detta beror delvis på marktypen. Det ingår i detta tillsynsuppdrag att kartlägga vilka områden som är alternativt kan misstänkas vara förorenade.

Det är av vikt för kommunen att ha en tillräcklig uppsikt och kunskap om förorenade områden. En aspekt är kommunens möjlighet att upprätta detaljplaner inom kommunen. Bristande kunskap om eventuellt förorenad mark kan innebära betydande fördröjningar i exploatering av nya markområden.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys gjort bedömningen att det är av vikt att granska huruvida kommunen har en tillräcklig kontroll och kunskap om förorenade markområden.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har en tillräcklig kontroll och kunskap om kommunens förorenade markområden i enlighet med sitt tillsynsansvar.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Är det tydligt vilka områden som kommunen har tillsynsansvar för avseende förorenad mark?
- ▶ Finns det en tillräcklig organisation för att upptäcka och utreda omfattning av eventuellt förorenad mark?
- ▶ Har kommunen register för vilka markområden som är förorenade samt vilket saneringsbehov som föreligger?
- ▶ Har kommunen vidtagit nödvändiga skyddsåtgärder i enlighet med miljöbalken för förorenade områden?

1.3. Ansvariga nämnder

Granskningen avser kommunstyrelsen och tillsyns- och tillståndsnämnden.

1.4. Genomförande

Granskningen har grundats på dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med kommunens samhällsbyggnadschef, miljöchef samt mark- och exploateringschef. Granskningen genomfördes mellan april och juni 2019.

1.5. Revisionskriterier

1.5.1. Miljöbalken (1998:808)

Bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Enligt miljöbalkens 10:e kapitel 1 § avser en föroreningskada en miljöskada som genom förorening av ett mark- och vattenområde, grundvatten, en byggnad eller en anläggning kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö. I 2 § ska den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som bidragit till en föroreningskada eller allvarlig miljöskada ansvara för avhjälpande. I miljöbalkens 26:e kapitel 3 § regleras kommunernas tillsyn. Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet men undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, och över avfallshantering.

1.5.2. Miljötillsynsförordningen (2011:13)

Miljötillsynsförordningens första kapitel 6 § reglerar att det ska finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde hos den som är operativ tillsynsmyndighet. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år och ska ses över vid behov och minst en gång varje år. Därtill ska även en operativ tillsynsmyndighet för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområden enligt miljöbalken. Planen ska grundas på behovsutredningen.

1.5.3. Styrelsens och nämndernas reglementen

1.5.3.1 Kommunstyrelsens reglemente

Den 26 februari 2009, senaste reviderad den 17 juni 2015, antog kommunfullmäktige kommunstyrelsens reglemente. I reglementet under ledningsfunktion 3 § ska kommunstyrelsen leda och samordna bland annat den översiktliga planeringen av mark och vatten samt utarbetande av detaljplaner. Vidare ska kommunstyrelsen följa miljövårds- och naturvårdspolitikerna och verka för en god miljö i kommunen. Under 10 § framgår att kommunstyrelsen ska ansvara för övergripande miljöfrågor till exempel klimat, ekologi och hållbar utveckling, implementering av nationella och regionala miljömål.

1.5.3.2 Tillsyns- och tillståndsnämndens reglemente

Kommunfullmäktige antog den 26 februari 2009, reviderad 25 januari 2018, tillsyns- och tillståndsnämndens reglemente. I reglementet 1 § fullgör tillsyns- och tillståndsnämnden kommunens uppgift avseende myndighetsutövning för tillsyn och tillstånd inom miljö- och hälsoskyddsområdet, samt för byggnadsväsendet enligt plan- och bygglagen. Nämnden ansvarar för tillsyn, kontroll och myndighetsutövning i enlighet med bland annat miljöbalken och plan- och bygglagen samt annan lagstiftning som har anknytning till miljö- och hälsoskyddsområdet respektive plan- och byggnadsväsendet.

2. Iakttagelser

2.1. Är det tydligt vilka områden som kommunen har tillsynsansvar för avseende förorenad mark?

Samhällsbyggnad är ett eget verksamhetsområde som lyder under kommunstyrelsen och tillsyns- och tillståndsnämnden. Verksamhetsområdet är organiserat i tre enheter med enskilda ansvarsområden; plan och bygg, mark och exploatering, samt miljö och hållbarhet. Inom ramen för tillsyns- och tillståndsnämnden har samhällsbyggnad (miljö och hållbarhet) ansvar för kommunens uppgifter avseende miljö- och hälsoskyddsområdet. Med sin roll som tillsynsmyndighet har därtill nämnden i uppgift att säkerställa efterlevnaden av miljöbalken.

Tillsyns- och tillståndsnämnden beslutade om miljöenhetens behovsutredning 2019–2021, samt tillsynsplan för 2019, den 29 januari 2019. I behovsutredningen framgår bland annat vilka arbetsuppgifter som omfattar miljöenheten, tillsynsplaner, vilka verksamheter som kommunen har tillsynsansvar över samt de prioriterade områdena under 2019.

Enligt miljöbalken har kommunen ansvar för tillsyn av förorenad mark. Sådan mark är indelad i klasser (A, B, C och U) baserat på vilken typ av verksamhet som markföroreningarna beror på. Tillståndspliktiga verksamheter som betecknas med A eller B är verksamheter som Länsstyrelsen har tillsynsansvar över. Verksamheter som betecknas med C är anmälningspliktiga och kommunen har ansvar för tillsynen. Hit hör bland annat industrier, sågverk eller verkstäder. Behovsutredningen redovisar för vilka verksamheter som enheten för miljö och hållbarhet årligen ska genomföra tillsyn av. Vid intervju och i behovsutredningen framgår att miljöenheten, i enlighet med miljöbalken, årligen ska genomföra tillsyn av miljöfarliga C-verksamheter. Därutöver ansvarar kommunen även för tillsyn över U-verksamheter, vilka är verksamheter som har en mindre påverkan på miljön men som varken är tillstånds- eller anmälningspliktiga. Det framgår vidare av behovsutredningen att miljöenheten ska genomföra inventeringar av U-verksamheterna för att hitta de verksamheter inom kommunen som bedriver miljöfarliga verksamheter och som ska omfattas av tillsyn.

Vid Länsstyrelsens granskning 2013 lämnades synpunkter gällande tillsyn över hälsoskydd och avloppsledningsnät. Synpunkterna resulterade i ett projekt för att kartlägga och identifiera riskområde samt felområde kopplade till avloppsledningsnät. Som ett resultat av detta ska samtliga avlopp i kommunen riskbedömas enligt MIFO-klassifikation¹. De intervjuade uppger att miljöenheten arbetar löpande med synpunkterna som uppkom vid Länsstyrelsens granskning. Det framgår vidare att Länsstyrelsen i granskning 2015-16 bedömde att kommunens behovsutredning var otydlig vad gäller beskrivning av vilket behov av operativ tillsyn som kommunen har ansvar för. Kommunen rekommenderades att utveckla denna i redovisningen av 2017 års behovsutredning och tillsynsplan. Det har såvida denna granskning kan se inte inkommit påpekande på 2017 års behovsutredning och tillsynsplan.

2.2. Finns det en tillräcklig organisation för att upptäcka och utreda omfattning av eventuellt förorenad mark?

Det framkommer vid intervju att det inte finns en nedtecknad arbetsrutin för hur kommunen ska arbeta med att upptäcka och utreda förorenade markområden. Däremot uppges det finnas en god kännedom samt en etablerad arbetsrutin för när utredningar ska initieras och hur dessa

¹ Naturvårdsverkets metodik vid inventering av förorenade områden.

ska genomföras. Miljöenheten bedriver inte en uppsökande verksamhet för att upptäcka förorenade markområden, utan istället sker arbetet genom information och tillsyn. Utredningar om eventuellt förorenade markområden sker om det föreligger känd information, risk eller tendenser för föroreningar. Föreligger misstankar om förorenade markområden ska tillsyns- och tillståndsnämnden kontaktas och provtagning ska alltid genomföras. Om trolig förorening påträffas vid grävarbeten kontaktas enligt uppgift alltid tillsynsmyndigheten.

För mark som sedan tidigare är okänd för kommunen genomförs provtagning i samband med ny- och ombyggnation samt i samband med förvärv av mark. Detta sker i dialog med tillsynsmyndigheten. Det åligger kommunen, fastighetsägaren eller verksamhetsutövaren att markområdet kontrolleras och provtagningar tas innan markarbete vidtas. Vid intervjun framkommer att det inte genomförs provtagningar om det finns känd information om att det inte bedrivits någon miljöfarlig verksamhet som kan ha orsakat föroreningar på markområden alternativt att det avser område där det redan har genomförts provtagningar med negativt resultat. Det anses inte vara resurseffektivt att ta provkontroller på markområden där det finns ringa risk för föroreningar. Detta också i enlighet med lagstiftningar (miljöbalken, avfallsförordningen samt miljöprovsningsförordningen) och riktlinjer från naturvårdsverket (Återvinning av avfall i anläggningsarbeten - Handbok 2010:1).

Det framkommer att det inte finns någon standard för vilka ämnen som ska kontrolleras för och det genomförs enskilda bedömningar i olika ärenden. PAH² och tungmetaller är vanligt förekommande ämnen som kontrolleras för. Om det saknas information om vad som funnits på markområdet tidigare genomförs initialt en okulär besiktning och därefter fattas beslut om vilka provtagningar som ska tillämpas.

Det framförs att tillsynsarbetet i stor utsträckning är händelsestyrt vilket medför svårigheter att bedöma om resurserna är tillräckliga för att täcka behovet. Enligt de intervjuade framgår att miljöenheten inte haft personella resurser för att hantera ärenden utöver det som är lagstadgat. Vid granskningstillfället finns det 4 heltidstjänster varav en är miljösamordnare. Av behovsutredningen framgår att 2 heltidstjänster och cirka 30 procent av en heltidstjänst är avsatt för tillsyn inom miljöbalkens område. Under 2019 kommer antalet heltidstjänster minska på grund av föräldraledighet vilket kommer påverka personalbemanningen. Vid tiden för granskningen ska en inspektör på miljöenheten vidareutbildas inom området för förorenad mark.

2.3. Har kommunen register för vilka markområden som är förorenade samt vilket saneringsbehov som föreligger?

Enligt miljötillsynsförordningens första kapitel 7 § ska en operativ tillsynsmyndighet föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn. Vid intervju framkom att miljöenheten påbörjade inventering av sina tillsynsverksamheter under 2012 och har sedan dess kontinuerligt uppdaterat sina register. Av behovsutredningen framgår att miljöenheten för register över sina tillsynsobjekt i datasystemet ECOS 2.

Av miljöenhetens register framgår vilka tillsynsobjekt som kommunen, Länsstyrelsen respektive försvarsmakten är tillsynsmyndighet för. Det finns inom kommunen ca 510 objekt för vilka miljöenheten bedriver tillsyn. Därutöver finns det kända områden som är förorenade men som inte omfattas av tillsyn då de saknar kontrollprogram. Varje tillsynsobjekt vilka faller inom ramen för MIFO-klassificering har ett ID, en MIFO-klassning och en branschklassning som visar vilken verksamhet/bransch som tidigare bedrivits på området. Därtill tillhandahålls

² Polycykliska aromatiska kolväten

en kortare motivering för den riskklass tillsynsobjektet bedöms tillhöra. Om provtagningar gjorts på markområdet redogörs resultatet av testerna. Därutöver går det att utläsa om vilka saneringsåtgärder behöver vidtas. Enligt utdrag från Länsstyrelsens EBH-register framgår att detta omfattar 88 objekt varav kommunen är tillsynsmyndighet för 65. Samtliga områden är statusbedömda.

Det framkommer vid intervju att kommunen har listor över förorenade mark i GIS-kartor. Kommunen har en ambition att det i framtiden ska vara enklare för kommuninvånare, media och andra intressenter att få ta del av informationen som lagras i systemet. För närvarande är GIS-kartan endast tillgängligt för internt bruk. Vill en extern part ta del av informationen måste de kontakta kommunhusets kundtjänst för att få ut den. Ambitionen är att kunna förenkla utlämnande av informationen. Detta kräver dock en kvalitetssäkring för att möjliggöra externa användare att nyttja funktionen.

2.4. Har kommunen vidtagit nödvändiga skyddsåtgärder i enlighet med miljöbalken för förorenade områden?

Enligt 26:e kapitlet §19 ska den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön ska fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Dessutom ska det lämnas förslag på kontrollprogram till tillsynsmyndigheten.

Om provtagningar indikerar att föroreningar förekommer vilka kräver åtgärd ska marken övertäckas alternativt saneringsåtgärder vidtas. Därtill ska det upprättas ett kontrollprogram som syftar till att kontrollera föroreningens påverkan efter att sluttäckningen är genomförd. Det har framkommit vid intervju att det i dagsläget finns två kontrollprogram varav ett avser sluttäckt deponi och ett avser en påträffad markförorening. En av dessa är pågående. Det andra kontrollprogrammet ska börja gälla när övertäckningen är slutförd. Det har för granskningen tagits del av kontrollprogram som avser ett flertal fastigheter i Glimåkra³. Kontrollprogrammet syftar till att kontrollera föroreningens inverkan på grundvatten efter övertäckningen är slutförd. Kontrollprogrammet är giltigt under en femårsperiod och under denna period ska provtagningar regelbundet genomföras.

³ Daterat 25 januari 2019

3. Bedömningar

Vår sammanfattande bedömning är att det ur ett riskperspektiv bedrivs en ändamålsenlig verksamhet utifrån kommunens förutsättningar. Det är däremot vår bedömning att myndighetsnämnden med fördel kan besluta om rutinen att provtagning ska genomföras vid ny- eller ombyggnation samt vid förvärv av okänd mark. Mot bakgrund av kommunens geografiska storlek menar vi att en sådan rutin säkerställer att kunskap om kommunens markförhållande kontinuerligt inhämtas.

Revisionsfrågor	Svar
Är det tydligt vilka områden som kommunen har tillsynsansvar för avseende förorenad mark?	Ja.
Finns det en tillräcklig organisation för att upptäcka och utreda omfattning av eventuellt förorenad mark?	Ja. Det finns såväl en tillräcklig organisation samt ett etablerat arbetssätt för att upptäcka förorenad mark. Dessa rutiner är dock inte beslutade.
Har kommunen register för vilka markområden som är förorenade samt vilket saneringsbehov som föreligger?	Ja.
Har kommunen vidtagit nödvändiga skyddsåtgärder i enlighet med miljöbalken för förorenade områden?	Ja.

Vi rekommenderar tillsyns- och tillståndsnämnden att:

- ▶ Besluta om rutiner för provtagning vid ny- eller ombyggnad samt förvärv avseende mark vars förhållande sedan tidigare är okänd för kommunen.
- ▶ Samt att inkludera externa aktörers möjlighet till observationer, så som grävfirmer och räddningstjänst m.fl., i dessa rutiner i syfte att få in uppgifter om förorenad mark.

Broby 2019-06-17

Linus Aldefors
EY

Christina Papavramidi
EY



4. Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Miljöchef
- ▶ Mark- och exploateringschef
- ▶ Samhällsbyggnadschef