

# Ale kommun

## Granskning av kontroll av förorenad mark



Building a better  
working world

## Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning .....</b>	<b>3</b>
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor .....	3
1.3. Ansvarig nämnd samt avgränsningar .....	3
1.4. Revisionskriterier.....	3
1.5. Metod och genomförande.....	3
<b>2. Organisation för upptäckande och utredning av omfattning av förorenad mark ...</b>	<b>4</b>
2.1. Kontroll av förorenad mark inför beviljande av bygglov.....	7
2.2. Bedömning .....	8
<b>3. Register över förorenade markområden.....</b>	<b>9</b>
3.1. Bedömning .....	10
<b>4. Vidtagandet av åtgärder i enlighet med miljöbalken.....</b>	<b>11</b>
4.1. Bedömning .....	12
<b>5. Samlad bedömning .....</b>	<b>13</b>
5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna .....	13
<b>6. Slutsats och rekommendationer .....</b>	<b>14</b>

*Bilaga 1: Bakgrund till granskningen*

*Bilaga 2: Revisionskriterier*

*Bilaga 3: Intervju- och dokumentförteckning*

## Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ale kommun genomfört en granskning avseende kontroll av förorenad mark i Ale kommun. Granskningen har syftat till att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden har tillräcklig kännedom och kunskap om de förorenade markområden som finns i Ale kommun i enlighet med sitt tillsynsansvar.

Granskningen visar att det finns ett etablerat arbetssätt inom miljöenheten avseende förorenad mark. Det framkommer även att det finns en regelbunden samverkan mellan miljöenheten och byggenheten i syfte att hantera frågor om förorenad mark i samband med att bygglov och planrelaterade ärenden ska avgöras.

Granskningen visar samtidigt att miljöenheten i dagsläget inte beskrivs ha kapacitet eller resurser nog att genomföra all den tillsyn som bedöms som nödvändig. I de intervjuer som genomförts framförs att det finns svårigheter inom miljöenheten att säkerställa att det finns tillräckliga personalresurser. Problematiken exemplifieras med att det vid granskningstillfället finns ärenden som avser åtgärder på förorenad mark som i dagsläget blir liggande utan att ett aktivt tillsynsarbete bedrivs. Även i nämndens egen plan för tillsyn beskrivs att det önskade läget är att mer egeninitierad tillsyn kan bedrivas.

Det finns en regelbunden samverkan mellan miljöenheten och byggenheten. Det saknas dock en tydlig ansvarsfördelning för hur denna samverkan ska bedrivas. Det saknas även inom byggenheten en dokumenterad rutin i syfte att säkerställa att förekomsten av förorenad mark hanteras systematiskt i ordinarie bygglovsprocess.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att nämnden delvis har en tillräcklig kontroll och kunskap om kommunens förorenade markområde i enlighet med sitt tillsynsansvar. Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer. Rekommendationerna syftar till att bidra till att utveckla och förbättra verksamheten.

Vi rekommenderar samhällsbyggnadsnämnden att:

- ▶ Tillse att det upprättas en långsiktig planering av resurser för arbetet med tillsyn av förorenade områden som säkerställer att tillräcklig och i synnerhet nödvändig tillsyn kan utföras
- ▶ Tydliggöra ansvarsfördelningen för hur byggenheten och miljöenheten ska arbeta för att säkerställa en ändamålsenlig kontroll av förorenad mark vid handläggning av bygglov

## 1. Inledning

### 1.1. Bakgrund

Revisorerna har utifrån årets risk- och väsentlighetsanalys beslutat att göra en fördjupad granskning av kontroll av förorenad mark<sup>1</sup>. Bakgrunden till granskningen beskrivs närmare i bilaga 1.

### 1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden har tillräcklig kontroll och kunskap om de förorenade markområden som finns i Ale kommun i enlighet med sitt tillsynsansvar. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunen register för vilka markområden som är förorenade samt vilket saneringsbehov som föreligger?
- ▶ Har nämnden säkerställt att det finns en tillräcklig organisation för att upptäcka och utreda omfattning av eventuell förorenad mark?
- ▶ Har nämnden vidtagit nödvändiga åtgärder i enlighet med miljöbalken för förorenade områden?
- ▶ Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig kontroll av förorenad mark inför beviljande av bygglov?

### 1.3. Ansvarig nämnd samt avgränsningar

Granskningen avser samhällsbyggnadsnämnden.

### 1.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §
- ▶ Miljöbalken (1998:808) 10 kap
- ▶ Miljötillsynsförordningen (2011:13)
- ▶ Samhällsbyggnadsnämndens reglemente
- ▶ Kommunens styrdokument som bedöms relevanta inom ramen för granskningen

Dessa beskrivs närmare i bilaga 2.

### 1.5. Metod och genomförande

Granskningen har genomförts genom dokument- och intervjustudier. Intervjuade samt dokumentförteckning framgår av bilaga 3. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakfelsgranska rapporten.

---

<sup>1</sup> Med begreppet "förorenade områden" menas mark- och vattenområden, grundvatten samt byggnader och anläggningar som är så förorenade att de kan innebära skada eller besvär för människors hälsa eller för miljön.

## 2. Organisation för upptäckande och utredning av omfattning av förorenad mark

Kommunfullmäktige i Ale kommun har beslutat att samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för den lokala tillsynen enligt miljöbalken, med undantag för tillsyn över verksamheter där samhällsbyggnadsnämnden är verksamhetsutövare, där är istället jävsnämnden tillsynsmyndighet. Tillsynen utförs av miljöenheten som är organiserad inom sektor samhällsbyggnad under plan- och myndighetsavdelningen. Enheten leds av en miljöchef och arbetet utförs av två inspektörer varav en som jobbar 75 procent med tillsyn av förorenade områden samt en ytterligare inspektör som i nu läget uppskattas lägga 50 procent av sin heltid på ärenden som rör förorenade mark.

Miljöenheten har tillsyn över förorenade områden och har bland annat till uppgift att granska och besvara de frågor och anmälningar som kommer in. Enheten kan utfärda förelägganden samt ge råd och upplysningar. Av samhällsbyggnadsnämndens plan för tillsyn inom miljöbalkens område 2021 framgår att följande arbetsuppgifter ingår i tillsynsarbetet:

- ▶ Inspektion och besiktningar för att kontrollera att lagar och beslut följs
- ▶ Granskning av inkomna miljörapporter, årsrapporter och analysprotokoll
- ▶ Föreläggande och förbud för att åstadkomma rättelse
- ▶ Anmälan till polis eller åklagare vid misstanke om brott
- ▶ Beslut om miljöstraffavgift
- ▶ Information och rådgivning

Tabell 1. Begreppsförklaring miljötillsyn.

Kategorier av tillsyn	Förklaring
Styrd tillsyn	Styrd tillsyn omfattar verksamheter med störst behov och krav, det vill säga tillståndspliktiga verksamheter (så kallade A-, B-, IUUV) och anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter och anmälningspliktiga hälsoskyddsverksamheter (så kallade C och H). Lagstiftningen anger omfattning av tillsynen för vissa A, B och IUUV verksamheter. Tillsynsfrekvensen på C och H-verksamheter inte är lika detaljstyrd. Styrd tillsyn är ett grunduppdrag från staten där kommunerna har liten möjlighet att påverka.
Behovsprioriterad tillsyn	Behovsprioriterad tillsyn omfattar de ej anmälningspliktiga verksamheterna inom miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (så kallade U och UH). Tillsynen ska ske i form av återkommande tillsyn.
Händelsestyrd tillsyn	Händelsestyrd tillsyn avser bland annat ansökningar, anmälningar och klagomål. Denna tillsyn kan inte planeras i förväg. Projektinriktad tillsyn (behovsprioriterad tillsyn) under ett år kan leda till mer händelsestyrd tillsyn nästkommande år. Exempelvis påverkar takten på tillsyn av enskilda avloppsanläggningar antalet ansökningar som inkommer om att anlägga enskilt avlopp.
Skattefinansierad tillsyn	Skattefinansierad tillsyn kan inte avgiftsfinansieras utan måste finansieras via skattemedel eller via annan lagstiftning. Kommunens skattefinansierade tillsyn ingår i myndighetsuppdraget och är obligatorisk. Denna kategori omfattar arbete med straffavgifter, åtalsanmälningar, ogrundade klagomål, remisser, rådgivning och information.

Miljöenhetens arbete med förorenad mark bedrivs utifrån de vägledningar och den information som tillhandahålls av bland annat Länsstyrelserna och Naturskyddsverket<sup>2</sup>. Arbetet bedrivs även utifrån en av samhällsbyggnadsnämnden antagen plan för tillsyn inom miljöbalkens område som i sin tur grundas på en behovsutredning om tillsynsbehovet för nämndens ansvarsområde i egenskap av tillsynsmyndighet. I planen specificeras bland annat antalet planerade timmar för olika typer av tillsyn (exempelvis händelsestyrd tillsyn och skattefinansierad tillsyn).

Det framförs i intervju att kommunen har god kunskap om vart förorenade områden finns. Detaljerad kunskap finns dock först efter att en undersökning har gjorts. Det kräver antingen att tillsynsmyndigheten ställer krav på att översiktlig markundersökning ska göras eller att Ale kommun i egenskap av markägare eller verksamhetsutövare själv tar fram en plan för att närmare undersöka de områden och deponier kommunen ansvarar för.

Av intervju framgår att miljöenheten även genomför utbildningar, som en del av sin tillsyn, för tjänstepersoner och företagare som gräver i mark eller på annat sätt kan stöta på förorenad mark i sitt arbete. Utbildningen ges i syfte att aktivt arbeta med att öka kunskapen om förorenad mark intern inom kommunen samt verksamhetsutövare inom Ale kommun. Utbildningen ska ge kunskap om hur man upptäcker förorenad mark och till vem en anmälan ska göras.

Miljöenheten genomför i dagsläget tillsyn på förorenade markområden i samband med planerad exploatering eller bidragsansökan. Utredningar om eventuellt förorenade markområden sker om det föreligger känd information, risk eller tendenser för föroreningar. Föreligger misstankar om förorenade markområden ska verksamhetsutövaren kontakta berörd tillsynsmyndighet. Miljöenheten kontaktas enligt uppgift även om trolig förorening påträffas vid grävarbeten där andra enheter eller förvaltningar är involverade.

Det åligger fastighetsägaren eller verksamhetsutövaren att markområdet kontrolleras och provtagning utförs innan markarbeten vidtas. I intervju framförs att miljöenheten inte kan kräva att det genomförs provtagningar om det saknas information om att det bedrivits verksamhet på platsen som kan ha orsakat föroreningar. Undersökningar genomförs heller inte om det avser ett markområde där det redan har genomförts provtagningar och inga föroreningar har påträffats.

Enligt miljöbalken är det den som har orsakat föroreningen som har ansvaret för att åtgärder utförs. Det finns dock risk att verksamheten inte har ekonomiska möjligheter att bekosta undersökningar och åtgärder, utan begär likvidering<sup>3</sup> eller försätts i konkurs. Om den verksamhet som orsakat föroreningen inte är verksam längre men juridiskt finns kvar, ska omfattningen av ansvaret utredas av tillsynsmyndigheten. Vägledande rättsfall har lett fram till en rättspraxis där fullt ansvar endast ges för föroreningar som uppkommit efter 1969<sup>4</sup>. Detta uppges medföra att tillsynsmyndighetens arbete med att utreda och förelägga blir komplext

---

<sup>2</sup> Bland annat tillhandahåller Länsstyrelserna den så kallade EBH-portalen som samlar en stor mängd vägledningar och vägledande rättsfall.

<sup>3</sup> En likvidation innebär att ett aktiebolag löses upp efter det att skulderna betalats och eventuellt överskott fördelats mellan aktieägarna.

<sup>4</sup> Mer information om denna rättspraxis framgår på Sveriges geologiska undersöknings hemsida.

och ofta utdraget i tid. Risken kopplat till att verksamheterna hinner försvinna från kommunen lyfts även i nämndens plan för tillsyn. I de fall där föreningarna bedöms som särskilt allvarliga kan statliga medel sökas för att åtgärd ska kunna vidtas<sup>5</sup>.

I planen för tillsyn framgår att behovet av tillsyn på förorenade markområden i kommunen är stort. I planen framförs att nämnden behöver göra mer tillsyn på eget initiativ för att nå det nationella miljömålet giffri miljö<sup>6</sup>. Miljöenheten genomför dock inte i dagsläget egeninitierad tillsyn<sup>7</sup> på verksamheter, något som uppges bero på resursbrist.

Av intervju framgår att det tidigare har funnits en handlingsplan för förorenade områden inom kommunen. Handlingsplanen innehöll mål och aktiviteter för arbetet med förorenad mark. Av intervju framgår att handlingsplanen fungerade som ett strategiskt styrdokument avseende arbetet med förorenad mark. Den senaste handlingsplanen antogs av kommunstyrelsen 2007. År 2015 tog mark- och exploateringsenheten fram ett förslag till handlingsplan för 2015–2017 vilken dock enligt uppgift aldrig togs upp till politiken för antagande. I intervju framförs att en möjlig delförklaring till att en ny handlingsplan inte antagits av politiken är den omorganisation som ägt rum där mark- och exploateringsenheten flyttats från kommunstyrelsen till samhällsbyggnadsnämnden. Mark- och exploateringsenheten var den enhet som tagit fram tidigare förslag till handlingsplaner.

Det framförs i intervju att tillsynsarbetet i stor utsträckning är händelsestyrt vilket medför svårigheter att bedöma om resurserna är tillräckliga för att täcka behoven. Det framförs även i intervjuer att enheten saknar resurser för genomföra den tillsyn som ska utföras enligt genomförd behovsutredning. Miljöenheten ska därtill ha haft betydande svårigheter med kompetensförsörjning. Enheten har enligt uppgift haft utmaningar både med att rekrytera rätt kompetens och med att behålla personal<sup>8</sup>. Resursbrist och svårigheter med kompetensförsörjning medför enligt de intervjuade att miljöenheten inte har personella resurser nog för att hantera ärenden som avser förorenad mark som behöver åtgärdas. De ärenden som handläggs beskrivs som komplexa och ofta långvariga. Det beskrivs att enhetens arbete med tillsyn enligt miljöbalken nu som en följd av utmaningarna med kompetensförsörjning är särskilt personberoende. Situationen beskrivs som sårbar och att den medför att miljöenheten noggrant behöver prioritera vilken tillsyns som kan genomföras.

---

<sup>5</sup> Om föreningarna är allvarliga och objektet bedöms hamna i riskklass ett (högsta riskklassen), samt att objektet finns på EBH-listan över prioriterade objekt i länet kan kommunen ansöka till länsstyrelsen om bidrag för en så kallad huvudstudie. Om det visar sig att marken är kraftigt förorenad kan Länsstyrelsen föra en dialog med Naturvårdsverket om att objektet ska tas med i den nationella listan över objekt som kommunen därefter kan söka om bidrag för åtgärd från.

<sup>6</sup> Giffri miljö är ett av 16 miljö kvalitetsmål som riksdagen beslutat om att Sverige ska nå och arbeta för. Regeringen har fastställt sex preciseringar av målet, där en av preciseringarna avser arbetet med förorenade områden.

<sup>7</sup> Egeninitierad tillsyn syftar till att verksamhetsutövaren ska bli medveten om att det ingår i dennes egenkontroll att skaffa sig kunskap om fastighetens eventuella markföroreningar

<sup>8</sup> Tillgången på miljöinspektörer med erfarenhet från tillsynsarbete beskrivs som mycket begränsad.

## 2.1. Kontroll av förorenad mark inför beviljande av bygglov

En prövning av huruvida risk för markförorening föreligger ska göras vid handläggning av samtliga bygglov<sup>9</sup>. En sådan bedömning kan även vara aktuell i detaljplanelagda områden eftersom lagstiftning, kunskaper och förutsättningar på platsen kan ha ändrats väsentligt sedan detaljplanen antagits.

Bygglovsärenden hanteras inom byggenheten. Byggenheten ingår i plan- och myndighetsavdelningen som är en del av sektor samhällsbyggnad. Byggenheten lämnar veckovis en lista på nya byggärenden till miljöenheten för bedömning av behov av remiss. Byggenheten och miljöenheten har även veckovisa samverkansmöten med ärendegenomgång av bygglovsärenden. I samverkan ingår minst en handläggare från byggenheten, en representant från VA-enheten, miljöinspektör från miljöenheten, trafikingenjör samt en representant från renhållning.

När andra enheter inom kommunen avser exploatera ett område, fatta beslut om en detaljplan eller bygglov involveras miljöenheten i arbetet som remissinstans som i det nämnda fallet ovan med bygglovsärenden. Finns kännedom eller misstankar om att det kan finnas föroreningar tillstyrker miljöenheten inte bygglov förrän en miljöteknisk undersökning utförts av en konsult. Kravet på undersökning ställs av byggenheten. Rapporten lämnas på remiss till miljöenheten för yttrande och eventuella synpunkter. Anser därefter miljöenheten att sanering krävs ska exploatören skicka in en saneringsanmälan till miljöenheten. Miljöenheten svarar på anmälan med ett föreläggande.

I intervju framförs att miljöenheten för en dialog med byggenheten och i vissa fall även exploatören i samband med ovan beskrivna process. Det framförs samtidigt att det från miljöenhetens sida upplevs att det saknas en tillräcklig systematik inom övriga berörda enheter för att säkerställa att miljöenhetens och därmed kommunens kunskap om förorenade markområden nyttjas i erforderlig utsträckning. Det uppges även att det finns vissa otydligheter kring när och hur miljöenheten ska involveras i bygglovsprocessen.

Det saknas en dokumenterad rutin för hur dessa frågor ska hanteras vilket uppges medföra att arbetet och samverkan blir mer personberoende. Det efterfrågas därför i intervju med representanter för miljöenheten att övriga berörda enheter bör börja arbeta utifrån en sådan dokumenterad rutin eller checklista för att säkerställa att information om eventuella markföroreningar beaktas och hanteras i samtliga tillämpliga ärenden. De veckovisa möten och den veckovisa lista som miljöenheten involveras i beskrivs samtidigt som en välfungerande samverkansstruktur för att säkerställa att frågan om markföroreningar hanteras systematiskt vid hantering av bygglov.

Av intervju framgår att bygglovshandläggarna har tillgång till de GIS-kartor<sup>10</sup> över förorenad mark som miljöenheten tagit fram. Det uppges i intervju att bygglovshandläggarna till viss del använder kartorna för att upptäcka förorenad mark. Dock finns en osäkerhet då det framförs

---

<sup>9</sup> Plan- och bygglag (2010:900)

<sup>10</sup> GIS är en förkortning av geografiska informationssystem. GIS används för att samla in, lagra, analysera och presentera geografiska data.



att kartorna inte alltid är kompletta eller uppdaterade. Därtill framgår inte av kartlagren misstänkt förorenad mark, endast mark som är konstaterat förorenad framgår.

## **2.2. Bedömning**

Vår bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden delvis säkerställt att det finns en tillräcklig organisation för att upptäcka och utreda omfattning av eventuellt förorenad mark. Nämnden har antagit en plan för tillsyn inom miljöbalkens område för 2021 vilken grundar sig på genomförd behovsutredning. Det framgår i intervjuer att kommunen har god kunskap om vart förorenade områden finns och att det finns en god systematik i hur arbetet bedrivs.

Granskningen visar samtidigt att det finns vad som beskrivs som väsentliga utmaningar med kompetensförsörjning inom miljöenheten samt utmaningar kopplade till resurstilldelning. Enligt vår mening har detta en negativ inverkan på verksamhetens kapacitet att genomföra den tillsyn som enheten och nämnden själv identifierat behöver genomföras. Konsekvensen av den beskrivna utmaningen med kompetensförsörjning och resurstilldelning är att det finns förorenade markområden som borde åtgärdas som inte åtgärdas i dagsläget. Vi konstaterar även att utmaningarna med kompetensförsörjning medför en ökad sårbarhet i organisationen och gör arbetet mer personberoende.

Enligt plan- och bygglagen ska en bedömning av huruvida risk för markförorening föreligger göras vid handläggning av samtliga bygglov. Vår bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden i huvudsak säkerställt en ändamålsenlig kontroll av förorenad mark inför beviljande av bygglov. Vår bedömning grundar sig på att det finns ett etablerat arbetssätt och veckovisa möten för att fånga upp risk med förorenad mark inför beviljande av samtliga bygglov.

Vi noterar samtidigt att det saknas en dokumenterad ansvarsfördelning mellan byggenheten och miljöenheten avseende samarbetet kring förorenad mark. Det saknas även i övrigt dokumenterade rutiner inom byggenheten för att säkerställa en ändamålsenlig kontroll av förorenad mark inom ramen för bygglovshandläggningen. Avsaknaden av dokumenterade rutiner i arbetet menar vi utgör en sårbarhet och gör arbetet mer personberoende.

### 3. Register över förorenade markområden

Enligt miljöbalken har kommunen ansvar för tillsyn av viss förorenad mark. Verksamheter är indelad i klasser (A, B, C och U) baserat på vilken typ av verksamhet som markföreningarna 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. För U-verksamheter krävs ingen anmälan<sup>11</sup>.

Vid intervju framkommer att miljöenheten lägger upp samtliga ärenden i kommunens ärendehanteringssystem, Castor, där all dokumentation och korrespondens diarieförs och dokumenteras. Därtill uppdaterar miljöenheten årligen en så kallad EBH-lista<sup>12</sup>, som tas fram av Länsstyrelsen. Av EBH-listan framgår en branschklassning som visar vilken verksamhet/bransch som tidigare bedrivits på området. Det framgår även vilken riskklassning ett objekt har.

Miljöenheten arbetar även utifrån ett internt arbetsdokument som används vid enhetens veckovisa möten. Där framkommer vilken tjänsteperson som ansvarar för olika ärende samt dokumentation av det löpande arbetet. EBH-listan uppdateras varje år på begäran av Länsstyrelsen. Av listan framgår vilken riskklass en verksamhet har, vad som har gjorts sen sist, dvs ansvarsutredning, miljöteknisk undersökning, om objektet har efterbehandlats etc.

Vilket saneringsbehov som föreligger framgår inte för samtliga objekt i EBH-listan. Vid intervju framförs att kunskapen om detta förutsätter att en miljöteknisk undersökning först genomförts. Listan innehåller uppgifter om objekt genom alla faser inom arbetet med förorenade områden, från identifiering utifrån branschlistan och inventering till undersökningar och åtgärder

Miljöenheten sammanställer även information över förorenad mark i de GIS-kartor som omnämns i avsnitt 2.1. Arbetet med kartlagren för förorenad mark är pågående och kartan omfattar vid granskningstillfället inte samtliga förorenade markområden i kommunen. Miljöenheten har en ambition om att det ska vara enklare för tjänstepersoner och politiker att få ta del av informationen som lagras i systemet. I GIS-kartorna finns olika kartlager. Ett av kartlagren utgörs av ovan nämnda EBH-lista och hämtas från Länsstyrelsen. Där redovisas verksamheter som misstänkts kunna ha gett upphov till föroreningar.

Det kartlager som miljöenheten upprättar visar samtliga kända förorenade områden, sanerade områden samt deponier. Dessa områden är geografiskt avgränsade till skillnad från EBH-listan där en fastighets specifika koordinater anges<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Anmälan krävs inte såvida kommunen inte angett det specifikt då U-verksamheter inte räknas upp i miljöprövningsförordningen. Ett exempel på sådan verksamhet kan vara en verkstad med småskalig tillverkning.

<sup>12</sup> EBH är en förkortning för efterbehandling av förorenade områden. EBH-stödet är ett nationellt register med information om potentiellt och konstaterat förorenade områden samt sanerade områden i Sverige. Att ett område är med i registret betyder inte betyda att det är förorenat, utan det betyder endast att en verksamhet som kan ha förorenat området finns eller har funnits på platsen

<sup>13</sup> I de fall då fastigheten är stor kan koordinatens position hamna långt från den plats inom fastigheten som är förorenad.

Behovet av sanering framkommer först när marken har blivit undersökt. Undersökning kan ske i samband med bygglov och detaljplanearbete. Av uppgift framkommer att det är av viktigt att det finns information om att det finns en risk för att marken är förorenad.

### **3.1. Bedömning**

Av granskningen framkommer att miljöenheten registrerar samtliga ärenden kopplat till miljötillsyn i kommunens ärendehanteringssystem, enligt uppgift tillsammans med samtlig dokumentation och korrespondens i varje ärende. Vidare uppdaterar årligen kommunen Länsstyrelsens EBH-lista med information om potentiellt och konstaterat förorenade områden samt sanerade områden. Det framgår inte alltid vilka saneringsbehov som föreligger vilket uppges bero på att behoven är kända först efter att en miljöteknisk undersökning genomförts.

## 4. Vidtagandet av åtgärder i enlighet med miljöbalken

Enligt 26:e kapitlet §19 miljöbalken ska den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Om provtagningar indikerar att föroreningar som kräver åtgärd förekommer ska saneringsåtgärder vidtas.

Ansvarig för undersökning och efterbehandling är enligt miljöbalken i första hand den som förorsakat föroreningen. Enligt lagstiftningen ska tillsynsmyndigheten göra en skälighetsavvägning<sup>14</sup> avseende hur stort ansvar som kan läggas på den ansvarige verksamhetsutövaren. I andra hand kan fastighetsägaren bli ansvarig<sup>15</sup>. En fastighetsägare som inte är verksamhetsutövare, och inte heller i övrigt är ansvarig för undersökning och efterbehandlingsåtgärder, kan ändå bli skyldig att i skälig omfattning betala en del av kostnaderna. Kostnaden sätts i relation till den eventuella värdeökning på fastigheten som uppkommer genom saneringen. En exploatör som har för avsikt att vidta åtgärder inom ett förorenat område är skyldig att utföra de undersökningar samt vidta de åtgärder som krävs för att minimera påverkan på människa och/eller miljö inom arbetsområdet.

En ansvarsutredning syftar till att ta reda på vem eller vilka som är ansvariga för föroreningarna. Om ansvarsutredningen visar att det inte finns en verksamhetsutövare, fastighetsägare eller exploatör som kan hållas ansvarig återstår endast möjligheten att genomföra åtgärder med hjälp av statliga eller kommunala medel. Det är endast när en ansvarig verksamhetsutövare saknas, eller bara har ett begränsat ansvar, som statligt bidrag kan utgå. Bidragen söks hos Naturvårdsverket via Länsstyrelsen. Länsstyrelsen i Västra Götalandsregionen har listat de mest prioriterade förorenade områdena i länet. Att ett objekt är högprioriterat till den högsta riskklassen, riskklass ett, utgör en förutsättning för att ett objekt ska kunna beviljas bidrag.

Alle kommun kan driva på åtgärder inom förorenade områden utifrån fyra olika processer beroende på vem som är ansvarig att driva frågan. Det är genom tillsyn, statliga bidrag, om kommunen är problemägare och utför undersökningar och eventuella åtgärder eller vid exploatering.

I intervju framförs att det förekommer att ärenden som avser behov av åtgärder i förorenad mark i dagsläget blir vilande. Detta exemplifieras i intervjun med en skjutbana där marken är förorenad och där det endast är skyltat med varning för förorenad mark. Det önskade läget för miljöenheten som tillsynsmyndighet i den typen av fall är att driva ärendet vidare för att säkerställa att åtgärder vidtas. Det framförs i intervju att miljöenheten inte klarar att driva på

---

<sup>14</sup> I en samlad skälighetsavvägning ska dels en bedömning av de miljömässigt motiverade i åtgärderna göras, d.v.s. är miljövårdsåtgärderna nödvändiga och kostnadseffektiva. Dels ska en bedömning av omfattningen av adressatens ansvar göras.

Bedömningen av ansvarets omfattning kan resultera i att adressaten för kraven får stå för samtliga dessa åtgärder, en del av dem eller att denne går helt fri.

<sup>15</sup> Detta inträffar om ansvarig verksamhetsutövare saknas och om fastigheten förvärvats efter 31/12 1998 samt om föroreningen var känd, eller borde ha varit känd, av den som förvärvat fastigheten

denna typ av tillsynsarbete i tillräcklig utsträckning främst på grund av avsaknad av tillräckliga personalresurser.

Som omnämnts i kapitel två har nämnden beslutat om plan för tillsyn för 2021 och antagit en behovsutredning till grund för denna plan.

Av intervjuer framkommer att nämnden inte efterfrågat eller tagit del av uppföljning av arbetet med kontroll av förorenad mark eller vilka tillsynsärenden som är pågående respektive avslutade. Av nämndens plan för tillsyn framgår att uppföljning av pågående tillsynsarbete och därtill relaterade arbetsuppgifter sker i samband med ordinarie uppföljning och prognoser. Uppföljning och utvärdering ska redovisas vid nämndens sammanträde i januari. Uppföljning har inte skett under tiden för granskningen.

#### **4.1. Bedömning**

Vår bedömning är att samhällsbyggnadsnämnden delvis vidtagit nödvändiga åtgärder i enlighet med miljöbalken för förorenade områden. Granskningen visar att miljöenheten löpande dokumenterar arbetet med tillsyn i kommunens ärendehanteringssystem och att det finns en systematik i hur arbetet bedrivs.

Det framkommer samtidigt att vissa markområden som borde åtgärdas i dagsläget inte har tillsyn eller finns med i planeringen för tillsyn framgent. Som förklaring anges att miljöenheten inte har resurser för att utföra den tillsyn som är nödvändig. Vi menar att det ur ett riskperspektiv är av vikt att nämnden verkar för att säkerställa att samtlig tillsyn som bedöms som nödvändig kan genomföras.

## 5. Samlad bedömning

### 5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Svar på revisionsfrågorna
Har nämnden säkerställt att det finns en tillräcklig organisation för att upptäcka och utreda omfattning av eventuell förorenad mark?	Delvis. Nämnden har antagit en plan för tillsyn inom miljöbalkens område för 2021. Det framgår i intervjuer att kommunen har god kunskap om vart förorenade områden finns och att det finns en god systematik i hur arbetet bedrivs inom miljöenheten. Granskningen visar att miljöenheten saknar resurser för att genomföra den tillsyn som beskrivs i behovsutredningen. Det finns även utmaningar med kompetensförsörjning vilket påverkar verksamhetens kapacitet att genomföra den tillsyn som enheten och nämnden själv identifierat behöver genomföras. Konsekvensen är att det finns förorenade markområden som inte blivit åtgärdade genom tillsyn. Vi noterar även att utmaningarna med kompetensförsörjning medför en ökad sårbarhet och gör arbetet mer personberoende.
Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig kontroll av förorenad mark inför beviljande av bygglov?	I huvudsak. Granskningen visar att det finns ett etablerat arbetssätt och veckovisa möten för att fånga upp risk med förorenad mark inför beviljande av samtliga bygglov. Vi noterar dock att det saknas en dokumenterad ansvarsfördelning mellan byggenheten och miljöenheten avseende samarbetet kring förorenad mark. Det saknas även i övrigt dokumenterade rutiner inom byggenheten för att säkerställa en ändamålsenlig kontroll av förorenad mark inom ramen för bygglovshandläggningen.
Har kommunen register för vilka markområden som är förorenade samt vilket saneringsbehov som föreligger?	Ja. Av granskningen framkommer att miljöenheten registrerar samtliga ärenden kopplat till miljötillsyn i kommunens ärendehanteringssystem, enligt uppgift tillsammans med samtlig dokumentation och korrespondens i varje ärende. Vidare uppdaterar årligen kommunen Länsstyrelsens EBH-lista med information om potentiellt och konstaterat förorenade områden samt sanerade områden. Det framgår inte alltid vilka saneringsbehov som föreligger vilket uppges bero på att behoven är kända först efter att en miljöteknisk undersökning genomförts.
Har nämnden vidtagit nödvändiga åtgärder i enlighet med miljöbalken för förorenade områden?	Delvis. Granskningen visar att miljöenheten löpande dokumenterar arbetet med tillsyn i kommunens ärendehanteringssystem. Det framkommer samtidigt i intervjuer att vissa markområden som borde åtgärdas i dagsläget inte har tillsyn eller finns med i planeringen för tillsyn framgent. Som förklaring anges att miljöenheten inte har resurser för att utföra den tillsyn som är nödvändig. Vi menar att det ur ett riskperspektiv är av vikt att nämnden verkar för att säkerställa att samtlig nödvändig tillsyn kan genomföras.

## 6. Slutsats och rekommendationer

Granskningen har syftat till att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden har en tillräcklig kontroll och kunskap om kommunens förorenade markområden i enlighet med sitt tillsynsansvar. Vår sammanfattande bedömning är att nämnden delvis har kontroll och kunskap om kommunens förorenade markområde i enlighet med sitt tillsynsansvar.

Vi konstaterar att det finns ett etablerat arbetssätt inom miljöenheten avseende förorenad mark. Av granskningen framkommer att det finns en regelbunden samverkan mellan miljöenheten och byggenheten i syfte att hantera frågor om förorenad mark i samband med att bygglov och planrelaterade ärenden ska avgöras. Det saknas samtidigt en tydlig ansvarsfördelning för hur denna samverkan ska bedrivas. Det saknas även inom byggenheten en dokumenterad rutin i syfte att säkerställa att förekomsten av förorenad mark hanteras systematiskt i ordinarie bygglovsprocess.

Granskningen visar även att miljöenheten i dagsläget inte beskrivs ha kapacitet nog att genomföra all den tillsyn som bedöms som nödvändig. Även i nämndens egen plan för tillsyn beskrivs att det önskade läget är att mer egeninitierad tillsyn kan bedrivas. Vi konstaterar att den beskrivna avsaknaden av resurser för att genomföra tillsyn utifrån framtagna behovsutredningen samt svårigheter med kompetensförsörjning utgör en sårbarhet i miljöenhetens arbete med tillsyn av förorenade områden. Nämnden bör enligt vår mening aktivt följa miljöenhetens förutsättningar att genomföra sitt uppdrag och säkerställa att tillräcklig tillsyn av förorenade områden kan bedrivas framgent.

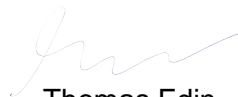
Under granskningen har vi identifierat förbättringsområden och våra rekommendationer framgår nedan. Rekommendationerna syftar till att bidra till att utveckla och förbättra verksamheten. Vi rekommenderar samhällsbyggnadsnämnden att:

- ▶ Tillse att det upprättas en långsiktig planering av resurser för arbetet med tillsyn av förorenade områden som säkerställer att tillräcklig och i synnerhet nödvändig tillsyn kan utföras
- ▶ Tydliggöra ansvarsfördelningen för hur byggenheten och miljöenheten ska arbeta för att säkerställa en ändamålsenlig kontroll av förorenad mark vid handläggning av bygglov

Göteborg den 15 november 2021



Elin Forså  
Verksamhetsrevisor



Thomas Edin  
Verksamhetsrevisor



Liselott Daun  
Kvalitetssäkrare  
Certifierad kommunal yrkesrevisor

## Bilaga 1: Bakgrund till granskningen

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<sup>16</sup> för avfall, bensinstationer eller industrier. Sådan verksamhet som innebär föroreningar i närområdet.

I Ale kommun finns en lång industrihistoria. Många av de gamla industrierna har genom sin verksamhet bidragit till förorening av omgivningen i form av höga halter av till exempel tungmetaller, petroleumprodukter eller lösningsmedel.

Miljöbalkens 10:e kapitel samt miljötillsynsförordningen reglerar förorenade områden. Kontrollmyndighet för sådana områden är tillsynsmyndighet. En sådan tillsynsmyndighet kan vara kommunen eller länsstyrelsen. Det ingår i detta tillsynsuppdrag att kartlägga vilka områden som kan misstänkas vara förorenade. Samhällsbyggnadsnämnden är tillsynsmyndighet för de förorenade markområden som Ale kommun ansvarar för enligt miljöbalken.

Det är av vikt för samhällsbyggnadsnämnden att ha en tillräcklig uppsikt och kunskap om förorenade områden. Kunskapen om förorenade områden är påverkande på kommunens möjlighet att effektivt kunna upprätta detaljplaner inom kommunen samt bevilja bygglov. 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. Ansvarsgrunderna som är relevanta i denna granskning är bland annat risk för bristande styrning och intern kontroll av verksamheten.

---

<sup>16</sup> Deponier inte är förorenad mark enligt 10 kap miljöbalken utan räknas som pågående miljöfarlig verksamhet



## **Bilaga 2: Revisionskriterier**

### **6.1.1. 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.

### **6.1.2. 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.

### **6.1.3. Kommunallagen**

Enligt kommunallagen 6 kap. 6 § ska nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

## Bilaga 3: Intervju- och dokumentförteckning

### Intervjuer 3 september 2021

- ▶ Samhällsbyggnadsnämndens presidium
- ▶ Sektorchef samhällsbyggnad
- ▶ Verksamhetschef plan- och myndighet
- ▶ Enhetschef miljöenheten
- ▶ Miljöinspektör
- ▶ Miljösamordnare
- ▶ Bygglovschef

### Dokumentförteckning

- ▶ Behovsutredning för tillsyn enligt miljöbalken 2022-2024
- ▶ Behovsutredning 2021-2023
- ▶ Plan för tillsyn inom miljöbalkens område 2021
- ▶ EBH-lista, oktober 2020
- ▶ Intern lista med förorenade områden
- ▶ Verksamhetsplan och budget 2021 och 2020 för samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Uppföljning av verksamhetsplan och budget delår och helår 2020
- ▶ Internkontrollplan 2020 och 2021
- ▶ Uppföljning internkontrollplan 2020
- ▶ Reglemente för samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Handlingsplan för förorenade områden i Ale kommun 2007-2008
- ▶ Förslag till handlingsplan för förorenade områden i Ale kommun 2015-2017