

Revisionsrapport

Granskning av hantering av kommunala deponier

Revisorerna i Söderhamns
kommun

Roger Burström

Oktober 2016

pwc

Innehåll

1.	Inledning.....	2
1.1.	Uppdrag.....	2
1.2.	Syfte och revisionsfråga.....	2
1.3.	Revisionskriterier	2
1.4.	Kontrollfrågor.....	2
1.5.	Avgränsning.....	2
1.6.	Metod.....	2
2.	Iakttagelser och bedömningar.....	3
2.1.	Nedlagda kommunala deponier	3
2.2.	Beslut kring nedlagda deponier	5
2.2.1.	Iakttagelser.....	5
2.3.	Genomförs löpande uppföljning och kontroll av nedlagda deponier?.....	6
2.3.1.	Iakttagelser.....	6
2.3.2.	Bedömning	6
2.4.	Har bygg- och miljönämnden beslutat om ett åtgärdsprogram för de nedlagda kommunala deponierna?.....	6
2.4.1.	Iakttagelser.....	6
2.4.2.	Bedömning	7
2.5.	Är kommunens kostnader för åtgärder beräknade?	7
2.5.1.	Iakttagelser.....	7
2.5.2.	Bedömning	7
2.6.	Har Bygg- och miljönämnden kännedom om pågående riskverksamhet genom sitt tillsyns- och myndighetsutövande?.....	8
2.6.1.	Iakttagelser.....	8
2.6.2.	Bedömning	8
3.	Sammanfattande bedömning och svar på revisionsfrågan	9

1. Inledning

1.1. Uppdrag

PwC har på uppdrag av revisorerna i Söderhamns kommun granskat hanteringen av kommunala deponier. Granskningen utifrån genomförd väsentlighets- och riskanalys där revisorerna identifierat behov av att granska hantering och planering av åtgärder för nedlagda deponier inom kommunen.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om Bygg- och miljönämnden säkerställt en ändamålsenlig kontroll, handläggning och åtgärder av kommunala nedlagda deponier.

1.3. Revisionskriterier

Granskningen utgår från följande revisionskriterier:

- Söderhamns kommuns avfallsplan
- Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om innehållet i en kommunal avfallsplan och länsstyrelsens sammanställning (NFS 2006:6).

1.4. Kontrollfrågor

Revisorerna vill ha svar på följande frågor:

- Genomförs löpande uppföljning och kontroll av nedlagda deponier?
- Har Bygg- och miljönämnden beslutat om ett åtgärdsprogram för de nedlagda kommunala deponierna?
- Är kommunens kostnader för åtgärder beräknade?
- Har Bygg- och miljönämnden kännedom om pågående riskverksamhet genom sitt tillsyns- och myndighetsutövande?

1.5. Avgränsning

Granskningen är avgränsad till att gälla kommunala nedlagda deponier och i övrigt ovan ställda kontrollmål.

1.6. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer med berörda tjänstemän och Bygg- och Miljönämndens ordförande. Beskrivning av ett urval av deponier.

2. *Iakttagelser och bedömningar*

2.1. *Nedlagda kommunala deponier*

Enligt bestämmelser om kommunal avfallsplan ska deponier redovisas och riskbedömas av den berörda kommunen.

Genom ett samarbete med Länsstyrelsen Gävleborg och nio kommuner i länet genomfördes 2010 en inventering och riskklassning av nedlagda deponier/soptippar i kommunerna i Gävleborgs län. Målet var att klassa minst 56 prioriterade deponier. Inventeringsresultat från andra län har visat att riskbedömning av nedlagda deponier är mycket angeläget för att förhindra förorening av omgivningen.

Målsättningen med projektet var att skapa ett prioriteringsunderlag för fortsatta undersökningar och eventuella efterbehandlingsåtgärder. Deponierna har tilldelats riskklass 1-4, där klass 1 innebär mycket stor risk medan klass 4 innebär liten risk för människa och miljö i dagsläget och i framtiden. Genom riskklassningen är resultatet jämförbart med riskbedömningar för områden som förorenats av andra branscher. Projektet var inriktat mot att inventera så kallade kommunala deponier, det vill säga kommunalt omhändertaget avfall även om huvudman för avfallet är ett bolag.

Av dessa deponier som inventerats i Söderhamns kommun är de sju första prioriterade.

- Ljusne industrideponi
- Ala avfallsupplag
- Granskarstippen
- Långrörstippen
- Myskjetippen
- Äldre Källvattstjärnstippen
- Marmaverkens industrideponi 2
- Äldre Dåbotippen
- Dåbotippen
- Marmaverkens industrideponi

Utdrag ur inventering

I Söderhamns kommun återfinns en deponi i riskklass 4 och de övriga jämnt fördelade mellan riskklass 2 och 3. Utbredningen varierar mellan 0,2 och 9 ha. Medelytan är 1,9 bortsett från den största deponin som har en något diffus utbredning. Riskklassen visar positiv korrelation med avfallskategori, vilket innebär att deponierna i riskklass 2 i huvudsak utgörs av deponier inom avfallskategori A och B¹. Genomgående är även att majoriteten av deponierna utgörs av deponier där industriavfall deponerats under 1960/1970/1980-tal (kategori A).

De uppskattade deponivolymer är generellt stora och varierar för flertalet av deponierna mellan 10 000 och 100 000 m³ och uppskattas för tre deponier till över 100 000 m³. Många av deponierna i kommunen ligger i anslutning till större ytvattenrecipienter i form av sjöar och hav, vilket medför att spridningsförutsättningarna i ytvatten ofta är små till måttliga. Tre av deponierna angränsar

¹ Kategori B: 1960-1970/1980-tal, hushålls-, bygg- och rivningsavfall

även till översvämningssonen för Ljusnan. I övrigt finns ingen generell trend för deponierna inom respektive riskklass, utan riskklassen är ett utfall av individuella förhållanden vid varje deponi.

För deponierna i riskklass 1 och 2 föreslås ytterligare utredning. För de deponier som fått riskklass 3 bör man i framtiden beakta platsens verksamhetshistoria, framförallt vid ändrad markanvändning.

Ala avfallsupplag är ett exempel på en deponi i riskklass 2 och där förhållandena under verksamhetstiden kan beskrivas väldigt ingående. Det framgick bl a att deponin förutom det utpräglade hushållsavfallet från kommundelen även innehåller ett 50-tal bilar och att slamdammen i de centrala delarna tillförts stora mängder spillolja för att förhindra lukt. Deponin har ett kustnära läge med dränerande dike och bäck, som mynnar vid en båthamn i havsrecipienten efter ca 200 m.



Ala avfallsupplag under pågående deponering 1969

Dessa omständigheter medför små spridningsförutsättningar i ytvattnet p g a utspädningseffekt. Hög farlighet hos deponerat avfall kombinerat med stor uppskattad deponivolym samt mycket stora spridningsförutsättningar till ytvattnet och stor känslighet för ytvatten och sediment är dock avgörande för riskklassen.



Figur 16b) Tolkad deponiutbredning i förhållande till nuvarande markanvändning.

För beskrivning av nedlagda deponier i Söderhamns kommun se bilaga.

2.2. Beslut kring nedlagda deponier

2.2.1. Iakttagelser

Som underlag för ställningstagande för eventuella åtgärder avseende nedlagda deponier har en inventering och riskklassning genomförts i form av ett länsprojekt som avslutades 2010 (se ovan).

Följande beslut har därefter tagits:

- Antagande av avfallsplan del 1 (KF 2015-09-28)
- Antagande av delar av avfallsplan del 2 - åtgärder (KS 2016-01-12).

I avfallsplanen anges att alla nedlagda kommunala deponier med riskklass 1 och 2 ska vara undersökta enligt MIFO² och behov av åtgärder fastställda. Ett åtgärdsprogram ska tas fram inklusive ansvar och finansiering.

Vid antagandet av avfallsplan 2 undantogs åtgärder kring nedlagda deponier, då man ansåg att ekonomi och åtagande först ska utredas. Vidare beslutades att åtgärdsprogrammet åter tas upp gällande punkterna Nedlagda deponier, så snart kultur- och samhällsservice-nämnden lämnat remissvar i ärendet.

Av protokoll från kultur- och samhällsservicenämnden 2015-12-21 framgår kostnaden för KUS-nämndens åtaganden i åtgärdsprogrammet bedöms till 1 mkr och att dessa medel bör tillföras KUS-nämndens driftbudget för perioden 2016-2020.

KUS-nämnden återremitterar ärendet i den del som rör nämndens ansvar för samordning och uppföljning för att förtydliga ekonomiska och organisatoriska konsekvenser av uppdraget.

Därefter har arbete pågått med att ta fram provtagningsplaner för samtliga deponier i länet som fick riskklass 2 eller högre. Ambitionen var att kommunerna skulle upphandla en konsult för provtagning gemensamt. Den planen gick inte att genomföra då kommunernas ekonomier och prioriteringar var för olika.

² MIFO fas 1 är en orienterande studie. Riskklassningen av området görs utifrån besök på platsen och tillgängliga uppgifter om vilken verksamhet som bedrivits, vilka ämnen som hanterats m.m. MIFO fas 2 är en översiktlig undersökning av föroreningsituationen på platsen. Syftet är främst att kontrollera om det finns föroreningar och i vilka halter dessa förekommer samt spridningsvägar.

2.3. Genomförs löpande uppföljning och kontroll av nedlagda deponier?

2.3.1. Iakttagelser

Enstaka provtagningar har gjorts men någon löpande uppföljning och kontroll av nedlagda deponier sker inte.

Provtagning har genomförts vid två av kommunens deponier inom ramen för ett projekt finansierat av Naturvårdsverket med syfte att undersöka spridningen av organiska ämnen från deponier.

Dessa resultat utgör en del i underlaget som ska användas för att bedöma om och vilka riskreducerande åtgärder som är relevanta för nedlagda deponier i kommunen och är samtidigt ett underlag som kan användas inom ramen för kompletteringen av avfallsplanen med åtgärdsplaner som gäller nedlagda deponier.

2.3.2. Bedömning

Löpande provtagningar har i nuläget inget egenvärde om de inte syftar till att bedöma om det behövs några riskreducerande åtgärder. Riskklassningar av deponierna har redan gjorts och ansvaret för att i nästa steg bedöma de miljö- och hälsorisker som deponierna utgör och behovet av riskreducerande åtgärder ligger på verksamhetsutövarna (Kultur- och samhällsservicenämnden i Söderhamns kommun samt privata verksamhetsutövare). Tillsynsmyndigheten har dock att bevaka och tillse att åtgärder blir gjorda.

2.4. Har bygg- och miljönämnden beslutat om ett åtgärdsprogram för de nedlagda kommunala deponierna?

2.4.1. Iakttagelser

Tillsynsmyndigheten (Bygg- och miljönämnden) har inte tagit något beslut om åtgärdsprogram.

Kommunstyrelsen beslutade 2016-01-12 att godkänna delar av åtgärdsprogram till antagen avfallsplan 2015-20-30 med undantag av gällande nedlagda deponier, samt att samordning och uppföljning ska ske inom kultur- och samhällsservicenämndens ansvarsområde. Vidare beslutas att åtgärdsprogrammet åter tas upp gällande punkterna nedlagda deponier, så snart kultur- och samhällsservicenämnden lämnat remissvar i ärendet.

Av intervjuerna framgår att i KUS-nämndens remissvar kommer en beskrivning att lämnas av hur det fortsatta arbetet med att åtgärda problemen ska läggas upp. Åtgärdsprogrammet kommer i första hand att inriktas mot deponier i riskklass 2. Det avser Ala avfallsupplag, Granskärstippen och Myskjetippen. Ljusne industrideponi som också är klassad i riskklass 2, har tidigare varit en kommunal tipp men ägs nu av ett skogsbolag och som också bedöms ha ansvaret för att åtgärda problemen med deponin.

Sen inventeringen och riskklassificeringen 2010 har uppgifter kommit fram som innebär att ytterligare en deponi behöver riskklassas (Stråkära). Enligt intervjuerna ligger ansvaret för klassificeringen naturligen på KUS-nämnden då Bygg- och miljöförvaltningen i huvudsak arbetar med tillsyn och inte utför så mycket eget utredningsarbete samt att Bygg- och miljöförvaltningen inte har någon aktiv tillsyn på de nedlagda deponierna.

2.4.2. Bedömning

Då riskbedömning och klassificering redan gjorts ligger ansvaret för åtgärder på verksamhetsutövarna (Kultur- och samhällsbyggnadsnämnden i Söderhamns kommun samt privata verksamhetsutövare). Kultur- och samhällsbyggnadsnämnden har ännu inte lämnat något remissvar med precisering av åtgärder och kostnader avseende nedlagda deponier.

Det remissvar som KUS-nämnden ska lämna in har inte prioriterats under våren 2016 varför inga åtgärder hittills vidtagits (med undantag för några provtagningar). Vår bedömning är att remissvaret måste prioriteras under hösten 2016. Detta är viktigt då deponierna är en källa till föroreningar av inte minst vattentillgångarna och att deponierna kan vara större källor till föroreningar än vad som hittills framkommit. Tillsynsmyndigheten måste också bevaka och tillse att åtgärder blir gjorda i rimlig tid.

2.5. Är kommunens kostnader för åtgärder beräknade?

2.5.1. Iakttagelser

Någon samlad mer exakt bedömning har ännu inte ha tagits fram avseende kommunens kostnader för att åtgärda gamla kommunala deponier. En överslagsberäkning lämnades tidigare av kultur- och samhällsservicenämnden, 2015-12-21, där kostnaden för KUS-nämndens åtaganden i åtgärdsprogrammet bedömdes till ca 1 mkr.

Kommunstyrelsen beslöt i januari att så snart kultur- och samhällsservicenämnden lämnat remissvar i ärendet åter ta upp åtgärdsprogram gällande nedlagda deponier.

Något remissvar har ännu inte lämnats av kultur- och samhällsservicenämnden.

2.5.2. Bedömning

Det är angeläget att en åtgärdsplan med kostnadsberäkning lämnas under hösten så att beslut kan tas om det fortsatta arbetet.

2.6. Har Bygg- och miljönämnden kännedom om pågående riskverksamhet genom sitt tillsyns- och myndighetsutövande?

2.6.1. Iakttagelser

Tillsynsmyndigheten ska ha kännedom om pågående riskverksamhet. De nedlagda deponierna finns med som objekt i myndighetens kontrollplan, men några provtagningar görs inte från tillsynssidan då verksamheten riskklassificerats i en särskilt inventering. Se ovan.

Tillsynsmyndigheten har också att ta hänsyn och förhålla sig till andra pågående utredningar och åtgärdsprogram. Det gäller bl a ett åtgärdsprogram om vattenförvaltningen som Havs- och vattenmyndigheten tagit fram och där nedlagda deponier utgör viktiga delar.

2.6.2. Bedömning

Bygg- och miljönämnden var delaktig i besluten kring riskklassificeringen av nedlagda deponier. Sedan dess uppfattas ansvaret ligga på ansvariga verksamhetsutövare att åtgärda eventuella problem med föroreningar. Myndigheten måste dock bevaka att åtgärder vidtas i rimlig tid. Mot bakgrund av att inga åtgärder vidtagits på sex år kan det finnas anledning för myndigheten att vidta åtgärder för att påskynda hanteringen av nedlagda deponier.

3. *Sammanfattande bedömning och svar på revisionsfrågan*

Enligt bestämmelser om kommunal avfallsplan ska deponier redovisas och riskbedömas av den berörda kommunen. Genom ett samarbete med Länsstyrelsen Gävleborg och nio kommuner i länet genomfördes 2010 en inventering och riskklassning av nedlagda deponier/soptippar i kommunerna i Gävleborgs län.

I avfallsplanen anges att alla nedlagda kommunala deponier med riskklass 1 och 2 ska vara undersökta och behov av åtgärder fastställda. Ett åtgärdsprogram ska tas fram inklusive ansvar och finansiering.

Vid antagandet av avfallsplan 2 undantogs åtgärder kring nedlagda deponier, då man ansåg att ekonomi och åtagande först ska utredas. Vidare beslutades att åtgärdsprogrammet åter tas upp gällande punkterna Nedlagda deponier, så snart kultur- och samhällsservice-nämnden lämnat remissvar i ärendet.

Det remissvar som kultur- och samhällsbyggnadsnämnden ska lämna in har inte prioriterats under våren 2016 varför inga åtgärder hittills vidtagits (med undantag för några provtagningar). Vår bedömning är att remissvaret måste prioriteras under hösten 2016. Detta är viktigt då deponierna är en källa till föroreningar av inte minst vattentillgångarna och att deponierna kan vara större källor till föroreningar än vad som hittills framkommit. Tillsynsmyndigheten måste också bevaka och tillse att åtgärder blir gjorda i rimlig tid.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Bygg- och miljönämnden säkerställt en ändamålsenlig kontroll, handläggning och åtgärder av kommunala nedlagda deponier.


Då Bygg- och miljönämnden inte utövat någon kontroll och tillsyn efter klassificeringen 2010 är **vår bedömning att Bygg- och miljönämnden inte säkerställt en ändamålsenlig kontroll, handläggning och åtgärder av kommunala nedlagda deponier**. Samtidigt kan konstateras att ambitionen har funnits hos verksamhetsutövarna att starta ett åtgärdsarbete men att detta ännu inte påbörjats.

Bygg- och miljönämnden var delaktig i besluten kring riskklassificeringen av nedlagda deponier. Sedan dess uppfattas ansvaret ligga på ansvariga verksamhetsutövare att åtgärda eventuella problem med föroreningar. Myndigheten måste dock bevaka att åtgärder vidtas i rimlig tid. Mot bakgrund av att inga åtgärder vidtagits på sex år kan det finnas anledning för myndigheten att vidta åtgärder för att påskynda hanteringen av nedlagda deponier.

2016-10-14



Uppdragsledare
Louise Cedemar



Projektledare
Roger Burström

