

Botkyrka kommun

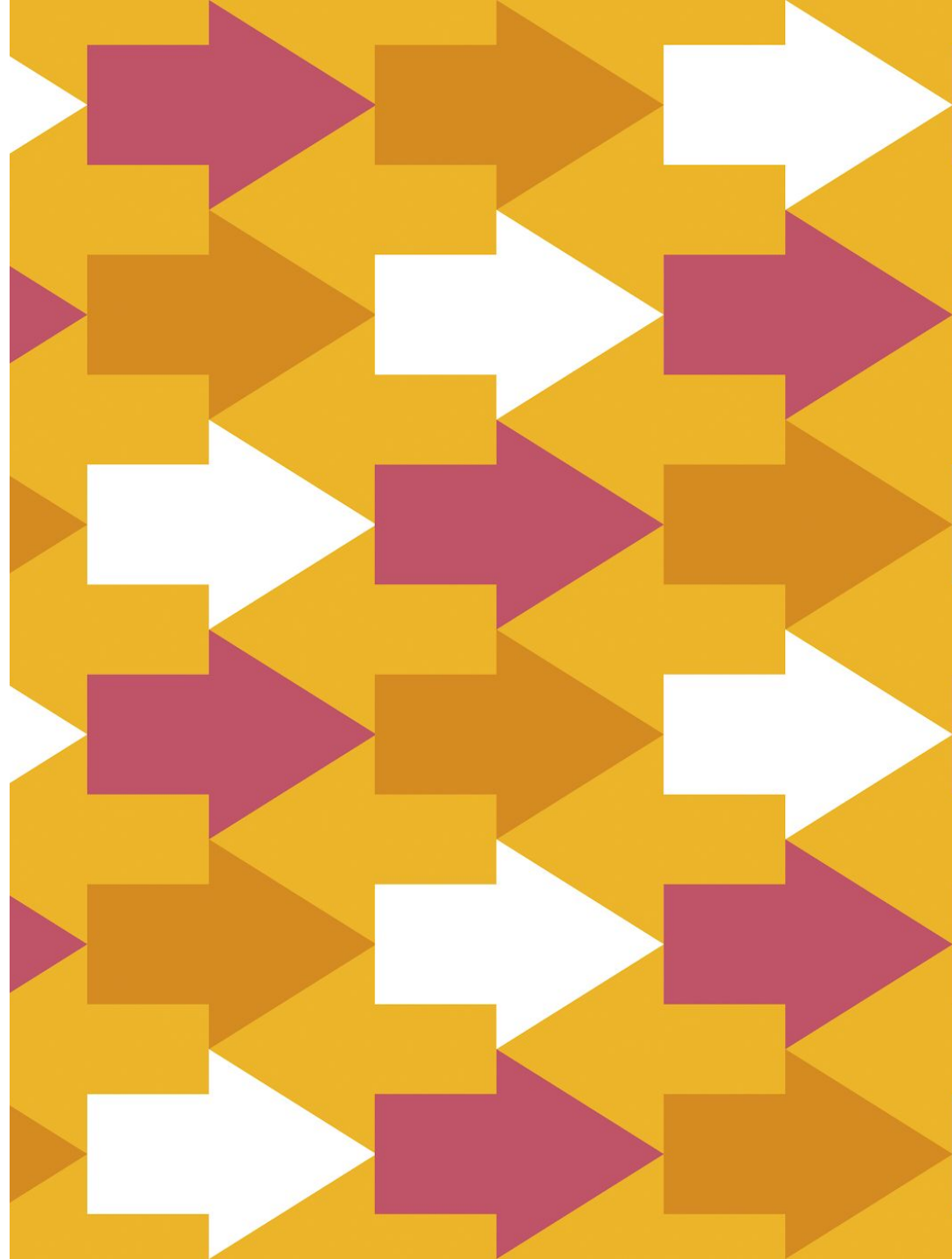
Granskning av miljö - och hälsoskydds nämndens ärendehantering kopplat till Kagghamra och Kassmyra

Februari 2022



Innehåll

Innehåll	Sida
1. PwC:s uppdrag	3
2. Metod för genomförande	5
3. Lagstiftning samt kommunala styrdokument och rutiner	9
4. Miljöfarliga verksamheter, verksamhetsutövarens ansvar och tillsynsansvar	13
5. Resultat	20
5.1 lakttagelser och rekommendationer avseende Kagghamra	24
5.2 lakttagelser och rekommendationer avseende Kassmyra	36
6. Sammanfattning	48
1. Bilaga 1: Händelseutvecklingen avseende verksamheten i Kagghamra	56
2. Bilaga 2: Händelseutvecklingen avseende verksamheten i Kassmyra	103



1

PwC:s uppdrag

1. PwC:s uppdrag

PwC:s uppdrag

Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB ("PwC" eller "vi" i någon böjningsform) har fått i uppdrag av kommunledningsförvaltningen i Botkyrka kommun ("Uppdragsgivaren" eller "kommunen") att granska miljö- och hälsoskydds nämndens samt miljöenhetens hantering av den verksamhet som bedrivits vid bolaget NM Trading & Transport AB:s ("NMT", "bolaget" eller "verksamhetsutövaren") avfallsanläggning i Kagghamra ("Kagghamra") samt vid Resurs-Recycling i Stockholm AB:s ("Resurs-Recycling", "bolaget" eller "verksamhetsutövaren") avfallsanläggning i Kassmyra ("Kassmyra").

Granskningen omfattar **nämndens samt miljöenhetens hantering** av båda bolagens verksamhet på dessa platser från start (cirka år 2007) inkluderat anmälnings- och tillståndsprocess före driftstart, fram till dess att konkurs inleddes i bolagen under hösten 2020, med utgångspunkt i miljö- och hälsoskydds nämndens och miljöenhetens ansvar enligt miljölagstiftningen.

I uppdraget ingår följande:

- Redogöra för miljö- och hälsoskydds nämndens och miljöenhetens hantering av NMT:s och Resurs-Recyclings verksamheter utifrån krav på anmälningspliktig respektive tillståndspliktig verksamhet enligt miljöbalken och annan tillämplig lagstiftning. Här ingår de bedömningar som miljö- och hälsoskydds nämnden och miljöenheten gjort och de beslut som fattats.

Särskild notering avseende arbetsmomentet ovan: Av kommunens beslutade delegationsordningar framgår att miljö- och hälsoskydds nämnden har delegerat till handläggare att på nämndens vägnar bland annat hantera handläggning angående prövning och anmälan till miljöenheten enligt miljöbalken och handläggning av ärenden i flertal delar. Det innebär att miljö- och hälsoskydds nämnden endast i undantagsfall, t.ex. i händelse av föreläggande förenat med vite, involveras i tillsynsarbetet. Granskningen av miljö- och hälsoskydds nämndens och miljöenhetens ansvar enligt miljölagstiftningen innebär således i praktiken ett fokus på miljöenhetens arbete.

- Redogöra för hur tillsyn, inspektion och kontroll bedrivits samt hur miljö- och hälsoskydds nämndens och miljöenhetens ansvar enligt miljölagstiftningen har uppfyllts. Ge svar på huruvida miljö- och hälsoskydds nämnden och miljöenheten kunde eller borde ha vidtagit andra åtgärder eller agerat på något annat sätt vid någon tidpunkt eller något tillfälle, givet de förutsättningarna som funnits vid varje given tidpunkt.

Särskild notering avseende arbetsmomentet ovan: PwC:s bedömningar och kommentarer kommer endast att göras utifrån de vid var tid gällande legala förutsättningarna inklusive beaktande av relevanta styrdokument på området, dvs. strikt utifrån ett complianceperspektiv. För tydlighetens skull innebär detta att granskningen så långt det är möjligt att bedöma även kommer ge svar på om miljö- och hälsoskydds nämnden haft ett tillräckligt underlag för de beslut som tagits.

- Redogöra för hur miljöenheten och förvaltningsdirektören för samhällsbyggnadsförvaltningen har delgivit miljö- och hälsoskydds nämnden information som ska delges nämnd enligt gällande regelverk och rutiner, inkluderat att anmäla beslut som fattats på delegation.
- Ge allmänna rekommendationer och förslag på olika åtgärder vid eventuellt identifierade brister.

I uppdraget har det inte ingått att granska verksamhetsutövarens hantering av sin verksamhet. Det är dock viktigt att läsaren har förståelse för att det för den aktuella typen av verksamhet föreligger ett stort ansvar på verksamhetsutövaren när det gäller att minimera verksamhetens negativa inverkan på människors hälsa eller miljön. Av detta skäl har vi i kapitel 4 beskrivit hur detta ansvar enligt lag ser ut.

2

Metod för
genomförande

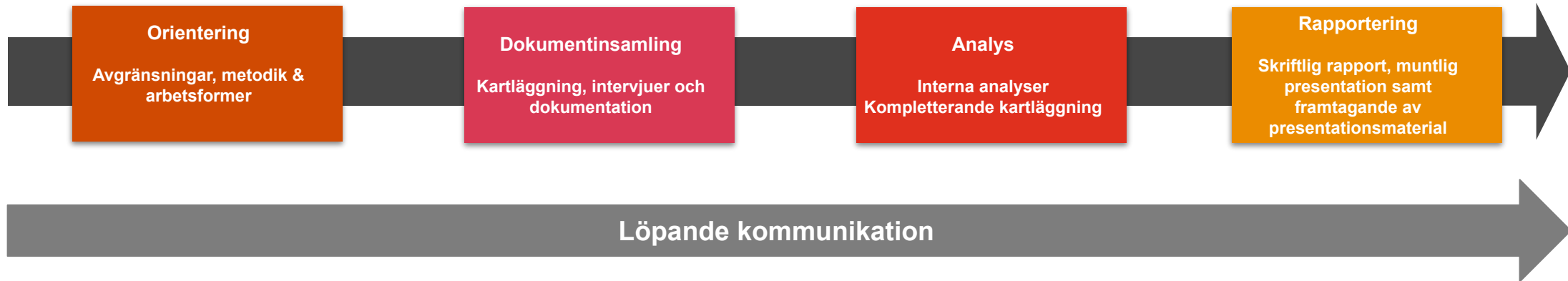
2. Metod för genomförande

Arbetsätt

Arbetet har delats upp i fyra övergripande faser.

- Orientering
- Dokumentinsamling
- Analys
- Rapportering

Granskningen har genomförts genom granskning av erhållen dokumentation samt kompletterande intervjuer med förtroendevalda och tjänstepersoner inom kommunen. På följande sidor ges en närmare beskrivningen av de ingående faserna i arbetet.



2. Arbetsätt

Dokumentinsamling

Arbetet påbörjades med en inledande studie av kommunens upprättade tidslinje för händelseutvecklingen på Kagghamra. Kommunen ansvarade för att överlämna relevant dokumentation kopplat till uppdraget till PwC. Dokumentationen fanns enbart i fysisk form. Kommunen och PwC kom överens om att PwC skulle ansvara för omformatering till digital form. Detta för att PwC på ett hanterbart och sökbart sätt skulle kunna gå igenom dokumentationen. PwC har jämfört dokumentationen med den tidslinje som kommunen upprättat. Vid jämförelsen har PwC noterat avsaknad av viss dokumentation. Kommunen har till viss del kunnat överlämna sådan ytterligare dokumentation som PwC efterfrågat men har inte fullt ut kunnat identifiera och hitta samtliga dokument. Granskning och därefter sortering på årsbasis av slutlig överlämnad dokumentation har varit omfattande och pågått samtidigt som rapporten har tagits fram.

Kartläggning

Över 1000 dokumenterade händelser (handling eller kommunikation) har kartlagts varav cirka 350 av de dokumenterade händelserna är kopplade till Kagghamra och övriga till Kassmyra. De händelser som har kartlagts har varit tjänsteanteckningar i miljönämndens ärendesystem, epostkorrespondenser, inspektionsrapporter, platsbesök, förelägganden och anmälan om miljöbrott. Ytterligare kartlagda händelser är påminnelser att vidta åtgärder, inkommande klagomål och utgående svar på dessa klagomål, tips, analys svar, årsrapporter, miljörapporter, anmälningar om verksamhet/verksamhetsändringar samt kommunikationen mellan miljöenheten och verksamhetsutövare och/eller klagande.

För att skapa en överblick av händelseutvecklingen avseende både Kagghamra och Kassmyra har de kartlagda händelserna sammanställts i övergripande redovisningar av händelseförloppen samt sammanställning av tidslinjer för respektive år. De övergripande redovisningarna har ansetts nödvändiga för att skapa en överskådlighet. Redovisningarna återfinns i bilagorna till denna rapport. Upprättande av tidslinjer har gjorts efter önskemål från kontaktperson hos kommunen.

PwC har gått igenom erhållna styrdokument och rutiner samt relevant lagstiftning som varit aktuell under tidsintervallet 2007-2020. Denna kartläggning har sedan legat till grund för bedömning av kartlagda händelser. PwC har formulerat ett avsnitt som sammanfattar den lagstiftning och dokumentation som legat till grund för bedömningarna.

Kartläggningen har haft fokus på miljö - och hälsoskyddsnämndens och miljöenhetens hantering av de ärendegrupper som har identifierats av PwC utifrån granskning av erhållen dokumentation. Kartläggningen har således omfattat hur nämnden respektive miljöenheten har hanterat ärenden i relation till gällande lagstiftning och styrdokument.

Intervjuer

Det har genomförts intervjuer vid tre tillfällen med politiker i miljö - och hälsoskyddsnämnden samt tjänstepersoner på samhällsbyggnadsförvaltningen. Syftet med intervjuerna har varit att få en inblick i hur miljö - och hälsoskyddsnämnden och samhällsbyggnadsförvaltningen har arbetat med både Kagghamra och Kassmyra och huruvida det skett några arbetsmässiga förändringar på grund av dessa två fall. Kommunen har bestämt vilka personer som ska intervjuas.

2. Arbetsätt

Centrala vägledningar

PwC har även varit i kontakt med Naturvårdsverket för att höra hur den centrala myndigheten ser på följande frågeställningar:

- Vilka miljö/hälsoproblem brukar vara prioriterade för anmälningspliktiga verksamheter som sorterar, återvinner och deponerar avfall?
- Hur brukar dessa verksamheter sköta sig?
- Vilken typ av tillsyn har sådan verksamheter behov av?

Naturvårdsverkets anser att frågan om hur dessa verksamheter brukar sköta sig är svår att besvara generellt. Inom Naturvårdsverket finns det dessvärre inte någon nationell överblick där, det är tillsynsmyndigheterna som vet bäst enligt Naturvårdsverket. Även frågan om prioriterade frågor och vilken typ av tillsyn som sådana verksamheter har behov besvaras nog bäst av den lokala tillsynsmyndigheten enligt Naturvårdsverket.

Analys och rapport

Samtliga iakttagelser och bedömningar som PwC gör i rapporten grundar sig på den dokumentation som PwC fått ta del av ("den erhållna dokumentationen"), relevant lagstiftning samt kommunens styrdokument. PwC har initialt granskat och gjort iakttagelser för varje händelse separat. Dessa separata iakttagelser har legat till grund för de rekommendationer som PwC avslutar rapporten med. På grund av omfattningen av den erhållna dokumentationen så har det även varit nödvändigt att göra en sammanställning av sammanfattande iakttagelser och rekommendationer. Rekommendationerna är baserade på identifierade brister i ärendehantering och tillsyn. Rapporten har sedan kvalitetssäkrats internt inför leverans till kommunen.

Begränsningar

Vi ansvarar endast mot Uppdragsgivaren för innehållet i denna rapport och tar således inget ansvar för rapporteringen eller dess innehåll gentemot tredje man eller annan.

Vi har inte kontrollerat allt material som tillhandahållits oss för varken korrekthet eller fullständighet. I den mån tillhandahållet material eller lämnade uppgifter visar sig vara ofullständiga eller felaktiga, kan våra bedömningar och slutsatser ha kommit att påverkas därav.

Om vi utfört ytterligare åtgärder och analyser kan inte uteslutas att ytterligare förhållanden skulle kunna ha noterats. Trots ovan nämnda begränsningar anser vi dock att det arbete vi genomfört ger oss rimlig grund för våra uttalanden och iakttagelser.

Löpande avstämningar

Löpande avstämningar har hållits med kontaktperson och andra berörda funktioner hos kommunen under uppdragets gång.

3

Lagstiftning samt
kommunala
styrdokument och
rutiner

3.1 Relevant lagstiftning

I detta avsnitt *“Lagstiftning samt kommunala styrdokument och rutiner”*, ges en övergripande och kortfattad beskrivning av de lagar, förordningar och interna styrdokument som legat till grund för PwC:s iakttagelser och rekommendationer.

Miljöbalk (1998:808)

Syftet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer kan leva i en hälsosam och god miljö. Miljöbalken reglerar skyddet för människors hälsa och miljön. Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. För denna rapport har fokus legat på de kapitel i miljöbalken som tar upp miljöfarlig verksamhet, vad som är tillstånds- och anmälningspliktig verksamhet, vad avfall är och tillsyn.

Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Denna förordning bygger på bemyndiganden genom 9 kap miljöbalken. Ansökan om miljöfarlig verksamhet prövas enligt huvudregeln av miljödomstol (9 kap 8 § miljöbalken). I denna förordning med tillhörande bilaga har regeringen närmare reglerat provningssystemet. I korthet gäller följande: Verksamheter som har beteckningen A ska tillståndsprövas av miljödomstol, och verksamheter som har beteckningen B ska tillståndsprövas av länsstyrelse. Beteckningen C innebär att verksamheten är anmälningspliktig och att anmälan ska göras hos den kommunala nämnd som ska fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Förordningen anger hur en verksamhetsanmälan ska vara upprättad, vad den ska innehålla och hur anmälan ska hanteras hos ansvarig myndighet. Vidare framgår det hur en anmälan utreds och huruvida myndigheten ska förelägga om försiktighetsmått för anmäld verksamhet.

Miljöprövningsförordning (2013:251)

Före miljöprövningsförordningen trädde i kraft gällde miljöbalken och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Miljöprövningsförordningen innehåller bestämmelser om tillståndsplikt och anmälningsplikt för verksamheter och åtgärder som avses i 9 kap miljöbalken. I förordningen kan bland annat utläsas att det krävs antingen anmälan eller tillstånd och de olika klassificeringarna av tillstånd som avses för varje verksamhet, det vill säga beteckningarna A, B eller C.

Den verksamhet som verksamhetsutövarna har bedrivit, och som är i fokus i denna rapport, är anmälningspliktig och klassificeras som “anmälningsplikt C”. Enligt förordningen får en verksamhet som är anmälningspliktig inte bedrivas eller vidtas utan att vara anmäld till tillsynsmyndigheten. Detta inkluderar även ändring av verksamheten. Förordningen tar upp, indelat i olika kapitel, inom vilken klassificering en verksamhet hör och vilken kod den har.

Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken fram till den upphörde 2011-03-01 och då ersattes av Miljötillsynsförordning (2011:13)

Denna förordning avser tillsyn enligt miljöbalken och redogör för vad en tillsynsmyndighet har för uppgifter. Den klargör vad en tillsynsmyndighet ska upprätta för dokument i syfte att vidmakthålla en god tillsyn för att uppfylla kraven i miljöbalken. Av förordningen framgår det hur en tillsynsmyndighet ska utföra sin tillsyn och vilka dokument som ska finnas såsom behovsutredningar, objektsregister, tillsynsplaner, m.m. Förordningen föreskriver också fördelningen av ansvar gällande tillsyn utifrån olika områden och myndigheter.

3.1 Relevant lagstiftning

Avfallsförordning (2020:614)

Tidigare avfallsförordningar, Avfallsförordning 2001:1063 och Avfallsförordning (2011:927), har ersatts av den nuvarande avfallsförordningen från 2020. Avfallsförordningen innehåller bestämmelser om avfall, avfallets hantering och avfallsförebyggande åtgärder. För vissa avfallsslag och viss avfallshantering finns ytterligare bestämmelser i andra förordningar eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av andra förordningar. Denna förordning är meddelad bland annat med stöd av ett antal paragrafer i 15 kap miljöbalken.

Kommunallag (2017:725)

Den nuvarande kommunallagen ersatte Kommunallag (1991:900). Kommunallagen ger det grundläggande regelverket för vad som är kompetensenligt för en kommun och hur den lokala självstyrelsen utövas. Kommunallagen reglerar bland annat att fullmäktige ska anta reglementen om nämndernas verksamhet och arbetsformer (6 kap 44 § Kommunallag). Det framgår också av kommunallagen att en nämnd får uppdra åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden (7 kap 5 § Kommunallag).

Förvaltningslagen (2017:900)

Den nuvarande förvaltningslagen ersatte Förvaltningslag (1986:223). Förvaltningslagen ger en grundläggande struktur för kontakterna mellan myndigheter och enskilda vid ärendehandläggning. Lagens främsta syfte är att värna medborgarnas rättssäkerhet när de har med förvaltningsmyndigheter att göra. Alla myndigheter ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta tillvara sina intressen. Hjälpen ska lämnas i den omfattning och utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så fort som möjligt.

3.2 Kommunens styrdokument och upprättade rutiner

Reglemente

Då Kommunallagen bygger på ett system med en i princip fri nämndorganisation, är det nödvändigt att i reglementen för de olika nämnderna klargöra hur uppgifterna dem emellan har fördelats. Sådana föreskrifter jämte andra, som rör nämndernas verksamhet och arbetsformer, är obligatoriska och ska utfärdas av fullmäktige.

Delegationsordning

En nämnd får uppdra åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, exempelvis tillsyn och verksamhetsanmälan. I vissa specifika ärenden, exempelvis när ett föreläggande förenas med ett vite, ska beslut tas av nämnden. För sådana ärenden eller grupp av ärenden där nämnden har uppdragit åt en anställd att besluta på nämndens vägnar har det upprättats delegationsordning.

Behovsutredning

Hos en tillsynsmyndighet ska det finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt MB. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år. Utredningen ska ses över vid behov och minst en gång varje år (1 kap 6 § miljötillsynsförordningen).

Register

En tillsynsmyndighet ska föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn (1 kap 7 § miljötillsynsförordningen).

Tillsynsplan

En tillsynsmyndighet ska för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken. Planen ska grundas på en behovsutredning och ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn (1 kap 8 § miljötillsynsförordningen).

Verksamhetsplan

Miljö - och hälsoskyddsnämnden har antagit verksamhetsplaner som omfattar hela förvaltningen, inkluderat miljöenheten. verksamhetsplaner upprättas för att övergripande tydliggöra vilka aktiviteter som ska utföras under aktuellt år, hur många timmar varje aktivitet kräver och när under året som aktiviteten ska pågå. PwC har även fått ta del av verksamhetsplaner som enbart omfattar tillsyn och vissa projekt.

Rutiner

Kommunen har upprättat rutiner för sitt tillsynsarbete. Detta för att tydliggöra hur varje grupp inom miljöenheten ska arbeta med sina ansvarsområden och inkommande ärenden. Rutinerna visar hur ett ärende ska hanteras och vilken tid ett ärende får ta. Rutinerna har arbetats fram på förvaltningsnivå då tillsyns- och tillståndsfrågor hanteras främst av handläggarna. Nedan anges de interna rutiner som PwC fått ta del av vid denna granskning:

- Handläggning av anmälningspliktiga verksamheter enligt miljöprovningförordningen
- Handläggning av inkommande hälsoskyddsklagomål
- Upprättandet av en åtalsanmälan
- Hantering av handlingar vid överklagande
- Handläggning av inkommande ärenden - Miljö- och hälsoskydd
- Handläggning av verksamheter som orsakar miljöskador (förorenad mark) enligt 10 kap MB
- Handläggning av miljöstraffavgifter

4

Miljöfarliga verksamheter,
verksamhetsutövarens
ansvar och tillsynsansvar

4.1 Miljöfarliga verksamheter

Miljöfarlig verksamhet

I 9 kap miljöbalken definieras begreppet "Miljöfarlig verksamhet" på följande sätt. Med miljöfarlig verksamhet avses användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom utsläpp eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten. Vidare framgår det av miljöbalken att regeringen får meddela föreskrifter om att det ska vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts anlägga eller driva miljöfarlig verksamhet, att släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen om det kan leda till att mark, vattenområden eller grundvatten kan förorenas. Ansökan om om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av mark - och miljödomstolen.

Regeringen får meddela föreskrifter om att ansökan om tillstånd av vissa slag av verksamheter ska prövas av länsstyrelsen. Anmälan av miljöfarlig verksamhet ska, enligt föreskrifter som meddelas av regeringen, göras till försvarsinspektören för hälsa - och miljö, länsstyrelsen eller kommunen.

Kategorisering av verksamhet

Alla verksamheter, oavsett om de klassas som miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter eller ligger utanför dessa indelningar, omfattas av miljöbalkens grundläggande krav i de allmänna hänsynsreglerna i kap. 2. Det kan uttryckas som att det är samma materiella krav som gäller, oavsett om det krävs tillstånd, anmälan eller ingetdera. All miljöfarlig verksamhet kräver dock inte tillstånd. Om en myndighetsprövning överhuvudtaget ska göras på förhand, och i så fall på vilket sätt, varierar beroende på vilken typ av verksamhet det är och hur omfattande den är.

Sett ur ett processuellt perspektiv kan de miljöfarliga verksamheterna delas in i följande undergrupper:

- Sådana miljöfarliga verksamheter som har en stor påverkan på miljön och som därför måste genomgå en tillåtlighetsprövning av regeringen.
- Sådana miljöfarliga verksamheter som kräver tillstånd från Mark- och miljödomstol, s.k. "A-verksamheter".
- Sådana miljöfarliga verksamheter som kräver tillstånd från Miljöprövningsdelegationen (MPD) på en länsstyrelse, s.k. "B-verksamheter".
- Sådana miljöfarliga verksamheter som måste anmälas till den kommunala nämnden för att få bedrivas, s.k. "C-verksamheter".

4.2 Anmälningsplikt

Anmälningspliktiga verksamheter

Av miljöprövningsförordningen (2013:251) framgår bestämmelserna om tillståndsplikt och anmälningsplikt för de verksamheter och åtgärder som avses i 9 kap miljöbalken. Före denna förordning framgick detta av förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Om det i fråga om en verksamhet eller åtgärd som beskrivs i något av kapitlen 2-32 i miljöprövningsförordningen anges att anmälningsplikt gäller, får verksamheten eller åtgärden inte bedrivas eller vidtas utan att vara anmäld till tillsynsmyndigheten.

För sådana verksamheter och åtgärder anges uttrycket "anmälningsplikt C". För den här rapporten granskar PwC ett antal händelser kopplat till två specifika verksamhetsutövare. Den verksamhet som verksamhetsutövarna anmält till miljö- och hälsoskyddsnämnden är sådana verksamheter som innefattas av kap 29 i miljöprövningsförordningen, det vill säga, verksamheterna hör till den kategori som benämns "anmälningsplikt C" och som innebär att verksamheterna ska anmälas till tillsynsmyndighet, som i det här fallet är kommunen, före den påbörjas.

4.3 Verksamhetsutövarens ansvar

Miljöbalken

I miljöbalken är det den omvända bevisbördan som gäller, 2 kap 1 § miljöbalken. *”När frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt denna balk är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas. Detta gäller även den som har bedrivit verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön.”.*

Kunskapskravet i 2 kap 2 § miljöbalken innebär att alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd där miljöbalken är tillämplig har skyldigheten att känna till vilka risker för människors hälsa, miljön och hushållningen med naturresurser som verksamheten kan komma att medföra. Det ska också finnas kunskaper om hur dessa risker kan motverkas. *“Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.”*

Enligt 26 kap miljöbalken ska den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar.

Den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd ska också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön.

Den som bedriver sådan verksamhet ska lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kontrollen.

4.3 Verksamhetsutövarens ansvar

Egenkontroll

Det är verksamhetsutövarens ansvar att visa att verksamhetsutövaren arbetar för att minska miljöpåverkan och har tillräcklig kunskap för att uppfylla miljöbalkens krav. Verksamhetsutövaren ska bedriva egenkontroll. Med egenkontroll kan verksamhetsutövaren uppfylla miljöbalkens krav och beslut från myndigheter. Kravet på egenkontroll innebär att verksamhetsutövaren regelbundet ska kontrollera verksamheten och dess påverkan på miljön.

Är verksamheten en anmälningspliktig verksamhet omfattas den inte enbart av miljöbalken utan även av Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll.

Av förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll framgår att för varje verksamhet ska det finnas en fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret för de frågor som gäller för verksamheten enligt miljöbalken, föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken samt domar och beslut rörande verksamhetens bedrivande och kontroll meddelade med stöd av de förordningar som angetts i detta stycke. Vidare ska verksamhetsutövaren ha rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning m.m. för drift och kontroll hålls i gott skick för att förebygga olägenheter för människors hälsa och miljön samt att detta ska dokumenteras.

Verksamhetsutövaren ska även fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt. Resultatet av undersökningar och bedömningar ska dokumenteras. Inträffar i verksamheten driftstörning eller liknande händelse som kan leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön, ska verksamhetsutövaren omgående underrätta tillsynsmyndigheten om detta.

4.4 Tillsynsansvar

Miljötillsynsförordning (2011:13)

Miljötillsynsförordningen avser tillsyn enligt miljöbalken och reglerar en tillsynsmyndighets uppgifter. Förordningen anger vad en tillsynsmyndighet ska ha för dokumentation i syfte att kunna utföra ändamålsenlig tillsyn, vad för resurser en tillsynsmyndighet ska ha, fördelningen av tillsynsansvaret och tillsynsvägledning. Hos en tillsynsmyndighet ska det finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde.

Behovsutredningen ska avse en tid om tre år och ska ses över vid behov och minst en gång varje år. En tillsynsmyndighet ska föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn.

En tillsynsmyndighet ska för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde. Planen ska grundas på den behovsutredning som myndigheten ska ta fram och på det register den ska upprätta. Tillsynsarbetet ska bedrivas effektivt och myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor.

Tillsynsmyndigheten ska med utgångspunkt i myndighetens tillsynsplan upprätta och regelbundet uppdatera ett tillsynsprogram för verksamhet som behandlar avfall eller yrkesmässigt samlar in eller transporterar avfall och som förmedlar avfall för återvinning eller bortskaffande. I tillsynsprogrammet ska myndigheten bestämma hur ofta tillsynsbesök ska genomföras. Tiden mellan två tillsynsbesök ska bestämmas utifrån en bedömning av verksamhetens risk för människors hälsa och miljön. Miljötillsynsförordningen förordar att för verksamheter som granskas här ska tillsyn genomföras med jämna mellanrum.

En tillsynsmyndighets uppgift är att både bedriva tillsyn på ett sådant sätt att verksamhetsutövaren får stöd i att genomföra egenkontrollen och att kontrollera att verksamhetsutövaren följer den och övriga bestämmelser. Tillsynsmyndigheten får i det enskilda fallet besluta om föreläggande och förbud som behövs för att miljölagstiftning, föreskrifter, domar och andra beslut som meddelats med stöd av miljöbalken ska följas.

Tillsynsmyndigheten får förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i denna balk eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen.

4.4 Tillsynsansvar

SKR:s vägledning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har grupperat tillsynsbehovet i fyra kategorier av tillsyn: *styrd tillsyn, behovsprioriterad tillsyn, händelsestyrd tillsyn och skattefinansierad tillsyn.*

Gällande styrd tillsyn är tillsynsbehovet gemensamt för samtliga operativa myndigheter och styrs av staten i lagstiftning. Styrd tillsyn omfattar verksamheter med störst behov och krav, det vill säga bland annat anmälningspliktiga verksamheter som är klassade som "anmälningsplikt C". Styrd tillsyn är som ett grunduppdrag från staten där kommunerna har mindre möjlighet att påverka. Tillsynsbehovet är detsamma oavsett om det är en statlig eller kommunal myndighet som utför den operativa tillsynen.

För verksamheter som klassade "anmälningsplikt A och B" har staten redan bestämt tillsynsbehovet (i antal timmar per år) för en del av den styrda tillsynen. SKR har för verksamheter klassade som "anmälningsplikt C" tagit fram ett antal schabloner (planeringsmatris) och utifrån dessa anger kommunerna om tillsynsbehovet är högt, normalt eller lågt för respektive bransch. Om det föreligger högt tillsynsbehov ska årlig återkommande tillsyn utföras. Enligt SKR:s planeringsmatris så innefattas verksamhet som klassas som "C" i sådan tillsyn.

5

Resultat

5. Inledning

Beskrivning av avsnitt 5

Avsnitt 5 börjar med att PwC redovisar genomförda intervjuer. Därefter klargör PwC kortfattat grunderna för de bedömningar PwC gör i rapporten och avslutningsvis beskrivs verksamhetsutövarens ansvar i korta ordalag. I avsnitt 5.1 och 5.2 sammanfattas iakttagelser, kommentarer och rekommendationer avseende verksamheterna i Kagghamra och Kassmyra.

Detaljerad beskrivning av händelseutvecklingen avseende verksamheterna inom Kagghamra och Kassmyra ges i bilagorna 1 och 2.

- Bilaga 1 Händelseutvecklingen av verksamheten i Kagghamra
- Bilaga 2 Händelseutvecklingen av verksamheten i Kassmyra

I avsnitt 5 delas iakttagelserna in under ett antal "händelsegrupper". Anledningen till att PwC valt att dela in iakttagelserna i händelsegrupper är för att få en övergripande bild av ett stort antal händelser under en lång tidsrymd. Dessa händelsegrupper är rubricerade enligt följande; styrning, verksamhetsanmälan, inkommande ärenden och tillsyn. Denna indelning syftar till att få en övergripande bild av vad iakttagelserna sammantaget för samtliga år som granskats har mynnat ut i. Varje händelsegrupp avslutas med en rekommendation från PwC. Rekommendationerna sammanfattas därefter kortfattat under avsnitt 6.

Intervjuer

Som en del av uppdraget har PwC intervjuat politiker och tjänstepersoner som innehar roller/tjänster kopplat till miljö - och hälsoskyddsnämnden och samhällsbyggnadsförvaltningen. Intervjuer har skett i tre omgångar. I den första omgången var fokus på miljöenhetens arbetssätt. I de två andra omgångarna var det fokus på arbetsgången mellan nämnd, förvaltning och enhet samt huruvida eventuella organisatoriska eller arbetsrelaterade förändringar skett som en konsekvens av de händelser som ägt rum i både Kagghamra och Kassmyra.

Samtliga som intervjuats, förutom en person, tillträdde inte sina tjänster/roller förrän år 2016 och framåt. Den person som tillträdde sin tjänst tidigare är handläggare på miljöenheten och anställdes år 2008. Handläggaren har emellertid inte varit direkt involverad i vare sig Kagghamra eller Kassmyra. Vad som framgår nedan har därför i de flesta fall inte bäring på det som inträffat före år 2016 utan från år 2016 och framåt.

Miljöenheten har dokumenterat stora, medelstora och små verksamheter som bedriver verksamhet inom kommunen i en objektlista. Av objektlistan framgår det även hur många besök som handläggare ska göra hos respektive verksamhet. Dessa objektlistor uppdateras årligen eller oftare om det finns behov. Dessa objektlistor ska ha funnits upprättade i vart fall från och med 2008 och framåt.

5. Inledning

forts... Intervjuer

Hantering av verksamhetsanmälan sker enligt följande:

När anmälan inkommit till miljöenheten kontrollerar handläggare vilken verksamhet som ska bedrivas och vilka försiktighetsmått som krävs för att verksamheten ska klara av de krav som ställs i miljöbalken på den verksamhet som verksamhetsanmälan avser. Krav på att verksamhetsutövaren ska redovisa sin egenkontroll är obligatorisk. Det ställs väldigt sällan krav på att verksamhetsutövaren ska redovisa en MKB (miljökonsekvensbeskrivning).

Omfattningen av den kontroll som handläggare utför och vilka försiktighetsmått som ställs på respektive verksamhet beror på vad för verksamhet som verksamhetsutövaren ska bedriva och den mark på vilken verksamheten ska bedrivas, det vill säga, om marken redan är ianspråktagen för liknande verksamhet eller om det är orörd mark.

Inkomna klagomål läggs alltid in som en händelse i ärendesystemet. Inkomna klagomål kontrolleras genom besök hos verksamhetsutövaren. I det fall att klagomålsärendet utmynnar i tillsyn får klagande del av tillsynsprotokollet. Återkoppling av klagomålsärenden till den klagande sker om den klagande begär sådan återkoppling.

Vad gäller tillsyn tillämpar miljöenheten planerad och händelsestyrd tillsyn. För planerad tillsyn gentemot verksamheter genomförs tillsynen i form av så kallade kampanjer. Detta arbetssätt har miljöenheten tillämpat sedan år 2009. Ett platsbesök är händelsestyrd tillsyn. I regel är inspektion planerad tillsyn men det kan också förekomma oförutsedda händelser. Vid planerad tillsyn upprättas en inspektionsrapport. Viss tillsyn dokumenteras genom fotodokumentation som beskrivning av tillsynen och då tas inte några anteckningar. Generellt skriver handläggaren en inspektionsrapport/kontrollrapport efter tillsyn med verksamhetsutövaren och verksamhetsutövaren får generellt sett ta del av rapporten för att kunna svara på den.

Vad gäller arbetsgången mellan miljö - och hälsoskyddsnämnden och samhällsbyggnadsförvaltningen har nämnden informerats muntligen vid nämndsammanträden av förvaltningschefen eller miljöchefen gällande pågående situationer och händelser i Kagghamra och Kassmyra. Nämnden har fått särskild information i samband med de tre bränder som utbrutit i Kagghamra och Kassmyra samt de två gånger som samhällsbyggnadsförvaltningen anmält verksamhetsutövarna till åklagarmyndigheten på grund av misstanke om miljöbrott.

Konkreta åtgärder som vidtagits från och med år 2020 för att åstadkomma förändring är:

- Framtagande av tillsynsvägledning för masshantering,
- Uppmanat kommunstyrelsen att förtydliga hur kommunen ska definiera markanvändning och vad som ska ingå i respektive användningsområde i detaljplaner,
- Översyn av befintlig tillsynsplan,
- Förändringsarbete gällande ledarskapet på samhällsbyggnadsförvaltningen,
- Personalstärkande åtgärder,
- Utökade resurser på miljöenheten.

5. Inledning

Grund för bedömningar

PwC har som grund för sina iakttagelser granskat händelser under en tidsperiod som startar med verksamhetsutövarnas verksamhetsanmälningar och slutar med verksamhetsutövarnas konkurs. Granskningen är utförd utifrån ett strikt complianceperspektiv. Det innebär att PwC enbart bedömt händelserna ur ett juridiskt perspektiv kopplat till gällande lagstiftning och de styrdokument som kommunen antagit och upprättat.

Den dokumentation som ingått i PwC:s uppdrag för att kunna granska de händelser inom angiven tidsperiod för uppdraget är den som kommunen har tillhandahållit PwC. PwC har ändå under granskningens gång vid ett flertal tillfällen begärt att få ta del av ytterligare dokumentation då PwC uppfattat en avsaknad av dokumentation för vissa händelser. Det har inneburit att PwC kontinuerligt under en tidsperiod fått begära ut ytterligare dokumentation än den som kommunen ursprungligen tillhandahållit samtidigt som PwC påbörjat granskningen. PwC har grundat sina iakttagelser på den samlade dokumentation som kommunen slutligen levererade till PwC. Den dokumentation som PwC fått ta del av har ställts i relation till gällande lagstiftning och de styrdokument som kommunen har antagit och upprättat.

Verksamhetsutövarens ansvar

I avsnitt 4 har PwC redogjort för verksamhetsutövarens ansvar. De ärenden som PwC har granskat är kopplade till verksamhetsutövaren och dennes verksamhet och det ansvar som hör till den formen av verksamhet och i egenskap av verksamhetsutövare men det är inte verksamhetsutövarens agerande som granskats i denna rapport utan miljö - och hälsoskydds nämndens och miljöenhetens. PwC sammanfattar därför här väldigt kortfattat verksamhetsutövarens ansvar som bakgrund för fortsatt bedömning av miljö - och hälsoskydds nämndens och miljöenhetens agerande.

Verksamhetsutövaren ansvarar för att den verksamhet som verksamhetsutövaren bedriver följer gällande miljölagstiftning. Det är verksamhetsutövarens ansvar att verksamheten inte påverkar människors hälsa och miljön på ett negativt sätt. Det är verksamhetsutövaren genom sin egenkontroll och årsrapport som ska visa att så har skett. Tillsynsmyndigheten ska följa upp och kontrollera att gällande miljölagstiftning följs och att anmäld verksamhet inte påverkar människors hälsa och miljön. Detta gör de genom att förelägga verksamhetsutövaren försiktighetskrav när verksamhetsutövaren anmäler sin verksamhet och genom återkommande tillsyn.

Vid tillsyn när tillsynsmyndigheten upptäcker brister ställer tillsynsmyndigheten krav på verksamhetsutövaren att vidta åtgärder för att motverka brister alternativt förebygga eventuella brister. Det är verksamhetsutövarens ansvar att följa både försiktighetsmåttn och åtgärdskrav som tillsynsmyndigheten ställer på verksamhetsutövaren samt att tillse att deras verksamhet inte påverkar människors hälsa och miljön.

5.1

lakttagelser och
rekommendationer
avseende Kagghamra

5.1.1 Iakttagelser avseende miljö- och hälsoskydds nämndens styrdokument och upprättade rutiner

Styrning

I enlighet med kommunallagen har kommunfullmäktige i kommunen antagit ett reglemente som innebär att miljö- och hälsoskydds nämnden ansvarar för att miljöbalken, livsmedelslagen och andra författningar inom miljö- och hälsoskyddsområdet följs. Detta sker genom att nämnden svarar för bland annat verksamhetsanmälningar och tillsyn enligt miljöbalken, livsmedelslagen, smittskyddslagen och föreskrifter. Utifrån det ansvaret har miljö- och hälsoskydds nämnden antagit en delegationsordning som ger handläggarna rätt att på nämndens vägnar fatta beslut i vissa ärendetyper, exempelvis hantering av anmälningsärenden och utförande av tillsyn, undantaget vissa ärenden. Sådant undantag är när ett föreläggande förenas med ett vite, då ska beslut tas av nämnden.

Handläggaren ska, samtidigt som handläggaren tar ett beslut i enlighet med delegationsordningen, anmäla beslutsärendet till nämnden. PwC har gjort stickprovskontroller på beslut som dels tagits på delegation och dels beslut taget av nämnden. Utifrån stickprovskontrollen framgår det att när delegationsbeslut fattas anmäler handläggaren samtidigt beslutet till nämnden. Ett beslut som ska ha tagits av nämnden gällande tillfällig ändring av verksamhet kan varken PwC eller handläggare på miljöenheten lokalisera eller vid vilket sammanträde som beslutet skulle ha tagits.

Sammantaget utifrån den erhållna dokumentationen och stickprovskontrollen verkar hanteringen av delegationsbeslut i övrigt hanteras så som stadgas i delegationsordningen.

PwC har noterat att följande styrdokument har antagits och upprättats och för vilka tidsperioder:

- *Mellan åren 2007-2011* har kommunen upprättat verksamhetsplan, i vilken tillsynsplan är inkluderad, som sträcker sig över samtliga fem år samt objektlista som upprättas årligen. Objektlistan har PwC inte fått ta del av för några av dessa år utan fått det beskrivet av handläggare.
- *Mellan åren 2011- 2016* har kommunen upprättat verksamhetsplan, tillsynsplan och objektlista. PwC har inte fått ta del av vare sig verksamhetsplan eller objektlista för dessa år. Som anges i punkten ovan har handläggare beskrivit objektlistan för PwC. Tillsynsplan för samtliga år har PwC fått del av.
- *Mellan åren 2016-2018* har kommunen upprättat verksamhetsplan, tillsynsplan, objektlista och behovsutredning. PwC har inte fått ta del av vare sig verksamhetsplan eller objektlista för dessa år. Som anges i punkterna ovan har handläggare beskrivit objektlistan för PwC. Tillsynsplan för samtliga år och behovsutredning som sträcker sig över tre år har PwC fått ta del av.
- *Mellan åren 2018- 2020* har kommunen upprättat verksamhetsplan, tillsynsplan, objektlista, behovsutredning och verksamhetsplan för miljö - och hälsoskyddsteamet. PwC har inte fått ta del av vare sig verksamhetsplan eller objektlista. Som anges i punkterna ovan har handläggare beskrivit objektlistan för PwC. Tillsynsplan för samtliga år, behovsutredning som sträcker sig över tre år och verksamhetsplan för miljö - och hälsoskyddsteamet för samtliga år har PwC fått ta del av.

5.1.1 Iakttagelser avseende miljö- och hälsoskyddsmyndens styrdokument och upprättade rutiner

forts... Styrning

Miljö - och hälsoskyddsmynden antar varje år en verksamhetsplan. PwC har fått ta del av nämndens verksamhetsplaner för 2007-2011. Den omfattar hela samhällsbyggnadsförvaltningen, inkluderat miljöenheten, och tydliggör hur arbetet på förvaltningen fördelas och ska utföras, mål på nationellt, regionalt och lokalt plan, aktiviteter som ska utföras samt hur tillsynsarbetet ska gå till. Gällande miljölagstiftning ställer krav på att en tillsynsmyndighet upprättar ett visst antal styrdokument kopplat till tillsyn. Sådana styrdokument är behovsutredning, objektsregister och tillsynsplaner. Det ställs även krav på att behovsutredningen ses över vid behov och minst en gång per år. PwC kan konstatera att kommunen inte har upprättat behovsutredningar för samtliga år. De år som det finns behovsutredningar för är 2016-2021.

Vad gäller tillsynsarbetet har PwC fått ta del av de tillsynsplaner som berör åren 2011-2020. Därutöver har verksamhetsplaner upprättats för 2018-2020 som enbart avser miljö - och hälsoskyddsteamets arbete med inriktning mot tillsyn. PwC har uppfattat att denna verksamhetsplan som enbart omfattar tillsyn inte antagits av nämnden. Enligt utsago från personal på miljöenheten ska det finnas upprättade objektsregister för samtliga aktuella år som innefattas av granskningen som redovisar vilket behov som föreligger per år och per objekt samt att de uppdateras per år eller oftare om så krävs. Registret ska vara detaljerat och tydliggöra vilka objekt som finns i kommunen, vad för verksamhet som varje objekt inbegriper, hur mycket tillsyn varje objekt kräver, när senaste tillsyn genomfördes och när nästkommande är planerad.

PwC har tagit del av det register som finns upprättat för 2021 men inte för övriga år. PwC har efterfrågat tidigare register men inte fått ta del av dem. Vad gäller tillsynsarbetet har PwC fått ta del av de tillsynsplaner som berör åren 2011-2020. Som tidigare nämnts tar verksamhetsplanen för 2007-2011 upp tillsynsarbetet. Utöver de styrdokument som miljölagstiftningen ställer krav på har miljöenheten upprättat styrdokument för sina egna rutiner för bland annat inkommande ärenden, handläggning av verksamheter som orsakar miljöskador och handläggning av anmälningspliktig verksamhet. PwC noterar att de rutiner som miljöenheten skapat för inkommande ärenden torde säkerställa att miljöenheten kan hantera ärenden så som stadgas i förvaltningslagen och att rutinerna kring verksamhetsanmälan och överklagande av verksamhetsanmälan som tillräckligt tydliga.

Så som PwC uppfattar den erhållna dokumentationen och genomförda intervjuer så torde styrdokument som dels miljö - och hälsoskyddsmynden antagit och dels de styrdokument som miljöenheten upprättat för att säkerställa tillsyn vara relativt jämförbara med de dokument som lagstiftningen ställer krav på ska finnas.

Oaktat detta så bedömer PwC dokumentationen som ostrukturerad då olika dokument omfattar olika delar av ärendehantering eller i vissa fall samma delar av ärendehantering men under olika tidsperioder. PwC har heller inte kunnat utläsa av den erhållna dokumentationen om samtliga styrdokument som ska uppdateras faktiskt uppdateras. Vissa styrdokument har ett mer översiktligt innehåll medan andra har ett mer detaljerat. Att skydda människors hälsa och miljön är i första hand verksamhetsutövarens ansvar när verksamhetsutövaren utövar sin verksamhet men det åligger tillsynsmyndigheten att upprätta de styrdokument som lagstiftningen kräver som ett led i deras tillsynsansvar.

5.1.1 Iakttagelser avseende miljö- och hälsoskyddsmyndens styrdokument och upprättade rutiner

Rekommendation

Utifrån de anteckningar i ärendesystemet bedömer PwC att följsamheten kring styrdokumentet inte är tillräcklig vad gäller handläggning av inkomna ärenden och tillsyn. PwC noterar att de upprättade styrdokumentet avseende interna arbetssätt följs till viss del och till viss del inte. Hur ett inkommande ärende hanteras när det kommer in till miljöenheten, hur återkoppling till klagande ser ut, hur tillsyn utförs och eventuell uppföljning av både inkomna ärenden och tillsyn skiljer sig mellan de olika ärendena.

PwC rekommenderar att miljö- och hälsoskyddsmynden tillsammans med berörda enheter kartlägger både de styrdokument som lagstiftningen ställer krav på ska upprättas och de som upprättas internt för att säkerställa att upprättade och antagna styrdokument motsvarar vad lagstiftningen stadgar och ger handläggarna rätt förutsättningar att utföra sina uppgifter på ett lämpligt och ändamålsenligt sätt.

PwC konstaterar att anmälan av delegationsbeslut till nämnden fungerar och hanteras på ett ändamålsenligt sätt. I ärenden där det förekommer många händelser kopplat till en specifik verksamhetsutövare eller verksamhet och under en längre tid rekommenderar PwC likväl att miljö- och hälsoskyddsmynden ser över huruvida det föreligger behov av att vissa ärenden ska tas upp till nämnden. Exempel på sådana ärenden kan vara verksamheter som orsakar omfattande tillsyn, en stor mängd klagomål eller är komplexa i övrigt.

5.1.2 Iakttagelser avseende hanteringen av verksamhetsanmälan

Verksamhetsanmälan

Verksamheten som bedrivits på Kagghamra är klassad som C-verksamhet och sådan verksamhet ska anmälas till den kommun inom vilken verksamheten ska bedrivas. Sådan anmälan ska göras i god tid innan verksamheten startar. Anmälan ska vara skriftlig och ges in i två exemplar till den myndighet som utövar tillsynen. En anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten skall kunna bedöma den miljöfarliga verksamheten eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter. En anmälan ska även, i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet, innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. För den anmälan som granskas här har verksamhetsutövaren bilagt dokumentation om sin verksamhet i anmälan. I den dokumentation som PwC tagit del av, det vill säga själva anmälan, framgår det att verksamheten ska bestå av bearbetning av trä och som typ av avfall uppger verksamhetsutövaren trä och metall. I anmälan under rubriken "Mätning/kontroll" har verksamhetsutövaren inte angivit något men svarar att bilaga bifogas inte. PwC har därutöver tagit del av ett dokument som är upprättat av verksamhetsutövaren och adresserat till kommunen. I dokumentet beskrivs verksamheten mer detaljerat än vad själva anmälan gjorde. PwC har inte kunna utläsa att miljöenheten har begärt in något ytterligare underlag såsom exempelvis redovisning av eventuella miljöeffekter, förslag till egenkontroll eller annan dokumentation.

Enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska den myndighet som handlägger anmälningsärendet förelägga om försiktighetsmått. I gällande förordning har lagstiftaren förtydligat både vad en anmälan ska innehålla och vad ett föreläggande om försiktighetsmått ska innehålla. Bland annat uppgifter om vilken typ och mängd avfall som får behandlas, vilka metoder för att behandla avfall som får användas, tekniska krav, åtgärder som behövs för att övervaka och kontrollera verksamheten och åtgärder som behövs i fråga om avslutning av verksamheten och efterbehandling.

Detta var inte reglerat år 2007 i då gällande förordning när anmälan lämnades in. Tillsynsmyndigheten fick då istället ställa kraven i enlighet med den paragraf som anger vad en anmälan ska innehålla. Det framgår av paragrafen att anmälan ska innehålla uppgifter om; a) art och mängd av det farliga avfall som sökanden avser att lagra, återvinna eller bortskaffa, b) uppgifter om varifrån avfallet kommer, och c) uppgifter om var och på vilket sätt avfallet ska lagras, återvinnas eller bortskaffas.

Miljöenheten har i samband med anmälan förelagt verksamhetsutövaren att vidta vissa försiktighetsmått vilka är följande: att verksamhetsutövaren ska bedriva verksamheten i huvudsaklig överensstämmelse med vad som angivits i anmälan, att förhålla sig till Naturvårdsverkets riktlinjer för industribuller, att vid eventuell problematik med diffus damning ska åtgärder vidtas och att ett visst specifikt virkesavfall inte får hanteras i verksamheten. Det framgår inte att handläggaren har begärt komplettering av inlämnad verksamhetsanmälan eller ifrågasatt verksamhetsanmälan i övrigt utan tar beslut om föreläggande med försiktighetsmått. PwC förstår det därmed som att handläggaren anser att anmälan och beslutade försiktighetsmått är tillräckliga för att verksamhetsutövaren ska kunna bedriva sin verksamhet på ett sätt som inte riskerar att skada människors hälsa eller miljön.

Miljöenheten har lämnat verksamhetsutövarens anmälan för kännedom till Länsstyrelsen och PwC noterar att Länsstyrelsen i Stockholms län inte haft några synpunkter på verksamheten eller på anmälan. Förutom Länsstyrelsen ska berörda som har ett särskilt intresse på ett lämpligt sätt och i skälig omfattning ges tillfälle att yttra sig över en anmälan. Det framgår inte huruvida det fanns ytterligare berörda som hade ett särskilt intresse av denna anmälan.

5.1.2 Iakttagelser avseende hanteringen av verksamhetsanmälan

forts... Verksamhetsanmälan

Miljöenheten har innan anmälan lämnats in haft kontakt med verksamhetsutövaren då en handläggare på miljöenheten noterat vid en inspektion att verksamhetsutövaren sorterar avfall utan att ha anmält detta till miljöenheten. Miljöenheten får också information om att platsen som verksamhetsutövaren arrenderar är för liten för den verksamhet som pågår. Hur detta har påverkat handläggarens hantering av verksamhetsutövarens anmälan framgår inte och handläggaren i fråga är inte längre anställd på kommunen.

Verksamhetsutövaren har ett ansvar att följa de försiktighetsmått som ställs i ett föreläggande. Under första verksamhetsåret ställer miljöenheten krav på att verksamhetsutövaren presenterar sin egenkontroll för miljöenheten. Sådan presenteras först åtta år efter att miljöenheten ställt krav på att få ta del av egenkontrollen samt efter ytterligare påtryckning. Varför sådan fördröjning sker för verksamhetsutövaren att presentera sin egenkontroll, om det har förelegat någon ytterligare dialog mellan miljöenheten och verksamhetsutövaren utöver den som framgår av den erhållna dokumentationen eller om de haft en sådan pågående dialog under hela den period som PwC har granskat framgår inte.

Enligt den erhållna dokumentationen utförs tillsyn i december 2011 vid vilken det framkommer att del av den verksamhet som verksamhetsutövaren faktiskt bedriver inte stämmer överens med den verksamhetsanmälan som verksamhetsutövaren lämnat in och som föreläggandet med försiktighetsmått bygger på. Del av pågående verksamhet innefattar material som redan vid ankomst är behandlat och förvaras enbart på plats, vilket innebär att verksamheten även omfattar mellanlagring.

PwC har inte kunnat utläsa av den erhållna dokumentationen att ny anmälan har upprättats eller att beslut har tagits om den ändrade verksamheten. Av tjänstebrev från år 2018 går det att utläsa att det mellanlagrade avfallet sedan år 2017 består av plast och trä.

Det framgår dessutom av den inspektionsrapport som upprättades vid tillsynen i december 2011 att handläggaren föreslår att verksamheten klassas om på grund av den tillkomna verksamheten och kommer överens med verksamhetsutövaren att verksamhetsutövaren anlägger en asfalterad yta inom vilken mellanlagringen får ske. Det framgår också av beslut daterat efter februari 2012 om den årliga tillsynsavgiften att verksamheten består av mellanlagring av avfall. Vad för material mellanlagringen innefattar kan PwC inte utläsa av vare sig inspektionsrapporten eller av beslutet om årlig tillsynsavgift.

Vad gäller den ändrade verksamheten vilken innebar att verksamhetsutövaren skulle mellanlagra avfall noterar PwC att handläggaren inte mottagit någon ändringsanmälan för att kunna bedöma vad den ändrade verksamheten innebär i omfattning och volym och följaktligen inte heller kunnat göra någon bedömning huruvida den ändrade verksamheten kommer ha någon påverkan på miljön. PwC kan heller inte finna att handläggaren har meddelat något föreläggande med försiktighetsmått för den ändrade verksamheten.

PwC noterar att handläggaren verkar ha hanterat situationen om ändrad verksamhet genom att komma överens med verksamhetsutövaren i inspektionsrapporten och genom att inkludera i beslut om årlig tillsynsavgift den ändrade verksamheten, det vill säga mellanlagring av avfall.

5.1.2 Iakttagelser avseende hanteringen av verksamhetsanmälan

forts... Verksamhetsanmälan

PwC har i den erhållna dokumentationen återfunnit ett tjänstebrev från år 2018 upprättat av en handläggaren där miljö- och hälsoskydds nämnden medger att verksamhetsutövaren tillfälligt får bedriva annan verksamhet såsom krossning och sortering av det avfall som då fanns på plats och som behövde behandlas skyndsamt för att inte klassas som deponi. PwC har inte kunnat finna något belut som nämnden ska ha tagit utan har enbart kunnat återfinna detta tjänstebrev. Vidare framgår det av tjänstebrevet att om verksamhetsutövaren fortsätter den tillfälliga verksamheten efter det datum när den tillfälliga verksamheten ska upphöra ska verksamhetsutövaren lämna in en anmälan om detta samt bifoga förslag på lämpliga försiktighetsmått.

Vad gäller anmälan av miljöfarlig verksamhet är det reglerat i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd hur en sådan anmälan ska hanteras. Samma reglering gäller för ändring av verksamhet som vid anmälan om ny verksamhet om sådan kan påverka människors hälsa eller miljön. PwC noterar att miljöenheten hanterar anmälningsärenden på annat sätt än den som anges i förordningen när det gäller ändring av verksamhet.

Rekommendation

Miljöenheten har en blankett för verksamhetsutövaren att fylla i för den verksamhet som verksamhetsutövaren har för avsikt att bedriva. Det är upp till miljöenheten att antingen godta de uppgifter som verksamhetsutövaren lämnar som tillräckliga eller begära kompletteringar för att kunna svara verksamhetsutövaren. För verksamheten i Kagghamra har miljöenheten ställt ett antal krav på försiktighetsmått för verksamhetsutövaren att vidta men har inte begärt att få ta del av verksamhetsutövarens egenkontroll eller miljörapport förrän i ett senare skede när de ställde krav på att få ta del av verksamhetsutövarens egenkontroll.

PwC rekommenderar att miljö - och hälsoskydds nämnden överväger huruvida det föreligger skäl att i befintliga rutiner förtydliga vissa försiktighetsmått som ska ställas på viss form av verksamhet.

Vad gäller verksamhetsanmälan av ny verksamhet och anmälan om ändring av pågående verksamhet hanteras dessa olika. Motivet till varför miljöenheten gör det framgår inte av den erhållna dokumentationen. PwC rekommenderar att miljö - och hälsoskydds nämnden ser över rutinerna för handläggning av verksamhetsanmälningar för att tydliggöra när en anmälan om ändring av verksamhet ska hanteras på samma sätt som en anmälan om ny verksamhet.

5.1.3 Iakttagelser avseende system och rutiner för hantering av inkommande ärenden

Inkommande ärenden

En myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Frågorna ska också besvaras skyndsamt. Enligt nuvarande förvaltningslag (2017:900) ska en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem. Tidigare förvaltningslag (1986:223) har inte riktigt samma formulering. Det framgår fortfarande att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet ska antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. En myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. En tillsynsmyndighet är skyldig att vara aktiv genom att utreda inkomna anmälningar samt följa upp vidtagna åtgärder. Ett anhängiggjort ärende ska alltid avslutas med ett beslut av något slag. Innebörden av beslutet kan exempelvis vara ett föreläggande eller ett konstaterande att ärendet kan avslutas utan åtgärd.

Miljöenheten har tagit fram rutiner för inkommande ärenden. Utifrån granskning av rutiner för inkommande ärenden, så tillkom de första rutinerna år 2010 och har därefter reviderats vid ett par tillfällen. Ytterligare dokument från tidigare år har PwC inte fått ta del av. Av rutinerna framgår det bland annat att återkoppling på något sätt ska ske inom en vecka till den som inkommit med ett ärende. Miljöenhetens rutiner förordar även vid klagomålsärenden att verksamhetsutövaren får ta del av ärendet. Sådan kontakt med verksamhetsutövaren hanteras olika av handläggarna och i de flesta fall kontaktas inte verksamhetsutövaren i klagomålsärendena. Hur klagomålsärenden hanteras när de kommer in till miljöenheten hanteras också olika av handläggarna. Om det beror på praktiska skäl eller att miljöenheten har någon form av arbetsordning utöver rutinerna PwC fått ta del av framgår inte.

Så som PwC utläsa av den erhållna dokumentationen använder miljöenheten sitt ärendesystem för att dokumentera inkommande ärenden. I många av klagomålsärendena får den klagande återkoppling och för det mesta i direkt anslutning till när miljöenheten har fått in klagomålet. Dokumentationen i ärendesystemet är dock kortfattad. I många fall är det svårt att följa vad som faktiskt hänt i ett ärende. PwC kan notera att flertal klagomål följts upp med tillsyn. Det framgår dock inte i de flesta av dessa fall huruvida tillsynen har lett till någon påföljd eller om den klagande fått någon återkoppling samt huruvida klagomålsärendet har avslutats. I flertalet fall har handläggare svarat direkt när klagomålsärendet inkommit eller i nära anslutning till det. I vissa av dessa klagomålsärenden framgår det inte vad handläggarens svar till klagande grundar sig på.

I många av de ärenden som kan kopplas till ett klagomål har det förekommit någon form av hantering av respektive ärende från miljöenheten. Utifrån den erhållna dokumentationen är det svårt att följa de olika formerna av hantering av ärendena, mycket grundat på den kortfattade dokumentationen i ärendesystemet. PwC kan emellertid notera att exempelvis under år 2020 inkommer det sex klagomål av vilka samtliga sex hanteras snabbt och enkelt och den klagande har fått den information som den klagande eftersökt.

Rekommendation

För PwC framstår ärendehantering för inkommande ärenden som ostrukturerad. Om det grundar sig på att handläggarna inte lägger in samtliga anteckningar i systemet men att de faktiskt följer rutinerna eller om de inte följer rutinerna kan inte PwC bedöma. PwC rekommenderar att miljö- och hälsoskyddsnämnden ser över sina rutiner för att säkerställa en enhetlig och ändamålsenlig ärendehandläggning av inkommande ärenden samt dokumentering av inkomna ärenden.

5.1.4 Iakttagelser avseende tillsynsärenden

Allmänt om tillsyn

Som vi beskrev i avsnitt 4 ska tillsynen säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsbegreppet omfattar alla åtgärder en myndighet vidtar i syfte att uppnå efterlevnad av miljöbalken och föreskrifter, tillståndsdomar och beslut som grundar sig på balken. Av förarbetena till miljöbalken konstateras att det är av avgörande betydelse att reglerna tillämpas och följs för möjligheten att nå balkens mål. Vidare framgår av förarbetena att för att säkerställa efterlevnaden av reglerna krävs också en väl fungerande och effektiv tillsynsverksamhet vilket innebär att de myndigheter som ska ansvara för balkens efterlevnad bör både genom förebyggande och kontrollerande åtgärder verka för att balkens regler följs

Själva tillsynen kan ske antingen på eget initiativ av tillsynsmyndigheten eller efter anmälan från enskild. Vad tillsyn är definieras i 26 kap miljöbalken enligt följande; med tillsyn avses att tillsynsmyndigheten ska på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter och fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga.

Enligt kommentaren till paragrafen som definierar tillsyn framgår att; *“Tillsynsbegreppet omfattar alla åtgärder som tillsynsmyndigheten vidtar i syfte att uppnå en efterlevnad av MB och föreskrifter, tillståndsdomar och beslut som grundar sig på balken. Tillsynen omfattar såväl myndighetsutövande tillsyn, dvs. tillsyn över efterlevnaden av MB eller regler utfärdade med stöd av MB som andra uppgifter av förebyggande och stödjande karaktär.”*

Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2001:3) bör oanmälda inspektioner göras vid misstanke om brott, för att följa upp klagomål, för att följa upp tidigare ställda krav eller för att kontrollera hur verksamheten bedrivs till vardags.

Om brist upptäckts vid tillsyn får handläggare ställa krav på verksamhetsutövaren att vidta rättelse. Vid myndighetsutövning, i det här fallet tillsyn, ska myndigheten förhålla sig till ett antal principer. Beslut om föreläggande ska tas med hänsyn till proportionalitetsprincipen, det vill säga, att ett beslut om föreläggande och andra beslut inte får vara mer ingripande än vad som behövs i det enskilda fallet. Legalitetsprincipen innebär att myndighetsutövning endast får vidtas om myndigheten har stöd i lag. En myndighet ska också förhålla sig till objektivitetsprincipen, det vill säga att en myndighet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

En myndighet får enligt miljöbalken besluta om föreläggande eller förbud. Rätten att besluta om föreläggande eller förbud begränsas i viss del av att sådant ingripande i det enskilda fallet inte får vara mer ingripande än vad som behövs (proportionalitetsprincipen). Ett föreläggande är ett betungande beslut med för verksamhetsutövaren rättsligt bindande krav. Av 26 kap 9 § miljöbalken framgår följande: *“En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas.”*

Paragrafen innebär att en myndighet inte kan utfärda generella förelägganden men kan förelägga i enskilda fall. Genom begreppet ”som behövs” ges tillsynsmyndigheterna ett handlingsutrymme för att bedöma om den ska agera eller inte. Men begreppet innebär också en kvalifikation som syftar på proportionalitet. En tillsynsmyndighet kan som första åtgärd för att nå rättelse lämna råd eller uppmana den som har felat att vidta rättelse. En annan åtgärd kan vara att direkt meddela ett föreläggande, med eller utan vite enligt 26 kap. 14 § miljöbalken.

5.1.4 Iakttagelser avseende tillsynsärenden

Tillsyn

Miljöenhetens arbete med tillsyn av verksamhetsutövarens verksamhet börjar med att verksamhetsutövaren inkommer med anmälan om miljöfarlig verksamhet 2007. Samtidigt med att miljöenheten behandlar anmälan klart förelägger handläggaren verksamhetsutövaren om att vidta vissa försiktighetsåtgärder (angivna tidigare i rapporten i detta avsnitt under rubriken "Verksamhetsanmälan"). Vad gäller utförd tillsyn varierar antalet tillfällen per år under de år som PwC har i uppdrag att granska. Mellan åren 2008 och 2014 utförs tillsyn vid ett fåtal tillfällen. Från år 2015 ökar tillsynen för att mellan 2018 och 2020 intensifieras markant. PwC har inte kunnat utläsa av den erhållna dokumentationen vad motivet till denna ökade tillsyn är.

Tillsyn enligt miljölagstiftningen är myndighetsutövning och det är av största vikt att sådana ärenden kan följas. Miljöenheten tillämpar två former av tillsyn, planerad tillsyn och händelsestyrd tillsyn. Planerad tillsyn innefattar sådan tillsyn där initiativet till tillsyn tas av miljöenheten och sker utifrån ett bestämt tidsintervall. Händelsestyrd tillsyn innebär att tillsyn initieras av exempelvis klagomål eller anmälningar för olika former av verksamhet.

PwC noterar att handläggarna i många fall använder ärendesystemet som en form av inspektionsprotokoll för tillsyn. Detta sker genom anteckningar i ärendesystemet. Anteckningarna är i många fall kortfattade. Spårbarheten blir låg och det är svårt att följa ett ärende. Det vill säga, det är svårt att följa vad som hänt vid tillsynen och hur uppföljningen har skett alternativt om ärendet är avslutat. PwC har i många fall inte kunnat utläsa huruvida utförd tillsyn varit planerad eller händelsestyrd. I vissa fall har PwC kunnat koppla viss tillsyn till ett klagomål vilket torde innebära att sådan tillsyn är händelsestyrd. Vilka av tillsynstillfällena som åsyftar planerad tillsyn har PwC i de flesta fallen inte kunnat utläsa.

PwC har heller inte kunnat utläsa huruvida verksamhetsutövaren efter varje tillsyn fått del av dokumentationen från tillsynen. Handläggaren har, vid de tillfällen där krav på att vidta åtgärder är ställt till verksamhetsutövaren, upprättat en inspektionsrapport som verksamhetsutövaren fått ta del av.

PwC har noterat följande utifrån intervjuer med två handläggare från miljöenheten:

- När handläggarna utför tillsyn kategoriserar handläggarna tillsynen som tillsyn med mottagare eller som tillsyn utan mottagare.
 - Tillsyn med mottagare innebär att handläggaren träffar verksamhetsutövaren på plats vid tillsyn.
 - Tillsyn utan mottagare innebär att handläggaren inte träffar verksamhetsutövaren vid tillsyn på plats.

PwC bedömer det som att denna kategorisering, beskriven i stycket ovan, även präglar hur handläggarna hanterar dokumentation av tillsyn. Om det varit tillsyn med mottagare och det upprättas en inspektionsrapport får verksamhetsutövaren ta del av rapporten. Om det varit tillsyn utan mottagare dokumenteras tillsynen genom anteckningar i ärendesystemet vilka verksamhetsutövaren inte får ta del av. Oavsett kategori förstår PwC av den erhållna dokumentationen att verksamhetsutövaren inte får ta del av anteckningar i ärendesystemet.

PwC har inte återfunnit någon motivering till varför handläggarna kategoriserar tillsyn genom att hantera den på olika sätt. PwC har inte kunnat finna något stöd i lagstiftningen för denna kategorisering av tillsynen. Tillsyn innefattar alla åtgärder en tillsynsmyndighet vidtar och dokumentation ska upprättas vid varje tillfälle samt ska tillhandahållas verksamhetsutövaren.

5.1.4 Iakttagelser avseende tillsynsärenden

forts... Tillsyn

PwC noterar att genomförd tillsyn med tiden ökat i antal. Vidare framgår av den erhållna dokumentationen att uppföljning av tillsynen och åtgärdskrav ställda till verksamhetsutövaren i många fall inte hanterats på ett ändamålsenligt sätt. PwC har vidare kunnat notera att tillsyn, under hela den perioden som PwC granskat, utförts vid mer än femtio tillfällen. Av den tillsyn som utförts har övervägande del dokumenterats i ärendesystemet. PwC har uppfattningen att verksamhetsutövaren inte får ta del av den dokumentation som upprättas i ärendesystemet. Handläggarna har ett flertal gånger valt att vid upptäckt av brist inte förelägga verksamhetsutövaren utan istället ställt krav i inspektionsrapporterna. Inspektionsrapporterna får verksamhetsutövaren ta del av. Varför de väljer detta tillvägagångssätt, istället för att förelägga verksamhetsutövaren, framgår inte av den erhållna dokumentationen.

Vid konstaterad brist i samband med tillsyn åligger det verksamhetsutövaren att åtgärda sådan konstaterad brist. Miljöenheten har i flertal fall, emellertid inte samtliga, följt upp sådan tillsyn där brister har konstaterats. PwC kan notera att vid sådan uppföljning har verksamhetsutövaren inte alltid åtgärdat bristerna. Miljöenheten har då i vissa fall följt upp med ytterligare tillsyn. PwC noterar därför att tillsyn inte följs upp kontinuerligt och på ett likvärdigt sätt. Ett exempel på sådan brist i uppföljning är handläggarens begäran om att få ta del av verksamhetsutövarens egenkontroll vilken hörsammas först tio år senare. PwC har inte kunnat klargöra att egenkontrollen efterfrågas från miljöenheten under den tiden.

PwC noterar likväl att uppföljning i ett par ärenden skett på ett ändamålsenligt sätt. Ett exempel på när uppföljning av tillsyn sker på ett ändamålsenligt sätt är under år 2014 när miljöenheten vid två tillfällen begär av verksamhetsutövaren att mäta upp avfallet i samband med tillsyn. Detta då miljöenheten antog att förvarat avfall översteg de nivåer som deras anmälningspliktiga verksamhet medgav. Uppföljningen skedde med ett visst mellanrum mellan de olika tillfällena för tillsyn. Uppmätningarna påvisade inte några avsteg från de volymer som lagstiftningen medger för deras anmälningspliktiga verksamhet.

Ytterligare exempel på när tillsyn har skett på ett ändamålsenligt sätt är när miljöenheten 2018 ställde krav på verksamhetsutövaren att borttransportera avfall från det område inom vilket verksamhetsutövaren bedriver sin verksamhet. Detta då miljöenheten antog att avfallet varit lagrat på samma plats i tre år, vilket skulle innebära att lagringen var en deponi. För deponi krävs tillstånd vilket verksamhetsutövaren inte hade. Miljöenheten följde upp kravet kontinuerligt från och med mars 2018 fram till slutet på år 2018 då verksamhetsutövaren rapporterade att avfallet var borttransporterat.

Under år 2014 uppstår misstanke om miljöbrott då miljöenheten misstänker att verksamhetsutövaren förvarar mer avfall inom sitt område än vad som är anmälningspliktigt. Miljöenheten anmäler misstänkt överträdelse till åklagarmyndigheten.

5.1.4 Iakttagelser avseende tillsynsärenden

forts... Tillsyn

Handläggarna beslutar om åtgärder med anledning av genomförd tillsyn på nämndens vägnar förutom i vissa situationer. Sådan situation är exempelvis när ett föreläggande förenas med vite, då ska beslutet tas av nämnden. PwC noterar att miljö- och hälsoskyddsnämnden har involverats vid tre tillfällen. Det första skedde 2015 när nämnden beslutade om ett föreläggande förenat med vite för verksamhetsutövaren att vidta vissa åtgärder samt ett förbud mot att ta emot visst avfall. Det andra tillfället var år 2015 när nämnden hade för avsikt att förelägga verksamhetsutövaren att vidta miljötekniska undersökningar av mark- och grundvatten. Det tredje tillfället var år 2018 när miljöenheten meddelade att nämnden tillät verksamhetsutövaren att tillfälligtvis bedriva annan verksamhet än den som avses i verksamhetsutövarens verksamhetsanmälan.

Rekommendation

PwC noterar att miljöenheten delvis agerat ändamålsenligt vad gäller både tillsyn och dokumentering av tillsyn. Den del av tillsynen där miljöenheten inte har agerat ändamålsenligt innefattar brister i uppföljning av tillsyn, kortfattad dokumentation av tillsyn i ärendesystemet samt att sådan dokumenterad tillsyn i ärendesystemet inte delges verksamhetsutövaren. Således rekommenderar PwC miljö- och hälsoskyddsnämnden att se över hanteringen av hela processen som rör tillsyn för att få till stånd en ändamålsenligt tillsyn och en bättre spårbarhet i ärendena.

5.2

lakttagelser och
rekommendationer
avseende Kassmyra

5.2.1 Iakttagelser avseende miljö- och hälsoskydds nämndens styrdokument och upprättade rutiner

Styrning

I enlighet med kommunallagen har fullmäktige i kommunen antagit ett reglemente som innebär att miljö- och hälsoskydds nämnden ansvarar för att miljöbalken, livsmedelslagen och andra författningar inom miljö- och hälsoskyddsområdet följs. Detta sker genom att nämnden svarar för bland annat verksamhetsanmälningar och tillsyn enligt miljöbalken, livsmedelslagen, smittskyddslagen och föreskrifter. Utifrån det har miljö- och hälsoskydds nämnden antagit en delegationsordning som ger handläggarna rätt att å nämndens vägnar ansvara för ärendehantering, hantera anmälningssärenden och utföra tillsyn, undantaget vissa ärenden. Sådant undantag är när ett föreläggande förenas med vite, då ska ärendet tas upp till nämnden. Den delegationsordning som nämnden har antagit innebär att handläggaren å nämnden vägnar har rätt att handlägga och ta beslut i vissa ärenden för att fullfölja kommunens skyldigheter som tillsynsmyndighet.

Utifrån antagen delegationsordning ansvarar handläggarna för vissa ärenden eller grupp av ärenden på nämndens vägnar förutom i vissa situationer. Sådant situation är exempelvis när ett föreläggande förenas med ett vite, då ska beslut tas av nämnden. Ärenden som tagits på delegation är ärenden där handläggare valt att avsluta ett klagomålsärende, föreläggande med försiktighetsmått, när krav på att verksamhetsutövaren ska vidta en åtgärd som exempelvis lämna in årsrapport och att genomföra provtagning av mark och grundvatten samt beslut om förbud. Dessa beslut som tagits i enlighet med delegationsordningen har anmälts till nämnden. Delegering gällande beslut angivna i detta stycke har behandlats på ett ändamålsenligt sätt.

PwC har kunnat notera att följande styrdokument har upprättats och antagits:

- *Mellan år 2015 och år 2016* har kommunen upprättat verksamhetsplan, tillsynsplan och objektlista. PwC har inte fått ta del av vare sig verksamhetsplan eller objektlista för dessa år. Som anges i punkten ovan har handläggare beskrivit objektlistan för PwC. Tillsynsplan för samtliga år har PwC fått del av.
- *Mellan år 2016 och år 2018* har kommunen upprättat verksamhetsplan, tillsynsplan, objektlista och behovsutredning. PwC har inte fått ta del av vare sig verksamhetsplan eller objektlista för dessa år. Som anges i punkterna ovan har handläggare beskrivit objektlistan för PwC. Tillsynsplan för samtliga år och behovsutredning som sträcker sig över tre år har PwC fått ta del av.
- *Mellan år 2018 och år 2020* har kommunen upprättat verksamhetsplan, tillsynsplan, objektlista, behovsutredning och verksamhetsplan för miljö - och hälsoskyddsteamet. PwC har inte fått ta del av vare sig verksamhetsplan eller objektlista. Som anges i punkterna ovan har handläggare beskrivit objektlistan för PwC. Tillsynsplan för samtliga år, behovsutredning som sträcker sig över tre år och verksamhetsplan för miljö - och hälsoskyddsteamet för samtliga år har PwC fått ta del av.

5.2.1 Iakttagelser avseende miljö- och hälsoskydds nämndens styrdokument och upprättade rutiner

forts... Styrning

Gällande miljölagstiftning ställer krav på att en tillsynsmyndighet upprättar ett visst antal styrdokument kopplat till tillsyn. Sådana styrdokument är behovsutredning, objektsregister och tillsynsplaner. Det ställs även krav på att behovsutredningen ses över vid behov och minst en gång per år.

PwC kan konstatera att kommunen inte har upprättat behovsutredningar för samtliga år. De år som det finns behovsutredningar för är 2016-2021.

Vad gäller tillsynsarbetet har PwC fått ta del av de tillsynsplaner som berör åren 2011-2020. Därutöver har verksamhetsplaner upprättats för åren 2018-2020 som enbart avser miljö- och hälsoskyddsteamets arbete med inriktning mot tillsyn. PwC noterar utifrån den erhållna dokumentationen att denna verksamhetsplan som enbart omfattar tillsyn inte antagits av nämnden.

Enligt utsago från personal på miljöenheten ska det finnas upprättade objektsregister för samtliga aktuella år som innefattas av granskningen som visar vilket behov som föreligger per år och per objekt samt att de uppdateras per år eller oftare om så krävs. Registret ska vara detaljerat och tydliggöra vilka objekt som finns i kommunen, vad för verksamhet som varje objekt inbegriper, hur mycket tillsyn varje objekt kräver, när senaste tillsyn genomfördes och när nästkommande är planerad. PwC har tagit del av det register som finns upprättat för 2021 men inte för övriga år.

Utöver de styrdokument som miljölagstiftningen ställer krav på har miljöenheten upprättat styrdokument för sina egna rutiner för bland annat inkommande ärenden, handläggning av verksamheter som orsakar miljöskador och handläggning av anmälningspliktig verksamhet.

PwC noterar att de rutiner som miljöenheten tagit fram för inkommande ärenden torde säkerställa att miljöenheten hanterar ärenden så som stadgas i förvaltningslagen. PwC bedömer rutinerna kring verksamhetsanmälan och överklagande av densamma som tillräckligt tydliga.

Grundat på den erhållna dokumentationen och de intervjuer som PwC genomfört så torde de styrdokument som dels miljö- och hälsoskydds nämnden antagit och dels de styrdokument som miljöenheten upprättat för att säkerställa tillsynen vara relativt jämförbara med de dokument som lagstiftningen ställer krav på ska finnas. Oaktat detta så noterar PwC dokumentationen som ostrukturerad då olika dokument omfattar olika delar av ärendehantering eller i vissa fall samma delar av ärendehantering men under olika tidsperioder. PwC har heller inte kunnat utläsa om samtliga styrdokument som ska uppdateras faktiskt uppdateras.

5.2.1 Iakttagelser avseende miljö- och hälsoskydds nämndens styrdokument och upprättade rutiner

forts... Styrning

Vissa styrdokument har ett mer översiktligt innehåll medan andra har ett mer detaljerat. Det ska förtydligas att PwC har efterfrågat men inte erhållit mer än ett års objektsregister och kan inte lämna synpunkter kring dessa. Att skydda människors hälsa och miljön är i första hand verksamhetsutövarens ansvar när verksamhetsutövaren utövar sin verksamhet men det åligger tillsynsmyndigheten att upprätta de styrdokument som lagstiftningen kräver som ett led i deras tillsynsansvar

Rekommendation

PwC noterar att de styrdokument som miljöenheten har upprättat som berör deras arbetssätt inom enheten följs till viss del och till viss del inte. Hur ett inkommande ärende hanteras när det kommer in till miljöenheten, hur återkoppling till klagande ser ut, hur tillsyn utförs och eventuell uppföljning av både inkomna ärenden och tillsyn skiljer sig mellan de olika ärendena.

PwC rekommenderar att miljö- och hälsoskydds nämnden kartlägger både de styrdokument som lagstiftningen ställer krav på ska upprättas och de som upprättas internt för att säkerställa att antagna och upprättade styrdokument motsvarar vad lagstiftningen stadgar och ger handläggarna rätt förutsättningar att utföra sina uppgifter på ett lämpligt och ändamålsenligt sätt.

Även om handläggarna hanterar beslutsärenden på delegation på ett ändamålsenligt sätt genom att anmäla dem till nämnden och dessutom tog upp bränderna under år 2018 som separat informationsärende till nämnden rekommenderar PwC att miljö - och hälsoskydds nämnden ser över huruvida det föreligger behov av att vissa ärenden ska tas upp till nämnden oavsett om handläggarna har rätt att ta beslut å nämndens vägnar. Exempel på sådana ärenden kan vara verksamheter som orsakar omfattande tillsyn, en stor mängd klagomål eller är komplexa i övrigt.

5.2.2 Iakttagelser avseende hanteringen av verksamhetsanmälan

Verksamhetsanmälan

Verksamheten som bedrivits på Kassmyra är klassad som C-verksamhet och sådan verksamhet ska anmälas till den kommun inom vilken verksamheten ska bedrivas. Sådan anmälan ska göras i god tid innan verksamheten startar. Anmälan ska vara skriftlig och ges in i två exemplar till den myndighet som utövar tillsynen. En anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten skall kunna bedöma den miljöfarliga verksamheten eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter.

En anmälan ska även, i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet, innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Verksamhetsutövarens verksamhetsanmälan avser mellanlagring av avfall, sortering av avfall och mekanisk bearbetning av avfall. Enligt förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska den myndighet som handlägger anmälningsärendet förelägga om försiktighetsmått. För den anmälan som granskas här har miljö - och hälsoskyddsnämnden förelagt verksamhetsutövaren med försiktighetsmått.

I gällande förordning har lagstiftaren förtydligat både vad en anmälan ska innehålla och vad ett föreläggande om försiktighetsmått ska innehålla. Bland annat ska de innehålla uppgifter om vilken typ och mängd avfall som får behandlas, vilka metoder för att behandla avfall som får användas, tekniska krav, åtgärder som behövs för att övervaka och kontrollera verksamheten och åtgärder som behövs i fråga om avslutning av verksamheten och efterbehandling. Detta var inte reglerat år 2015 i då gällande förordning när anmälan lämnades in.

Tillsynsmyndigheten fick då istället ställa kraven i enlighet med den paragraf som anger vad en anmälan ska innehålla. Det framgår av paragrafen att anmälan ska innehålla uppgifter om; a) art och mängd av det farliga avfall som sökanden avser att lagra, återvinna eller bortscaffa, b) uppgifter om varifrån avfallet kommer, och c) uppgifter om var och på vilket sätt avfallet ska lagras, återvinnas eller bortscaffas. Miljöenheten har i samband med anmälan förelagt verksamhetsutövaren att vidta försiktighetsmått.

I det föreläggande som miljö - och hälsoskyddsnämnden beslutar om kopplat till verksamhetsutövarens verksamhetsanmälan uppställs sjutton försiktighetsmått vilka omfattar krav på vilket avfall som verksamheten får omfatta, hantering av avfall, bestämda arbetstider, var lagring får ske, begränsningar av volymmängder, vilka ljudnivåer som inte får överskridas, hur kemikalier ska förvaras och att verksamhetsutövaren ska inkomma med både miljörapport efterkommande år samt egenkontroll. Det framgår inte huruvida nämnden skickar anmälan till länsstyrelsen såsom förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd stadgar. Det framgår inte heller huruvida det fanns berörda som hade ett särskilt intresse av denna anmälan.

PwC noterar att av de försiktighetsmått som förelagts verksamhetsutövaren har verksamhetsutövaren inte följt de försiktighetsmått som berör egenkontroll och miljörapport. Handläggare har under flertal av de år som PwC granskat fått påminna verksamhetsutövaren och vissa gånger fått informera om att miljö - och hälsoskyddsnämnden överväger att förelägga verksamhetsutövaren att inkomma med dessa dokument. Slutligen ett år förelade nämnden verksamhetsutövaren att inkomma med miljörapport. Verksamhetsutövaren har ett ansvar att följa de försiktighetsmått som framgår av föreläggandet. Vad verksamhetsutövaren har svarat på de påminnelser som miljöenheten lämnat om att inkomma med egenkontroll och miljörapport och hur den dialogen har förts mellan miljöenheten och verksamhetsutövaren framgår inte av den erhållna dokumentationen.

5.2.2 Iakttagelser avseende hanteringen av verksamhetsanmälan

forts... Verksamhetsanmälan

Under den period som denna rapport avser, det vill säga från och med 2015 till och med 2020, inkommer verksamhetsutövaren vid flertal tillfällen med önskemål om ändrad verksamhet. Den övervägande delen avser önskemål om att bedriva verksamhet på helger. Ett av de försiktighetsmått som verksamhetsutövaren har att förhålla sig till i enlighet med föreläggandet är just arbetstider. I föreläggandet framgår det att verksamhetsutövaren enbart får bedriva verksamhet mellan kl 06:00 - 18:00 vardagar. Verksamhetsutövaren inkommer med önskemålet skriftligen vid ett par tillfällen och i övrigt muntligen genom telefonsamtal med handläggaren. Så som PwC förstår den erhållna dokumentationen har handläggare benämnt dessa önskemål om ändringar som dispens från beslutat föreläggande med försiktighetsmått.

PwC har funnit att dessa dispenser för att tillfälligt frångå försiktighetsmålet vad gäller arbetstider, har godkänts muntligen kombinerat med dokumentation i ärendesystemet. Vid ett tillfälle har handläggaren svarat verksamhetsutövaren skriftligen.

En ändring av verksamhet ska behandlas på samma sätt som en anmälan om ny verksamhet om den nya/utökade verksamheten kan komma att påverka människors hälsa eller miljön. Det framgår inte att någon motivering till dessa medgivanden eller att beslut om godkännande av dessa dispenser har föregåtts av någon utredning för att klargöra huruvida det föreligger risk att önskad ändring av verksamheten kan komma att påverka människors hälsa eller miljön.

Rekommendation

Miljöenheten har en blankett för verksamhetsutövaren att fylla i för den verksamhet som verksamhetsutövaren har för avsikt att bedriva. Det är upp till miljöenheten att antingen godta de uppgifter som verksamhetsutövaren lämnar som tillräckliga eller begära kompletteringar för att kunna svara verksamhetsutövaren.

PwC rekommenderar att miljö - och hälsoskyddsnämnden överväger huruvida det föreligger skäl att i befintliga rutiner förtydliga vissa försiktighetsmått som ska ställas för viss form av verksamhet.

Vad gäller verksamhetsanmälan av ny verksamhet och anmälan om ändring av pågående verksamhet hanteras dessa olika. Motivet till varför miljöenheten gör det framgår inte av den erhållna dokumentationen. PwC rekommenderar att miljö- och hälsoskyddsnämnden ser över rutinerna för handläggning av verksamhetsanmälningar för att tydliggöra när en anmälan om ändring av verksamhet ska hanteras på samma sätt som en anmälan om ny verksamhet.

5.2.3 Iakttagelser avseende system och rutiner för hantering av inkommande ärenden

Inkommande ärenden

En myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Frågorna ska också besvaras skyndsamt. Enligt nuvarande förvaltningslag (2017:900) ska en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem. Tidigare förvaltningslag (1986:223) har inte riktigt samma formulering. Det framgår fortfarande att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet ska antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. En myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. En tillsynsmyndighet är skyldig att vara aktiv genom att utreda inkomna anmälningar samt följa upp vidtagna åtgärder. Ett anhängiggjort ärende ska alltid avslutas med ett beslut av något slag. Innebörden av beslutet kan vara t.ex. ett föreläggande eller ett konstaterande att ärendet kan avslutas utan åtgärd.

Miljöenheten har tagit fram rutiner för inkommande ärenden. Utifrån den dokumentation som rör inkommande ärenden så tillkom de första rutinerna 2010 och har därefter reviderats vid ett par tillfällen. Om det finns ytterligare dokument med rutiner för inkommande ärenden framgår inte. Av rutinerna framgår det att svar på något sätt ska ske inom en vecka till den som inkommit med ett klamálsärende. Sådant svar hanteras olika av handläggarna liksom hur handläggaren går tillväga när ärendet kommer in. Om det beror på praktiska skäl eller att miljöenheten har någon form av arbetsordning utöver rutinerna PwC fått ta del av framgår inte. PwC noterar att miljöenheten använder sitt ärendesystem för att dokumentera inkommande ärenden.

Miljöenhetens rutiner förordar även vid klagomålsärenden att verksamhetsutövaren får ta del av ärendet. Sådan kontakt med verksamhetsutövaren hanteras olika av handläggarna och i de flesta fall kontaktas inte verksamhetsutövaren i de flesta klagomålsärendena.

Från och med år 2017 noterar PwC att handläggningen av inkommande ärenden dokumenteras och hanteras på ett tydligare sätt än tidigare år. Två händelser som utmärker sig är de två bränder som bryter ut under år 2018 vilket resulterade i att inkommande ärenden ökade väldigt mycket under en kort tid. Utifrån den erhållna dokumentationen är det svårt att särskilja hur klagomål och svar från handläggare hänger ihop. Detta på grund av att handläggarna verkar ha grupperat klagomålen och inte registrerat dem en och en. Med reservation för vad som framgår i förra meningen gällande hur handläggarna registrerat ärendena, verkar klagomålen besvaras och de besvaras även i direkt anslutning till att de inkommit till miljöenheten. I vart fall vad gäller den brand som utbröt den 5 mars 2018.

Svar till klagande kopplat till den brand som utbröt den 14 maj 2018 sker med en kortare tidsförskjutning, det vill säga mellan tre till fyra veckor. Miljöenheten upprättar dessutom en tjänst på hemsidan i samband med bränderna där det dels framgår information om branden och dels en möjlighet för klagande att anmäla sina klagomål eller frågor kopplat till bränderna. Svar gällande de klagomål kopplat till bränderna noterar PwC att dokumentationen sker i stort sett i enlighet med miljöenhetens interna rutiner.

5.2.3 Iakttagelser avseende system och rutiner för hantering av inkommande ärenden

forts... Inkommande ärenden

PwC noterar ytterligare två händelser som utmärker sig. Ärendena avser klagomål gällande mögellukt och klagomål gällande störande ljud. Miljöenheten har för dessa två händelser agerat på ett tydligt sätt i dialog med klagande för att slutligen avsluta ärendena utan att vidta någon åtgärd med överklagbara beslut som lämnats till klagande. Det framgår inte av den erhållna dokumentationen varför just dessa två händelser utmärker sig.

PwC har kunnat utläsa att mailkonversation, inkomna handlingar, telefonkonversationer som har dokumenterats i ärendesystemet har dokumenterats väl i flertal ärenden. PwC noterar det som att spårbarheten i dessa ärenden därför är högre då det är möjligt att följa ett ärende både utifrån vad inkommen dokumentation innehåller och vad som framkommit vid ev platsbesök eller vad som framkommit vid svar alternativt återkoppling till klagande kopplat till det specifika ärendet. I vissa ärenden noterar PwC att handläggare inte beskriver ärendet lika väl som i andra och utvecklar heller inte händelseförloppet i ärendena vilket innebär att det blir svårare att följa ärendena även om de är dokumenterade i ärendesystemet. Spårbarheten blir då lägre.

Handläggarna har i vissa ärenden vid sittande samtal svarat på den klagandes fråga. I vissa fall noterar PwC att handläggaren har en klar uppfattning om situationen som ärendet rör. I vissa fall framkommer det inte huruvida ett omedelbart svar beror på att handläggaren nyligen fått information som rör just det klagomålet eller den frågan. Det framgår inte heller om det föreligger något annat skäl till att handläggaren svarar utan att först kontrollera förhållandena på plats som är föremål för klagomålet eller frågan. I flertal ärenden har handläggaren utfört tillsyn kopplat till respektive klagomål eller fråga.

Rekommendation

Sammanfattningsvis noterar PwC att hanteringen avseende inkomna ärenden till en början uppvisade vissa brister i följsamheten av interna rutiner och gällande lagstiftning men att det från 2017 och framåt förbättrades. Förbättringen innefattade att miljöenheten i större omfattning återkopplade till klagande i klagomålsärenden, att uppföljning av klagomål följdes upp på ett mer grundligt sätt och att dokumentationen i ärendesystemet var mer tydligt dokumenterat.

PwC kan emellertid notera att det trots nyss angivna förbättringar förekommit brister vad gäller följsamhet av interna rutiner för inkommande ärenden samt dokumentering av ärenden och rekommenderar därför att miljö- och hälsoskydds nämnden ser över sina rutiner för att säkerställa en enhetlig och ändamålsenlig ärendehantering.

5.2.4 Iakttagelser avseende tillsynsärenden

Allmänt om tillsyn

Tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsbegreppet omfattar alla åtgärder en myndighet vidtar i syfte att uppnå efterlevnad av miljöbalken och föreskrifter, tillståndsdomar och beslut som grundar sig på balken. Av förarbetena till miljöbalken, s. 493, konstateras att det är av avgörande betydelse att reglerna tillämpas och följs för möjligheten att nå balkens mål. Vidare framgår av förarbetena att för att säkerställa efterlevnaden av reglerna krävs också en väl fungerande och effektiv tillsynsverksamhet vilket innebär att de myndigheter som ska ansvara för balkens efterlevnad bör både genom förebyggande och kontrollerande åtgärder verka för att balkens regler följs.

Själva tillsynen kan ske antingen på eget initiativ av tillsynsmyndigheten eller efter anmälan från enskild. Vad tillsyn är definieras i 26 kap miljöbalken enligt följande; *“med tillsyn avses att tillsynsmyndigheten ska på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter och fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga.”*

Enligt kommentaren till paragrafen som definierar tillsyn framgår att; *“Tillsynsbegreppet omfattar alla åtgärder som tillsynsmyndigheten vidtar i syfte att uppnå en efterlevnad av MB och föreskrifter, tillståndsdomar och beslut som grundar sig på balken. Tillsynen omfattar såväl myndighetsutövande tillsyn, dvs. tillsyn över efterlevnaden av MB eller regler utfärdade med stöd av MB som andra uppgifter av förebyggande och stödjande karaktär.”*

Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2001:3) bör oanmälda inspektioner göras vid misstanke om brott, för att följa upp klagomål, för att följa upp tidigare ställda krav eller för att kontrollera hur verksamheten bedrivs till vardags.

Om brist upptäckts vid tillsyn får handläggare ställa krav på verksamhetsutövaren att vidta rättelse. Vid myndighetsutövning, i det här fallet tillsyn, ska myndigheten förhålla sig till ett antal principer. Beslut om föreläggande ska tas med hänsyn till proportionalitetsprincipen, det vill säga, att ett beslut om föreläggande och andra beslut inte får vara mer ingripande än vad som behövs i det enskilda fallet. Legalitetsprincipen innebär att myndighetsutövning endast får vidtas om myndigheten har stöd i lag. En myndighet ska också förhålla sig till objektivitetsprincipen, det vill säga att en myndighet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Proportionalitetsprincipen lämnar utrymme för myndigheten att ingripa med de medel som är tillräckliga för att få verksamhetsutövaren att vidta rättelse när brist upptäcks vid tillsyn. Handläggaren kan ställa krav på rättelse i ett föreläggande om handläggaren anser att det krävs.

En myndighet får enligt miljöbalken besluta om föreläggande eller förbud. Rätten att besluta om föreläggande eller förbud begränsas i viss del av att sådant ingripande i det enskilda fallet inte får vara mer ingripande än vad som behövs (proportionalitetsprincipen). Ett föreläggande är ett betungande beslut med för verksamhetsutövaren rättsligt bindande krav.

5.2.4 Iakttagelser avseende tillsynsärenden

forts... Allmänt om tillsyn

Av 26 kap 9 § miljöbalken framgår följande: ”En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas.”

Paragrafen innebär att en myndighet inte kan utfärda generella förelägganden men kan förelägga i enskilda fall. Genom begreppet ”som behövs” ges tillsynsmyndigheterna ett handlingsutrymme för att bedöma om den ska agera eller inte. Men begreppet innebär också en kvalifikation som syftar på proportionalitet. En tillsynsmyndighet kan som första åtgärd för att nå rättelse lämna råd eller uppmana den som har felat att vidta rättelse. En annan åtgärd kan vara att direkt meddela ett föreläggande, med eller utan vite enligt 26 kap. 14 § miljöbalken.

Tillsyn

Miljöenhetens arbete med tillsyn av verksamhetsutövarens verksamhet börjar med att verksamhetsutövaren inkommer med anmälan om miljöfarlig verksamhet 2015. Samtidigt med att miljöenheten behandlar anmälan klart förelägger handläggaren verksamhetsutövaren om att vidta vissa försiktighetsåtgärder (angivna tidigare i rapporten i detta avsnitt under rubriken ”Verksamhetsanmälan”). PwC noterar att tillsyn utfördes över åttio gånger mellan åren 2015 och 2020. Mest frekvent var tillsynen under åren 2018 till 2020. Tillsyn syftar till att säkerställa att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsyn ska ske på eget initiativ från tillsynsmyndigheten eller efter anmälan.

Miljöenheten tillämpar två former av tillsyn, planerad tillsyn och händelsestyrd tillsyn. Planerad tillsyn innefattar sådan tillsyn där initiativet till tillsyn tas av miljöenheten och sker utifrån ett bestämt tidsintervall. Händelsestyrd tillsyn innebär att tillsyn initieras av exempelvis klagomål eller anmälningar för olika former av verksamhet.

Tillsyn enligt miljölagstiftningen är myndighetsutövning och det är grundläggande att sådana ärenden kan följas. PwC har observerat att handläggarna primärt använder ärendesystemet för att dokumentera tillsyn. Detta sker genom anteckningar i ärendesystemet. Anteckningarna i ärendesystemet är i vissa fall utförliga och beskriver vad som faktiskt hänt vid tillsynen och i vissa fall väldigt kortfattade. Det innebär att den tillsyn som dokumenteras på ett kortfattat sätt kan bli svår att förstå och utläsa något resultat av och då blir spårbarheten lägre.

PwC har i många fall inte kunnat utläsa av den erhållna dokumentationen huruvida utförd tillsyn varit planerad eller händelsestyrd. I flertal fall har PwC kunnat koppla viss tillsyn till ett klagomål vilket torde innebära att sådan tillsyn är händelsestyrd. Vilka av tillsynstillfällena som åsyftar planerad tillsyn har PwC i de flesta fallen inte kunnat utläsa. PwC har heller inte kunnat utläsa om verksamhetsutövaren, efter varje tillsyn, har fått ta del av dokumentationen från tillsynen som dokumenterats i ärendesystemet.

5.2.4 Iakttagelser avseende tillsynsärenden

forts... Tillsyn

PwC har utifrån den erhållna dokumentationen och genomförda intervjuer med handläggare på miljöenheten noterat följande:

- När handläggarna utför tillsyn kategoriserar de tillsynen som tillsyn med mottagare eller som tillsyn utan mottagare.
 - Tillsyn med mottagare innebär att handläggaren träffar verksamhetsutövaren på plats vid tillsyn.
 - Tillsyn utan mottagare innebär att handläggaren inte träffar verksamhetsutövaren på plats vid tillsyn.

PwC noterar det som att denna kategorisering som beskrivs i stycket ovan även präglar hur handläggarna hanterar dokumentation av tillsyn. Om det varit tillsyn med mottagare och det upprättas en inspektionsrapport får verksamhetsutövaren ta del av rapporten. Om det varit tillsyn utan mottagare dokumenteras tillsynen genom anteckningar i ärendesystemet vilka verksamhetsutövaren inte får ta del av. Oavsett kategori noterar PwC att verksamhetsutövaren inte får ta del av anteckningar i ärendesystemet.

PwC har inte återfunnit någon motivering till varför handläggarna kategoriserar tillsyn genom att hantera den på olika sätt. PwC har inte kunnat finna något stöd i lagstiftningen för denna kategorisering av tillsynen. Tillsyn innefattar alla åtgärder en tillsynsmyndighet vidtar och dokumentation ska upprättas vid varje tillfälle samt att verksamhetsutövaren ska få ta del av den.

Som beskrivs i stycket ovan förefaller miljöenheten dokumentera tillsyn på olika sätt. Ett sätt är genom att dokumentera tillsynen i ärendesystemet och ett annat genom inspektionsrapporter. När handläggare har ställt krav på verksamhetsutövaren att åtgärda brister har detta skett i inspektionsrapporter. Vad gäller den tillsyn som dokumenteras i ärendesystemet har PwC inte kunnat finna att den har innehållit några krav på att åtgärda brister. Vidare noterar PwC att verksamhetsutövaren enbart får ta del av dokumentation från tillsyn när inspektionsrapporter har upprättats men inte när dokumentationen sker i ärendesystemet. Som PwC kunnat utläsa av den erhållna dokumentationen så sker den mesta dokumentationen av tillsyn i ärendesystemet. Det innebär att verksamhetsutövaren inte fått ta del av dokumentationen från tillsynen i de flesta fall så som lagstiftning stadgar.

PwC noterar att handläggarna i de flesta fall valt att inte förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder. Handläggarna har istället valt att upprätta inspektionsrapporter i vilka de ställer krav på verksamhetsutövaren att rätta konstaterad brist. Ett krav i ett protokoll är inte rättsligt bindande såsom ett föreläggande är. Det framgår inte varför handläggarna väljer att ställa krav i inspektionsrapporter istället för att förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder.

PwC har noterat att miljöenheten i vissa ärenden har meddelat verksamhetsutövaren att miljö- och hälsoskyddsnämnden överväger att förelägga verksamhetsutövaren att åtgärda upptäckta brister. Dock har majoriteten av dessa inte fullföljts med ett föreläggande. Det framgår inte varför miljöenheten hanterar det på följande sätt. Av den erhållna dokumentationen framgår det, att i vissa fall när miljöenheten meddelat att miljö- och hälsoskyddsnämnden överväger att förelägga verksamhetsutövaren, har verksamhetsutövaren åtgärdat bristerna.

5.2.4 Iakttagelser avseende tillsynsärenden

forts... Tillsyn

Det åligger verksamhetsutövaren att följa de krav som miljöenheten i egenskap av tillsynsmyndighet ställer på verksamhetsutövaren att vidta rättelse. PwC kan konstatera att miljöenheten efter både förelägganden och inspektionsrapporter innehållande krav på att åtgärda brister, i många ärenden återkommande har fått påminna verksamhetsutövaren om att antingen lämna in efterfrågad dokumentation eller att visa att brist har blivit åtgärdad. Trots att miljöenheten i förelägganden och inspektionsrapporter har angett ett senaste datum för när dokumentation ska vara inlämnad eller när brist ska vara åtgärdad har verksamhetsutövaren i flertal fall inte presterat utifrån ställda krav inom angiven tid. I dessa fall när verksamhetsutövaren inte presterat inom angiven tid har PwC i flertal av ärendena inte kunnat utläsa av den erhållna dokumentationen om det förelegat någon kommunikation mellan miljöenheten och verksamhetsutövaren i syfte att uppnå prestation.

PwC har noterat att uppföljning av tillsyn och de åtgärder som handläggarna ställt på verksamhetsutövaren grundat på konstaterade brister vid tillsyn följs upp i vissa ärenden men inte i samtliga. I vissa specifika ärenden har tillsynen varit omfattande. Dessa ärenden har varit två klagomålsärenden varav det ena gällde mögellukt och det andra störande ljud samt tillsynen kopplat till de två bränder som utbröt under år 2018. I dessa fyra ärenden har tillsyn utförts med täta mellanrum. Frekvent dialog med de klagade i de två ärendena som rörde mögellukt och störande ljud och frekvent dialog med både verksamhetsutövare och klagande i de två ärendena kopplat till de två bränderna. Tillsyn vad gäller det brandskadade materialet efter bränderna år 2018 utförs under första halvåret av 2019.

Rekommendation

Utifrån en samlad bedömning konstaterar PwC att tillsyn, uppföljning av tillsynen och åtgärder kopplat till tillsyn i vissa ärenden hanterats på ett ändamålsenligt sätt medan vissa ärenden inte har hanterats på ett ändamålsenligt sätt. Dokumentation av tillsyn har i vissa fall varit otillräcklig och i många fall har den inte kommunicerats med verksamhetsutövaren. Huruvida uppföljning av ställda krav har skett framgår inte i många av ärendena. PwC rekommenderar miljö- och hälsoskyddsnämnden att se över hanteringen av hela processen som rör tillsyn samt formerna för dokumentering av denna process för att uppnå en enhetlig och ändamålsenlig hantering av alla tillsynsärenden.

6

Sammanfattning av
iakttagelser
avseende
Kagghamra och
Kassmyra samt
rekommendationer

6. Sammanfattning

Beskrivning av avsnitt 6

I avsnitt 6 redovisar PwC sammanfattningsvis Kagghamra och Kassmyra gemensamt. Detta genom en kort inledning där PwC först sammanfattar hur granskningen gått till och en generell iakttagelse av den samlade bilden av både Kagghamra och Kassmyra. Därefter redovisar PwC de likheter och skillnader i miljö - och hälsoskyddsmyndens och miljöenhetens sätt att hantera Kagghamra respektive Kassmyra utifrån ärendehantering och tillsyn.

PwC har kontinuerligt i avsnittet belyst ett antal händelser där miljöenheten har hanterat ärenden på ett avvikande sätt, det vill säga att de skiljer sig från övrig hantering av ärenden. Sammanfattningen redovisas på samma sätt som i avsnitt 5, det vill säga utifrån ett antal "händelsegrupper". För att få en övergripande bild utifrån ett stort antal händelser under en lång tidsrymd har PwC sammanställt likvärdiga händelser under ett antal samlade rubriker. Dessa händelsegrupper är rubricerade enligt följande:

- Styrning
- Verksamhetsanmälan
- Inkommande ärenden
- Tillsyn

Därutöver tillkommer i det här avsnittet en rubrik som benämns åtalsanmälan och under den rubriken redovisas händelseförloppen i både Kagghamra och Kassmyra när miljöenheten inlämnat åtalsanmälan gentemot de båda verksamhetsutövarna i respektive situation. Avsnitt 6 avslutas med en sammanfattning av de rekommendationer som PwC lämnat i i avsnitt 5 kopplat till varje händelsegrupp.



6.1 Sammanfattning

Allmänt

PwC har på uppdrag av kommunen granskat ett antal händelser som inträffat under en specifik tidsrymd kopplat till två olika verksamhetsutövare. Tidsrymden sträcker sig från och med år 2007 till år 2020 och den startar med respektive verksamhetsutövares verksamhetsanmälan och slutar med när respektive verksamhetsutövare försätts i konkurs.

PwC:s har enligt uppdrag granskat miljö - och hälsoskyddsnämndens samt miljöenhetens hantering av Kagghamra och Kassmyra. Nämndens hantering omfattar verksamhetsanmälan, tillsyn samt inkomna ärenden såsom klagomål. Det är den enskilde verksamhetsutövaren som enligt miljölagstiftningen ansvarar för att den verksamhet som verksamhetsutövaren bedriver följer gällande lagstiftning samt ansvarar för att verksamheten inte påverkar människors hälsa eller miljön på ett negativt sätt.

PwC har för sin granskning gått igenom den erhållna dokumentationen kopplat till händelser under angiven tidsperiod i stycket ovan. Den erhållna dokumentationen som ingått i granskningen är den som kommunen har tillhandahållit PwC. Den erhållna dokumentation har ställts i relation till gällande lagstiftning och de styrdokument som kommunen har antagit och upprättat.

PwC har genomfört intervjuer med politiker från både från kommunstyrelsen och miljö - och hälsoskyddsnämnden samt tjänstepersoner på olika beslutsnivåer inom samhällsbyggnadsförvaltningen. Utifrån de intervjuer PwC genomfört och den erhållna dokumentationen kan PwC konstatera att det sätt som miljöenheten idag beskrivs arbeta med ärendehantering, tillsyn och styrdokument skiljer sig från det arbetssätt som återspeglas i den erhållna dokumentationen.

I Kagghamra och Kassmyra har PwC granskat hur miljö - och hälsoskyddsnämnden och miljöenheten har hanterat både ärenden och tillsyn och gjort ett antal iakttagelser. I många fall kommer PwC fram till likvärdiga iakttagelser i både Kagghamra och Kassmyra men PwC har också kunnat notera vissa skillnader mellan de båda gällande ärendehantering och tillsyn.

Vilken verksamhet som respektive verksamhetsutövare bedriver skiljer sig till viss del men båda verksamheterna klassas som "C-verksamhet", sådan miljöfarlig verksamhet som måste anmälas till den kommunala nämnden för att få bedrivas.

I Kagghamra har verksamheten pågått sedan år 2007 och i Kassmyra sedan år 2015. Oaktat skillnaden i tid som verksamheterna har pågått, så är det i Kassmyra som flest händelser har dokumenterats. PwC noterar att verksamheterna har i både Kagghamra och Kassmyra genererat tillsyn fast i olika omfattning. Tillsynen har grundat sig på inkomna klagomål till miljöenheten som i sin tur lett till händelsestyrd tillsyn och ytterligare tillsyn grundat på den första tillsynen samt tillsyn grundat på planerad tillsyn som även den i sin tur genererat ytterligare tillsyn.

6.1 Sammanfattning

forts... Allmänt

Det har i Kassmyra utbrutit brand vid två tillfällen under den tidsperiod som PwC granskat verksamheten. Dessa två händelser har inneburit att klagomål inkommit till miljöenheten i större omfattning än vid övriga händelser som PwC granskat vilket också inneburit en ökad tillsyn av just dessa två ärenden.

I både Kagghamra och Kassmyra har PwC noterat att det sker viss förändring i ärendehantering och tillsynen under de senare åren som PwC granskat. I både Kagghamra och Kassmyra noterar PwC att tillsynen intensifieras och att återkoppling till klagande sker i större omfattning än tidigare år. PwC noterar att miljöenheten i fallet Kassmyra på ett tydligare sätt dokumenterar ärenden vilket i sin tur resulterat i en högre spårbarhet. Även tillsyn dokumenteras på ett tydligare och mer utförligt sätt i fallet Kassmyra än i Kagghamra och likaså sker återkoppling både gentemot verksamhetsutövaren och klagande i klagomålsärenden på ett tydligare sätt i Kassmyra.

Styrning

I både Kagghamra och Kassmyra hanterar miljö - och hälsoskyddsnämnden och miljöenheten ärenden i enlighet med antagen delegationsordning och delegationsbesluten tas upp till nämnden för information.

I Kassmyra tas fler delegationsbeslut upp på nämndsammanträden än i Kagghamra då miljöenheten i större omfattning i Kassmyra lämnar överklagbara beslut i klagomålsärenden till den klagande om att ärendet är avslutat utan att åtgärd vidtas.

Vad gäller antagna styrdokument och upprättade rutiner skiljer sig hanteringen i Kagghamra och Kassmyra inte i någon större utsträckning då de båda omfattas av samma antagna styrdokument och upprättade rutiner.

6.1 Sammanfattning

Verksamhetsanmälan

I både Kagghamra och Kassmyra föreläggs båda verksamhetsutövarna att vidta ett antal försiktighetsmått. I Kagghamra föreläggs verksamhetsutövaren med färre försiktighetsmått än verksamhetsutövaren i Kassmyra. I Kassmyra inkommer fler anmälningar om ändring av verksamhetsanmälan och önskemål om dispens än vad det gör i Kagghamra där det enbart inkommer en sådan anmälan.

PwC noterar att miljöenheten hanterar ändring av verksamhet och dispens på likvärdigt sätt vad gäller både Kagghamra och Kassmyra. Miljöenheten hanterar anmälan om ändring av verksamhet annorlunda än anmälan om ny verksamhet. Miljölagstiftningen stadgar att ändring av verksamhet ska hanteras på samma sätt som en anmälan om ny verksamhet om ändringen innebär risk för människors hälsa och miljön. Det framgår inte huruvida miljöenheten utreder om det föreligger sådan risk kopplat till någon av de anmälningar om ändring av verksamhet som de båda verksamhetsutövarna lämnat in till miljöenheten.

Inkommande ärenden

Det är Kassmyra som har haft flest inkommande ärenden i form av klagomål eller frågor under den tidsperiod som PwC har granskat. I Kassmyra så utbryter brand vid två tillfällen under 2018 som resulterar i väldigt många inkommande ärenden kopplat till bränderna. I Kagghamra inkommer flest klagomålsärenden under 2014. Det framgår inte vad anledningen är till att det inkommer en högre andel klagomål under just år 2014 i Kagghamra.

I både Kagghamra och Kassmyra har PwC noterat att miljöenheten hanterar inkommande ärenden på ett sätt som varierar mellan de olika ärendena. Dokumentering av inkomna ärenden varierar också i hur omfattande ärendet beskrivs. Emellertid har PwC kunnat notera att informationen i inkomna ärenden dokumenteras mer utförligt under de sista åren som PwC granskat. Varför denna förändring sker framgår inte. Dessutom dokumenteras klagomålsärenden i Kassmyra på ett mer spårbart sätt, förutom att de dokumenteras mer utförligt, genom att miljöenheten kopplat relevant mailkorrespondens och beskrivningar av telefonsamtal till respektive klagomålsärende i ärendesystemet i en större utsträckning än i Kagghamra.

I många fall följs inkomna ärenden upp av tillsyn i både Kagghamra och Kassmyra. I Kagghamra har det i fler ärenden än i Kassmyra framgått att klagomål har följts upp med tillsyn. Dock har det i de flesta ärenden inte framgått i vare sig Kagghamra eller Kassmyra huruvida tillsynen har resulterat i någon påföljd eller att den klagande har fått återkoppling i sitt klagomålsärende i uppföljande syfte efter tillsyn vidtagits. I Kassmyra har miljöenheten mer frekvent bett klagande använda formuläret för klagomålsärende och fler i Kassmyra än i Kagghamra har fått ett överklagbart beslut om att ärendet är avslutat utan att någon åtgärd vidtas.

6.1 Sammanfattning

Tillsyn

i både Kagghamra och Kassmyra tillämpar miljöenheten samma tillvägagångssätt genom att kategorisera tillsyn. Vad kategoriseringen innebär framgår i avsnitt 5 där PwC redogör sina iakttagelser och förklaras därför inte i detta avsnitt. Då miljöenheten kategoriserar tillsynen på samma sätt i både Kagghamra och Kassmyra innebär det att PwC noterat samma brister i bland annat dokumentation kopplat till tillsyn i både Kagghamra och Kassmyra. PwC har inte alltid kunnat utläsa vilken tillsyn som är planerad och vilken som är händelsestyrd.

Skillnaden i ärendesystemet mellan Kagghamra och Kassmyra är att i fallet Kassmyra har dokumentationen av viss tillsyn i ärendesystemet utformats mer utförligt vilket tydliggjort vad som framkommit vid tillsynen. PwC noterar att i både Kagghamra och Kassmyra sker en förändring avseende uppföljning av tillsyn då den utförs mer frekvent de sista åren som PwC granskat.

I både Kagghamra och Kassmyra ställer miljöenheten krav på verksamhetsutövarna att vidta åtgärder i inspektionsrapporterna istället för att ställa krav i förelägganden. I Kassmyra tillämpar miljöenheten ytterligare ett tillvägagångssätt för att ställa krav på verksamhetsutövaren att åtgärda brister genom att i flertal ärenden meddela verksamhetsutövaren att miljö - och hälsoskyddsnämnden överväger att förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder. Detta till skillnad från Kagghamra som använder sig enbart av inspektionsrapporter för att ställa krav på verksamhetsutövaren att åtgärda brister. Dock fullföljer nämnden väldigt sällan ett sådant övervägande med ett faktiskt föreläggande.

Av den erhållna dokumentationen framgår det enbart i vissa ärenden att skälet till att nämnden inte fullföljer ett övervägande är att verksamhetsutövaren hörsammat nämnden och åtgärdat påtalad brist. I övrigt har PwC inte kunnat utläsa varför övervägandet inte övergått till ett faktiskt föreläggande.

Många klagomål följs upp med tillsyn. PwC har emellertid i många fall inte kunnat identifiera om tillsynen följs upp med någon påföljd eller om ärendet avslutas. PwC kan heller inte utröna huruvida sådan uppföljande tillsyn förmedlas till verksamhetsutövaren samtliga gånger den utförs.

Åtalsanmälan

I både Kagghamra och Kassmyra anmäler miljöenheten verksamhetsutövarna till åklagarmyndigheten på grund av misstanke om miljöbrott. I Kagghamra lämnas anmälan in 2015 och då grundar den sig på att miljöenheten misstänker att icke godkänd förvaring av avfall pågår och i Kassmyra lämnas anmälan in 2018 när miljöenheten anmäler verksamhetsutövaren i samband med när den första branden uppstår. Enligt miljöbalken ska en tillsynsmyndighet göra en anmälan till åklagarmyndigheten vid misstanke om miljöbrott. Båda ärendena läggs dock ner.

6.2 Rekommendationer

PwC har granskat den erhållna dokumentationen och utifrån den gjort iakttagelser kopplat till ett antal händelser. Händelserna har granskats med iakttagande av gällande lagstiftning och antagna styrdokument. De rekommendationer som PwC lämnar här grundar sig på den sammanlagda bilden av de iakttagelser som granskningen utmynnat i.

Rekommendationerna bygger på att PwC noterar att både dokumentering och ärendehantering inte i alla händelser hanteras på ett enhetligt sätt och inte fullt ut ändamålsenligt i de händelser som PwC har granskat för denna rapport. PwC har noterat att det skett en förändring av både dokumentering och ärendehantering över åren. Under de senare åren, från 2017 och framåt, har både dokumentering och ärendehantering skett på ett tydligare och mer ändamålsenligt sätt. Emellertid kvarstår vissa brister i hur dokumentering och ärendehantering sker och PwC lämnar därför följande rekommendationer.

För att miljö - och hälsoskyddsnämnden och miljöenheten ska uppnå ett ändamålsenligt arbetssätt som följer gällande lagstiftning och styrdokument lämnar PwC följande rekommendationer.

- Kartläggning och översyn av styrdokument för tillsyn. Detsamma gäller för styrdokument för rutiner gällande ärendehantering. Vad som motiverar denna rekommendation framgår under rubriken "Styrning" i avsnitt 5.1.1 och 5.2.1.
- Översyn av vilka dokument som ska ingå som underlag i en anmälan av miljöfarlig verksamhet. Vad som motiverar denna rekommendation framgår under rubriken "Styrning" i avsnitt 5.1.1 och 5.2.1.
- Översyn av rutiner gällande handläggning av anmälningsärenden och förelägganden om försiktighetsmått eller förelägganden om åtgärder. Vad som motiverar denna rekommendation framgår under rubrikerna "Verksamhetsanmälan" i avsnitt 5.1.2 och 5.2.2, "Inkommande ärenden" i avsnitt 5.1.3 och 5.2.3 , och "Tillsyn" i avsnitt 5.1.4 och 5.2.4.
- Kartläggning och översyn för hur dokumentering av både ärenden och tillsyn. Motivering till denna rekommendation framgår under rubrikerna "Inkommande ärenden" i avsnitt 5.1.3 och 5.2.3 och "Tillsyn" i avsnitt 5.1.4 och 4.2.4.
- Översyn gällande hantering av tillsyn. Vad som motiverar denna rekommendation framgår under rubriken "Tillsyn" i avsnitt 5.1.4 och 5.2.4.
- Se över behovet av årlig återrapportering till miljö - och hälsoskyddsnämnden gällande vissa ärenden som är komplexa. Vad som motiverar denna rekommendation framgår under rubriken "Styrning" i avsnitt 5.1.1 och 5.2.1.



Denna rapport har upprättats av PwC (Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB, organisationsnummer 556029-6740) på uppdrag av Botkyrka kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av uppdragsavtal från den 25 maj 2021. PwC ansvarar inte, utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport. Denna rapport har skrivits i det syfte som redovisats i avsnitt 1 och vi accepterar inget ansvar för dess användning till andra ändamål än detta. Vi ansvarar endast mot Uppdragsgivaren för innehållet i denna rapport och tar således inget ansvar för rapporteringen eller dess innehåll gentemot tredje man eller annan.

1

Bilaga 1

Händelseutveckling
avseende verksamheten
i Kagghamra

1. Händelseutveckling avseende verksamheten i Kagghamra

Beskrivning av bilaga 1

I denna bilaga 1 "Händelseutveckling avseende verksamheten i Kagghamra", ger PwC en sammanfattande beskrivning av händelseförloppet kopplat till NMT:s verksamhet på avfallsanläggningen i Kagghamra. Beskrivningen av händelseförloppet presenteras på årsbasis och fokuserar på perioden från upprättandet av NMT:s verksamhetsanmälan i december 2007 till dess att NMT försätts i konkurs i oktober 2020. Beskrivningarna av händelseförloppet grundar sig på ärendeutskrift eller andra diarieförda handlingar med koppling till NMT som PwC erhållit av kommunen.

I beskrivningarna av händelseförloppet har PwC löpande inkluderat specifika kommentarer avseende kommunens hantering av den enskilda händelsen, vilka är markerade i orange. PwC:s övergripande bedömningar avseende kommunens hantering av NMT:s verksamhet i Kagghamra redogörs dock för först i avsnitt 5.1 "5.1. lakttagelser och rekommendationer avseende Kagghamra".

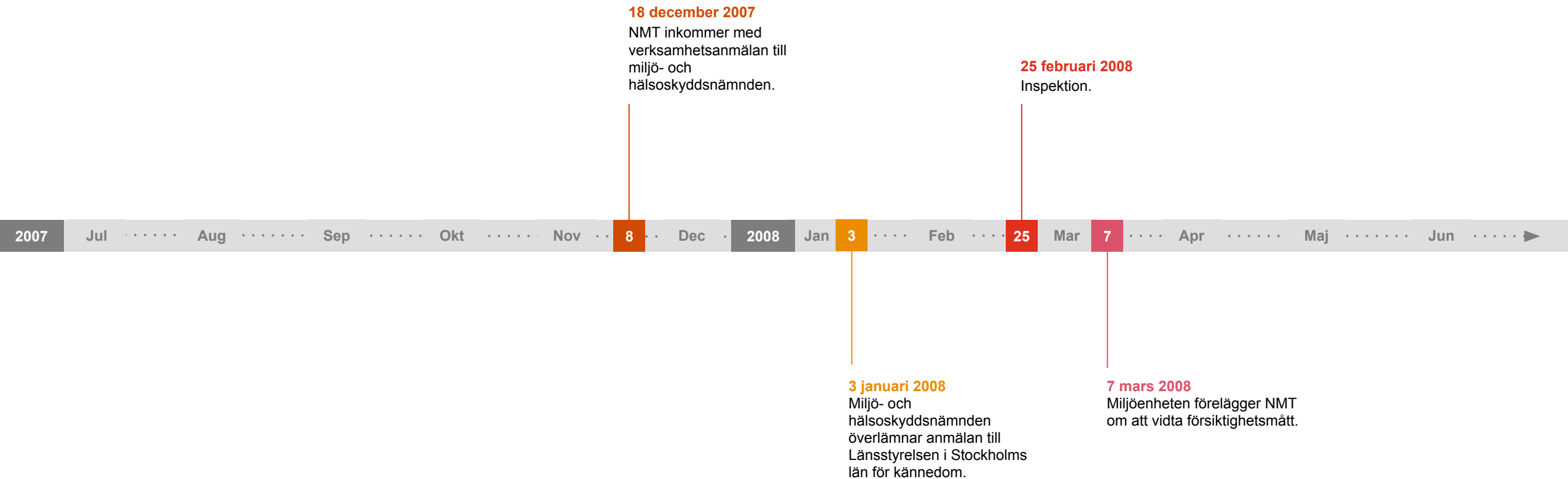
Kartläggning av händelseutvecklingen i detta avsnitt avser den verksamhet som NMT bedrivit på fastigheten Ström 1:1, vilket PwC beskriver som "Kagghamra". PwC har i kartläggningen återanvänt de benämningar som PwC kunnat identifiera i kommunens ärendeutskrift.



1.1

Händelseutveckling och
hantering för åren
2007-2008

1.1 Tidslinje för åren 2007-2008



1.1 Övergripande redovisning av händelser för åren 2007-2008

Händelser före verksamhetsanmälan år 2007

I de diarieförda handlingar som PwC erhållit av kommunen framgår att NMT även före upprättandet av verksamhetsanmälan avseende avfallsanläggningen i Kagghamra bedrivit otillåten verksamhet (oanmäld avfallshantering) på fastigheten Tullinge 21:484 i östra delen av kommunen. PwC kommer i denna rapport inte djupare redogöra för dessa händelser då PwC:s uppdrag omfattar kommunens hantering av NMT:s verksamhet på avfallsanläggningen i Kagghamra från och med upprättandet av verksamhetsanmälan.

Verksamhetsanmälan

18 december 2007 inkommer NMT med en skriftlig anmälan om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd avseende "hantering av trä och metall" till miljö- och hälsoskydds nämnden i kommunen. Bifogat i anmälan är ett tillstånd om transport av avfall enligt 26 § avfallsförordningen (2001:1063), utfärdat av Länsstyrelsen i Stockholms län. Tillståndet är daterat den 6 november 2006 och omfattar "containertransport av farligt avfall bestående av asbesthaltigt avfall, samt alla slag av avfall som inte är farligt avfall". Tillståndet för "farligt avfall" gäller t.o.m. 31 oktober 2011. Tillståndet för icke farligt avfall gäller tills vidare.

3 januari 2008 överlämnar miljö- och hälsoskydds nämnden ovanstående anmälan till Länsstyrelsen i Stockholms län för kännedom.

PwC:s kommentar: Botkyrka är ansvarig tillsynsmyndighet när en anmälan gäller verksamhet som betecknas "C-klassad". Kommunen har en skyldighet att ge berörda tillfälle att yttra sig över verksamhetsanmälan. Till den verksamhetsanmälan som verksamhetsutövaren lämnar in bilägger verksamhetsutövaren en bilaga som utvecklar vad för verksamhet som verksamhetsutövaren ska bedriva. Det framkommer inte av den erhållna dokumentationen huruvida det finns fler än länsstyrelsen som är berörda av verksamhetsanmälan och om de i så fall fått tillfälle att yttra sig. I beslutet om föreläggande så förelägger kommunen verksamhetsutövaren att vidta vissa försiktighetsåtgärder för den verksamhet de anmält. Länsstyrelsen har inte lämnat några synpunkter. Anmälan inkom den 18 december, beslut om föreläggande med försiktighetsåtgärder meddelades verksamhetsutövaren den 7 mars 2008 och ärendet avslutades den 7 april 2008. Beslutet togs på delegation i enlighet med den delegationsordning som var gällande vid den tidpunkten.

Tillsyn

Under år 2008 genomförs sedan två inspektioner.

Den första inspektionen genomförs den 25 februari. Utöver anteckningar i ärendeutskriften upprättas det ingen inspektionsrapport i samband med inspektionen. Den andra inspektionen genomförs den 9 maj. Vid denna inspektion noteras och nedtecknas ett antal punkter i en inspektionsrapport och inspektionsrapporten vidarebefordras till verksamhetsutövaren den 12 maj.

PwC:s kommentar:

Det framgår inte av den erhållna dokumentationen att det framkommit något avvikande vid tillsynen. Förutom ärendeutskriften och inspektionsrapporten finns ingen ytterligare dokumentation och det framgår inte heller huruvida verksamhetsutövaren fått ta del av vare sig ärendeutskriften eller inspektionsrapporten.

1.2

Händelseutveckling
och hantering år
2010

1.2 Tidslinje år 2010



1.2 Övergripande redovisning av händelser år 2010

Klagomål

Under år 2010 inkommer inga klagomål gällande NMT:s anläggning i Kagghamra.

Tillsyn

19 augusti genomför miljöenheten inspektion av anläggningen. 20 augusti upprättas en inspektionsrapport som skickas till verksamheten. Av inspektionsrapporten framgår bl.a. att den totala mängden avfall som hanterades på fastigheten under 2009 uppskattas till cirka 3 000 ton. Miljöenheten informerar verksamheten om att "rutiner för förebyggande åtgärder, korrigerande åtgärder vid tillbud m.m." behöver dokumenteras och att detta kommer att kontrolleras i samband med nästkommande inspektion.

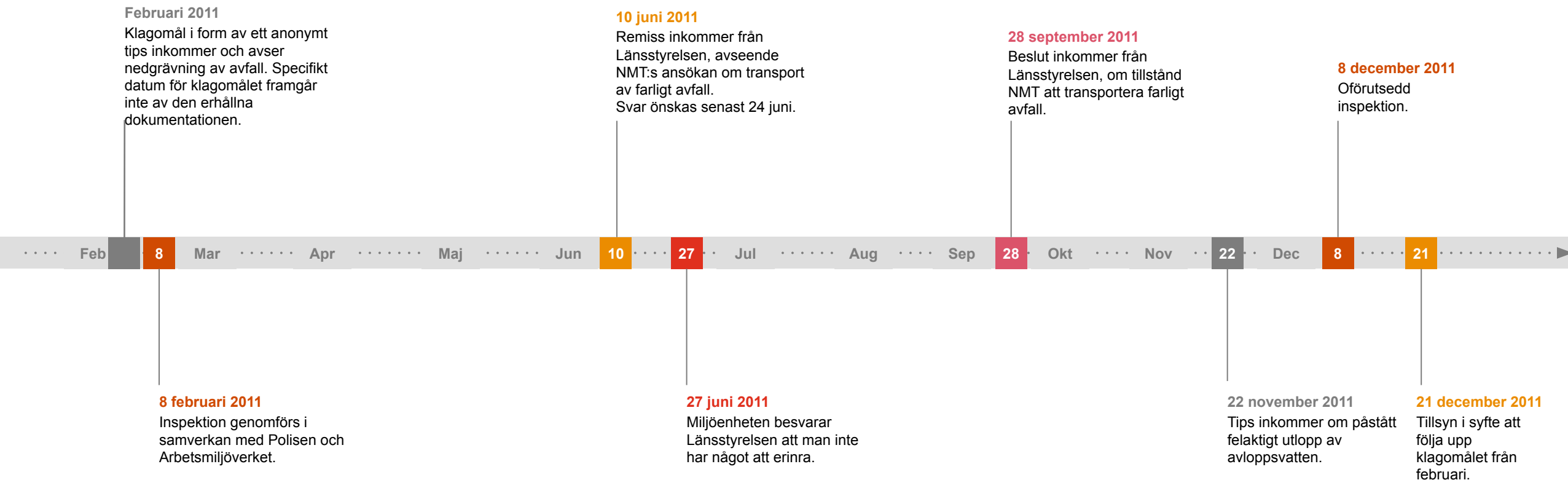
PwC:s kommentar:

Inspektionsrapport upprättas och tillsynen genomförs tillsammans med verksamhetsutövaren. I inspektionsrapporten antecknar handläggaren bland annat att verksamhetsutövaren ska dokumentera rutiner för förebyggande åtgärder, korrigerande åtgärder vid tillbud m.m. i enlighet med krav på egenkontroll. Det framgår vidare av inspektionsrapporten att handläggaren vid nästa tillsyn ska följa upp om detta har åtgärdats. PwC noterar, utifrån den erhållna dokumentationen att det är först år 2018 som det återigen uppmärksammas av handläggare att miljöenheten inte fått ta del av verksamhetsutövarens egenkontroll.

1.3

Händelseutveckling
och hantering år
2011

1.3 Tidslinje år 2011



1.3 Övergripande redovisning av händelser år 2011 (1/2)

Klagomål

Under år 2011 inkommer två klagomål till miljöenheten gällande NMT:s anläggning i Kagghamra.

Det första klagomålet inkommer i februari. Denna händelse finns inte noterad i miljöenhetens ärendeutskrift från 2011 utan nämns i en inspektionsrapport daterad 23 december där det framkommer att klagomålet handlar om nedgrävning av avfall på NMT:s anläggning i Kagghamra. Det framkommer inte exakt datum för när klagomålet inkommit eller dem som är avsändaren av klagomålet.

Det andra klagomålet inkommer den 22 november. Klagomålet inkommer från en journalist som fått ett anonymt tips om att ett avloppsrör från en byggarack på verksamhetens anläggning leds ut direkt på markplan. Av tipset framgår det att rester av toalettpapper och avföring varit synliga.

Tillsyn

Under året genomför miljöenheten tre inspektioner av NMT:s anläggning i Kagghamra, alla till följd av de inkomna klagomål (se stycket ovan).

PwC:s kommentar: Endast i samband med en av dessa inspektioner upprättas en inspektionsrapport, utöver de anteckningar som dokumenterats i ärendesystemet. Det framgår inte huruvida de klagande fick återkoppling efter att respektive inspektion genomförts.

8 februari genomför miljöenheten, tillsammans med Arbetsmiljöverket och Polisen, en inspektion mot bakgrund av det första klagomålet (februari) om nedgrävt avfall. I likhet med klagomålet i fråga, finns denna händelse inte noterad i miljöenhetens ärendeutskrift från år 2011 utan nämns i en inspektionsrapport daterad 23 december. Det som framgår i inspektionsrapporten är att tillsynsmyndigheterna inte fann fog för klagomålet.

8 december genomför miljöenheten en oförutsedd inspektion mot bakgrund av det andra klagomålet (22 november) om avlopp. Vid inspektionen bekräftar NMT uppgifterna, lämnar en förklaring och meddelar att NMT har genomfört åtgärder. Miljöenheten avslutar ärendet samma dag eftersom åtgärder vidtagits och misstanke om brott inte kan styrkas.

PwC:s kommentar: Det framgår inte att miljöenheten skickade ut anteckningarna till verksamhetsutövaren efter tillsynen så som stadgas i både miljötillsynsförordningen och miljöenhetens egna rutiner. Vad gäller återkoppling till klagande är det i detta fall inte möjligt då klagande var anonym.

21 december genomför miljöenheten ytterligare en inspektion mot bakgrund av det första klagomålet (februari) om nedgrävt avfall. I inspektionsrapporten som upprättas 23 december framgår ingen information som är direkt kopplat till det nedgrävda avfallet som klagomålet gällde. Vid tillsyn noterar miljöenheten att anmäld verksamhet inte stämmer överens med den NMT faktiskt bedriver. De konstaterar att den behöver klassas om och att miljöenheten kommer skicka ut ett nytt beslut om inklassning för avgift.

PwC:s kommentar: Att ändra i ett beslut om anmälan om verksamhet ska hanteras på samma sätt som en anmälan om verksamhet. Utifrån den erhållna dokumentationen som PwC tagit del av har sådan anmälan om ändrad verksamhet eller sådant beslut om ändring av verksamhet inte upprättats och inlämnats.

1.3 Övergripande redovisning av händelser år 2011 (2/2)

Remiss rörande ansökan om tillstånd för transport av avfall

Den 10 juni 2011 inkommer en remiss om "ansökan om tillstånd till transport av farligt avfall", från Länsstyrelsen i Stockholms län gällande NMT. Svar önskas senast den 24 juni 2011.

Den 27 juni 2011 svarar kommunen Länsstyrelsen att de inte har något att erinra.

Den 28 september 2011 inkommer en kopia av beslutet från Länsstyrelsen i Stockholm med tillstånd för NMT, till vägtransport av avfall. Tillståndet omfattar container- och bulktransport av vissa slag av farligt avfall bestående av byggmaterial som innehåller asbest.

PwC:s kommentar: Kommunen har på remiss från Länsstyrelsen fått tillståndsansökan från verksamhetsutövaren gällande transport av farligt avfall. Det är upp till kommunen huruvida de har synpunkter på ansökt verksamhet eller om de inte har någon erinran. Transport av farligt avfall krävs det tillstånd för enligt Avfallsförordning. Tillstånd får ges endast om sökanden har personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar att transportera det avfall som avses med ansökan på ett tillfredsställande sätt från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Ett tillstånd ska förenas med de villkor som behövs från miljö- och hälsoskyddssynpunkt. Om tillståndet avser farligt avfall, ska det ges för en viss tid som inte får vara längre än fem år. Tillståndet får avse ett visst slag av farligt avfall eller farligt avfall i allmänhet.

Tillstånd för denna formen av verksamhet prövas av Länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska i fråga om tillstånd underrätta den kommunala nämnd som har tillsynsansvaret över den berörda hanteringen. Underrättelserna ska lämnas på det sätt och i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till möjligheterna att utöva en ändamålsenlig tillsyn. Enligt förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska Länsstyrelsen skicka ett meddelande om ansökan till bland annat den kommunala nämnden.

Enligt den erhållna dokumentationen har kommunen svarat Länsstyrelsen att de inte har någon erinran och då får det antas att kommunen anser att verksamhetsutövaren har de personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar att transportera det avfall som avses med ansökan. Hur miljöenheten har kommit fram till att de inte har någon erinran framgår inte av anteckningarna i ärendesystemet eller någon annanstans.

1 februari 2012 inkommer nytt beslut från Länsstyrelsen om transport av farligt avfall som ersätter det som kommunen fick på remiss den 10 juni. Tillståndet är giltigt t.o.m. den 31 augusti 2016. Det tidigare beslutet har därmed upphävts. Det tidigare beslutet från 2011-09-22 innefattade tillstånd för transport av vissa slag av farligt avfall bestående av byggmaterial som innehåller asbest medan det nya beslutet innefattar container - och bulktransport av alla slag av farligt avfall.

PwC:s kommentar: PwC noterar att Länsstyrelsen inte inhämtat något remissvar utan enbart delgett kommunen det nya beslutet. Utifrån vad som framgår av Avfallsförordningen ska Länsstyrelsen sända en kopia på beslutet till den kommunala nämnd som utövar tillsyn.

1.4

Händelseutveckling
och hantering år
2012

1.4 Tidslinje år 2012

1 februari 2012

Beslut inkommer från Länsstyrelsen gällande tillstånd för NMT att transportera alla sorter av farligt avfall. *Se sammanfattning år 2011 för detaljer.*

19 april 2012

Oförutsedd inspektion genomförs till följd av klagomål.

22 maj 2012

Oförutsedd inspektion genomförs till följd av klagomål.

Jan Feb **2** Mar Apr **11** **19** Maj **16** **22** Jun Jul Aug Sep Okt Nov Dec ▶

16 maj 2012

Klagomål inkommer och avser mottagande av hushållssopor.

11 april 2012

Samtal från Länsstyrelsen gällande klagomålsfrågor från rapporter. Klagomålen kommer från medborgare och avser stora mängder upplagrat avfall.

1.4 Övergripande redovisning av händelser år 2012

Klagomål

Under år 2012 inkommer två klagomål till miljöenheten gällande NMT:s anläggning i Kagghamra.

Det tidigare inkommer i april och handlar om att stora mängder avfall har bevitnas på NMT:s anläggning i Kagghamra. Det senare inkommer i maj och handlar om att den klagande sett att NMT tar emot italienska hushållssopor.

Tillsyn

Miljöenheten genomför två inspektioner av anläggningen mot bakgrund av respektive klagomål. Bortsett från anteckningarna i ärendeutskriften, saknas inspektionsrapporter för båda inspektionerna. Det framgår inte om någon av de två klagande fick någon återkoppling från Miljöenheten i respektive ärende.

Den första inspektionen genomförs nio dagar efter att klagomålet inkommit till miljöenheten. Miljöenheten konstaterar att det lagras stora mängder avfall på platsen i enlighet med klagomålet men inget som avviker från den verksamhet som NMT har anmält.

Den andra inspektionen genomförs sex dagar efter att klagomålet inkommit till miljöenheten. Miljöenheten noterar att klagomålet inte var korrekt. NMT har inte tagit emot annat avfall än sådant avfall som anmälan avser.

PwC:s kommentar: Enligt kommunens rutiner vid ärende som rör klagomål ska den som berörs, det vill säga verksamhetsutövaren, meddelas inom en vecka från det att klagomålet inkommit till miljöenheten. Dock framgår det inte huruvida miljöenheten kontaktat verksamhetsutövaren såsom stadgas i deras egna rutiner. Det framgår inte heller huruvida den klagande fått något svar såsom stadgas i förvaltningslagen.

Miljöenheten har i samband med båda inspektionerna antecknat inspektionerna i ärendesystemet. Det framgår inte om verksamhetsutövaren blivit kontaktad eller fått ta del av anteckningarna.

1.5

Händelseutveckling
och hantering år
2013

1.5 Tidslinje år 2013



1.5 Övergripande redovisning av händelser år 2013

Klagomål

Under år 2013 inkommer två klagomål till miljöenheten gällande NMT:s anläggning i Kagghamra.

Båda handlar om lokaliseringen av NMT:s anläggning. Klagomålen inkommer 13 maj respektive 16 december. De båda klagande påvisar att verksamhetens sopsortering ligger inom strandskyddsområdet, alltså mindre än 100 meter från Kagghamraån. Den senare klagande påstår även att det ser skräpigt ut i Kagghamra hamn.

Tillsyn

Mot bakgrund av det tidigare klagomålet genomför miljöenheten den 13 maj en oförutsedd inspektion av anläggningen. Miljöenheten noterar vad för avfall som NMT har inom sitt område samt att NMT blivit utsatt för sabotage.

PwC:s kommentar: Av den erhållna dokumentationen framgår det inte huruvida uppgiften om verksamhetens lokalisering i förhållande till strandskyddsområdet kontrolleras. Det framgår inte huruvida miljöenheten kontaktat verksamhetsutövaren såsom stadgas, dels i miljötillsynsförordningen, dels i deras egna rutiner. Det framgår inte heller huruvida den klagande fått något svar så som stadgas i förvaltningslagen.

Miljöenheten har i samband med inspektionen dokumenterat inspektionen i ärendesystemet. Det framgår inte om verksamhetsutövaren blivit kontaktad eller fått ta del av dokumentationen.

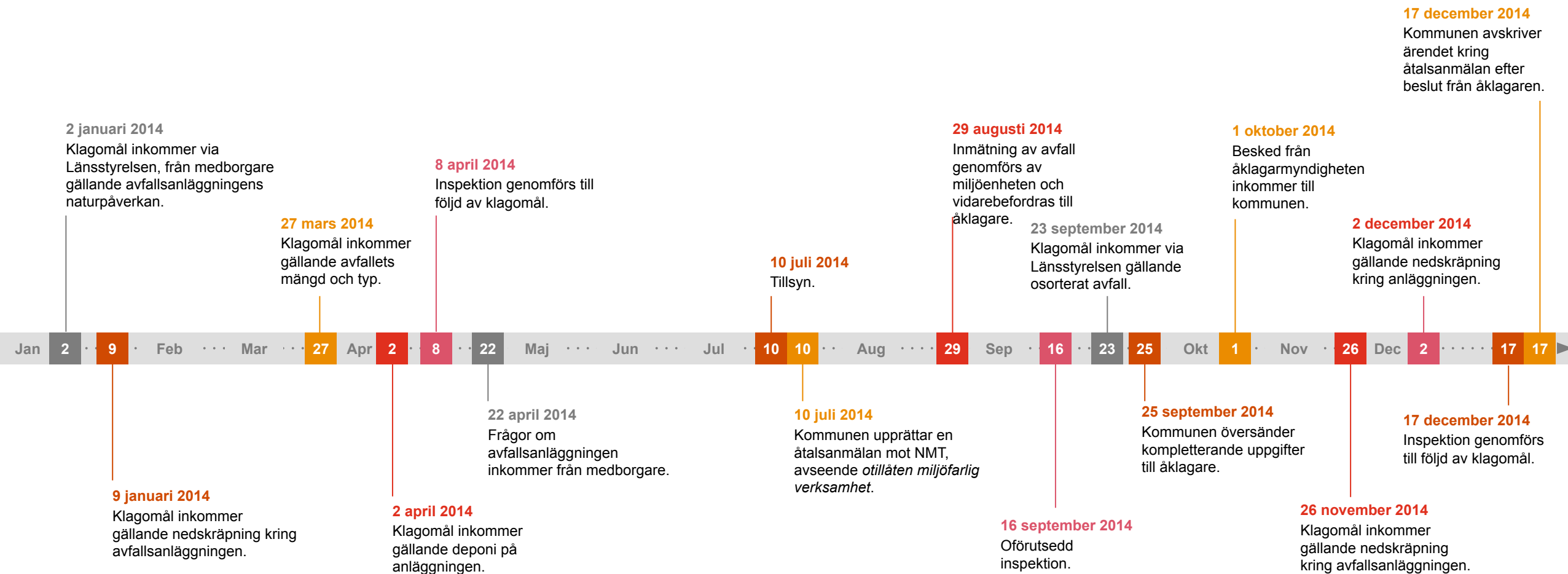
Miljöenheten besvarar det senare klagomålet genom att konstatera att miljöenheten tror att verksamheten ligger utanför 100 meter från Kagghamraån och att anledningen till att det ser skräpigt ut på NMT:s tomt beror på att NMT flisar material.

PwC:s kommentar: Det framgår inte huruvida miljöenheten kontrollerar om avstånden gällande strandskyddet är korrekt eller huruvida "skräpigheten" beror på annat än den verksamhet som verksamhetsutövaren bedriver. Miljöenheten skriver i ärendesystemet att hamnverksamheten står under prövning. Det framgår dock inte vad som åsyftas med den noteringen. Det framgår inte huruvida miljöenheten tagit ny kontakt med den klagande eller med verksamhetsutövaren vilket innebär att PwC enbart kan komma fram till att anteckningarna i ärendesystemet är knapphändiga och att det inte framgår huruvida kommunens agerar i enlighet med gällande lagstiftning och sina egna rutiner.

1.6

Händelseutveckling
och hantering år
2014

1.6 Tidslinje år 2014



1.6 Övergripande redovisning av händelser år 2014 (1/2)

Klagomål

Under år 2014 inkommer 8 klagomål till miljöenheten gällande NMT:s anläggning i Kagghamra.

Fyra av dessa klagar på att avfallet förstör landskapsbilden och förgiftar naturen, två på att avfall blåser av lastbilar under transporter till och från anläggningen. Övriga två personer klagar på att avfallet inte är sorterat korrekt. Handläggare genomför inspektioner och ålägger NMT åtgärder kopplade till klagomålen (se under rubriken "Tillsyn"). Det framgår emellertid inte om NMT informeras om klagomålen gällande avfall som blåser av lastbilarna eller om detta åtgärdas av NMT. Det framgår inte huruvida miljöenheten återkopplat till de klagande efter genomförd inspektion.

PwC:s kommentar: Gällande tre klagomål framgår det inte huruvida miljöenheten har vidtagit någon tillsyn eller om återkoppling till klagande har skett. Det framgår heller inte om ärendet är avslutat. Det går med andra ord inte att, av anteckningarna i ärendesystemet, följa hur miljöenheten följt upp klagomålet.

Tillsyn

Miljöenheten genomför fyra inspektioner under år 2014, varav två är oförutsedda inspektioner och förefaller ha syftet att hantera de inkomna klagomålen, en planerad inspektion och en inspektion med syfte att kontrollera om mängden avfall förändrats efter att kommunen upprättat en åtalsanmälan (se under kommande rubrik "Åtalsanmälan avseende NMT:s verksamhet i Kagghamra"). I samband med inspektionerna blir NMT ombedd av miljöenheten att bl.a. sätta upp en duk för att avskärma avfallet från omgivningen. Miljöenheten påminner NMT om att avfallet endast får förvaras på platsen i tre år. Miljöenheten kontrollerar/uppskattar avfallens mängd och innehåll.

PwC:s kommentar: Det framgår inte med vilket specifikt klagomål som hanteras under respektive inspektion. Endast i samband med den planerade inspektionen upprättas en inspektionsrapport som sedan skickas till verksamheten.

Miljöenheten upprättar under 2014 en åtalsanmälan grundat på att de uppmärksammat att avfallsmängden ökat markant och att de misstänkte att mängden lagrat avfall översteg den anmälningspliktiga gränsen om 10 000 ton. Miljöenheten vidtog tillsyn och följde upp avfallsmängden genom inmätning vid ett par tillfällen under 2014.

1.6 Övergripande redovisning av händelser år 2014 (2/2)

Åtalsanmälan avseende NMT:s verksamhet i Kagghamra

Med anledning av ett klagomål gällande avfallsmängden på anläggningen som inkom den 2 april 2014, samt miljöenhetens genomförda inspektion den 8 april 2014, upprättar kommunen den 10 juni 2014 en åtalsanmälan avseende NMT:s verksamhet i Kagghamra. Bakgrunden till åtalsanmälan är att miljöenheten misstänker att mängden avfall överstiger den anmälningspliktiga gränsen om 10 000 ton. Om mängden avfall överstiger denna gräns klassas verksamheten som en deponi vilket verksamheten saknar tillstånd för. Det saknas dessutom en hårdgjord yta på upplagringsplatsen, vilket krävs för ytor avsedda för behandling och lagring av avfall. Enligt åtalsanmälan misstänks NMT för otillåten miljöfarlig verksamhet (29 kap 4 § miljöbalken) och överträdelser av "29:4 Miljöbalken" samt "29:2 § Miljöprövningsförordningen".

Kart- och mäthenheten i kommunen genomför till följd av åtalsanmälan en inmätning av avfallsvolymen på anläggningen. I resultatet beräknas avfallsvolymen uppgå till ca 33.000 m³, vilket kommunen (tillsammans med en omräkningstabell) vidarebefordrar till åklagarmyndigheten.

Den 1 oktober 2014 får kommunen besked från åklagarmyndigheten att kammaråklagaren fattat beslut om att förundersökning inte kommer att inledas. Enligt underrättelsen från *åklagarmyndigheten ger uppgifterna i ärendet inte anledning att anta att "brott som hör under allmänt åtal har förövats. 23 kapitlet 1 § första stycket rättegångsbalken"*.

PwC:s kommentarer: Enligt 26 kap 2 § MB ska tillsynsmyndigheten anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott.

Sådan anmälan har kommunen gjort. Anmälan avsåg otillåten miljöverksamhet. Miljöenheten mottog ett klagomål via telefon gällande att avfallet hade ökat markant på mellanlagringsplatsen. Tillsynsbesök skedde tillsammans med verksamhetsutövaren. Miljöenheten konstaterade att det var betydligt större mängder avfall än vad som tidigare hade lagrats på platsen och förklarade för verksamhetsutövaren att verksamhetsutövaren inte får förvara så stora volymer och att avfallet måste transporteras bort snarast möjligt. Det bestämdes nytt datum för tillsyn och vid denna tillsyn kunde miljöenheten konstatera att volymen avfall snarare ökat än minskat. Miljöenheten misstänkte att volymen avfall översteg den anmälningspliktiga volymen om 10 000 ton samt att miljöenheten inte fått information om att verksamhetsutövaren skulle ha sökt tillstånd för mellanlagring av avfall hos Länsstyrelsen.

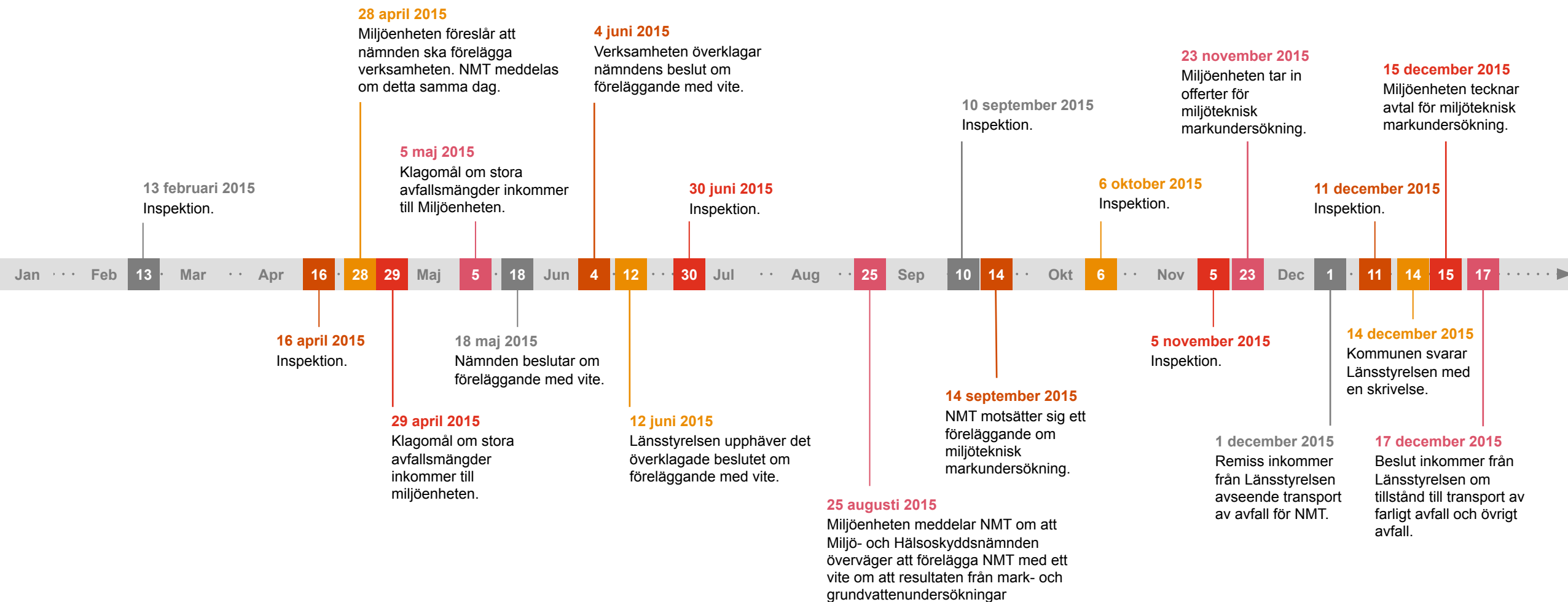
En tillsynsmyndighet ska anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott.

Åklagarmyndigheten meddelar den 1 oktober att de fattat beslut om att förundersökning inte kommer att inledas. Det skäl som åklagarmyndigheten anger är att de inte har anledning att anta att brott har förövats. Den 17 december avskriver miljöenheten ärendet.

1.7

Händelseutveckling
och hantering år
2015

1.7 Tidslinje år 2015



1.7 Övergripande redovisning av händelser år 2015 (1/3)

Klagomål

Under år 2015 inkommer två klagomål till miljöenheten gällande NMT:s anläggning i Kagghamra. Klagomålen inkommer i april respektive maj och avser mängden avfall på platsen. Miljöenhetens handläggare förklarar för respektive klagande att miljöenheten arbetar för att avlägsna avfallet samt att de ska lägga fram ett förslag om föreläggande till miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Tillsyn

Under år 2015 genomför miljöenheten sju inspektioner gällande NMT:s anläggning i Kagghamra. Under inspektionerna observerar miljöenheten huruvida verksamheten arbetar aktivt med att transportera bort avfall eller inte samt uppskattar hur mängden avfall förändras över tid. Vid inspektioner som genomförs den 13 februari, 16 april och 30 juni noteras aktivitet på anläggning. Miljöenheten uppskattar vid första inspektionstillfället att mängden avfall minskat sedan 2014. Vid inspektionstillfället i april uppskattar dock miljöenheten att mängden avfall har ökat för att sedan ha minskats igen vid inspektionstillfället i juni. Vid de fyra inspektioner som genomförs under perioden september till december noteras ingen aktivitet på anläggningen.

PwC:s kommentar: Av den erhållna dokumentationen har PwC inte kunnat återfinna inspektionsrapporter för samtliga inspektionstillfällen, utöver de anteckningar som gjorts vid inspektionstillfällena i miljöenhetens ärendesystem. Det framgår inte heller huruvida verksamhetsutövaren fått ta del av anteckningarna. Miljöenheten dokumenterar dock inspektionerna med fotografier vid sex av sju inspektionstillfällen.

Vid inspektionen som genomförs den 16 april konstaterar miljöenheten att det i avfallet på plats finns förekomster av plast. Detta var något som togs upp i protokollet från inspektionen den 17 december 2014. Dock klargjorde verksamhetsutövaren att denna del av verksamheten skulle upphöra och med den förekomsten av plast. Enbart träbränsle ska behandlas på plats enligt verksamhetsutövaren.

Miljöenheten har i sina anteckningar uppfattat det som att de var överens om att verksamhetsutövarens verksamhet därmed hade ändrats. Det skulle innebära att det som verksamhetsutövaren förmedlade vid inspektionen den 17 december 2014 inte stämmer. I anteckningarna i ärendesystemet har miljöenheten angivit att de kommit överens om att det inte ska förekomma någon plast i det material som verksamhetsutövaren hanterar. Dock framgår det inte av anteckningarna som PwC tagit del av vare sig från inspektionen den 17 december eller denna att verksamhetsutövaren skulle ha lämnat in en anmälan om ändrad verksamhet.

Att komma överens om något vid en inspektion som därefter inte följs upp med en anmälan om ändring torde inte kunna ligga till grund för eventuella krav på ändrad verksamhet. Vad miljöenheten menar och vad syftet med miljöenhetens formulering i ärendesystemet att verksamhetsutövaren vidtagit åtgärder som de varit överens om att verksamhetsutövaren inte ska vidta är oklart. Det går inte att hitta någon uppföljning till denna kommentar. Det framgår inte heller huruvida anteckningarna i ärendesystemet har delgivits verksamhetsutövaren. Slutligen framgår det inte om inspektionen resulterat i att ny inspektion ska vidtas eller om verksamhetsutövaren ska vidta några åtgärder.

Föreläggande

Med anledning av dels att klagomål fortsatt inkommer under året (samt inkommit under tidigare år) och dels att mängderna avfall förefaller ha ökat vid miljöenhetens inspektion den 16 april, lägger miljöenheten fram ett förslag om föreläggande med vite. Den 18 maj beslutar sedan miljö- och hälsoskyddsnämnden om föreläggande med vite i enlighet med miljöenhetens förslag.

1.7 Övergripande redovisning av händelser år 2015 (2/3)

Den 4 juni yrkar NMT inom angiven tidsram att Länsstyrelsen ska upphäva nämndens beslut i dess helhet samt att Länsstyrelsen omgående inhiberar nämndens förordnande att beslutet ska gälla även om det överklagas.

Den 12 juni beslutar Länsstyrelsen att upphäva det överklagade beslutet i sin helhet med motiveringen att det inte är styrkt att verksamheten mellanlagrat mer än 10 000 ton avfall vid något enskilt tillfälle eller att avfallet lagras under längre tid än tre år innan det återvinns eller behandlas. Nämndens bedömning måste således styrkas genom ytterligare utredning innan verksamheten kan förbjudas.

PwC:s kommentar: Kommunen kan kommunicera det förslag på beslut som de har för avsikt att skriva fram till nämnden men det är material som inkommit i ärendet som ska kommuniceras enligt förvaltningslagen. Det framgår inte om föreläggandet innehåller sådana dokument och om sådan kommunikation i så fall har skett. Beslut om föreläggande förenat med vite med de summor som avses i detta ärende ska tas av nämnden. Så har också miljöenheten hanterat ärendet. Beslut tas den 18 maj. Föreläggandet är förenat med vite.

Syftet med att koppla ett vite till ett föreläggande är för att ha ett påtryckningsmedel gentemot verksamhetsutövaren, att följa föreläggandet. Ett vite ska fastställas till ett belopp som, med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt, kan antas förmå adressaten att följa det föreläggande som är förenat med vite. Ett vite får inte föreläggas om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet. Huruvida vitet som nämnden beslutar om är proportionerligt kan inte ingå i bedömningen då PwC inte har någon kunskap om verksamhetsutövarens ekonomi.

Efter att nämnden tagit beslut överklagar verksamhetsutövaren beslutet till Länsstyrelsen. Länsstyrelsen anser att beslutet om förbud mot verksamheten inte är proportionerligt. De menar att miljöenheten i ett första skede borde ha förelagt verksamhetsutövaren att vidta ytterligare försiktighetsåtgärder utöver de som ställdes i anmälan. Länsstyrelsen konstaterar dessutom att det inte verkar som att verksamhetsutövaren har brustit i den mängd som får mellanlagras på platsen och heller inte tiden för mellanlagringen.

Mot bakgrund av Länsstyrelsens beslut anser miljö- och hälsoskyddsnämnden att det behövs underlag för att bedöma om det föreligger eventuella risker gällande verksamheten. Den 25 augusti meddelar miljöenheten därför NMT att miljö- och hälsoskyddsnämnden överväger att förelägga NMT med ett vite om att resultatet från mark- och grundvattenundersökningar ska vara tillsynsmyndigheten tillhanda senast den 31 december 2015.

PwC:s kommentar: I enlighet med 26 kap 21 § miljöbalken överväger nämnden att förelägga verksamhetsutövaren att utföra provtagning av mark och grundvatten för att kunna konstatera huruvida det föreligger olägenhet för miljön. Enligt 26 kap 22 § MB framgår det att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön eller den som annars är skyldig att avhjälpa en olägenhet från sådan verksamhet är skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. PwC har inte kunnat återfinna underlag som påvisar att det finns grund för nämnden att misstänka att det föreligger risk för miljön varför det är svårt att bedöma huruvida nämnden skulle ha skäl för att kräva dessa prover för tillsynen.

1.7 Övergripande redovisning av händelser år 2015 (3/3)

Markundersökning

Mot bakgrund av Länsstyrelsens motivering till att upphäva det överklagade beslutet anser miljö- och hälsoskydds nämnden att det behövs underlag för att bedöma om det föreligger eventuella risker med verksamheten och upphandlar därför en översiktlig miljöteknisk markundersökning av teknik konsultbolaget Geosigma.

PwC:s kommentar: Av den erhållna dokumentation förefaller det saknas dokument utifrån vad som anges i tidslinjen. I ärendesystemet framgår det att miljöenheten anser att det krävs provtagning av mark och grundvatten då miljöenheten befarar att verksamheten åsamkar skada i antingen eller i både mark och grundvatten. Miljöenheten kommunicerar ett förslag på föreläggande som innebär att verksamhetsutövaren ska utföra de provtagningar som miljöenheten anser vara nödvändiga. I föreläggandet föreslås också ett vite i det fall verksamhetsutövaren inte vidtar provtagningen.

I kommunikeringen svarar verksamhetsutövaren att denne anser att detta inte är proportionerligt utan att det torde finnas andra åtgärder att vidta för att komma fram till att verksamheten utförs enligt anmälan och att det inte föreligger risk för miljöskada. Därefter i ärendesystemet framgår det enbart att miljöenheten inhämtar offerter för provtagning och därefter acceptera en av offerterna. Enligt miljöbalken kan miljöenheten gå tillväga på två olika sätt. Enligt 26 kap 17 § miljöbalken i de fall tillsynsmyndigheten meddelat ett föreläggande eller ett förbud och det inte blir åtlytt, skall kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten verkställa dess beslut. Därvid får beslutet verkställas enligt utsköningsbalken. Enligt 26 kap 18 § miljöbalken får tillsynsmyndigheten istället för att begära verkställighet enligt 17 § besluta att rättelse skall vidtas på den felandes bekostnad. Beslut om rättelse på den felandes bekostnad får meddelas utan föregående föreläggande eller förbud, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador finner att rättelse bör göras genast eller det finns andra särskilda skäl.

Det framgår inte hur miljöenheten har hanterat ärendet efter att verksamhetsutövaren motsatt sig att vidta provtagningen.

Slutsatsen av Geosigas rapport är att verksamheten med lagring och flisning av byggmaterial inte tycks ha föranlett förorening av mark och grundvatten i någon betydande skala men att det dock finns indikationer på ett par föroreningsförekomster som eventuellt bör utredas vidare.

PwC:s kommentar: Huruvida miljöenheten vidtar några åtgärder därefter grundat på slutrapporten framkommer inte i ärendesystemet och inte heller i övrigt av den erhållna dokumentationen.

Remiss

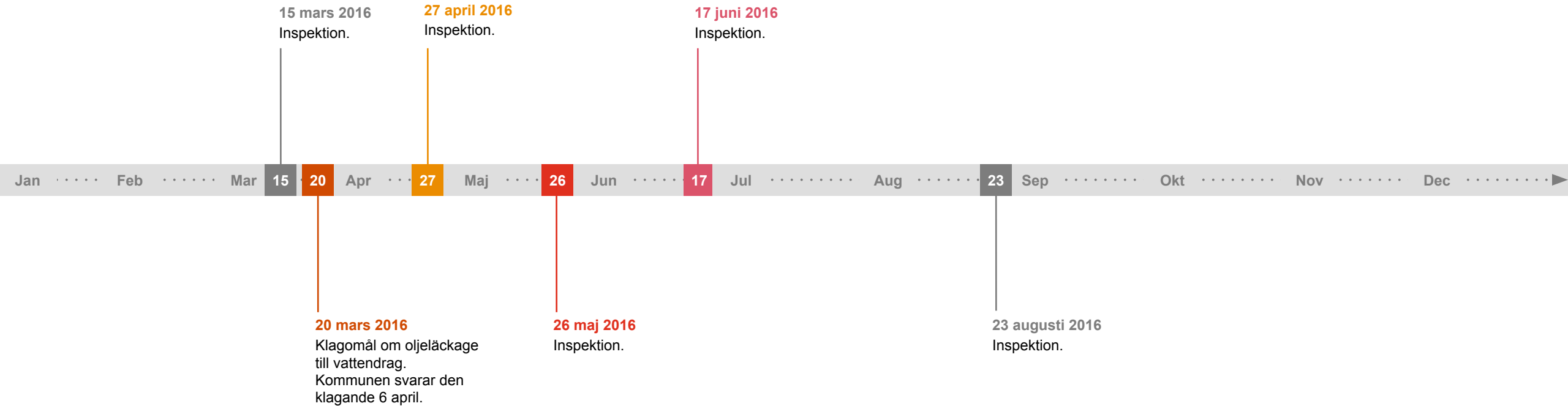
Den 1 december erhåller miljöenheten en remiss från Länsstyrelsen vilken avser NMT:s ansökan om "tillstånd till transport av farligt avfall och övrigt avfall". Miljöenheten svarar inom angiven tidsram på Länsstyrelsens remiss. Miljöenheten är tveksam till att NMT kan efterleva de krav som ställs för att erhålla tillstånd för transport av avfall. Länsstyrelsen beviljar NMT:s ansökan trots miljöenhetens synpunkter.

PwC:s kommentar: Enligt avfallsförordning (2011:927) 42 § ska den som avser att transportera farligt avfall som har uppkommit i en yrkesmässig verksamhet anmäla detta till Länsstyrelsen. Detta har verksamhetsutövaren gjort. Enligt 52 § samma förordning ska Länsstyrelsen i fråga om tillstånd enligt 36 § och anmälningar enligt 42, 46 och 47 §§ underrätta den kommunala nämnd som har det operativa tillsynsansvaret över den berörda hanteringen, vilket har skett i detta fall.

1.8

Händelseutveckling
och hantering år
2016

1.8 Tidslinje år 2016



1.8 Övergripande redovisning av händelser år 2016

Klagomål

Under år 2016 inkommer ett klagomål till miljöenheten gällande NMT:s anläggning i Kagghamra.

Klagomålet inkom den 20 mars och avser ett oljeläckage till en närliggande å. Miljöenheten svarar den klagande den 6 april att en markteknisk undersökning genomfördes under början av år 2016, vilken inte påvisade några föroreningar som kunde härledas till verksamheten.

Miljöenheten informerar den klagande om kommunens försök att åtalsanmäla respektive förbjuda verksamheten, dvs. försök som resulterade i nedlagd förundersökning och av Länsstyrelsen upphävt förbudsbeslut. Miljöenheten meddelar att kommunen inväntar att tiden för mellanlagring av avfall överskrids, för att därmed erhålla stöd i miljöbalken för ytterligare handlingsutrymme mot verksamheten.

PwC:s kommentar: Miljöenheten svarar den klagande senare än vad de ska enligt sina rutiner (17 kalenderdagar efter att klagomålet inkommit).

Det framgår inte om miljöenheten vidtagit några åtgärder för att kontrollera specifikt huruvida det klagande framför har påverkan på miljön eller om det stämmer så som den klagande uppfattar situationen.

Tillsyn

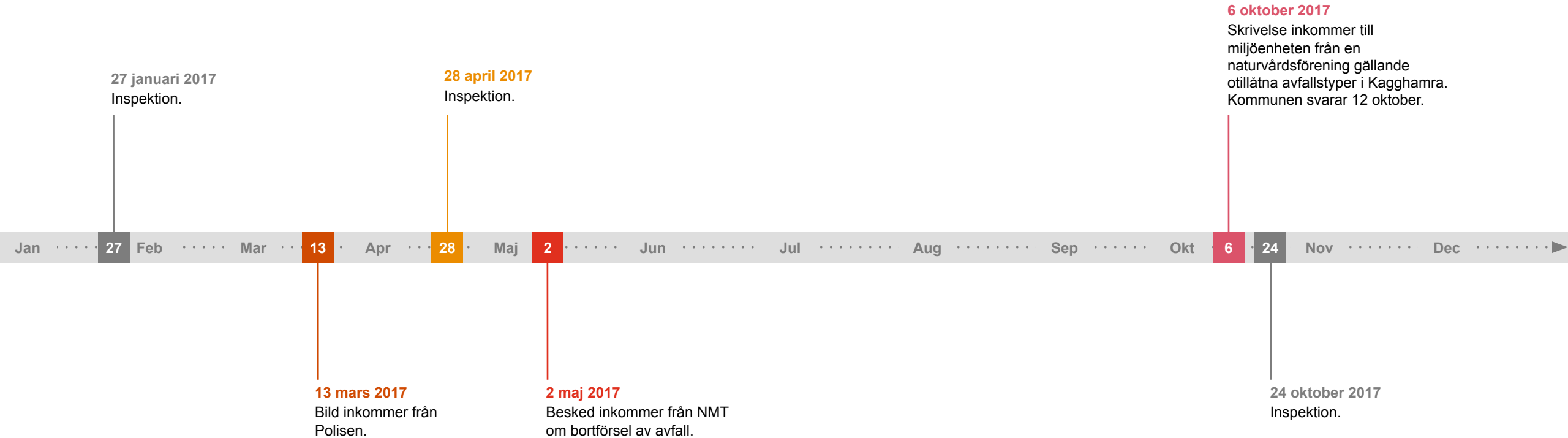
Enligt miljöenhetens ärendesystem genomförs totalt fem inspektioner under år 2016 under perioden mars till augusti. Vid samtliga tillfällen konstaterade miljöenhetens inspektörer att avfallshögarna förefaller orörda. Ingen pågående verksamhet förekommer vid tiden för inspektionerna, inte heller personal eller maskiner finns på platsen. Avfallshögarnas storlek dokumenterats med fotografier.

PwC:s kommentarer: Det framgår inte om inspektionerna är uppföljning av den första inspektionen, ingår i den löpande tillsynen eller om annan uppföljning har vidtagits. Inspektionerna har dokumenterats i ärendesystemet genom kortfattade anteckningar och fotodokumentation. Dokumentationen i ärendesystemet är knapphändig och det framgår inte tydligt vad som framkom vid inspektionerna eller hur vidare hantering ska ske eller om ärendena är avslutade. Huruvida dokumentationen har överlämnats till verksamhetsutövaren efter respektive inspektion framkommer inte heller.

1.9

Händelseutveckling
och hantering år
2017

1.9 Tidslinje år 2017



1.9 Övergripande redovisning av händelser år 2017

Klagomål

Under år 2017 inkommer ett klagomål till miljöenheten gällande NMT:s anläggning i Kagghamra.

Ett klagomål finns dokumenterat under år 2016 och inkom till miljöenheten den 6 oktober. Som avser otillåten verksamhet då den klagande menar att mark- och miljödomstolen inte givit tillstånd för den typ av avfallslagring som NMT bedriver på en lagringsplats i Kagghamra hamn.

Miljöenheten besvarar den klagande skriftligen den 12 oktober där miljöenheten redovisar hur tillståndsgivning fungerar och vilken myndighet som tar beslut om tillståndspliktig verksamhet respektive anmälningspliktig verksamhet. Miljöenheten redovisar även de tillstånd som finns och att det vid prövning i domstol konstaterats att den volym som förekommer på platsen inte överstiger de som innefattas av den anmälningspliktiga verksamheten.

PwC:s kommentar: Huruvida miljöenheten kontrollerade vid detta tillfället att den verksamhet som verksamhetsutövaren anmält fortfarande är den som bedrivs och att verksamhetsutövaren förhåller sig till de försiktighetsmått som ställts på verksamheten framkommer inte av den erhållna dokumentationen. Huruvida miljöenheten har för avsikt att vidta åtgärder utifrån inlämnat klagomål eller om ärendet anses avslutat framgår inte heller.

Tillsyn

Enligt miljöenhetens ärendeanteckningar genomförs under år 2017 totalt tre inspektioner av NMT:s avfallsanläggning i Kagghamra under månaderna januari, april och oktober. Vid samtliga inspektioner noteras att ingen aktiv verksamhet pågår och att ingen personal eller maskiner finns på plats. Enligt miljöenheten förefaller avfallshögarna orörda och fotograferas för dokumentation.

PwC:s kommentar: Utöver anteckningar och fotodokumentation som lagts in i ärendesystemet framkommer ingen ytterligare dokumentation av inspektionen, inte heller huruvida verksamhetsutövaren tagit del av anteckningarna och bilderna eller om ärendena innebär ytterligare åtgärder eller ska anses avslutade.

Information inkommen kommunen

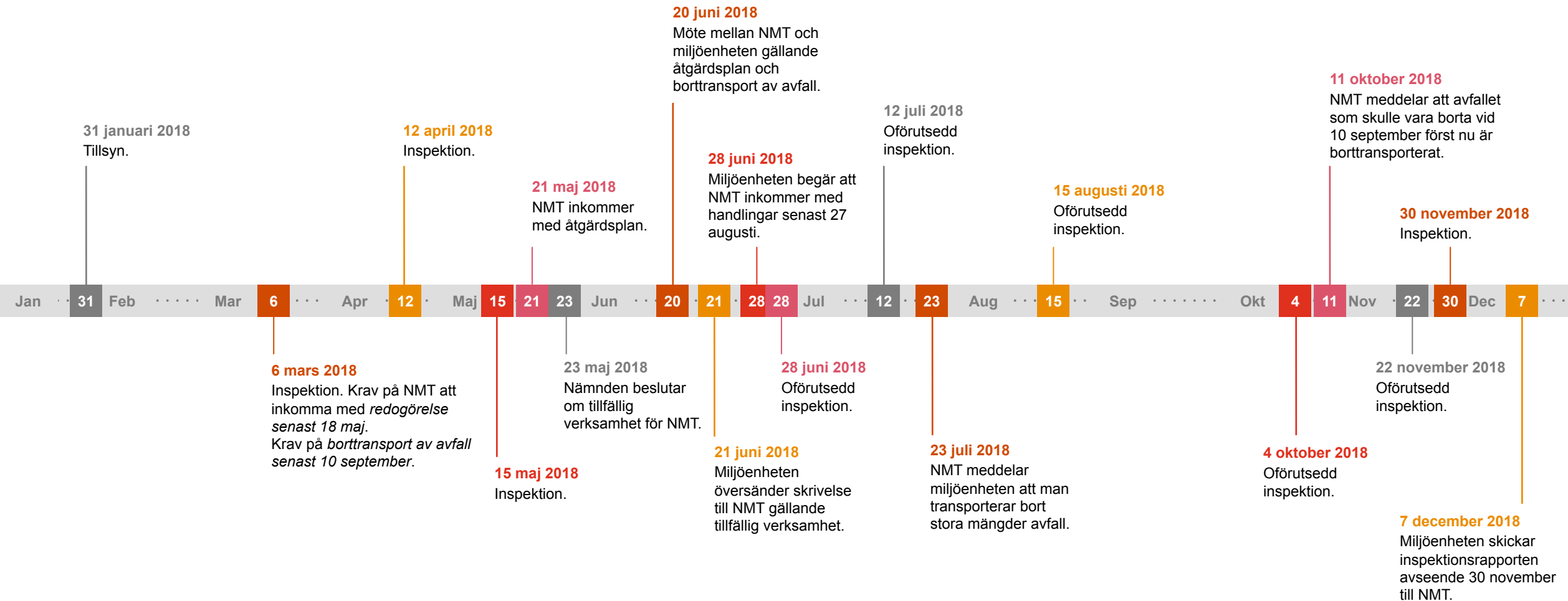
I maj 2017 inkommer information från NMT:s externa miljökonsult till kommunen avseende verksamheterna i Kagghamra och Kassmyra. Miljökonsulten meddelar bl.a. att NMT planerar att följa de direktiv som gäller för mellanlagring av avfall i Kagghamra hamn, dvs. att avfallet kommer att forslas bort innan verksamheten klassas som deponi.

PwC:s kommentar: Det framgår inte av den erhållna dokumentationen huruvida miljöenheten följer upp detta under år 2017.

1.10

Händelseutveckling
och hantering år
2018

1.10 Tidslinje år 2018



1.10 Övergripande redovisning av händelser år 2018 (1/2)

Klagomål

Under år 2018 inkommer inga klagomål gällande NMT:s anläggning i Kagghamra.

Tillsyn

Enligt miljöenhetens ärendeanteckningar genomförs totalt tio inspektioner under år 2018. I samband med två av inspektionerna upprättas inspektionsrapport som skickas till verksamhetsutövaren. Vid inspektionerna som genomförs i april och maj noterar miljöenheten att verksamheten står stilla till skillnad från inspektionerna som genomförs i juni, juli och augusti då aktivitet noteras på platsen. Ett övergripande fokus för inspektionerna som genomförs år 2018 är på att kontrollera att verksamheten efterlever miljöenhetens krav på att avfallet ska transporteras bort från anläggningen.

PwC:s kommentar: Vid de åtta inspektioner där inspektionsrapport inte upprättades framgår det inte om verksamhetsutövaren fått ta del av anteckningarna i ärendesystemet.

Åtgärdskrav

I samband med inspektion som genomförs den 6 mars (inkluderas i ovan nämnda inspektioner) ställer miljöenheten krav på att avfallet på anläggningen i Kagghamra ska vara borttransporterat och återvunnet senast den 10 september 2018. Bakgrunden till kravet är att avfallet, enligt miljöenheten, kommer att ha legat på samma plats i minst tre år vid denna tidpunkt. Att lagra avfall på samma plats i tre år kräver tillstånd för deponi, vilket verksamheten saknas.

21 maj inkommer verksamheten med en med en åtgärdsplan för hur åtgärdskravet ska efterföljas. Åtgärdsplanen innefattar att 500 ton avfall ska transporteras bort från platsen varje vecka under tidsperioden 28 maj - 24 augusti (vecka 22 - 34). Under året kontrollerar Miljöenheten huruvida verksamheten följer den utsatta tidsplan genom e-postkorrespondens, möten med verksamhetsutövare och inspektioner.

4 oktober genomförs en inspektion där miljöenheten noterar att avfall fortfarande finns kvar på platsen, alltså efter att tidsfristen löpt ut. Det framgår inte huruvida miljöenheten kommunicerar detta till NMT eller vidtar annan åtgärd till följd av detta.

11 oktober informerar verksamheten miljöenheten om att allt avfall är borttransporterat från platsen.

PwC:s kommentar: Det framgår inte av anteckningarna i ärendesystemet huruvida miljöenheten efter den 11 oktober kontrollerade huruvida avfallet var borttransporterat.

22 november genomför miljöenheten en inspektion.

PwC:s kommentar: Inte heller vid detta tillfälle framgår det av anteckningarna huruvida miljöenheten kontrollerade att avfallet var borttransporterat. Att det inte tas upp vid tillsynen kan bero på att materialet faktiskt var borttransporterat men det finns ingen dokumentation kring det. Detta är ett krav som ställts i ett tidigare skede och är grundläggande att det följs upp för att kontrollera att det görs och att det görs inom angiven tid. Detta för att kunna följa ärendet och se vilken status ärendet har men även för verksamhetsutövarens skull.

30 november genomför miljöenheten en inspektion. I inspektionsrapporten noterar miljöenheten att verksamheten har transporterat bort allt material från platsen efter den 10 september 2018 samt att det därefter transporterats nytt material till anläggningen.

1.10 Övergripande redovisning av händelser år 2018 (2/2)

PwC:s kommentar: Den erhållna dokumentationen som PwC fått ta del av är otydlig gällande dessa händelser och det är svårt att förstå på de anteckningar som miljöenheten lagt in i ärendesystemet huruvida det material som miljöenheten noterat vid tillsynen under hösten har varit samma material som borde varit borttransporterat eller om det är nytt material. Dock framgår det att vid ett möte mellan handläggare och verksamhetsutövaren den 11 oktober ska verksamhetsutövaren ha meddelat att det material som skulle borttransporteras, var borttransporterat. Det är därför svårt att göra en bedömning huruvida miljöenheten har följt upp ärendet och vidtagit nödvändiga åtgärder. Vid tillsynen den 30 november framkommer det att nytt material har transporterats in och miljöenheten upplyser verksamhetsutövaren att anmäla verksamheten omgående, vilket verksamhetsutövaren meddelar att den ska göra. De anteckningar som miljöenheten gör vid denna tillsyn skickar miljöenheten till verksamhetsutövaren den 7 december.

Tillfällig verksamhet bestående av krossning och sortering

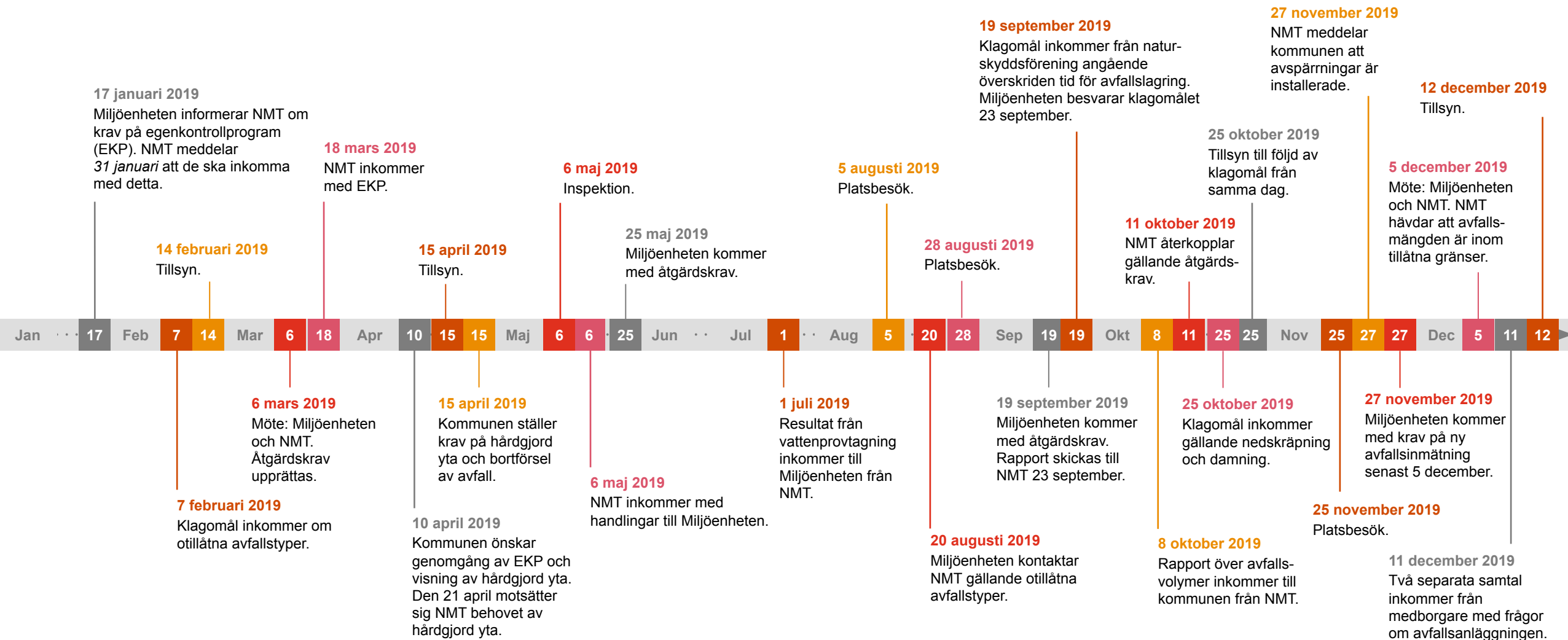
Den 23 maj beslutar miljö- och hälsoskyddsnämnden att tillfälligt acceptera verksamhet bestående av krossning och sortering i syfte att företaget ska hinna transportera ut avfall innan den tidpunkt som den betraktas som en deponering (10 september 2018). Den 21 informeras NMT om detta.

PwC:s kommentar: Beslutet finns inte registrerat i kommunens ärendesystem. I ärendesystem finns endast kommunens kommunikation till verksamheten angående detta (21 juni 2018) registrerat.

1.11

Händelseutveckling
och hantering år
2019

1.11 Tidslinje år 2019



1.11 Övergripande redovisning av händelser år 2019 (1/3)

Egenkontrollprogram för verksamheten

Den 17 januari 2019 informerar miljöenheten NMT att i egenskap av anmälningspliktig verksamhet ska verksamheten ha en dokumenterad egenkontroll. NMT inkommer med ett egenkontrollprogram den 18 mars.

PwC:s kommentar: Verksamhetsutövaren ska i enlighet med miljöbalken upprätta en egenkontroll för den verksamhet de bedriver och tillsynsmyndighet kan begära att verksamhetsutövaren ska lämna förslag på en sådan och en sådan begäran ställs av kommunen till verksamhetsutövaren. Krav på egenkontroll ställdes inte vid tidpunkten för verksamhetsanmälan men efterfrågades senare under 2008. Att miljöenheten först 2019 ställer krav på att få ta del av den och lämnar information om vad som ska ingå i en sådan är anmärkningsvärt.

Klagomål

Under år 2019 inkommer fyra klagomål gällande NMT:s anläggning i Kagghamra till miljöenheten.

Klagande som inkommer med klagomål den 7 februari uppskattar bl.a. att mängden avfall på platsen överstiger 10 000 ton.

PwC:s kommentar: Huruvida miljöenheten kontrollerar om klagomålet stämmer framkommer inte av den erhållna dokumentationen. Det kan heller inte utläsas huruvida ärendet är avslutat eller när det avslutades. De övriga tre klagomålen, inkomna i oktober och december, följs upp med tillsynsbesök där klagandes uppgifter kontrolleras, återkoppling till de klagande samt avslutning av ärenden sker enligt rutinen. Dock framgår det inte om verksamhetsutövaren fått ta del av anteckningarna.

Tillsyn

Under år 2019 genomför miljöenheten sju inspektioner gällande NMT:s anläggning i Kagghamra. I den erhållna dokumentationen saknas inspektionsrapporter för samtliga inspektioner. Slutsatserna från inspektionerna noteras istället direkt i kommunens ärendesystem. Det framgår i regel inte om miljöenheten skickar sina noteringar till verksamhetsutövaren.

PwC:s kommentar: Gällande inspektionen den 14 februari framgår det inte huruvida anteckningarna dokumenteras samt om dessa har skickats till verksamhetsutövaren.

Ovanstående gäller även inspektionen 6 mars. Däremot framgår det ändå att innehållet förmedlas till verksamhetsutövaren eftersom det enligt anteckningarna i ärendesystemet framkommer att det finns ett framtaget förslag till egenkontroll som miljöenheten ska få ta del av senast den 18 mars, vilket miljöenheten också får. Men som framgår ovan så framkommer det inte hur miljöenheten ställer sig till den föreslagna egenkontrollen.

Miljöenheten föreslår genomgång av egenkontroll och driftsinstruktioner vid en tillsyn för att där även kontrollera hårdgjorda ytor och att det avfall som ska ha transporterats bort, har transporterats bort. Vad gäller transport av avfall torde detta vara uppföljning från föregående år där miljöenheten ställde krav på att visst avfall skulle vara borttransporterat senast den 10 september. Detta påstår verksamhetsutövaren vid ett samtal med miljöenheten att verksamhetsutövaren kan styrka. Det framgår inte varför denna återkoppling sker först i april året efter och det kan därför inte kommenteras av PwC.

1.11 Övergripande redovisning av händelser år 2019 (2/3)

Vad gäller de hårdgjorda ytorna framkommer det av anteckningarna i ärendesystemet att det förekommit en diskussion mellan miljöenheten och verksamhetsutövaren huruvida det ska iordningställas sådan yta eller inte. Vad denna diskussion grundar sig på framkommer inte av den erhållna dokumentationen. Miljöenheten framför sitt förslag om tillsyn i april även till företrädare för verksamhetsutövaren. De bestämde tillsyn den 17 april som senare blev inställd.

Gällande inspektionen den 6 maj är anteckningarna knapphändiga och det som går att utläsa av dem är att verksamhetsutövaren samma dag mailar över miljörapport, åtgärdsplan, uppföljning av åtgärdsplan och förteckning av utkört avfall från Kagghamra. Det konstateras vid tillsynen att det inte finns någon hårdgjord yta på platsen där verksamheten bedrivs, vilket är något som miljöenheten ställt krav på vid flertal tillfällen. Det framkommer inte hur kommunen ställer sig till de dokument som de får av verksamhetsutövaren eller till konstaterandet att det inte finns någon hårdgjord yta. Huruvida verksamhetsutövaren fått ta del av protokollet framgår inte heller.

Vid ett tillsynsbesök den 25 maj på anläggningen i Kassmyra framkommer följande gällande anläggningen i Kagghamra:

- NMT ska på uppmaning från miljöenheten genomföra provtagningar i befintliga grundvattenrör,
- NMT ska ändra namn på "Miljörapport" till "Årsrapport" samt tydliggöra rapporten,
- NMT arbetar med att ta fram en handlingsplan för avveckling av Kagghamra.

PwC:s kommentar: Vad som är bakgrunden till provtagningarna framkommer inte men en tillsynsmyndighet har rätt att förelägga en verksamhetsutövare att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller också för den som annars är skyldig att avhjälpa olägenheter från sådan verksamhet. I detta fall har kommunen inte ställt ett föreläggande till verksamhetsutövaren utan enbart efterfrågat provtagningar.

Verksamhetsutövarens konsult inkommer med dessa prover den 1 juli.

Enligt inlämnad rapport föreligger inte risk för förorening av mark eller grundvatten. Uppföljning av proverna eller miljöenhetens inställning till proverna framkommer inte av den erhållna dokumentationen.

Den 5 augusti träffar miljöenheten fastighetsägaren till den fastighet inom vilken verksamhetsutövaren har sin verksamhet. Fastighetsägaren menar att han mätt in avfallet och att det uppgår till 45 226 kubikmeter. Fastighetsägaren skickar underlag för sina beräkningar till miljöenheten.

PwC:s kommentar: Anteckningar om tillsynen förs in i ärendesystemet. Dock framgår det inte huruvida verksamhetsutövaren fått ta del av det skriftliga protokollet eller om tillsynen ska resultera i någon form av uppföljning eller att verksamhetsutövaren ska vidta några åtgärder.

Miljöenheten kontaktar verksamhetsutövaren den 20 augusti per telefon för att meddela vad som framkommit vid tillsynen den 5 augusti. Här framgår det att miljöenheten observerat att det låg "madrasser, kablar, badkar" bland avfallet. Verksamhetsutövaren påtalar då att detta beror på en uppkommen problematik som innebär att obehöriga tar sig in på verksamhetsutövarens område och olagligen dumpar avfall.

PwC:s kommentar: Först här framgår det att miljöenheten noterat otillåtet avfall på platsen den 5 augusti, det noterades inte i anteckningarna från tillsynsbesöket. Hur detta ska hanteras av verksamhetsutövaren framgår inte mer än att miljöenheten föreslår att de inför rutiner som motverkar dumpningen samt att miljöenheten påpekar att detta har varit på tal tidigare.

Den 28 augusti genomför miljöenheten ytterligare ett platsbesök och noterar då att volymen avfall förefaller ha ökat. Miljöenheten noterar även att avfallet ser osorterat ut och innehåller annat material än papper, plast och trä.

1.11 Övergripande redovisning av händelser år 2019 (3/3)

Verksamhetens genomförda åtgärder

Vid tillsyn på Kassmyra där verksamhetsutövaren och dennes konsult medverkade den 19 september tar miljöenheten upp ett antal åtgärds punkter som verksamhetsutövaren ska vidta på Kagghamra. Detta på grund av att det vid tidigare tillsyn observerats en ökad volym av sådant avfall som inte ska förekomma på Kagghamra.

PwC:s kommentar: Det framgår inte huruvida miljöenheten har vidtagit någon uppföljande kontroll efter platsbesöket den 28 augusti eller om verksamhetsutövaren medger vid detta tillfälle att inga åtgärder har vidtagits.

Inspektionsrapport upprättas i vilken det framgår vilka åtgärder som verksamhetsutövaren ska vidta och när de senast ska vara vidtagna (den 11 oktober). Detta protokoll skickas till verksamhetsutövaren den 23 september. Den 8 oktober återkopplar verksamhetsutövarens konsult med en rapport som visar vilken volym avfall som faktiskt finns inom Kagghamra. Volymen understiger den högsta volym avfall de får ha för den formen av verksamhet som deras anmälan gäller. Den 11 oktober återkopplar verksamhetsutövaren med de åtgärder de tänkt vidta för motverka att Kagghamra nyttjas som allmän dumpningsplats.

PwC:s kommentar: Det framgår inte hur miljöenheten agerar på att verksamheten inte uppfyllt kravet att genomföra åtgärderna innan den 11 oktober.

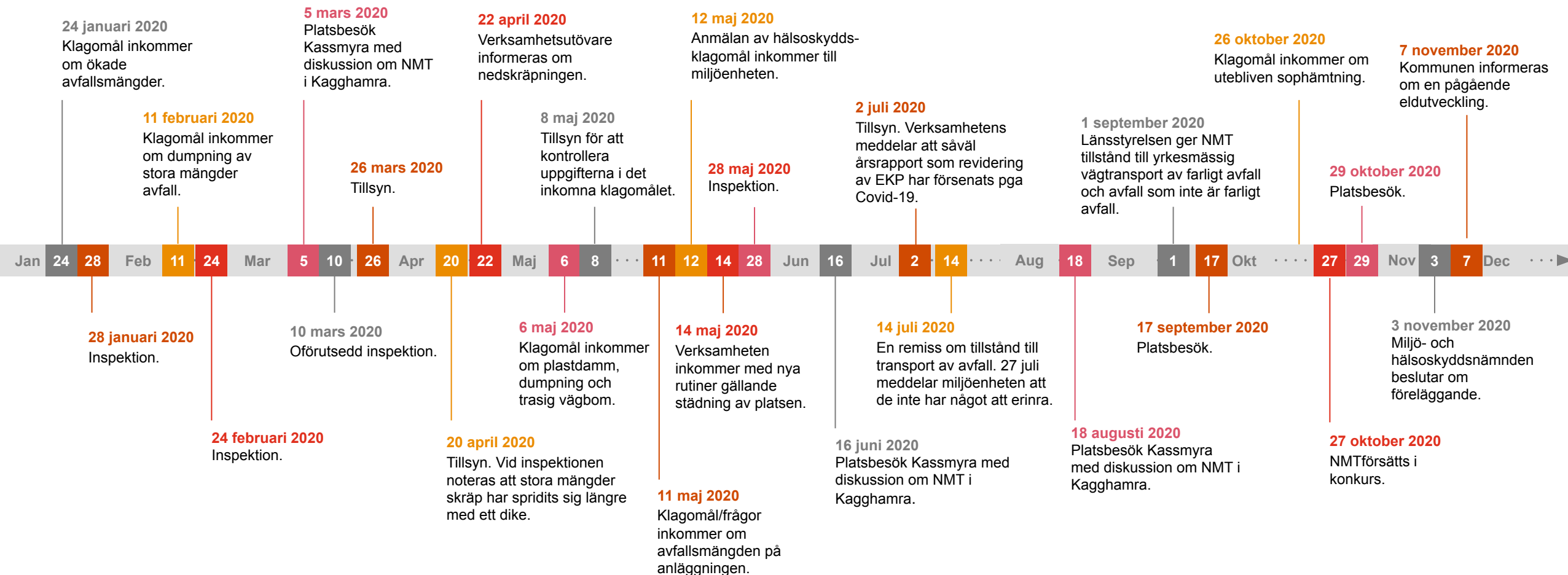
Den 25 november genomförs ytterligare ett platsbesök där miljöenheten noterar att ovanstående inte är åtgärdat. Först den 27 november meddelar verksamhetens konsult att kraven är åtgärdade. Miljöenheten godkänner detta.

PwC:s kommentar: Kontroll av åtgärdskrav vidtas men inte skyndsamt. Först den 27 november meddelar verksamhetsutövaren att åtgärderna är utförda, det vill säga cirka en och en halv månad efter de skulle varit utförda.

1.12

Händelseutveckling
och hantering år
2020

1.12 Tidslinje år 2020



1.12 Övergripande redovisning av händelser år 2020 (1/2)

Klagomål

Under år 2020, fram till branden, inkommer 6 klagomål till miljöenheten gällande NMT:s anläggning i Kagghamra.

Fem av klagomålen inkommer under januari, februari och maj och avser dumpning av avfall och allmänt stora avfallsmängder på anläggningen i Kagghamra. Miljöenheten genomför inspektioner till följd av klagomålen och för samtal med verksamheten gällande problemet och åtgärder.

PwC:s kommentar: Generellt sätt har miljöenheten på ett snabbt och enkelt sätt bistått de klagande med den information klagande behövde.

Tillsyn

Enligt miljöenhetens ärendeanteckningar har totalt tio platsbesök genomförts, fram till branden i november 2020. I samband med sju av tio inspektionerna dokumenteras fotografier av platsen. I början av året bedöms avfallsmängderna successivt öka. Under sommaren och hösten fram till branden bedöms avfallsmängderna vara konstanta.

PwC:s kommentar: Under året skrivs ingen inspektionsrapport frånsett de anteckningar som dokumenteras i ärendesystemet. Det framgår inte om anteckningarna skickas till verksamhetsutövaren. Den sjätte klagande blir hänvisad till annan instans.

Vid en inspektion den 5 mars ställer miljöenheten krav på åtgärder som ska vara åtgärdade senast 23 mars 2020 gällande städning av avfall, lagning av ett staket och dokumentation över in- och utgående material. Vid en inspektion den 26 kontrolleras dessa åtgärder.

PwC:s kommentar: Miljöenheten har följt upp tidigare överenskomna åtgärder och i det fall de inte varit vidtagna följt upp det genom att kontakta verksamhetsutövaren för att driva på verksamhetsutövaren att fullgöra åtgärderna. Anteckningar görs i ärendesystemet angående de punkter som verksamhetsutövaren har åtgärdat. Handläggaren har här valt att inte förelägga verksamhetsutövaren.

Mellan inspektionen den 24 februari och 10 mars noterar miljöenheten att volymen avfall ökat ytterligare.

PwC:s kommentar: Vad som framgår av den erhållna dokumentationen verkar miljöenheten inte ha lagt in något särskilt i ärendesystemet utan enbart konstaterat att volymen avfall ökat och det verkar heller inte ha skickats någon dokumentation till verksamhetsutövaren.

Remiss om transport av farligt avfall

Den 14 juli inkommer en remiss från Länsstyrelsen till följd av att NMT ansökt om transport av farligt avfall. Miljöenheten svarar 27 juli att de inte har något att erinra.

Den 1 september ger Länsstyrelsen NMT tillstånd till yrkesmässig vägtransport av farligt avfall och avfall som inte är farligt avfall, enligt 5 kap. 1 § avfallsförordningen (2020:614). Tillstånden omfattar containertransport av alla slag av farligt avfall som inte klassas som farligt gods enligt ADR-S och gäller till 31 augusti 2025.

PwC:s kommentar: Enligt den erhållna dokumentationen har kommunen svarat Länsstyrelsen att de inte har någon erinran och då får det antas att kommunen anser att verksamhetsutövaren har de personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar att transportera det avfall som avses med ansökan.

1.12 Sammanfattning av händelser år 2020 (2/2)

NMT försätts i konkurs

27 oktober 2020 försätts NMT i konkurs.

Beslut om föreläggande om åtgärder av mellanlagring

Miljöenheten är av uppfattningen att verksamheten inte åtgärdat de brister som konstaterats i samband med Miljöenhetens tillsyn. Den 3 november 2020 beslutar miljö - och Hälsoskyddsnämnden att förelägga verksamheten om att inom fyra veckor redovisa en fullständig handlingsplan för avveckling av anläggningen. I föreläggandet förbjuds verksamheten även att transportera in ytterligare massor till anläggningen. Att bolaget försätts i konkurs under ärendets gång påverkar inte beslutet. Ansvaret tillfaller istället konkursboet.

PwC:s kommentar:

Miljö - och hälsoskyddsnämnden beslutar om att förelägga verksamhetsutövaren att upprätta handlingsplan för avveckling av verksamhetsutövarens anläggning samt att verksamhetsutövaren inte får kör in eller ta emot mer massor på anläggningen utan enbart köra ut massor. PwC noterar att nämnden i tjänsteskrivelsen konstaterar att de beslutar om föreläggandet då verksamhetsutövaren inte har hörsammat och åtgärdat konstaterade brister från tidigare tillsyn. Av tjänsteskrivelsen framgår det att nämnden motiverar föreläggandet med att de misstänker att massor har lagrats under en längre tid och att det därför ska upprättas en fullständig handlingsplan för avvecklingen av anläggningen. Nämnden konstaterar vidare att de misstänker att verksamheten även brustit i sina skyldigheter då nämnden anser att den yta inom vilken verksamhetsutövaren lagrat massorna inte varit tillräckligt stor vilket i sin tur har medfört att verksamheten inte kunnat rotera materialet och därmed undgått kompostering.

Miljöenheten har följt upp tillsynen och de krav som ställs på verksamhetsutövaren att åtgärda konstaterade brister. När verksamhetsutövaren inte gjort så har miljöenheten tagit tillsynen vidare och genom nämnden istället förelagt verksamhetsutövaren att åtgärda bristerna. En tillsynsmyndighet ska i sin utövning som tillsynsmyndighet förhålla sig till bland annat proportionalitetsprincipen. Proportionalitetsprincipen innebär att ett beslut inte får vara mer ingripande än vad som behövs. Nämnden har i tjänsteskrivelsen utvecklat bakomliggande orsaker till de krav som de ställer på verksamhetsutövaren för att åtgärda konstaterade brister.

Brandutveckling

7 november 2020 får kommunen besked om en brandutveckling i en av avfallshögarna på anläggningen i Kagghamra.



Denna rapport har upprättats av PwC (Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB, organisationsnummer 556029-6740) på uppdrag av Botkyrka kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av uppdragsavtal från den 25 maj 2021. PwC ansvarar inte, utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport. Denna rapport har skrivits i det syfte som redovisats i avsnitt 1 och vi accepterar inget ansvar för dess användning till andra ändamål än detta. Vi ansvarar endast mot Uppdragsgivaren för innehållet i denna rapport och tar således inget ansvar för rapporteringen eller dess innehåll gentemot tredje man eller annan.

2

Bilaga 2

Händelseutveckling
avseende verksamheten
i Kassmyra

6. Händelseutveckling avseende verksamheten i Kassmyra

Beskrivning av bilaga 2

I denna bilaga 2 "Händelseutveckling avseende verksamheten i Kassmyra", ger vi en sammanfattande beskrivning av händelseförloppet kopplat till NMT:s dotterbolag Resurs-Recycling i Stockholm AB:s ("Resurs-Recycling") avfallsanläggning i Kassmyra. Beskrivningen av händelseförloppet presenteras på årsbasis och fokuserar på perioden från upprättandet av Resurs-Recyclings verksamhetsanmälan i juni 2015 till dess att bolaget försätts i konkurs i oktober 2020. Beskrivningarna av händelseförloppet grundar sig på ärendeutskrift eller andra diarieförda handlingar med koppling till Resurs-Recycling som PwC erhållit av kommunen.

I beskrivningarna av händelseförloppet har PwC löpande inkluderat specifika iakttagelser avseende kommunens hantering av den enskilda händelsen, vilka är markerade i orange. PwC:s övergripande bedömningar avseende kommunens hantering av Resurs-Recycling i Kassmyra redogörs dock för först i avsnitt 5.2 "5.2. Iakttagelser och rekommendationer avseende Kassmyra".

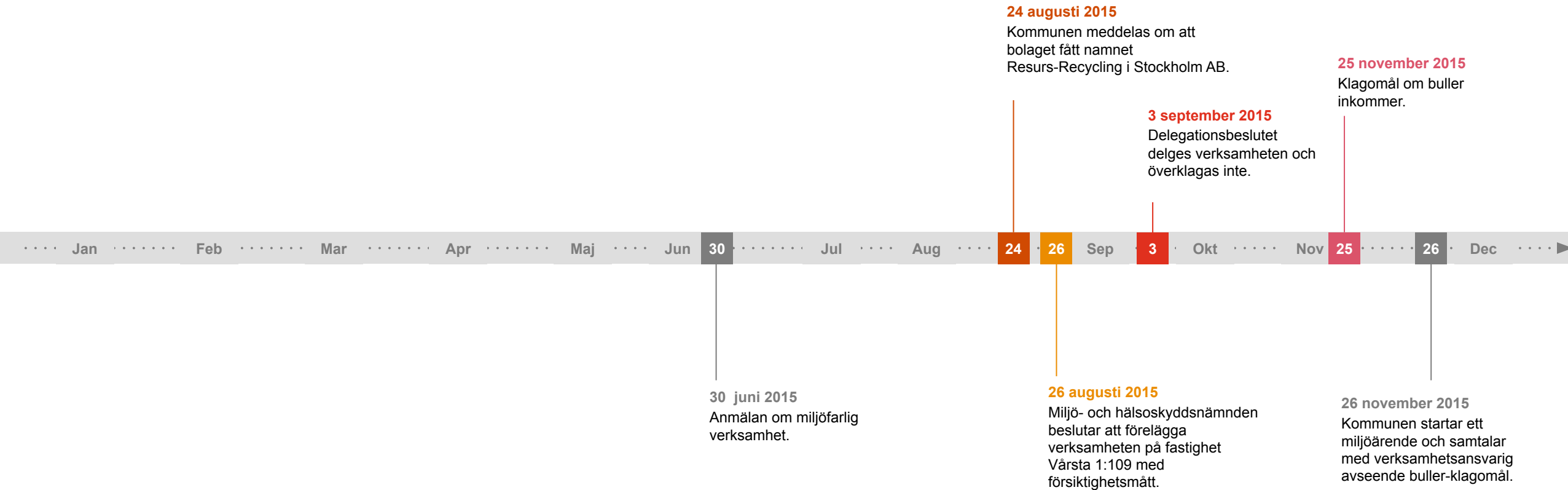
Kartläggning av händelseutvecklingen i detta avsnitt avser den verksamhet som Resurs-Recycling bedrivit på fastigheterna Vårsta 1:109, vilket vi i avsnittet beskriver som "Kassmyra". Vi har i kartläggningen återanvänt de egna benämningar avseende tillsyn angetts i kommunens ärendeutskrift, exempelvis "inspektion" eller "oförutsedd inspektion".



2.1

Händelseutveckling
och hantering år
2015

2.1 Tidslinje år 2015



2.1 Övergripande redovisning av händelser år 2015 (1/2)

Verksamhetsanmälan

Den 30 juni 2015 inkommer en anmälan om miljöfarlig verksamhet till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Verksamheten ska, enligt uppgift, bedrivas på fastigheterna Vårsta 1:109 och ska hantera byggrivningsavfall. Verksamhetsbeskrivningen uppges som mellanlagring, sortering och krossning.

I kommunens ärendeutskrift med händelse daterad 30 juni 2015 görs en anmärkning om att företagsuppgifter meddelas senare samt att verksamheten kommer att bedrivas på två fastigheter: Vårsta 1:109 och Vårsta 1:213.

Beslut (§ 330) att förelägga verksamheten med försiktighetsmått

Den 26 augusti 2015 beslutar miljö- och hälsoskyddsnämnden, med hänvisning till 2 kap 3 § och 7 § samt 26 kap 9 § i miljöbalken, att förelägga verksamheten på fastigheten Vårsta 1:109, med sjutton försiktighetsmått.

I beskrivningen av beslutet framgår det även att en del av fastigheten Vårsta 1:213 eventuellt kommer att arrenderas av verksamheten för att utöka lagringsytan.

Delegationsbeslutet skickas till verksamheten den 3 september tillsammans med mottagningskvitto och information om hur man överklagar. Den 11 september erhåller kommunen en kvittens om att beslutet mottagits av behörig firmatecknare den 8 september. Ingen överklagan av beslutet inkom från verksamheten.

PwC:s kommentar:

Då anmäld verksamhet är klassad som "C-verksamhet" krävs det att verksamhetsutövaren anmäler verksamheten till kommunen, vilket verksamhetsutövaren gjort. Kommunen har förelagt verksamhetsutövaren sjutton försiktighetsmått kopplat till den verksamhet som verksamhetsutövaren ska bedriva. Detta för att verksamhetsutövaren ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden som behövs medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

I slutet på föreläggandet framgår det att verksamhetsutövaren eventuellt kommer arrendera del av fastigheten Vårsta 1:213 för att utöka lagringsytan. Det framgår inte av föreläggandet om föreläggandet innefattar denna eventuella utökning av yta.

Enligt föreläggandet ska verksamhetsutövaren inkomma till miljöenheten med en egenkontroll senast tre månader efter föreläggandet vunnit laga kraft. PwC noterar att det inte inkom någon egenkontroll inom angiven tid och det framgår inte heller att miljöenheten kontaktat verksamhetsutövaren angående denna brist efter tidsfristen passerats.

2.1 Övergripande redovisning av händelser år 2015 (2/2)

Klagomål

Under år 2015 inkommer ett klagomål till miljöenheten gällande Resurs-Recyclings anläggning i Kassmyra.

Klagomålet inkommer den 25 november och gäller buller från verksamheten. Miljöenheten kontaktar den 26 november verksamhetsutövaren för att komma överens om anpassning för att verksamheten ska bullra mindre och därmed inte störa omgivningen i samma omfattning som det enligt klagande gör.

PwC:s kommentar:

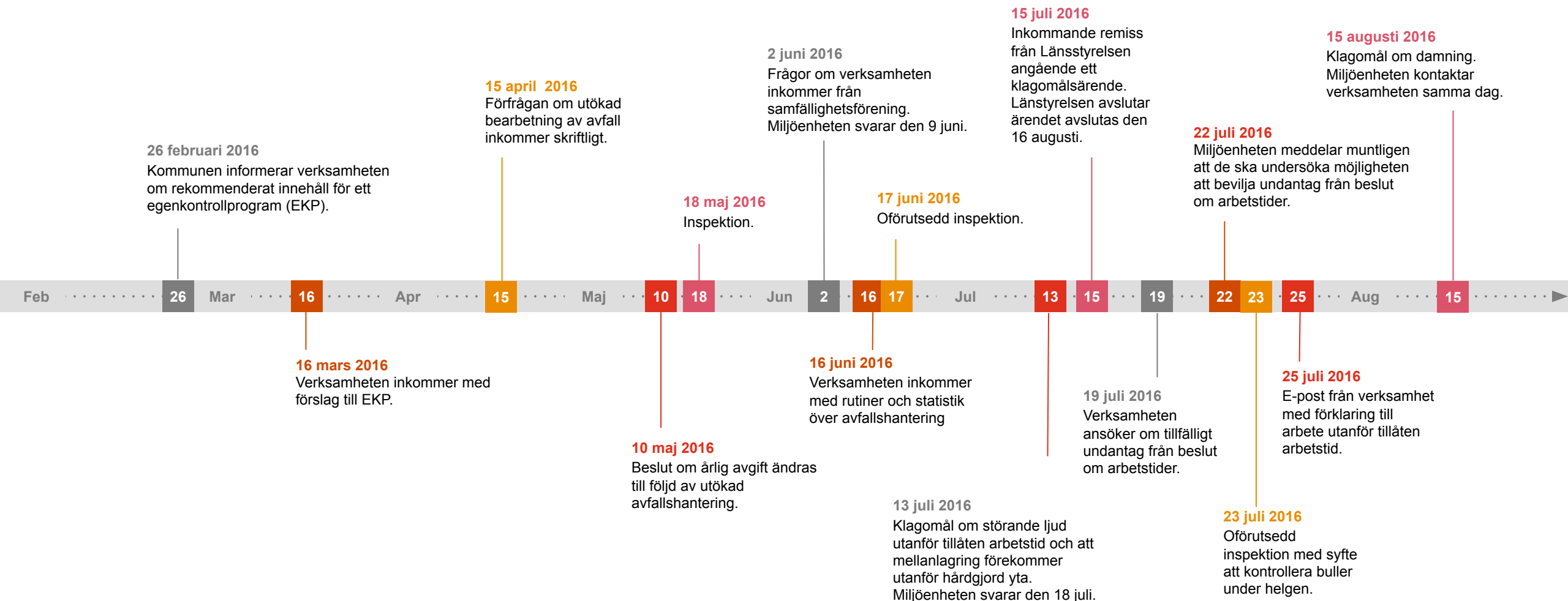
Handläggaren svarar den klagande och beskriver vad handläggaren har för avsikt att föreslå verksamhetsutövaren för åtgärd för att minska bullernivån. Utifrån vad som framgår av den erhållna dokumentationen som PwC tagit del av accepterar verksamhetsutövaren det åtgärdsförslag som handläggaren föreslår. Handläggaren försöker kontakta klagande för att återkoppla vad handläggaren och verksamhetsutövaren kommit överens om men misslyckas att få tag i den klagande.

Det framgår inte om handläggaren har överlämnat dokumentation kring ärendet till verksamhetsutövaren. Själva åtgärden förefaller handläggaren och verksamhetsutövaren kommit överens om muntligen. Det framgår inte av anteckningarna i ärendesystemet om handläggaren varit ute på plats eller följt upp huruvida anpassningen faktiskt gjort någon skillnad.

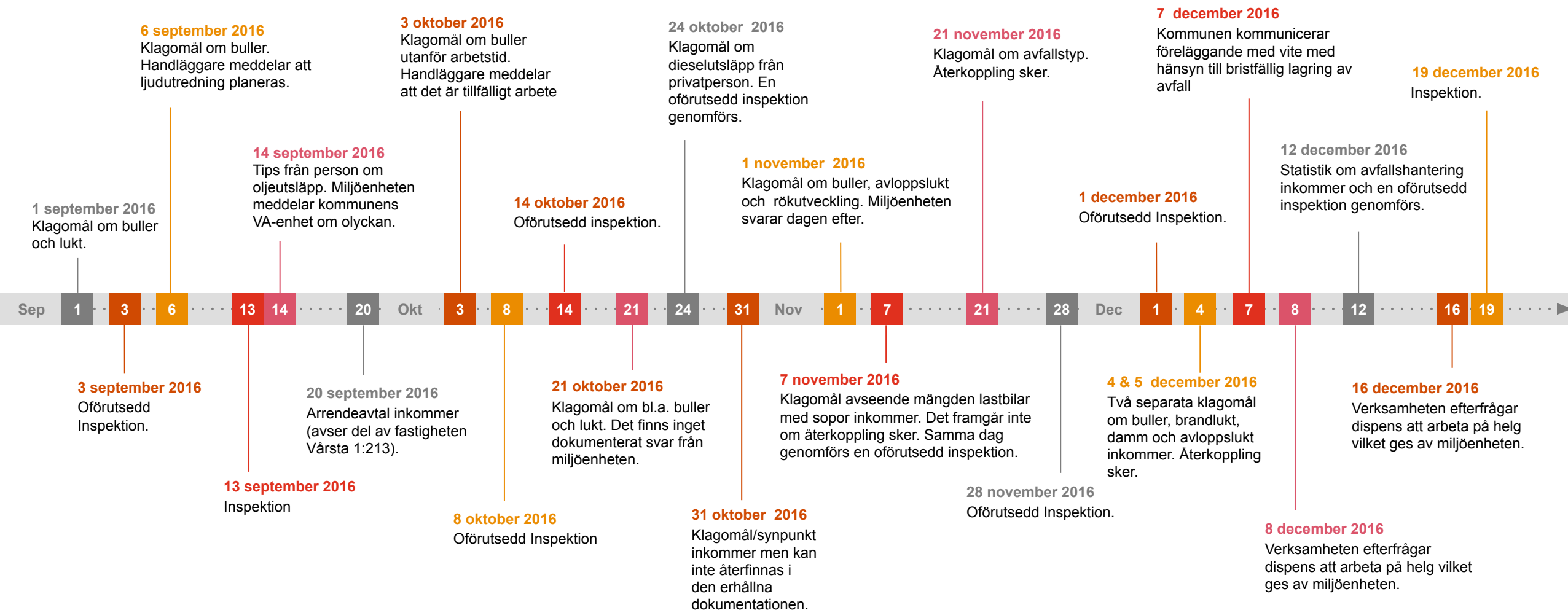
2.2

Händelseutveckling
och hantering år
2016

2.2 Tidslinje år 2016 januari - augusti



2.2 Tidslinje år 2016 september - december



2.2 Övergripande redovisning av händelser år 2016 (1/5)

Klagomål

PwC:s kommentar:

Anteckningarna i ärendesystemet beskriver i vissa fall klagomål mer grundligt och i vissa fall mer kortfattat. Således kan följande beskrivning av klagomålshanteringen avvika från miljöenhetens agerande i viss mån.

Under år 2016 inkommer minst tretton separata klagomål till miljöenheten gällande verksamhetsutövarens verksamhet. Fem av klagomålen gäller buller och störande ljud efter arbetstid, tre gäller lukt, buller och damning (inte efter arbetstid), två gäller oljeutsläpp och resterande gäller generella klagomål på sophantering. Det framgår endast hur miljöenheten besvarade klagomålen i fem av fallen. Ett klagomål går inte att hitta i den erhållna dokumentationen.

Miljöenheten agerar genom att i två av ärendena kontakta verksamheten och i tre av ärendena genomförs någon typ av inspektion. I två ärenden hänvisar miljöenheten till att inspektioner genomförs regelbundet. I de fall som miljöenheten agerat i framgår det inte huruvida de klagande fått återkoppling. Det framgår inte heller att något av ärendena avslutats.

PwC:s kommentar:

Utifrån granskningen av den erhållna dokumentationen noterar PwC att klagomål dokumenteras i kommunens ärendesystem. Dokumentationen är i vissa fall utförlig och det går att utläsa vad ärendet berör. I många fall är dokumentationen kortfattad vilket innebär att det är svårt att utläsa vad ärendet berör och spårbarheten blir låg.

PwC noterar att det skiljer sig mycket mellan hur klagomålen hanteras av handläggare. PwC noterar att de flesta av inkomna klagomål inte följs upp vilket skulle kunna innebära att klagande inte får svar i sitt ärende. Inte i något av dessa klagomålsärenden framgår det av dokumentationen i ärendesystemet huruvida ärendet har avslutats.

Förvaltningslagen föreskriver att enskild ska få information, upplysningar och vägledning samt få svar på sin fråga så snabbt som möjligt. I ett fåtal fall framgår det att klagomålet lett till tillsyn men om någon uppföljning eller återkoppling om tillsynen till den klagande har skett framgår inte av ärendesystemet.

2.2 Övergripande redovisning av händelser år 2016 (2/5)

Tillsyn

Under år 2016 genomförs åtminstone tolv inspektioner. I samband med två av dessa upprättas inspektionsrapport som skickas till verksamhetsutövaren. I resterande fall dokumenteras tillsynen genom anteckningar i ärendesystemet.

PwC:s kommentar:

Tillsyn ska dokumenteras och dokumentationen ska verksamhetsutövaren få ta del av. På miljöenheten dokumenterar handläggarna den övervägande delen av tillsyn i ärendesystemet och det framgår inte av ärendesystemet huruvida verksamhetsutövaren får ta del av den dokumentationen. Den dokumentation från tillsyn som dokumenteras i ärendesystemet är i vissa fall tydlig med att beskriva vad som faktiskt hänt vid tillsynen och i vissa fall är den kortfattad. Det innebär att spårbarheten av tillsyn varierar. Gällande huruvida tillsynen har lett till någon åtgärd, huruvida dokumentationen i ärendesystemet delgetts verksamhetsutövaren framgår inte eller om ärendet är avslutat eller ska följas upp.

De gånger inspektionsrapporter upprättas är när handläggaren ställer krav på verksamhetsutövaren att åtgärda brister. Vissa av dessa krav att åtgärda brister följs upp med ytterligare tillsyn men inte alla. Inspektionsrapporterna får verksamhetsutövaren ta del av. PwC har i vissa fall haft svårt för att utläsa huruvida verksamhetsutövaren åtgärdar de brister som tas upp i inspektionsrapporterna och som miljöenheten ställer krav på ska åtgärdas. I vissa fall framgår det att verksamhetsutövaren har åtgärdat vissa brister men inte samtliga och i vissa ärenden framgår det att uppföljning sker till dess bristerna är åtgärdade.

Egenkontrollprogram

Den 26 februari följer miljöenheten upp det krav som ställdes i föreläggandet gällande egenkontroll och som skulle ha effektuerats under föregående år. Handläggaren kommunicerar vad egenkontrollen ska innehålla.

Den 16 mars inkommer verksamhetsutövaren med ett förslag till egenkontroll.

PwC:s kommentar:

Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön är ansvarig för att fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Den som bedriver sådan verksamhet ansvarar för att lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det. En tillsynsmyndighets uppgift är att både bedriva tillsyn på ett sådant sätt att verksamhetsutövaren får stöd i att genomföra egenkontrollen och att kontrollera att verksamhetsutövaren följer den och övriga bestämmelser.

Utifrån den erhållna dokumentationen så begär handläggaren in egenkontrollen cirka ett halvår efter beslut om föreläggande vunnit laga kraft i vilket det framgår att verksamhetsutövaren ska presentera sin egenkontroll. Handläggare och verksamhetsutövare verkar kommunicera innehållet med varandra och verksamhetsutövaren inkommer kort därefter med förslag till egenkontroll.

2.2 Övergripande redovisning av händelser år 2016 (3/5)

Ändrad verksamhet

Under år 2016 inkommer verksamheten till miljöenheten angående ändring av verksamheten vid fem tillfällen.

Den 15 april inkommer verksamheten med en skriftlig anmälan om att utöka mekanisk bearbetning av avfall från 5 000 ton till 10 000 ton. Den 11 maj beslutar miljö- och hälsoskyddsnämnden (**delegation § 187**) om förhöjd avgift för verksamheten till följd av dess utökade avfallshantering. Delegationsbeslutet kvitteras av verksamheten den 13 maj och kvittensen inkommer till kommunen den 17 maj.

PwC:s kommentar:

Precis som när verksamhetsutövaren ska anmäla en verksamhet inför att verksamhetsutövaren ska påbörja en verksamhet så ska ändring av pågående verksamhet anmälas till miljöenheten på samma sätt i det fall ändringen kan komma att påverka människors hälsa eller miljön. Det framgår inte av ärendesystemet att verksamhetsutövarens ansökan om ändrad verksamhet som inkommit har följts upp med ett delegationsbeslut. Det som framgår är att tillsynsavgiften för verksamhetsutövaren höjs vilket skulle kunna betyda att verksamhetsutövaren har inlämnat anmälan om den ändrade verksamheten och att de fått den beviljad.

Den 19 juli inkommer verksamheten med ansökan om tillfälligt undantag från beslut om arbetstider. Extra verksamhet önskas bedrivas på lördagar kl. 09-18 från 27 juli till 30 september 2016. Angiven orsak är förberedelse av material för borttransport. Ansökan kompletteras 1 augusti 2016 med uppgifter om vilken typ av arbete som avses utföras (krossning, siktning och balning). Den 27 augusti och den 3 september genomförs inspektion inom intilliggande bostadsområde.

Dessa båda datum är lördagar. Det framgår inte att verksamhetsutövaren redan då fått tillstånd att utöka arbetstiderna till helger. Vid besöken upplever inte handläggaren att verksamhetsbullen hörs och konstaterar att enbart en grävmaskin arbetar inom verksamhetsutövarens område den 27 augusti och den 3 september upplever handläggaren att verksamhetsbullen hörs men att bedömningen är att *”riktlinjerna för industribuller förmodligen kan innehållas”*.

PwC:s kommentar:

Det framgår inte huruvida handläggaren lämnar ett godkännande. Det är också oklart huruvida verksamhetsutövaren fått tillstånd till helgarbete när handläggaren kontrollerar ljudnivåerna i samband med att verksamhetsutövarens ansökan inkommer till miljöenheten. PwC kan konstatera att handläggaren kontrollerar ljudnivåerna under helgtid vilket torde innebära att verksamhetsutövaren fått tillstånd till helgarbete men PwC har inte kunnat återfinna att verksamhetsutövaren fått tillstånd till helgarbete när denna kontroll genomfördes.

2.2 Övergripande redovisning av händelser år 2016 (4/5)

En ansökan om ändrad verksamhet ska hanteras på samma sätt som en anmälan när en verksamhetsutövaren påbörjar ny verksamhet om den ändrade verksamheten kan påverka människors hälsa och miljön. PwC noterar utifrån granskning av den erhållna dokumentationen att handläggaren i det här fallet har kontrollerat ljudnivåerna på plats och konstaterat att verksamhetsljudet inte överstiger riktlinjerna för industribuller.

Föreläggande

Den 7 december meddelas verksamhetsutövaren om att miljö- och hälsoskyddsnämnden överväger att förelägga verksamhetsutövaren med vite med anledning av bristfällig lagring av avfall på fastigheten Vårsta 1:109. Handläggare har uppmärksammat att avfall förvaras utanför den hårdgjorda ytan, något som inte är förenligt med miljö- och hälsoskyddsnämndens försiktighetsmått för verksamheten. Verksamheten har tidigare angett att detta avfall ska vara avlägsnat senast 1 december 2016, något som enligt nämndens uppfattning inte skett. Verksamheten har möjlighet att lämna synpunkter senast 20 december 2016.

I ett telefonsamtal angående ovanstående berättar verksamhetsutövaren om planerade åtgärder i form av fysiska barriärer (L-block) kring den hårdgjorda plattan för att förhindra spridning, samt att personal på plats har informerats om att allt avfall ska förekomma på plattan.

I samband med inspektionen den 19 december görs bedömningen att föreläggande med vite uteblir.

PwC:s kommentar: Det framkommer inte varför nämnden enbart överväger och inte beslutar om föreläggande att vidta åtgärd. Det framgår emellertid att handläggare utför tillsyn den 12 december för att kontrollera om verksamhetsutövaren vidtagit de åtgärder nämnden har för avsikt att förelägga verksamhetsutövaren att vidta. Vid tillsynen framgår det att så inte har skett men att verksamhetsutövaren inkommer med bilder senare under samma dag som ska ha visat att de nu hade vidtagit de åtgärder som nämnden tänkt förelägga dem att vidta.

Tillsyn utförs den 19 december där handläggaren enligt anteckningar i ärendesystemet konstaterar att avfallet numera är placerat inom den hårdgjorda ytan men att städning av slänter behöver utföras. Om dokumentation från dessa två tillfällen när handläggaren utfört tillsyn har delgivits verksamhetsutövaren framgår inte av anteckningarna i ärendesystemet.

2.2 Övergripande redovisning av händelser år 2016 (5/5)

Dispens om helgarbete

Den 8 december 2016 efterfrågar verksamheten (via telefon) tillåtelse att arbeta på lördagen den 10 december kl. 09-16 i syfte att genomföra åtgärder relaterade till föreläggandet. Den 9 december gör handläggaren följande anteckning i ärendesystemet "Verksamheten har fått dispens att jobba lördagen 10 december mellan kl. 09-16 för att placera ut L-block runt sorteringsplattan. Syfte är att förhindra att avfall hamnar på slänterna.". Det framgår inte hur verksamheten meddelas om detta.

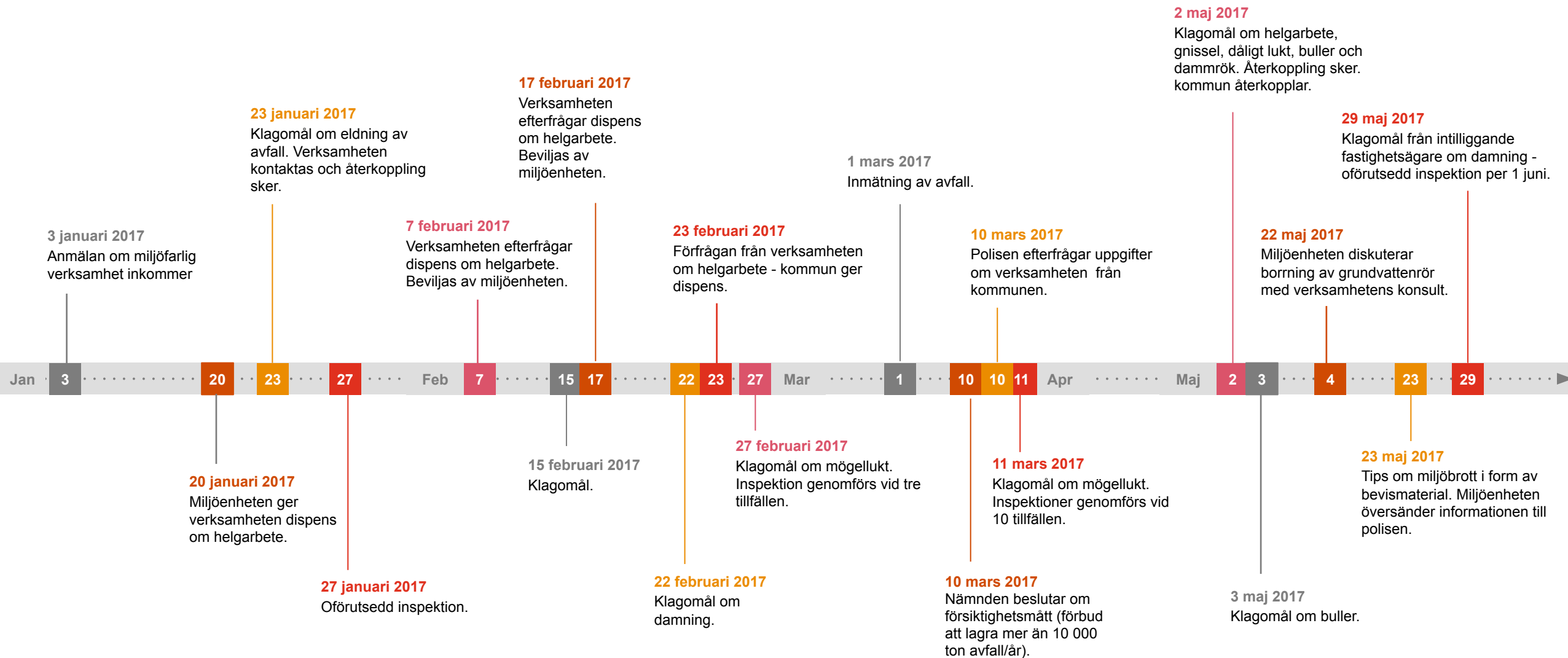
Den 16 december 2016 efterfrågar verksamheten (via telefon) tillåtelse att arbeta på lördagen den 17 december. I anteckningarna framgår det att verksamheten får dispens för detta i syfte att få bort avfall från slänterna. Det framgår inte hur verksamheten meddelas om detta.

PwC:s kommentar: När verksamhetsutövaren ansökt om ändrade arbetstider vilket innebär en ändring av anmälan ska sådan anmälan om ändring hanteras som en ny anmälan om det kan påverka människors hälsa och miljön.

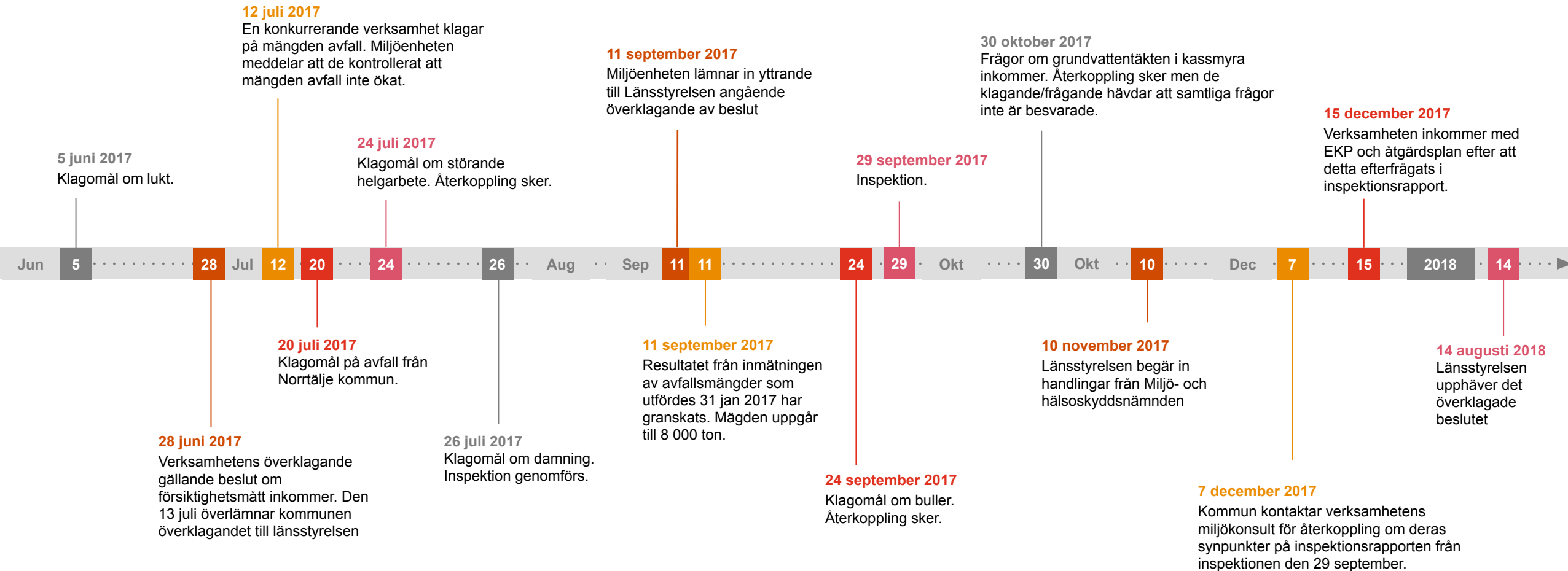
2.3

Händelseutveckling
och hantering år
2017

2.3 Tidslinje år 2017 januari - maj



2.3 Tidslinje år 2017 juni - december



2.3 Övergripande redovisning av händelser år 2017 (1/4)

Klagomål

PwC:s kommentar: Utifrån den erhållna dokumentationen framgår det att anteckningar har skapats i ärendesystemet när klagomål eller frågor inkommit, handläggare har återberättat vad som diskuterats i mailkontakt/telefonkontakt med antingen klagande eller verksamhetsutövaren. Anteckningarna i ärendesystemet är i vissa fall kortfattade. Notera därför att följande beskrivning av klagomålshantering kan avvika från miljöenhetens agerande i viss mån.

Under år 2017 inkommer minst tolv separata klagomål till miljöenheten gällande Resurs-Recyclings anläggning i Kassmyra. Ett av dessa klagomål har dock fjorton avsändare. Tre av klagomålen gäller buller och störande ljud utanför arbetstid, tre gäller damning, tre gäller lukt och ett gäller eldning av avfall. Klagomålet med flera avsändare gäller flertalet frågor gällande missnöje med kommunens hantering av miljötillsyn generellt och innehåller flertalet frågor.

Gällande ett av klagomålen framgår det inte om miljöenheten alls besvarade den klagande. Gällande ett annat klagomål framgår det att miljöenheten svarat den klagande, men mailsvaret går inte att återfinnas i den erhållna dokumentationen.

Miljöenheten utför inspektioner till följd av fyra av klagomålen. Ett av dessa klagomål följs upp med fjorton inspektioner. I två fall hänvisar miljöenheten till att inspektioner genomförs regelbundet. Det framgår inte om två av dessa fall fått någon återkoppling efter att inspektionen genomförts.

Generellt är det svårt att avgöra vilka ärende som är avslutade eller inte. Endast ett ärende blir avslutat så som lagstiftningen och miljöenhetens styrdokument stadgar.

PwC:s kommentar:

PwC har kunnat följa flertal inkomna klagomål och frågor från enskilda och utifrån det kunnat konstatera att många klagomål och frågor besvaras. PwC noterar att klagomål eller fråga besvaras relativt nära i tid när klagomålet eller frågan inkommer till miljöenheten.

Det framgår emellertid inte i många fall huruvida klagomålen följs upp med tillsyn eller att verksamhetsutövaren åläggs någon åtgärd grundat på klagomålen. Det framkommer i ett fåtal fall att handläggaren kontaktar verksamhetsutövaren kopplat till ett specifikt klagomål eller fråga men inte i samtliga ärenden.

Ett specifikt klagomål rör mögellukt från en enskild. Detta klagomål följs upp med fjorton inspektioner på plats av handläggare för att utreda huruvida det föreligger mögellukt, och om det gör det, hur påtaglig doften i så fall är. Efter varje inspektion noterar handläggaren vad handläggaren uppfattat på plats vid besöken. Handläggaren upplever inte vid något av inspektionerna att det luktar mögel. I slutet på april beslutar handläggaren att avsluta ärendet då det inte vid någon inspektion har förekommit mögellukt. Handläggaren meddelar klagande att ärendet är avslutat genom att tillställa klagande ett överklagbart delegationsbeslut.

2.3 Övergripande redovisning av händelser år 2017 (2/4)

Tillsyn

Under år 2017 genomför miljöinspektion minst nitton inspektioner. Två infaller på samma dag och 14 av dessa rör samma klagomål (2017-343). Enbart vid den ena inspektionen upprättas inspektionsrapport som skickas vidare till verksamhetsutövaren. I resterande fall görs anteckningar i ärendesystemet.

PwC:s kommentar:

Den mesta tillsynen dokumenteras i ärendesystemet. Utifrån anteckningarna i ärendesystem noterar PwC att dokumentationen inte delges verksamhetsutövaren. Vad gäller den inspektionsrapport som upprättas noterar PwC att dokumentationen delges verksamhetsutövaren. Inspektionsrapporten till skillnad från anteckningarna i ärendesystemet är mer detaljerad och det är i inspektionsrapporten som handläggaren dokumenterar brister som uppdagas och som ska åtgärdas och datum för när åtgärderna senast ska vara vidtagna. Det framgår inte huruvida uppföljning sker gällande de åtgärder som verksamhetsutövaren ska vidta förrän i början på december. Vissa åtgärder vidtas inom angiven tid medan vissa åtgärder inte vidtas förrän under år 2018.

2.3 Övergripande redovisning av händelser år 2017 (3/4)

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar om förbud

Den 3 januari inkommer verksamheten med en "anmälan om balning och lagring av balat material". Avsikten med anmälan är att möjliggöra balning och mellanlagring av sorterat avfall innehållande endast icke farligt avfall bestående av papper, trä och plast. Enligt anmälan kommer maximal lagring av balar vara 9000 ton.

10 mars 2017 tas beslut på delegation (Delegationsbeslut § 136) att förbjuda verksamheten att lagra mer än 10 000 ton avfall/år. Miljöenheten lät genomföra en inmätning 31 januari 2017, där avfallsmängderna uppskattades motsvara 88 000 ton (senare korrigerad till 8 000 ton). Nämnden gör bedömningen att den anmälda verksamheten med lagring av balar inte kan accepteras som en separat verksamhet utan måste räknas samman med den befintliga verksamheten. Därmed skulle en utökning av den sammanlagda avfallsmängden med 10 000 ton medföra att verksamheten blir tillståndspliktig i enlighet med 9 kap. 6 § miljöbalken.

Den 28 juni 2017 överklagar verksamheten beslutet (inom föreskriven tid).

Den 13 juli 2017 överlämnar kommunen överklagan till Länsstyrelsen.

Den 10 november 2017 begär Länsstyrelsen in handlingar från Miljö- och hälsoskyddsnämnden. Miljöenheten översänder sex beslut till Länsstyrelsen den 27 december 2017.

Den 14 augusti 2018 upphäver Länsstyrelsen det överklagade beslutet och återförvisar ärendet till nämnden för erforderlig handläggning. Länsstyrelsens tolkning är att anmälan avser en utökning av den tidigare anmälda verksamheten samt avser en lagring som vid något tillfälle inte kommer att överstiga 9 000 ton. Länsstyrelsen noterar att nämnden i det överklagade beslutet förbjudit bolaget att lagra mer än 10 000 avfall per år, vilket "torde vara en avsevärt mindre mängd avfall än den mängd som medför tillståndsplikt enligt 29 kap. 48 § 2 MPF. Någon motivering för detta återfinns inte i beslutet". Länsstyrelsen konstaterar att nämnden inte uppgett någon orsak till varför de i beslutet valt att förbjuda verksamheten i stället för att förelägga den. Något som de i egenskap av tillsynsmyndighet har möjlighet att göra.

PwC:s kommentarer:

Delegationsbeslut togs den 10 mars 2017 i vilket verksamhetsutövaren förbjuds att lagra mer än 10 000 ton avfall per år. Anledning till förbudet är att den anmälda verksamheten inte kan accepteras som en separat verksamhet då den utgör, både geografiskt och miljömässigt, en integrerad del av pågående verksamhet. En utökning av lagringen med angiven mängdvolym skulle innebära att verksamheten blir tillståndspliktig. Beslutet överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsen upphäver det överklagade beslutet. I länsstyrelsens motivering framgår det att de anser att tillsynsmyndigheten (miljö - och hälsoskyddsnämnden) haft möjlighet att, istället för att förbjuda en verksamhet, förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd till densamma. Mot bakgrund av det finner länsstyrelsen att det överklagade beslutet ska upphävas i den del det avser förbudet att lagra mer än 10 000 ton avfall per år och att ärendet ska återförvisas till nämnden för erforderlig handläggning.

PwC kan inte utläsa huruvida ärendet hanteras på nytt i nämnden.

2.3 Övergripande redovisning av händelser år 2017 (4/4)

Dispens om helgarbete

Den 20 januari antecknar miljöenheten i ärendesystemet att verksamheten ges dispens för att arbeta lördagen 21 januari kl. 09-17. Typ av arbete som får utföras är balning, krossning/krossning av avfall samt transporter till och från verksamheten. Orsaken som anges är att verksamheten levererar material till värmeverk.

Den 7 februari ringer verksamhetsutövaren och frågar om de får arbeta lördag och söndag kl. 9-17 (PwC tolkar det som 11-12 februari). Syftet är att bala material och eventuellt transportera avfall till värmeverk. Miljöenheten ger dispens om arbete enbart på lördagen (PwC tolkar det 11 februari) kl. 9-17. Den 8 februari antecknar miljöenheten att dispens för arbete lördag 11 februari kl. 11-17 ges.

Den 17 februari 2017 ringer verksamhetsutövaren och frågar om de får "ha viss verksamhet igång" nästföljande dag (18 februari är en lördag). Syftet är att leverera avfall till värmeverk. Miljöenheten ger dispens att arbeta den 18 februari mellan kl. 09-17 eftersom att det inte inkommit klagomål under föregående helg.

Den 23 februari 2017 efterfrågar verksamhetsutövaren (via e-post) ett godkännande om arbete på anläggningen på lördagar kl. 9-17 från 25 februari 2017 till 1 mars 2017. Syftet är att hinna bearbeta stora mängder avfall för borttransport före mars månadsslut.

Den 2 mars ges dispens för arbete under lördagen den 4 mars mellan kl 9-17.

PwC:s kommentar:

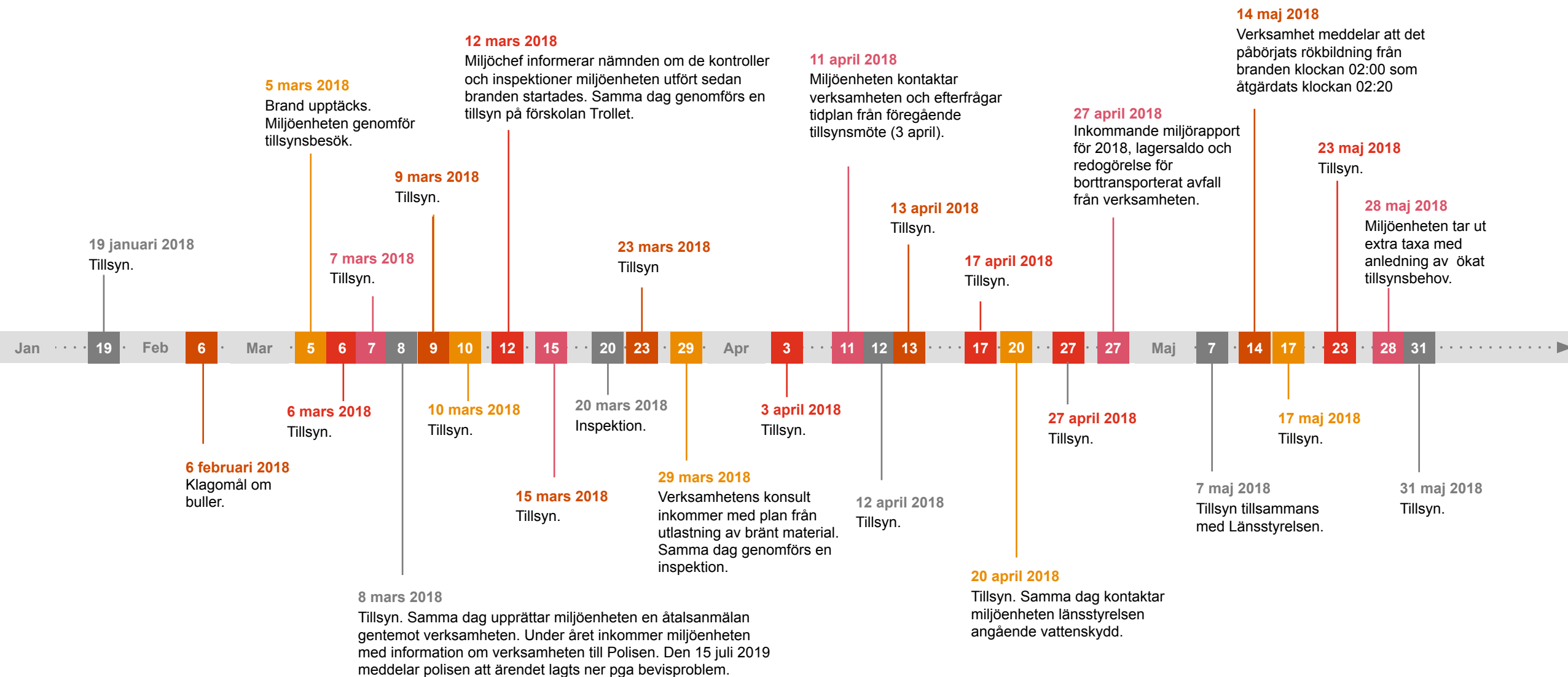
Försiktighetsmått ställs kopplat till den anmälan som en verksamhetsutövare lämnar in om vilken verksamhet verksamhetsutövaren har för avsikt att bedriva. Om en ändring av försiktighetsmått innebär att människors hälsa eller miljön kan påverkas ska en ändringsanmälan behandlas på samma sätt som anmälan av ny verksamhet. För den verksamhetsanmälan som verksamhetsutövaren lämnade in år 2015 förelade miljöenheten verksamhetsutövaren att vidta ett antal försiktighetsmått. Ett av dessa vara att *"Verksamhet får bedrivas vardagar mellan kl. 06.00-18.00. Bullrande verksamheter och tunga transporter får förekomma vardagar mellan kl. 07.00 -18.00."*

Under år 2017 medger handläggare dispens för verksamhetsutövaren att arbeta på helger fem gånger. Verksamhetsutövaren har i de flesta fall ringt handläggaren och anmält muntligen att de vill ändra sin verksamhet och i några fall skriftligen via epost. Dock framgår det inte huruvida handläggaren vid något av dessa tillfällen begärt underlag för att utreda konsekvenserna av sådan ändring och handläggaren har heller inte ställt några försiktighetskrav för dessa ändringar av verksamheten.

2.4

Händelseutveckling
och hantering år
2018

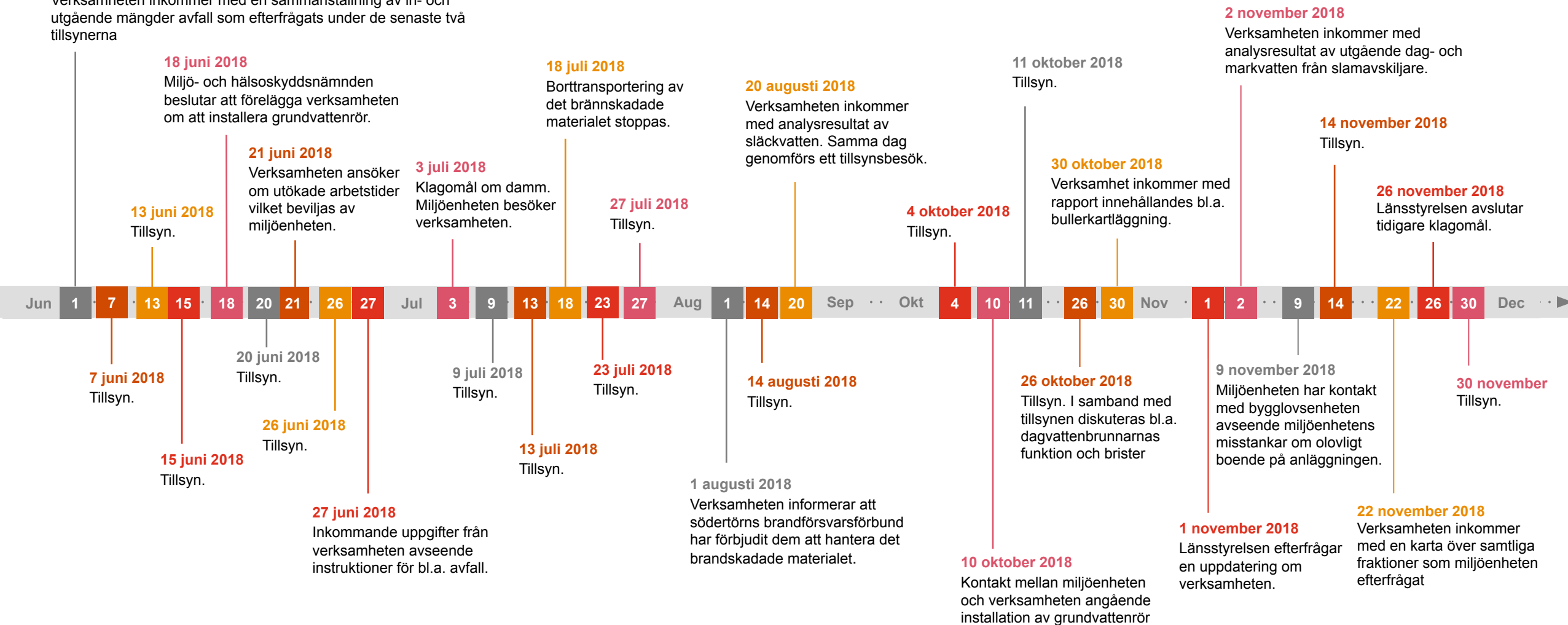
2.4 Tidslinje år 2018 januari - maj*



2.4 Tidslinje år 2018 juni - december

1 juni 2018

Verksamheten inkommer med en sammanställning av in- och utgående mängder avfall som efterfrågats under de senaste två tillsynerna



2.4 Övergripande redovisning av händelser år 2018 (1/5)

Brand

03:00 den 5 mars upptäcks en brand på fastigheten Vårsta 1:213. Den 14 maj meddelar verksamhetsutövaren ny brandutveckling.

Klagomål

Under 2018 inkommer cirka sextio separata klagomål till miljöenheten gällande Resurs-Recyclings anläggning i Kassmyra. Klagomålen handlar nästan uteslutande om röklukt, dimma och buller kopplat till branden på anläggningen i Kassmyra, släckningsarbetet och efterföljande arbete. Med tanke på det stora antalet inspektioner under året går det inte att koppla enskilda inspektioner till klagomål.

Som svar på flertalet klagomål ber miljöenheten den klagande att fylla i blanketten *BK1176 Hälskoskyddsklagomål*. De som skickat in blanketten får återkoppling om att klagomålet lämnas utan åtgärd samt information hur man överklagar beslutet.

PwC:s kommentar:

Det är svårt att följa hanteringen av klagomålen eftersom datum för när klagomål diarieförs i flera fall skiljer sig från datumet som klagomålet inkom till miljöenheten. Flertalet klagomål "klump-registreras" dessutom vilket gör det för svårt för PwC som utomstående granskare att säkerställa om ett klagomål blivit besvarade eller inte.

Av de klagomål som inkommer under 2018 är många av klagomålen kopplade till brandlukt och den oro som upplevs när avfall brinner. Det utbryter brand två gånger på det område inom vilket verksamhetsutövaren bedriver sin verksamhet, den 5 mars och den 14 maj. Utifrån granskning av den erhållna dokumentationen noterar PwC att handläggarna har under den period kopplat till branden som uppstod den 5 mars svarat i klagomålsärendena till klagande i direkt anslutning när klagomålen inkommit till miljöenheten. Dock vad gäller de klagomålsärenden kopplat till branden som utbröt den 14 maj verkar svar från handläggaren till den klagande ske med en kortare tidsförskjutning, det vill säga mellan tre till fyra veckor.

Övriga klagomål som inkommit under år 2018 har berört buller och arbeten på helger. Svar till klaganden har skett i många fall och registrerats i ärendesystemet. I ett antal klagomålsärenden som gällt lukt har det skett en omfattande utredning av handläggaren, det vill säga att handläggare återkommande har besökt den klagande för att utreda huruvida det finns störande lukt eller inte. I dessa ärenden har handläggaren även återkopplat resultatet av utredningen och även meddelat den klagande att ärendet är avslutat. I tre ärenden har handläggarna avskrivit klagomålsärendena och upprättat delegationsbeslut kring detta.

Tillsyn

Under 2018 genomför miljöinspektion minst fyrtio inspektioner kopplat till miljöskyddstillsynen, trettio inspektioner kopplat till inkomna klagomål om branden där uppgifter från klagande kontrolleras och en kopplat till åtalsanmälan mot verksamheten. Under året upprättas sju inspektionsrapporter som skickas till verksamhetsutövaren.

2.4 Övergripande redovisning av händelser år 2018 (2/5)

PwC:s kommentar:

Av de inspektionsrapporter som upprättats under 2018 har det framgått tydligt vad handläggaren och verksamhetsutövaren har gått igenom vid tillsynen, eventuella åtgärdskrav som handläggaren ställer på verksamhetsutövaren utifrån upptäckta brister vid tillsynen och när bristerna ska vara avhjälpna. Vid ett flertal tillfällen har handläggaren före tillsyn föreslagit en dagordning för verksamhetsutövaren. Upprättad inspektionsrapport har vid varje tillsyn skickats till verksamhetsutövaren. PwC noterar att handläggarna under år 2018 upprättat inspektionsrapporter efter utförd tillsyn vid sju tillfällen.

PwC noterar att handläggarna har valt att benämna dokumentering av tillsyn på fler sätt än enbart som inspektionsrapport. Om det föreligger någon skillnad mellan dessa rapporter så har inte PwC kunnat utläsa det av den erhållna dokumentationen. PwC noterar att handläggare inte följer upp åtgärdskrav som är ställda i inspektionsrapporter i samtliga fall. Den dokumentation som återfinns i ärendesystemet, och inte i inspektionsrapport är i många fall kortfattad och översiktlig vilket gör det svårt att förstå vad tillsynen innefattade och resulterade i.

Vid det första tillfället när brand uppstår, det vill säga den 5 mars, agerar handläggarna med återkommande och tät tillsyn under hela mars månad samt att verksamhetsutövaren återrapporterade situationen på plats kontinuerligt under hela mars månad till miljöenheten. Tillsyn vid det andra brandtillfället, det vill säga den 14 maj, följs inte upp med samma omfattande tillsyn och inte heller återrapportering av verksamhetsutövaren till miljöenheten. Vad det beror på framgår inte av den erhållna dokumentationen. Tillsyn som grundar sig på branden eller på klagomål på grund av branden har dokumenterats både genom inspektionsrapporter och genom dokumentation i ärendesystemet på ett ändamålsenligt sätt.

Åtalsanmälan

Den 8 mars kontaktar miljöenheten polismyndigheten via telefon som upprättar en åtalsanmälan med stöd av 26 kap 2 § MB. I anmälan framgår att handläggaren angett att "Företaget Resurs-Recycling i Stockholm AB har varit oaktsam i sin hantering av byggavfall. Byggavfallet har självantänt och orsakat rök och en obehaglig lukt i området."

PwC noterar att miljöenheten grundar sin åtalsanmälan på 29 kap 1 § punkt 1 och 2 MB där det sammanfattningsvis framgår att den som med uppsåt eller av oaktsamhet orsakar förorening i mark, vatten eller luft som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter och som inte har ringa betydelse ska dömas för miljöbrott. Den 15 juni 2019 meddelar åklagaren att ärendet läggs ner på grund av problem med bevis.

PwC:s kommentar:

Det framgår inte att miljöenheten kontaktar polismyndigheten på nytt när ny brand uppstår i maj. Verksamhetsutövaren tar kontakt med handläggaren i samband med rökutveckling den 17 maj. Handläggaren utför tillsyn och upprättar i samband med tillsynen en inspektionsrapport. I inspektionsrapporten ställs ett antal åtgärdskrav på verksamhetsutövaren utifrån de brister som upptäckts vid tillsynen. Detta följs upp av ytterligare tillsyn.

2.4 Övergripande redovisning av händelser år 2018 (3/5)

Miljö- och hälsoskyddsämnden delges information (§ 20)

Den 12 mars delges Miljö- och hälsoskyddsämnden om de kontroller och inspektioner som miljöenheten utfört varje sedan branden startades den 5 mars.

PwC:s kommentar:

Utifrån den erhållna dokumentationen noterar PwC att det inkommer många klagomål när branden startar den 5 mars kopplat till branden och rökutvecklingen. Klagomålen fortsätter inkomma under tiden som verksamhetsutövaren hanterar efterarbetet av branden och borttransport av sådant material som brunnit. Handläggarna har själva hanterat branden och efterarbetet av branden med tillsyn näst intill dagligen under en viss period. Miljö- och hälsoskyddsämnden informeras särskilt vid ett nämndsammanträde om ärendehantering gällande branden.

Beslut om föreläggande att installera grundvattenrör (§ 350)

Den 18 juni beslutar Miljö- och hälsoskyddsämnden att förelägga verksamheten om att genomföra geohydrologisk undersökning. Undersökningen ska göras inför installation av grundvattenrör. Föreläggandet innefattar även installation av grundvattenrör.

Den 20 juni meddelar verksamheten att installationen ska ske under vecka 35.

Den 10 oktober skriver Miljöenheten till verksamheten angående att de saknar återkoppling gällande grundvattenutredningen och installation av grundvattenrör. Verksamhetens konsult svarar samma dag att varken den geohydrologisk undersökning eller installationerna av grundvattenrör är genomförda pga. diverse problem som uppstått.

I inspektionsrapporten från tillsynen den 18 oktober kräver miljöenheten att verksamheten senast den 26 oktober redogör för vad som har gjorts i enlighet med föreläggandet (delegationsbeslut § 350) om att utföra geohydrologisk utredning samt installation av grundvattenrör. Verksamhetens konsult svarar den 29 oktober på kravet och förklarar att ett grundvattenrör installerades i början av oktober men att detta vid kontroll var torrt vilket gjorde ett test omöjligt.

Det förefaller inte ske ytterligare diskussioner om detta under år 2018. Se kapitel "Händelseutveckling och hantering 2019" för fortsättning.

PwC:s kommentar:

Det är verksamhetsutövarens ansvar att följa vad som framgår av ett föreläggande. Föreläggandet har följts upp av handläggaren för att säkerställa att åtgärderna vidtas så som föreläggandet anger. Det framkommer under 2019 att prov av vatten tas vid flertal tillfällen under 2019 vilket innebär att verksamhetsutövaren, efter viss pådrivning av handläggaren, följt föreläggandet och installerat grundvattenrör.

2.4 Övergripande redovisning av händelser år 2018 (4/5)

Dispens om helgarbete

Den 21 juni ansöker verksamheten om att få dispens för verksamhet under lördagar veckorna 25-30 mellan klockan 08:00-18 :00 samt söndagar veckorna 25 och 28 mellan klockan 09:00-18:00.

Den 27 juni gör miljöenheten bedömningen att verksamhet vid angivna tillfällen kan beviljas.

Den 28 juni ansöker verksamheten om att ändra datumet på dispensen från söndagen v.25 till söndagen v.26 då de inte hunnit arbeta pga väntan på godkännande från miljöenheten. Miljöenheten gör bedömningen att verksamhet vid angivna tillfällen kan beviljas.

PwC:s kommentar:

Handläggaren medger dispens skriftligen. Det framgår inte huruvida ansökan om dispens hanteras på samma sätt som en anmälan om ny verksamhet. En ändring av verksamhet som kan komma att innebära att den nya alternativt den utökade verksamheten påverkar människors hälsa eller miljön ska hanteras som anmälan av ny verksamhet. Det framgår inte hur handläggaren har hanterat verksamhetsutövarens önskemål om dispens.

Dagvattenhantering

Under år 2018 har handläggare och verksamhetsutövaren hanterat frågan hur verksamhetsutövaren förhindrar att vatten från den hårdgjorda ytan, inom vilken visst avfall lagras, når grundvattnet utan att först ha filtrerats. Handläggarna har återkommande under året tagit upp detta vid tillsyn där de återkommande har krävt att verksamhetsutövaren ska presentera en karta var anlagda brunnar är placerade. Vid tillsyn har verksamhetsutövaren också fått kritik för uteblivna prover på dagvattnet.

Två klagomål har inkommit till miljöenheten under år 2018 relaterat till just dagvattenhanteringen. I det första förklarar klagande sin oro att verksamhetsutövaren inte inkommer med dagvattenprover. Handläggaren förklarar att den troliga förklaringen till att den ansvarige handläggaren inte har forcerat ett krav gentemot verksamhetsutövaren att lämna dagvattenprov kan bero på handläggaren gjort bedömningen att materialet på platsen väldigt effektivt suger upp det vatten som materialet kommer i kontakt med och att det därför i princip inte bildas något dagvatten. Det andra klagomålet gäller också uteblivna vattenprover. Handläggaren svarar att då verksamheten inte på frivillig basis utfört dagvattenprov har miljöenheten bedömt det som oskäligt att kräva sådant dagvattenprov då materialet på den hårdgjorda ytan effektivt suger åt sig regnvatten vilket innebär att väldigt lite dagvatten når brunnarna.

I mötesanteckningar från tillsyn den 19 januari 2018 meddelar verksamhetsutövarens konsult att flera brunnar är täckta av avfallet och således blir det svårt att byta filtret. Verksamhetsutövarens bedömer att avfallet suger upp de regnvatten som kommer och därför blir det ingen vattenföring från brunnarna under avfallet. Som det är nu byts filterna kvartalsvis.

2.4 Övergripande redovisning av händelser år 2018 (5/5)

Vid tillsyn i april konstaterar handläggaren att bolaget fortfarande på grund av branden i mars kyle materialet med hjälp av vattendimma från vattenkanoner. Avrinning sker och överskottsvatten samlas upp vid den vall som verksamhetsutövaren byggt för att vattnet inte slutligen ska rinna vidare ut i grundvattnet.

Efter tillsyn den 26 oktober skriver verksamhetsutövarens konsult i mail till miljöenheten att inom hårdgjord yta, inom vilken sorteringsytan ligger, har man placerat 9 stycken gallerbrunnar med sandfång för att avleda dagvatten från den hårdgjorda ytan. Från nämnda brunnar ska dagvattnet rinna vidare till en cirka 10 meter djup stenkista och infiltreras vidare ner till grundvattnet. På grund av avfallets beskaffenhet sätts nämnda brunnar igen och i stort sett all nederbörd sugas upp i avfallet, det vill säga systemet var från början dömt att inte fungera. Ingen åtgärd krävs.

Efter tillsyn den 30 november meddelar verksamhetsutövarens konsult i ett brev att dagvattenbrunn och slamavskiljare återigen var täckta med vatten och/eller avfall. Bolaget kommer att åtgärda detta under lördagen (1 december). Konsulten kommer att genomföra provtagning av dagvatten under vecka 49. Handläggaren svarar konsulten att miljöenheten gått igenom samtliga punkter. Handläggaren ställer ytterligare följdfrågor till konsulten men inget som rör dagvattenbrunnarna.

Den 11 december inkommer verksamheten med en egenkontroll i vilken de beskriver hur många brunnar de har installerat, vilket vattenfilter de valt samt drift - och skötselrutiner.

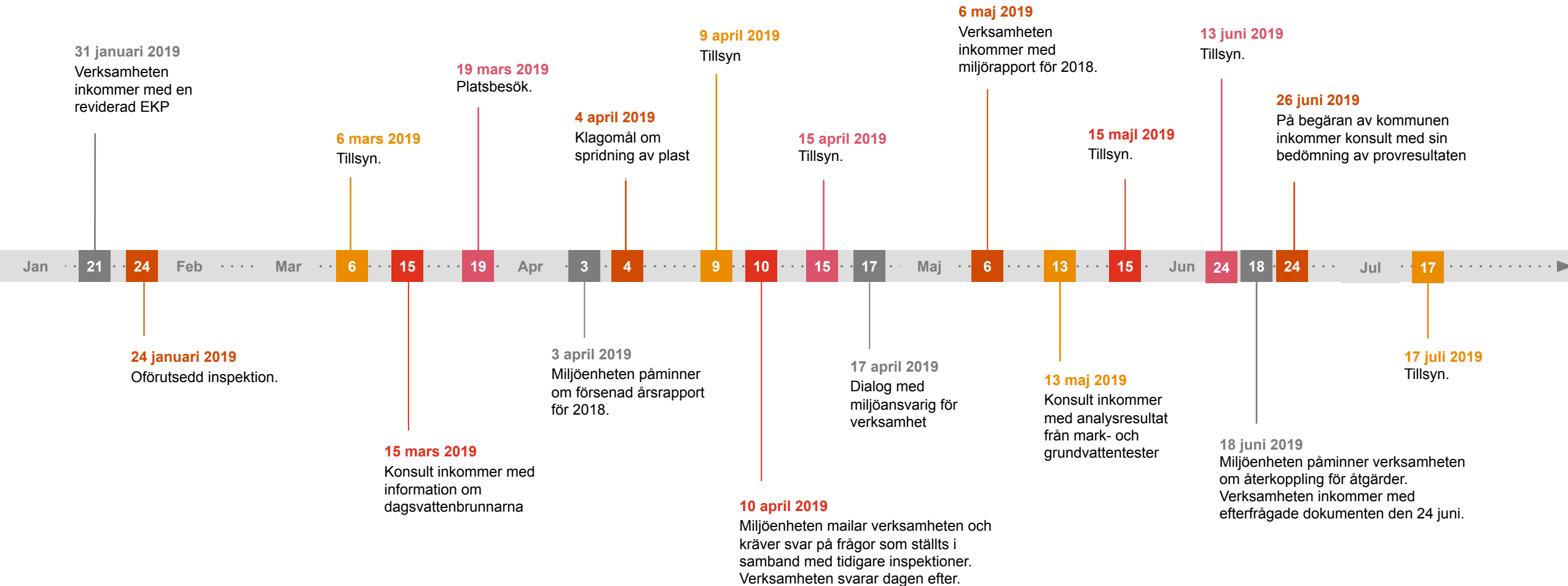
PwC:s kommentar:

Det framgår inte hur handläggaren ställer sig till det beskedet de fått från verksamhetsutövarens konsult att systemet för dagvattenbrunnarna inte fungerar och att det inte ska åtgärdas eller det beskedet som enbart belyser bristerna med dagvattenbrunnarna. PwC noterar, utifrån den erhållna dokumentationen som PwC fått ta del av och utifrån de svar som handläggarna lämnat till klagande att handläggarna inte ser några större risker på grund av avfallets beskaffenhet och de små riskerna med att regn på avfallet skulle resultera i vatten som går vidare ut i grundvattnet. Därutöver presenterar verksamhetsutövaren en egenkontroll för vilken PwC inte kunnat se att handläggarna haft några synpunkter på.

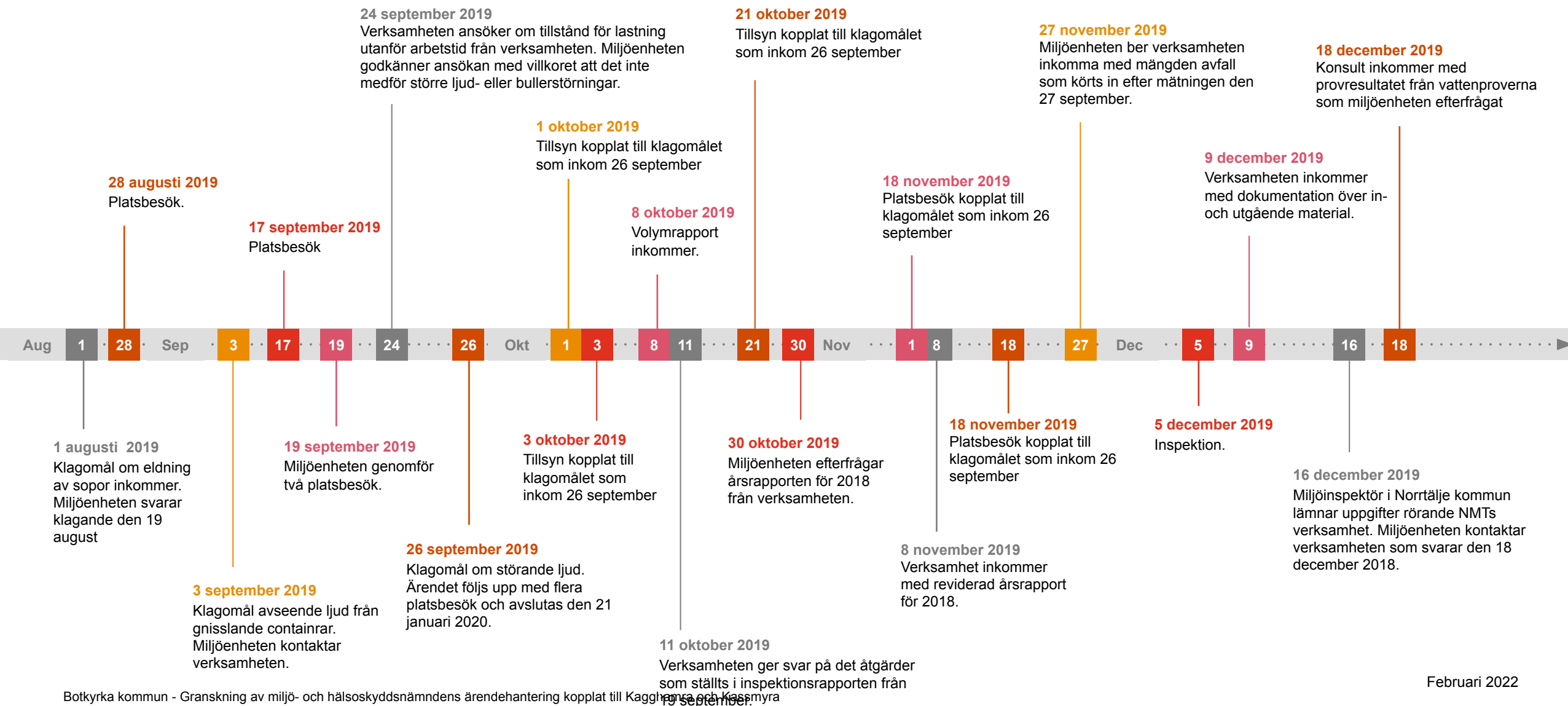
2.5

Händelseutveckling
och hantering år
2019

2.5 Tidslinje år 2019 januari - juli



2.5 Tidslinje år 2019 augusti - december



2.5 Övergripande redovisning av händelser år 2019 (1/3)

Klagomål

Under år 2019 inkommer cirka fem separata klagomål till miljöenheten gällande Resurs-Recyclings anläggning i Kassmyra.

Ett klagomål inkommer till medborgarcenter som vidarebefordrar det till Samhällsbyggnadsförvaltningen. Det finns dock ingen dokumentation som visar att den klagande fick något svar.

Ett klagomål finns inte dokumenterat i ärendesystemet, men har blivit behandlat av miljöenheten som kontaktar verksamhetsutövaren och svarar klagande.

Två klagomål inkommer i form av en felanmälan. Båda klagande får svar av miljöenheten.

Ett klagomål inkommer i form av blanketten Anmälan om hälsoskyddsklagomål och gäller störande ljud och verksamhet. Miljöenheten följer upp klagomålet genom att genomföra fem tillsynsbesök för att kontrollera ljudnivån vid platsen. Beslut tas om att lämna klagomål utan åtgärd vilket den klagande får ta del av. Efter ytterligare kontakt med den klagande upprepas information om hur man överklagar beslutet. Det finns ingen information om att beslutet överklagades.

PwC:s kommentar

PwC noterar handläggarnas hantering av klagomålsärenden som att handläggarna i de flesta fall följer upp med tillsyn för det specifika klagomålet och att handläggaren återkopplar till den klagande. I många fall lämnar även handläggaren beslut om avslutande av ärendet utan att åtgärd vidtas med möjlighet för den klagande att överklaga delegationsbeslutet.

Tillsyn

Under år 2019 genomför miljöinspektion minst sjutton inspektioner. I samband med fyra av dessa upprättas inspektionsrapporter som skickas till verksamhetsutövaren. I resterande fall görs anteckningar i ärendesystemet.

PwC:s kommentar:

Upprättade inspektionsrapporter innefattar genomgång av verksamheten och upptäckta brister vid tillsynen som verksamhetsutövaren ska åtgärda inom en viss tid. Många av åtgärderna följs upp och vid flertal tillfällen framkommer det att verksamhetsutövaren inte åtgärdat samtliga åtgärdskrav. Hur uppföljningen hanteras därefter är oklart i flertal fall. PwC noterar att det är svårt att följa tillsynsärendet hela vägen.

Övrig tillsyn har dokumenterats genom anteckningar i ärendesystemet. I vissa fall har tillsyn enbart dokumenterats med bilder. Ett mindre antal tillsynstillfällen har PwC, av de dokument de tagit del av, inte kunnat utläsa om det upprättats någon dokumentation alls.

2.5 Övergripande redovisning av händelser år 2019 (2/3)

Provtagning och analysvar

Provtagning av mark- och grundvatten

Den 13 maj inkommer analysresultat från provtagning av mark- och grundvatten på anläggningen i Kassmyra. Samtliga resultat indikerade låga resthalter av metaller och oljeindex (under detektionsgränsen för parametern).

Den 18 december inkommer verksamheten med nya provresultatet från vattenprover. Miljöenheten noterar att resultatet visade på högre analysvärden jämfört med värdena för de prover som togs i våras, framför allt när det gäller provet som är märkt NMT-GV och ber därför verksamheten kommentera detta. Verksamhetsutövaren kontrollerar provsvaren och meddelar att det uppstått problem med själva provtagningen. Ny provtagning genomförs i januari 2020 och då ska värdena återigen ha angett normala nivåer enligt verksamhetsutövarens konsult.

PwC:s kommentar:

Miljöenheten har mottagit klagomål som har gällt just påverkan av dagvattnet på grund av verksamhetsutövarens verksamhet. Handläggare har vid flertal tillfällen efterfrågat kartläggning av de brunnar som ska vara anlagda inom den hårdgjorda yta som verksamhetsutövaren lagrar visst avfall. Som PwC förstått har handläggaren även efterfrågat prover på dagvattnet men på grund av olika anledningar inte fått ta del av några provresultat förrän i slutet av år 2018. I slutet av år 2018 får miljöenheten ta del av verksamhetsutövarens egenkontroll i vilken verksamhetsutövaren beskriver brunnarna, deras placering och hur de ska skötas.

Under år 2019 utfördes provtagningar som påvisar att det finns låga resthalter av metaller och oljeindex. Ett av proverna visar högre värden och då följer handläggaren upp provresultatet och det resulterar i att ytterligare prov tas som istället visar liknande värden som de i början på år 2019.

Brandskadat material

Under första halvåret av år 2019 återkommer miljöenheten vid flertal tillfällen och ställer krav på att verksamhetsutövaren ska redovisa hur de ska ta hand om det brandskadade materialet. Miljöenheten vill även ta del av de prover som verksamhetsutövaren meddelat att verksamhetsutövaren ska ta. I maj meddelar verksamhetsutövaren att det brandskadade materialet ska vara borttransporterat. I slutet av juni får miljöenheten ta del av provresultaten. När miljöenheten fått ta del av provsvaren väljer miljöenheten att informera om vilka riktvärden en verksamhetsutövare har att förhålla sig i det fall avfall ska användas för anläggningsändamål.

Verksamhetsutövaren svarar att verksamhetsutövaren är väl medveten om vad som gäller och menar att i det fall att det brandskadade materialet överstiger riktvärdena kommer materialet enbart användas för anläggningsändamål hos anläggningar/mottagningsplatser som har ett beslut eller ett tillstånd om att få ta emot sådant material. I inspektionsprotokoll i december efterfrågar handläggare redogörelse av hur verksamhetsutövaren ska ta hand om det brandskadade materialet och ställer krav på att sådan redovisning ska överlämnas till handläggare senast i slutet på december. Sådan redovisning lämnas först 24 mars 2020.

PwC:s kommentar:

Utifrån den erhållna dokumentationen avseende hantering av brandskadat material har uppföljning av brandskadat material pågått under år 2019 och fortsatt under första kvartalet år 2020. PwC noterar att uppföljningen från handläggarens sida har varit regelbunden med tät återkoppling till verksamhetsutövaren under det första halvåret. Det andra halvåret har varit svårare att följa och året slutar med att miljöenheten fortfarande inte fått ta del av redovisningen och får det först i mars 2020.

2.5 Övergripande redovisning av händelser år 2019 (3/3)

Försenad årsrapport

Den 3 april påminner miljöenheten verksamheten om att årsrapporten för 2018 skulle vara inne senast 31 mars 2019. Handläggare har därefter kontinuerligt påmint verksamhetsutövaren både i mail och i inspektionsrapporter vid tillsyn. Den 8 november inkommer slutligen verksamhetsutövaren med reviderad årsrapport för år 2018.

PwC: kommentar:

Ett av de försiktighetsmått som ställdes när verksamhetsutövaren anmälde sin verksamhet var att årsrapport ska skickas till miljöenheten senast den 31 mars efterföljande år. Rapporten ska redogöra för hur egenkontrollen har bedrivits under året. Det är verksamhetsutövarens ansvar att följa vad som framgår av ett föreläggande.

PwC noterar att miljöenheten återkommande har tagit upp och påmint verksamhetsutövaren om att inkomma med årsrapporten. PwC har kunnat följa ärendet under året genom dokumenterade mail och inspektionsrapporter och kan därför konstatera att miljöenheten har följt upp och ställt krav på verksamhetsutövaren att vidta rättelse. Miljöenheten har inte gått från att ställa krav i inspektionsrapport till att förelägga verksamhetsutövaren att lämna in årsrapporten.

Inkommande tips från Norrtälje kommun

Den 16 december inkommer en miljöinspektör i Norrtälje kommun med ett tips om att det har lagts upp avfall/material på en fastighet inom ett känsligt område i Norrtälje. Materialet ska enligt uppgift ha kommit från NMT:s verksamhet i Kassmyra (Resurs-Recycling). Bilder som miljöenheten tar del av visar att material som skulle ha transporterats från Kassmyra till värmeverken istället lagts upp i detta område. Enligt Norrtälje kommun började man lägga upp materialet redan år 2016

Den 18 december vidarebefordrar miljöenheten detta till verksamhetens konsult. Samma dag svarar konsulten på mailet och bekräftar att materialet innehåller för mycket rester av annat avfall men att det inträffat före konsultens uppdrag startade. Vidare skriver konsulten att det har genomförts en omfattande undersökning av fastigheten och att det nu skall vara åtgärdat. Konsulten skriver även att Norrtälje kommun har meddelat konsulten om att massorna får vara kvar och att allt är under kontroll.

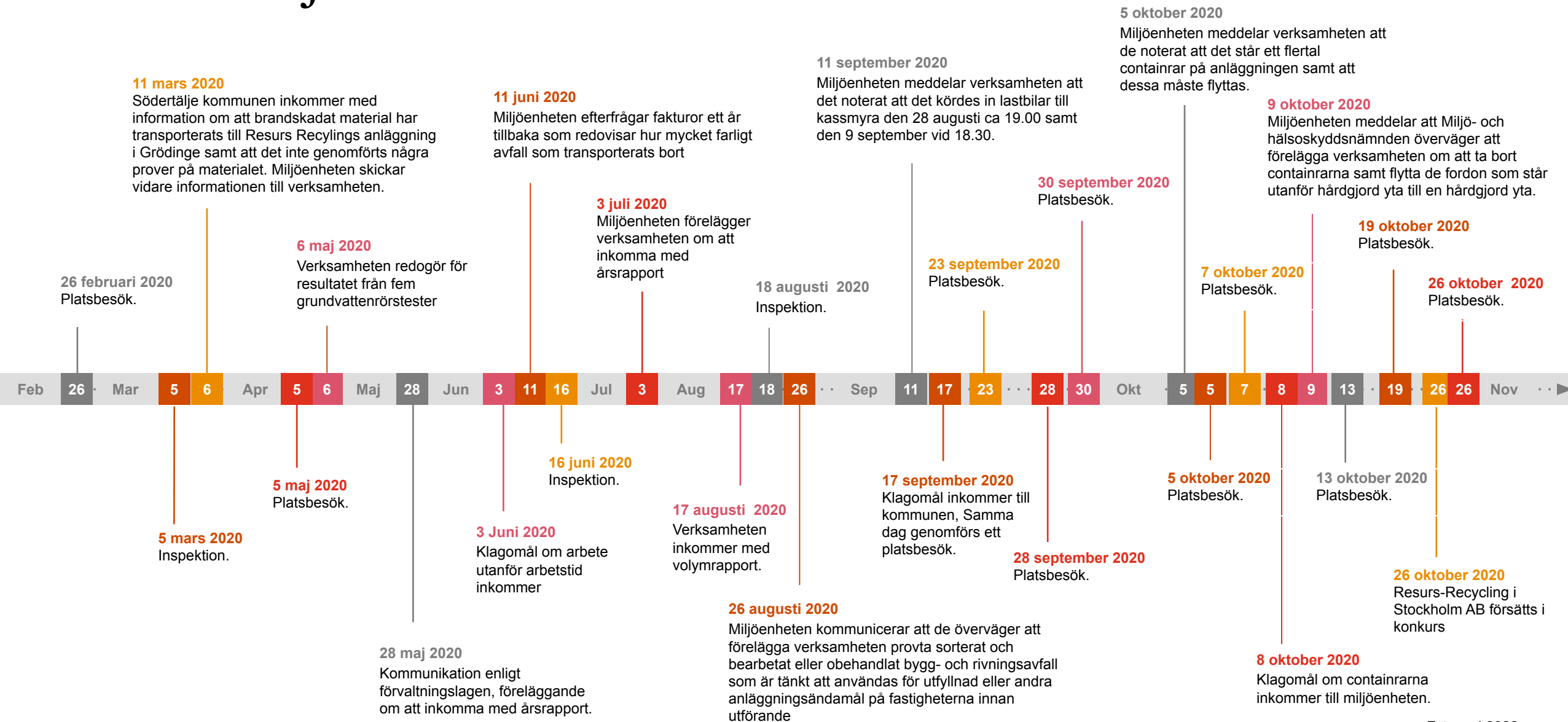
PwC:s kommentar:

Av den erhållna dokumentationen framgår det inte om eller hur miljöenheten har hanterat den information som de erhållit från Norrtälje kommun.

2.6

Händelseutveckling
och hantering år
2020

2.6 Tidslinje år 2020



2.6 Övergripande redovisning av händelser år 2020 (1/2)

Klagomål

Tre klagomål inkommer under år 2020 avseende nedskräpning och störande ljud. I två av ärendena som rör nedskräpning och farhåga om dumpning svarar handläggare att de mottagit klagomålen och att verksamheten ingår i deras tillsyn. I det tredje ärendet som avser bland annat störande ljud svarar handläggaren skriftligen på de frågor som klagande har lämnat till miljöenheten.

PwC:s kommentar:

Handläggare har återkopplat till de klagande. Det framgår inte huruvida klagomålen lett till särskild tillsyn eller någon annan uppföljning eller huruvida ärendena är avslutade.

Inkommande tips från Södertälje kommun

Den 11 mars inkommer Södertälje kommun med information om att det har brunnit i en bilskrot i Södertälje och att det översta marklagret där de pressade bilarna varit placerade har schaktats ut och körts av NMT till Resurs Recycling i Grödinge. Inga prover togs på materialet men bedömdes av transportörens mottagningsbekräftelse vara metallblandat grus. Miljöenheten svarar på mailet och tackar för informationen.

PwC:s kommentar: Det framgår inte om miljöenheten har tagit ärendet vidare.

Föreläggande om att inkomma med årsrapport

Den 28 maj meddelas verksamhetsutövaren om att Miljö- och hälsoskyddsnämnden överväger att förelägga Resurs-Recycling om att inkomma med en årsrapport senast 19 juni 2020. Bakgrunden är att verksamheten inte inkommer med årsrapporten som enligt villkor 16 i delegationsbeslut § 330 ska skickas till miljöenheten senast 31 mars.

Den 2 juli meddelas verksamheten att de kommer föreläggas om att inkomma med årsrapporten senast 18 augusti.

Den 3 juli förelägger (2020-424) miljö- och hälsoskyddsnämnden verksamheten i enlighet med ovan beskrivna kommunikation.

Den 17 augusti inkommer verksamheten med årsrapporten (inom tidsramen för föreläggandet)

PwC: kommentar:

Ett av de försiktighetsmått som ställdes i föreläggandet när verksamhetsutövaren anmälde sin verksamhet var att årsrapport ska skickas till miljöenheten senast den 31 mars efterföljande år. Rapporten ska redogöra för hur egenkontrollen har bedrivits under året. PwC noterar att miljöenheten återkommande har tagit upp och påmint verksamhetsutövaren om att inkomma med årsrapporten. PwC har kunnat följa ärendet under året genom dokumenterade mail och inspektionsrapporter och kan därför konstatera att miljöenheten har följt upp och ställt krav på verksamhetsutövaren att vidta rättelse.

2.6 Övergripande redovisning av händelser år 2020 (2/2)

Föreläggande om provtagningar och intagsstopp

Den 26 augusti meddelas verksamhetsutövaren om att Miljö- och hälsoskyddsnämnden överväger att:

1. Förelägga verksamheten att provta sorterat och bearbetat eller obehandlat bygg- och rivningsavfall som är tänkt att användas för utfyllnad eller andra anläggningsändamål på fastigheterna innan utförande samt redovisa detta för miljöenheten.
2. Förelägga verksamheten om åtgärder om ovanstående punkter inte är åtgärdade vid angivna datum.
3. Förelägga om intagsstopp till både anläggningen i Kassmyra och i Kagghamra om de delar av massorna som miljöenheten bedömer har legat i mer än 3 år inte tagits bort senast den 30 oktober 2020.

Det beslutas aldrig om något föreläggande gällande ovanstående punkter.

Föreläggande om att vidta åtgärder gällande containrar

Den 5 oktober utförde miljöenheten ett platsbesök på verksamhetens anläggning i Kassmyra och noterade då ett flertal containrar utanför verksamhetens område. I ett mail som skickas samma dag frågar miljöenheten verksamhetsutövaren om dessa. Som tidigare nämnt inkommer även ett klagomål angående detta den 8 oktober.

Den 9 oktober meddelas verksamhetsutövaren om att Miljö- och hälsoskyddsnämnden överväger att förelägga Resurs-Recycling om att dels ta bort ovan nämnda containrar och dels att flytta de fordon som står utanför hårdgjord yta till en hårdgjord yta snarast, dock senast 13 november 2020.

Det beslutas aldrig om något föreläggande gällande ovanstående punkter.

PwC:s kommentar

Under år 2020 hanterar handläggarna upptäckta brister i en större omfattning genom att vid flertal tillfällen meddela verksamhetsutövaren att miljö - och hälsoskyddsnämnden överväger att förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder utöver de krav de ställer i inspektionsrapporterna. Endast vid ett tillfälle fullföljer nämnden sitt övervägande och förelägger verksamhetsutövaren att vidta åtgärd. PwC har inte kunnat utläsa huruvida samtliga överväganden om att förelägga verksamhetsutövaren har följts upp av handläggare till dess bristerna blivit åtgärdade eller om verksamhetsutövaren har återkopplat när bristerna blivit åtgärdade.

Konkurs

Den 6 oktober försätts bolaget i konkurs.



Denna rapport har upprättats av PwC (Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB, organisationsnummer 556029-6740) på uppdrag av Botkyrka kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av uppdragsavtal från den 25 maj 2021. PwC ansvarar inte, utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport. Denna rapport har skrivits i det syfte som redovisats i avsnitt 1 och vi accepterar inget ansvar för dess användning till andra ändamål än detta. Vi ansvarar endast mot Uppdragsgivaren för innehållet i denna rapport och tar således inget ansvar för rapporteringen eller dess innehåll gentemot tredje man eller annan.