



Tillsyn över PCB i byggnader

Rapport februari 2014

stockholm.se

Tillsyn över PCB i byggnader
Rapport februari 2014

Dnr: 2014-1503
Utgivare: Miljöförvaltningen
Kontaktperson: Jenny Weimer

Sammanfattning

Miljöförvaltningen redovisar läget vad avser sanering av PCB i byggnader. Ett fåtal fastigheter är, trots meddelade förelägganden, ännu inte inventerade. Den nuvarande saneringstakten är låg vilket innebär att föreskrivna slutdatum för avlägsnande av PCB riskerar att inte nås. Det finns vidare ett mörkertal i fråga om PCB i äldre fastigheter som renoverats/byggt om under perioden 1956-73. Äldre bristfälliga inventeringar liksom dåligt utförda saneringar/omfogningar innebär också att mer PCB än vad som är känt idag kan finnas kvar i byggnadsbeståndet.

Det exakta antalet kvarvarande fastigheter som har 30 juni 2014 som slutdatum för sanering är inte känt. Brev till samtliga fastighetsägare med fogmassor >500 mg PCB/kg har skickats ut i januari 2014 och ett stort antal saneringsanmälningar och dispensansökningar kan förväntas under året.

Innehåll

Sammanfattning	3
Bakgrund	5
Läget i Stockholm	6
Erfarenheter från arbetet	7
Allmänt	7
Återkontaminering	9
Dispens	9
Brott och straff	10
Slutsatser och åtgärder	11

Bakgrund

Användningen av PCB förbjöds år 1973, men ämnet finns fortfarande kvar i miljön på grund av dess långa nedbrytningstid. PCB användes i byggprodukter, bland annat i fogmassor, under åren 1956-1973. PCB har också använts som isolering och kylmedel i kondensatorer, transformatorer och kabel, golvmassor, färg, självkopierande papper med mera.

PCB och liknande ämnen, som dioxiner, är giftiga och långlivade och innebär särskilda risker för både människans hälsa och vår miljö. PCB är därför ett miljö- och hälsoskadligt ämne som bland annat visat sig kunna påverka immunförsvar, fortplantning och cancerutveckling. Människor får främst i sig PCB via maten, i Sverige får vi det största bidraget av PCB via fet fisk från Östersjön. Även mjölkprodukter, kött, ägg samt margarin och oljor bidrar till den PCB vi får i oss genom maten. I miljön har PCB även visat sig vara mycket giftigt för däggdjur och fåglar. Särskilt utsatta är arter som står högt upp i näringskedjor t.ex. sälar och fiskätande fåglar. PCB fanns med, från start, i Stockholmskonventionen om förbjudna långlivade organiska föroreningar. Konventionen, som syftar till att skydda människors hälsa och miljön från långlivade organiska föreningar, omfattar idag 23 ämnen.

Problemet med PCB i byggnader uppmärksammades på allvar i slutet av 1990-talet och ett omfattande arbete har sedan dess bedrivits för att komma till rätta med problemet.

Byggsektorns kretsloppsråd drev under perioden 1998 - 2002 projektet "PCB i byggnader" och gjorde då följande åtagande:

"Byggsektorns Kretsloppsråd har antagit ett handlingsprogram för PCB i byggnader, som syftar till att inventera och sanera byggprodukter som innehåller PCB. Programmet innebär att vi i byggsektorn har åtagit oss att se till att de PCB-haltiga material som innebär stor risk för hälsa och miljö skall vara bortsanerade till 2002/2003. Det är i första hand landets fastighetsägare som har ansvaret för att identifiera och byta ut byggmaterial som kan sprida PCB till omgivningen".

Arbetet bedrevs dock inte i denna takt och år 2007 beslutade regeringen om en förordning (2007:19) om PCB m.m. Förordningen, som trädde ikraft den 1 mars 2007, innehåller bland annat bestämmelser om inventering och sanering av PCB i byggnader och

anläggningar. För fastighetsägare innebär det en skyldighet att, senast 30 juni 2008, ha inventerat byggnader uppförda eller renoverade under åren 1956-1973. Ägaren ska därefter redovisa hur inventeringen gått till och vilka åtgärder man planerar för att skilja ut och omhänderta PCB-produkterna som farligt avfall. Om inventeringen visar att det finns PCB i fog- eller golvmassor ska ägaren avlägsna sådant material inom föreskriven tid på ett miljömässigt godtagbart sätt. Förordningen ändrades den 16 augusti 2010 på så sätt att slutdatumet förlängdes med tre år samtidigt som förutsättningarna för dispens från saneringskravet tydliggjordes.

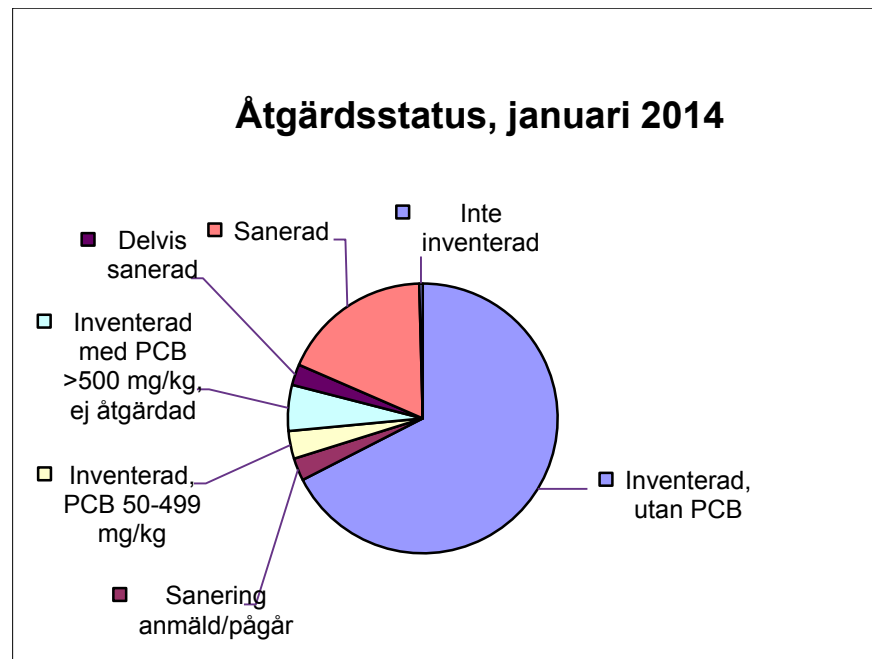
Om PCB-halten i fog- eller golvmassor är >500 mg/kg ska industribyggnader, uppförda eller renoverade åren 1956-1973, saneras senast den 30 juni 2016. Samma tidpunkt gäller för andra byggnader än industribyggnader som är uppförda eller renoverade åren 1970-1973 och för byggnader där fog- och golvmassa använts inomhus. För andra byggnader och anläggningar än industribyggnader, som uppförts eller renoverats åren 1956-1969, ska saneringen vara slutförd den 30 juni 2014. I de fall fogmassor bytts ut efter år 1998, och därefter återkontaminerats så att PCB-halten i den nya fogen överskrider 500 mg/kg, gäller att de ska omhändertas i samband med renovering, ombyggnad eller rivning. Samma regel gäller för fog- eller golvmassor med ett PCB-innehåll mellan 50 och 500 mg/kg.

Läget i Stockholm

I miljöförvaltningens PCB-register finns ca 2600 fastigheter från den aktuella perioden. Cirka 260 fastigheter är aktiva, dvs. antingen inventerade med PCB med ett fastställt sista datum för sanering, delvis sanerade eller sådana fastigheter där inventering ännu inte redovisats till myndigheten.

Under 2009 och 2010 förelade miljöförvaltningen ett stort antal fastighetsägare att inventera sina fastigheter med avseende på PCB-förekomst. Under 2012 har uppmaningar att inventera skickats till ett antal fastighetsägare som tidigare fått ”dispens” från inventeringskravet, t.ex. för att fastigheten fasadrenoverats och den eventuella PCB-fogen därigenom blivit svåråtkomlig. På samma sätt har uppmaningar gått ut till de som äger fastigheter där förvaltningen känner till att de fogats om innan år 1999. I något enstaka fall saknas fortfarande redovisning av inventeringsresultat.

Av de inventerade fastigheterna har cirka 30 % fog- eller golv-massor som innehåller PCB. Omkring 90 % av dessa fastigheter har PCB i en halt som omfattas av det tidsbestämda saneringskravet, dvs. över 500 mg/kg.



Det totala antalet fastigheter som har sanerats eller ska saneras beräknas vara omkring 700 stycken. Enligt de uppgifter som förvaltningen har är 440 av dessa sanerade fram till idag, 66 fastigheter är saneringsanmälda och 61 fastigheter är delvis sanerade.

Av de fastigheter som anges som ”inventerad med PCB >500 mg/kg” har det tidigare uppskattats att 40 % är bostadshus och att huvuddelen är byggda under perioden 1956-1969 vilket betyder att sanering ska vara färdigställd till 30 juni 2014. Samma datum gäller även för övriga byggnader såsom skolor, elstationer, sjukhus etc. Resterande fastigheter är industribyggnader, fastigheter med byggår 1970-1973 eller invändig fog där sanering ska vara genomförd senast i mitten av år 2016.

Erfarenheter från arbetet

Allmänt

Initialt, efter att PCB-förordningen ändrades, ökade aktiviteten inom området påtagligt. Förfrågningar från såväl fastighetsägare som konsulter m.fl. var och är vanliga. Förutom frågor kring fastigheternas status, dvs. om den är inventerad, om PCB påträffats etc., kan det handla om kraven på inventering eller förutsättningarna för

att få dispens från förordningens krav på åtgärd, t ex för fogar som byggts in vid fasadrenovering.

Antalet saneringsanmälningar som kom in under 2013 är 55, vilket är lägre än förväntat med hänsyn till den begränsade tid som återstår till att saneringarna, enligt PCB-förordningens bestämmelser, ska vara färdigställda. Med nuvarande takt kommer PCB:n inte att vara avlägsnad vid föreskrivna tidpunkter. Att takten nu är låg kan möjligen innebära en ”ketchupeffekt”, dvs. att väldigt många saneringsanmälningar kommer in de närmaste åren, alternativt att fastighetsägarna väljer att söka dispens från förordningens krav.

När en anmälan om sanering kommer in granskar förvaltningen anmälan, kvitterar den med ett beslut och i normalfallet inspekteras också arbetet. Fastighetsägaren ska, efter slutförd sanering, lämna en rapport bland annat över omhändertagna mängder PCB varefter ärendet avslutas. Enligt taxan tas en avgift om 13 260 kronor för handläggning av anmälningsärendet.

Allteftersom fastigheter saneras kommer också avgiftsintäkten från branschen att minska, teoretiskt skulle inga avgifter komma in år 2017 om alla fastigheter sanerades i enlighet med förordningens angivna sluttider. Mot bakgrund av meddelade dispenser, saneringskrav även för fogar med PCB-halt i intervallet 50-500 mg/kg och återkontaminering kommer området att kräva arbete – och generera intäkter – även efter år 2016.

Ytterligare skäl till att arbetet kommer att fortsätta bortanför de angivna slutdatumen är förekomsten av fog i äldre fastigheter som byggts om under aktuell tidsperiod. Dessa har inte funnits med i miljöförvaltningens register och har därför heller inte inventerats. Ett exempel från 2013 är att det påträffats PCB-fog i Stockholms slott (som byggdes i början av 1700-talet) men som har renoverats någon gång mellan 1956-1973.

En annan av orsakerna, som redovisats i tidigare rapporter till nämnden, är gamla undermåliga inventeringar som klassat byggnader som PCB-fria, men som vid därefter visar sig innehålla PCB.

Vidare finns det ett antal fastigheter, som fogats om under 80- och 90-talet, där avlägsnandet av den gamla fogen inte varit så noggrant vilket innebär att den nya fogen återkontaminerats och fått PCB-halter som innebär saneringsplikt. Slutligen finns också exempel på att man, medvetet eller omedvetet, lämnat kvar gammal fog vid omfogning eller sanering.

Återkontaminering

Det har visat sig att det är vanligt att fog som har sanerats efter en viss tid blir återkontaminerad. Bland annat Locum har kontrollerat en del av sina sanerade fastigheter och konstaterat detta och SISAB har bedömt att all sanering måste göras om. Samma budskap kommer från konsulter i branschen.

Det omgivande materialet spelar förstås stor roll – i betong etc. vandrar PCB:n sannolikt längre än i t.ex. granit. Olyckligtvis sker återkontaminering tydligen även om saneringen skötts ”by the book” men självfallet finns det också fall där man vid förnyade undersökningar konstaterar att all gammal fog inte tagits bort vilket innebär en större återkontaminering.

Enligt 17 § punkt 3 i PCB-förordningen ska fastighet med fog- eller golvmassor med PCB-halt över 500 mg/kg senast saneras i samband med renovering, ombyggnad eller rivning, om massan har använts för att ersätta en PCB-produkt som har avlägsnats efter utgången av 1998.

Man kan tänka sig att bakgrunden till denna bestämmelse är ett avvägande kring en fogs tekniska livslängd och ekonomisk och miljömässig rimlighet, d.v.s. äldre saneringar – där fogen då har några fler år på nacken – omfattas av förordningens slutdatum 2014 och 2016 medan fog som bytts efter 1998 får sitta kvar till renovering, ombyggnad eller rivning.

I PCB-förordningen är denna fråga inte hanterad utan de undantagsmöjligheter som finns avser endast tidpunkten för sanering – metodfrågor diskuteras överhuvudtaget inte. Självfallet krävs det också en mycket väl genomförd motivering om man ska kunna säga att kraven för hantering av återkontaminerad fog ska skilja sig från dem för ”jungfrulig” fog.

Dispens

17 § i PCB-förordningen anger att tillsynsmyndigheten har möjlighet att ge undantag från tidpunkten för sanering ”om en ombyggnad, renovering eller rivning planeras under de närmast följande åren”. Någon definition av vad ”de närmast följande åren” innebär finns inte utan beslut måste fattas av den lokala tillsynsmyndigheten. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har behandlat ett antal dispensansökningar där dispens medgivits och de närmast följande åren har därigenom fastslagits till fyra år.

Ärendena har avsett såväl ombyggnad som planerad rivning. Då de sökande egentligen velat ha längre uppskov än det som meddelats kan möjligen förnyade ansökningar komma med hänvisning till att slutdatumet nu skjutits fram. Enligt den lydelse som 17 § fick vid ändringen i augusti 2010 kan tillsynsmyndigheten också medge senare avlägsnande om

- massan sitter mycket svåråtkomligt,
- det är nödvändigt för att en samhällsviktig verksamhet inte ska försvåras på ett betydande sätt, eller
- det finns andra särskilda skäl.

Bestämmelsen syftar till att medge att en normal skälighetsbedömning enligt miljöbalken kan genomföras. Miljö- och hälsoskyddsnämnden medgav, i beslut i juni 2011, en dispens med hänvisning till att fogen sitter mycket svåråtkomligt och saneringen därför blir oproportionerligt dyr. Förvaltningen har därefter hanterat ytterligare ett antal ärenden där denna undantagsmöjlighet åberopats, bl.a. fog inne i Fortums värmeverk.

Tillsynsmyndigheten ska i samband med ett dispensbeslut förelägga byggnadens eller anläggningens ägare att avlägsna massan senast vid en viss tidpunkt som myndigheten ska ange i föreläggandet. Myndigheten ska skicka föreläggandet till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsregistret enligt 26 kap. 15 § miljöbalken.

Brott och straff

En sanering ska, enligt PCB-förordningen, anmälas tre veckor innan start. En utebliven anmälan anses vara ett brott mot miljöbalkens 29 kap 4§ pkt 1 l, dvs. otillåten miljöverksamhet genom att man – utan att ha gjort anmälan som krävs enligt föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 8 § – vidtar en åtgärd. Balkens 14 kap. handlar om kemiska produkter och biotekniska organismer och i dess 8 § ges regeringen rätt att meddela föreskrifter om hantering av kemiska produkter och biotekniska organismer. PCB-förordningen är beslutad med stöd av denna bestämmelse. Förvaltningen lämnade under 2012 in fyra åtalsanmälningar i ärenden där ingen anmälan gjorts före påbörjad sanering. I ett av fallen har förundersökningen lagts ner, men i övriga har ännu inga domslut fattats.

En åtalsanmälan lämnades in under 2013, gällande olaglig avfalls-transport vid PCB-sanering. Under 2011 polisanmälades otillåten avfallstransport vid en PCB-sanering. Dom i målet kom under 2013 där bland annat otillåten avfallstransport och otillåten miljöverksamhet ansågs vara begångna brott.

Om en fastighetsägare inte ser till att avlägsna saneringspliktiga golv- och fogmassor till de slutdatum som anges i PCB-förordningen är det förvaltningens uppfattning att detta är ett brott enligt balkens 29 kap 3§ och att man som fastighetsägare skulle kunna dömas för miljöfarlig kemikaliehantering. Bestämmelsen är tillämplig på den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud eller en föreskrift om en skyddsåtgärd, ett produktval eller ett annat försiktighetsmått som regeringen har meddelat med stöd av miljöbalkens 14 kap. Av naturliga skäl finns ännu inga rättsfall i denna del.

Slutsatser och åtgärder

I fastighetsbranschen är försäljningar till andra aktörer, bildande av dotterbolag etc. vanligt vilket innebär mycket administrativt arbete för förvaltningen i form av avgiftsbeslut, felaktig fakturering mm. Då PCB-fastigheter inte är anmälningsskyldiga enligt miljöprövningsförordningen finns heller ingen skyldighet att anmäla ägarbyten. Den fasta årliga tillsynsavgiften täcker dock det arbete som uppstår till följd av ägarbyten etc.

Mörkertalet när det gäller PCB-haltig fog i ombyggda och renoverade fastigheter är fortsatt stort - förvaltningen har som nämnts ovan fått in ett antal saneringsanmälningar avseende byggnader som inte tidigare finns registrerade. Det underlag som förvaltningen jobbat utifrån består av de byggnader som, i fastighetsregistret, har 1956 till 1973 som byggnadsår varför äldre fastigheter som byggts om/renoverats under perioden inte funnits med.

Enligt PCB-förordningens nya lydelse gäller anmälningsskyldighet även för avlägsnande av fog som innehåller 50 - 500 mg/kg. I förvaltningens register finns för närvarande 81 sådana objekt men sannolikt tillkommer många av de fastigheter som fogats om på 1990-talet beroende på att PCB från det omgivande materialet återkontaminerar den nya fogen.

PCB-förordningens bestämmelse om att sanering av fogar som bytts ut efter år 1998 ska ske i samband med ombyggnad/rivning innebär motsatsvis att de fastigheter som fogats om 1998 eller tidigare omfattas av tidsgränserna 2014 och 2016 om fogen, trots tidigare sanering/omfogning, innehåller mer än 500 mg/kg. Även här är förvaltningens uppgifter bristfälliga då endast en handfull objekt är kända. Rimligen finns ett antal fastigheter som fogats om under

perioden 1974-1998 där det finns risk att den nya fogen innehåller PCB. De objekt som förvaltningen känner till har uppmanats att inventera/provta. Erfarenheten hittills är att de förnyade inventeringarna visar förekomst av saneringspliktig fog.

Vid arbetsanhopning förekommer det att företagen tar in underentreprenörer för att klara att färdigställa jobben i tid. Förvaltningen har vid tillsyn träffat på ett flertal sanerare som inte genomgått utbildning. Bristfällig/felaktig marktäckning liksom brister i förvaringen av avfallet påträffas ibland i tillsynen. Även om detta inte är en fråga för förvaltningen har bristande efterlevnad av arbetsmiljöreglerna också noterats. Det kan handla om personlig skyddsutrustning, hantering av skyliftar och liknande. En annan fråga är reglerna om transport av avfallet där tillstånd krävs för att transportera PCB-avfall.

Det/de tillsynsbesök som normalt sker i anmälningsärenden bedöms, bl. a. mot denna bakgrund, även fortsättningsvis vara mycket viktiga.

I januari 2014 skickade miljöförvaltningen brev till omkring 200 fastighetsägare som enligt miljöförvaltningens register har, en eller flera, byggnader där det finns fogmassa med PCB-halt över 500 mg/kg. Brevet innehöll information om PCB, fastighetsägarens ansvar för att avlägsna och omhänderta PCB på rätt sätt samt PCB-förordningens tidsplan för sanering.

Sex dispensansökningar har (2014-02-11) redan hanterats sedan brevet skickades ut och under våren förväntas både saneringsanmälningar samt dispensansökningar komma in. Av tekniska skäl lämpar sig inte sanering (och framförallt återfogning) på vintern, varför det förväntas komma igång när det blir varmare ute.

Förvaltningen bearbetar för närvarande ett utdrag ur det speciella PCB-register (Ecofast) som upprättades år 2000. Hittills har följande framkommit:

- I registret finns 89 fastigheter, med byggår 1956-69, som ska vara klara med sanering 30 juni år 2014
- 36 fastigheter är klassade som industrifastigheter och ska därför vara slutsanerade till 30 juni år 2016
- Sammanlagt 48 andra fastigheter, (hyreshus, specialfastigheter etc.) har byggåret angivet till 1970-73 vilket innebär att även dessa har tid på sig fram till år 2016

- Ett 25-tal fastigheter saknar uppgift om byggår och utreds därför vidare
- Ytterligare ett antal saneringspliktiga byggnader, exempelvis vissa av Fortums elstationer, saknas i Ecofast då de ligger på samma fastighet som en annan station
- I redovisningen ovan ingår även de fastigheter som beviljats dispens för att senarelägga sanering

Förvaltningens inriktning är att förelägga de fastighetsägare som har 30 juni som slutdatum att redovisa tidplan för sanering.

Beroende på saneringstakten (och eventuella dispenser) så är det möjligt att det kommer bli aktuellt för förvaltningen att förelägga fastighetsägare att sanera och även åtalsanmälan kan då bli aktuellt.

Förvaltningens bedömning är sammantaget att tillsynen inom PCB-området kommer att kräva fortsatt stora insatser.