

Förslag till delmål för efterbehandling av förorenade områden för tiden 2005-2010

Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid 27 februari 2004, förlängd till 5 mars 2004

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Naturvårdsverket uppmanas att omarbeta delmål 1 för att uppfylla de nationella miljökvalitetsmålen inom en generation (20 – 25 år) som beslutades av riksdagen 1999.
2. Som svar på remissen i övrigt inlämnas denna promemoria.
3. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson anför följande.

Bakgrund

Naturvårdsverket har genom regeringsbeslut 2002-02-21 fått i uppdrag att ta fram förslag till delmål för efterbehandling och sanering av förorenade områden. I rapporten presenteras två nya delmål utifrån en bedömning att det kommer att ta lång tid (45 år) innan problemen är lösta. För tiden 2005–2010 föreslås följande delmål:

Delmål 1 Åtgärder skall ha genomförts vid så stor andel av de prioriterade förorenade områdena att miljöproblemet i sin helhet i huvudsak lösts inom 45 år. Det innebär att till utgången av 2010 skall 130 prioriterade områden ha åtgärdats av ansvariga eller av samhället. Bland dessa skall samtliga områden som innebär akuta risker vid direktexponering och sådana områden som idag, eller inom en nära framtid, hotar betydelsefulla vattentäkter eller värdefulla naturområden vara utredda och vid behov åtgärdade vid utgången av 2010.

Delmål 2 Åtgärder skall vidtas så att samhället inte behöver ta ansvar för mark och vatten som förorenas i framtiden.

Dessutom lämnas 12 förslag till förändrade och nya styrmedel som skall leda till att efterbehandling i privat regi stimuleras.

Remisser

Inom Stockholms stad har ärendet remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, gatu- och fastighetsnämnden och stadsbyggnadsnämnden för yttrande.

Mina synpunkter

Jag tycker att det är viktigt att vi tar ett samlat grepp för att åtgärda de miljöskulder vi har orsakat fram till idag samt att vi vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att inte lämna över nya miljöskulder till nästkommande generationer.

Delmål 1 är ett förslag med en sänkt ambitionsnivå utifrån de nationella miljökvalitetsmålen som enligt riksdagsbeslutet från 1999 skall uppnås inom en generation, dvs. 20-25 år. Jag anser att vi bör hålla fast vid generationsmålet och inte förlänga tiden enligt Naturvårdsverkets förslag till 45 år.

Delmål 2 anser jag är ett bra förslag för att öka möjligheterna att göra verksamhetsutövare ansvariga för eventuella nya föroreningar och för att förhindra att de uppkommer överhuvudtaget.

Förslagen på styrmedel är bra som incitament för att bättre planera samt för att öka viljan att sanera idag och i framtiden. De skapar också förutsättningar för olika aktörer att undvika att förorenad mark överhuvudtaget uppkommer. Det gäller såväl den privata som offentliga sektorn. Tydligare lagar och förordningar samt ekonomiska incitament är en bra kombination för att komma till rätta med problemet.

Saneringsförsäkringen har, som miljöförvaltningen påpekar i sitt yttrande, inte använts i någon större utsträckning utan den bör ses över och förbättras för att uppfylla sitt syfte. Det är också viktigt att via tillsyn få fram undersökningar m.m. för att ställa verksamhetsutövare ansvariga för saneringskostnader.

Oavsett om den sanerade marken senare används för att bygga bostäder på eller om den ska bli ett grönområde är det viktigt att saneringen blir av. Eftersom efterfrågan på mark i Stockholmsregionen är relativt hög behövs det sanerad mark både för rekreation liksom för att bygga bostäder på. Detta är en av flera grundförutsättningar för att skapa en hållbar tillväxt i Stockholmsregionen. En samlad bedömning bör ske utifrån en strävan att maximera både hälso- och miljönyttan för människor. Det är dessutom svårt att förstå grunden för utredningens uppfattning att större, men inte mindre, tätorter bör svara för finansieringen av sanering vid byggande av bostäder.

För Stockholms stads del, som är en av kommunerna i landet med absolut flest förorenade områden, är det viktigt att prioriteringen samt att det ekonomiska bidraget för att sanera dessa områden blir så rättvist som möjligt utifrån den totala samhällsnyttan. på detta område förbättras hela tiden genom vunna nationella och internationella erfarenheter. Jag anser liksom stadsledningskontoret att tidigare genomförda marksaneringsprojekt bör utvärderas ytterligare med avseende på miljö- och samhällsnytta samt metoder och kostnadseffektivitet. Andra frågor som behöver belysas i det fortsatta arbetet är kostnader och konsekvenser för övriga aktörer än staten samt problemet med att ställa olika konkurrerande samhällsmål mot varandra.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Naturvårdsverket uppmanas att omarbete delmål 1 för att uppfylla de nationella miljökvalitetsmålen inom en generation (20 – 25 år) som beslutades av riksdagen 1999.

2. Som svar på remissen i övrigt inlämnas denna promemoria.
3. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 13 februari 2004

VIVIANN GUNNARSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet *Kristina Axén Olin* (m) enligt följande.

Stockholm har under lång tid tilldelats en förhållandevis liten andel av de statliga anslagen för sanering av förorenad mark. Det finns av den anledningen behov av att undersöka vilka områden i landet som är mest angelägna att satsa på. Mot bakgrund av den stora bostadsbristen i Stockholm och behovet av nya bostäder ter det sig rimligt att en större andel av de statliga anslagen bör gå till huvudstadsregionen.

ÄRENDET

Naturvårdsverket har genom regeringsbeslut 2002-02-21 fått i uppdrag att ta fram förslag till delmål för efterbehandling och sanering av förorenade områden. I rapporten presenteras två nya delmål utifrån en bedömning att det kommer att ta lång tid (45 år) innan problemen är lösta. För tiden 2005–2010 föreslås följande delmål:

Delmål 1 Åtgärder skall ha genomförts vid så stor andel av de prioriterade förorenade områdena att miljöproblemet i sin helhet i huvudsak lösts inom 45 år. Det innebär att till utgången av 2010 skall 130 prioriterade områden ha åtgärdats av ansvariga eller av samhället. Bland dessa skall samtliga områden som innebär akuta risker vid direktexponering och sådana områden som idag, eller inom en nära framtid, hotar betydelsefulla vattentäkter eller värdefulla naturområden vara utredda och vid behov åtgärdade vid utgången av 2010.

Delmål 2 Åtgärder skall vidtas så att samhället inte behöver ta ansvar för mark och vatten som förorenas i framtiden.

Dessutom lämnas 12 förslag till förändrade och nya styrmedel som skall leda till att efterbehandling i privat regi stimuleras.

REMISSER

Inom Stockholms stad har ärendet remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, gatu- och fastighetsnämnden, Stockholm Vatten AB och stadsbyggnadsnämnden för yttrande.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 19 januari 2004 har i huvudsak följande synpunkter.

Stadsledningskontorets förslag

Ärendet är, förutom till stadsledningskontoret, remitterat till miljö- och hälsoskyddsnämnden, gatu- och fastighetsnämnden och stadsbyggnadsnämnden. Ovanstående nämnder besitter specialistkompetens inom området. Stadsledningskontoret finner det därför inte nödvändigt att kommentera detaljer och sakförhållanden i naturvårdsverkets rapport efter underhandskontakter med tjänstemän på ovanstående nämnder.

Stadsledningskontoret anser dock att följande frågeställningar behöver belysas ytterligare innan beslut fattas om delmål för efterbehandling av förorenade områden 2005-2010.

- ? Kostnader och konsekvenser för övriga aktörer än staten är för alla olika handlingsförslag otydliga.
- ? Tidigare genomförda marksaneringsprojekt behöver utvärderas med avseende på miljö- och samhällsnytta.
- ? Tidigare genomförda marksaneringsprojekt behöver utvärderas med avseende på använda metoder och dess kostnadseffektivitet.
- ? Problemet med att ställa olika konkurrerande samhällsmål mot varandra behöver belysas bättre, särskilt med avseende på mål om risker med förorenad mark gentemot samhällsekonomiska mål och mål för bostadsbyggande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslöt den 27 januari 2004 enligt förvaltningens förslag att avstyrka förslag till delmål 1, att tillstyrka förslag till delmål 2 och att i övrigt överlämna tjänsteutlåtandet till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande av den 19 december 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningens synpunkter

Sammanfattning

Naturvårdsverket har haft ett regeringsuppdrag att ta fram förslag till nya delmål för efterbehandling av förorenade områden. I rapporten presenteras två nya delmål utifrån en bedömning att det kommer att ta lång tid, ca 45 år, innan problemen med förorenade områden är lösta. Miljöförvaltningen ifrågasätter hur Naturvårdsverket redan fyra år efter att riksdagen beslutat om det övergripande generationsmålet kan överge detsamma. I uppdraget ingick även att överväga behovet av nya eller förändrade styrmedel och åtgärder för att stimulera efterbehandling i privat regi. Förvaltningen lyfter fram ett antal styrmedel som känns särskilt viktiga för Stockholm. Bl a att med den bostadsbrist som råder i Stockholm borde även bostadsproduktion vara ett kriterium som berättigar till statligt stöd, ändringar i lagstiftningen och att saneringsförsäkringen måste ses över och förbättras för att uppfylla sitt syfte; att täcka upp framtida saneringsbehov där adressaten saknar betalningsförmåga. Förvaltningen påpekar även att det saknas mottagnings- och behandlingskapacitet av förorenade massor i länet.

Förslag till nya delmål för förorenade områden

Delmål 1

De gällande nationella miljökvalitetsmålen ska enligt riksdagsbeslutet uppnås inom en generation, 20- 25 år. Förvaltningen anser att det är olyckligt att Naturvårdsverket redan efter fyra år för fram ett förslag som innebär ett avsteg från det övergripande generationsmålet. Om sanering av markföroreningar kan vänta i ca 50 år kan det ifrågasättas om de överhuvudtaget behöver åtgärdas. Att förorenade områden inte kommer att åtgärdas under lång tid torde i sig utgöra ett hälso- och miljöproblem. Utifrån föreslagna skärpta styrmedel bedömer förvaltningen förutsättningarna att nå generationsmålet som fullt realistiska.

De saneringsmål, riktvärden och återställningsstrategier som Naturvårdsverket har givit uttryck för i sin tillsynsvägledning visar på en mycket hög ambition som bör gälla för nu pågående verksamheter. Det kan ifrågasättas om samma ambition ska gälla för de historiskt förorenade områdena, speciellt om den ambitionen leder till att områden inte kommer att vara sanerade utan utgöra en risk för hälsa och miljö upp till 50 år. Det bör även påpekas att föroreningarna vandrar i mark och grundvatten vilket innebär att skadorna blir mer omfattande med tiden. Förvaltningen menar att MIFO - modellen¹ inte är effektiv. Med facit i hand där antalet genomförda efterbehandlingar och utredningar kan vägas mot den tid och de kostnader som lagts ned och att det kommer att ta ett halvt sekel att lösa nu kända problem visar att det finns ett systemfel i modellen. Fas 1 är omständlig och oprecis och ska tjäna som underlag för om objektet ska gå vidare till fas 2. Fas 1 är endast en skrivbordsprodukt d v s inga prover har tagits. Trots komplexiteten i fas 1 fungerar den inte som urvalsinstrument vilket resulterar i att en stor del av objekten lämnas därhän. Förvaltningen anser att fas 1 och 2 bör hanteras i samma utredning. Resultaten av dessa faser gemensamt bör därefter ligga till grund för en fördjupad provtagning och utredning som i sin tur styr urvalet av återställningsobjekt. Det skulle innebära en effektivisering och ge ett bättre urval.

Det finns idag inget system för att följa upp miljönyttan av de efterbehandlingar som görs. Uppskattningar av miljönytta eller riskreduktion är komplicerade och innehåller ett starkt bedömningsmoment. Vid användning av MIFO - modellen kan man i dagsläget inte få underlag

¹ Metodik för Inventering av Förorenade Områden; är en systematiserad metod för att inventera och riskklassa förorenade områden och sker i två faser: Fas 1: Insamling av befintligt material ur arkiv, genom intervjuer och fältbesök mm. Fas 2: Översiktlig undersökning, med provtagning och en översiktlig bedömning

baserade på kostnader och miljönytta i kvantitativa termer (bilaga 3), *ej här tryckt*. För att överhuvudtaget kunna bedöma om ett projekt bedrivits kostnadseffektivt är tydligare kvantifiering av miljönytta av åtgärden, även i ett långsiktigt perspektiv, något som måste till.

På övergripande systemnivå bör analyser ske av kostnadseffektiviteten genom att belysa samhällsekonomiska konsekvenser av arbetet. På åtgärdsnivå bör komplettering ske med verktyg som belyser kostnadseffektivitet så att rätt åtgärdsobjekt väljs och tillgängliga resurser utnyttjas på bästa sätt.

Delmål 2

Saneringsförsäkringen är något som är oklart för många aktörer enligt Naturvårdsverkets utvärdering. Detsamma framkommer av konsultrapporten som föreslår att vägledningar för vilka regler som gäller utarbetas. Förvaltningen menar att saneringsförsäkringen inte fungerar i dag och att den behöver ses över och förbättras för att uppfylla sitt syfte. Försäkringen, som den är utformad idag, är avsedd att täcka upp framförallt framtida saneringsbehov där adressaten saknar betalningsförmåga, men eftersom denna bara kan utnyttjas om föreningen huvudsakligen har skett före 1989 saknas möjligheter att kräva juridiskt ansvar. Det är idag mycket svårt att få ersättning ur försäkringen för en sanering och i dagsläget är det ytterst ett fåtal som har kunnat få ut pengar från denna försäkring. Några exempel på verksamheter som skulle kunna orsaka omfattande markföroreningar men som inte har någon ekonomisk möjlighet att bekosta vare sig markundersökning eller efterbehandling är t ex kemtvättar, skrotar, tandläkarmottagningar, lackeringsfirmor, brädgårdar och bilverkstäder. Dessa verksamheter bör omfattas av en förbättrad saneringsförsäkring.

Styrmedel

Det viktigaste styrmedlet för allt efterbehandlingsarbete som sker i Sverige bedöms vara miljöbalkens reglering av efterbehandlingsansvar. Kommunerna ansvarar för efterbehandlingsarbetet på lokal nivå med planering och prioriteringar av inventeringar, undersökningar och åtgärder samt för att efterbehandlingsproblem beaktas såväl i samband med fysisk planering som vid pågående markanvändning. Kommunens ansvar för efterbehandlingsarbetet följer det övriga tillsynsarbetet enligt miljöbalken.

Eftersom det finns vissa problem med att tolka lagstiftningen och detta i sin tur kan medföra en hämmande effekt på efterbehandlingsarbetet behövs en väl underbyggd tolkning av lagstiftningen i form av riktlinjer från tillsynsvägledande myndigheter. Det har i flera fall uppkommit frågetecken om det krävs tillstånd enligt 9 kap miljöbalken vid vissa efterbehandlingsarbeten eller om det räcker med att lämna in en anmälan enligt 28 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Det finns även en risk för att prövningsprocessen enligt 9 kap miljöbalken med långa handläggningstider leder till att företagen drar sig för att genomföra en efterbehandlingsåtgärd. För exploitören har fördröjningar genom årslånga tillståndprocesser en avgörande betydelse för om projekt ska kunna genomföras. Anledningen är att projekten finansieras med lån. Räntor ska betalas från första dagen vilket innebär att tiden mellan lånet och då investeringen börjar ge återbetalning inte kan sträckas ut på obestämmd tid och med osäkert slutresultat. Prövningsprocessen kan i vissa fall ta mycket längre tid än det tar att genomföra själva åtgärden. Förvaltningen anser att när det gäller mobila anläggningar skulle kunna tänkas att själva behandlingsanläggningen tillståndsprövas i sig och att det sedan bara krävs en anmälan för anläggningen på den aktuella platsen.

Det råder en brist på behandlings- och mottagningsanläggningar inom länet. Länsstyrelsen skriver i det Regionala programmet för 2004 för förorenade områden ”att det i dagsläget är svårt att göra en samlad bedömning av mängden förorenade massor som kan behöva behandlas/bortskaffas inom länet. I de områden där exploatering planeras i Stockholm men även i flera andra kommuner blir nästan alltid efterbehandlingsfrågorna aktualiserade. Helt klart är att ett stort antal objekt kommer att behöva bli efterbehandlade framöver inom länet. Sammantaget är bedömningen att det finns ett stort behov vad gäller mottagnings- och efterbehandlingskapacitet i länet.” Förvaltningen har samma uppfattning som Länsstyrelsen och tror till skillnad från Naturvårdsverket att detta inte kommer att lösas genom marknadskrafterna.

En viktig fråga som hamnat i bakgrunden är att i Stockholm är normalfallet att det inte är verksamhetsutövaren som står i begrepp att sanera utan exploatören som ska sanera för att möjliggöra ny användning av marken. Då huvuddelen av stadens mark anvisas av markägaren, dvs staden, får i regel staden stå för kostnaderna. Bristen på bostäder är en stor och viktig fråga för Stockholm. De merkostnader som omhändertagande av förorenade massor i samband med exploatering av mark där industriella verksamheter tidigare förekommit och frågor om ansvar för efterbehandling ses ofta som ett hinder för bostadsbyggande. En fråga som bör utredas är om det verkligen är så att pengar för efterbehandling inte ska få komma Stockholm till del med motiveringen att exploateringsstrycket i alla fall driver fram en sanering bekostad av part som inte har orsakat skadan. Förvaltningen anser med hänvisning till ovanstående att även bostadsproduktion bör vara ett kriterium som berättigar till statligt stöd.

Åtgärder för att stimulera efterbehandlingsåtgärder i privat regi

Under år 2003 sammanställdes samtliga mark och sedimentundersökningar som genomförts av förvaltningen i rapporten "Föroreningar i mark och sediment i Stockholm". I rapporten framgår föroreningsituationen i delar av Stockholm och angelägenhetsgrad för saneringsinsatser diskuteras. Resultaten av undersökningarna har kommunicerats med berörda markägare och har vid behov hanterats som tillsynsärenden. Stora delar av Stockholm är dock fortfarande inte undersökta. Förvaltningens ambition är att fortsätta karteringsarbetet för att kunna bistå exploatörer och andra aktörer inom staden med viktig information om var risk för förorenad mark föreligger. Tidigare genomförda och kommande undersökningar utgör en viktig kunskapsbank framförallt inför planeringsarbetet för nya bostäder i Stockholm.

Förvaltningens arbete med efterbehandlingsfrågor bedrivs dels inom det ordinarie tillsynsarbetet enligt miljöbalken på såväl pågående som nedlagda verksamheter dels i samband med exploatering. För att förbättra möjligheterna att nå miljömålen anser förvaltningen, i likhet med Naturvårdsverket, att insatserna genom tillsyn måste öka framöver. Att arbeta mer målstyrt och systematiskt med tillsyn kan vara ett sätt att öka antalet efterbehandlade objekt. Förvaltningen driver sedan en tid ett projekt om målstyrd tillsyn där även tillsyn på förorenade områden ingår. Vid tillståndsprövning uppmärksammas frågor om efterbehandling och förvaltningen yrkar vid behov att särskilda efterbehandlingsvillkor föreskrivs.

Förvaltningen bistår även med kunskap och upplysningar om förorenade områden till konsulter, fastighetsägare och andra berörda aktörer dels i samband med enskilda objekt dels vid konferenser, seminarier och dylikt.

Sammanfattningsvis bedömer förvaltningen att med hjälp av förändrade och förbättrade styrmedel som bl a statligt bidrag även till bostadsproduktion, förbättrad saneringsförsäkring, ändringar i lagstiftningen och ett effektivare tillsynsarbete det övergripande generationsmålet inte ska behöva överges.

Gatu- och fastighetsnämnden beslutade den 27 december 2003 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden *Sten Nordin* (m), ledamöterna *Anna Wersäll* (m), *Ulf Fridebäck* (fp) och *Martina Lind* (fp) samt tjänstgörande ersättarna *Helena Bonnier* (m) och *Björn Nyström* (kd) enligt följande.

Stockholm har under lång tid tilldelats en förhållandevis liten andel av de statliga anslagen för sanering av förorenad mark. Det finns av den anledningen behov av att undersöka vilka områden i landet som är mest angelägna att satsa på. Mot bakgrund av den stora bostadsbristen i Stockholm och behovet av nya bostäder ter det sig rimligt att en större andel av de statliga anslagen bör gå till huvudstadsregionen.

Gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande av den 17 december 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Kontorets synpunkter

SAMMANFATTNING

Staden har från regeringen erhållit en rapport från naturvårdsverket som redovisar bl. a. förslag till delmål för efterbehandling av förorenade områden under perioden 2005-2010. Förslaget innebär att det tar mycket lång tid dvs 45 år att åtgärda de mest allvarliga områdena. Kontoret anser att förslaget i nuvarande skick inte kan ligga till grund för beslut om nya delmål. Hittillsvarande arbete behöver utvärderas och analyseras på ett mer ingående sätt främst vad gäller kostnadseffektivitet och samhällsekonomiska konsekvenser. Vi anser också bl.a. att mot bakgrund av de höga kostnaderna för sanering i Sverige, att en översyn av system och regelverk som styr saneringsinsatserna behöver göras. Det är dessutom svårt att förstå grunden för utredningens uppfattning att större tätorter bör svara för finansieringen av sanering vid byggande av bostäder.

Inledning

Den utvärdering och förslag till nya mål och åtgärder som Naturvårdsverket redovisar grundas i huvudsak på den statliga bidragsfinansierade verksamhet som hittills utförts. Den bidragsfinansierade verksamheten inleddes i början av 1990- talet och har accelererat under senare år och omfattar satsningar på 300- 400 mnkr per år. Det handlar om stora summor som avsätts till efterbehandlingsåtgärder inom den statliga verksamheten, särskilt med beaktande av att andra intressenter inklusive kommunerna avsätter motsvarande samma belopp per år i syfte att åtgärda gamla miljöskulder. Det som är förvånande är att det i dag inte finns någon utvärdering av miljönyttan av de saneringar som hittills utförs framförallt i förhållande till kostnaderna. Samhällsnyttan av utförda åtgärder behöver beskrivas på ett bättre sätt än i vad som sker i nuläget. Detta gäller både på övergripande systemnivå och på objektnivå, dvs om nuvarande arbetssätt är samhällsekonomiskt lönsamt och om åtgärderna som genomförs är kostnadseffektiva i förhållande till de miljöförbättringar som i realiteten uppnås.

En sådan utvärdering är viktigt för att bedöma om rätt prioriteringar har skett och om insatta saneringåtgärder haft rätt omfattning i förhållande till samhällets samlade mål. Detta borde inte minst varit en del av utgångspunkten för förslagen till nya delmål och styrmedel.

Förutom samhällsnytta uttryckt som miljökvalitetsmål vill vi peka på ett annat prioriterat samhällsmål, nämligen ett ökat bostadsbyggande. Att producera bostäder som alla kan efterfråga utgör en förutsättning för tillväxt i staden och i tillväxtområden. Någon utvärdering av hur de nya förslagen till delmål för efterbehandling hänger samman med målen om ett kraftigt ökat bostadsbyggande utförs inte.

De föreslagna delmålen

Utredningen visar att tidigare riksdagsbeslut 2001 om delmål för giftfri miljö inte kommer att klaras. I stället föreslås nya etappvisa delmål som innebär att till 2010 skall 130 prioriterade objekt vara åtgärdade och därmed med samma takt innebära att 1300 objekt som innebär mycket stor risk åtgärdas inom 45 år. Kostnaden för den statliga delen uppgår till 600 mnkr per år och föreslås finansieras genom anslag till Naturvårdsverket. Övriga kostnader som uppkommer (450 mnkr per år) förutsätts finansieras av andra aktörer. Det förefaller vara så att saneringåtgärder som utförs av kommuner tillkommer till dessa belopp.

Det är närmast omöjligt att av befintligt underlag bedöma om detta är en ambitionsnivå som på bästa sätt speglar samhällets behov av miljöinsatser och om de åtgärder som förutsätts är samhällsekonomiskt effektiva. Med hänsyn till att miljökvalitetsmålet för en giftfri miljö som fastställdes av riksdagen i april 1999 uppenbarligen inte klaras bedöms dock förslaget innebära en minskad ambition.

Frågan är då om det finns alternativa ambitionsnivåer där större miljönytta kan erhållas för de ekonomiska satsningar som krävs eller om det är möjligt att finna synergieffekter som innebär att

saneringsinsatser kan kombineras med andra samhällsintressen. En annan fråga är om det finns en effektiv organisation som handhar att rätt åtgärd till rätt omfattning kommer till utförande.

Kontorets intryck av hittills utförda efterbehandlingsprojekt är att de är extremt tidskrävande ofta 5-10 år från utredning till slutförande. Tids-utdräkten tenderar innebära kostnadsökningar. Vi bedömer också att kostnaden för olika saneringsinsatser av mark och sediment i Sverige ligger avsevärt högre än motsvarande saneringskostnader i jämförbara länder i Europa. Det är bl. a. kostnader för olika behandlingsåtgärder och vid deponering som stora skillnader kan noteras.

Erfarenheten pekar snarare på att det finns inbyggda systemfel igenom-förande av saneringsprojekt, vilket medför dessa långa projektider. Någon analys av vilka förändringar som skulle kunna medverka till en effektivare hantering lämnas inte. Vi bedömer att den föreslagna projektiden 45 år borde avsevärt kunna kortas med ett effektivare system för fördelning av bidragsmedel och införande av förenklade regelsystem vid genomförande av saneringsåtgärder.

Beträffande delmål 2 utgör detta i huvudsak inte någon nyhet eftersom den nya miljöbalken enligt vår bedömning klarlägger ansvarsfrågan på ett tydligt sätt. Däremot har den saneringsförsäkring som finns stagad i miljöbalken fått en utformning som innebär att de försäkringspremier som betalas in av tillstånds eller anmälningspliktig verksamhetsutövare inte betalas ut för att finansiera saneringsåtgärder. En förändring av villkoren måste snabbt genomföras så att ändamålet med försäkringen tillgodoses.

Styrmedel

Naturvårdsverket bedömer att ökade tillsynsinsatser från tillsynsmyndigheter, främst Länsstyrelser och Miljöförvaltningar, kan väsentligt medverka till att uppnå det föreslagna miljö kvalitetsmålet. Vi bedömer att det enbart kan innebära små förbättringar eftersom det enligt vår erfarenhet ofta handlar om små företag som orsakat föroreningen, och som inte har möjlighet att bära kostsamma saneringar. Staden får regelmässigt i sådana sammanhang gå in och ta ansvar för eventuella saneringsåtgärder. Ofta handlar det också om verksamheter som upphört och att det råder stora oklarheter när det gäller vem som egentligen har förorenat. I grunden är detta en fråga om att lösa finansieringen av saneringsåtgärderna. För att tillsynsinsatser skall ge någon verklig effekt bör en viss del av statliga medel avsättas för saneringsåtgärder när någon ansvarig inte står att finna. Även saneringsförsäkringen bör givetvis kunna tillämpas i sådana fall.

Det är naturligtvis bra att statliga myndigheter i sina regleringsbrev åläggs att utreda och åtgärda förorenade områden. Vi ställer oss dock frågan om miljöbalkens regler inte gäller för den statliga verksamheten på samma vis som för kommunal och annan verksamhet. Det torde röra sig om pågående verksamhet och borde normalt klaras genom förstärkta tillsynsinsatser.

Att miljöbalkens regler om provning och tillsyn av behandlingsanläggningar bör förenklas är en synnerligen angelägen åtgärd och skulle avsevärt öka möjligheten att uppnå delmålet för efterbehandling av förorenad mark. I själva verket är det just nuvarande regelsystem som inneburit att det stora flertalet saneringar som utförts inneburit långa transportsträckor med lastbil och därefter deponering på godkänd mottagningsanläggning. Det har helt enkelt inte funnits någon alternativ lösning med hänsyn till den komplicerade provningsprocessen för behandlingsanläggningar. Det kan i vissa fall ifrågasättas om flertalet sådana saneringar motverkat uppfyllande av angelägna miljö kvalitetsmål.

Enligt vår uppfattning bör översynen inte begränsas till provningen av behandlingsanläggningar. Ett flertal kapitel i miljöbalken reglerar på ett komplicerat sätt hur en sanering av förorenad mark eller sediment skall utföras. I kapitel 10 fastställs ansvaret för och vilka åtgärder som skall krävas vid konstaterad markförorening. Enligt kapitel 9 är saneringen miljöfarlig verksamhet och anmälnings eller/och tillståndspliktig vilket innebär krav på miljökonsekvensbeskrivning, skyddsåtgärder mm enligt kapitel 2 och 6. Flera andra kapitel kan beroende på omständigheterna bli tillämpliga liksom tillhörande förordningar. Man kan säga att kapitel 10 utgör en drivkraft att bidra till uppfyllande av delmålet sanering av förorenade områden och övriga kapitel motverkar möjligheten.

En större översyn av miljöbalkens regelverk vid genomförande av sanering av förorenad mark och sediment, med syfte att förenkla, torde utgöra ett angeläget och effektivt hjälpmedel för uppfyllande av det föreslagna delmålet.

Vilken ambitionsnivå skall väljas

Det konstateras i redovisningen att en högre ambitionsnivå per objekt innebär färre objekt att åtgärda. Det är dock osäkert vilken ambitionsnivå som gäller för det huvudalternativ som förordas och om det finns alternativ som på ett bättre sätt kan medverka till att miljö kvalitetsmålet uppnås.

Vi konstaterar att kostnaden för sanering av förorenad mark och sediment ligger väsentligt högre i Sverige än i övriga jämförbara länder i Europa. Det vore värdefullt med en närmare analys över orsakerna till detta förhållande och en beskrivning av vilka åtgärder som krävs för åstadkomma mer miljönytta för samma summa pengar.

Det är oklart hur bidragssystemet i förslaget är tänkt att utformas. Är det en strikt bedömning utifrån kapitel 10 och en riskbedömning i det enskilda fallet och hur värderas risken för människor i lågbefolkade i förhållande till tätbefolkade områden. Anmärkningsvärt är dock att en så låg andel av naturvårdsverkets bidragsmedel har gått till den region, Stockholmsregionen, som har näst högst antal områden i högsta riskklassen enligt utförda inventeringar.

Staden har inlett sanering av gasverkstomten i Hjorthagen och erhållit bidrag från regeringen för detta. Gasverkstomten är en av de mest förorenade områdena i länet och förorenades under gasverkets drifttid mellan 1893 och 1973 då driften upphörde. Området förorenades innan miljöskyddslagens tillkomst, och drevs med de tillstånd som krävdes vid den tiden. På uppdrag av Gatu- och fastighetsnämnden utreder kontoret en fortsatt sanering av området inför ett planerat bostadsbyggande i området. En möjlighet att få en bättre effekt av de bidragsmedel som begärs i utredningen är att lämna bidrag till sådana saneringsprojekt där ansvarig kommun eller privat intressent är beredd att ta både ekonomiskt ansvar och genomförandeansvar för en sanering. Härigenom skulle en synergieffekt uppstå och ett snabbare genomförande erhållas.

Utredningsförslaget synes innebära att kostnaden för sanering i större tät-orter skall bäras av de intäkter exploateringen ger, medan detta inte förefaller vara fallet i mindre kommuner. Detta är ett resonemang som är svårt att förstå. Kostnader som uppkommer till följd av behovet av sanering av ett område, när det inte finns någon ansvarig verksamhetsutövare, måste bäras av samhället oftast kommunen eller av de hyresgäster som väljer att flytta in i bostäderna. Någon skillnad i detta avseende finns inte mellan större tätorter och övriga.

Vi konstaterar att redovisningen inte innehåller något förslag till hur markföroreningar som uppträder i samband med byggande av bostäder skall åtgärdas. I dagsläget utgör denna kostnad betydande belopp eftersom vi regelmässigt finner att marken i Stockholm liksom sannolikt övriga stor-stadsregioner inte uppfyller de riktvärden som utarbetats av Naturvårds-verket. Tillämpningen av riktvärdena för när mark anses förorenad och det omfattande regelverk som tillämpas vid undersökningar och utredningar, innebär att nyproducerade bostäder i normalfallet belastas med en kostnad på mellan 50 000 och 250 000 kronor per producerad lägenhet. De beräkningar det här är fråga om handlar om normal mark i Stockholm där industriell verksamhet inte var tidigare känd. Vi kan konstatera att flera hundraåren av mänskliga aktiviteter har lämnat restprodukter i form av förhöjda halter jämfört med naturområden.

Ett övergripande samhälleligt mål, som även regeringen fastställt, är att stora insatser måste göras för att producera billigare bostäder.

Kostnaden för utredningar och eventuella saneringsinsatser till följd av markföroreningar har ökat dramatiskt under senare år. Även av detta skäl är det angeläget att se över hittillsvarande rutiner med syfte att finna samhällsekonomiskt optimala lösningar. Vi konstaterar att produktionen av billiga bostäder allvarligt hindras av det regelverk som tillämpas och bristen på fungerande system för hantering av förorenad mark.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade den 15 januari 2004 att som svar på remissen överlämna och återropa kontorets utlåtande.

Särskilt uttalande gjordes av ordföranden *Py Börjeson* (s), *Conny Nilsson* (s), *Gunni Ekdahl* (s), *Rolf Lindell* (s), *Jan Qvarsell* (s), *Torsten Sandgren* (v) och *Cecilia Obermüller* (mp) enligt följande.

Som kontoret påpekar bör ju intentionen vara att uppnå miljömålen inom en generation, men de givna förslagen bottenar troligen i realism och från erfarenhet kring komplexiteten av efterbehandlingsåtgärder.

Stockholm har ansvar för att uppfylla sin del i att uppnå miljö kvalitetsmålen i landet och det är en mycket bra politik att sanera förorenade områden i samband med nya projekt på tidigare exploaterad mark. Med statliga medel kan enbart projekt finansieras där varken verksamhetsutövare eller fastighetsägare kan hållas ansvarig.

Det hade varit intressant med en kort redovisning av stadens tidigare arbete med dessa frågor och hur man tänker sig arbeta med dem framöver, bl.a. i samband med översiktplanering. Markanvändningsfrågor, stadsplanering och föroreningar är viktiga framtida frågor. Det är ju kommunens ansvar att mark som upplåts för något ändamål/projekt, ska vara lämpad för den användning som anges i planen.

Det är viktigt med ett gott samarbete mellan Stadsbyggnadskontoret, Miljöförvaltningen och Gat- och fastighetskontoret i denna fråga. Viktigt är givetvis också att förhindra uppkomsten av nya problemområden. Där har stadsbyggnadskontoret ett ansvar genom lokalisering av verksamheter.

Kommunstyrelsen ska underrättas om beslutet genom utdrag ur detta protokoll.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande av den 12 december 2003 har i huvudsak följande lydelse.

UTLÅTANDE

Sammanfattning av remissmaterialet

Naturvårdsverket har genom regeringsbeslut 02-02-21 fått i uppdrag att ta fram förslag till delmål för efterbehandling och sanering av förorenade områden. I rapporten presenteras två nya delmål utifrån en bedömning att det kommer att ta lång tid (45år) innan problemen är lösta. För tiden 2005 –2010 föreslås följande delmål:

Delmål 1 Åtgärder skall ha genomförts vid så stor andel av de prioriterade förorenade områdena att miljöproblemet i sin helhet i huvudsak lösts inom 45 år. Det innebär att till utgången av 2010 skall 130 prioriterade områden ha åtgärdats av ansvariga eller av samhället. Bland dessa skall samtliga områden som innebär akuta risker vid direktexponering och sådana områden som idag, eller inom en nära framtid, hotar betydelsefulla vattentäkter eller värdefulla naturområden vara utredda och vid behov åtgärdade vid utgången av 2010.

Delmål 2 Åtgärder skall vidtas så att samhället inte behöver ta ansvar för mark och vatten som förorenas i framtiden.

Dessutom lämnas 12 förslag till ändrade och nya styrmedel av vilka kan nämnas:

- Insatserna att tillsynsvägen driva krav mot ansvariga bör öka kraftigt
- Frivilliga åtaganden för sanering och efterbehandling eftersträvas och sådana insatser bör stimuleras.
- Miljöbalken ändras så att kommuner som förvärvar förorenade fastigheter i syfte att sanera dem inte blir rättsligt efterbehandlingsansvariga
- Kraven på kommunernas ekonomiska deltagande vid kommunalt huvudmannaskap för efterbehandlingsprojekt bör minskas
- Kommuner bör beakta kända och misstänkta förekomster av förorenade områden i översiktplaneringen och annan planering enligt PBL så att lagens bestämmelser om hälsa och miljö uppfylls
- De kommuner där det finns behov bör ta fram lokala program för efterbehandling av förorenade områden

Mot bakgrund av överväganden som gjorts under arbetets gång har tre alternativa förslag till ambitionsnivå formulerats:

	Åtgärdade proj./år	Genomförandetid	Kostnad för staten
alt 1	130	45 år	600 Mkr
alt 2	110	55 år	500 Mkr
alt 3	100	65 år	400 Mkr

Naturvårdsverket förordar alternativ 1.

De nationella miljö kvalitetsmålen skall enligt riksdagsbeslut från 1999 uppnås inom en generation, dvs 20-25 år. Genom det förslag som nu lämnas är Naturvårdsverket redan efter fyra år beredd att ge upp detta mål beträffande sanering av förorenade markområden. Stadsbyggnadskontoret anser att avsteget från det övergripande generationsmålet är olyckligt.

Inte heller verkar förordandet av alternativ 1 grundat på någon närmare analys. Det finns ingen redovisning av alternativens kostnadseffektivitet. Naturvårdsverket uppger bara att man förordar alternativ 1 därför att det är det alternativ som bäst bidrar till att nå målet om en giftfri miljö. Varför man inte har analyserat ett alternativ som uppfyller målet (dvs en genomförandetid på ca 25 år) framgår inte. För att kunna ta ställning till vad som är rimligt måste en mycket bättre analys redovisas än vad som är fallet i rapporten.

Markföroreningar är ett stort bekymmer inte minst i tätortsmiljöer. De kan ge upphov till negativa effekter på människors hälsa och miljön. Dessutom är de ett hinder vid exploatering genom att de ofta medför stora saneringskostnader.

I Stockholms översiktsplan anges målsättningen att byggandet av nya bostäder och arbetsplatser i första hand bör ske på redan exploaterad mark, vilket bl a beror på att tillgången på mark som är nödvändig för stadens expansion är begränsad. Sådan mark är ofta förorenad. Genom det exploateringstryck som har funnits i Stockholm har ofta saneringen bekostats av staden eller exploatören. Stadsbyggnadskontoret anser att staten i större omfattning måste bidra med medel till saneringar. Saneringskostnader är alltid betungande i exploateringskalkyler och kan också medverka till höga hyresnivåer. Sådana bidrag är inte minst viktiga i den konjunktursvacka som Stockholmsregionen för närvarande befinner sig i.

Stockholm Vatten AB:s styrelse har ej tagit ställning till bolagets tjänsteutlåtande. Utlåtandet tas upp i styrelsens marsmöte.

Stockholm Vatten AB:s tjänsteutlåtande av den 21 januari 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Stockholm Vatten AB välkomnar åtgärder och förslag till nya delmål 1 och 2, samt förslag till ändrade och nya styrmedel. Vi tillstyrker de flesta planerade åtgärder samt lämnar här nedan synpunkter och kommentarer, men reserverar oss mot de planer, som inte ger något stöd till nya behandlingsanläggningar.

Vi har valt att lämna synpunkter som direkt relaterar till de problem som uppstår i våra projekt, därför presenteras kort Stockholm Vattens arbete med ledningsnätet i bilaga 1 (här *bilaga*). Det finns ett behov av att budgetera medel till våra projekt för att möjliggöra fortsatta saneringsåtgärder.

Synpunkter

Avsnitt: Alternativa mål

Vi tillstyrker Naturvårdsverkets val att förordar alternativ 1 som det alternativ som bäst bidrar till att nå målet Giftfri Miljö.

Kommentar

Under de senaste åren har Stockholm Vatten noterat uppkomsten av nya miljöproblem i våra projekt. Det förekommer ex koltjära i asfalten, andra kända problem är exempelvis val mellan olika saneringsmetoder- sugmuddring eller konventionell schakt, samt förekomsten av läckage i olja och fettavskiljande brunnar och växande deponikostnader.

De ovan nämnda problemen är svåra att förutse i projekten, de dyker upp, ofta i byggfasen, på plats, när driften/entreprenören utför schakt. Eftersom de inte är inplanerade i projekten är de heller inte upptagna i den totala budgeten för projekten. Detta orsakar att projekten blir betydligt dyrare då kostnaderna för sanering av jord och deponi är mycket höga.

Det har förekommit att vi på grund av detta har ändrat planer och lämnat projekt för senare genomförande. Vi har uppmärksammat en växande andel projekt med problem med förorenad jord.

Vi skulle kunna genomföra flera saneringar, men detta på bekostnad av renoveringar av ledningsnätet och det är inte acceptabelt.

Därför välkomnar Stockholm Vatten möjligheten att vara delaktig i åtgärder för sanering av förorenad jord och de statliga och kommunala medel som kommer att hjälpa oss med bästa möjliga teknik för att bidra till att uppfylla miljömålen.

Vi anser att deponi inte är en bra lösning på problemet.

Avsnitt: Konsekvenser – Bidrag till behandlingsanläggningar

(Avstyrker förslaget att: Några bidrag till behandlingsanläggningar föreslås inte införas).

Kommentar

Deponi är ingen bra lösning på problemet.

Den senaste tekniken är en mobil anläggning som genomför termisk avdrivning, fördelen är att man kan, på plats men efter behandling, återfylla med de renade jordmassorna utan att i onödan via transporter orsaka andra miljöstörningar. Vi har observerat att det inte tycks finnas många sådana behandlingsanläggningar i Sverige.

I Hjorthagen genomförs sanering med utrustning importerad från Tyskland, i Klara sjö genomförs rening med hjälp av ett danskt företag.

Sannolikheten är stor att kostnaderna för en mobil termisk anläggning är stora. Därför bör man ompröva beslutet och stödja de företag som vill bygga nya mobila behandlingsanläggningar eftersom arbetet för att nå miljökvalitetsmålen och delmålen är långsiktiga.

Avsnitt: Problemägare

Kommentar

Stockholm Vatten är problemägare och vi är medvetna om att alla företag som är involverade i projekt där det förekommer förorenade områden deltar för att flera andra miljö- kvalitetsmål skall uppnås i Stockholm stad: Giftfri miljö, God bebyggd miljö, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, målen för, Hav i balans, Frisk luft och begränsad klimatpåverkan. Dessa mål påverkas positivt av att förorenade områden åtgärdas.

Stockholm Vatten syns dagligen på Stockholm gator, när vi utför våra arbeten/ projekt/uppdrag, därför kan vi även vara ambassadörer för miljömålet Giftfri miljö, det uppstår nämligen direkt förstärkande synergieffekter när det schaktas i områden som har koppling till de objekt som bl a väljs ut för finansiering av undersökningar och efterbehandling av förorenad jord.

Att nu tydligt koppla in Stockholm Vattens projekt och även till Alternativ 1, 2005-2010 kan vara en konkret åtgärd i rätt riktning. Vi hoppas på ett positivt svar med ett konkret anslag i % eller budget på uppskattningsvis 3 milj kronor om året till vår disposition, detta för att vårt arbete med sanering av förorenad jord ska kunna genomföras på de platser och områden där våra projekt genomförs.

Presentation

Teknikavdelningen på Stockholm Vatten AB projekterar, konstruerar, utreder och planerar ledningsnätet. Vi genomför omkring 250 projekt per år.

Projekten omfattar nya anläggningar, pumpstationer samt renovering av vatten och avloppsnätet i egen regi samt via entreprenad. Vi arbetar med om- och tillbyggnad av bl. a pumpstationer och vattenreservoarer.

Upphandling av entreprenader, byggleddning och geoteknik finns också inom vårt kompetensområde. Det finns kompetens inom efterbehandlingsteknik och saneringsmetoder för förorenad jord.