



Handläggare: Hans Söderström
Region Ytterstad
Miljöstrategiska Enheten
Tel: 50826123
hans.soderstrom@gfk.stockholm.se

2003-12-17

Dnr 03-007-4029:1

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

Naturvårdsverkets redovisning av delmål för efterbehandling av förorenade områden enligt regeringsuppdrag. Remiss

FÖRSLAG TILL BESLUT

Gatu- och fastighetsnämnden överlämnar detta tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Olle Zetterberg

Solveig Svedgård

Göran Gahm

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.

UTLÅTANDE

Kommunstyrelsen har översänt en av Naturvårdsverket utarbetad rapport angående delmål för efterbehandling av förorenade områden för yttrande senast 2004-01-21. Rapporten har remitterats till staden från regeringskansliet. Genom överenskommelse med stadskansliet tas ärendet upp 2004-01-27 i Gatu- och fastighetsnämnden. Även Stadsbyggnadsnämnden, Stockholm VattenAB, Miljö- och hälsoskyddsnämnden och SLK har erhållit rapporten för yttrande.

Remissen

Naturvårdsverket har genom regeringsbeslut fått i uppdrag att ta fram förslag till delmål för perioden 2005 till 2010 för efterbehandling och sanering av förorenade områden. Uppdraget avser såväl statliga som privata insatser. Inom ramen för uppdraget skall övervägas behovet av nya eller förändrade styrmedel och åtgärder för att stimulera efterbehandling i privat regi. Konsekvenserna av förslagen skall också utredas.

Uppdraget redovisas i form av en huvudrapport samt tre bilagor: Mål och handlingsprogram, Utvärdering av arbetet med förorenade områden samt Åtgärdskostnader för prioriterade objekt.

De nya delmålen sätts utifrån en bedömning som innebär att det kommer att ta lång tid (45 år) innan problemen med förorenade områden är lösta. För tiden 2005-2010 föreslår Naturvårdsverket följande delmål.

Delmål 1

Åtgärder skall under perioden 2005-2010 ha genomförts vid så stor andel av de prioriterade 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 eller 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.
- ? Statliga myndigheter som i sin verksamhet givit upphov till förorenade områden bör i sina regleringsbrev åläggas att utreda och vid behov åtgärda dessa.
- ? Miljöbalken bör ändras så att kommuner som förvärvar förorenade fastigheter i syfte att sanera dem inte blir rättsligt efterbehandlingsansvariga.

- ? Miljöbalkens regler om prövning och tillsyn av behandlingsanläggningar för förorenade massor bör ses över i syfte att förenkla och påskynda etablering av ytterligare anläggningar.
- ? Finansieringen av statlig efterbehandlingsverksamhet bör ske genom någon form av miljöavgift för anmälnings eller tillståndspliktig verksamhet.
- ? Kraven på kommunernas ekonomiska deltagande vid kommunalt huvudmannskap bör minska.

Den konsekvensanalys som utförts innebär en kostnad för staten på 600 mnkr/år under perioden fram till år 2010, varvid sammanlagt 130 objekt åtgärdas. Dessutom beräknas kostnaden för andra aktörer t.ex. SPIMFAB, Försvarsmakten, Banverket m.fl. till 450 mnkr/år. Någon analys av vad de nya åtgärderna medför för kostnader vid exploatering eller privata insatser har inte utförts. En uppskattning som utförts pekar mot storleksordningen samma summa för dessa parter.

Kontorets synpunkter

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 avsetter 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 arbetsätt 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 miljö kvalitetsmål 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 miljö kvalitetsmålet 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. Tidsutdräkten 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 igångförande av saneringsprojekt, vilket medför dessa långa projekttider. Någon analys av vilka förändringar som skulle kunna medverka till en effektivare hantering lämnas inte. Vi bedömer att den föreslagna projekttiden 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 miljökvalitetsmålet. 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 prövning 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 prövningsprocessen för behandlingsanläggningar. Det kan i vissa fall ifrågasättas om flertalet sådana saneringar motverkat uppfyllande av angelägna miljökvalitetsmål.

Enligt vår uppfattning bör översynen inte begränsas till prövningen 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 tätorter 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 storstadsregioner inte uppfyller de riktvärden som utarbetats av Naturvårdsverket. 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 hundratalet år 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 samhälls-ekonomiskt 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.

SLUT