



Christer Edvardsson
Chef företagsenheten
Telefon 08-508 28 977
christer.edvardsson@stockholm.se

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

TILLSYN ÖVER PCB I BYGGNADER, RAPPORT HÖSTEN 2010

Förslag till beslut

- 1 Godkänna rapporten

Gunnar Söderholm

Gustaf Landahl

Sammanfattning

Miljöförvaltningen redovisar läget vad avser sanering av PCB i byggnader. Som framgår återstår, trots meddelade förelägganden, ännu ett antal inventeringar. Det finns vidare ett mörkertal i fråga om PCB i äldre fastigheter som renoverats/byggt om under perioden 1956-73. Under sommaren 2010 beslutades, mot bakgrund av att mycket saneringsarbete återstår, att ändra PCB-förordningens slutdatum för när byggnaderna ska vara färdigsanerade. Sluttiderna förlängdes med tre år samtidigt som möjligheterna till dispenser klargjordes.

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 och transformatorer, 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 som sälar och fiskätande fåglar.

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”.

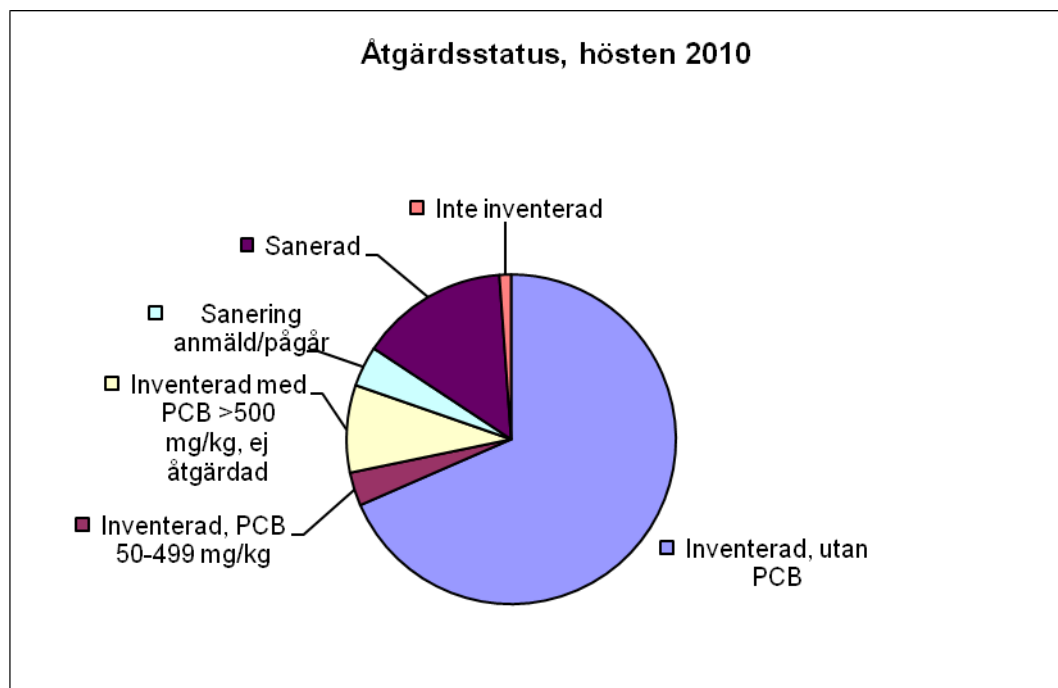
Arbetet bedrevs dock inte i denna takt och år 2007 beslutade regeringen om en förordning om PCB m.m. Förordningen innehåller bland annat bestämmelser om inventering och sanering av PCB i byggnader och anläggningar. Förordningen trädde i kraft den 1 mars år 2007. För fastighetsägare innebär det en skyldighet 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 under sommaren 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

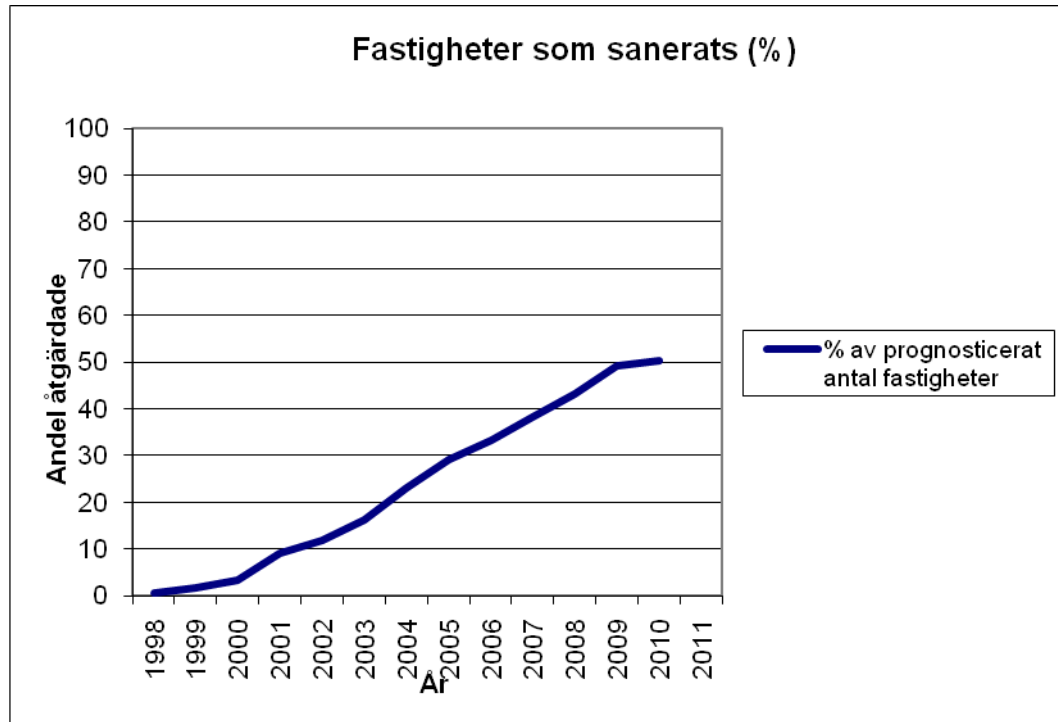
I miljöförvaltningens PCB-register finns ca 2 400 fastigheter från den aktuella perioden. 285 fastigheter är aktiva, dvs. antingen inventerade med PCB i en omfattning som kräver sanering, delvis sanerade eller sådana fastigheter där inventering ännu inte redovisats till myndigheten. Förelägganden om inventering har meddelats såväl under år 2009 som under 2010.

När detta dokument skrivs har 117 av de 139 fastighetsägare som under 2009 och 2010 förelagts att inventera efterkommit förelägandet. Vissa fastighetsägare har visat sig vara mycket svåra att nå och dessa har, efter resultatlösa försök att delge på vanligt sätt, fått nya beslut under sommaren 2010 där s.k. aktiebolagsdelgivning tillämpats.



Av de inventerade fastigheterna har ca 30 % fog- eller golvmassor som innehåller PCB. 90 % av dessa fastigheter har PCB i en halt som omfattas av saneringskravet. Om denna andel också gäller för de fastigheter som nu förelagts om inventering kommer det totala antalet fastigheter som har sanerats eller ska saneras att vara mellan 650 och 670 stycken. Enligt de uppgifter som förvaltningen har är 340 av dessa sanerade fram till idag. Drygt 90 är saneringsanmälda och 26 fastigheter är delvis sanerade. I figuren nedan redovisas hur stor andel av

de saneringspliktiga fastigheterna, dvs. de med PCB-innehåll över 500 mg/kg, som faktiskt åtgärdats till idag.



Av de fastigheter som anges som ”inventerad med PCB” är 40 % bostadshus och huvuddelen är byggda under perioden 1956-1969 vilket betyder att sanering ska vara färdigställd till 30 juni 2014. Resterande fastigheter är industribyggnader, skolor, sjukhus etc. där sanering ska vara genomförd senast i mitten av år 2016.

Erfarenheter från arbetet

Allmänt

Som en följd av PCB-förordningen har aktiviteten på området ökat påtagligt. Såväl fastighetsägare som konsulter m fl ställer ofta frågor till förvaltningen. Förutom frågor kring fastigheternas status, dvs. om den är inventerad, om PCB påträffats etc., kan det handla om kraven på inventering eller möjligheten att få dispens från förordningens krav på åtgärd, t ex för fogar som byggts in vid fasadrenovering. Den sistnämnda frågan har möjligen lösts genom den förordningsändring som trädde i kraft den 16 augusti 2010, se vidare sidan 5.

Antalet saneringsanmälningar är fortsatt högt. Från 1 juni 2009 har 87 objekt anmälts för sanering. Antal ärenden under perioden uppgår till 52 och där ingår en

samlingsanmälan från Fortum där ett antal av byggnaderna (nätstationer) tidigare inte funnits registrerade. Nätstationerna är ett exempel på anläggningar som kanske inte till fullo fångats upp i det tidigare arbetet.

Förvaltningen granskar 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 11 700 kronor för handläggning av anmälningsärendet.

Förvaltningen kan konstatera att kvalitén på de inventeringar som utförts i början av 2000-talet varierar väldigt mycket. Exempelvis kan nya inventeringar påvisa PCB i stora mängder i fastigheter som tidigare klassats som fria från PCB. Detta innebär med all säkerhet att frågan om PCB-sanering, redan av detta skäl, kommer att vara aktuell långt efter de datum lagen säger att fastigheterna ska ha sanerats. En annan orsak till att arbetet kommer att fortsätta är behov av att sanera i de äldre fastigheter som byggts om under den period PCB-haltiga material användes. För denna kategori av fastigheter har förvaltningen endast enstaka uppgifter som inkommit genom att fastighetsägare på eget initiativ inventerat.

Tider för sanering

Som förvaltningen angivit i tidigare branschrapport har stora fastighetsägare, som Locum och SISAB, anfört både praktiska och ekonomiska svårigheter med att hinna klara alla saneringar inom utsatta tidsramar. Exempelvis är sanering av objekt inom sjukvården komplicerade genom att vårdavdelningar o dyl. kan tvingas inskränka/stänga sin verksamhet och ansvariga motsätter sig ofta detta. I andra fall är bedömningen att det inte finns tillräckliga ekonomiska resurser för att bedriva arbetet i önskvärd takt. Förordningen innehåller dock ingen undantagsmöjlighet med hänvisning till dessa problem. Den ekonomiska rimlighetsavvägningen får också anses vara gjord i samband med att slutdatum fastställts.

Naturvårdsverket genomförde våren 2010 en undersökning av statusen för PCB-arbetet i landet. Genom intervjuer med branschföreträdare framkom att det inte skulle vara praktiskt möjligt att hinna genomföra alla saneringar med godtagbar kvalitet inom utsatta tider. Som en följd av detta föreslog Naturvårdsverket utsträckt tid för saneringsarbetet och PCB-förordningen har nu ändrats vad avser slutdatum.

Undantag

I PCB-förordningens § 17 (nuvarande lydelse) finns möjligheten för tillsynsmyndigheten 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 fram till år 2015. 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 slutdatumen nu skjutits fram.

Enligt den nya lydelsen av § 17 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 normal skälighetsbedömning enligt miljöbalken kan genomföras. Förvaltningen har för närvarande ett ärende, avseende Fortum, där denna undantagsmöjlighet bör tillämpas. Här rör det sig om ett 70-tal meter fog inne i ett värmeverk där saneringen skulle bli oerhört kostsam.

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 överträdelse av PCB-förordningens krav att sanering ska anmälas tre veckor innan start är inte straffsanktionerad och förvaltningen har i ett antal fall ställts inför ”fullbordat faktum”, dvs. sanering har genomförts utan föregående anmälan. Detta är självfallet otillfredsställande då tillsyn på det sätt som normalt sker inte kan utföras. Huvuddelen av saneringarna förefaller vara korrekt utförda men i något fall saknas redovisning för vart det PCB-haltiga materialet transporterats och i ett annat har ombyggnad av en fastighet – där man varit omedveten om PCB-innehållet – lett till att materialet körts till vanlig tipp.

När det gäller felaktigt utförda saneringar skulle straffbestämmelserna i balkens 29 kap 1 §, miljöbrott, respektive 29 kap 4 §, otillåten avfallstransport, kunna komma i fråga. Miljöförvaltningen har dock ännu inte lämnat in några åtalsanmälningar inom PCB-området.

Slutsatser och åtgärder

I fastighetsbranschen är försäljningar till andra aktörer, bildande av dotterbolag etc. vanligt vilket innebär ganska mycket administrativt arbete för förvaltningen i form av avgiftsbeslut, felaktig fakturering mm.

Som angivits ovan saknas ännu ett antal inventeringar och för dessa får vitesförelägganden meddelas.

Av praktiska skäl har tidsfristerna för när saneringarna ska vara klara flyttats fram. Möjligheterna till dispens har också tydliggjorts och förvaltningens bedömning är att ärenden avseende dispenser etc. kommer att öka ju närmare ”stopdatum” man kommer.

Mörkertalet när det gäller PCB-haltig fog i ombyggda och renoverade fastigheter är sannolikt stort – förvaltningen har fått in ett antal saneringsanmälningar avseende byggnader som inte tidigare finns registrerade.

Enligt PCB-förordningens nya lydelse gäller anmälningsplikt även för avlägsnande av fog som innehåller 50 – 500 mg/kg. I förvaltningens register finns 77 sådana objekt men sannolikt tillkommer många av de sanerade fastigheterna beroende på att PCB från det omgivande materialet återkontaminerar den nya fogen. Någon specifik metodbeskrivning för sanering av ”låghaltig” fog finns inte men förvaltningens bedömning är att något lägre krav, både vad avser skydd för miljön och arbetsmiljö, kommer att ställas.

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 bör uppmanas att inventera/provta.

Någon officiell ackreditering (motsv.) av saneringsfirmor finns inte men rekommendationen är att all personal som jobbar med sanering ska ha genomgått utbildning som t.ex. Svenska Fogbranschens Riksförbund (SFR), Sveriges Byggindustrier eller Nordisk Företagsutbildning (NFU) anordnar. Dessa utbildningar är olika långa och sannolikt av olika kvalitet. Förvaltningen har deltagit i en diskussion kring vilka moment som borde ingå i utbildning av sanerarna.

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. I ett fall uppgav en sanerare att han gått hem och googlat om PCB efter förvaltningens besök – i det fallet fanns



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

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