



EXPLOATERINGSKONTORET TRAFIKKONTORET

2007-11-20
TJÄNSTEUTLÅTANDE
DNR E2007-007-02115
DNR T2007-007-04409

Kontaktperson exploateringskontoret
Annika Ljungqvist Kärneryd
Miljö och teknik
Telefon: 08-508 261 06
annika.ljungqvistkarneryd@expl.stockholm.se

Till
Exploateringsnämnden
2007-12-13
Trafik- och renhållningsnämnden
2007-12-18

Kontaktperson trafikkontoret
Hans Söderström
Stab
Telefon: 08-508 261 23
hans.soderstrom@expl.stockholm.se

Synpunkter på Naturvårdsverkets vägledningsmaterial om förorenade områden. Remiss.

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden samt Trafik- och renhållningsnämnden godkänner detta tjänsteutlåtande som svar på remissen från Naturvårdsverket
2. Exploateringsnämnden samt Trafik- och renhållningsnämnden överlämnar beslutet för kännedom till Sveriges kommuner och landsting (SKL) samt till Miljödepartementet och Finansdepartementet
3. Detta ärende justeras omedelbart

Krister Schultz
Förvaltningschef
Exploateringskontoret

Magdalena Bosson
Förvaltningschef
Trafikkontoret

Sammanfattning

Stockholm stad är sannolikt den kommun/markägare i Sverige som lägger ned mest pengar på marksanering. Även andra aktörer, t ex Naturvårdsverket, avsätter

Bilaga 1: Granskning av Naturvårdsverkets vägledningsmaterial om förorenade områden. ExplK, TK

Bilaga 2: Att välja efterbehandlingsåtgärd. Sammanfattning SNV

Bilaga 3: Riskbedömning av förorenade områden. Sammanfattning SNV

Bilaga 4: Riktvärden för förorenad mark. Sammanfattning SNV

stora summor. Det är mot den bakgrunden värdefullt med ett genomarbetat och realistiskt vägledningsmaterial. Kontoren har utfört en genomgång och granskning av vägledningsmaterialet. Detta redovisas i bilaga 1.

Kontoren anser att det arbete som naturvårdsverket har utfört är omfattande och på en hög teoretisk nivå. Rapporterna är delvis motsägelsefulla, innehåller mycket detaljer och är därmed onödigt komplicerade att tillämpa i praktiskt arbete.

Vägledningsmaterialet blir därmed starkt kostnadsdrivande.

Riskbedömningsmodellen bygger på teoretiska exponeringsförhållanden och parametrar satta med stora säkerhetsmarginaler. Sammantaget leder detta till riktvärden som blir orimligt låga. Detta förhållande leder till att praktiskt taget all mark i stadsmiljö kan komma att betraktas som förorenad. Genom att man i modellen inte tar hänsyn till en realistisk bedömning av miljö- och hälsopåverkan i t ex stadsmiljö är det vår uppfattning att tillämpningen av modellen kan leda till felaktiga prioriteringar och motverka viktiga miljömål.

Erfarenheten av Naturvårdsverkets tidigare rapport visar att de generella riktvärdena i praktiken kommer att ges status som gränsvärden genom myndigheternas beslut och agerande. Detta innebär att denna rapports rättsliga status måste klargöras. Rapporten bör inte publiceras förrän en analys av vilka konsekvenser en tillämpning av vägledningsmaterialet får för kommunernas bostads- och anläggningsbyggande samt vilka konflikter som finns med andra miljömål och samhällsintressen.

Bakgrund

Naturvårdsverket har låtit utarbeta vägledningsmaterial angående förorenade områden. Vägledningsmaterialet är omfattande och består av 3 rapporter med 350 sidor text och ett dataprogram för beräkning av riktvärden. Arbetet har utförts av en större konsultgrupp med syfte att färdigställa ett samlat rapportpaket för vägledning till utredningsprocessen för förorenade områden. Avsikten är att det nya vägledningsmaterialet skall ersätta tidigare publicerade rapporter för generella riktvärden för mark. Sammanfattningar av respektive rapporter finns i bilagorna 2- 4.

Vägledningsmaterialet har skickats ut på remiss, med svar senast 7 januari 2008, till ett stort antal aktörer inom miljöområdet framförallt miljöförvaltningar och miljövårdsenheter på länsstyrelserna. Miljöförvaltningen i Stockholm har fått materialet på remiss och avser att redovisa ärendet i tjänsteutlåtande.

Vägledningsmaterialet är utlagt på Naturvårdsverkets hemsida för synpunkter.

Exploateringskontoret och Trafikkontoret har funnit att förslaget kommer att ha betydande inverkan på byggproduktionskostnader vid bostads- och anläggningsbyggande i staden. Det är mot den bakgrunden anmärkningsvärt att inte fler markägare och andra problemägare fått materialet på remiss. Kontoren har valt att på eget initiativ besvara remissen och redovisa vägledningsmaterialet för Exploateringsnämnden och Trafik- och renhållningsnämnden.

Exploateringskontorets och trafikkontorets synpunkter

Det är inte möjligt för kontoren att göra en detaljerad genomlysning av detta omfattande material. Vi har valt att komplettera tjänsteutlåtandet med bifogade PM (bilaga 1) där vi mer i detalj belyser delar av underlaget och förutsättningar som vägledningsmaterialet grundas på. Samråd med miljöförvaltningen och Byggmästareföreningen har skett.

Allmänt

Det aktuella vägledningsmaterialet är omfattande och det är en stor arbetsinsats som Naturvårdsverket utfört. Riskbedömningen som utgör grunden för de generella riktvärdena är en matematisk modell, där riskerna för människors hälsa och för miljön beräknas utifrån olika antaganden om exponering, spridning och upptag. Modellen förutsätter livslång och daglig exponering för förorenad jord genom inandning, hudkontakt, förtäring av jord, förtäring av frukt och grönsaker som odlas på plats mm. Även spridning till grundvatten och till närbelägna sjöar beaktas liksom biologisk aktivitet i jorden.

Flertalet av de förutsättningar för exponering som används i den teoretiska modellen för generella riktvärden är inte anpassade till ett normalt beteende och framförallt inte till boende i stadsmiljö. Därtill är de parametrar som används i beräkningarna för att beskriva risker försedda med betydande säkerhetsmarginaler. När både orealistiska exponeringsförutsättningar och osannolika parametrar används blir resultatet orimligt.

Resultatet av beräkningarna visar att i princip all mark i en tätort kommer att betraktas som förorenad och utgöra en risk för människors hälsa eller miljön. Konsekvensen blir att masshanteringen i vanliga bygg- och anläggningsprojekt kommer att bedömas som hantering av markförorening. Detta innebär att det mycket teoretiska vägledningsmaterialet skall tillämpas, vilket kommer att medföra betydande kostnader för all hantering av mark.

Föreslagna generella riktvärden riskerar skapa oro hos många människor. Detta eftersom de generella värdena uppfattas som en absolut gräns för det som är farligt respektive ofarligt. Det är svårt att förstå att säkerhetsmarginalerna som tillämpas är betydligt större när det gäller mark än vad som tillämpas i andra sammanhang t.ex. dricksvattennormer, radon i inomhusmiljön mm.

Miljörättsliga aspekter

Det framgår inte vilken rättslig status detta vägledningsmaterial förväntas få i framtiden. Det framgår dock att de generella riktvärdena avses att fastställas efter den remissomgång som nu genomförs.

Erfarenheterna från Naturvårdsverkets tidigare rapport i samma ämne visar att de generella riktvärdena i praktiken får status som gränsvärde genom myndigheternas beslut och agerande. Detta gäller bland annat frågan om fastighetsägaransvar, anmälningsskyldighet, åtgärdsutredningar, kontrollprogram och andra miljörättsliga konsekvenser av att ett område betraktas som förorenat. Myndigheterna har använt tidigare generella riktvärdena som gränsvärden vid olika tillståndprocesser för tippars och deponiers verksamheter, vid anläggning av bullerskyddsvallar etc. Det är av vitalt intresse att klarlägga den rättsliga statusen för det remitterade materialet, eftersom vår bedömning är att den kan befaras medföra ökade kostnader för samhället inte minst för kommuner. Ett förslag från myndighet som får stor tillämpning i samhället bör alltid åtföljas av en konsekvensutredning.

Enligt kap.10 § 1 miljöbalken definieras i lag vad som avses med förorenad mark. Här framgår att det skall föreligga skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön för att ett område skall anses förorenat. Detta är således lagtexten som beskriver de förutsättningar som gäller för att ett efterbehandlingsansvar (numera avhjälpandeansvar) skall uppstå. Avhjälpandeansvaret är reglerat i såväl miljöbalken som tillhörande förordningar och innebär ett juridiskt ansvar för berörda som är mycket omfattande och kan innebära ekonomiska och rättsliga konsekvenser. Det vägledningsmaterial som ingår i denna remiss kan inte sägas motsvara den lagbundna definition som finns.

Av bifogade granskningspromemoria framgår att riskbedömningsmodellen som tillämpas inte är grundad på realistiska förutsättningar och framförallt inte är tillämplig i tätortsmiljö. För både miljömyndigheter och verksamhetsutövare är det nödvändigt att ha tydliga regler för vad som är en godtagbar standard och som

bygger på en realistisk uppfattning av riskbegreppet. Detta uppnås inte med det aktuella vägledningsmaterialet från Naturvårdsverket.

Miljökonsekvenser av ett genomförande

Staden har arbetat aktivt med förorenad jord både i samband med saneringsprojekt och vid bostadsexploatering eller anläggningsarbeten. Vi konstaterar att den metod som till övervägande del kommer till användning är uppschaktning av massor samt transport och deponering på någon av de deponier som finns i regionen.

Vägledningsmaterialet som nu är på förslag kommer att ytterligare försvåra återanvändningen av uppschaktade massor. Kraven ställs nu direkt så att massor med halter lägre än känslig markanvändning eller lägre än naturliga bakgrundshalter för området, endast får komma till användning vid anläggningsarbeten i tätort och detta oavsett djup och markanvändning. Detta innebär att det blir endast tillåtet att använda jungfruligt material d.v.s. sten och grusmaterial. Konsekvensen blir att vägledningsmaterialet om förorenade områden genererar både ökade transporter och ökat utnyttjande av naturmaterial. I båda avseendena står detta i direkt konflikt med stadens miljömål och även miljöbalkens mål vad gäller återvinning.

Samhällsekonomiska aspekter

Staden har sedan senare delen av 1990- talet genomfört omfattande saneringsåtgärder, dels i samband med bostads- och anläggningsbyggande, dels som renodlade miljöprojekt t.ex. saneringen av Klara sjö. Den helt övervägande delen av saneringsåtgärderna har finansierats av staden själv genom särskilda anslag eller exploateringsbudget och en mindre del genom statliga bidrag. Under senaste 10-årsperioden har staden anslagit mellan 50 och 100 miljoner per år till förorenad mark. Det är således betydande belopp som har avsatts till markföreningar jämfört med andra miljöfrågor.

Vi vet att hanteringen av förorenad mark innebär varierande kostnader men normalt i storleksordningen 20 000 kr till 150 000 kr per lägenhet i samband med bostadsprojekt. Kostnaderna hänför sig till administration, utredningar, kontrollverksamhet, tillsynsavgifter samt schakt, transporter och deponering. Dessutom inköp av ersättningsmaterial d.v.s. sten och grus. Kontoren menar att det är synnerligen viktigt att kostnaden för hantering av jordmassor i staden minskar. Den nya vägledningen befaras i stället medföra

ökade kostnader genom att gränserna för vad som betraktas som förorenad mark avses fastställas på en nivå som är orimligt låg.

Riskbedömningen för mark skiljer sig från riskbedömningar inom andra samhällssektorer t.ex. arbetslivet eller i boendemiljön. När det gäller radon i bostäder accepteras en nivå på högst 200 Bq/m³ som medelvärde inomhus i bostäder enligt socialstyrelsen allmänna råd. Om samma riskbedömning som tillämpas för förorenad jord skulle användas för radon i bostäder, skulle riktvärdet i stället var 0,5 Bq/m³. Detta innebär att säkerhetsmarginalen är 400 ggr större för förorenad jord än vad som anses nödvändigt för bostadsmiljön. Det skall dessutom påpekas att i bostaden exponeras man i verkligheten för radon till skillnad från den exponering som sker från förorenad mark. Denna exponering utgörs av en teoretisk modell som bygger på orealistiska uppskattningar.

Vi anser att riskbedömningen av förorenad mark måste följa normala riskbedömningskriterier som tillämpas i samhället i övrigt.

Exploateringskontorets och trafikkontorets förslag

Remissförslaget bör återkallas och omarbetas så att en helhetssyn på miljöfrågor, samhällsekonomi och samhällsintresse tillämpas.

Kontoren anser att Naturvårdsverket bör utarbeta nya riktvärden som är anpassade efter realistiska riskbedömningar av hälso- och miljöpåverkan och som motsvarar det som tillämpas i samhället i övrigt.

En konsekvensanalys av förslagen till riktvärden och förslagen till vägledningsmaterial bör göras. Konsekvensanalysen bör omfatta både samlade miljökonsekvenser och kostnader för olika delar av samhället.

Slut