



Handläggare: Christer Edvardsson
Telefon: 08-508 289 77

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2012-11-20 p 18

Tillsyn över PCB i byggnader, rapport hösten 2012

Förvaltningens förslag till beslut

Godkänna rapporten.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

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.

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. 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 22 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 PCS. 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-produktema 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.

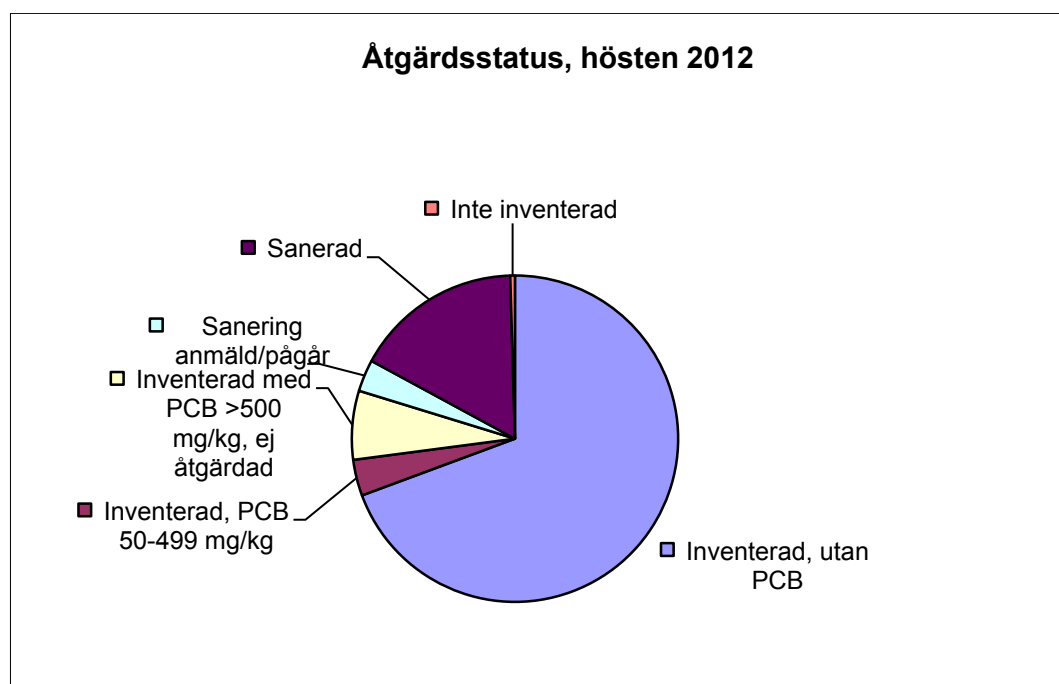
Om PCB-halten i fog- eller golvmassor är >500 mg/kg ska industribyggnader, uppförda eller renoverade åren 1956-1973, saneras senast den 30 juni 2016. Samma tidpunkt gäller för andra byggnader än industribyggnader som är uppförda eller renoverade åren 1970-1973 och för byggnader där fog- och golvmassa 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.

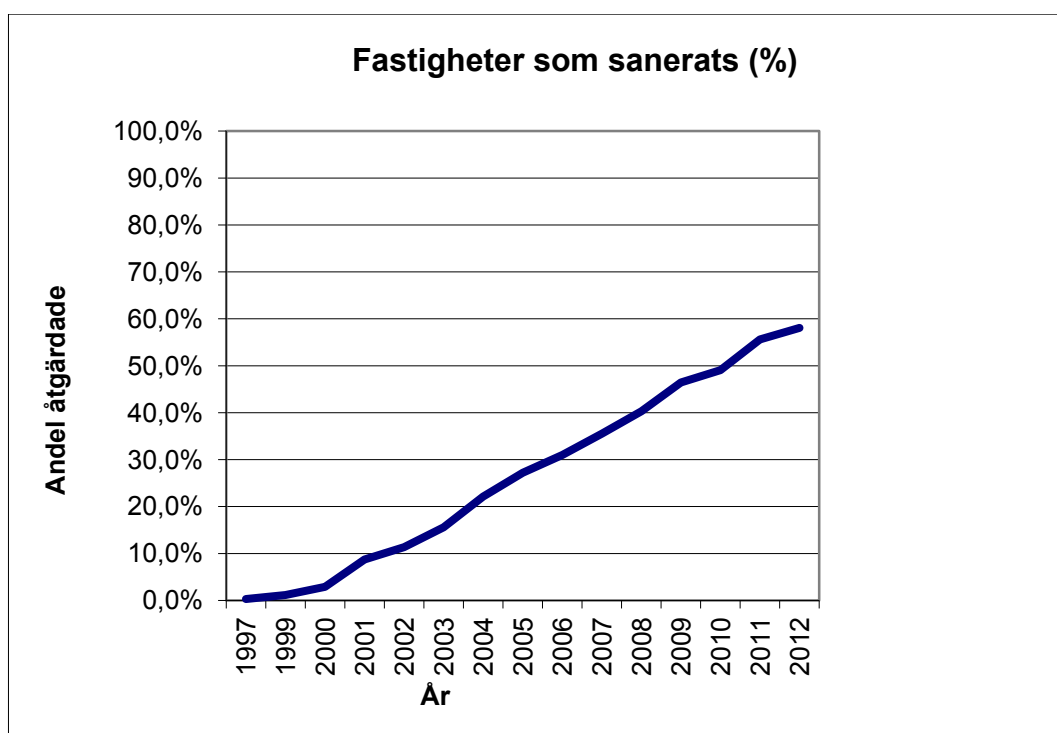
Läget i Stockholm

I miljöförvaltningens PCB-register finns ca 2400 fastigheter från den aktuella perioden. Cirka 250 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.

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



Av de inventerade fastigheterna har dryga 31 % fog- eller golvmassor som innehåller PCB. Knappt 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 att beräknas vara omkring 680 stycken. Enligt de uppgifter som förvaltningen har är 395 av dessa sanerade fram till idag. 75 fastigheter är saneringsanmälda och 48 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. Andelen sanerade fastigheter har ökat med endast 2,5 % sedan förvaltningen rapporterade läget år 2011.



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

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

Antalet saneringsanmälningar hittills i år är 43, 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 12 350 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 kommer området att kräva arbete – och generera intäkter – även efter år 2016. Utifrån dagens aktuella antal saneringspliktiga fastigheter, (>500 mg/kg), och de gällande slutdatumen gjordes i fjolårets lägesrapport en rent mekanisk beräkning av intäkternas utveckling, se figur.

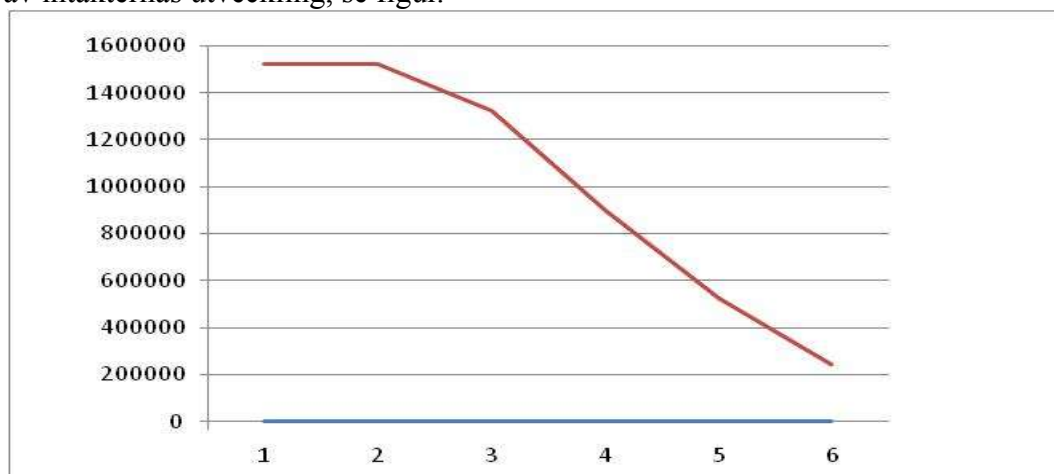


Fig: Y-axeln redovisar intäkten och 1 på X-axeln motsvarar år 2011.

Enligt förvaltningens uppfattning kommer, av flera skäl, utvecklingen inte att följa denna teoretiska mall. En av orsakerna, som redovisats i tidigare rapporter till nämnden är gamla undermåliga inventeringar som klassat byggnader som PCB-fria. Ett exempel från i år är fastigheten Uven Större 26 som vid inventering år 1999 uppgivits sakna fogar och som sedan vid förnyad inventering år 2012 uppvisar ca 850 meter fog med en halt över 50mg/kg, varav 130 meter med halten 10 000 mg/kg. Ett annat 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. 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.

För att i någon mån belysa effekten av vad som angivits ovan så avser 16 % av de saneringsanmälningar som kommit in i år fastigheter som antingen varit okända för förvaltningen eller registrerade som PCB-fria eller sanerade.

Undantag

17 § i PCB-förordningens 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 fram till år 2015, de närmast följande åren har genom detta beslut 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 slutdatumen 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

Den tidigare uppfattningen att en överträdelse av PCB-förordningens krav, att sanering ska anmälas tre veckor innan start, inte är straffsanktionerad har fått revideras sedan föregående rapport. Miljöbrottsåklagarna har meddelat att man anser en utebliven anmälan 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 har därför lämnat in åtalsanmälan i tre fall under året.

Om man som 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 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.

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 "stoppdatum" man kommer.

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.

Enligt PCB-förordningens nya lydelse gäller anmälningsplikt även för avlägsnande av fog som innehåller 50 - 500 mg/kg. I förvaltningens register finns för närvarande 85 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. I de fall fastigheten finns registrerad som "PCB låg halt" har förvaltningen under året skickat ett informationsbrev till ägarna. I det taxeförslag som nämnden antagit finns också en avgift för dessa fastigheter föreslagna.

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.

Någon officiell ackreditering (motsv.) av saneringsfirmor finns inte. Förvaltningen deltog, under år 2010, i en diskussion kring vilka moment som borde ingå i utbildning av sanerarna, vilket resulterade i riktlinjer för utbildningarnas innehåll.

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. I en sanering har också ett företag från Baltikum anlåtats och vid tillsynsbesöket konstaterades stora brister i deras sätt att genomföra arbetet.

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

Om aktiviteten är fortsatt lika låg vad avser anmälningar om sanering avser förvaltningen – under det kommande året – att gå ut med information om bestämmelserna till aktuella fastighetsägare.

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

Slut