



Tillsynsrapport PCB i byggnader 2014

Tillsynsrapport PCB i byggnader 2014

Dnr: 2015-1075

Utgivare: Miljöförvaltningen

Kontaktperson: Jenny Weimer

Sammanfattning

I denna rapport redovisar miljöförvaltningen arbetsläget vad avser sanering av PCB i byggnader. Ett fåtal byggnader har, trots meddelade förelägganden, ännu inte redovisat inventeringsresultat. Det finns vidare ett mörkertal i fråga om PCB i äldre byggnader 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.

I miljöförvaltningens PCB-register finns ca 2600 byggnader från den aktuella perioden 1956-1973. Det totala antalet byggnader som har sanerats eller ska saneras beräknas vara omkring 790 stycken. Enligt de uppgifter som förvaltningen har (2015-01-12) är 477 av dessa sanerade, 90 byggnader är saneringsanmälda och 52 byggnader är delvis sanerade. Antalet byggnader som är inventerade med PCB-halt över 500 mg/kg och som inte är åtgärdade är 90 och antalet byggnader inventerade med halt 50-499 mg/kg är 82.

Under 2014 inföll PCB-förordningens första tidsgräns gällande sanering av PCB. För byggnader (industribyggnader och invändiga fogar undantagna) med byggår 1956-1969 och med en PCB-halt över 500 mg/kg skulle all PCB avlägsnas senast den 30 juni 2014. Under året har förvaltningen skickat tre informationsbrev till de som äger en byggnad eller annan anläggning med PCB (och som i rapporten omnämns som fastighetsägare) om PCB-förordningens tidsgränser. Utskicket har bidragit till mycket arbete, med sammanlagt över 250 PCB-ärenden under året. Utav dessa har ett hundratal varit saneringsanmälningar, ett åttiotal dispenser och övriga ärenden administrativt arbete såsom avgifter, utredningar m.m. Antalet mottagare av informationsbreven har minskat allteftersom tiden gått och i sista omgången skickades 35 brev. För sex av dessa byggnader pågår fortfarande utredning av den faktiska PCB-statusen medan förvaltningen för tre av byggnaderna avser att meddela förelägganden.

Brevutskicken har även medfört att oklarheter har retts ut, bland annat genom uppmaningar till nya inventeringar och i några fall friklassning av byggnader. Byggnader där sanering redan skett, utan föregående anmälan till förvaltningen, har också påträffats.

Innehåll

Sammanfattning	3
Bakgrund	5
Läget i Stockholm	6
Erfarenheter från arbetet	8
Allmänt	8
Återkontaminering	9
Dispens	10
Brott och straff	11
Slutsatser och åtgärder	12

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, transformatorer och kabel, 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. Barn, både flickor och pojkar, kvinnor i barnafödande ålder, gravida och ammande rekommenderas (av Livsmedelsverket) att inte äta fisk som kan innehålla höga halter dioxin och PCB oftare än 2–3 gånger per år, och övriga bör inte äta sådan fisk oftare än en gång per vecka. 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 t.ex. 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 23 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 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 (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 den som äger en byggnad eller annan anläggning (och som fortsättningsvis i rapporten omnämns som fastighetsägare) där fogmassa eller halkskyddad golvmassa kan ha använts vid uppförande eller renovering åren 1956-1973 skulle undersöka om fogmassan eller golvmassan är en PCB-produkt senast 30 juni 2008. 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 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, enligt förordningen, 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 2600 byggnader från den aktuella perioden. Cirka 260 byggnader är aktiva, dvs. där byggnader antingen är inventerade med PCB, delvis sanerade, har dispens att senarelägga sanering eller sådana byggnader där inventering ännu inte redovisats till myndigheten.

Miljöförvaltningen har i ett antal steg arbetat med att få in PCB-inventeringar för aktuella byggnader:

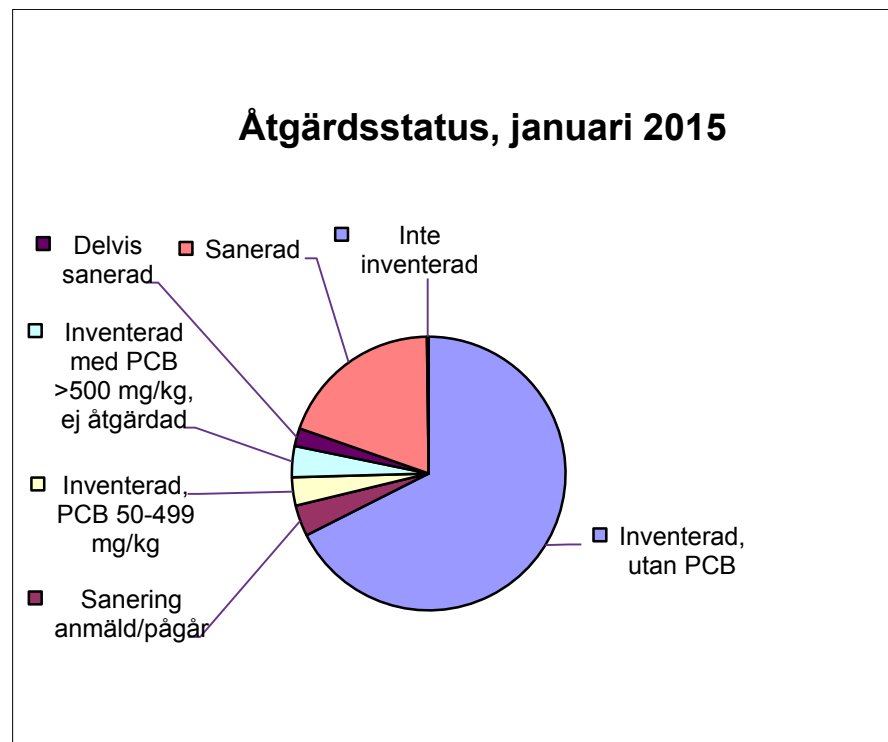
- Under 2009 och 2010 förelade miljöförvaltningen, utifrån det underlag som fanns i Ecofast av byggnader som klassats

som icke-inventerade, ett stort antal fastighetsägare att inventera sina byggnader med avseende på PCB-förekomst.

- Under 2012 har uppmaningar att inventera skickats till ett antal fastighetsägare som tidigare (i början av 2000-talet) fått ”dispens” från inventeringskravet, t.ex. för att byggnaden fasadrenoverats och den eventuella PCB-fogen därigenom blivit svåråtkomlig.
- Slutligen har uppmaningar gått ut till de som äger byggnader där förvaltningen känner till att de fogats om innan år 1999.

I något enstaka fall saknas fortfarande redovisning av inventeringsresultat.

Figur 1 visar åtgärdsstatusen över förvaltningens PCB-register. Det totala antalet byggnader som har sanerats eller ska saneras beräknas vara omkring 790 stycken. Enligt de uppgifter som förvaltningen har är 477 av dessa sanerade fram till idag (2015-01-12), 90 byggnader är saneringsanmälda och 52 byggnader är delvis sanerade. Antalet byggnader som är inventerade med PCB-halt över 500 mg/kg och som inte är åtgärdade är 90 och antalet byggnader inventerade med halt 50-499 mg/kg är 82.



Figur 1 Åtgärdsstatus januari 2015

Den 30 juni 2014 var första tidsgräns för byggnader med PCB-halt över 500 mg/kg med byggår 1956-1969 (industribyggnader och

invändiga fogar undantagna). Under året har förvaltningen bedrivit proaktivt arbete genom flera utskick av informationsbrev.

I januari 2014 skickade miljöförvaltningen brev till omkring 200 fastighetsägare som enligt miljöförvaltningens register har, en eller flera, byggnader där det finns fogmassa med PCB-halt över 500 mg/kg. Brevet innehöll information om PCB, fastighetsägarens ansvar för att avlägsna och omhänderta PCB på rätt sätt samt PCB-förordningens sluttider för sanering.

I mars skickades ett påminnelsebrev ut till ca 110 fastighetsägare, som enligt förvaltningens uppgifter hade byggnad där sista dag för avlägsnande av PCB är 30 juni 2014.

I juni skickades ett andra påminnelsebrev till 35 fastighetsägare, där varken saneringsanmälan eller dispensansökan inkommit.

Förvaltningens informationsarbete har genererat mycket arbete, under 2014 har ca 250 PCB-ärenden startats. Utav dessa har ett hundratal varit saneringsanmälningar, ett åttiotial dispenser och övriga ärenden administrativt arbete såsom avgifter, utredningar m.m. Brevutskicken har även medfört att oklarheter har retts ut, bland annat genom uppmaningar till nya inventeringar och i några fall friklassning av byggnader. Byggnader där sanering redan skett, utan föregående anmälan till förvaltningen, har också påträffats (se vidare under rubriken Brott och straff).

Av de 35 fastighetsägare som fick tredje påminnelsebrevet i juni har 26 byggnader sanerats eller fått dispens. För fyra byggnader saknas inventering helt eller ska kompletteras. För två av byggnaderna råder oklarheter kring inventering och tidigare sanering. För en fastighetsägare, med tre aktuella PCB-byggnader, har varken saneringsanmälan eller dispensansökan inkommit, och förvaltningen avser att förelägga fastighetsägaren.

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 byggnadernas status, dvs. om den är inventerad, om PCB påträffats etc., kan det handla om kraven på inventering eller förutsättningarna

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

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 13 260 kronor för handläggning av anmälningsärendet (13 650 kr fr.o.m. 2015).

Allteftersom byggnader saneras kommer också avgiftsintäkten från branschen att minska, teoretiskt skulle inga avgifter komma in år 2017 om alla byggnader 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 och återkontaminering kommer området att kräva arbete – och generera intäkter – även efter år 2016.

Ytterligare skäl till att arbetet kommer att fortsätta bortom de angivna slutdatumerna är förekomsten av fog i äldre byggnader som byggts om under aktuell tidsperiod. Dessa har inte funnits med i miljöförvaltningens register och har därför heller inte inventerats. Ett exempel från 2013 är att det påträffats PCB-fog i Stockholms slott (som byggdes i början av 1700-talet) men som har renoverats någon gång mellan 1956-1973.

En annan av orsakerna, som redovisats i tidigare rapporter till nämnden, är gamla undermåliga inventeringar som klassat byggnader som PCB-fria, men som därefter visar sig innehålla PCB.

Vidare finns det ett antal byggnader, 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.

Återkontaminering

Det har visat sig att det är vanligt att fog som har sanerats efter en viss tid blir återkontaminerad. Bland annat Locum har kontrollerat en del av sina sanerade byggnader och konstaterat detta och SISAB har bedömt att all sanering måste göras om. Samma budskap kommer från konsulter i branschen.

Det omgivande materialet spelar förstås stor roll – i betong etc. vandrar PCB:n sannolikt längre än i t.ex. granit. Olyckligtvis sker återkontaminering tydligen även om saneringen sköts ”by the book” men självfallet finns det också fall där man vid förnyade undersökningar konstaterar att all gammal fog inte tagits bort vilket innebär en större återkontaminering.

Enligt 17 § punkt 3 i PCB-förordningen ska byggnad med fog- eller golvmassor med PCB-halt över 500 mg/kg senast saneras i samband med renovering, ombyggnad eller rivning, om massan har använts för att ersätta en PCB-produkt som har avlägsnats efter utgången av 1998.

Man kan tänka sig att bakgrunden till denna bestämmelse är ett avvägande kring en fogs tekniska livslängd och ekonomisk och miljömässig rimlighet, d.v.s. äldre saneringar – där fogen då har några fler år på nacken – omfattas av förordningens slutdatum 2014 och 2016 medan fog som bytts efter 1998 får sitta kvar till renovering, ombyggnad eller rivning.

I PCB-förordningen är denna fråga inte hanterad utan de undantagsmöjligheter som finns avser endast tidpunkten för sanering – metodfrågor diskuteras överhuvudtaget inte. Självfallet krävs det också en mycket väl genomförd motivering om man ska kunna säga att kraven för hantering av återkontaminerad fog ska skilja sig från dem för ”jungfrulig” fog.

Dispens

17 b § i PCB-förordningens anger att tillsynsmyndigheten har möjlighet att ge undantag från tidpunkten för sanering, om

1. en ombyggnad, renovering eller rivning planeras under de närmast följande åren.
2. massan sitter mycket svåråtkomligt,
3. det är nödvändigt för att en samhällsviktig verksamhet inte ska försvåras på ett betydande sätt, eller
4. det finns andra särskilda skäl.

Under 2014 har ett åttiotial dispenser medgivits. Längden på dispensererna har varierat mellan ett halvår och 30 år. De allra flesta ärendena har åberopat skäl 1, dvs att 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 tidigare år behandlat ett antal

dispensansökningar där dispens medgivits och de närmast följande åren har därigenom fastslagits till fyra år.

Ett antal dispenser har åberopat skäl 2, dvs. massan sitter mycket svåråtkomligt. Till exempel har fogarna varit inbyggda, underjordiska eller suttit precis bredvid elarmatur (så att det ur säkerhetssynpunkt inte har gått att sanera). Vanligen har det vid pågående sanering upptäckts fog som sitter så svåråtkomligt att saneringen av just den fogen skulle bli oproportionerligt dyr. Dispensmöjligheterna syftar till att medge att en normal skälighetsbedömning enligt miljöbalken kan genomföras.

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 sanering ska, enligt PCB-förordningen, anmälas tre veckor innan start. En utebliven anmälan anses vara ett brott mot 29 kap 4 § p 1 i miljöbalken, 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. Och 14 kap miljöbalken handlar om kemiska produkter och biotekniska organismer och genom 14 kap 8 § miljöbalken ges regeringen rätt att meddela föreskrifter om hantering av kemiska produkter och biotekniska organismer. PCB-förordningen är beslutad med stöd av denna bestämmelse. Förvaltningen lämnade under 2014 in fem åtalsanmälningar i ärenden där ingen anmälan gjorts före påbörjad sanering. I ett av fallen har förundersökningen lagts ner, men i övriga har förundersökning inletts men ännu har inga domar meddelats.

En åtalsanmälan lämnades in under 2013, gällande olaglig avfallstransport vid PCB-sanering, men förundersökningen lades ner under 2014. Under 2011 polisanmälades otillåten avfallstransport vid en PCB-sanering. Dom i målet kom under 2013 där bland annat otillåten avfallstransport och otillåten miljöverksamhet ansågs vara begångna brott.

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. Då PCB-byggnader inte är anmälningspliktiga enligt miljöprövningsförordningen finns heller ingen skyldighet att anmäla ägarbyten. Den fasta årliga tillsynsavgiften täcker dock det arbete som uppstår till följd av ägarbyten etc.

Mörkertalet när det gäller PCB-haltig fog i ombyggda och renoverade byggnader är fortsatt stort - förvaltningen har fått in ett antal saneringsanmälningar avseende byggnader som inte tidigare finns registrerade. Det underlag som förvaltningen jobbat utifrån består av de byggnader som, i fastighetsregistret, har 1956 till 1973 som byggnadsår varför äldre byggnader som byggts om/renoverats under perioden inte funnits med.

Enligt PCB-förordningens nya lydelse gäller anmälningsplikt även för avlägsnande av fog som innehåller 50 - 500 mg/kg. I förvaltningens register finns för närvarande 82 sådana objekt men sannolikt tillkommer många av de byggnader som fogats om på 1990-talet beroende på att PCB från det omgivande materialet återkontaminerar den nya fogen.

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 byggnader 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 byggnader 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 oftast visar förekomst av saneringspliktig fog.

Trots mycket arbete och stort saneringstryck under året så har förvaltningen inte sett "lycksökare" inom branschen. Däremot har det varit vanligare att man tagit in underentreprenörer i projekten, så att den saneringsentreprenör som angivits i anmälan till miljöförvaltningen inte varit den som genomfört saneringen.

Förvaltningen upplever att man inom branschen som helhet är uppmärksam på misstänkta PCB-fogar. Vid fasadrenoveringar eller liknande så sker undersökning och provtagning i många fall frivilligt.

Det/de tillsynsbesök som normalt sker i anmälningsärenden bedöms även fortsättningsvis vara mycket viktiga. Förvaltningens bedömning är sammantaget att tillsynen inom PCB-området kommer att kräva fortsatt stora insatser.