

Handläggare
Karin Kuttainen
Telefon: 08-508 287 17**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2018-05-15 p. 17

Tillsyn över förorenade områden 2017

Rapport från miljöförvaltningen

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna redovisningen av tillsynen över förorenade områden 2017

Gunnar Söderholm
FörvaltningschefGustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Miljöförvaltningen bedriver tillsyn över förorenade områden inklusive förorenade byggnader. Denna rapport omfattar arbetet med förorenade områden under 2017. Sanering av PCB-haltiga fog- och golvmassor samt sanering av kvicksilver hos tandläkare redovisas i separata rapporter.

Tillsynen präglas av att den är händelsestyrd och beroende av byggkonjunkturen samt avveckling eller flytt av industriella verksamheter. Viss initiativtillsyn förekommer dock, som exempel kan nämnas de markprovtagningar som under året genomförts i parker och vid båtuppläggningsplatser.

Stockholm blir renare i och med att gamla industriområden saneras inför exploatering och tar därigenom ytterligare steg mot en giftfri miljö.

Bakgrund

Allmänt

Det mesta av miljöförvaltningens tillsynsarbete avseende förorenade områden är händelsestyrt. Inför utarbetande av nya detaljplaner och ny bebyggelse, framför allt inom gamla industriområden, undersöks det om det finns föroreningar i mark, grundvatten eller

byggnader, som kan utgöra en risk för de som ska bo och vistas inom området.

Om det påträffas föroreningar, som kan utgöra en risk för människors hälsa eller miljön, så ska fastighetsägaren eller exploatören, enligt 10 kap. 11 § miljöbalken underrätta förvaltningen som är tillsynsmyndighet. Under 2017 kom det in 87 underrättelser om påträffade föroreningar. Om fastigheten ska exploateras krävs ofta en anmälan om avhjälpandeåtgärd/efterbehandling/sanering. Åtgärden innebär i de flesta fall urgrävning av förorenade massor men kan även innebära andra skyddsåtgärder som ventilerade utrymmen eller tätare grundläggning. Under 2017 registrerades 66 nya efterbehandlingsärenden. Vissa av dessa ärenden kan pågå under flera år medan andra avser en kort insats, t.ex. efter en olycka.

Dryga 150-talet nya ärenden under fjolåret innebär all-time-high vad gäller ärendetillströmning då antalet ärenden de tre åren dessförinnan varierat mellan 110 och 140. Förutom ett stort antal bostadsbyggnadsprojekt kan undersökningar inför – och i samband med – infrastrukturbyggande förklara den stora ärendemängden.

MIFO-objekt

Länsstyrelsen har under många år identifierat, inventerat och riskklassat nedlagda verksamheter enligt den så kallade MIFO-metodiken¹. Riskklassningen görs bland annat utifrån tidigare verksamhet och fastigheternas nuvarande eller kommande användningsområde. Många objekt har fått sin riskklass endast utifrån den kunskap om verksamheterna som inhämtats via arkivstudier. För att kunna fastställa om området utgör en risk, för människors hälsa eller miljön, måste området provtas. Efter provtagning kan en omklassning bli aktuell om området visade sig vara mer eller mindre förorenat än vad som först kunde misstänkas utifrån arkivstudierna. Översiktlig information om MIFO-objekten finns tillgänglig på länsstyrelsens hemsida, www.lansstyrelsen.se.

Länsstyrelsens kartläggning är avslutad, förutom för ett mindre antal objekt, där länsstyrelsen genomför miljötekniska undersökningar. Under 2017 undersökte länsstyrelsen fem områden inom Stockholms stad, där det tidigare funnits kemitvättar. Kemitvättar kan ge upphov till föroreningar av klorerade lösningsmedel. Miljöförvaltningen har ännu inte tagit del av några resultat från undersökningarna, men rapporterna beräknas bli klara under våren 2018.

¹ Vägledning vid inventering av potentiellt förorenade områden utförs enligt en metodik för inventering (MIFO). Inventeringen resulterar i riskklassning av områdena.

Länsstyrelsens arbete har gett upphov till ett stort antal riskklassade objekt i staden. Förvaltningen går igenom objekt med hög riskklass för att se om några objekt bör undersökas eller åtgärdas. Vid dessa genomgångar har det visat sig att många objekt ligger inom områden som har exploaterats eller kommer att exploateras. Dessa områden undersöks och saneras i samband med exploateringen. Andra potentiellt förorenade områden är inte åtkomliga och finns t.ex. under asfalterade ytor eller ligger i områden där det fortfarande pågår industriell verksamhet.

Riskklassningen är bland annat ett verktyg för statliga myndigheter att bedöma hur angeläget det är att undersöka och åtgärda objekt med statliga bidrag. Beroende på medelstillgången kan det t.ex. vara så att bidrag endast tilldelas objekt med riskklass 1. Bidrag är inte aktuellt för byggherrar som undersöker och åtgärdar fastigheter utifrån att de ska vara lämpliga att bebygga eller undersöker över-skottsmassor med avseende på eventuell återanvändning. Ingen riskklassning görs därför för dessa objekt om det inte redan gjorts av länsstyrelsen. För att områden som har undersökts eller åtgärdats, där förvaltningen varit tillsynsmyndighet eller själv beställt undersökningen, ska bli omklassade behöver staden genomföra detta och rapportera in den nya riskklassen till länsstyrelsen. Länsstyrelsen har under året förenklat inrapporteringen till dem.

Länsstyrelsens inventering och riskklassning har pågått under många år. Under hela denna tid har det tillkommit riskklassade objekt, men objekt har också klassats om i samband med att de undersökts eller åtgärdats, figur 1 på nästa sida. Objekt har även åtgärdats i olika byggprojekt och då i många fall utan att en ny riskklassning genomförts. I många byggprojekt har förorenade fyllnadsmassor åtgärdats utan att föroreningarna kunnat knytas till någon verksamhet eller något MIFO-objekt.

I Stockholm har 3 627 objekt identifierats som potentiellt förorenade, en mindre andel av dessa har även riskklassats. 18 objekt har för närvarande riskklass 1 och 148 objekt riskklass 2. Som framgår av tabellen nedan har tre objekt tillkommit i riskklass 1. I samtliga fall, (Gasverket/Värtan, Beckholmen och nedströms Nockebybron), rör det sig om föroreningar i sediment. Att objekt endast identifieras kan bland annat bero på att den tidigare typen av verksamhet bedöms ha en liten miljö- och hälsorisk eller att ingen ytterligare information hittats om verksamheten.

År	Risiklass (RKL) 1	RKL 2	RKL 3	RKL 4	Totalt antal klassade	Andel i RKL 1&2
2009	9	43	36	9	97	53,6%
2011	12	54	37	9	112	58,9%
2014	20	130	192	85	427	35,1%
2016	15	148	247	91	501	32,5%
2017	18	148	247	92	505	32,9%

Figur 1: Riskklassade objekt inom Stockholms stad enligt uppgift från länsstyrelsen

Utöver de områden som riskklassats påträffas föroreningar vid markarbeten på andra platser.

Som framgått av den ovan redovisade metodiken och det arbetssätt som tillämpas inom området anser förvaltningen att det inte är meningsfullt att i siffror försöka redovisa hur mycket renare staden blir genom de saneringar som genomförs. Förvaltningen konstaterar enbart att varje genomförd sanering innebär att oönskade föroreningar avlägsnas.

Bidrag inför bostadsbyggande

Från och med 2016 finns möjlighet för kommuner att söka statliga bidrag för sanering av mark inför bostadsbyggande. Exploateringskontoret har bedömt möjligheten att få bidrag i vår region som liten och har därför inte sökt några bidrag. Förvaltningen delar denna bedömning mot bakgrund av de omfattande kraven för bidraget. För att göra en ansökan behöver det bl.a. finnas ett beslut om påbörja detaljplaneläggning för bostäder, en gjord ansvarsutredning samt noggranna lönsamhetskalkyler för visa att saneringskostnaden är för stor för att bäras av exploateringen och därför skulle vara ett hinder för bostadsbyggandet. Det går vidare bara att få statliga bidrag för att sanera mark där det inte finns någon ursprunglig förorenare eller ansvarig kvar att ställa efterbehandlingskraven på, alternativt kan den statliga delen användas till att medfinansiera kostnader där ingen ansvarig finns.

Badplatser, Miljösamverkan Stockholms län (MSL)

Under 2015 startades ett MSL-projekt avseende erfarenhetsutbyte kring risken för föroreningar i närheten av badplatser och provtagning av dessa. Ett antal möten hölls och information om genomförda provtagningar samlades in. Projektet resulterade i två digitala dokument, ett som sammanfattar planerad och genomförd provtagning på länets badplatser och ett som är en checklista inför anläggande av nya badplatser. Dokumentet med information om prov-

tagning skickas ut för uppdatering två gånger per år avseende nya provtagningsresultat.

Parkmark och båtupplägningsplatser, stadens provtagning

De medel som nämnden hade för undersökningar under 2017 användes för att undersöka förekomsten av ytliga föroreningar i sju parker och på fyra båtupplägningsplatser. Vid båtupplägningsplatserna togs även djupare markprov.

Analysresultaten jämfördes med Naturvårdsverkets generella riktvärden för känslig och mindre känslig markanvändning, KM respektive MKM, samt med de platsspecifika riktvärden, PRV, som togs fram vid nämndens undersökning av parker 2014. Dessa riktvärden utgår från KM men har modifierats bland annat avseende att exponeringsvägar som intag av egenodlade grönsaker och dricksvatten från egen brunn inte är aktuella.

I undersökningen av parkmark påträffades framförallt förhöjda halter av bly och PAH. I sex av parkerna överskred blyhalten PRV i någon punkt och i två parker överskreds halten för PAH-H. Påträffade föroreningshalter bedöms inte medföra några akuta hälsorisker för människor som vistas i parkerna. Föroreningarna har påträffats ytligt, men under en grässvål, vilket gör dem mindre tillgängliga.

Vid samtliga båtupplägningsplatser påträffades kraftigt förhöjda föroreningshalter. På tre av platserna var blyhalterna och i ett fall även PCB-halterna så höga att även enstaka intag av jord kan vara hälsofarligt. Det bedöms även finnas risk för skadlig förorenings-spridning till ytvatten från båtupplägningsplatserna.

Föroreningar påträffades i parkmark nedanför Tackjärnsvägen, i Lillsjöparken, grönområde ovanför Minnebergssbadet, Idrottsparken, Fredhällsparken, Sysslomannaparken, båtupplägningsplats vid Margretelundsvägen och Stora Båtvarvsgränd, Västermalms båt-klubb, Stallmästaregårdens båtsällskap samt Segelsällskapet Brunnsviken. Därutöver provtogs även parkmark längs Ulvsundavägen utan att några föroreningar påträffades.

I rapporten, som presenterades för nämnden i mars 2018, framkom att inga oacceptabla nivåer av föroreningar påträffats i parkmark och att kompletterande provtagning och fördjupade riskbedömningar föreslås för två parker.

Avseende de höga föroreningshalter som påträffats inom båtupplägningsplatser, bedömer miljöförvaltningen att det finns risk för

att motsvarande höga föroreningshalter även på andra båtupplägningsplatser. Information om denna föroreningsrisk har – förutom till klubbarna - förmedlats till idrottsförvaltningen, exploateringskontoret och stadsdelarna.

Informationsmaterial

Under året har en översyn av informationen om förorenade områden på stadens hemsida påbörjats. Ett informationsblad avseende hantering av schaktmassor har tagits fram – målet är att fastighetsägare/exploatörer/entreprenörer genom en resurseffektiv masshantering bidrar till en minskad miljöbelastning. På motsvarande sätt kan återvinning av betong, tegel och kakel minska antalet transporter och även åtgången av jungfruliga material varför förvaltningen nu arbetar med att ta fram informationsmaterial i denna del.

Ledningsägarprojekt

Under 2017-18 pågår ett ledningsägarprojekt. Syftet med projektet är att alla som utför eller beställer ledningsarbeten ska känna till risken för föroreningar, behovet av provtagning samt hur påträffade föroreningar ska hanteras. Målsättningen är att alla ledningsägare ska ta fram en handlingsplan för hantering av förorenade massor vid ledningsarbeten. Under 2017 pågick planering inför 2018 års diskussionsseminarier samt identifiering av vilka som utför ledningsarbeten inom staden. Inbjudningar till kommande seminarier skickades ut till samtliga, av förvaltningen kända, ledningsägare. Arbetet med framtagande av handlingsplaner kommer att följas upp under 2018.

Masshantering

Förvaltningen har deltagit i inledande möten med exploateringskontoret i syfte att identifiera platser inom staden som kan användas för masshantering. Projektet drivs av exploateringskontoret.

PCB vid Nockebybron

Efter att höga PCB-halter påträffats i sediment söder om Nockebybron, har staden provtagit området för att avgränsa föroreningsutbredningen. En rapport med provtagningsresultaten beräknas bli klar under våren 2018. Arbeta pågår med att försöka spåra föroreningskällan.

Handläggning av upplysnings- respektive efterbehandlingsärenden

Att handlägga olika ärendetyper inom förorenade områden kan skilja sig åt en del beroende på ärendenas komplexitet och föroreningssituation en översiktlig beskrivning ges i det följande.

Upplysning: En fastighetsägare som upptäcker en förorening på sin mark eller i en fastighet har en skyldighet att upplysa nämnden. Förvaltningen bedömer upplysningen och lämnar ett svar. Skulle det vara så att den upptäckta föroreningen består av hälsofarliga ämnen i ytliga, lättillgängliga lägen eller riskerar att spridas kan ett första steg vara att göra mer undersökningar för att kunna bedöma om åtgärder behöver göras för att minska riskerna för exponering och/eller spridning i miljön. Miljöförvaltningen för den dialogen med fastighetsägaren och kan även ställa krav på åtgärder vidtas för att människors hälsa och miljön ska skyddas.

Efterbehandlingsärenden: Större delen av de ärenden som hanteras av förvaltningen kommer in med anledning av exploateringsprojekt. Det kan vara tomter som tidigare blivit utfyllda med okända och förorenade fyllnadsmassor. Det kan också röra sig om gamla industritomter där verksamheten har lagt ner och tomten nu ska omvandlas till bostadsändamål. Sådana ärenden kan handla både om sanering eller rivning av förorenade byggnader samt om åtgärder som rör mark och grundvatten.

I bästa fall kommer förvaltningen in tidigt i processen, redan när fastighetsägaren börjar med att undersöka om tomten är förorenad, vad föroreningssituationen innebär för åtgärder och till vilka nivåer åtgärder ska göras för att uppnå bästa hälso- och miljöeffekter i kombination med att de ska vara rimliga att genomföra och resurseffektiva. Då kan en dialog föras under ganska lång tid kring vilka undersökningar som kan behöva göras och vilka parametrar som behöver analyseras för att få en bra bild av hur det ser ut men även vad efterbehandlings syfte är och hur den bäst uppnås. I andra fall kommer förvaltningen in i ärendet när en anmälan lämnas in och det finns en samlad dokumentation av undersökningar samt bedömningar av åtgärder och en beskrivning av genomförandet. Vid förvaltningens granskning av ärendet uppstår relativt ofta behov av att ställa kompletterande frågor eller framföra synpunkter. Vanligtvis revideras då anmälan. Nämnden fattar sedan beslut om att åtgärden kan godkännas, med eller utan kompletterande försiktighetsmått.

Miljöförvaltningen bidrar också med viktig kompetens i den växande stadens många pågående planprocesser. För att en detaljplan ska kunna beslutas (vad gäller förorenad mark) måste det finnas välutredda underlag för att kunna visa att marken är eller kommer att kunna göras lämplig för sitt ändamål. En kommun kan bli skadeståndsskyldig om den beslutar om att planlägga mark för ändamål där till exempel en föroreningsituation eller åtgärd inte är tillräckligt utredd för att visa hur marken är lämplig för ändamålet. Länsstyrelsen, eller på talan av enskilda, domstolarna, skulle även kunna besluta om att upphäva en sådan plan.

Förvaltningen granskar undersökningar som tas fram för att en plan ska kunna antas, medverkar i yttranden samt sitter med i planmöten tillsammans med stadsbyggnadskontoret, exploateringskontoret och byggherrar. Ambitionen är att medverka till att medvetandegöra aktörer på att det är viktigt att starta i tid eftersom det i en del fall kan röra sig om omfattande undersökningar och bedömningar som behöver utföras.

Större projekt och tillsynsaktiviteter

Under flera år har utredningar genomförts i Vinterviken med statliga medel, beslut om bidrag för sanering har därefter meddelats. Under året förfogade exploateringsnämnden över 3,5 miljoner kronor för åtgärdsförberedelser. 1,5 miljoner av detta omfördelades till år 2018, vilket innebär att nämnden har tilldelats 71,5 miljoner kronor (21,5 miljoner för 2018 och 50,5 miljoner för 2019) för åtgärder. Saneringen kommer att genomföras i två etapper med åtgärder inom trädgårdarna vid bostadshusen under 2018 och övriga ytor under 2019. Mycket arbete har lagts ner på att planera verksamheten så att området är tillgängligt för boende, verksamhetsutövare och allmänhet under saneringen.

Förvaltningen har sedan lång tid varit involverad i det förberedande arbetet för saneringen. Under fjolåret yttrade sig miljö- och hälsoskyddsnämnden över stadens ansökan om tillstånd till vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. Mark- och miljödomstolen har i januari 2018 meddelat sökt tillstånd. Förvaltningen har vidare hanterat ett upplysningsärende avseende inventering av ev. föroreningar i befintliga byggnader.

I Norra Djurgårdsstaden fortsätter saneringen av förorenad mark och gasklockor. Mycket arbete har lagts ner på utredande av föroreningsutbredning och saneringsmetoder för det nya delområdet Kolkajen-Ropsten, där det både finns delområden med höga föroreningshalter och förorenade sediment. I dessa områden kan det

bli aktuellt med rening med in situ-metoder². Även planering för ny användning av de gamla gasverksbyggnaderna och bedömning av åtgärdsbehov inför det har pågått under året. Bland annat har iordningställande av en skola i både nya och gamla byggnader pågått.

Inom intilliggande Loudden har oljebolagen påbörjat avetableringen av sina verksamheter. Nedmontering av cisterner och dylikt hantearas som rivningsärenden och årlig tillsynsavgift tas ut intill verksamheten slutligt avetablerats. Efterbehandling av marken blir ärenden enligt 10 kap. miljöbalken. Under 2016 och en bit in på 2017 avvecklade Univar sin verksamhet i området. Cisterner revs och marken, där främst oljeföroreningar påträffats, sanerades. Även ST1 påbörjade sanering av det område de förfogat över. Den saneringen fortsätter under 2018.

Inom tidigare industriella områden, som Hammarby sjöstad, pågår fortfarande till viss del nybyggnation, projekt som inleds med markundersökningar och sedan genererar efterbehandlingsärenden. Inför exploatering av nya områden, som Bromsten och Ulvsunda, genomförs markundersökningar för såväl områden som ska bebyggas som för framdragande av nya vatten- och avloppsledningar etc.

Ellevio AB har ett trycksatt oljekabelnät, för överföring av el, som de arbetar med att avveckla. Ledningarna innehåller olja som isolering. Kabelnätet är gammalt och har visat sig leda till oljeläckage i marken på flera platser i staden. Miljöförvaltningen utövar, sedan många år, tillsyn över Ellevios arbete med avvecklingen av kabelnätet. Detta görs genom återkommande tillsynsmöten och genom inrapportering av begärda uppgifter, som förelagts av miljöförvaltningen.

Avvecklingen av kabelnätet innebär att kilometervis med kablar tas ur drift, töms på olja, renspolas och ibland rivs bort. I samband med avvecklingens schaktarbeten uppkommer upplysningsärenden samt ärenden avseende efterbehandling, då schaktmassor visar sig vara förorenade med olja, som läckt från kablar. Under året har 1,3 kilometer oljekablar tagits ur drift och mer än 35 kilometer kabel har kontrollerats och renspolats. Den uppsamlade mängden från renspolningen har ännu inte rapporterats in till miljöförvaltningen. På en av de tidigare åtgärdade sträckorna finns en kontrollbrunn där återkommande vattenprovtagning pågår. Under året har fem ärenden avseende efterbehandling av oljeförorenade massor behandlats.

Sammanfattande bedömning av tillsynsområdet

Sammanfattningsvis kan marken i Stockholms stad sägas ha blivit renare under 2017 eftersom de större exploateringsprojekten främst är belägna inom historiska lämningar och fyllningsjordar som åtgärdas i samband med exploatering, som t.ex. Gasverksområdet och Hammarby sjöstad. Stockholm har blivit renare och ytterligare steg mot målet en giftfri miljö har tagits. I det av länsstyrelsen högt riskklassade objektet Vinterviken har utredningar och åtgärdsförberedelser gjorts i riktning mot kommande saneringsåtgärder.

En ökad medvetenhet om att marken kan vara förorenad leder till att fler områden provtas och mer förorenade överskottsmassor tas omhand på ett riktigt sätt och inte återanvänds på olämpliga platser.

Slut