

**Tillsynsrapport
PCB i byggnader
2021
Mars 2022**

start.stockholm

Tillsynsrapport PCB i byggnader 2021
Mars 2022

Ärendenr: 2022-3066
Kontaktperson: Jenny Weimer

Innehåll

Bakgrund.....	4
Tillsyn av PCB i byggnader 2021	5
Inriktning	5
<i>Planerade insatser</i>	<i>6</i>
Målsättning och indikator	6
Avgifter inom området	6
Åtgärdsstatus	7
Ärenden 2021	8
<i>Inspektioner.....</i>	<i>8</i>
<i>Återkontaminering</i>	<i>9</i>
<i>Dispens</i>	<i>10</i>
Erfarenheter från tillsynsarbetet	11

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 ett mycket 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, 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 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 26 ämnen.

Problemet med PCB i byggnader uppmärksammades redan under 1970-talet då användningen förbjöds efter bland annat rapporter om säldöden. I slutet av 1990-talet påbörjades ett omfattande arbete med att sanera PCB från byggnader och 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 ska undersöka om fogmassan eller golvmassan är en PCB-produkt senast 30 juni 2008. Fastighetsägaren 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 mer än 500 mg/kg ska, enligt förordningen, industribyggnader, uppförda eller renoverade åren 1956-1973, ha blivit sanerade 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 ha slutförts 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.

Tillsyn av PCB i byggnader 2021

Inriktning

Tillsynens syfte är att säkerställa att den sanering av PCB-haltiga golv- och fogmassor som föreskrivs i PCB-förordningen genomförs. Detta uppnås bl.a. genom information till berörda fastighetsägare

och genom förelägganden om försiktighetsmått och vid inspektion av anmälda PCB-saneringar.

Planerade insatser

Under 2021 planerades och genomfördes följande insatser:

- Uppmana/förelägga fastighetsägare som fått dispens som löper ut under år 2021 om att sanera alternativt ansöka om förlängd dispens.
- Behandla anmälningar om sanering/förelägga om försiktighetsmått för att avlägsnandet av PCB sker med minsta möjliga negativ påverkan på omgivningen
- Ta emot och besvara PCB-inventeringar
- Hantera av dispensansökningar
- Besvara förfrågningar från fastighetsägare, konsulter och entreprenörer avseende enskilda byggnaders status

Målsättning och indikator

Tillsynen ska säkerställa att avlägsnandet av PCB-haltiga fog- och golvmassor sker i enlighet med PCB-förordningens bestämmelser.

Indikator	Årsmål
Andelen fastigheter byggda mellan år 1956-1973 som är fria från PCB.	Årsmål 100 %

Avgifter inom området

En fast årlig tillsynsavgift går ut till fastighetsägare till byggnader i vilken PCB i fogmassor kan förekomma eller förekommer. För byggnader med halter mer än 500 mg/kg motsvarar avgiften 3 timmar och för halter 50-500 mg/kg motsvarar avgiften 1 timme.

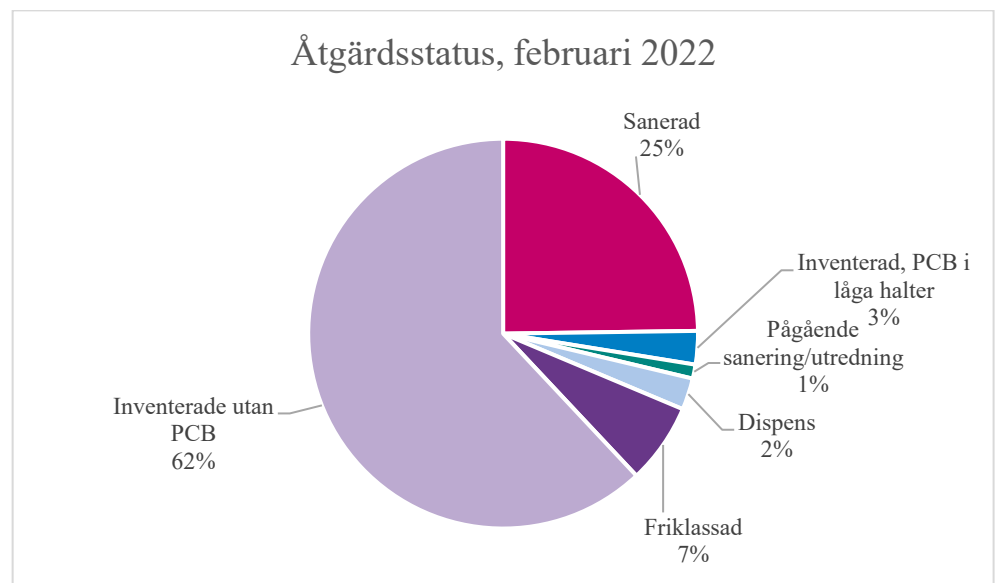
Vid anmälan av saneringsåtgärd enligt 18 § förordning (2007:19) om PCB m.m. tas en avgift ut. För sanering av fog- och golvmassor med PCB-halt över 500 mg/kg motsvarar avgiften 13 timmar och för sanering av fog- och golvmassor med PCB-halt 50-500 mg/kg motsvarar avgiften 7 timmar. Avgiften tas ut per fastighet/objekt.

För hantering av dispensansökningar tas en timavgift ut, vilken i normalfallet ligger på ca 4 timmar. Timtaxan 2021 var 1230 kr.

Åtgärdsstatus

I miljöförvaltningens PCB-register finns idag 2668 fastigheter med byggnader från den aktuella perioden 1956-1973 som potentiellt skulle kunna vara kontaminerade med PCB. Grunden för detta register utgörs av ett uttag från fastighetsdata av fastigheter med byggnadsår 1956-1973.

Byggnadernas respektive status framgår av diagrammet nedan.



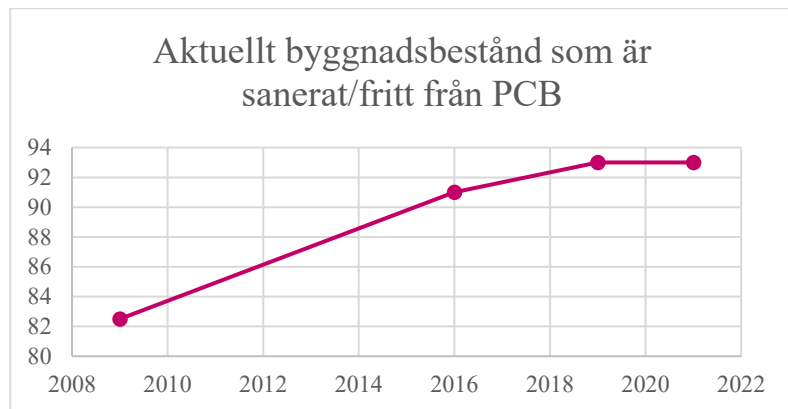
Den största delen av fastigheterna, 62 %, har inventerats utan PCB-förekomst och 25 % är sanerade. 6 % av fastigheterna har fortfarande PCB i halter som kräver sanering, dvs. där byggnader antingen är inventerade med PCB (hög- och låghaltig fog) eller delvis sanerade.

För de byggnader som är klassade som inventerade med PCB och de byggnader som är delvis sanerade fanns vid slutet av året ca 70 dispenser som medger senareläggning av PCB-sanering.

Därtill har 7 % friklassats eftersom förvaltningen inte bedömt inventering nödvändig t.ex. byggnader som rivits, brunnit ner, haft felaktigt angivna byggår eller ändringar på grund av fastighetsbildningar m.m.

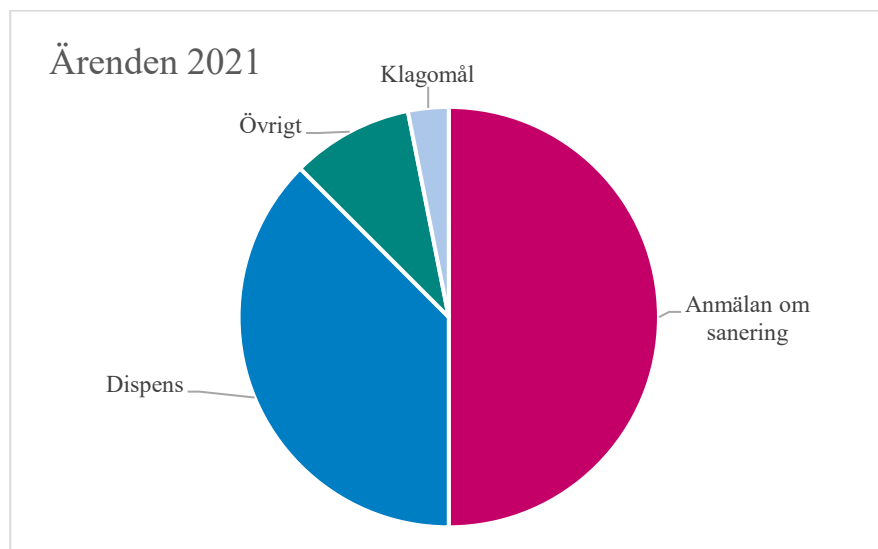
Sammantaget beräknas idag 93 % av det aktuella byggnadsbeståndet vara sanerat/fritt från PCB. Flest saneringar utfördes inför lagstiftningens slutdatum 2014 och 2016, därefter har takten minskat. Sedan 2019 har siffran legat på ca 93 %, dels på grund av flertalet saneringar skett på återkontaminerade byggnader (dvs

sanerade byggnader som måste saneras igen) men också att det varje år tillkommer nya fastigheter till förvaltningens PCB-register.



Ärenden 2021

Under 2021 har 32 PCB-ärenden startats. Hälften av ärendena avser saneringsanmälningar och en tredjedel avsåg arbete rörande dispenser (beslut om dispens men även påminnelser om dispenser som är på väg att gå ut). Två klagomålsärenden har hanterats. Övriga ärenden har varit administrativt arbete såsom avgifter, inventeringar, utredningar m.m.



Inspektioner

Vid inspektion av en PCB-sanering kontrolleras bland annat saneringsmetod, utbildning/kunskap, egenkontroll och hantering av det farliga avfallet. Under 2021 har förvaltningen även informerat om Naturvårdsverkets nationella avfallsregister för farligt avfall.

Vid PCB-inspektionerna under 2021 har det generellt noterats få brister vid saneringarna. Endast en sanering fick avvikelser som krävde uppföljande inspektion. Vid en inspektion uppmanades verksamhetsutövaren att skicka in uppgifter om vem som skulle köra PCB-avfallet, eftersom det kräver särskilt tillstånd.

Två klagomål har inkommit under året. Den ena hanterades inom det befintliga saneringsärendet och visade sig vara ett befogat klagomål. Ett klagomålsärende inkom på en renovering av en byggnad, men det visade sig vara obefogat då ingen PCB fanns i byggnaden.

Flera av saneringsanmälningarna som inkommit under året har gällt fastigheter som redan är sanerade, men där den nya fogen har återkontaminerats.

Återkontaminering

Det har visat sig att det är vanligt att fog som har sanerats efter en viss tid blir återkontaminerad. Bland annat har Locum 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 en avvägning mellan en fogs tekniska livslängd och ekonomisk och miljömässig rimlighet, dvs. äldre saneringar – där fogen är äldre – omfattas av förordningens slutdatum 2014 och 2016 medan fog som bytts efter 1998 får sitta kvar till renovering, ombyggnad eller rivning.

I detta sammanhang har kostnaden för sanering av återkontaminerad fog diskuterats. Från fastighetsägare har det påtalats att den absoluta

merparten av PCB:n eliminerats vid den första saneringen och att en andra sanering blir oproportionerligt dyr. 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 goda skäl om kraven för hantering av återkontaminerad fog, som då har mycket lägre halter än ursprunglig fog, skulle kunna sättas lägre.

Dispens

17 b § i PCB-förordningen 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 hanterades ett åttiotal dispenser, under 2015 hanterades åtta dispensärenden, under 2016 hanterades ett fyrtiotal dispensärenden. Åren därefter har ett tiotal dispensbeslut hanterats årligen, varav vissa avser förlängningar av tidigare beslutade dispenser. 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 i sin praxis medgivit dispenser på den grunden att ombyggnad, renovering eller rivning planeras inom fyra år.

I ett antal ärenden åberopas skäl 2, dvs. massan sitter mycket svåråtkomligt. Till exempel har fogarna varit inbyggda, underjordiska eller suttit precis bredvid elarmatur så att det ur säkerhetsynpunkt 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.

Då saneringar genomförts av byggnader som fått korta dispensstider omfattas idag omkring 70 byggnader av dispens, fem av dessa har dispenser som löper ut under år 2022. Förvaltningen kontaktar aktuella fastighetsägare med en påminnelse om att dispensen löper ut under året.

Erfarenheter från tillsynsarbetet

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 funnits registrerade. Det underlag som förvaltningen jobbat utifrån består av fastigheter med byggnader som enligt fastighetsregistret har byggts mellan 1956 till 1973. Äldre byggnader som byggts om/renoverats under perioden har inte funnits med.

Ett exempel från 2017 är att det påträffats PCB-fog i riksdagshuset (som uppfördes mellan åren 1897–1905). En rad motsvarande exempel finns, eller kan förväntas finnas. Många gånger rör det sig då om delar av byggnaderna, t.ex. entrépartier, vilket gör att PCB-mängden inte är så stor men det finns också exempel på att man hittar invändig fog i stor omfattning.

Byggnader som fogats om 1998 eller tidigare omfattas av saneringsplikten om fogen, trots tidigare sanering/omfogning, innehåller mer PCB 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.

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. Under 2021 hanterades ett ärende där man vid en renovering av en tvättstuga tagit prover på golvfärg och hittat PCB. I det fallet var det labbet som tipsade inventeraren att analysera provet av golvfärg med avseende på PCB.

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 m.m. Det genererar också en del administrativt arbete i samband med avstyckningar av fastigheter och bildande av nya fastigheter, även 3D-fastigheter har börjat förekomma i PCB-registret. Då PCB-byggnader inte är anmälningspliktiga enligt miljöprövningsförordningen, finns heller ingen skyldighet att anmäla ägarbyten. Den fasta årliga tillsynsavgiften täcker dock arbetet inom området.

De tillsynsbesök som normalt sker i anmälningsärenden bedöms även fortsättningsvis vara mycket viktiga. Vid besöken kontrolleras att de som utför jobben har korrekt utbildning, att branschens rekommendationer kring skyddsåtgärder – såväl för utförarna som den omgivande miljön – iakttas, dvs. att arbetena genomförs på ett sätt som minimerar spridning av PCB-haltigt material. Förvaltningens bedömning är sammantaget att tillsynen inom PCB-området fortsatt kommer att kräva insatser.