



Örjan Magnusson
Miljö- och hälsoskyddsinspektör
Telefon 08-508 28 986, 076-122 89 86
orjan.magnusson@miljo.stockholm.se

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

TILLSYN AV FÖRORENADE OMRÅDEN, RAPPORT 2009

Förslag till beslut

- 1 Godkänna rapporten om tillsyn av förorenade områden 2009

Gunnar Söderholm

Gustaf Landahl

Sammanfattning

Tillsynen av de förorenade områdena har präglats av lågkonjunkturen på så sätt att mängden nya ärenden varit låg, medan tillsynen på de större och sedan länge pågående ärendena varit fortsatt stor. På denna tillsyn lades således mer tid per objekt under 2009 än tidigare år. Frågor om förorenad mark framkom allt oftare i tidiga planskeden och i samband med klimatkussioner m fl sammanhang. Inflowet av frågor från medborgare och företag samt uthämtandet av arkivmaterial om mark och grundvatten var oförändrat stort, trots lågkonjunkturen. Naturvårdsverket gav under 2009 ut ett nytt vägledningsmaterial förorenade mark med tillhörande reviderade riktvärden. En tillsynsenkät, ställd till större byggprojekt, har genomförts under året, liksom en undersökning av mark och grundvatten i Lövstaområdet. Ingen av undersökningarna föranleder åtgärd i tillsynen.

Bakgrund

Tillsynen av detta område har präglats av lågkonjunkturen. Antalet anmälningar om nya marksaneringar vid exploateringsärenden var låg, med 12 nya ärenden. Antalet upplysningar om nypåträffade markföroreningar i exploateringar var 16 st. Åren innan, före lågkonjunkturen, var inflödet av nya ärenden omkring det dubbla. Utöver dessa

tillkommer ärenden med påträffade och åtgärdade markföroreningar inom andra verksamheter än exploateringar, t ex vid nedläggning av bensinstationer eller verkstäder. Dessa rapporteras inom respektive tillsynsbransch men berör i högsta grad också tillsynsområdet förorenad mark.

Vid studie av det ILS-nyckeltal som fanns för 2009 framgår, med utgångspunkt i ovanstående siffror, att andelen 75 % av de nypåträffade föroreningarna ledde till sanering. Procentandelen visar andelen sanerade objekt av totalmängden, som ett snitt under året 2009. Vilka objekt som defacto sanerats efter att de påträffats kan inte analyseras årsvis (t ex utifrån årsnyckeltalet) eftersom det ofta löper flera år mellan händelserna. Då nämnda nyckeltal inte befunnits meningsfullt av denna anledning har i stället ett nyckeltal som anger areal mark som sanerats färdigt under året, bestämts inför 2010. (Se vidare avsnittet Förvaltningens synpunkter, stycke 8 nedan).

Förvaltningens synpunkter

ALLMÄNT OM TILLSYVEN AV FÖRORENADE OMRÅDEN 2009

Under året 2009 har som sagt antalet nytillkomna ärenden varit generellt lågt, både när det gäller nypåträffade föroreningar liksom antalet påbörjade marksaneringar. Detta är bland annat en följd av den oroliga byggkonjunkturen. Trenden är i stället att tillsynsobjekten blir färre men å andra sidan större, både yt- och tidsmässigt sett. Det medför att mer tillsyn ägnas per objekt - och under en längre period - t ex genom ett byggprojekts olika faser under flera år. Detta har varit särskilt tydligt under 2009 då en stor andel av den totala tillsynstiden har ägnats åt de allra största projekten Annedal, Norra Djurgårdsstaden (båda omvandling av mark för bostäder), Beckholmen/Djurgårdsvarvet (undersökningar inför sanering av lämningar från varvsverksamhet) och Lövsta (täckning av nedlagd deponi).

Några nya större byggprojekt såsom Norra Stationsområdet (bostäder och vägomläggningar) och Bromsten (bostäder) har också påbörjats under 2009 med tidiga förberedelser inför marksanering mm.

I planskedet lyftes markföroreningsfrågor fram allt oftare och allt tidigare, sannolikt beroende på att medvetenheten i branschen och internt inom kommunen ökar, samtidigt som mer komplexa markområden omvandlas och bebyggs. Detta har även visat sig i antalet och variationen i de frågor om fastigheter, markförhållanden, hälsorisker mm, som inkommer till Miljöförvaltningen. Under nov-dec 2009 ökade antalet förfrågningar markant (vilket även varit fallet under början av 2010). Troligen har också lågkonjunkturen bidragit till att kopplingen mellan markförhållanden och ekonomi blivit allt tydligare.

Klimatfrågan har under året gett avtryck på så sätt att mark och vattennivåer diskuteras mer i de större projekten. Mängden transporter lyftes regelbundet fram som en klimataspekt vid återanvändning av jordmassor, men också som belägg för faktisk kvarlämning av föroreningar, t ex i djupare marklager eller under tätande skikt. Ur tillsynsmyndighetens perspektiv är det därför extra viktigt att fokusera på miljörisker och långsiktig hållbarhet. Hälsoriskerna i kortare tidsperspektiv, t ex under själva byggprojektens gång, beaktades mestadels bra av verksamhetsutövarna. Denna (ofta svåra) risk- och skälighetsbedömning om vilket tidsperspektiv och vilka klimatfaktorer som ska inräknas, kan tänkas bli än mer central 2010 och framåt.

Under 2009 har Naturvårdsverket kommit ut med två av tre delar i ett nytt vägledningsmaterial om förorenade områden, som till stor del ersätter tidigare bedömningsunderlag. Vägledningsmaterialet presenterar reviderade riktvärden för förorenad mark samt underlag för att välja saneringsåtgärd. Under början av 2010 har även den avslutande delen som ger vägledning i riskbedömning utkommit. Sammantaget kan sägas att Naturvårdsverket bibehållit de förslag till generella riktvärden för förorenad mark som föreslagits i remisskedet. Detta trots nämndens farhågor (framförda i remissvar Dnr 2007-006909 nämndbeslut 2008-01-31) att för lågt satta riktvärden kan leda till översanering. Nämnden beslutade då att avstyrka vägledningen i dess dåvarande utformning och i stället föreslå att den utvecklas mot mer relevanta riktvärden. Det slutgiltiga vägledningsmaterialet, varav förslag till generella riktvärden är en del, är i stort sett oförändrat mot i remisskedet. Några stadsmiljöspecifika resonemang har inte införts i vägledningen. Utifrån detta vill förvaltningen betona vikten av att göra bra platsspecifika bedömningar av markförhållanden och risker från plats till plats, och inte regelmässigt använda de generella riktvärdena, som är avsedda som utgångspunkt på nationell nivå. I stadsmiljö behöver alltid särskilda bedömningar av miljö- och hälsorisker göras, utan att för den skull glömma att man vid känsligare markanvändning (t ex på förskolor, badplatser o d) faktiskt behöver använda "både hängslen och livrem" i sin riskbedömning. Naturvårdsverkets vägledningsmaterial är på så sätt en bra utgångspunkt som om de används på avsett vis inte får orimliga konsekvenser, annat än att de ställer krav på tydliga platsspecifika riskbedömningar. Detta görs redan idag.

Naturvårdsverkets "tillsynshandbok" för branschen utkom dock inte under året som utlovat. Vissa oklarheter om definitionen av begreppet marksanering råder, t ex när det schaktas i förorenad jord inför ett husbygge men syftet primärt inte är att sanera marken. De lagkrav som följer av detta förväntas klargöras i nämnda handbok, och den stora oklarheten kvarstår därför tills vidare under 2010.

Under 2009 har även en ny handledning för Exploateringskontorens handläggare tagits fram av exploateringskontoren i Stockholm, Göteborg och Malmö. Handledningen bygger på en förenklad riskbedömning för vissa typområden med enhetliga förhållanden i storstadsmiljö. Miljöförvaltningen har följt detta arbete och vid flera tillfällen och på olika sätt gett tillsynsmyndighetens synpunkter på tillämpningen av riktvärdena. Under 2009 användes inte denna handledning i något ärende, men sannolikt kommer frågan aktualiseras under 2010. Egentligen innebär handledningen inga andra synsätt eller bedömningsgrunder mot vad som gäller nu för tillsynsmyndighetens del, men en trolig

konsekvens är att nyheterna inledningsvis kommer leda till ökat behov av avstämningar och klargöranden gentemot Exploateringskontoret.

Inför 2010 beslutades att gå över till nytt nyckeltal för uppföljning av tillsynen. Eftersom det inte är någon rimlig målsättning att sanera all förorenad mark i staden (förorenad är dessutom ett relativt begrepp), utan i stället att sanera mark som kan utgöra risk för miljö och hälsa, har ytmåttet hektar valts som nyckeltal för att beskriva hur stor areal mark som riskbedömts, sanerats och på så sätt omställts till annan markanvändning. Det kan t ex vara ett tidigare industriområde som via en saneringsplan omställts för att staden ska kunna bygga bostäder där. Ofta är inte heller kalenderår en tillräcklig tidscykel för uppföljning, varför *areal färdigställd mark under året* är ett bättre mått.

Har marken blivit renare? Generellt kan marken sägas ha blivit renare eftersom det främst är historiska lämningar och fyllningsjordar som påträffas och åtgärdas vid grävarbeten. I de större exploateringsprojekten klargörs risker för miljö och hälsa, varefter marken saneras för att minska eller helt åtgärda dessa risker. Stockholm har då blivit lite renare och ett steg mot målsättningen om en giftfri miljö har tagits. I de av länsstyrelsen (enligt den s k MIFO-metodiken) högriskklassade objekten Beckholmen och Vinterviken har undersökningar och utredningar gjorts i riktning mot kommande saneringsåtgärder. Vid Lövsta har högt riskklassade deponiområden täckts, vilket gett en stor riskminskning i det området.

SÄRSKILDA UNDERSÖKNINGAR 2009

Web-enkät - Större marksaneringsprojekt

I slutet av 2009 gjordes en kort web-enkät för att efterfråga hur tillsynen och dialogen med inspektörerna uppfattats. Frågorna besvarades genom ”betygsättning” samt i en öppen fråga där avnämaren ombads ge förslag på förbättringar av tillsynen. Enkäten ställdes till projektledningen i de tre större projekten Annedal (nya bostäder), Beckholmen (åtgärder av historiska lämningar) och Lövsta (åtgärder på deponiområdet).

Sammanfattningsvis kan sägas att svarsfrekvensen var bra (85%) och att projektdeltagarna var nöjda eller mycket nöjda med inspektörernas tillsyn och till vilken effekt tillsynen haft på verksamhetsutövarnas egenkontroll. I den öppna frågan om förslag till förbättringar eller andra kommentarer har inte många svarat, men några exempel på intressanta synpunkter framkom. Resultaten av enkäten bifogas i *bilaga 1*.

Web-enkäten om tillsynen i branschen var förvisso mycket kortfattad med fem snabba frågor (bl a för att få bra svarsfrekvens) men indikerar ändå glädjande att dialogen med inspektörerna uppfattas som meningsfull och att kontakten med handläggaren uppfattas göra nytta för att förbättra de stora byggprojektens egenkontroll. Några av fritextsvaren ger intressanta uppslag, t ex en idé om att följa planärenden närmare i tillsynen.

Undersökning av "Lövsta slamgärde"

Som stöd för att bedöma behovet av akuta tillsynsinsatser gjorde Miljöförvaltningen i december 2009 en översiktlig undersökning av yttjord (på 0-0,5 meters djup i totalt 16 provpunkter) och dricksvatten (4 prover) inom ett begränsat område i Lövsta, Hässelby. Syftet var att översiktligt visa markens föroreningsstatus, främst med avseende på metaller, inom det område som kringboende utpekat som deponiområde för okänt slam ("slamgärdet") fram till slutet av 1960-talet. Syftet var också att visa om vattnet i de närboendes dricksvattenbrunnar var påverkat av nämnda slam.

Genom att uppfylla dessa syften förväntades rapporten ge svar på de frågor - och ge möjlighet att stilla den oro - som vid ett flertal tillfällen på olika sätt framkommit från boende i området. Om föroreningar som kan leda till risk för hälsa eller miljön hade påträffats, skulle tillsynsmyndigheten gått vidare genom att ställa krav på vidare undersökningar eller åtgärder mot fastighetsägaren eller eventuell tidigare verksamhetsutövare.

Resultaten av undersökningen visar att det ställvis finns något förhöjda metallhalter i marken (jämfört med nationella riktvärden för s.k. känslig markanvändning), men att det bedöms vara utan risk för närboende, med nuvarande markanvändning. I grundvattnet påvisades inga föroreningshalter över dricksvattenkriterier eller andra använda bedömningsunderlag för grundvatten.

Eftersom det inte konstaterats någon högre metallpåverkan från befarad slamtippning i området - vare sig i undersökt yttjord eller i brunnsvatten - konstateras att undersökningen utgör tillräcklig riskbedömning ur tillsynsmyndighetens perspektiv i dagsläget. Det är för närvarande inte aktuellt att ställa krav på vidare undersökningar eller åtgärder. Resultaten har kommunicerats med berörda närboende och markägaren.

Slut

Bilagor

Bilaga 1 Web-enkät om tillsyn vid större marksaneringsprojekt, resultat.