



Handläggare: Christer Edvardsson
Telefon: 08-508 289 77

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2011-10-25 p 13

Tillsyn över PCB i byggnader, rapport hösten 2011

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/byggs om under perioden 1956-73.

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.

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-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.

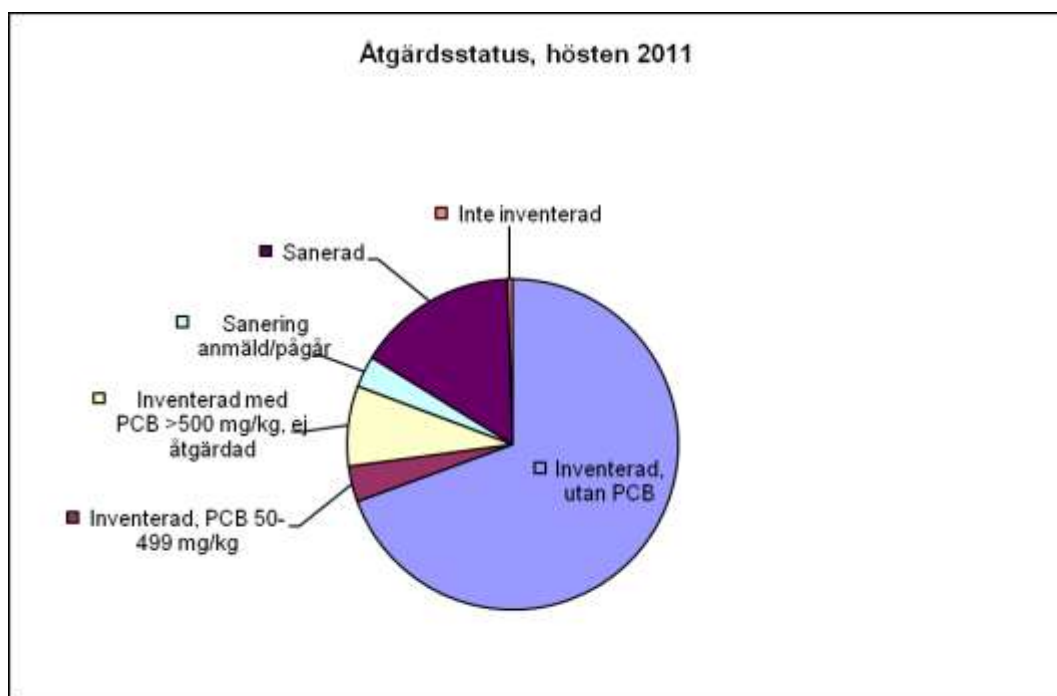
Om PCB-halten i fog- eller golvmassor är >500 mg/kg ska industribyggnader, uppförda eller renoverade åren 1956-1973, saneras senast den 30 juni 2016. Samma tidpunkt gäller för andra byggnader än industribyggnader som är uppförda eller renoverade åren 1970-1973 och för byggnader där fog- och golvmassa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

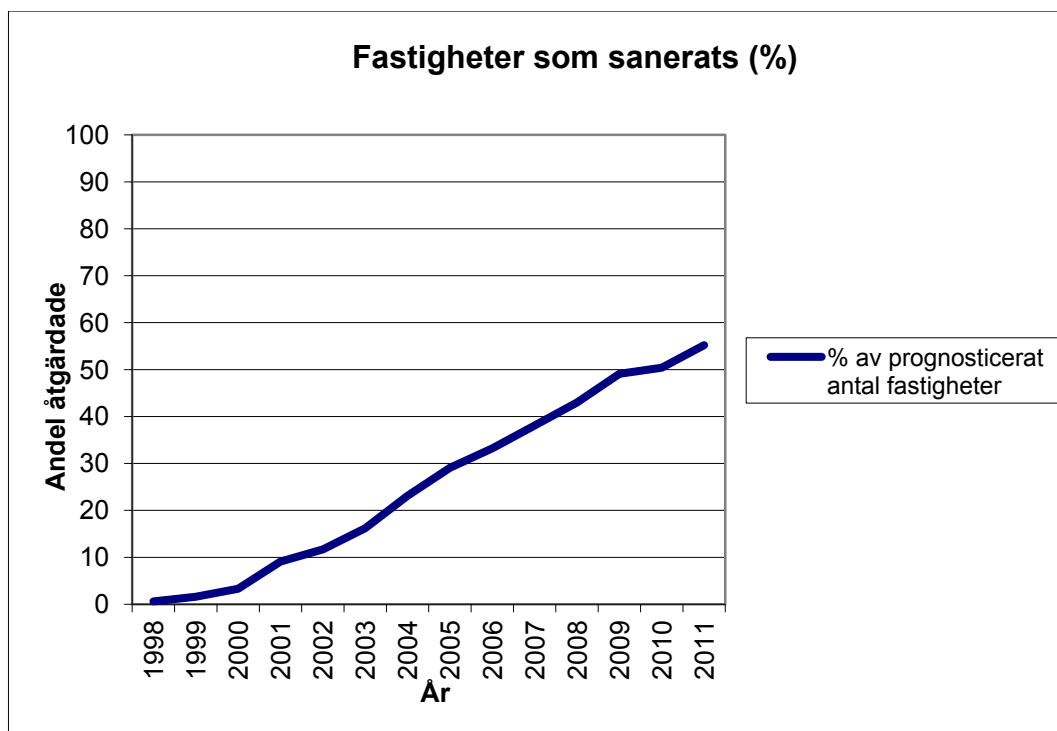
I miljöförvaltningens PCB-register finns ca 2400 fastigheter från den aktuella perioden. 245 fastigheter är aktiva, dvs. antingen inventerade med PCB i en omfattning som kräver sanering, delvis sanerade eller sådana fastigheter där inventering ännu inte redovisats till myndigheten.

Under 2009 och 2010 har 139 fastighetsägare förelagts att inventera sina fastigheter med avseende på PCB-förekomst. När detta dokument skrivs har 134 redovisat inventeringsresultat. Ett antal ärenden har dragit ut på tiden då vissa fastighetsägare visat sig vara mycket svåra att nå. Efter resultatlösa försök att delge på vanligt sätt har s.k. aktiebolagsdelgivning tillämpats. I tre fall har det gått så långt att ärenden med begäran om utdömanden av viten förts upp till nämnden – samtliga dessa har nu redovisat resultat av inventering.



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. Om denna andel också gäller för de fastigheter ännu inte inventerats kommer det totala antalet fastigheter som har sanerats eller ska saneras att vara omkring 675 stycken. Enligt de uppgif-

ter som förvaltningen har är 369 av dessa sanerade fram till idag. 72 fastigheter är saneringsanmälda och 49 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 ca 5 % sedan förvaltningen rapporterade läget år 2010.



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

Antalet saneringsanmälningar hittills i år är 27, vilket är påtagligt 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 12 090 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 kan en rent mekanisk beräkning göras av intäkternas utveckling.

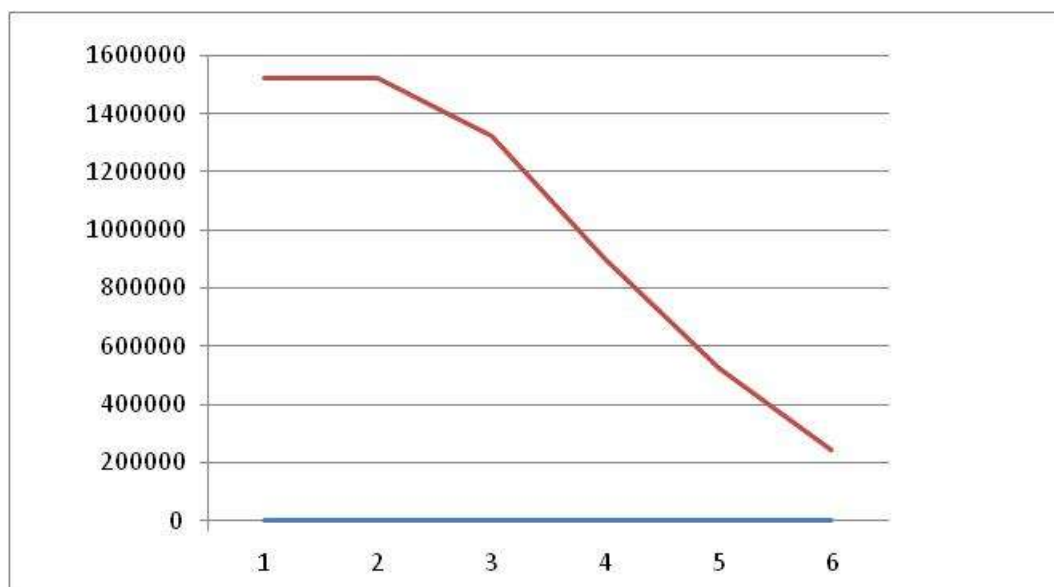


Fig: Y-axeln redovisar intäkten och 1 på X-axeln motsvarar år 2011.

Förvaltningen har tidigare konstaterat att kvalitén på de inventeringar som utförts i början av 2000-talet varierar väldigt mycket. Exempelvis kan nya inventeringar påvisa PCB i stora mängder i fastigheter som tidigare klassats som fria från PCB. Detta innebär med all säkerhet att frågan om PCB-sanering, redan av detta skäl, kommer att vara aktuell långt efter de datum lagen säger att fastigheterna ska ha sanerats. En annan orsak till att arbetet kommer att fortsätta är behov av att sanera i de äldre fastigheter som byggts om under den period PCB-haltiga material användes. För denna kategori av fastigheter har förvaltningen endast enstaka uppgifter som inkommit genom att fastighetsägare på eget initiativ inventerat. Förvaltningen har i de fall det funnits uppgifter om att fastigheter fogats om på 90-talet uppmanat ägarna att göra nya inventeringar. I samtliga dessa fall har saneringspliktig fog påträffats beroende på att genomförda omfogningar inte avlägsnat den gamla, PCB-haltiga fogen i tillräcklig omfattning.

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.

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 slutdatumet 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 har, i beslut i juni 2011, medgivit en dispens med hänvisning till att fogen sitter mycket svåråtkomligt och saneringen därför blir oproportionerligt dyr. Förvaltningen har för närva-

rande ytterligare ett par ärenden där denna undantagsmöjlighet åberopas. I ena fallet rör det sig om ett 70-tal meter fog inne i ett värmeverk och i det andra så måste balkonggolv förstöras för att komma åt en liten mängd fog.

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 överträdelse av PCB-förordningens krav att sanering ska anmälas tre veckor innan start är inte straffsanktionerad och förvaltningen har i ett antal fall ställts inför "fullbordat faktum", dvs. sanering har genomförts utan föregående anmälan. Detta är självfallet otillfredsställande då tillsyn på det sätt som normalt sker inte kan utföras. Huvuddelen av saneringarna förefaller vara korrekt utförda men i något fall saknas redovisning för vart det PCB-haltiga materialet transporterats och i ett annat har ombyggnad av en fastighet - där man varit omedveten om PCB-innehållet - lett till att materialet körts till vanlig tipp.

Förvaltningen har lämnat in en åtalsanmälan rörande rivning av en fastighet utan föregående PCB-sanering. I detta sammanhang anser förvaltningen att bestämmelsen om miljöbrott i balkens 29 kap 1 § ska tillämpas. När det gäller felaktigt utförda saneringar skulle samma bestämmelse respektive 29 kap 4a §, otillåten avfallstransport, kunna komma i fråga.

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.

Som angivits ovan saknas ännu ett antal inventeringar och för dessa har vitesförelägganden meddelats.

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 sannolikt stort - förvaltningen har 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 77 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. Någon specifik metodbeskrivning för sanering av "låghaltig" fog finns inte men förvaltningens bedömning är att något lägre krav, både vad avser skydd för miljön och arbetsmiljö, kommer att ställas.

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. Som nämnts har de hittills redovisade resultaten visat förekomst av saneringspliktig fog.

Någon officiell ackreditering (motsv.) av saneringsfirmor finns inte. Förvaltningen har, under år 2010, deltagit i en diskussion kring vilka moment som borde ingå i utbildning av sanerarna, vilket resulterade i riktlinjer för utbildningarnas innehåll. I nuläget anordnas sådana utbildningar Svenska Fogbranschens Riksförbund (SFR), Sveriges Byggindustrier, ISS Industriservice AB, Sundsvall och FFT-Konsult SBR, Umeå.

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. En annan fråga är reglerna om transport av avfallet. 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 viktiga.

Förvaltningens bedömning är sammantaget att tillsynen inom PCB-området



kommer att kräva fortsatt stora insatser.

Slut