

Beslutsexempel – Beslut om att bekosta åtgärd.

Föreläggande att genomföra och bekosta efterbehandling av föroreningar inom fastigheterna Gasen och Kolen i Tjarrans kommun

Beslut

Tillsynsmyndigheten förelägger Tjarrans kommun, organisationsnummer 000000-0000, i egenskap av verksamhetsutövare, att till ett ansvar om 20 procent utföra och bekosta efterbehandlingsåtgärder samt därtill nödvändiga utredningar (åtgärdsförberedande undersökningar) av föroreningar motsvarande åtgärdsförslag alternativ 2 beskrivet i ansökan inom fastigheterna Gasen och Kolen i Tjarrans kommun. Ansökan återfinns i ärende med diarienummer 0000/00.

Beslutets giltighet är avhängigt att kommunens ansökan om statligt stöd för sanering inför bostadsbebyggelse, för den del av åtgärderna där ansvar enligt 10 kapitlet miljöbalken saknas, beviljas senast den 31 dec 2025.

Resultatredovisning och genomförande av åtgärden ska ske i enlighet med den tidplan som styrs av beslut om att bevilja statligt stöd.

Beslutet fattas med stöd av 26 kap. 9 §, 10 kap. 2 och 4 §§ samt med hänvisning till 10 kap. 1 § och 2 kap. 7 och 8 §§ miljöbalken (MB).

Bakgrund

Kommunen har drivit ett kolgasverk på fastigheten Gasen. Viss verksamhet har även bedrivits på intilliggande fastighet Kolen. Gasverket var i drift mellan 1912 och 1971 och var ett så kallat kolgasverk där stadsgas framställdes av stenkol.

Gasverket hade två våtklockor på 1 500 respektive 2 500 m³ där gasen inneslöts med vattenlås. Dessa låg inom den nordliga delen av fastighet Gasen där Tekniska förvaltningen idag har upplag av sten, grus, och kabeltrummor på en yta av packad jord.

På intilliggande fastighet, Kolen, låg både kokskross, sorteringsverk samt upplag med koks och kol. Dessa lager låg direkt på marken och var öppna (inte täckta) och upptog ca 2 000 m² respektive 1 000 m².

Fastigheterna ligger centralt belägna i kommunen och kommunstyrelsen har beslutat om ett planprogram för området där fastigheterna ingår. Det planeras flerbostadshus och småhustomter på de aktuella fastigheterna.

Nedan följer en kort sammanfattning av föroreningsituation och åtgärder, mer utförlig information återfinns i ärendet.

Föroreningsituation

Miljötekniska undersökningar har utförts på fastigheterna. Undersökningarna har huvudsakligen avsett föroreningsinnehåll i jord och grundvatten inom fastigheterna. Därtill har utredningar utförts avseende inomhusluft och inventering av miljöfarliga byggnadsmaterial.

Vid jordundersökningarna har halter av PAH, aromater, bensen, fenoler, arsenik, bly, barium och kvicksilver överstigande Naturvårdsverkets riktvärden för Mindre känslig markanvändning (MKM)

påträffats. Halter överstigande Naturvårdsverkets riktvärden för Känslig markanvändning (KM) har påträffats för cyanid, kadmium och koppar. Föroreningarna är främst knutna till fyllnadsmassor samt ledningsgravar men förroreningar över riktvärdena har även påvisats i underliggande lermorän. De södra och centrala delarna av fastigheterna bedöms vara förorenade i högre grad än de norra delarna.

Utförda provtagningar har visat på halter i lermoränens grundvatten överstigande berörda jämför- eller riktvärden av PAH, alifater, cyanid och nickel. Bensen och cyanid har också påvisats vid ett fåtal tillfällen i en kommunal vattentäkt på fastigheten Källan, belägen ca 150 meter nordost om fastighet Gasen.

Riskbedömning

Skyddsobjekten är människor, som vistas på området och dricker vatten från den närliggande vattentäkten på fastigheten Källan. Markmiljön inom området, samt vattenlivet i stadsparksdammen utgör skyddsobjekt. Utifrån åtgärdsmålen (KM, känslig markanvändning, enligt Naturvårdsverkets definition) utgör förekommande föroreningar hälsorisker utifrån samtliga exponeringsvägar. Dagens markanvändning motsvarar huvudsakligen MKM (mindre känslig markanvändning enligt Naturvårdsverkets definition) och utifrån detta föreligger främst hälsorisker avseende hudkontakt jord/damm, intag av jord och inandning av ånga. Eftersom huvuddelen av området är asfalterat minimerar detta exponeringen idag.

Det har framkommit att det kan vara risk för att föroreningarna fortsätter att spridas till grundvattnet och därifrån vidare till den kommunala vattendistributionen och till närliggande stadsparksdamm. Grundvattenprov från den kommunala vattentäkten i kalkbergsakviferen har analyserats, enligt ett upprättat kontrollprogram, och baserat på dessa provtagningar bedöms halterna för närvarande inte utgöra någon risk för vattenförsörjningen.

Ytvattenkriteriet är betydligt lägre än dricksvattenkriteriet för cyanid och därför kan en risk för påverkan på stadsparksdammen inte uteslutas, även om tidigare provtagningar i den borrhade brunn som förser stadsparksdammen med vatten inte visat på halter av cyanid över rapporteringsgräns.

För markmiljön kan negativa effekter förekomma till följd av förhöjda halter av PAH, barium, bly och aromater. Åtgärder behöver därmed vidtas för att minska riskerna för markmiljön.

Föreslagna åtgärder och riskreduktion

Åtgärdsalternativ har utretts i en åtgärdsutredning. I denna har två förslag till åtgärder tagits fram. Alternativ 1 innebär ett nollalternativ med samma markanvändning som idag men med vissa restriktioner för användning inom området. Förslaget innebär ingen efterbehandling av massor. Alternativet finns endast med som en jämförelse mot alternativ 2. Alternativ 2 innebär att marken åtgärdas och uppnår kraven för känslig mark (KM). Det är detta alternativ som är föremål för ansökan om statligt stöd för sanering inför bostadsbebyggelse. Alternativ 2 innebär huvudsakligen rivning av byggnader, åtgärdsförberedande undersökningar, schakt av förorenade massor (totalt 22 000 m³), provtagning och analys samt återfyllnad.

Utförd riskvärdering visar att måluppfyllelsen för nollalternativet är låg. Alternativet bedöms inte uppnå åtgärdsmålen varvid det inte bedöms vara ett realistiskt alternativ. Alternativet innebär även fortsatt en risk avseende påvisade föroreningar och risk för spridning till omgivningen. Däremot innebär alternativ 1 en låg kostnad (0,2 MSEK).

Måluppfyllelsen för alternativ 2 bedöms som hög och risken som låg (avseende hälsa, miljö och spridning). Kostnaden bedöms som hög (44,6 MSEK).

Alternativ 1 (nollalternativet) bedöms inte kräva någon prövning, medan alternativ 2 innebär att en anmälan om avhjälpandeåtgärder skall lämnas in till tillsyns-myndigheten.

Sammantaget förordas alternativ 2 eftersom detta är det enda alternativ som åtgärdar riskerna med området och uppfyller åtgärdsmålen. Valt alternativ visar på en god måluppfyllelse för riskreduktion hälsa och miljö, markanvändning, långtidsverkan och beständighet, reduktion av toxicitet, mobilitet och volym. Föreslagen åtgärd ger mervärden för huvudmannen och samhället i ett större perspektiv.

Under efterbehandling med schaktväggs-parametrar såsom jordlagerföljder, synliga skikt och luktavvikelser in för bedömning av massorna tillsammans med provtagningsresultat från tidigare genomförda miljötekniska undersökningar och en bedömning av massornas geotekniska egenskaper. Kontroll och utskiftning av schaktmassorna sker ner till gällande åtgärds mål (KM). Slutliga schaktbottenprov och släntprov uttas då schakt är utförd till den nivå där kvarvarande massor uppfyller gällande åtgärds mål.

Kostnader

Den sammanlagda kostnaden för avhjälpandeåtgärder uppgår till 44,6 MSEK där kostnaden för åtgärd till MKM uppgår till 35,4 MSEK. Kostnaden avser huvudsakligen rivning av byggnader, åtgärdsförberedande undersökningar, schakt av förorenade massor (totalt 22 000 m³), provtagning och analys samt återfyllnad. Efter åtgärdsförberedande undersökningar kommer en ny kostnadsuppskattning att utföras, både för åtgärd till MKM och total kostnad till KM.

Tillsynsmyndighetens motivering

Objektet är enligt MIFO-metodiken (NV rapport 4918) placerat i riskklass 1, mycket stor risk för människors hälsa och för miljö. Det är ett förorenat område där efterbehandlingsåtgärder i dagsläget bedöms vara mycket angelägna.

Genom tidigare miljötekniska undersökningar är det konstaterat att de aktuella fastigheterna är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö. Detta innebär att bestämmelserna i 10 kap. MB blir tillämpliga (10 kap. 1 § MB). Hänvisningarna i detta beslut sker till lydelsen före ändringarna 2007 (SFS 2007:660), eftersom äldre bestämmelser enligt övergångsbestämmelsen fortfarande gäller i fråga om miljöskador som ägt rum före den 1 augusti 2007.

Adressat (ansvarig för efterbehandling)

Tillsynsmyndigheten har i en ansvarsutredning kommit fram till att Tjärrens kommun är att betrakta som verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § MB. Kommun har bedrivit verksamheten under hela verksamhetstiden, vilket inkluderar den period under vilken merparten av föroreningarna bedöms ha uppkommit. Mot denna bakgrund adresserar tillsynsmyndigheten beslutet om krav på efterbehandlingsåtgärder och därtill nödvändiga utredningar av föroreningar på fastigheterna till Tjärrens kommun.

Miljömässigt motiverat och ansvarets omfattning (skälighetsavvägning)

Ansvar enligt 10 kap MB omfattar endast föroreningar som kan utgöra en risk (medföra skada eller olägenhet). Ramen för det totala efterbehandlingsansvaret bestäms därför av behovet av riskreduktion, d v s vilka åtgärder som är miljömässigt motiverade. Tillsynsmyndigheten anser att rimliga krav för ett område som under mer än 100 år upplåtits för industriell verksamhet, är att det åtgärdas till en nivå motsvarande MKM. Markanvändningen kommer därutöver att förändras till en känsligare användning, för bostäder. Det får därför anses rimligt att åtgärda till en nivå som motsvarar KM.

Enligt 10 kap. 4 § MB ska den ansvarige i skälig omfattning utföra eller bekosta det avhjälpande som krävs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. Vid bedömning av ansvarets omfattning ska det beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föreningen ägde rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt.

Tillsynsmyndighetens har i ansvarsutredningen bedömt att verksamhetsutövaransvaret, med hänsyn till främst tidsaspekten, ska jämkas till 20 procent av kostnaden för efterbehandlingsåtgärder, som genomförs för att reducera risker till en föroreningsnivå motsvarande MKM.

Kostnad

Tillsynsmyndighetens begränsning av verksamhetsutövarens ansvar i procent innebär ett visst mått av osäkerhet, då kravet på verksamhetsutövaren blir beroende av den slutliga kostnaden för åtgärden. Tillsynsmyndigheten anser att det är rimligt att verksamhetsutövaren också bör ta ett visst ansvar för osäkerheterna i projektet.

Det innebär att verksamhetsutövaren ska bekosta planerade efterbehandlingsåtgärder upp till en summa av 20 procent av kostnaden för åtgärd till MKM. Den andelen är i dagsläget beräknad till 7,08 MSEK men kan komma att förändras efter de planerade åtgärdsförberedande undersökningarna. Efter de åtgärdsförberedande undersökningarna utförts ska verksamhetsutövaren redovisa uppskattade kostnader för åtgärd till MKM respektive KM.

Begränsning av beslutets giltighet

Tillsynsmyndigheten kan konstatera att det finns ett behov av statligt stöd, i form av statligt stöd för sanering inför bostadsbebyggelse, för att den föreslagna åtgärden ska kunna genomföras och nödvändig riskreduktion ska uppnås. Statligt stöd är dock en möjlighet och inte en rättighet och det finns därför ingen garanti för att statligt stöd kommer att beviljas. Det innebär att det inte med säkerhet kan anges om och när stöd kan bli aktuellt, vilket skapar otydlighet kring kommunens möjlighet att uppfylla kraven i beslutet i det fall statligt stöd inte skulle beviljas. Tillsynsmyndigheten har därför kopplat beslutets giltighet till att statligt stöd beviljas senast den 31 december 2025. Om statligt stöd inte har beviljats innan detta datum upphör beslutet att gälla. Detta påverkar inte kommunens ansvar, men innebär att tillsynsmyndigheten efter detta datum måste fatta ett nytt beslut med krav på åtgärder. En ny bedömning får då göras kring möjligheten att få statligt stöd vid en senare tidpunkt eller om det skulle vara möjligt att göra en relevant delåtgärd som ligger helt inom kommunens ansvar.

Sammanfattning av vad som krävs för att uppfylla beslutet

Sammanfattningsvis anses kraven i beslutet vara uppfyllda om kommunen:

- Deltar och är representerade i åtgärdens projektgrupp (utföra)
- Utför av i projektgruppen överenskommen del av projektet
- Mot faktura, utifrån upparbetade kostnader och bedömt ansvar, bekostar sin del av projektet

Tidpunkten för uppfyllande av beslutet kopplas till den tidplan som styrs av beslut om att bevilja statligt stöd. Enligt utredningarna bedöms genomförandet av åtgärden ta ca tre år från det att stöd beviljas.

Ni kan överklaga beslutet

Se bilaga med överklagandehänvisning.

De som medverkat i beslutet
Beslutet har fattats av XX
handläggare/miljöinspektör

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift

Kopia till

Bilagor

1. Överklagandehänvisning