



STRATEGI

Åtgärdsprioritering, förorenade områden

2016-11-29
Tore Liljeqvist

I Syfte och sammanfattning

Strategin beskriver hur kommunen ska använda miljötillsyn, plan och exploatering för att nå indikatormål 3.3 under giftfri miljö. Målet är att hälften av alla områden som misstänks ha hög eller mycket hög risk ska vara åtgärdade till 2025 och alla till 2030. Målet ska uppnås genom att:

1. Miljöenheten underhåller informationen om förorenade områden och uppdaterar kommunens geografiska informationssystem (GIS), så att det syns var det finns misstänkt förorenade områden.
2. Miljöenheten klassar om de platser som blivit inventerade, undersökta eller åtgärdade, så att klassen återspeglar aktuell kunskap.
3. I första hand ska förorenaren betala för undersökning och åtgärd. Miljöenheten bedömer vem som är ansvarig, och går vidare med krav genom tillsyn.
4. Arbetsgången anpassas efter hur misstänkta förorenade områden ligger till i förhållande till pågående exploatering. Misstanken om förorening måste lyftas under planprocessen, och vid behov åtgärdas under exploateringen. Finns en ansvarig så riktar miljöenheten krav på utredning och åtgärd, annars faller det på plangrupp och exploatör.
5. Miljöenheten identifierar vilka objekt som inte nås via tillsyn, plan och exploatering. För dessa behövs en riskbedömning, innan de lyfts politiskt för en bedömning av hur kommunen ska gå vidare.

2 Strategi

2.1 Information om föroreningar

I länsstyrelsens databas över misstänkt förorenade platser ("objekt") finns ca 380 objekt i Nacka. Av dem har 184 objekt fått klass 1 eller 2 enligt metodiken för miljöinventering av förorenade områden (MIFO). Klass 1 motsvarar misstanke om mycket hög risk och klass 2 motsvarar hög risk.

För att informationen ska vara tillgänglig så underhåller miljöenheten ett GIS-lager där samtliga misstänkta förorenade områden i länsstyrelsens lista redovisas som punkter. Uppdateringen genomförs årligen, efter att länsstyrelsen har skickat den aktuella listan.

Miljöenheten har förfinat informationen genom att GIS-kartera de områden som fått riskklass 1 eller 2 i större detalj, så att det framgår hur stora områden som berörs av misstanke om förorening. Kartlagret kommer att redigeras löpande när ett område klassas om.

Båda kartlagren om föroreningar används som underlag i planprojekt. De används också tillsammans med lager över kommande planprojekt, som en del av miljöenhetens tillsynsplanering.

2.2 Kunskapsstatus

Utredning och åtgärd saknas

De flesta av Nackas objekt – 161 av 184 – har inte fått en klass utifrån provtagning och analys, utan utifrån översiktlig bedömning utifrån bransch (branschklassning). Ytterligare 21 har klassats utifrån historisk inventering av verksamheten (MIFO-fas 1). Bara 2 har fått klass efter faktiska undersökningar.

Av de branschklassade objekten är 84 varken åtgärdade eller undersökta. Miljöenheten har gått igenom 35 av dem¹ och låtit klassa dem enligt MIFO-1. Resultatet ska användas för att redovisa en rättvisande klass.²

Undersökta och åtgärdade platser

Av de objekt som har markerats som mycket hög eller hög risk har minst 52 undersökts eller åtgärdats sedan de klassades. I de fall det handlar om undersökningar så innebär det att det idag finns underlag för en säkrare klassning. I de fall det handlar om åtgärder så har platsen sanerats till ett visst mål – vanligen att föreningen inte ska innebära någon risk med aktuell markanvändning. Efter åtgärd bör ett objekt inte längre innebära hög eller mycket hög risk. Det kan dock fortfarande finnas föreningar kvar, som man behöver ta hänsyn till vid framtida schaktning eller om markanvändningen ändras.

Oavsett om en plats är åtgärdad eller bara undersökt, så innebär det att det finns en beskrivning av föroreningsläget. Objektet behöver då klassas om, så att det signalerar vad som är känt om föreningen.

Omklassning

För att få objekt omklassade behöver miljöenheten gå igenom utredningar och åtgärdsrapporter och sammanställa nya bedömningar till Länsstyrelsen. Vid nya saneringar görs det efter att slutrapporten kommit in, som en del av tillsynen. För andra ärenden så handlar det ofta om arbete som inte kan finansieras med tillsynsavgift.

Till den fleråriga tillsynsplanen så ska miljöenheten lista objekt som behöver klassas om. Underlaget används för att prioritera tillsynen i kommande årliga tillsynsplaner.

2.3 Ansvarig förerenare

Enligt miljöbalken ligger ansvaret för en förening i grunden hos den som har förorenat. Andra som kan bli ansvariga är de som köpt en fastighet eller verksamhet, eller de som genomför åtgärder som gör att föroreningarna sprids. I samtliga fall är det dock en bedömningsfråga om hur stort ansvaret är – något som tillsynsmyndigheten gör i en ansvarsutredning eller, i enklare fall, i en ansvarsbedömning.

¹ Verksamheter i drift samt sediment har valts bort.

² Resultatet har inte redovisats, den 24 februari.

Av de aktuella områdena är 63 kopplade till en verksamhet som fortfarande är i drift (varav 27 båtklubbar – se egen rubrik nedan). Där kan miljöenheten ofta vända sig direkt till verksamheten med tillsynskrav på utredning och åtgärder. I de andra fallen är ansvarsfrågan inte lika självklar, utan miljöenheten behöver bedöma om det finns en ansvarig som myndigheten kan rikta kraven gentemot. För närvarande finns 80 objekt som behöver en bedömning eller utredning av ansvar för att komma vidare.

Under 2017 genomför miljöenheten ett projekt för att utreda ansvar inom prioriterade områden. Flerårsplanen för miljötillsynen ska lista objekt som har aktiva verksamheter och objekt som behöver ansvarsutredning. Underlaget används för att prioritera tillsynen i kommande årliga tillsynsplaner.

2.4 Exploateringsstatus

När kommunen antar en detaljplan så ansvarar kommunen över att den markanvändning som anges är lämplig. Om det finns misstanke om en förorening så ingår det i planarbetet att utreda föroreningsfrågan tillräckligt innan planen antas.

Miljötillsyn är aktuellt bland annat när en förorening påträffas, när en förorening saneras, när det schaktas i förorening och för att säkerställa att föroreningen inte är en olägenhet med kommande markanvändning. Dessutom är det lämpligt att miljötillsynen är delaktig i planprocessen, så att detaljplanebestämmelser och kommande tillsynskrav är samstämmiga.

Tidigt – före detaljplanering

Om tillsyn startar innan arbetet med detaljplanen inleds så påverkas inte tillsynskraven av detaljplanens tidsplan. Om detaljplanearbetet inleds före tillsynen, finns risken att tillsynskraven inte hinns med, alternativt att de fördröjer planeringen. För att överklagad tillsyn inte ska bli ett problem, så är det därför lämpligt att tillsynsarbetet startar före detaljplanen.

För närvarande finns 26 prioriterade misstänkt förorenade områden som berör planer som ska vara antagna inom de kommande tre åren. Ytterligare 15 berör planer med senare antagningstid. Det kan även finnas områden som berör planer som inte har avgränsats ännu, till exempel inom kommande programområden.

Miljöenheten listar misstänkt förorenade områden inom planerade detaljplaneprojekt, samt planernas bedömda starttid i tillsynens flerårsplan. Miljöenheten avsätter sedan tid för att utreda om det finns någon ansvarig och förelägga ansvariga verksamheter om utredning och åtgärd. Om möjligt bör objektet sedan klassas om. Inför detaljplaneprojektet behöver sedan projektet informeras om känt föroreningsläge.

Detaljplanering pågår

När en förorening är konstaterad så behöver den sättas i relation till kommande markanvändning för att bedöma vilka åtgärder som behövs för att en plan ska

kunna antas. Det underlaget behöver tas fram till planen, och bör stämmas av med tillsynsmyndigheten. Om åtgärder behövs står valet mellan att sanera innan planen antas, eller att skriva in att bygglov förutsätter sanering. För att en tidigare verksamhetsutövare ska kunna avkrävas sanering, så behöver miljöenheten ta fram en ansvarsutredning och förelägga om åtgärd.

Under detaljplaneringen är det viktigt att misstanke om förorening lyfts tidigt. Det ska också framgå att föroreningar går att åtgärda. Platsen måste vara lämplig för den tänkta markanvändningen. Om en plats har fått riskklass 1 eller 2 så signalerar det att planen måste ta ställning till risken med föroreningar. För närvarande pågår detaljplanering inom ca 15 sådana områden.

När detaljplanering påbörjats för ett misstänkt förorenat område, utreds ofta föroreningen av exploatören inom ramen för detaljplaneringen. Men den kan också utredas av tidigare verksamhetsutövare, efter krav från tillsynsmyndigheten. Valet måste stämmas av mellan tillsyn och planering, samtidigt som man ser över tidsplan och ekonomiska förutsättningar. Tillsynskrav innebär risk för överklagande och fördröjning.

Antagen detaljplan

När en detaljplan är antagen så finns ett mål för hur platsen ska användas, och miljöenheten behöver kontrollera att exploatören tar hänsyn till den eventuella föroreningen.

Inför åtgärd behöver miljöenheten informera om misstänkt förorening, bevaka att relevanta utredningar genomförs och att saneringsanmälan kommer in, i samråd med bygglovenheten. När undersökning och åtgärd är klar behöver åtgärden följas upp och objektet klassas om så att det reflekterar ny föroreningsstatus och markanvändning. Förslag till klassning kommuniceras med Länsstyrelsen.

Detaljplaner som berör förorenade områden ska läggas in med bedömt byggår i miljötillsynens flerårsplan så att handläggningen även tas med i miljöenhetens tillsynsplan för det planerade byggåret.

2.5 Objekt som inte nås via tillsyn, plan och exploatering

En del föroreningar går inte att nå via tillsynskrav på ansvarig eller exploatör. Exempel på när man inte kan hålla förorenaren ansvarig:

- ett misstänkt förorenat område inte har någon som kan kopplas till föroreningen;
- eventuell ansvarig inte finns kvar (konkurs eller dödsfall); eller
- eventuell ansvarig inte har möjlighet (t.ex. ekonomiska medel) att undersöka eller åtgärda föroreningen;

Om dessutom nuvarande fastighetsägare inte har köpt på sig ansvaret (köpt fastigheten efter 1999 och borde ha känt till föroreningen) och varken plan eller exploatering pågår, så finns ingen att rikta åtgärdskrav gentemot. I sådana fall

behöver miljöenheten ta ställning till om föroreningarna innebär så stor risk att kommunen bör ta på sig att åtgärda dem.

Miljöenheten behöver notera vilka objekt som saknar ansvarig och se till att lyfta behovet av mer information kring dessa. Detta tas med i den fleråriga tillsynsplanen.

2.5.1 Specialfall

I inventeringen har miljöenheten identifierat två grupper av objekt som sticker ut.

Båtklubbar

Båtklubbar är en speciell grupp av verksamheter, med liknande förutsättningar: De har ofta en måttligt till hög grad av ytliga föroreningar, som de har ansvar för enligt miljöbalken. Däremot har de ofta så dålig betalningsförmåga att de inte skulle klara vare sig utredning eller åtgärd. I de fall det handlar om ekonomiska föreningar så går inte ansvaret över från klubben till styrelsemedlemmar eller enskilda medlemmar. För båtklubbar är det en stor risk att föroreningar lämnas, eller att fastighetsägaren till sist får stå för undersökning och åtgärder.

I Nacka finns 33 båtklubbar (inklusive uppläggningsplatser) som listats som misstänkt förorenade, klass 1 eller 2.

Sediment

Länsstyrelsen har listat 9 sedimentförekomster som misstänkt förorenade områden (klass 2). Det finns flera skillnader mellan andra misstänkt förorenade objekt och sediment:

1. Andra objekt representerar verksamheten som är källan till föroreningen, medan sedimentobjekten är platser som tagit emot föroreningar från flera olika platser.
2. Sedimentobjekten kan inte kopplas till en speciell verksamhet, och det är därför ingen mening att utreda ansvaret för dem.
3. Klassningen baseras på provtagning, men föroreningarna är inte avgränsade. Istället kan de ses som stickprov från en förorenad del av en vattenförekomst. Man behöver betrakta en större vattenförekomst än bara den närmast punkten som anges i Länsstyrelsens karta.
4. De ligger i direktkontakt med vatten, vilket innebär att föroreningar ständigt sprids.
5. Risken för att människor exponeras för farliga halter är ofta liten.
6. Sediment kommer aldrig att åtgärdas tack vare exploatering.

Behovet av att utreda och eventuellt åtgärda förorenade sediment behöver lyftas i kommunen.

Öppenhet och mångfald

*Vi har förtroende och respekt för människors kunskap
och egna förmåga - samt för deras vilja att ta ansvar*

