

2023-10-11 rev 2023-10-13

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: M-2022-564

Föreläggande om försiktighetsmått

Sicklaön 134:1, Järlahöjdens fotbollstält

Förslag till beslut

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden förelägger Nacka kommun (org.nr. 212000-0167) att, med anledning av luftföroreningar i Järlahöjdens fotbollstält (Sicklaön 134:1), göra följande:

- 1) hålla fotbollstältet stängt för allmänheten. Fotbollstältet får öppna för allmänheten när källan till den förhöjda PAH-halten i luften är borttagen eller verksamhetsutövaren visar att halterna klarar Naturvårdsverkets referensvärden för PAH i luft inomhus.
- 2) redovisa en plan för att åtgärda luftföroreningarna i fotbollstältet. Planen ska skickas till miljötillsynsenheten senast tre veckor efter att beslutet vunnit laga kraft.

Sammanfattning

Mätning av luften i Järlahöjdens fotbollstält har visat halter av PAH-M och PAH-H som är flera gånger högre än Naturvårdsverkets referensvärden. Det innebär att personer som vistas i tältet riskerar att få i sig betydligt mer PAH än vad som rekommenderas, under sin träningstid. Eftersom Naturvårdsverkets risknivåer utgår ifrån exponering under en hel livstid, så innebär träningen ett litet tillskott jämfört med det man får i sig utanför träningstid. De förhöjda halterna innebär dock en onödig ökning och olägenhet som behöver åtgärdas, för att minimera riskerna för sjukdom senare i livet.

Ärendet

Under 2022 genomfördes ett tillsynsbesök vid Järlahöjdens fotbollstält, som en del av den planerade tillsynen av konstgräsplaner. Vid besöket kontrollerades granulatet och inspektören konstaterade att det fanns inslag av svart granulat med ojämna fragment, vilket är typiskt för däckstybb. Det fanns även en tydlig lukt av däck-gummi i tältet.

Fritidsenheten uppgav först att de beställt granulat av typen nytillverkat etylen-propylen-gummi (EPDM). Enligt leveransdokumenten var granulatet dock av återvunnet EPDM (R-EPDM), som produceras av gummi från kablar, bilmattor och liknande. Efter en andra inspektion konstaterade miljöinspektören att det ser ut att finnas två typer av

granulat: SBR och R-EPDM. Enligt Naturvårdsverkets rekommendationer bör R-EPDM-granulat inte användas inomhus, eftersom sammansättningen varierar mycket och det finns stor risk för ångor från materialet.

Eftersom det fanns misstankar om att fel material använts så lät Fritidsenheten genomföra en luftmätning. Mätningen beställdes från ett av få laboratorier som klarar att mäta ångor på nivån nanogram per kubikmeter, vilket behövs för att kontrollera en god luftmiljö. För att det är väldigt låga halter som ska mätas och för att få en uppfattning om vilka högsta halter som förekommer, så gjordes mätningen när det var varmt och materialet släpper ut mer ånga. Mätningen utfördes därför under sommaren 2023.

Den 28 september 2023 tog miljötillsynsenheten emot preliminära resultat från mätningen. Resultaten visade att halterna av polyaromatiska kolväten (PAH) var 8-12 gånger högre än Naturvårdsverkets referensvärden för inhalationsrisk. Referensnivån är samma som används för att definiera olägenhet vid känslig markanvändning, till exempel om PAH under en skolbyggnad riskerar att leda till ånga inomhus. Miljötillsynsenheten informerade Fritidsenheten om resultaten och att de tyder på en ohälsosam träningsmiljö. Den 29 september valde därför Fritidsenheten att stänga tältet för allmänheten.

PAH är en grupp av flera hundra föreningar som bildas när organiska material hettas upp, rostas eller förbränns ofullständigt. PAH finns bland annat i tjärprodukter och i en del oljor, men kan även finnas som beståndsdelar i vissa gummi- och plastmaterial, i lack och i färg. Ämnena förekommer även i rökt, stekt och grillad mat. Personer som använder tobaksprodukter får i sig mycket PAH den vägen, men man får även i sig ämnena från mat och luftföroreningar. Det krävs mycket PAH för att orsaka akut förgiftning och ämnena beskrivs därför som lågt till måttligt giftiga. De kan däremot vara hormonstörande och även på sikt skada arvsmassan. PAH räknas därför som cancerframkallande, vilket gör att allt intag innebär en risk. Det är därför viktigt att hålla den totala exponeringen så låg som möjligt under hela livet. I Sverige är medelintaget av PAH ungefär 30 nanogram per dag. Naturvårdsverkets referensvärden är höga i förhållande till svenskens medelintag, men beskriver vilka nivåer som är acceptabla att exponeras för under hela livet, för att minimera risk för sjukdom.

Även om nivåer över referensvärdet signalerar en olägenhet så är referensen inte framtagen för att beskriva risker från kortvarig exponering. Varken Naturvårdsverket eller Folkhälsomyndigheten ger någon vägledning om sådan riskbedömning, och Arbetsmiljöverkets hygieniska riktvärden ger enbart stöd för att bedöma mer akuta risker. Det saknas även studier och rättsfall att jämföra med. Miljötillsynsenhetens riskbedömning bygger därför på en toxikologisk grund, tillsammans med uppgifter och antaganden om hur tältet används.

När man anstränger sig så ökar både andning och puls, vilket innebär att upptaget av ånga ökar. Miljötillsynsenheten utgår ifrån träning med måttlig ansträngning 1,5 timmar per tillfälle. Värdena är då med god marginal under Arbetsmiljöverkets hygieniska riktvärden, vilket tyder på att riskerna för akut påverkan är liten. Känsliga personer kan dock uppleva problem, till exempel på grund av lukten. Nivåerna är däremot betydligt högre än vad man normalt andas in, och under ett träningspass får man i sig ungefär lika mycket PAH som under en vecka på den acceptabla referensnivån. För personer som tränar i tältet innebär träningspassen därför ett betydande tillskott av PAH. Träningsstiden är dock en så liten del av en livstid, som referensvärdet utgår ifrån, att den faktiska risken avgörs av hur mycket PAH man får i sig utanför träningsstiden.

Skäl till beslut

Enligt miljöbalkens hänsynsregler ska verksamhetsutövaren ha tillräcklig kunskap för att skydda människors hälsa och miljön från skada. Verksamhetsutövaren ska även vidta de försiktighetsmått som behövs för att förebygga olägenheter samt använda bästa tillgängliga teknik för ändamålet. Miljöbalken lägger dessutom särskild tyngd på lokaler för allmänna ändamål, som ska användas så att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer. Miljöbalkens särskilda bestämmelser om hälsoskydd beskriver att ägare och brukare av sådana lokaler är skyldiga att vidta de åtgärder som behövs för att förhindra olägenheter. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden bedömer att Nacka kommun, i egenskap av ägare och brukare av lokalerna, har detta ansvar. Nämnden bedömer att det saknas stöd i miljöbalken för att rikta dessa krav mot den som levererat granulatet. Det är snarare en skadeståndsrättslig fråga.

Miljöbalken definierar olägenhet för människors hälsa som en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan och som inte är ringa eller helt tillfällig. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden bedömer att Naturvårdsverkets referensvärde är relevant för att beskriva olägenhet för en verksamhet för barn, även i fallet med fotbollstältet som innebär kortare vistelse. Motsvarande resonemang används till bland annat lekplatser, trots att barnen inte förväntas vara där så lång tid som riktvärdesmodellen beskriver. Orsaken är att en plats för barn inte ska ge ett onödigt stort tillskott, samt att man behöver marginal för en okänd exponering på andra platser. Nämnden bedömer därför att olägenheten inte är tillfällig eller ringa.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden bedömer att det är rimligt att kräva att tältet håller stängt för allmänheten tills halterna klarar referensvärdena. Allt intag av PAH innebär att risken för sjukdom senare i livet ökar, vilket gör att det är viktigt att hålla nivåerna så låga som möjligt. Det är därför viktigt att ha en god luftmiljö i träningslokaler, och särskilt viktigt när det är barn som tränar. Naturvårdsverkets referensvärden, som används för att bedöma olägenhet från luftföroreningar när människors hälsa är i fokus, är en rimlig kravnivå.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden bedömer att redan risken för kemikalieexponering gör att granulat av typen SBR och R-EPDM inte är lämpliga för inomhusbruk, vilket även stöds av Naturvårdsverkets utredningar. Det gör att verksamhetsutövaren enligt försiktighetsprincipen och produktvalsprincipen ska anpassa sig efter det och välja produkter som bedöms mindre farliga, när det finns tillgängligt. Eftersom det nu är bekräftat att det leder till olägenhet så behöver materialet bytas ut, och då är det viktigt att välja ett material med låg miljö- och hälsorisk.

Ekonomiska konsekvenser

Stängningen av fotbollstältet innebär hyresförlust för kommunen, samtidigt som det innebär kostnader för omlokalisering. Även utbyte av material innebär kostnader. Kostnaderna är inte redovisade för miljötillsynsenheten.

Konsekvenser för barn

Eftersom PAH lagras i kroppen och både verkar hormonstörande och påverkar arvsmassan, så är det viktigt att barn skyddas från hög exponering. Samtidigt är möjligheten till träning viktigt för barnens hälsa. Det är dock särskilt viktigt att barns träning inte förläggs i lokaler med hög PAH-halt i luften, eftersom exponeringen ökar när man tränar.

Ärendet är förberett av

Tore Liljeqvist
Handläggare
Miljötillsynsenheten

Charlotte Persson
Miljöchef (t.f.)
Miljötillsynsenheten