Fysisk planering i förorenade områden – hantering vid oförändrad markanvändning samt vid förorening utanför planområdet

LÄNSSTYRELSEN
ÖSTERGÖTLAND

Fysisk planering i förorenade områden – hantering vid oförändrad markanvändning samt vid förorening utanför planområdet

2022:22, 2022

Författare	Maria Lindqvist, Enheten för förorenade områden Henrik von Zweigbergk.
Kontaktperson	Maria Lindqvist, Länsstyrelsen Östergötland, Telefon, direkt: 010-223 54 55 E-post: maria.lindqvist@lansstyrelsen.se Webbplats: www.lansstyrelsen.se/ostergotland
Fotografier	Länsstyrelsen Östergötland
Kartmaterial	Medgivandetexter hittar du på intranätet

ISBN 978-91-89339-60-6

© Länsstyrelsen Östergötland 2022

Innehåll

Innehåll 3
Inledning 4
Samspelet mellan plan- och bygglagen och miljöbalken 6
Ny detaljplan men oförändrad markanvändning 8
Föroreningar utanför planområdet 14
Praktiska exempel 20

Inledning

Mark ska vara lämplig för det ändamål den planläggs för och detta prövas inom ramen för den kommunala planprocessen. När bebyggelsebehovet ändras kan till exempel områden som tidigare använts för industriella ändamål omvandlas till bostadskvarter. I och med att kommunen antar en detaljplan gör kommunen bedömningen att området är lämpligt för ändamålet. I arbetet med att säkerställa markens lämplighet är föroreningar en aspekt att ta hänsyn till. I denna PM har vi valt att lyfta två områden där det många gånger kan uppstå frågetecken kring hur långtgående krav som går att ställa. Meningarna kan också skilja sig åt mellan de som arbetar med fysisk planering och de som arbetar med miljötillsyn. De områden som vi har valt är nya detaljplaner med oförändrad markanvändning samt detaljplaner med föroreningar utanför planområdet.

En anledning till att vi valt att lyfta ut och fördjupa oss i just dessa frågor är att frågeställningarna har dykt upp vid tidigare tillsynsvägledningsinsatser och visat på ett behov av att förtydliga vilka krav som är möjliga att ställa i samband med arbetet med detaljplanen. Viktigt i sammanhanget är att påpeka att verkligheten sällan är svart eller vit och att det inte går att visa på ett tillvägagångssätt som fungerar i alla situationer.

Målgrupp för denna PM är framför allt handläggare inom fysisk planering och handläggare inom miljötillsyn, både inom kommuner och länsstyrelser.

Denna PM är ett komplement till tidigare vägledningsmaterial som Länsstyrelsen Östergötland har tagit fram om förorenade områden och fysisk planering. Sedan tidigare finns rapporterna ”Förorenade områden i den fysiska planeringen - en vägledning” (2013) och ”Fysisk planering och förorening av klorerade lösningsmedel – information och råd” (2018). Båda rapporterna finns att ladda ner på EBH-portalen (www.ebhportalen.se).

Denna PM har tagits fram som en del i ett tillsynsvägledningsprojekt vid Länsstyrelsen Östergötland. Frågorna har diskuterats i en projektgrupp bestående av representanter från Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen Östergötland och Boverket. Som en del i projektet har Länsstyrelsen ordnat en handläggarträff för plan- och miljöhandläggare i Östergötland och Jönköpings län där de frågeställningar som tas upp i PM:en diskuterades. I de exempel som finns i slutet av PM:en har

resultaten av diskussionerna vid den träffen delvis lyfts in i svaren. PM:en har skickats på remiss till utvalda Länsstyrelser, SGI och Boverket.

Samspelet mellan plan- och bygglagen och miljöbalken

Den fysiska planeringen (till exempel översiktsplaner och detaljplaner) regleras av bestämmelser i plan- och bygglagen (PBL) medan bestämmelser om efterbehandling finns i miljöbalken. PBL och miljöbalken är **parallella lagstiftningar**, vilket innebär att ingen av lagarna står över den andra och att något som är tillåtet enligt den ena lagen inte behöver vara det enligt den andra. Att få de båda lagarna att samspela är en av utmaningarna när det kommer till att planlägga förorenade områden. Bristande samspel, både mellan lagarna och i det praktiska arbetet, kan vara en orsak till att det ibland upplevs som komplicerat att uppfylla kommunens ansvar med att säkerställa markens lämplighet i samband med planläggning.

Det finns flera bestämmelser i PBL som kräver att hänsyn tas till hälso- och miljöaspekter i samband med fysisk planering. Av 2 kap. 5 § PBL framgår att bebyggelse vid planläggning ska lokaliseras till mark som är lämplig för ändamålet med hänsyn till bland annat människors hälsa och säkerhet (se även 2 kap. 2 och 4 §§ PBL). Nämnda paragraf i PBL aktualiseras därför vid planläggning av förorenade områden. Detta samtidigt som förorenade områden normalt också måste hanteras enligt miljöbalken.

Många bestämmelser i miljöbalken och dess förordningar kan aktualiseras i samband med en planläggning enligt PBL. Några av dessa är:

- 2 kap. miljöbalken: här finns bestämmelser om exempelvis krav på kunskap och att vidta försiktighetsåtgärder. Något som är högst relevant i samband med exploatering av förorenade områden.
- 10 kap. miljöbalken: innehåller bestämmelser om vem som ansvarar för att utreda, undersöka och åtgärda förorenade områden men även krav på att miljötillsynsmyndigheten genast ska underrättas om en förorening upptäcks.
- 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd: här föreskrivs krav på anmälan av avhjälpandeåtgärder, vilket kan omfatta både undersökningar och åtgärder.

Notera att 2 kap. 11 § PBL innehåller krav på att planläggningen ska samordnas med prövningar av ett mark- eller vattenområdes användning enligt andra lagar, om det lämpligen kan ske. Arbetet med

planläggning behöver därför ta hänsyn till eventuella undersökningar och åtgärder som krävs enligt miljöbalken, och gå i takt med dessa.

TÄNK PÅ!

Markens lämplighet ska bedömas varje gång en ny detaljplan antas. Detta gäller oavsett om marken omfattas av en tidigare detaljplan och användningen inte ändras.

Det är inte alltid som föroreningssituationen har utretts i gällande planer.

Ny detaljplan men oförändrad markanvändning

Ny detaljplan innebär uppdaterad bedömning av lämplighet

Varje ny antagen detaljplan innebär att man tar ställning till markens lämplighet utifrån den kunskap som finns vid tidpunkten för själva antagandet. Det innebär att när man tar fram en ny detaljplan utan att ändra markanvändningen, till exempel med förändrad byggrätt inom befintligt bostads- eller industriområde, ska det på nytt vara säkerställt att marken är lämplig för det ändamål som anges i detaljplanen. Det som ska bedömas är hela planområdet inklusive redan bebyggda delar. Detta till skillnad mot om det inte tas fram en ny detaljplan utan endast görs en ändring av befintlig detaljplan för att hantera förändringen i exempel byggrätten. I det fallet behöver det inte göras en lämplighetsbedömning av hela detaljplanen utan endast av de delar som förändras.

Den som vill ta marken i anspråk och använda den för det i planen angivna ändamålet ska kunna förlita sig på att marken är lämplig för det, det vill säga att detaljplanen är genomförbar. En ny ägare som vill bygga ut lokalerna i enlighet med detaljplan ska inte behöva räkna med kostnader kopplat till att föroreningssituationen inte utreddes i tillräcklig omfattning innan planen antogs. Även om det finns verktyg i miljöbalken för att hantera riskerna med ett förorenat område måste man även inom planprocessen verka för att dessa risker hanteras så att detaljplanen blir genomförbar. Att hantera det utifrån miljöbalken innebär också att ärendet får en annan separat hantering som ofta kan ta tid då det är stegvis hantering som behöver göras i viss ordning och som kräver visst underlag.

Om kommunen antar en detaljplan utan att kunna redovisa och säkerställa markens lämplighet för ändamålet utifrån de överprövningsgrunder som anges i 11 kap. 10 § PBL är Länsstyrelsen skyldig att pröva antagandet. Om lämpligheten utifrån exempelvis människors hälsa eller säkerhet inte kan säkerställas upphäver Länsstyrelsen i enlighet med 11 kap. 11 § kommunens beslut att anta planen. Om kommunen brister i att hantera markens lämplighet i planprocessen kan det leda till skadeståndsanspråk mot kommunen för felaktig myndighetsutövning (se t.ex. Svea Hovrätt 2013-09-20, T 7240-12, Norrtälje kommun, ej prövningstillstånd i HD).

TÄNK PÅ!

Det är hela planområdet som ska bedömas, inte bara det som förändras mot tidigare detaljplan.

Planbestämmelse om att skjuta på genomförandet till bygglovsskedet kan bara användas om det rör sig om väsentligt ändrad markanvändning. Det är inte tillämpligt i fall med oförändrad markanvändning.

Behov av utredningar, undersökningar och åtgärder

Även om markanvändningen inte förändras i och med planläggningen kan föroreningssituationen behöva utredas vid framtagandet av en ny detaljplan. Detta eftersom den gällande planen kan ha tagits fram vid en tid då kunskap om markföroreningarnas omfattning var bristfällig och den kunskap och medvetenhet om markföroreningar som ökat med tiden medför att man idag kanske gör en annan bedömning av lämpligheten. Detta gäller exempelvis föroreningar av typen klorerade lösningsmedel (har använts vid avfettning och kemtvätt) och PFAS (förekommer till exempel i brandsläckningsskum) som uppmärksammats först på senare tid. Vad gäller klorerade lösningsmedel så kan detaljplaner även från 1990-talet ofta ha missat att kontrollera denna typ av förorening, och vad gäller PFAS så har många detaljplaner fram till så sent som 2010-talet inte beaktat den föroreningstypen. Det är därför viktigt att man vid den förnyade bedömningen av markens lämplighet ser över vad som redan har gjorts i form av utredningar och åtgärder och gör en bedömning om det är tillräckligt eller om det krävs ytterligare utredningar och åtgärder.

Även om viss hänsyn bör tas till befintlig tillåten markanvändning (se regeringens avgörande S2014/5422/PBB och Boverkets yttrande till detta) kan vissa utredningar och eventuellt undersökningar behöva göras för att säkerställa att den markanvändning som detaljplanen medger är lämplig och inte innebär någon risk för människors hälsa eller miljön. Utgångspunkten för hur omfattande kommunens redovisning behöver vara är graden av misstanke om att det finns en förorening på platsen som riskerar påverka människors hälsa och miljön.

Vid planläggning ska hela planområdet bedömas och inte bara de delar som eventuellt förändras i förhållande till befintlig plan. Detta gäller även om den nya detaljplanen inte medger någon utökad byggrätt, eftersom den nya detaljplanen innebär en ny lämplighetsbedömning utifrån befintligt kunskapsunderlag. Vissa typer av föroreningar, till exempel klorerade lösningsmedel, utanför byggnaden kan sprida sig in under byggnaden. På sikt kan de påverka inomhusmiljön och därmed lämpligheten för önskad markanvändning. Denna spridning skulle också kunna påverkas av de eventuella åtgärder som vidtas i marken.

Om det i något fall trots tidigare tillåten markanvändning visar sig finnas ett behov av att genomföra saneringsåtgärder, behöver dessa genomföras innan detaljplanen antas. Det går i ett sådant fall inte att skjuta på genomförandet av saneringsåtgärderna till bygglovsskedet genom att använda sig av en planbestämmelse med villkor om marksanering eftersom det inte rör sig om väsentligt ändrad markanvändning. Eftersom en efterbehandlingsprocess tar tid, med undersökningar,

utredningar och eventuella åtgärder, är det viktigt att börja arbetet med detta i god tid.

Arbetsgång vid ny detaljplan med oförändrad markanvändning

Här följer förslag på arbetsgång för den kommunala planhandläggarens hantering av föroreningssituationen vid framtagande av ny detaljplan med oförändrad markanvändning. I stort är föreslagen arbetsgång samma som vid framtagande av en ny detaljplan med förändrad markanvändning.

- Be Länsstyrelsen göra en kontroll i den nationella databasen för förorenade områden (EBH-stödet) för att få fram information om det förekommer några förorenade områden, inom eller i anslutning till planområdet, som kan påverka markens lämplighet. Be Länsstyrelsen skicka över de handlingar som finns för dessa områden. Även kommunens miljökontor kan ha uppgifter om förorenade områden.
- Gå igenom handlingarna och gör en översiktlig bedömning i dialog med miljötillsynsmyndigheten (oftast länsstyrelsen eller kommunen). Kolla också i länsstyrelsernas kartskikt på webben alternativt på webbplatsen ”Geodataportalen” (www.geodata.se) för att se om det funnits äldre bebyggelse på platsen. Även om det inte finns ett förorenat område registrerat i Länsstyrelsens databas kan en historisk verksamhet ha orsakat förorening.
- I de fall det saknas en inventering enligt MIFO fas 1, låt göra en historisk inventering motsvarande MIFO fas 1 av de verksamheter som finns i och i anslutning till planområdet. Denna inventering möjliggör en översiktlig bedömning av vilken risk tidigare verksamhet kan innebära för människors hälsa och miljön. Om det inte tidigare identifierats ett förorenat område inom eller i nära anslutning till planområdet men det ändå finns en industrihistorik för området bör en dialog föras med kommunens miljökontor om det eventuellt ändå är motiverat att genomföra en MIFO fas 1-inventering.
- För en dialog med miljötillsynsmyndigheten om vilka eventuella undersökningar och utredningar som behövs för att kunna bedöma om den markanvändning som detaljplanen anger är lämplig. Om provtagningar saknas kan exempelvis provtagning på jord, dagvatten och grundvatten vara en bra början.
- Genomför eventuella nödvändiga undersökningar och utredningar och för en dialog med miljötillsynsmyndigheten om resultatet och behovet av kompletterande utredningar. Vid behov diskutera också de eventuella saneringsåtgärder som trots tidigare tillåten markanvändning bedöms som nödvändiga.

MER INFO!

För den del av saneringskostnaden som det saknas möjlighet att utkräva ansvar för kan kommunen via Länsstyrelsen söka saneringsbidrag hos Naturvårdsverket. Den totala summan bidragsmedel är dock begränsad och fördelas nationellt utifrån riskerna med föroreningen. prioriteras i första hand.

- Genomför de saneringsåtgärder som bedöms som nödvändiga för att säkerställa lämpligheten. Planbestämmelse om att lov eller startbesked inte får ges innan en markförorening avhjälpts kan ej användas eftersom det inte rör sig om väsentligt ändrad markanvändning.
- Låt det framgå av planbeskrivningen att föroreningssituationen är utredd och att kommunen har bedömt och tagit ställning till markens lämplighet för föreslagen användning. Redovisa även i planbeskrivningen vilket underlag som ligger till grund för bedömningen. Bedömningen behöver göras i dialog med tillsynsmyndigheten för det förorenade området. Det är även lämpligt att i planbeskrivningen ange de förorenade områden eller restföroreningar som lämnas kvar inom planområdet, gärna med en illustrerande karta. Vid exempelvis grävarbeten inom områden där föroreningar lämnats kvar kan det krävas en anmälan till tillsynsmyndigheten för det förorenade området.

Kan krav på undersökningar, utredningar och åtgärder ställas utifrån miljöbalken i stället?

Miljöbalken och PBL gäller som tidigare nämnts parallellt. Det finns ett grundläggande krav utifrån PBL på att redovisa det planeringsunderlag som krävs för att kunna bedöma lämpligheten för den markanvändning som planen föreslår. Samtidigt finns det möjlighet att ställa krav i miljöbalkstillsynen när det gäller nödvändiga undersökningar, utredningar och åtgärder på grund av föroreningssituationen.

Inom miljöbalkstillsynen kan krav ställas enligt 10 kap. miljöbalken på de som bidrar eller har bidragit till föroreningssituationen att genomföra nödvändiga undersökningar, utredningar och åtgärder på grund av föroreningssituationen. I andra hand, det vill säga om det inte går att utkräva ansvar av ansvariga verksamhetsutövare på grund av att dessa gått i konkurs eller på andra sätt inte har möjlighet att bekosta nödvändiga undersökningar, utredningar och åtgärder, så kan en fastighetsägare få ett ansvar om denne förvärvat fastigheten från och med 1999 (miljöbalkens tillkomst) och vid förvärvet kände till eller borde ha upptäckt föroreningen (se 10 kap. 3 § miljöbalken).

För att kunna ställa krav på ansvariga enligt 10 kap. miljöbalken krävs dock att verksamheten som historiskt kan kopplas till föroreningen har pågått efter den sista juni 1969 (då miljöskyddslagen tillkom).
Krav kan också endast ställas i den mån de kan anses vara rimliga och skäliga. Enligt praxis anses krav på undersökningar och utredningar som grundregel alltid skäliga, medan krav på saneringsåtgärder som

grundregel endast omfattar kostnaden för hantering av de föroreningar som uppkommit från 1960-talet och framåt.

Utöver möjligheten att ställa krav enligt ovan utifrån 10 kap. miljöbalken finns möjligheten att ställa krav på försiktighetsåtgärder på de som kan anses bedriva miljöfarlig verksamhet kopplat till det förorenade området. Till dessa räknas bland annat de som har rådighet över miljöfarligt avfall (exempelvis deponier, cisterner och tunnor) samt exploatörer.

Om de undersökningar, utredningar och åtgärder som behövs för att säkerställa lämpligheten för planområdet kommer till stånd genom miljöbalkstillsynen eller genom bidrag från Naturvårdsverket innan detaljplanen antas behöver exploatören inte stå för detta. Möjligheterna för detta ökar om det är ett förorenat område med mycket stor eller stor risk och miljötillsynsmyndigheten kan involveras tidigt i planprocessen. Men i den mån ansvar inte kan utkrävas utifrån miljöbalken eller bidrag inte kan fås från Naturvårdsverket för att genomföra de undersökningar, utredningar och åtgärder som behövs för att säkerställa lämpligheten så behöver dock exploatören, eller någon annan, stå för dessa kostnader om detaljplanen ska kunna antas på ett godtagbart sätt utifrån PBL. Ofta står kommunen för dessa kostnader och tar sedan ut en avgift av exploatören i efterhand. Samma sak gäller om det saknas tillsynsresurser och tid hos miljötillsynsmyndigheten som gör att detta inte kan göras inom den tid som planprocessen medger. Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att resurserna hos miljötillsynsmyndigheterna även ska räcka till för att hantera förorenade områden som är prioriterade ur föroreningssynpunkt. Det är oftast inte detsamma som att de är prioriterade ur ett planerings- och exploateringsperspektiv. Oavsett hur underlaget för lämplighetsbedömningarna tas fram är det viktigt med en dialog som involverar miljötillsynsmyndigheten men även länsstyrelsen i rollen som tillsynsvägledande myndighet enligt PBL.

Utmaningar vid hantering av föroreningssituationen i planärendet vid oförändrad markanvändning

En utmaning vid planläggning då markanvändningen inte ändras är att få acceptans för att markens lämplighet ändå behöver säkerställas, särskilt som området redan är godkänt för den användning som även fortsättningsvis ska gälla. Att marken bedömdes lämplig då gällande detaljplan antogs betyder dock inte per automatik att den kan bedömas lämplig med dagens mått mätt. Risken finns att behovet av undersökningar/utredningar och den kostnad det innebär för den som begärt planändringen leder till att detaljplanen inte kommer till stånd,

TÄNK PÅ!

Det som prövas vid ändring av detaljplan är endast det som ändringen avser.

eller att detaljplanen endast omfattar en liten del och inte får den omfattning som är lämplig. Exempelvis skulle kraven i vissa fall kunna leda till att man endast vill ta med de delar i detaljplanen där byggnation ska ske vilket ger en så kallad ”frimärksplan”. En sådan detaljplan kan dock ofta ses som olämplig utifrån kommunens skyldighet enligt 4 kap. 2 § punkten 2 PBL att i ett sammanhang pröva ett områdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk även när det gäller byggnation för endast bevarad eller förändrad bebyggelse.

En tidig dialog med den som har begärt planändringen om vad detta kan komma att innebära kan underlätta för möjligheten att komma framåt i planärendet. För att möjliggöra en tidig dialog om hur man kan komma framåt i planprocessen är det viktigt att alla parter har en förståelse för vad som krävs utifrån både PBL och miljöbalken för att en lämplig markanvändning ska kunna säkerställas.

Ändring av detaljplan

En ändring av en detaljplan kan användas för att anpassa planen till nya förhållanden och hålla den aktuell utan att genomföra hela den lämplighetsbedömning som görs vid upprättandet av en ny plan. Det kan exempelvis handla om att ändra tillåten byggnadshöjd. Det som prövas vid ändring av detaljplan är endast "det som ändringen avser".

PBL anger inte exakt vad som kan göras inom ramen för en ändring. Ändringen ska dock uppfylla PBL:s krav på tydlighet och rymmas inom syftet för den ursprungliga detaljplanen. Det är kommunen som avgör om det är lämpligt att använda sig av ändring av detaljplan i ett enskilt fall.

Även om det inte är möjligt att hantera eventuella föroreningar som inte berör det område i detaljplanen som ändras så kan krav enligt miljöbalken ställas på undersökningar om det behövs för att skydda människors hälsa och miljön. Det är därför viktigt att ha en dialog med tillsynsmyndigheten för det förorenade området om en detaljplan som ändras på något sätt kan antas beröra ett förorenat område.

TÄNK PÅ!

Det spelar egentligen ingen roll var föroreningen finns, utan bara huruvida den kan antas påverka lämpligheten för planområdet.

Föroreningar utanför planområdet

Föroreningar utanför planområdet kan behöva undersökas

Planområdet och det område som behöver utredas kopplat till misstänkta eller kända föroreningar har inte alltid samma avgränsning. Beroende på föroreningens karaktär, dess avgränsning samt markförhållanden på platsen kan undersökningar och saneringsåtgärder behöva ske även utanför detaljplaneområdet. Till exempel för att säkerställa att boende inte exponeras för farliga ämnen i sin närmiljö eller för att förhindra att ett område som har efterbehandlats efter en tid återförorenas. Den förorening som oftast är aktuell i dessa fall är klorerade organiska föroreningar i mark och grundvatten som riskerar att röra sig in mot planområdet och som kan tränga in i inomhusmiljön. Själva exploateringen i sig, med grävning och markarbeten såsom anläggande av källare och ledningsgravar med mera, kan påverka föroreningsspridningen och exponeringsriskerna både inom och utanför det aktuella planområdet.

Förenklat uttryckt spelar det egentligen ingen roll var föroreningen finns, utan bara om den kan antas påverka lämpligheten för planområdet. Det är därför angeläget att redan tidigt i planprocessen samråda med tillsynsmyndigheten för det förorenade området gällande undersökningsområdets avgränsning och behov av undersökningar. De utredningar som behövs för att säkerställa ett områdes lämplighet kan exempelvis handla om grundvattenprovtagning för att se i vilken utsträckning området kring planområdet är förorenat och om det sker en spridning mot planområdet.

För att hantera föroreningsproblematiken utanför detaljplaneområdet skulle det kunna behövas villkor om skyddsåtgärder enligt 4 kap. 14 § punkt 4 PBL inom planområdet (exempelvis någon form av barriär som till exempel kan stoppa upp förorening i grundvatten). Det är viktigt att tänka på att villkor bara får användas för att säkra lämpligheten på den tomt där skyddsåtgärden ska genomföras. I flera fall kan det nog antas att en förorening påverkar fler fastigheter. Ett sätt att hantera detta är att kommunen tar ansvar för skyddsåtgärderna och inte lägger ut ansvar och kostnad på enskilda fastighetsägare. Detta kan till exempel göras genom att allmän plats med kommunalt huvudmannaskap läggs ut i gränsen

TÄNK PÅ!

Det är viktigt att tänka på att det inte går att hantera föroreningar utanför planområdet genom villkor om sanering inför bygglov eller startbesked. Villkor är endast möjligt för att hantera förorening på tomten. Det är inte heller möjligt att ha villkor för undersökningar.

mot bostadsmarken och att kommunen preciserar att marken är till för skyddsåtgärder såsom barriärer.

Behov av åtgärder

Om det finns föroreningar utanför planområdet som bedöms påverka planområdet behöver man utreda om det behöver vidtas åtgärder med anledning av detta för att säkerställa lämpligheten för önskad markanvändning. Det kan röra sig om att sanera föroreningar, eller i det fall förorening lämnas kvar, utforma detaljplanen och vidta skyddsåtgärder inom planområdet i form av exempelvis staket, upplysningar, fysiska barriärer och tätning med mera. Markens lämplighet går dock inte att villkora med uppföljning. Det är också viktigt att tänka på att många försiktighetsåtgärder inte är beständiga och att det är viktigt att man följer upp och kontrollerar dessa och att det är tydligt vem som ansvarar för det. I den mån man överväger ”byggnadstekniska åtgärder” för att minimera risken för exempelvis ånginträngning från klorerade lösningsmedel är det viktigt att tänka på att dessa åtgärder också kan ha en begränsad livslängd och behöver följas upp och kontrolleras även på lång sikt (se även vägledning om flyktiga föroreningar i fysisk planering där SGI lyfter fram svårigheterna med att försöka hantera flyktiga föroreningar långsiktigt). Det är viktigt att ha klarlagt vem som långsiktigt ska ansvara för denna uppföljning och kontroll. Boende ska, i möjligaste mån, inte drabbas om något inte skulle fungera som det är tänkt. Det behöver också anges i planbeskrivningen att det finns en förorening kvar som bedöms kunna påverka planområdet och hur detta långsiktigt hanteras. Det är i sammanhanget viktigt att tänka på att det inte går att hantera föroreningar utanför planområdet genom att ha villkor om sanering inför bygglov/startbesked. Den möjligheten gäller endast föroreningar ”på tomten”. Det går heller inte att ha villkor om undersökningar eller utredningar inför bygglov/startbesked utan bara gällande sanerings- eller avhjälpandeåtgärder.

Kan krav på undersökningar, utredningar och åtgärder ställas utifrån miljöbalken i stället?

Se motsvarande stycke under avsnittet ”Oförändrad markanvändning”.

Modell för bedömning av undersökningsområdets storlek

Det finns alltid något avstånd bortom vilket det blir irrelevant med utredningar och åtgärder. Det går dock inte att bestämma en generell avståndsgräns för en förorening som skulle kunna praktiseras överallt. Detta beror på att när riskerna ska bedömas så inverkar ett flertal faktorer. Dessa faktorer kan grovt delas in så som gjorts här nedan. Indelningen nedan har vissa likheter med parametrarna i MIFO-metoden men parametrarnas avstånd och typ av förorening har lagts till, och parameterns känslighet motsvaras här av begreppet markanvändning och exponering.

Nedanstående faktorer kan användas då man resonerar sig fram till vilka utredningar som behövs, och då dessa är utförda, även om saneringsåtgärder behövs. I många fall finns inte tid och möjlighet att gå in i detalj på dessa frågor, utan man får nöja sig med mer översiktliga bedömningar. Det krävs dock en viss kunskap om föroreningssituationen och området för att kunna väga samman resultatet utifrån de olika faktorerna nedan. Med fördel kontaktas miljötillsynsmyndigheten för deltagande i detta arbete.

Avstånd

Om föroreningen finns utanför planområdet och det pågår en spridning kan den spädas ut på sin väg mot planområdet. Desto större avstånd desto större blir denna effekt. Värt att notera är att det kan finnas fall där riskerna med en spridning mot planområdet snarare ökar över tiden. Hur utspädningseffekten blir beror på vilket medium föroreningen sprids i och hur spridning sker. Det kan röra sig om förorenat grundvatten som strömmar mot planområdet eller en vätskeformig förorening som rör sig i marken på annat sätt än med grundvattnet (fri fas). Det kan också vara spridning genom damning eller via strömmande ytvatten. Utspädning ger lägre halter och därmed minskar även riskerna för skadlig exponering.

Avståndet kan också spela viss roll på så sätt att risken för att människor som bor eller verkar inom planområdet ska vistas vid föroreningen minskar vid större avstånd. Här bör man dock vara försiktig med sina slutsatser, eftersom det finns andra faktorer som mer kan styra var människor vistas. Även topografin påverkar vilken inverkan avståndet har på riskbilden.

Typ av förorening

Olika ämnen beter sig olika i mark, sediment och grundvatten. Till exempel kan klorerade lösningsmedel, som trikloretylen och perkloretylen, sjunka ner under grundvattnet och röra sig oberoende av grundvattnets strömningsriktning. De kan också röra sig med grundvattnet i löst form och avgå i gasform. Klorerade lösningsmedel kan också brytas ned av bakterier, varvid nya ämnen uppkommer, och vissa av nedbrytningsprodukterna kan vara giftiga. Uppförandet skiljer sig från oljeföroreningar som lägger sig ovanpå grundvattenytan och från tungmetaller som tenderar att spridas åt det håll grundvattnet rör sig i den mån spridning sker istället för fastläggning. Det finns andra ämnen som till exempel dioxin, DDT och PCB som mer tenderar att binda vid markens jordpartiklar, och därmed minskar risken för spridning mot planområdet. Slutsatserna om huruvida spridning till planområdet är sannolik blir därför olika för olika föroreningar.

Föroreningsnivå

Man behöver ta hänsyn till föroreningsnivåerna utanför planområdet. Uppmätta föroreningshalter, mängd förorening, och utspädning av förorening in mot planområdet behöver vägas in i bedömningen.

Föroreningens farlighet

I Naturvårdsverkets rapport nr 4918 (MIFO-rapporten) finns listor där olika ämnen klassificerats utifrån sin farlighet. Det är en gemensam klassificering avseende både miljö- och hälsofarlighet. De fyra grupperna är låg, måttlig, hög samt mycket hög farlighet. Oftast behöver man skärpa kraven på utredningar och åtgärder om föroreningen är mer farlig. Detta gäller även om det förorenade området ligger utanför planområdet.

Geologi och spridningsförutsättningar

De geologiska förutsättningarna i området kan spela en relativt stor roll vid bedömning om ytterligare utredning eller åtgärder behövs. Om de geologiska förhållandena är väl kända kan man göra en översiktlig bedömning av hur de påverkar riskerna inom planområdet. Kunskap om berggrundens beskaffenhet inklusive eventuella sprickzoner kan vara värdefull, liksom information om jordarter, jorddjup och grundvattenströmning. Tillsammans med föroreningens egenskaper och föroreningssituationen bildar de geologiska förutsättningarna grund för en del av spridningsförutsättningarna. I spridningsförutsättningar inkluderas också om föroreningen kan spridas in i planområdet genom

andra medier, som till exempel ytvatten, och om det är stor risk för spridning via damning.

Exponeringsrisk

Exponeringsvägarna, det vill säga på vilka sätt människor kommer i kontakt med föroreningen, ser olika ut för olika typer av föroreningar beroende på att de har olika egenskaper. Detta gör att exponeringsrisken skiljer sig åt mellan exempelvis de föroreningar som sprids med dammpartiklar eller ångor och de föroreningar som sprids med vatten från det förorenade området. Exponeringsrisken påverkas också exempelvis av vilka som vistas i området och hur, till exempel om barn rör sig och leker i närområdet.

Markanvändning

Enligt PBL ska marken vara lämplig för sitt ändamål och eventuella risker måste vara beaktade och vid behov åtgärdade inför antagandet av planen. Den tänkta markanvändningen inom planområdet påverkar därmed vilka undersökningar, utredningar och eventuella åtgärder som behöver genomföras. Exempelvis skiljer sig behovet av utredningar och undersökningar åt för en plan som möjliggör industri jämfört med om markområdet avses användas för exempelvis bostadsändamål eller skola.

Tillträde utanför planområdet

I vissa fall kan det behövas tillträde till mark utanför planområdet för att genomföra undersökningar och eventuellt åtgärder för att kunna säkerställa lämpligheten för önskad markanvändning inom planområdet. Det finns då möjlighet att använda sig av bestämmelser om tillträde i 11 kap. PBL. Det finns även möjlighet att få tillträde utifrån miljöbalkens bestämmelser i 28 kap. miljöbalken, men det är dock i många fall lämpligare att i plansammanhang använda sig av PBL:s bestämmelser gällande detta.

Enligt 11 kap. 8 § första stycket punkten 1 PBL har byggnadsnämnden och länsstyrelsen, och andra som utför ett arbete på nämndens eller länsstyrelsens uppdrag, rätt att få tillträde till fastigheter och byggnadsverk samt att där vidta de åtgärder som behövs för att fullgöra sina uppgifter enligt PBL. Det kan handla om att få tillträde för att göra undersökningar, mätningar eller kartläggning med anledning av en förestående planläggning, och att göra geotekniska och andra undersökningar samt att ta prover (se lagkommentaren till PBL av Didón med flera). Polismyndigheten ska lämna det biträde som behövs för tillträde (se 11 kap 9 § PBL). Om tillsynsmyndigheten enligt PBL har behov av det kan den även ansöka hos Kronofogdemyndigheten om handräckning för att genomföra en åtgärd inom området som tillträdet avser (se 11 kap. 39 § första stycket punkt 1 PBL).

Praktiska exempel

Oförändrad markanvändning – exempel 1

En ny detaljplan ska tas fram för ett befintligt industriområde. Planen ska ge förutsättning för befintliga verksamheter att utvecklas inom området, prickmark minskas och de befintliga verksamheterna kan utöka sina fastigheter och vissa ges utökad byggrätt. Detaljplanens ändamål ändras från småindustri till verksamheter och kontor med begränsad omgivningspåverkan. Inom planområdet finns bland annat bensinstation, verkstadsindustrier, däckfirma, bygghandel och maskinuthyrning. Flertalet av fastigheterna inom planområdet finns med i EBH-stödet med varierande grad av information från endast identifierade till riskklassade i riskklass 3 och 4.

- Behöver föroreningssituationen utredas inom området? I vilken omfattning?
- Kan det behöva saneras eller vidtas andra åtgärder för att säkerställa lämpligheten?
- Bör krav gällande detta i så fall ställas med stöd av PBL inom ramen för detaljplanearbetet, eller bör kraven ställas utifrån miljöbalken? Varför?
- Skulle det vara någon skillnad om kommunen i stället för att ta fram en ny detaljplan gör en ändring av detaljplan, och i så fall på vilket sätt?

I exemplet är delar av området inventerade enligt MIFO fas 1 och det ger vägledning om risken för föroreningsförekomst och behov av undersökning. Där det inte har utförts MIFO fas 1 bör man genomföra det inom ramen för planarbetet. Sett till vilken typ av verksamheter som bedrivs kan det förekomma förorening som kan ge upphov till hälsorisker i inomhusmiljö. Det skulle kunna vara aktuellt med viss provtagning av mark och grundvatten inom området. Innan planen antas behöver kommunen ha en bild av situationen i hela planområdet och inte enbart där det tillåts ny bebyggelse för att på nytt kunna fastställa markens lämplighet. Om planen antas utan att det är tillräckligt utrett finns en risk att framtida exploatörer kan komma att kräva skadestånd av kommunen om det inte är möjligt att bygga ut i enlighet med detaljplanen utan att det först genomförs undersökningar eller saneringsåtgärder.

Skulle eventuella undersökningar visa att det finns en risk för hälsa inom planområdet blir det svårt att hävda att marken är lämplig för ändamålet. Då krävs att åtgärd, till exempel sanering, genomförs för att säkerställa lämpligheten. Då det inte är fråga om väsentligt ändrad markanvändning måste saneringen vara genomförd innan planen antas. Det är alltså inte möjligt att använda sig av villkor för att skjuta på saneringen till inför startbesked.

Det bör ske en dialog med miljötillsynsmyndigheten med tanke på att flera av de verksamheter som bedrivs på området är miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillsyn enligt miljöbalken. De undersökningar som krävs för att säkerställa markens lämplighet är möjliga att kräva med stöd av PBL. Samtidigt är det möjligt att ställa krav enligt miljöbalken på undersökningar inom området om det krävs för att skydda människors hälsa och miljö. För att kunna ställa krav enligt miljöbalken behöver dock tillsynsmyndigheten ta reda på vem som är ansvarig för att utreda föroreningssituationen.

Om kommunen istället för att göra en ny detaljplan väljer att göra en ändring av planen genom att till exempel tillåta högre byggnader begränsas möjligheterna att ställa krav med stöd av PBL. Det är då bara det ändringen gäller som prövas enligt PBL. Krav enligt miljöbalken på undersökningar är dock fortfarande möjliga att ställa om det behövs för att skydda människors hälsa och miljön.

Oförändrad markanvändning – exempel 2

Ny detaljplan ska tas fram inom ett befintligt område med bostäder. Där finns villor och flerfamiljshus samt centrumverksamhet och kommunen vill utöka med bostäder i övre våningar på ett hus där det idag bedrivs handel. Utanför några av byggnaderna finns prickmark i nära anslutning till en plats där det tidigare varit en verkstadsindustri. I en av bostadsfastigheterna har det nyligen uppmätts höga halter av polyaromatiska kolväten (PAH) i inomhusluften. Genom undersökningen har det klarlagts att föroreningen har sitt ursprung från en verksamhet som tidigare bedrivits på platsen. Föroreningen är inte avgränsad och finns förutom i inomhusluften även i marken utanför bostadsfastigheten.

- Behöver föroreningen av PAH undersökas mer och i så fall hur långt behöver man gå? Hur gör man om det visar sig att föroreningen måste saneras för att göra boende inom fastigheten lämpligt?

- Kan man kräva inventering (MIFO fas1) av den tidigare verkstadsindustrin på prickmarken? Vid misstanke om förorening efter inventering – behöver det undersökas och i så fall i vilken omfattning?
- Kan prickmarken behöva saneras för att säkerställa markens lämplighet?

I exemplet har det uppstått problem i en redan befintlig bostadsfastighet inom planområdet. Källan till föroreningen är känd men däremot är det oklart hur utbredd föroreningen är. Inom ramen för arbetet med detaljplanen bör man utreda så pass mycket att det är möjligt att göra en riskbedömning, och bedöma om det krävs en saneringsåtgärd av föroreningen och i så fall vilka saneringsåtgärder som är möjliga. Om det krävs åtgärder behöver dessa genomföras innan detaljplanen antas eftersom det inte är fråga om förändrad markanvändning. Det finns även en möjlighet för tillsynsmyndigheten att ställa krav enligt miljöbalken på undersökning och eventuella åtgärder avseende PAH-föroreningen. Det måste då ske innan planen antas, varför samverkan mellan plan- och miljöhandläggarna är viktigt. (Se även sista stycket under rubriken ”Kan inte krav på undersökningar, utredningar och åtgärder ställas utifrån miljöbalken istället?” gällande miljötillsynsmyndighetens behov av resurser).

Att viss mark är ”prickad” innebär inte ett absolut och långsiktigt skydd mot utnyttjande av den marken i enlighet med planens ändamål då undantag kan ges. Det är därför möjligt och rimligt att ställa krav på inventering av verkstadsindustrin på prickmarken då den kan ha orsakat föroreningar som påverkar markens lämplighet. Skulle inventeringsresultaten tyda på att det finns en risk att marken är förorenad bör även vissa undersökningar genomföras för att utreda att det inte finns risk för spridning till omgivningen.

Förorening utanför planområdet – exempel 3

Ny detaljplan för bostäder och centrumverksamhet ska tas fram i ett innerstadsområde där förtätning med bostäder har skett under flera år. Området har tidigare använts för blandad industriverksamhet. Saneringar har skett efterhand och på vissa platser har föroreningar lämnats kvar. Det finns även kvar en del industriområden som ännu inte exploaterats i utkanten av området där det finns risk för förorening enligt Länsstyrelsens databas över förorenade områden.

- I vilken utsträckning behöver hänsyn tas till föroreningar utanför planområdet? Finns det någon gräns för hur långt utanför planområdet det är rimligt att gå?
- Vilken samverkan bör ske med tillsynsmyndigheten för utredning av förorening utanför planområdet?
- Går det att reglera eller upplysa om behov om kontrollprogram för övervakning av en förorening som sprider sig till planområdet?

I exemplet finns eller har det funnits föroreningar efter tidigare verksamheter i området. Det första steget är att ta reda på vilka typer av verksamheter det är som har bedrivits och vilka föroreningar det är som de kan ha gett upphov till. Förekommer det föroreningar som kan spridas med grundvatten eller via ledningsnät, till exempel klorerade lösningsmedel eller andra flyktiga ämnen, behöver det hanteras inom ramen för arbetet med planen. Det kan komma att krävas provtagning även utanför det tänkta planområdet beroende på vilka typer av föroreningar det handlar om.

Det bör alltid ske en tidig samverkan med miljötillsynsmyndigheten. I detta exempel finns det fortfarande pågående verksamheter där det är möjligt att ställa krav på undersökning enligt miljöbalken vilket gör att det kan vara enklare för tillsynsmyndigheten att agera. Ju tidigare miljötillsynsmyndigheten kan få signaler om att man vill förändra markanvändningen inom ett område desto större möjligheter har de att kunna agera och få till stånd undersökningar.

Det kan finnas fall där det krävs övervakning eller kontrollprogram för en förorening utanför planområdet för att kontrollera om den sprider sig eller om halterna förändras över tid och därmed ger en ökad risk. Sådana åtgärder bör finnas med i planbeskrivningen, särskilt vem som ansvarar för den långsiktiga kontrollen. (Läs mer om detta i avsnittet ”Föroreningar utanför planområdet” under rubriken ”Behov av åtgärder”.)

Länsstyrelsen Östergötland
Östgötagatan 3 581 86 Linköping
Växel: 010-223 50 00
E-post: ostergotland@lansstyrelsen.se

lansstyrelsen.se/ostergotland

Länsstyrelsen är en statlig myndighet som finns nära människorna i varje län. Vi är en viktig länk mellan människor och kommuner å ena sidan och regering, riksdag och centrala myndigheter på den andra. Landshövdingen är chef för Länsstyrelsen och har i uppdrag att följa utvecklingen och informera regeringen om länets behov.

LÄNSSTYRELSEN
ÖSTERGÖTLAND