

# INSURE

Innovative Sustainable Remediation

## **STRATEGI**

För hantering av komplexa förorenade områden inom detaljplaneprocessen

## Inledning

Sedan hösten 2015 driver Länsstyrelsen Östergötland EU-projektet INSURE inom EU-programmet Interreg Central Baltic. Projektet är fyraårigt och pågår under perioden 2015-2019 ([www.insureproject.se](http://www.insureproject.se)).

Projektet består av totalt sex partners från Sverige, Finland och Lettland:

- Länsstyrelsen Östergötland, Sverige
- Motala kommun, Sverige
- Helsingfors Universitet, Finland
- The Latvian Environment, Geology and Meteorology Centre, Lettland
- Vidzeme Planning Region, Lettland • Valmiera City Council, Lettland

Arbetet inom INSURE syftar till att minska utsläppen av giftiga ämnen från förorenade områden till Östersjön genom tre delar:

- Hållbar sanering av förorenade områden
- Strategiska metoder för hantering av förorenade områden
- Tekniska verktyg för visualisering av förorenade områden

En stor del av arbete i projektet är att finna bättre metoder för tillsynsarbetet avseende förorenade områden och för att uppnå mer hållbara saneringsmetoder. Denna strategi är en del i det arbetet och ingår som en aktivitet inom Strategiska metoder för hantering av förorenade områden. Strategin har tagits fram av Motala kommun.

## Bakgrund

I Motala kommun finns ca 600 potentiellt förorenade områden. Motala har präglats av en industristruktur där ett antal större elektronik-, verkstads- och försvarsindustrier funnits i staden under lång tid. Ett flertal kvarnar låg sedan tidigare utmed Motala ström där bruksverksamhet i form av järnbruk, hammarsmedjor och andra stora verkstäder så småningom utvecklades. De större dominerande verkstadsföretagen utgjorde grund för framväxt och behov av en mängd mindre industriverksamheter. Mindre och medelstora mekaniska verkstäder, ytbehandlingsindustri och grafisk verksamhet är några grenar som utvecklats med koppling till den äldre stadsnära bruks- och verkstadsnäringen.

Centrala Motala ligger i anslutning till sjön Vättern och Motala ström passerar genom södra delarna av samhället till sjön Boren. Dessa tre är även vattenförekomster som omfattas av vattendirektivet och för vilka det finns beslutade miljökvalitetsnormer för vatten, alla används dessutom som dricksvattentäkter till ett flertal kommuner. Vidare är centrala delar av staden till stor del grundlagda ovanpå grundvattenmagasin som också omfattas av vattendirektivet och beslutade miljökvalitetsnormer.

Många förorenade områden undersöks och saneras i samband med detaljplaneprocessen och vid exploatering. Detaljplanen är ett juridiskt bindande verktyg för planering av mark- och vattenområde. Eftersom det finns många förorenade områden och sanering vid exploatering ofta resulterar i höga kostnader behöver man planera och utveckla metoder för hur man ska arbeta med dessa områden. En annan aspekt att tänka på är att man vid schaktsanering inte åtgärdar problemet utan flyttar det till en annan plats.

Ett aktivt arbete med att undersöka och åtgärda förorenade områden med hållbara saneringsmetoder skulle leda till en minskad påverkan på de närliggande stora vattenförekomsterna och i sin tur leda till en minskad påverkan på Östersjön.

## Strategins omfattning och syfte

Denna strategi ska ligga till grund för samarbetet mellan de enheter som berörs av planprocessen och arbete med förorenade områden. Strategin föreslår metoder för att främja en enhetlig och effektiv handläggning av förorenade områden inom kommunens samhällsbyggnadsprocess. Exempelvis skulle kommunikationen inom kommunen kunna bli tydligare för att nå gemensamma mål, fastighetsägare skulle kunna använda mer kostnadseffektiva metoder och fler förorenade områden skulle kunna hanteras i ett tidigare skede med mer hållbara metoder. Som komplexa förorenade områden omfattas i denna rapport alla förorenade områden eftersom de ofta skiljer sig åt avseende föroreningar, markanvändning, grundvattennivåer, jordarter och andra yttre faktorer.

## Mål

I arbetet med strategin har fyra speciellt viktiga insatsområden identifierats:

- Få in Miljö och hälsoskydds enheten i ett tidigare skede för att kunna hantera de förorenade områdena redan innan detaljplaneprocessen har börjat.
- Effektivare och enhetlig handläggning av förorenade områden.
- Kostnadseffektivisera samhällsbyggnadsprocessen både för kommunen samt fastighetsägare.
- Kräva rätt underlag av konsulter för att Lantmäterienheten ska kunna kartlägga föroreningar på ett mer utvecklat sätt (3D).

Målgruppen är tjänstemän på Motala kommun samt andra kommuner som vill utveckla samarbetet mellan olika enheten inom samhällsbyggnadsprocessen samt en mer enhetlig handläggning.

## Lagstiftning och styrning

**Miljöbalken (MB 1998:808)** och **Plan- och bygglagen (PBL 2010:900)** är två separata lagstiftningar med delvis olika syften och utgångspunkter. I miljöbalken är människans hälsa, en god miljö och naturens skyddsvärde utgångspunkterna. Plan- och bygglagen är inriktad mot den del av planeringen som rör användningen av mark- och vatten med det övergripande syftet att främja en lämplig samhällsutveckling. Vid tillämpningen av PBL ska allmänna och enskilda intressen vägas mot varandra. Utgångspunkterna är därför vida och miljö och hälsa är endast två aspekter av flera som ska planhandläggaren måste beakta i arbetet med planer.

Ovan nämnda lagstiftningar gäller parallellt, vilket innebär att en åtgärd som godtagits enligt PBL inte automatiskt garanterar att miljöbalkens krav är uppfyllda. Det finns inte heller någon generell regel om att samordning ska ske mellan de två lagstiftningarna genom att exempelvis tillstånd enligt den ena lagen förutsätter tillstånd enligt den andra. Det finns dock regler som kopplar samman dem i vissa delar och vad gäller vissa beslut. Exempelvis får tillstånd enligt miljöbalken inte meddelas i strid med gällande detaljplan (2 kap. 6 § 3 st. miljöbalken). PBL kopplar också ihop miljöbalkens hushållningsbestämmelser (3 och 4 kap. miljöbalken) med PBL (se 2 kap. 2 § PBL). Även **miljö kvalitetsnormerna** i 5 kap. miljöbalken ska följas i samband med bland annat planläggning (2 kap. 10 § PBL). Det finns däremot inga hänvisningar i PBL till miljöbalkens allmänna hänsynsregler eller till miljöbalkens regler om miljöskador, bland annat förorenade områden (kap 10). Miljöbalkens krav på undersökning och sanering gällande förorenade områden påverkar således inte själva antagandet av en detaljplan eller lovgivningen annat än indirekt. Däremot kan Länsstyrelsen i sin kontroll enligt 11 kap. 10 § PBL bedöma att planen i fråga om kraven på t ex hälsa får sådan utformning att det, när planen väl har genomförts, uppkommer risk för ingripanden av tillsynsmyndigheten med hänsyn till kraven på skydd av människors hälsa. I så fall ska Länsstyrelsen överpröva kommunens planbeslut.

Det är först när planen eller lovet ska genomföras som miljöbalkens krav blir aktuella och riktas mot de faktiska byggnadsåtgärderna (schaktning, ledningsgrävning, grundläggning, byggande etc.). Har då inte frågan om efterbehandlingsbehov hanterats tillräckligt tidigt och i tillräcklig omfattning kan detta innebära tidsfördröjning och ökade kostnader för projektet. Observera att den som vidtar en åtgärd inom ett förorenat område sannolikt därmed blir ansvarig för det förorenade området enligt 10 kap. MB. En viktig målsättning är därför att utforma planprocessen så att hanteringen av PBL och miljöbalken samordnas så långt det är möjligt. Det är även viktigt för att undvika kostsamma överraskningar i ett senare skede.

Vid planering och lovgivning enligt plan- och bygglagen bör kommunen därför tidigt söka samråd och samverkan med den tillsynsmyndighet (Länsstyrelse eller kommunal miljönämnd) som har tillsynsansvaret enligt miljöbalken för det förorenade området. På så sätt kan kommunen, byggherren/exploatören och tillsynsmyndigheten (enligt miljöbalken) komma överens om vilka utredningar och åtgärder som krävs för att kunna använda marken som planerat. Åtgärderna preciseras sedan i planhandlingarna.

## Kommunens olika planinstitut (planprocessen)

Nedan beskrivs de olika planinstitut översiktligt för att skapa en bild om vad som berörs i vilka skeden. Detta ska sedan underlätta möjligheten att lyfta frågorna i ett tidigt skede under samhällsplaneringen.

**Översiktsplan (ÖP):** Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen är inte bindande men ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras både på lång och kort sikt. I översiktsplanen belyser man även de faktorer man känner till och som kan påverka kommande planarbete och dess prioriteringar där olika intressen vägs mot varandra.

**Fördjupad översiktsplan (FÖP) eller tillägg till översiktsplan (TÖP):** För områden där man behöver redovisa avsikterna med området mer i detalj kan kommunen ta fram en fördjupad översiktsplan. Ofta görs fördjupade översiktsplaner för ett geografiskt område, t ex en mindre ort i kommunen. Det finns även möjlighet att göra tillägg till översiktsplanen. Tillägg sker ofta tematiskt med syfte att värna vissa allmänna intressen, t ex kan man göra tillägg för vindkraft eller friluftsliv. Tilläggen gäller i hela kommunen.

**Planprogram:** Kommunen kan även välja att göra ett planprogram vid behov innan man går vidare med detaljplaner. I programmet framgår planernas utgångspunkter och mål och de viktigaste frågorna belyses i ett tidigt skede. Planprogram kan vara lämpligt för områden med många motstående intressen eller för ett geografiskt område som underlag för flera framtida detaljplaner i området. Programmet ger kommunen möjlighet att i ett tidigt skede lyfta frågor och presentera flera alternativa lösningar på planeringsuppgiften utifrån de begränsade faktorer som identifierats.

**Detaljplan och områdesbestämmelser:** Kommunen får reglera användningen av mark- och vattenområden och bebyggelse i detaljplaner eller områdesbestämmelser. Både detaljplaner och områdesbestämmelser får rättsverkan och anger ramarna för prövning av framtida bygglovsärenden. Vid planläggning görs dels en lokaliseringsprövning samt en lämplighetsbedömning. Marken som planläggs ska användas på lämpligaste sätt utifrån dess egenskaper, läge och behov. Det innebär att alla begränsande faktorer måste utredas under planarbetet och vara möjliga att åtgärda inför lovgivning. Förorenad mark är ofta en sådan begränsande faktor som utreds under planarbetet och som i många fall kan försena planer då utredningarna kan ta tid och ibland måste kompletteras i flera omgångar.

## Organisation och samverkan

**Länsstyrelsen** svarar bland annat för regional samordning, planering och prioritering samt driver på planeringsarbetet i länet. I samband med kommunens detaljplanearbete ska de särskilt bevaka riksintressen, miljökvalitetsnormer, strandskydd samt frågor som rör hälsa och säkerhet. Utöver detta har länsstyrelsen tillsyn över detaljplaner och kan i vissa fall överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan.

Arbetet på Länsstyrelsen med förorenade områden genomförs huvudsakligen inom en grupp på enheten för miljö. Länsstyrelsen samordnar länets arbete med förorenade områden och stöttar kommunen i tillsynsarbetet. Länsstyrelsen hanterar ansökningar och vidareförmedlar statliga bidrag för undersökning och sanering till kommunal (eller annan) huvudman, länsstyrelsen granskar även hur kommunen beaktar förorenade områden i den fysiska planeringen. Juridisk kompetens som stöd i arbetet finns på rättsenheten.

Information om förorenade områden finns samlade i länsstyrelsernas databas för förorenade områden EBH-stödet (Efterbehandlings-stödet). Databasen ägs och förvaltas av länsstyrelserna gemensamt och har utvecklats i ett samarbetsprojekt mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Systemet är i dagsläget tillgängligt för länsstyrelser och Naturvårdsverket. Ett projekt pågår för att kommunerna ska få tillgång till databasen. Idag finns möjlighet att se förorenade områden i GIS-skikt både i länsstyrelsens och i kommunens webbkarta. Syftet med EBH-databasen är att samla information om misstänkt och konstaterat förorenade områden så att informationen kan användas för prioritering av efterbehandlingsinsatser (lokalt, regionalt och nationellt). Databasen användas också för att bevara information om var och vilka eventuella föroreningar som lämnats kvar efter åtgärder. Uppgifterna i databasen utgör även underlag för andra ändamål, som till exempel fastighetsöverlåtelser, tillsyn, tillståndsprövning, fysisk planering, grävarbeten med mera. På lite längre sikt är målsättningen att delar av informationen i databasen ska kunna vara allmänt tillgänglig.

**Kommunen** ansvarar för att reglera användningen för mark och vattenområden samt bebyggelse genom detaljplaner och områdesbestämmelser. Det är PBL som lägger denna uppgift på kommunen och ger kommunen självbestämmanderätt över planläggningen. Detta kallas för det kommunala planmonopolet, vilket är både en rättighet men också en skyldighet att förvalta kommunens användning av mark- och vattenområden. Det är endast via värnanden av vissa riksintressen och i frågor om hälsa, strandskydd och säkerhet som staten, i form av länsstyrelsen, har ett överinseende och kan ifrågasätta kommunens beslut. Ansvaret för detaljplanearbetet i Motala ligger på enheten för fysisk planering. Arbetet med detaljplaner sker ofta i projektform där förvaltnings- och enhetsövergripande arbetsgrupper är delaktiga.

Vad gäller förorenade områden ansvarar kommunen för att utöva tillsyn samt planera, prioritera och följa upp kommunens arbete med detta. Miljö- och hälsoskyddsenheten bedriver tillsyn på förorenade områden och är remissinstans för detaljplaner där förorenade områden är en av många frågor som ska beaktas.

Kommunen kan även agera huvudman för undersökning och sanering med statliga bidrag samt är ansvarig för att undersöka och sanera eventuellt förorenade områden som uppkommit av den verksamhet som kommunen själva bedriver eller har bedrivit.

Från och med 2019 ingår i Motala kommun enheterna fysisk planering och miljöskydd under samhällsbyggnadsförvaltningen tillsammans med bygglovenheten, lantmäterienheten och räddningstjänsten med anledning av en omorganisation. Mark- och exploatering ligger under före detta kommunledningsförvaltningen, numera gemensamma ledningsförvaltningen (GLF).

**Enheten för fysisk planering** ansvarar för att detaljplaneprocessen drivs framåt och att all formalia i detaljplaneprocessen uppfylls. Planhandläggaren ska identifiera vilka aspekter som är relevanta och bedöma vilka sakfrågor som behöver utredas djupare. Kunskap och synpunkter inhämtas även från andra avdelningar vilka sitter med i en projektgrupp för planen. Planhandläggaren håller i samråd och sammanställer inkomna synpunkter från samråd- och granskningsskedet. Det är enheten för fysisk planering som i samråd med miljöavdelningen och Länsstyrelsen bedömer om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan, varvid eventuellt en MKB behöver tas fram. Det är viktigt att tidigt i planprocessen uppmärksamma om andra prövningar (tillstånd/dispenser/anmälan) utöver PBL kan behövas, vilka kan vara en förutsättning för planens genomförande. Vidare ska enheten för fysisk planering utforma plankartan och formulera planbestämmelser samt ta fram tillhörande planbeskrivning.

**Miljö- och hälsoskyddsenheten** sitter med i projektgruppen för planen och stöttar planhandläggaren i de utredningar som ska genomföras med koppling till miljö och hälsa under arbetet med detaljplanen. Miljö- och hälsoskyddsenheten är även remissinstans och ger samrådsyttrande under samrådstiden och under granskningen om synpunkter fortfarande kvarstår. Utgångspunkten för miljö- och hälsoskyddsenhetens yttranden är miljöbalken.

## Strategi för hantering av förorenade områden

### Strategins uppbyggnad

För att få med alla delar i samhällsplaneringen gäller det att tänka hela processen i ett helhetsbegrepp. Översiktsplaneringen måste hitta en övergång till detaljplanering, där



ingen viktig information eller kunskap försvinner. Det är dock detaljplanehandläggarens ansvar att se till att inget av utgångspunkterna i översiktsplanen missas i detaljplanearbetet. Arbete med förstudier och planprogram kan vara ett sätt att koppla samman översiktsplanen med detaljplanerna samtidigt som man gör utredningar i förstudier och planprogram som kan ge en bild av hur marken är möjlig att använda på vilka områden, så kallade egenskapsområden (bostäder, parkmark, industri etc.). Vissa områden inom en detaljplan kanske inte är lämpliga för bostäder men hänsyn till exempelvis kostnader för sanering, men kan användas för parkmark eller industri. Det är användbart även i omvandlingsområden där omvandling av området kommer ske under en längre tid. Det kan vara industriområden som man på sikt vill omvandla till bostadsområden men att det kommer ske successivt och under tiden kommer industri och bostäder samverka inom samma område.

Denna strategi ska både beskriva fungerande arbetssätt med förorenade områden inom kommunen, men kommer även beskriva utvecklingsmöjligheter. Detta är för att få en mer enhetlig hantering av komplexa förorenade områden och samtidigt påvisa utvecklingsmöjligheter mellan de olika enheterna. Det kan även vara ett handläggarstöd för nya medarbetare att få en beskrivning av arbetssätt inom kommunen.

Kunskaper om mark och vatten är betydelsefullt i allt fler sammanhang i vårt samhälle. Industrier och företag söker kunskap om sina eventuella miljöproblem. Med gällande miljölagstiftning blir kunskap om förorenade områden allt viktigare. Det är viktigt att frågor angående förorenad mark kommer in tidigt i projekten för att minimera kostnader och undvika oväntade problem i sena skeden. Därför kommer denna strategi att ha sitt fokus på de tidiga skedena i samhällsbyggnadsprocessen och diskutera utifrån fyra olika kategorier. Inledningsvis presenterar strategin arbetssätt innan samhällsplaneringsprocessen, de tidiga skedena, arbetet under själva processen samt en kortare beskrivning av arbetet efter samhällsplaneringsprocessen, se tabell nedan. Sistnämnda behandlar den del där detaljplanen vunnit laga kraft och gällande, men koncentrationen i denna strategi hamnar således på de tidiga skedena.

Tabell 1. Strategin under planeringsprocessen.

|  |  |
|--|--|
| Innan samhällsplaneringsprocessen          | EBH-stödet<br>Förstudier   |
| Tidigt skede i samhällsplaneringsprocessen | Översiktsplan,<br>Planprioritering<br>Policys och styrdokument<br>Handläggarmanualen<br>Planbesked |
| Under samhällsplaneringsprocessen          | Detaljplanering<br>Utredningar<br>Riktvärden   |



|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
|                                   | Kommunikation med fastighetsägare<br>Kommunikation MHE och MEX |
| Efter samhällsplaneringsprocessen | EBH-stödet<br>GIS-kartor<br>Bygglov                            |

Genom att ta in frågeställningen om förorenad mark i tidiga skeden (förstudie, översiktsplan, fördjupad översiktsplan eller planprogram) kan man styra planeringen så att man undviker onödiga avbrott i arbetet och kostnader som orsakas av överraskningar i form av marksanering. Det blir också en resursfråga, då tidiga upptäckter av kostsamma marksaneringsbehov kan bidra till att prioritering av projekt kan skifta och onödiga resursinsatser kan undvikas. Möjligheterna till återanvändning av måttligt förorenade massor kan öka om hänsyn tas till detta redan i ett tidigt skede.

I tidiga skeden rör det sig om att översiktligt inventera och söka i arkiv för att identifiera eventuella problemområden samt vilka utredningar som behöver tas fram. Inför detaljplan utförs ofta en miljöteknisk markundersökning om man misstänker föroreningar.

### **Strategi innan samhällsplaneringsprocessen**

Många industriområden i tätortsområden i länet är ekonomiskt attraktiva lägen för exploatering av bostäder och blandområden och industrimarken kan därmed komma att ändra karaktär. Vid översiktsplanering och annan planering enligt plan- och bygglagen är det viktigt att kommunerna beaktar förorenade områden så att lagens bestämmelser om hälsa och miljö uppfylls. Information om förorenade områden bör inarbetas i den fysiska planeringen och uppgifter i Länsstyrelsens databas utgör därmed ett viktigt underlag om förekomst av förorenade områden.

Under ett inledande inventeringsskede görs en prioritering där endast de objekt som bedöms utgöra störst risk för människors hälsa och miljön inventeras vidare och riskklassas. Många områden har lång industriell historik och ofta är ansvarsfrågan svår att klarlägga. I första hand prioriteras objekt med en hög riskklass men även andra objekt kan komma bli aktuella. Prioritering av objekt för fortsatt arbete med översiktliga undersökningar görs efter samråd med kommunerna men även länsövergripande.

Länsstyrelsen ansvarar för att information om förorenade områden lämnas till kommunerna. Uppgifter om eventuellt förorenade områden i databasen skickas till respektive kommuns miljökontor. Uppgifterna i databasen utgör, förutom ett underlag för arbetet med efterbehandling av förorenade områden, även ett värdefullt underlag vid fysisk planering. I samband med planarbete uppmärksammas kommunerna på eventuella uppgifter från Länsstyrelsens databas över förorenade områden. Länsstyrelsen får

information om förorenade områden i samband med inventering och tillsyn av länsstyrelse eller kommun, information från enskilda, och vid markarbeten för till exempel exploatering och fastighetsöverlåtelser. Det är viktigt att Länsstyrelsen får del av information om inventeringar och undersökningar av förorenade områden som genomförs i samband med planering för att kunna föra in informationen i EBH-databasen.

## **Strategi tidigt skede i samhällsplaneringsprocessen**

### *Översiktsplanering*

Översiktsplaner ska på ett övergripande sätt visa kommunernas intentioner för hur mark- och vattenområden i kommunen ska användas. De miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden ska redovisas i planerna. En av Länsstyrelsens uppgifter är att tillhandahålla underlagsmaterial för sådana miljö- och riskfaktorer. På grund av översiktsplanernas översiktliga karaktär redovisas vanligen inte alla identifierade förorenade områden. Istället kan situationen i kommunerna beskrivas genom att till exempel mängden områden, typ av bransch, och ibland riktlinjer för fortsatt hanteringen inom efterföljande planering och lovgivning anges.

Vidare har översiktsplaner ofta ett avsnitt som behandlar det framtida bostadsbyggandet i kommunen. I avsnittet beskrivs olika områden som skulle kunna bli framtida bostadsområden samt vilka möjligheter och förutsättningar varje område har. De områden där förekomst av förorening redan är känd nämns detta och vid de fall föroreningar misstänks uttrycks utredningsbehovet i nästkommande steg.

Det är viktigt att blanda in kommunen miljö- och hälsoskyddsenheten i arbetet med en översiktsplan för att tillföra kompetens för en framtida prioritering i den fysiska planeringen. Mellan översiktsplanen och detaljplanen kan upplevas som ett glapp när det gäller föroreningsfrågan, en översiktsplan ett annat förhållningssätt än en detaljplan, då den ska behandla hela kommunen översiktligt. Den har inte som syfte att påvisa förorenade områden på detaljnivå.

### *Planprioritering i Motala*

I Motala beslutar kommunstyrelsen om prioriteringsgrunder för kommunens fysiska planering, vilka sedan ses över årligen och genomgår en så kallad aktualitetsbedömning. Förfrågningar om planläggning prioriteras och tidsbestäms sedan i en planprioriteringslista som bereds av en politisk grupp som tidigare bestått av arbetsutskotten i kommunstyrelsen, plan och miljönämnden och tekniska nämnden, förvaltningscheferna på respektive förvaltning, planchef samt mark- och exploateringschef. Hur den politiska gruppen kommer se ut nu efter omorganisationen är

inte klart ännu men arbetet med planprioriteringar kommer fortsätta som tidigare. Beslut om planprioriteringen tas i kommunchefens ledningsgrupp en gång per år.

Listan med planärenden är i viss mån ett levande dokument, som uppdateras vid behov. Den har tidigare tagits upp i StyrSAM, som var styrgruppen för samhällsbyggnadsprocessen. StyrSAM bestod av chefer från de enheter som berörs av kommunens samhällsbyggnadsprojekt. Hur det ska fungera i den nya organisationen är inte klarlagt ännu. Om listan över planärenden uppdateras bör informationen delges till berörda enhetschefer. Det är viktigt att säkerställa att hela kedjan uppfylls och det är viktigt att cheferna tar planprioriteringslistan vidare till berörda tjänstemän på respektive enhet.

Miljö- och hälsoskydds enheten har under INSURE arbetat fram en prioriteringslista för de mest förorenade och potentiellt förorenade områdena i Motala kommun. Miljö- och hälsoskydds enhetens arbete med förorenade områden bör regelbundet stämmas av med den planprioritering som enheten för fysisk planering tillsammans med politiken tar fram. Detta för att miljö- och hälsoskydds enheten ska kunna bedriva tillsyn på förorenad mark objekt och ställa krav på den ansvariga för området att undersöka och sanera området innan det blir aktuellt för detaljplanering. Med en sådan framförhållning blir också saneringen inte lika "akut" och man kan använda sig av andra saneringsmetoder än schaktsanering (som oftast är den vanligaste metoden för sanering i samband med exploateringsprojekt). Ofta är det tidspress i exploateringsprojekt som inte medger metoder som löper under en längre tid.

### *Policys och styrdokument*

För att ha koll på vilka policys och riktlinjer som gäller, har handläggarna på fysisk planering en gemensam mapp som heter PLANERINGSUNDERLAG på den gemensamma nätverksenheten. Under mappen finns två styrdokument som berör föroreningar, men inte en enskild mapp för området.

Ansvar för att aktualisera denna mapp är inte utdelat till någon enskild handläggare, utan förväntas av alla planhandläggare. För att se till att mappen med planeringsunderlag hålls uppdaterad bör det bli ett ansvarsområde som distribueras på enheten. Detta skulle kunna öka aktualiteten på innehållet, utöka mängden styrdokument för handledning samt bidra till att kunskapen kring förorenad mark bevaras och utvecklas.

Mappen hittas under L:\KLK\Samhällsbyggnad\PLAN 2004\PLANERINGSUNDERLAG.

Dokument angående föroreningar som finns i mappen idag är:

- Naturvårdsverket – Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program
- Länsstyrelsen – Förorenade områden i den fysiska planeringen – en vägledning
- Statens geotekniska institut – Fysisk planering och förorening av klorerade lösningsmedel

### *Handläggarmanualen*

Idag har Motala kommun en framarbetad Samhällsbyggnadsprocess, där det finns en handläggarmanual som beskriver tillvägagångssättet i de flesta delarna, men även där finns utvecklingspotential. Handläggarmanualen består av riktlinjer och instruktioner hur planhandläggaren ska arbeta med planerna. Manualen är ett bra verktyg för att öka förståelsen för yrket, men varje planprojekt ser olika ut och därför är det inte genomförbart att beskriva alla delar i en sådan manual.

Det finns en förfrågan på SBE angående att göra en checklista som skulle underlätta för handläggare att få med alla perspektiv i deras planprojekt. Det finns liknande svårigheter med en sådan lista som med Handläggarmanualen. Alla planprojekt ser olika ut och finns det en checklista kan det fortfarande innebära att viktiga aspekter glöms bort. Trots detta eventuella problem finns många fördelar med en checklista. Nya handläggare kan få en övergripande bild angående vilka knäckfrågor som handläggare vanligtvis brukar hantera och äldre handläggare kan påminnas om aspekter de inte arbetat med i de senaste planprojekten. Därför skulle Motala kommun ha anledning att skapa en sådan checklista, vilket leder oss till frågan angående en eventuell checklistas innehåll.

När det kommer till föroreningar i mark- och vattenområden står det ingenting specifikt om i Handläggarmanualen. Manualen handlar mer om att få med alla instruktioner i arbetet snarare än specifika knäckfrågor.

### *Planbesked*

När det kommer in en förfrågan om planläggning görs ett skriftligt motiverat planbesked, som tas upp i samhällsbyggnadsnämnden, som ska visa om kommunen tänker inleda ett planläggningsarbete eller inte. Planbeskedet ska översiktligt utreda vilka förutsättningar området har, vilken intention kommunen har samt när planarbetet bedöms vara klart samt tydliggöra ansvar för kostnader för utredningar etc. I detta skede ska grundläggande förutsättningar visas och för att planarkitekten ska kunna få fram information används olika webbkartor, där olika lager kan påvisa misstänkta föroreningar, vilka fastigheter där viss industri har verkat och utifrån detta få in MHE i ett tidigt skede. Handläggaren informerar planchefen om nämndens beslut som för in informationen i planprioriteringen.

Det är viktigt att beakta förorenade områden redan i detta tidiga skede eftersom denna sakfråga kan vara avgörande för lämpligheten eller möjligheten att genomföra planen. Det är viktigt att alla berörda parter i planprocessen har information om dessa grundläggande förutsättningar i det aktuella området. Att ha med föroreningssituationen som en planeringsförutsättning i ÖP skapar också bättre möjlighet att hantera frågan tidigt. Oavsett finns alltid anledning att inhämta eventuellt uppdaterad information om förorenade områden i EBH-stödet.

## **Strategi under planprocessen**

### *Detaljplanering*

När detaljplanearbetet sedan startar ska planarkitekten göra en projektbeskrivning som godkänns av berörda enhetschefer och där personalresurser tillsätts. Arbetet med planbeskrivningen kan ses som checklista för att se vilka knäckfrågor man identifierar i det tidiga skedet för att sedan få in ytterligare synpunkter från projektmedlemmarna som ingår i planprojektet. Projektmedlemmarna ska alla bevaka sitt intresseområde och bistå som kontaktperson till planarkitekten, som är projektledare. Här ska miljö- och hälsoskyddsgruppen bland annat bevaka frågan kring mark- och vattenföroreningar och bidra med kunskap på området.

Lämpligheten för en viss markanvändning prövas i detaljplanering. Mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade. Bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bland annat jord-, berg- och vattenförhållandena, de boendes och övrigas hälsa samt

möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar. PBL ger kommunen ett verktyg att ställa krav på vissa åtgärder vid planläggning av förorenad mark. En förutsättning för att kommunen ska kunna ställa ett sådant krav i detaljplanen bör vara att det i samband med planläggningen kan visas att åtgärderna kommer att leda till avsett resultat, det vill säga att marken blir lämplig att bebygga. Länsstyrelsen ska pröva kommunens beslut att anta en detaljplan bland annat om det kan befaras att beslutet innebär att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa. Under planprocessen arbetar kommunen med dessa frågor för att undvika ett eventuellt överprövande av planen.

Kommunen ansvarar för att utredning och planläggning tar upp och utreder alla relevanta frågor. Om kommunen inte utreder föroreningsfrågan tillräckligt inför antagande av en detaljplan kan kommunen riskera att bli skadeståndsskyldig till innehavaren av byggrätterna. Att undvika att hantera frågan om förorenade områden, alternativt att fatta beslut på bristfälliga underlag, kan leda till förlängda och fördyrade processer där projektets genomförande äventyras samt att:

- Bygglov kan komma att ges på olämpliga platser, vilket kan innebära en risk för människors hälsa eller miljön
- Detaljplanen kan komma att upphävas av Länsstyrelsen med stöd av PBL
- Kommunen kan bli skadeståndsskyldig enligt skadeståndslagen
- Ingripande enligt Miljöbalken kan komma att göras av tillsynsmyndigheten för Miljöbalken, som kan förbjuda byggnadsåtgärderna eller användandet av mark och bebyggelse.

Det kan även vara nödvändigt att undersöka eventuella föroreningar från intilliggande fastigheter och hur de påverkar planområdet. Ta tidigt kontakt med Miljö- och hälsoskyddsenheten för det förorenade området för att samråda om vad som behöver utredas, omfattning och inriktning på undersökningar och utredningar samt vilka

#### *Utredningar*

Underskatta inte vikten av den historiska inventeringen (MIFO fas 1). Detta är ett viktigt underlag och verktyg för att prover ska tas på rätt plats. Risker är annars att man missar föroreningar, vilket resulterar i felaktig bedömning av miljö- och hälsorisker liksom kostnaderna för genomförandet. Mycket information finns att hämta i de kommunala arkiven. I bygglovhandlingar kan det framgå vilka processer som funnits och var samt underlag i form av VA-ledningar och i miljö- och hälsoskyddsenhetens arkiv finns information från tillsynsbesök och anmälningsärenden. Även länsstyrelsen kan ha information i EBH-stödet. Ibland kan bolag vara registrerade på en adress men själva

verksamheten bedrivits på en annan, detta är också viktigt att kolla upp inför provtagning.

Utredningar och undersökningar görs med fördel i flera steg där resultaten i varje steg ger vägledning om vad man ska göra i nästa. Det är bra om önskad markanvändning är klarlagd inför undersökning av förorenad mark för att riskbedömning och åtgärdsförslag ska vara korrekta.

Vanligtvis genomförs undersökningar på objekt som är klassade i EBH-stödet men även områden där jordbruk bedrivits eller där det finns fyllnadsmassor bör undersökas i samband med planläggning eftersom de kan innehålla ämnen som kan vara skadliga för människors hälsa.

Enligt 4 kap 14 § PBL finns det möjlighet att skriva in en planbestämmelse i planen om avhjälpande av förorening som villkor för lov:

- Endast åtgärder kan villkoras men inte utredningar. Utredningar ska vara klara innan antagande av planen för att säkerställa markens lämplighet. Man kan inte ha en planbestämmelse som gäller utanför planområdet.

Det är viktigt att särskilja syftena med olika undersökningar. Det är inte alla gånger lämpligt att göra provtagningar av föroreningar i samband med geotekniska undersökningar, eftersom syftet med undersökningarna är olika. Vid undersökning av förorenad placeras provpunkterna med ledning av verksamhetshistoriken. Proverna tas då där det är mest sannolikt att hitta föroreningar. Dock kan markprover från geotekniska undersökningar ge viktig kompletterande information.

#### *Riktvärden*

Vanligtvis används Naturvårdsverkets generella riktvärden KM (känslig markanvändning) och MKM (mindre känslig markanvändning) som riktvärde i undersökningar i planprocessen. Det finns dock andra metoder för riskbedömning i planer. Dels kan man använda sig av platsspecifika riktvärden, där man ser till förutsättningarna på den aktuella platsen. Platsspecifika riktvärden kan både vara högre och lägre än de generella riktvärdena.

För att bedöma en risk av föroreningar inom ett område är det viktigt att bestämma hur uppmätta halter ska bedömas. Utifrån en miljöprovtagning ges ett svar på föroreningssituationen. Några punkter har exempelvis hög halt andra låg. Det förekommer alltså en variation av halter inom området. Då provtagningar vanligtvis är glesa är det svårt att med säkerhet säga att uppmätt maxhalt är områdets verkliga maxhalt och omvänt att det kanske finns fler punkter med lägre halter. För att beakta dessa osäkerheter används vanligen representativa halter för områden. Ett områdes



representativa halt är enligt Naturvårdsverket (2009) den halt som bäst representerar risksituationen i kontakt- och spridningsmedier utan att risken underskattas. Det finns olika sätt att beakta representativa halter vid riskbedömning av förorenad mark och det är viktigt att man väljer en metod som inte underskattar riskerna med föroreningarna så inte har kvarstående hälso- och miljörisker samtidigt som riskerna inte heller bör överskattas och man riskerar att översanera områden.

#### *Kontakten med fastighetsägaren*

En viktig del för att utveckla och sanera förorenade områden hamnar i kommunikation till fastighetsägare. Detta ger fastighetsägarna en chans att informeras vad de har för ansvar och skyldigheter i den mark de äger, men även en möjlighet saneringen kan skapa (t ex genom ändrad markanvändning och minskade restriktioner för fastigheten). Allmänheten får genom översiktsplanen ta del av vilka områden kommunen vill utveckla och utifrån detta kan fler områden bli sanerade.

Vidare är samordningen och kommunikationen mellan fastighetsägare och kommunen en viktig del i samhällsbyggandet och miljöförbättringen. Det behövs oftast resurser som inte finns inom den kommunala verksamheten. Om det finns en kontinuerlig kommunikation med fastighetsägare de bidra med resurser, vilket i sin tur kan bidra till att tillväxten i kommunen även utvecklas. En god medborgardialog är alltid viktigt och man vill undvika att den enskilda fastighetsägaren kommer i kläm. Om det finns en tydlig kommunikation och tydliga besked om vad som gäller kan gemensamma mål uppnås utan missförstånd.

Bostadsförsörjningen är en stor och viktig fråga för utvecklingen i Motala. De merkostnader som omhändertagande av förorenade massor och frågor om ansvar för efterbehandling ses ofta som ett hinder för bostadsbyggande. Men om det finns ett bostadstryck ger detta kommunen en möjlighet att utveckla förorenade områden som annars skulle varit för komplexa och kostsamma för att hitta ekonomiska resurser för i ett annat läge. Om området har ett tillräckligt attraktivt läge kan man även få exploatörer som är villiga att bekosta en exploatering av området.

#### *Kontakt mellan Mark- och exploateringsenheten (MEX) och miljö- och hälsoskyddsgruppen (MHE)*

Samarbetet mellan MHE och MEX är minst lika viktig som det till planavdelningen. Deras samarbete koncentreras främst till avtal angående mark (köp/sälj samt arrende) samt genomförandefasen, men även inom detaljplaneprocessen. Det kan handla om att kommunen ska hantera framtida exploateringsområden och behöver därför rådgöra med MHE vilka förutsättningar samt åtgärder olika markområden kräver.

Det finns behov av att ta fram en strategi för samarbetet mellan MEX och MHE för att ha möjlighet för båda att bli medvetna om vilken typ av förorening som finns på olika områden och hur kommunen ska hantera föroreningarna. Exempelvis kan kommunen söka bidrag för att bekosta sanering av olika föroreningar. Det är även viktigt att förtydliga plan- och markavtal gentemot fastighetsägare för vara tydlig med vem som bekostar undersökningar och saneringar så att det inte blir en tvist senare i processen.

### **Strategi efter planprocessen**

När detaljplanen har vunnit laga kraft och kan verkställas är det viktigt att kommunen finns som stöd för fastighetsägare vid frågor och rådgivning. När kommunen antar en detaljplan innebär det att berörda fastighetsägare ges en rätt att under planens genomförandetid, använda och bebygga sin fastighet på det sätt planen anger. Den kommun som antar en detaljplan utan att ha tillräckligt kunskapsunderlag om föroreningsläget tar stora risker eftersom kommunen garanterar att marken är lämplig för det ändamål som detaljplanen anger.

Det är viktigt att de undersökningar som kommit fram under detaljplanearbetet och efterbehandlingen dokumenteras och sparas. Dessa ska dels skickas till tillsynsmyndigheten men även till länsstyrelsen för att sparas i EBH-stödet.

Det finns även möjlighet att dokumentera undersökta och sanerade områden i kommunens webbkarta i både 2D och 3D. Då är det viktigt att kräva av konsult och andra berörda att lämna rätt underlag, så att informationen kan sammanställas och presenteras i GIS-kartor. Genom att visualisera föroreningssituationen, sanerade ytor etc kan man förenkla vidare arbete och få processen att bli mer effektiv.

## **Bidrag för undersökning och sanering av förorenade områden**

Det finns olika bidrag att söka från Naturvårdsverket för undersökning och sanering av förorenade områden.

Dock behöver en ansvarsutredning genomföras först för att säkerställa att det inte finns någon ansvarig för föroreningen. En ansvarsutredning kan genomföras av tillsynsmyndigheten/konsult eller annan med kunskap, men bör alltid stämmas av med en jurist och det är tillsynsmyndigheten för det förorenade området som slutligen bedömer vem som är ansvarig.

När man söker statliga bidrag för att undersöka och åtgärda det förorenade området bekostar staten bara för att sanera till den användningen av marken som var aktuell då föroreningarna uppkom (Naturvårdsverket 2012). Vill man exempelvis bygga bostäder i

framtiden och sanera för det ändamålet måste exploatören bekosta merkostnaden för undersökning och sanering.

Huvudmannen (vanligtvis kommunen men även SGU - Sveriges geologiska undersökning) kan gå in som huvudman) ansöker om bidrag hos länsstyrelsen som i sin tur ansöker om bidrag hos Naturvårdsverket.

Det finns sedan 2016 ett nytt saneringsbidrag för bostadsbyggande – statligt stöd för sanering av förorenade områden för bostadsbyggande (Naturvårdsverket 2019). Det gäller för alla typer av bostäder och kommunen måste minst ha fattat beslut om att påbörja detaljplaneläggning för bostäder. Även här ska det finnas en framtagen ansvarsutredning. Området behöver vara undersökt sedan tidigare då endast åtgärdsförberedande undersökningar kan omfattas av bidraget.

Även arbetet med bidrag behöver planeras långsiktigt men är ett sätt för kommunerna att minska kostnaderna för undersökning och sanering samtidigt som det är en möjlighet att få fler förorenade områden åtgärdade.

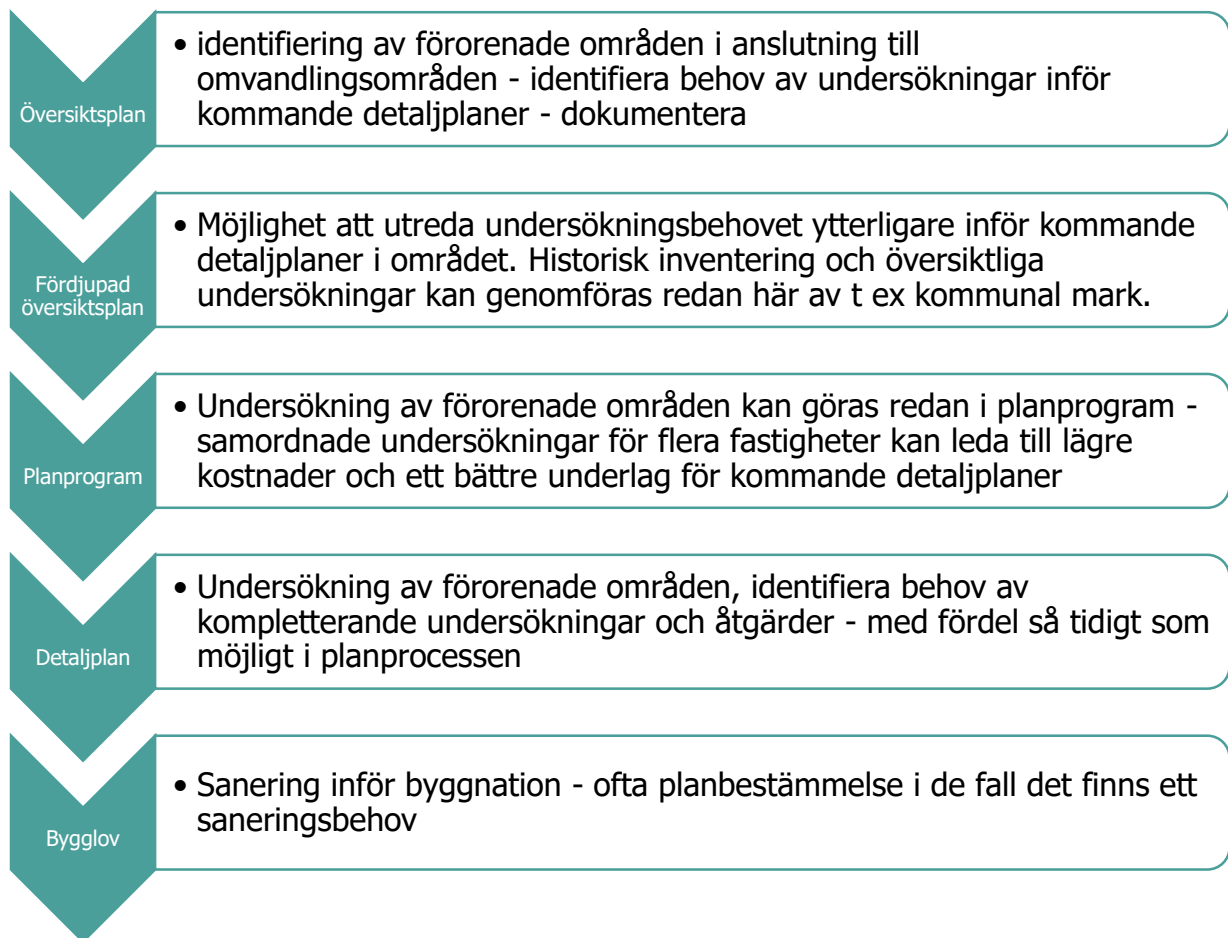
Mer information om hur man söker bidrag finns hos Naturvårdsverket och länsstyrelsen, se även referenslistan.

## Slutsats

För att kunna nå målen att fler områden i Motala ska bli undersökta och efterbehandlade på ett mer hållbart sätt där kostnaderna kan fördelas bättre mellan kommun (förvaltningar), exploatör, ansvarig verksamhetsutövare och staten måste arbetet med förorenade områden beaktas och hanteras redan innan arbetet med detaljplanen påbörjas.

Kommunikationen mellan enheterna för mark- och exploatering, miljö- och hälsoskydd och fysisk planering är det viktigaste. Det måste finnas ett forum där man kan diskutera frågorna i ett tidigt skede och utifrån detta besluta om arbetet med förorenad mark ska inledas som ett tillsynsärende, om man ska söka bidrag för projektet eller om man ska arbeta med exempelvis planprogram för att utreda det i större utsträckning innan arbetet med detaljplanerna påbörjas.

Det vore även bra med en person som arbetar med miljöfrågor på enheten för fysisk planering och som t ex kan ansvara för bidragsansökningar och sköta kontakten med miljö- och hälsoskyddsenheten. På miljö- och hälsoskyddsenheten bör arbetet med tillsyn på förorenade områden bedrivas aktivt utifrån prioriteringslistan men även i samråd med fysisk planering och mark- och exploatering.



Figur 1. Schematisk bild över de olika planeringsstegen med förslag på hur de kan kopplas arbetet till förorenade områden.

## Referenser

Boverket 2018. PBL Kunskapsbanken [2019-01-27].

INSURE [www.insureproject.se](http://www.insureproject.se) [2018-04-24].

Länsstyrelsen Östergötland 2013. Förorenade områden i den fysiska planeringen – en vägledning. Rapport nr 16.

Länsstyrelsen Östergötland 2012. Alternativa angreppssätt för förorenade områden. Juli 2012.

Miljöbarometern 2012. Program: förorenade områden 2012 – 2014.

Miljösamverkan Östergötland 2014. Strategiskt arbete med förorenade områden - fysisk planering, verktyg och arbetssätt.


Motala Kommun 2006. Översiktsplan.

Naturvårdsverket 2012. Efterbehandlingsansvar – en vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis. Rapport 6501.

Naturvårdsverket 2018. Efterbehandlingsmanual utgåva 12.

Naturvårdsverket 2019. Statligt stöd för sanering av förorenade områden inför bostadsbyggande.

SGI – Sveriges geotekniska institut 2018. Förorenade områden i fysisk planering och byggande. Februari 2018.



Denna broschyr ingår som en del i projektet INSURE – Innovative Sustainable Remediation.

INSURE har som mål att fler förorenade markområden ska efterbehandlas, helst med hållbara metoder.