



8 Avhjälpan av markförorening

8.1 Bakgrund och gällande bestämmelser

I samband med arbetet med att nå miljökvalitetsmålet "Giftfri miljö" har landets mest förorenade områden identifierats. Enligt Naturvårdsverkets uppskattning uppgår de potentiellt förorenade områdena till cirka 80 000 (Naturvårdsverkets och Boverkets rapport "Förorenade områden och fysisk planering", Rapport 5608, 2006). De förorenade områdena finns normalt på mark som tidigare har använts för exempelvis industri-, järnvägs- eller hamnändamål. Innan marken kan användas för ett annat ändamål måste den därför efterbehandlas.

Bestämmelser om efterbehandling av förorenade områden och ansvar för sådan efterbehandling finns i 10 kap. miljöbalken. I propositionen "Ett utvidgat miljöansvar" (prop. 2006/07:95) har regeringen föreslagit att termen efterbehandling i 10 kap. miljöbalken generellt byts ut mot termen avhjälpan. Termen avhjälpan används därför fortsättningsvis i det här lagstiftningsärendet.

Arbetet med avhjälpan omfattar aktiviteter för att identifiera, undersöka, analysera, bedöma och åtgärda en föroreningsskada eller en allvarlig miljöskada samt att följa upp utförda åtgärder.

I många kommuner är förorenade områden attraktiva att bebygga med t.ex. bostäder, kontor eller affärscentra efter ett avhjälpan av markförorening. De nuvarande bestämmelserna om bygglov och detaljplaner underlättar inte detta. Ansökningar om bygglov prövas i förhållande till detaljplanen för området. Detaljplanen är i sin tur utformad bl.a. utifrån lämpligheten för viss bebyggelse i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. plan- och bygglagen. Vid detaljplaneläggningsen är markens beskaffenhet en av flera faktorer som ska beaktas i bedömningen. I förarbetena till plan- och bygglagen (prop. 1985/86:1 s. 472) angavs att de flesta kraven i 2 kap. 3 § naturligtvis kan uppfyllas genom åtgärder av olika slag. Utgångspunkten ska då vara att den mark som avses att användas för bebyggelse ska ha naturliga förutsättningar för att kunna uppfylla kraven. Extraordinära åtgärder ska inte behöva vidtas. Om marken är förorenad framgår detta alltså av detaljplanen på så sätt att området bedöms som olämpligt att bebygga för nya ändamål.

Exploatörernas önskan att få säkerställt att bygglov kommer att kunna ges för en åtgärd som innebär en ändring av markens användning efter ett avhjälpan skulle underlättas om det redan av detaljplanen kan framgå att marken kommer att kunna bebyggas sedan ett avhjälpan har skett.

Möjligheterna att i detaljplanen ställa vissa krav och villkor för bygglov regleras i 5 kap. 7 och 8 §§ plan- och bygglagen. Enligt 8 § kan kommunen via planbestämmelser ange vissa villkor för bygglov till en i och för sig medgiven markanvändning - t.ex. att en viss vatten- eller avloppsanläggning som kommunen inte är huvudman för ska ha uppförts innan bygglov ges. I dag finns det dock ingen möjlighet att i detaljplanen ställa krav på avhjälpan av markförorening för att få bygglov för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning.



8.2 Krav i detaljplan på avhjälpande av markförorening

Regeringens förslag: I detaljplanen får det bestämmas att bygglov inte ska ges för åtgärder som innebär en väsentlig ändring av markens användning förrän en markförorening har avhjälpits, om markens lämplighet för byggande kan säkerställas med det.

Kommitténs förslag överensstämmer delvis med regeringens. Kommitténs förslag innebär att det i detaljplanen dessutom ska kunna ställas krav på skydds- eller säkerhetsanläggning.

Remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft någon invändning mot kommitténs förslag om avhjälpande av markförorening. Flera remissinstanser har pekat på vissa oklarheter med kommitténs förslag om krav på skydds- eller säkerhetsanläggning. Enligt bl.a. Boverket, Statens räddningsverk och Länsstyrelsen i Östergötlands län omfattar sådana åtgärder ofta inte bara kvartersmark (den tomt som ska bebyggas) utan också allmän platsmark. Remissinstanserna har anfört att om kommunen inte har huvudmannaskapet för en allmän plats, regleras ansvaret för platsmarken ofta genom bildandet av en gemensamhetsanläggning samt att oavsett huvudmannaskapet skulle det villkor som kommittén har föreslagit därför kunna omfatta åtgärder på mark som den enskilde byggherren (markägaren eller exploatören) inte själv råder över. Boverket och Statens [!!! Sveriges] kommuner och landsting har anfört att krav på avhjälpande av markförorening bör kunna ställas oavsett om det är fråga om en "väsentligt ändrad markanvändning".

Skälen för regeringens förslag: Under PBL-kommitténs arbete har det kommit fram att det med de nuvarande bestämmelserna om bygglov och detaljplaner i plan- och bygglagen finns svårigheter att samordna exploatörers önskemål att vilja avhjälpa markföroreningar och därefter bebygga tidigare förorenade områden.

Enligt kommittén kan en snäv tolkning av bestämmelserna och uttalandet i förarbetena till lagen (prop. 1985/86:1 s. 472) leda till slutsatsen att om det t.ex. är mycket dyrt att avhjälpa en markförorening så skulle det göra marken mindre lämplig för bebyggelse. Sett i ett bredare perspektiv kan det finnas goda skäl att avhjälpa en markförorening till en hög kostnad för att sedan kunna använda marken för bebyggelse. För det första kan omsorgen om mark som en naturresurs leda till slutsatsen att det är bättre att återanvända skadad mark än att ta i anspråk annan mer värdefull mark. För det andra finns där ofta befintlig infrastruktur med gator, ledningar, kommunikationer m.m. som, om ett tidigare outnyttjat område väljs, annars måste byggas ut till höga kostnader. För det tredje måste föroreningen i marken troligen ändå avhjälpas, förr eller senare, för att de miljöpolitiska målen ska kunna nås. En exploatering kan vidare bidra till att finansiera avhjälpandet. Att marken är förorenad bör, med dessa utgångspunkter, inte vara ett hinder för att detaljplanera området med syfte att använda det för nya ändamål.

En inte ovanlig uppfattning är att ett avhjälpande måste vara utfört - och området fullt ut lämpligt att bebygga - innan detaljplanen antas. Detta förhållningssätt är varken optimalt eller rimligt. En exploatör bör i förväg kunna få klarhet i om ett område kommer att få bebyggas för det fall föroreningen blir avhjälpd.

Med denna utgångspunkt finns det ett behov av att redan i detaljplanen kunna ställa villkor om avhjälpande av markförorening för att bygglov ska kunna ges. En sådan möjlighet bör föras in i 5 kap. 8 § plan- och bygglagen. Det ger kommunen ett verktyg att ställa krav på vissa åtgärder vid planläggning av förorenad mark och exploatörerna får besked om att bygglov kommer att kunna ges. 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, dvs. att marken kommer att bli lämplig att bebygga. Detta betyder att man redan vid planläggningen behöver göra de analyser om en markförorenings omfattning och innehåll som krävs för att det ska gå att bedöma om marken efter ett avhjälpande är lämplig att bebygga.

I detta sammanhang är det viktigt att observera att tillsynsmyndigheten för ett förorenat område kan begära undersökning och åtgärder oberoende av vad som redovisats i planhandlingar eller reglerats i eventuella avtal.

Kommitténs förslag att även kunna ställa villkor om skydds- eller säkerhetsåtgärder i detaljplanen kräver ytterligare beredning bl.a. med hänsyn till frågan om ansvar för åtgärder på allmän platsmark. Därför bör ingen sådan ändring göras nu.

Regeringen avser att undersöka förutsättningarna för att, som några remissinstanser har fört fram, helt eller delvis ta bort kravet på "väsentligt ändrad markanvändning" för att i detaljplanen kunna ställa krav på vissa åtgärder, bl.a. avhjälpande av markförorening, innan bygglov kan ges.
