



Markundersökningar i detaljplanering

Syftet med och målgrupp för denna vägledning

Denna vägledning är framtagen för att underlätta vid planering och beställning av markundersökning inför framtagande av detaljplan, framför allt för bostäder men även för andra ändamål. Tanken är att undersökningarna ska anpassas för att ge tillräcklig kunskap som man behöver vid framtagande av en detaljplan, vilket förhoppningsvis medför arbets- och tidsbesparing i minskat antal kompletteringar. Målgruppen för vägledningen är främst de som beställer undersökningar i samband med framtagande av en detaljplan, t ex den eller de nämnder och förvaltningar som arbetar med planläggning inklusive miljöförvaltningen.

Kommunens roll och ansvar

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Enligt 5 kap. 27 § Plan- och bygglagen (PBL) ska en detaljplan antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Det är den myndighet som beslutar att anta en detaljplan som ska göra bedömningen om planen uppfyller de krav som ställs i PBL för människors hälsa



och säkerhet när det gäller mark och byggnader. Det är denna myndighet som blir ansvarig om den antar en plan som sedan inte visar sig vara genomförbar. Det är därför viktigt att den myndighet som gör dessa bedömningar antingen har den kompetens som behövs för att bedöma föroreningar, alternativt tar in denna kompetens genom yttranden från miljöförvaltningen. Det är kommunen som vid planläggning ansvarar för att marken undersöks och bedöms. Om marken är förorenad ska kommunen även bedöma om olika efterbehandlingsåtgärder kan säkerställa att marken blir lämplig för det föreslagna ändamålet. Den beslutande myndighetens bedömning ska tydligt framgå i planhandlingarna.

Myndigheternas granskning av markundersökning vid detaljplan

Tillsynsmyndighetens roll

Vanligen är miljönämnden tillsynsmyndighet för förorenade områden där detaljplaner tas fram. Tillsynsmyndighetens roll är att bevaka att Miljöbalken (MB) efterlevs. Det ska göras en objektiv bedömning med avseende på både människors hälsa och miljön där relevanta skyddsobjekt beaktas, t ex de boende vid detaljplan för bostäder eller yrkesarbetande vid detaljplan för industri. Bland skyddsobjekten kan också t ex grund- och ytvatten ingå. Ansvaret att utreda och vid behov åtgärda ett område ligger på den som vill exploatera ett förorenat område. Detta ansvar kan vara förknippat med vissa begränsningar, t ex att en exploitörs utredningsansvar endast omfattar planområdet och inte eventuell spridning av föroreningar till utanför planområdet. Det är upp till tillsynsmyndigheten att avgöra vilka undersöknings- och åtgärdskrav som kan ställas på exploitören. Det kan i vissa fall även finnas en ansvarig verksamhetsutövare som bedrivit verksamhet som gett upphov till föroreningarna. Krav kan i vissa fall ställas på denna. Det finns normalt inga begränsningar när det kommer till krav på undersökningar gentemot en ansvarig verksamhetsutövare.

Länsstyrelsens roll

I enstaka fall är det Länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet för föroreningar inom det aktuella planområdet. Då har Länsstyrelsen motsvarande uppgifter som anges i punkten ovan.

Länsstyrelsen har dock alltid rollen att granska planer och frågor om förorenad mark utifrån PBL. Under planprocessen ska Länsstyrelsen särskilt verka för att bland annat hälso- och säkerhetsaspekter beaktas, vilka även ingår i överprövningsgrunderna vid Länsstyrelsens tillsyn över kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Enligt 11 kap 10 § punkt 5 PBL ska Länsstyrelsen överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan om en bebyggelse blir olämplig eller om en byggnad är olämplig med hänsyn till människors

säkerhet. Mer information om myndigheternas olika roller finns bland annat hos Boverket, se länk sist i dokumentet.

Markundersökningens omfattning

En initial fråga är om en markundersökning behövs i samband med arbetet med en detaljplan. Någon typ av historisk inventering kan behövas om detta inte redan är gjort (underlag kan finnas i Länsstyrelsens databas EBH-stödet för potentiellt förorenade områden). Även om ingen miljöfarlig verksamhet bedrivits på platsen kan föroreningar förekomma, t ex i form av förorenade massor som använts för utfyllnad. I äldre tätorter är det normalt att påträffa förhöjda halter föroreningar i jord på grund av fyllnadsmassor, men även genom annan antropogen påverkan så som biltrafik eller läckage från byggnader etc.

Ofta behöver både jord och grundvatten provtas för att risker med eventuella föroreningar ska kunna bedömas men det avgörs utifrån förutsättningarna på platsen. Man bör tidigt identifiera om det finns byggnader inom planområdet, om de avses bevaras och om de kan vara förorenade alternativt om det kan uppkomma risker med ångor i byggnad på grund av förorening i mark. Vid en undersökning inför framtagande av en detaljplan bör normalt hela området undersökas översiktligt för att kunna bedöma om marken är lämplig för den markanvändning som är tänkt. Även vid en plan som inte innebär förändrad markanvändning kan en markundersökning behöva göras (se även Östergötland 2022). En markundersökning inför en detaljplan måste ge tillräcklig information om området så att tillsynsmyndigheten kan göra en bedömning med avseende på risker för hälsa och miljö samt säkerställa att riskerna för hälsa och säkerhet kan bedömas i planprocessen. Kommunen ska ha ett tillräckligt underlag för att fatta beslutet att marken är lämplig för det föreslagna ändamålet.

En undersökning inför en detaljplan ska ge svar på om föroreningsnivån är sådan att mark och byggnader är lämpliga för det de ska användas till framöver. Alltför översiktliga undersökningar kan inte ge svar på detta utan kompletterande undersökningar kommer då att behöva utföras.

Beställ en översiktlig undersökning som är tillräckligt omfattande för att ge en indikation på om mark och eventuella byggnadsverk är lämpliga utifrån den föreslagna användningen och planens syfte (t ex bostäder). Arbeta stegvis och ta med att kompletterande provtagningar kan behöva göras.

Strategi för undersökning

Ibland kan områden innehålla så kallade "hotspots", t ex där det stått en cistern, och dessa måste i så fall lokaliseras (riktad provtagning behövs). Det vanligaste scenariot i plansammanhang är dock att

man har områden med varierande halter av föroreningar, oftast både i plan och djup. Detta beror ofta på att marken består av så kallade fyllnadsmassor med heterogent fördelade föroreningar. Då måste undersökningen/undersökningarna vara utformade så att tillräcklig information erhålls om både höga och låga halter (slumpmässig provtagning) över hela området. Att bara förlägga punkter till områden där geotekniska provtagningar behöver göras för t ex byggnation av hus är oftast inte tillräckligt. Om det redan finns byggnader och dessa ska bevaras kan provtagning behöva utföras i, under och kring dessa. Rekommendationen är att beställa en undersökning som täcker in hela planområdet och där provtagningsstrategin är anpassad till områdets historik. Om det finns risk för ”hotspots” måste viss riktad provtagning göras och övriga delar av området ska omfattas av mer slumpmässig provtagning.

Om jordmassor, i ett senare skede, måste tas bort från området (beroende på oacceptabel föroreningsnivå alternativt på grund av byggnadstekniska skäl) kan kompletterande provtagning behövas för att klassa massorna.

Undersökningar av områden, t ex park eller annan utemiljö, som inte ska bebyggas

Om det finns indikationer på att mark, som i planen planeras för t ex park eller annan utemiljö, är förorenad bör även denna provtas för att visa att marken är lämplig för sitt tänkta ändamål. Som nämnt ovan är det inte ovanligt att mark i äldre tätorter innehåller förhöjda halter föroreningar även om det inte bedrivits miljöfarlig verksamhet på platsen. Observera att det är viktigt att visa att människor inte riskerar att exponeras för eventuella föroreningar när de vistas utomhus i sin när-/utemiljö (som ingår i planområdet).

Föroreningar som förekommer utanför området för detaljplanen

Vissa föroreningar kan finnas utanför det aktuella området för detaljplanen men riskerar att sprida sig till området via grundvattnet. Ämnen som t ex klorerade lösningsmedel eller högfluorerade ämnen (PFAS) kan sprida sig långt från sin källa. I vissa fall måste sådana ämnen undersökas inför en detaljplan om de använts på sätt att det finns risk för spridning till området. Mer information om detta finns i referenser sist i vägledningen (Östergötland o SGI, 2018 och Östergötland 2022).

Risker för människors hälsa och miljön samt användning av Naturvårdsverkets riktvärden

Föroreningar kan innebära en risk för människors hälsa medan vissa föroreningar främst påverkar markmiljön (alla de organismer som lever i marken och upprätthåller ett ekosystem).

Föroreningar kan vara spridningsbenägna och spridas med grundvattnet i marken till omgivningen, in på andra fastigheter och vidare till t ex ytvatten. För att översiktligt bedöma risker med påträffade föroreningar har Naturvårdsverket tagit fram riktvärden för förorenad mark. Riktvärden finns framtagna för känslig markanvändning, KM, och dit hör bostadsmark. Det finns även riktvärden för mindre känslig markanvändning, MKM, som omfattar t ex kontor eller industrimark. Dessa värden är just riktvärden och **inte gränsvärden**. De kan användas vid en översiktlig bedömning av risker. OBS! En markundersökning inför en detaljplan ska visa på vilka risker som finns för människors hälsa och för miljön (utifrån krav i både PBL och MB). Detta moment kallas riskbedömning. Naturvårdsverkets riktvärden kan användas för en första bedömning av risker och för att översiktligt bedöma behovet av åtgärder.

Kan en översiktlig kostnadsuppskattning göras utifrån underlaget?

För att göra en exakt kostnadsuppskattning av en åtgärd kan relativt omfattande provtagning ibland behöva göras. Det är oftast inte möjligt i samband med ett detaljplanarbete. I det fall undersökningar och riskbedömning konstaterat att det finns ett åtgärdsbehov är det viktigt att det görs en grov beräkning av kostnader för att det ska vara möjligt att bedöma om planen är genomförbar.

Villkor om avhjälpande

Enligt 4 kap 12 § punkt 1 PBL får kommunen bestämma om skyddsåtgärder för att motverka riskerna med markföroreningar. I vissa fall hinner inte avhjälpandeåtgärder utföras/kan inte utföras innan detaljplanen antas och då finns möjligheten att villkora beslut om lov (bygglov, rivningslov, marklov) eller startbesked genom bestämmelser i 4 kap. 14§ punkt 4 PBL. Bygglov eller startbesked får då inte ges förrän en förorening avhjälpats eller markens lämplighet för bebyggelse kan säkerställas genom att skydds- och säkerhetsåtgärder vidtagits. Observera att villkoret gäller för kvartersmark. Av plankartan ska framgå vilket eller vilka områden som villkoret avser omfatta, t ex om villkoret gäller för hela kvartersmarken eller om det är begränsat till någon särskild del. Villkoret bör inte läggas in innan det är utrett om en åtgärd behövs. Vid användning av villkoret bör en motivering finnas i planbeskrivningen så att det blir tydligt på vilka grunder villkoret använts.

Villkoret om avhjälpande är kopplat till att en åtgärd som kräver lov faktiskt genomförs. Detta kan innebära att en villkorsbestämmelse i en plan, som reglerar befintliga förhållanden och där ingen förändring föreslås, inte får någon effekt.

Observera att det kan finnas åtgärdsbehov även inom den allmänna platsmarken, t ex inom parkmark eller andra grönytor, som inte ska bebyggas (befintliga eller planerade). I dessa fall går det inte att införa villkor om avhjälpande kopplat till lovpliktig åtgärd. Däremot framgår det av 6 kap. 18 § PBL, att huvudmannen (vanligen kommunen) har ansvar för genomförandet av planen och att den ska vara lämplig för det planen anger. Att ”genomföra” planen kan innebära att åtgärder behöver vidtas med avseende på föroreningar. Det är därför viktigt att även allmän platsmark undersöks i tillräcklig omfattning avseende föroreningar så att risker och eventuellt åtgärdsbehov kan bedömas.

Av Boverkets allmänna råd (2014:5) om planbestämmelser för detaljplan avsnitt 1.1.4, framgår att det inte är möjligt att formulera villkorsbestämmelser som anger att en markundersökning ska göras i senare skede.

Av Boverkets föreskrifter om detaljplan 2020:5, 3 kap. 4 § framgår att planbestämmelser inte får formuleras så att de innehåller hänvisningar till planbeskrivningen, andra handlingar eller författningar. Planbestämmelser om avhjälpande bör därför formuleras på ett sådant sätt att de följer Boverkets föreskrifter samt tydlighetskravet i 4 kap. 32 § PBL.

När en detaljplan fått laga kraft så ska marken vara lämplig för den användning som planen anger. Det innebär att planbestämmelser inte kan innehålla krav på att utredningar ska genomföras efter att planen antagits. Alla utredningar som behövs för att säkerställa markens lämplighet måste därför ha genomförts innan planen antas.

Allmänt råd angående PCB i byggnader

Finns det eller har det funnits byggnader inom planområdet som antingen är uppförda, renoverade eller omfögade mellan år 1953-1973, så föreligger risk att PCB förekommer i mark. Detta behöver tas hänsyn till i den historiska genomgången av området och i eventuella provtagningar av mark. Även om PCB sedan dess har avlägsnats från byggnaderna (i enlighet med PCB-förordningen) kan det ha spridits till fasadnära mark.

Kompletterande information om förorenade områden och fysisk planering

[Boverket om ansvar och roller](#)

Länsstyrelserna, 2017, [Hantering av förorenade områden vid planering och lovgivning](#)

Länsstyrelsen Östergötland och Statens geotekniska institut, 2018, [Fysisk planering och förorening av klorerade lösningsmedel](#)

Länsstyrelsen Östergötland, 2022, [Fysisk planering i förorenade områden – hantering vid oförändrad markanvändning samt vid förorening utanför planområdet](#) (2022:22)

Statens geotekniska institut (SGI), [Information om flyktiga föroreningar i fysisk planering](#)

Mer information

Vid frågor går det bra att kontakta efterbehandlingsgruppen, Enheten för förorenade områden och avfallstransporter genom att ringa växel n 010-224 10 00 eller skicka e-post till ebh.skane@lansstyrelsen.se