



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och
lantbruksvetenskap

Uppföljning av betydande miljöpåverkan av planer och program – Fallstudie av Umeå kommuns uppföljningsarbete

Johanna Hedlund

SLU, Sveriges lantbruksuniversitet, Fakulteten för naturresurser och lantbruksvetenskap

Institutionen för stad och land, avdelningen för landskapsarkitektur

EX0688 Projekt i miljövetenskap, 2012, 15 hp på kandidatprogram i biologi och miljövetenskap, *Uppsala*

Nivå: Grundnivå G2E

© Johanna Hedlund

Titel: Uppföljning av betydande miljöpåverkan av planer och program – Fallstudie av Umeå kommuns uppföljningsarbete

Engelsk titel: EIA Follow-up – Case Study of the Work with Follow-up in the Municipality of Umeå

Nyckelord: betydande miljöpåverkan, miljöbedömning, miljö i planering, miljökonsekvensbeskrivning, uppföljning

Handledare: Marina Queiroz, SLU, institutionen för stad och land

Examinator: Katri Lisitzin, SLU, institutionen för stad och land

Online publication of this work: <http://epsilon.slu.se/>

Sammandrag

För att uppnå en mer miljöanpassad fysisk planering upprättas miljökonsekvensbeskrivningar (MKB:er) för planer som kan antas leda till betydande miljöpåverkan. MKB:n är ett dokument som beskriver de miljökonsekvenser som en plan kan ge upphov till och fungerar som ett beslutsunderlag för att integrera miljöhänsyn i planbestämmelserna. Processen att ta fram en MKB kallas miljöbedömning och regleras i den svenska miljölagstiftningen. I lagstiftningen finns krav på att den som antagit planen ska följa upp den faktiska miljöpåverkan som planen gett upphov till. Uppföljningen ska ske efter att planen genomförts och omfatta all betydande miljöpåverkan. Det saknas idag tydliga riktlinjer om hur uppföljningen ska genomföras, och många av landets kommuner lyckas inte leva upp till de lagstiftade kraven. Detta kandidatarbete syftar till att studera hur Umeå kommun arbetar med att följa upp betydande miljöpåverkan från detaljplaner och hur kommunen uppfyller de lagstiftade kraven angående uppföljningen. Metoder som används är en litteraturstudie som bland annat behandlat lagtexter och myndighetsskrifter, en fallstudie av fyra av kommunens MKB:er samt intervjuer med anställda på Umeå kommun. Resultatet visar att uppföljningen behandlas mycket lite i de studerade miljökonsekvensbeskrivningarna och att det praktiska uppföljningsarbetet hittills endast omfattat två av kommunens detaljplaner. I rapporten diskuteras hur väl kommunen uppfyller kraven i lagstiftningen och hur uppföljningen kan organiseras för att täcka alla detaljplaners betydande miljöpåverkan.

Abstract

In order to achieve a more environmentally adapted physical planning Environmental Impact Assessments (EIA) are established for plans that are considered to cause a significant environmental impact. The EIA is a document which describes the possible environmental consequences a plan can lead to and serves as a tool to integrate environmental consideration into the plan provisions. The process to produce an EIA is called environmental assessment and is regulated in the Swedish environmental legislation. The legislation requires that the one who adopted the plan has to monitor the actual environmental impact of the plan. The monitoring shall be done after the plans implementations and include all significant environmental impact. Today, there is a lack of guidance on how to organize the follow-up, and many of the municipalities fail to fulfill the legislative requirements. This bachelor thesis aims to study how the municipality of Umeå is monitoring significant environmental impacts from detailed plans and how they meet the legislative requirements regarding follow-up. Methods that are used are a literature study, a case study of four EIAs from the municipality and interviews with employees of the municipality of Umeå. The result shows that the follow-up is treated vaguely in the studied EIAs and that only two of the detailed plans have been monitored so far. The report discusses how well the municipality fulfill the requirements in the legislation and how they can organize the monitoring to cover all significant environmental impacts from the detailed plans.

1. Introduktion

Under introduktionen ges en inledande beskrivning av kandidatarbetet. En beskrivning ges av arbetets syfte, frågeställning samt omfattning. Introduktionen avslutas med en bakgrund till ämnesområdet.

1.1 Inledning

Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) är ett viktigt verktyg för att uppnå en miljöanpassad fysisk planering och syftar till att främja en hållbar utveckling (Boverket, 2006). Arbetet med MKB inom fysisk planering handlar om att förut säga miljöpåverkan av en plan eller program som anger en inriktning för framtida åtgärder (Sveriges kommuner och landsting, 2010). I Sverige har MKB för planer och program använts sedan 90-talet och numera finns lagstadgade krav på området inom hela Europeiska unionen (Hedlund & Kjellander, 2007). Trots ett utvecklat och rutinerat arbete med miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program har en viktig del i arbetet kommit i skymundan, nämligen uppföljningen av planens faktiska miljöpåverkan. I litteratur kring ämnet anges genomgående uppföljningen som ett åsidosatt arbete. Uppföljningen nämns som ”svensk MKB:s sorgebarn” av Hans-Georg Wallentinus, docent i MKB i planeringsprocessen (Wallentinus, 2007). Att följa upp den miljöpåverkan som uppkommit till följd av en plans genomförande är viktigt bland annat för att ge kunskap om samband mellan orsak-effekt samt för att kunna vidta åtgärder för att minska miljöpåverkan (Naturvårdsverket, 2009). Att utvärdera miljöpåverkan från genomförda planer och program kan bidra med viktig kunskap inför kommande planförslag och därmed bidra till ökad miljöhänsyn i planeringsprocessen.

1.2 Syfte och frågeställning

Arbetet syftar till att studera arbetet med uppföljning av betydande miljöpåverkan inom Umeå kommuns detaljplanering. Målet är att ge en bild av hur väl kommunen uppfyller de lagstiftade kraven angående uppföljning. Detta sker dels genom att studera hur uppföljningen behandlas skriftligen i miljökonsekvensbeskrivningar, dels genom att undersöka hur det praktiska genomförandet ser ut. Rapporten avses kunna fungera som underlag vid kommunens utvecklingsarbete av uppföljning av betydande miljöpåverkan i planering.

Frågeställning: Hur väl uppfyller Umeå kommun de lagstiftade kraven angående uppföljning av betydande miljöpåverkan inom detaljplanering?

1.3 Avgränsningar

Umeå kommun har enligt dem själva en lång väg kvar för att nå ett tillfredsställande uppföljningsarbete¹. Detta kandidatarbete fokuserar på hur uppföljningen av planer ser ut i dagsläget för att kartlägga hur långt kommunen kommit i sitt

¹ Per Hänström, Miljö- och hälsoskydd, Umeå kommun, telefonsamtal 2012-04-19

arbete med uppföljning av miljöpåverkan för att därmed kunna belysa var de främsta åtgärderna bör sättas in.

Studien är avgränsad till detaljplaner och endast fyra av kommunens MKB:er studeras i detta arbete. De MKB:er som studeras tillhör detaljplaner för Öbacka strand, Stadsliden 6:6, Sandåkern och kvarteret Hunden Öst på stan.

1.4 Begreppsdefinition

Nedan beskrivs några centrala begrepp som använts i denna rapport. Definitionerna har delvis erhållits från Naturvårdsverkets handbok om miljöbedömningar av planer och program (Naturvårdsverket, 2009).

Miljökonsekvensbeskrivning (MKB): Dokument som fungerar som beslutsunderlag i planprocessen som beskriver och bedömer de miljökonsekvenser som planförslaget kan medföra. MKB:n innehåller även förslag på alternativa utformningar och en beskrivning av miljöpåverkan som kan uppkomma från dessa.

Miljöbedömning: Den process som används för planer och program vars miljöpåverkan bedöms vara av betydande karaktär och som resulterar i en miljökonsekvensbeskrivning.

Behovsbedömning: Process som avgör om en plan eller program kan antas medföra betydande miljöpåverkan och således kräver en miljöbedömning.

Betydande miljöpåverkan: Väsentlig påverkan på ett eller flera miljövärden som ej på ett enkelt sätt kan överblickas eller åtgärdas, eller där osäkerheten av en plans miljöpåverkan är stor och komplex (Sveriges kommuner och landsting, 2010, s. 14).

Nollalternativ: Beskrivning av den situation som sannolikt utvecklas om planen ej genomförs (SFS 1998:808 6 kap. 12§ punkt 2).

Översiktsplan: Översiktsplanen ska enligt plan- och bygglagen ”ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön” och omfatta hela kommunen (SFS 2010:900 3 kap. 1 och 2 §§).

Detaljplan: Detaljplanen reglerar användning av mark- och vattenområden, bebyggelse och byggnadsverk inom kommunen (SFS 2010:900 4 kap. 1§). Detaljplanen är juridiskt bindande.

1.5 Bakgrund

I kommande avsnitt presenteras en sammanfattad bakgrundsinformation som syftar till att underlätta förståelsen av rapportens efterföljande resultat och diskussionsdel. Först introduceras och beskrivs begreppet miljökonsekvensbeskrivning vilket följs av en kortfattad redogörelse över miljöbedömningsprocessen. Därefter ges en bakgrund till begreppet uppföljning av betydande miljöpåverkan. Rapportavsnittet avslutas med en sammanfattning av det svenska planerings- och bygglovssystemet.

1.5.1 Miljöbedömning av planer och program

En miljökonsekvensbeskrivning (MKB) är ett dokument som beskriver och förutsäger hur en plan eller ett program kan komma att påverka miljön om den genomförs (Hedlund & Kjellander, 2007). MKB:n är ett beslutsunderlag som syftar till att integrera miljöaspekter i planen eller projektet och därmed främja en hållbar utveckling (SFS 1998:808 6 kap. 11§).

Planer och program som en myndighet eller kommun upprättar eller ändrar och som enligt en behovsbedömning kan antas medföra betydande miljöpåverkan skall miljöbedömas (SFS 1998:808 kap. 11§). I behovsbedömningen görs en bedömning av hur omfattande miljöpåverkan planen kan orsaka och vilka miljöaspekter som kan komma att påverkas mest.

Detaljplaner och översiktsplaner fastställer riktlinjer för bland annat mark och vattenanvändning och anger därmed förutsättningar för vilka verksamheter och åtgärder som kan få tillstånd inom det planerade området. Enligt behovsbedömningen är det de planer och program som anger förutsättningar för verksamheter och åtgärder som medför betydande miljöpåverkan som ska miljöbedömas. Översiktsplaner antas alltid ange förutsättningar för dessa typer av verksamheter och ska således alltid miljöbedömas, medan exempelvis detaljplaners miljöpåverkan avgörs från fall till fall (Boverket, 2006). Även andra typer av planer, så som kommunala energiplaner, avfallsplaner, åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer och länstransportplaner omfattas av reglerna om miljöbedömning.

Strategiska miljöbedömningar är ett samlingsnamn för miljöbedömningar av planer, program och övergripande beslut. Regler kring dessa miljöbedömningar har funnits i svensk lagstiftning sedan mitten av 90-talet. Dagens lagstiftning grundar sig i EU-direktivet 2001/42 som infördes i svensk lag 2004 (Hedlund & Kjellander, 2007). Direktivet infördes med syfte att samordna kraven på miljöbedömning av planer och program i alla EU:s medlemsländer (Persson & Nilsson, 2006). Hur miljöbedömningsprocessen ska gå till och vad MKB:n ska innehålla är bland annat reglerat i sjätte kapitlet i miljöbalken (SFS 1998:808 6 kap.) och i förordning om miljökonsekvensbeskrivningar (SFS 1998:905).

De första stegen i MKB-processen (Figur 1) är att ta fram bakgrundsdata till en nulägesbeskrivning och identifiera rimliga alternativ, inklusive nollalternativ, till planförslaget. Nollalternativet är viktigt för att kunna jämföra konsekvenserna av planförslaget och den situation som uppkommer om nuläget ej förändras. Tidigt i processen görs en avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och inriktning. Avgränsningen sker i samråd med länsstyrelsen och syftar till att miljöbedömningen ska bli lagom omfattande, det vill säga täcka all betydande miljöpåverkan utan att bli för detaljerad (Hedlund & Kjellander, 2007).

Efter avgränsningen analyseras de olika alternativen och de troliga miljökonsekvenser som alternativen kan orsaka beskrivs och bedöms (Naturvårdsverket, 2009). I MKB:n ska beskrivningen av de olika alternativens tänkbara miljöpåverkan vara tillräckligt djupgående så att relevanta jämförelser mellan dem kan genomföras (Boverket, 2006). Miljökonsekvensbeskrivningen ska även redovisa förslag på åtgärder för att minska den negativa miljöpåverkan för de olika alternativen. Miljöeffekter och konsekvenser av alternativen bör beskrivas både med och utan åtgärder (Hedlund & Kjellander, 2007). Då detaljplaner är juridiskt bindande är möjligheterna större att garantera de åtgärder som tas upp i MKB:er för detaljplaner

Behovsbedömning
Nulägesbeskrivning
Alternativ
Avgränsning
Analys
MKB
Samråd
Utställning
Antagande
Uppföljning

Figur 1 Schema över miljöbedömningsprocessen (Hedlund, J baserad på Boverket 2006).

jämfört med översiktsplaner (Boverket, 2006).

Slutligen ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla en redogörelse för hur den betydande miljöpåverkan som orsakats av planen ska följas upp (Hedlund & Kjellander, 2007). Då planens utformning i detta läge ännu inte är bestämd kan det enligt Naturvårdsverket (2009, s. 99) vara svårt att redan i detta skede planera för uppföljningen. Naturvårdsverket nämner dock att beskrivningen av den planerade uppföljningen ska vara så utförlig som möjligt.

En viktig del av miljöbedömningsprocessen är samrådet mellan myndigheter, kommuner, organisationer och medborgare. Samrådet ger utomstående grupper möjlighet att påverka innehållet i MKB:n och syftar till att öka kvaliteten och få en mer demokratisk miljöbedömningsprocess (Naturvårdsverket, 2009).

Efter att en plan antagits ska en särskild sammanfattning upprättas (SFS 1998:808 6 kap. 16§). Sammanfattningen ska bland annat ange hur miljökonsekvensbeskrivningen beaktats vid beslutsfattandet och skälen till att det beslutade förslaget antagits istället för de alternativa förslagen. Dokumentet ska även beskriva de åtgärder som planeras för att följa upp planens betydande miljöpåverkan (Naturvårdsverket, 2009).

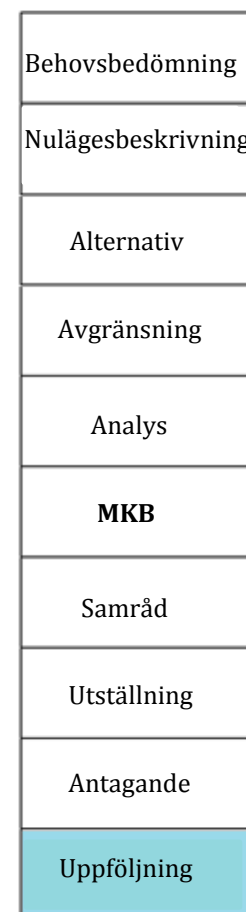
1.5.2 Uppföljning av betydande miljöpåverkan

Miljökonsekvensbeskrivningen och dess förutsägelse om den kommande miljöpåverkan innebär alltid en viss osäkerhet (Naturvårdsverket, 2009). Det är därför viktigt att göra en uppföljning för att kontrollera den faktiska miljöpåverkan som uppkommit efter att en plan genomförts (Figur 2). I artikel 10 i direktivet om bedömning av vissa planer och programs miljöpåverkan (EU 2001/42/EG 10 artikel punkt 1) finns krav formulerade om att medlemsstaterna ska övervaka den betydande miljöpåverkan som planerna och programmen leder till.

Enligt miljöbalken (SFS 1998:808 6 kap. 18§) är uppföljningens huvudsakliga syfte att upptäcka oförutsedda miljöpåverkan för att kunna vidta åtgärder mot denna. Andra viktiga syften med uppföljningen är att följa upp de miljökonsekvenser som förutsågs i MKB:n och studera om de åtgärder som vidtagits för att minska miljöpåverkan fått den effekt som förväntats (Naturvårdsverket, 2009). Uppföljningen ger även viktig kunskap om orsakssamband mellan en aktivitet och dess miljökonsekvenser och kan därmed bidra till ökad kvalitet på miljöbedömningarna (Wallentinus, 2007).

Det är den som antagit planen, dvs. myndighet eller kommun, som ansvarar för att skaffa sig kunskap om den miljöpåverkan som planen medför (Naturvårdsverket, 2009, s. 108). Myndigheten eller kommunen behöver dock inte stå för genomförandet, utan kan teckna avtal med exempelvis exploitör eller konsult om vem som ska utföra uppföljningen. I avtalet bör även regleras vem som ska stå för kostnaderna och när uppföljning ska ske (Boverket, 2006).

I lagtexten finns inga riktlinjer om hur uppföljningen ska genomföras, exempelvis hur ansvarsfördelningen



Figur 2 Processchema med uppföljningsdelen markerad (Hedlund. J baserad på Boverket 2006).

ska se ut, när uppföljning ska ske och i vilka tidsintervaller miljöpåverkan ska följas upp. Tanken är att uppföljningen ska kunna anpassas efter varje plan och varje kommuns eller myndighets förutsättningar (Wiklund & Hillgren, 2008). De krav som finns är att uppföljningen ska ske efter att planen genomförts och omfatta den betydande miljöpåverkan som uppkommit till följd av planen. I MKB:n identifieras de miljöaspekter som kan antas påverkas mest av planen, vilket ger en bra vägledning för vilka aspekter som är viktigast att följa upp. Vid uppföljningen krävs referensdata för att kunna jämföra bakgrundsläget och den uppkomna situationen. Nulägesbeskrivningen i MKB:n är en viktig källa för dessa referensdata (Hedlund & Kjellander, 2007).

Naturvårdsverket rekommenderar i sin handbok för miljöbedömningar av planer och program (Naturvårdsverket, 2009) att uppföljningen integreras i den befintliga översynen av en plan eller program. Även insamling av data till uppföljningen bör enligt Naturvårdsverket integreras i de befintliga miljöövervakningssystemen för att undvika dubbelarbete och hålla nere kostnaderna (Naturvårdsverket, 2009). För att få tillräckligt med information för uppföljningen kan miljöövervakningen dock behöva kompletteras med fler mätstationer eller fler aspekter. I Boverkets vägledning för miljöbedömningar (Boverket, 2006) finns rekommendationer om att följa upp planernas miljöpåverkan i återkommande tidsperioder, exempelvis i samband med översiktsplanernas aktualitetsbedömning som sker en gång varje mandatperiod. Ett enskilt uppföljningsprogram per plan behöver ej upprättas utan flera planer kan följas upp samtidigt. Genomförs uppföljningen på flera planer per tillfälle kan även de kumulativa effekterna övervakas (Naturvårdsverket, 2009).

Det finns liten erfarenhet av uppföljning av planer och program, både i Sverige och i övriga EU-länder (Persson & Nilsson, 2006). Att det skett så lite uppföljningsarbete kan bero på att kraven på uppföljning införts relativt nyligen. En annan orsak är att uppföljningen av miljöbedömningar ofta innebär många svårigheter. Bland annat kan det vara svårt att identifiera den miljöpåverkan som enbart är orsakad av planen, och alltså inte av exempelvis omgivande verksamheter och planer (Naturvårdsverket, 2009). Svårigheter med att hitta tydliga samband mellan en aktivitet och dess miljökonsekvenser, otillräcklig data, brist på tid och resurser samt oklar ansvarsfördelning är andra faktorer som försvårat ett effektivt uppföljningsarbete (Persson & Nilsson, 2006). Planer och program är ofta geografiskt och tidsmässigt omfattande, vilket kan vara problematiskt vid uppföljningen (Persson & Nilsson, 2006). Många kommuner vill ha tydligare riktlinjer om hur uppföljningen kan genomföras (Boverket & MKB-centrum, 2003).

1.5.3 Detaljplanens innehåll och kontroll av planbestämmelser

I Sverige är det kommunerna som är ansvariga för den fysiska planeringen i och med det kommunala planmonopolet. Planeringen är reglerad i plan- och bygglagen (SFS 2010:900). Översiktsplaneringen innebär övergripande vägledning för kommunens fortsatta utveckling och mark- och vattenanvändning (Karlsson, 2011). Detaljplaner anger till exempel hur mark och vatten ska användas samt hur bebyggelsen ska se ut inom det planerade området (Falk, 2012). Detaljplaner är till skillnad från översiktsplaner bindande vilket innebär att kraven i planbestämmelserna måste uppfyllas för att bygglov ska beviljas. Planbestämmelserna kan även innehålla krav på exempelvis åtgärder för bullerdämpning eller att en markförorening måste avlägsnas för att bygglov ska ges (SFS 2010:900 4 kap.

14§). Det är bland annat innehållet i MKB:n som ligger till grund för vilka miljökrav planbestämmelserna ska innehålla.

Det är kommunens byggnadsnämnd som beslutar om bygglov ska beviljas. Byggnadsnämnden ansvarar även för tillsyn över att byggherren följer lagstiftningen och de föreskrifter som detaljplanen innehåller, exempelvis om bullernivå (Boverket, 2004). Vid bygglovsansökan kontrollerar först byggnadsnämnden att ritningarna och beskrivningarna över den sökta åtgärden stämmer överens med detaljplanens krav. För att sedan få börja bygga krävs ett startbesked från byggnadsnämnden (SFS 2010:900 10 kap. 23§). I många fall måste startbeskedet föregås av ett tekniskt samråd, där det bland annat går igenom hur arbetet är organiserat och planerat. Under det tekniska samrådet granskas även den så kallade kontrollplanen, vilket är ett dokument som beskriver hur bygget ska utföras så att kraven i plan- och bygglagen uppfylls. Det är byggherren som är ansvarig för att upprätta en kontrollplan och kontrollera att kraven i bygglovet och lagstiftningen följs. I många fall ska en kontrollansvarig bistå byggherren i detta arbete (SFS 2010:900 10 kap. 11§).

Under byggandets gång ska byggnadsnämnden utföra minst ett arbetsplatsbesök för att kontrollera att bygglovet och kontrollplanen följs. När en byggnation avslutats hålls ett slutsamråd där alla handlingar går igenom ytterligare en gång och beslut kan ges om att få börja använda byggnaden (SFS 2010:900 10 kap. 27§).

2. Metod

För att besvara frågeställningen gjordes en litteraturstudie, en fallstudie av några av kommunens miljökonsekvensbeskrivningar och intervjuer med anställda på Umeå kommun. I följande stycken ges en närmare beskrivning av de metoder som använts.

2.1 Litteraturstudie

Litteraturstudien syftade främst till att ge bakgrundsinformation om ämnesområdena miljöbedömning av planer och program, detaljplanering och bygglovstillsyn samt uppföljning av betydande miljöpåverkan. Litteratur som studerades var främst lagar och förordningar, exempelvis Miljöbalken (SFS 1998:808) och Plan- och bygglagen (SFS 2010:900). En stor del av litteraturen utgjordes av handböcker och andra skrifter från myndigheter, bland andra Boverket och Naturvårdsverket. Även kurslitteratur inom ämnesområdet MKB och vetenskapliga rapporter studerades. Information om Umeå kommuns målsättning angående miljöhänsyn inom den fysiska planeringen erhöles genom att studera material från en delutredning i uppdraget att samordna kommunens arbete med miljöfrågor.

2.2 Fallstudie

I fallstudien studerades fyra av Umeå kommuns miljökonsekvensbeskrivningar skrivna för detaljplaner. Urvalet av planer skedde av Per Hänström, Miljö- och hälsoskydd, då han har stor kunskap om Umeå kommuns MKB:er för planer. Urvalet skedde utifrån förutsättningarna att planerna skulle ha genomförts och att någon form av praktisk uppföljning skett.

Miljökonsekvensbeskrivningarna studerades i sin helhet, med fokus på hur den planerade uppföljningen av betydande miljöpåverkan beskrevs.

2.3 Intervjuer

Intervjuer genomfördes främst för att inhämta information om hur det praktiska uppföljningsarbetet ser ut i dagsläget. Metodvalet baserades bland annat på avsaknad av skriftliga beskrivningar om uppföljningen som skett samt att intervjuer möjliggör en djupare inblick i kommunens arbetssätt. Intervjuerna utfördes via telefon. Bland annat ställdes frågor om vilken uppföljning som skett av de detaljplaner som analyserats i fallstudien. I samband med intervjuerna erhöles även information om Umeå kommuns arbetssätt vid framtagande av MKB för detaljplaner.

Personer som intervjuades var Per Hänström, miljöinspektör vid Miljö- och hälsoskydd, Tomas Strömberg, chef för Detaljplanering samt Jonas Andersson, verksamhetschef Bygglov och inspektion. Samtliga är anställda vid Umeå kommun.

3. Resultat

I följande avsnitt presenteras resultatet från litteraturstudien och de analyserade miljökonsekvensbeskrivningarna. Även resultatet från intervjuerna presenteras i detta avsnitt. Det första stycket beskriver hur kommunens arbete med detaljplanering och miljöbedömning ser ut idag samt vilka mål som finns för framtiden, bland annat gällande uppföljning av betydande miljöpåverkan. Därefter beskrivs hur arbetet med uppföljning ser ut idag utifrån ett antal specifika detaljplaner där miljöbedömning gjorts, först genom att redogöra innehållet i miljökonsekvensbeskrivningarna och därefter genom att beskriva den uppföljning som gjorts i praktiken.

3.1 Detaljplanering och miljöbedömning inom Umeå kommun

Avdelningen Detaljplanering, som styrs politiskt av Byggnadsnämnden, är de som driver processen för att ta fram detaljplaner (Forsgren, 2011). Det är även Detaljplanering som fastställer behovsbedömningarna, medan underlaget till stor del tas fram av Miljö- och hälsoskydd. Själva miljöbedömningen utförs i de flesta fall av en konsult i samverkan med Miljö- och hälsoskydd och med översyn av Detaljplanering (Umeå kommun, 2011). Kommunen upprättar ca 5 planer varje år som kräver miljöbedömning¹.

Kommunen anser att de idag har bra rutiner för behovsbedömningen av detaljplaner, men vill utveckla samspelet mellan miljöbedömning och planarbetet då reglerade rutiner för detta saknas (Umeå kommun, 2011).

3.1.1 Mål för uppföljning av betydande miljöpåverkan

Umeå kommun har i interna skrivningar sammanfattat åtgärder för att på ett bättre sätt integrera miljöfrågor i den fysiska planeringen för att uppnå ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet. För att uppnå detta föreslås att kommunen ska integrera miljöfrågorna redan tidigt i planprocessen och använda MKB som ett verktyg för att nå de lagstadgade- och politiska målen (Umeå kommun, 2011).

Kommunen har en målsättning om att få ett närmare samarbete mellan olika avdelningar i planprocessen, bland annat för att på ett bättre sätt kunna väga samman olika intressen så som miljö och sociala aspekter¹. Inom detaljplanering vill kommunen utveckla samspelet mellan planarbete och miljöbedömning och upprätta reglerade rutiner för detta, vilket i dagsläget saknas. Ett bättre samspel ska bland annat uppnås genom att involvera Miljö- och hälsoskydd och MKB-konsulter i planarbetet. Om arbetet med miljökonsekvensbeskrivning kommer in för sent i planarbetet finns en risk att MKB blir ett verkningslöst verktyg då planförslaget redan är utarbetat. Umeå kommun anser därför att det är viktigt att få in miljöhänsynen tidigt i planarbetet och ha ett nära samarbete med konsulten som skriver MKB:n (Umeå kommun, 2011). Samverkan mellan Detaljplanering och Miljö- och hälsoskydd är viktigt för att få med miljöaspekter i planbestämmelserna så att det finns krav på miljöhänsyn vid genomförandet av planen (Umeå kommun, 2011).

¹ Per Hänström, Miljö- och hälsoskydd, Umeå kommun, telefonsamtal 2012-04-19

Angående uppföljning har kommunen som mål att under år 2012 ta fram ett systematiskt system för att följa upp betydande miljöpåverkan vid detaljplanering och översiktsplanering (Umeå kommun, 2011). Det är Miljö- och hälsoskydd som tillsammans med Utvecklingsavdelningen och Detaljplanering driver projektet för att ta fram ett uppföljningssystem. Om möjligt vill kommunen att framtagandet ska ske i samråd med Boverket, MKB-centrum och Sveriges kommuner och landsting (SKL).

3.2 Resultat från Umeå kommuns MKB:er

Nedan presenteras de analyserade miljökonsekvensbeskrivningarna tillhörande detaljplaner för Umeå kommun. Varje MKB presenteras genom en kort beskrivning av planförslaget samt de miljökonsekvenser som förväntas enligt miljöbedömningen. De olika beskrivningarna avslutas med en redogörelse över hur uppföljningen behandlats i miljökonsekvensbeskrivningarna.

3.2.1 MKB för detaljplan Öbacka strand

Miljöbedömningen gäller en detaljplan för bostadsområdet Öbacka strand (WSP, 2006). MKB:n upprättades i januari 2006 och planförslaget är nu genomfört. Planförslaget innebar byggande av bostäder inom området Öbacka strand beläget mellan Ume älv och järnvägen Botniabanan, vilken är utpekad som riksintresse. I anslutning till det planerade området ligger resecentret Umeå Östra och Norrlands universitetssjukhus. Innan genomförandet av planförslaget utgjordes marken främst av grönområde samt viss bebyggelse av kulturhistoriskt värde. I miljökonsekvensbeskrivningen bedömdes att planförslaget skulle leda till stora konsekvenser på stadsbilden, samt påverka natur- och kulturmiljö negativt. Planförslaget bedömdes även leda till minskade möjligheter till rekreation inom området. Med anledning av bostadsområdets lokalisering bedömdes den största miljöpåverkan bli buller från järnvägen och helikoptrar till och från sjukhuset.

Under avsnittet *Uppföljning* anges att uppföljning ska ske av beställaren successivt under entreprenadtiden. I bygg-anmälan ska byggherren redovisa vilka bullerdämpande åtgärder som ska vidtas. I kontrollplanen ska uppföljning regleras för att kontrollera att gränsvärden för buller inte överskrids.

3.2.2 MKB för detaljplan Stadsliden 6:6

Planförslaget, som idag är genomfört, gällde byggandet av en friidrottsanläggning i närhet av idrottsanläggningen IKSU och universitetsområdet (Tyréns, 2008). Området var innan planens genomförande obebyggt och utgjordes av skogsmark. Förutom nollalternativ gjordes i MKB:n en bedömning av två alternativa lokaliseringar av friidrottsanläggningen. Enligt miljökonsekvensbeskrivningen bedömdes planen ge liten påverkan på bland annat aspekterna naturmiljö, landskapsbild, rekreation, luftföroreningar och barriäreffekter.

Under rubriken *Uppföljning och genomförande* citeras kraven på kontroll ur miljöbalkens sjätte kapitel 18:e paragrafen. Under uppföljningsavsnittet ges även förslag på vilka rubriker ett eventuellt program för uppföljning kan innehålla om detaljplanen vinner laga kraft. De föreslagna rubrikerna handlar om uppföljning av planens påverkan på rekreation och grönstruktur samt belysning.

3.2.3 MKB för detaljplan Sandåkern

Miljökonsekvensbeskrivningen (WSP, 2007) tillhör detaljplanen för bostadsområdet Sandåkern som idag är i byggskedet. Tidigare utgjordes marken främst av grönytor och idrottsplaner. En del av marken bestod av skogsmark och genom området rinner vattendraget Tvärån. Byggandet av höga hus inom bostadsområdet bedömdes i MKB:n leda till en stor förändring av stadsbilden. I MKB:n beskrivs även negativ påverkan på naturmiljön, rekreativsmöjligheter samt buller som troliga effekter av detaljplanen.

Miljökonsekvensbeskrivningen har en rubrik som heter *Uppföljning och kontroll*. Under denna rubrik anges att beställaren ska arbeta med uppföljning successivt under entreprenadtiden.

3.2.4 MKB för detaljplan för kvarteret Hunden, Öst på stan

Detaljplanen syftar till att möjliggöra byggnation av gårdshus, bostadshus och förråd inom kvarteret som idag bland annat inrymmer en bensinstation. Efter synpunkter från bland andra Länsstyrelsen beslöt kommunen att göra en miljöbedömning av planen och aspekterna buller, luftföroreningar samt hälsa och säkerhet studerades. Enligt MKB:n (WSP, 2007) skulle planen innebära viss risk för människors hälsa och säkerhet om det skedde en olycka i samband med bensinstationen. Gällande luftföroreningar bedömdes planförslaget endast medföra ett försumbart tillskott. Planen bedömdes även medföra negativ påverkan angående buller.

Uppföljningen behandlas genom att det under rubriken *Uppföljning och kontroll* anges att beställaren ska arbeta med uppföljning successivt under entreprenadtiden.

3.3 Praktisk uppföljning av betydande miljöpåverkan inom Umeå kommun

I princip har det inte skett något uppföljningsarbete av planers miljöpåverkan i Umeå kommun. Enligt Tomas Strömberg², chef för Detaljplan, har endast två av kommunens planer följts upp med avseende på miljöpåverkan, Öbacka strand och kvarteret Hunden. Uppföljningen genomfördes ca 1-2 år efter det att planen genomförts och det som kontrollerades var bullernivåerna². Ansvariga för denna uppföljning var kommunstyrelsens utvecklingsavdelning för planering och strategisk utveckling. Gällande de andra detaljplaner som studerats i denna rapport har ingen uppföljning av miljöpåverkan skett. Bostadsområdet Sandåkern är fortfarande i byggskedet och Strömberg² menar att kommunen bör vänta med att följa upp dess miljöpåverkan tills det att planen är helt genomförd och trafiken inom området hunnit komma igång.

Tomas Strömberg² anser att uppföljning av planers miljöpåverkan har två syften, att kontrollera den miljöpåverkan som förutsetts i MKB:n och att återföra kunskap för att förbättra processen med att integrera miljöhänsyn i planering. Strömberg² menar dock att det är svårt att följa upp varje enskild plan, bland annat då det kräver mätstationer inom varje detaljplanerat område. Det kan istället vara lättare att årligen göra en övergripande uppföljning av flera detaljplaner med ett specifikt fokusområde per uppföljningstillfälle, exempelvis luftföroreningar². En annan svårighet är avgöra när uppföljningen ska genomföras. Vissa miljökon-

² Tomas Strömberg, chef för Detaljplan, Umeå kommun, telefonintervju 2012-04-24

sekvenser uppkommer direkt efter att en plan implementerats medan andra uppkommer mycket senare. Exempelvis kan bullernivåerna stiga så fort en plan genomförts och trafiken kommit igång, medan en plans påverkan på dagvattnet inte kan upptäckas förrän efter flera år.

Angående tillsyn av bygglov menar Strömberg² att det i dagsläget är otillräckligt att enbart ha denna typ av kontroll av planers miljöpåverkan, då det inte alltid finns med miljöaspekter i planbestämmelserna. I så fall innebär det att ett bygglov kan beviljas trots att det medför miljökonsekvenser av betydande omfattning. Resultat från ett mindre projekt utfört av Miljö- och hälsoskydd år 2007 visade också att Bygglov ibland inte tagit hänsyn till skrivningar om miljöhänsyn i planbestämmelserna (Umeå kommun, 2011).

Jonas Andersson³, verksamhetschef för Bygglov och inspektion, förklarar att uppföljningen som sker i samband med bygglovsprocessen alltid utgår ifrån detaljplansbestämmelserna. Vid uppföljningen fungerar planbestämmelserna som en form av checklista där det kontrolleras om de olika kraven uppfylls. Andersson³ berättar vidare att det är liten chans att upptäcka miljöpåverkan som inte förutsetts i planen eller MKB:n under bygglovsinspektionen.

² Tomas Strömberg, chef för Detaljplan, Umeå kommun, telefonintervju 2012-04-24

³ Jonas Andersson, verksamhetschef för Bygglov och inspektion, Umeå kommun, telefonsamtal 2012-05-15

4. Diskussion

I arbetets inledning benämns uppföljningen i ett citat av Wallentinus (Wallentinus, 2007) som ”MKB:s sorgebarn”. Efter att ha försökt kartlägga situationen i Umeå kommun kan det konstateras att uppföljningen av betydande miljöpåverkan av planer och program varit ett åsidosatt och oprioriterat område inom kommunen.

Uppslaget till detta arbete initierades av Umeå kommun, vilket visar på en vilja att lägga mer fokus på miljöbedömningens ”sorgebarn”. Att kommunen har intresse av att ta tag i uppföljningen framgår även i deras interna skrivningar om hur miljöhänsyn ska tas i planeringen. I dessa skrivningar belyser kommunen uppföljningen som ett viktigt, men idag eftersatt arbete. Att det från kommunens sida finns en vilja att förbättra uppföljningsarbetet, både för att uppfylla miljömål och de lagstiftade kraven, kan ses som mycket positivt. En förbättrad uppföljning av planers miljöpåverkan är inte bara positivt för kommunens egna miljöarbete utan kan även fungera som vägledning för andra kommuner som inte kommit lika långt med uppföljningsarbetet.

I detta kandidatarbete analyserades fyra miljökonsekvensbeskrivningar tillhörande kommunens detaljplaner. Att dra slutsatser utifrån endast ett fåtal dokument kan ge en felaktig bild av helhetsbilden, men jag menar ändå att resultatet från de analyserade miljökonsekvensbeskrivningarna ger en viss bild av situationen.

I alla miljökonsekvensbeskrivningar som analyserades behandlades uppföljning av planens miljöpåverkan, vilket innebär att alla fyra MKB:er uppfyllde miljöbalkens innehållskrav för MKB gällande uppföljningsdelen. Uppföljningen behandlades i de analyserade dokumenten med viss variation, dock genomgående svagt. I de flesta MKB:er behandlades uppföljningen endast med ett fåtal meningar. Två av dokumenten, Sandåkern och kvarteret Hunden, innehöll endast formuleringen om att uppföljning ska ske ”successivt av beställaren under entreprenadtiden”. MKB:n för Öbacka Strand innehöll denna formulering samt tillägg om att byggherren ska vidta bullerdämpande åtgärder. Den fjärde MKB:n tillhörande Stadsliden 6:6 innehöll något mer utförlig information om vilka aspekter som bör följas upp. I denna MKB nämndes dock inte vem som skulle utföra uppföljningen.

Fastän alla studerade MKB:er innehöll beskrivningar av den planerade uppföljningen anser jag att miljökonsekvensbeskrivningarna inte innehöll tillräckligt tydliga riktlinjer för att kunna underlätta det praktiska uppföljningsarbetet och bör utvecklas. Trots att det kan vara svårt att redan i MKB:n planera för uppföljningen då planen ej är antagen, kan det vara till stor hjälp att vid uppföljningsarbetet kunna få vägledning från MKB:n om hur uppföljningen ska utformas. Jag anser att det är viktigast att MKB:n behandlar uppföljningens ansvarsfördelning samt anger de aspekter som sannolikt är viktigast att följa upp. Att däremot ange vilka metoder som ska användas och mer exakt beskriva hur uppföljningen ska göras kan vara problematiskt att göra redan i detta skede, och är därför mer lämpligt att formulera senare då planen är antagen.

Lagkravet om att skaffa sig kunskap om den miljöpåverkan som planen medfört uppfylls inte inom Umeå kommuns detaljplanering. Av alla de planer som genomförts sedan kraven på uppföljning infördes har endast två av detaljplanerna

följts upp. Under denna uppföljning kontrollerades endast en miljöaspekt, nämligen buller. Den uppföljning som skett genomfördes inte enligt myndigheternas rekommendationer om att använda de befintliga systemen för uppföljning av planer utan genomfördes som ett särskilt projekt att följa upp bullernivåerna från de två planerna. I intervjun menade Tomas Strömberg att den uppföljningsform som kommunen använt är bättre än att endast förlita sig till den uppföljning som sker i samband med bygglovsprocessen. Anledningen till denna ståndpunkt var enligt Strömberg att det inte alltid finns krav på miljöhänsyn i planbestämmelserna. Att följa upp flera planer samtidigt och endast fokusera på en eller ett par miljöaspekter tror jag kan vara ett bra sätt att upptäcka kumulativa effekter och åtgärda specifika miljöproblem, exempelvis partikelhalt i luft. Att nöja sig med detta uppföljningssystem för att kartlägga all betydande miljöpåverkan från alla planer kan dock vara otillräckligt med tanke på hur systemet fungerat fram till dagsläget då endast en mycket liten del av miljöpåverkan från kommunens planer följts upp.

För att Umeå kommun ska lyckas följa upp alla planers miljöpåverkan krävs enligt min mening att de utarbetar ett stabilt och effektivt uppföljningssystem, men som kan anpassas efter varje enskild plan. Uppföljningen måste täcka all betydande miljöpåverkan och omfatta alla planer som miljöbedömts. En tydlig ansvarsfördelning är också av stor vikt för att uppnå ett tillfredsställande uppföljningsarbete.

Naturvårdsverket rekommenderar att kommunerna ska använda befintliga uppföljnings- och övervakningssystem för uppföljning av planer och program. För att exempelvis använda sig av tillsynen under bygglovsprocessen för att kartlägga planens miljökonsekvenser krävs att det finns skrivningar om miljöhänsyn i planbestämmelserna, då det är dessa som kommunens tillsyn omfattar. Att föra in föreskrifter om miljöhänsyn i detaljplanen menar jag kräver att större hänsyn tas till innehållet i MKB:n vid utformandet av planens innehåll. Umeå kommun framhåller att ett ökat samarbete mellan de inblandade aktörerna kan öka integrationen mellan miljöbedömningen och planarbetet. Jag anser att ett närmare samarbete mellan de olika aktörerna, exempelvis kommunens avdelningar för detaljplanering och miljö- och hälsoskydd, MKB-konsulter samt exploitörer möjliggör en ökad förståelse för varandras arbeten och intressen, och kan därmed vara ett sätt att ge miljöfrågorna större tyngd vid beslutsprocessen.

Trots en ökning av miljörelaterade föreskrifter i planbestämmelserna kan det vara svårt att vid en bygglovsinspektion upptäcka sådan miljöpåverkan som inte förutsetts i MKB:n. En stor del av den miljöpåverkan som en plan medför uppkommer inte direkt efter att planen genomförts utan kan upptäckas först flera år efteråt. Denna typ av miljöpåverkan samt kumulativa effekter kan även de vara svåra eller omöjliga att upptäcka under bygglovsprocessen. För att kunna kartlägga hela den betydande miljöpåverkan från en plan kan det därför behövas ytterligare system för uppföljningen. Enligt min mening kan ett bra komplement vara ett system liknande det som använts av kommunen tidigare vid uppföljning av planers miljöpåverkan, nämligen att följa upp flera planer samtidigt med fokus på en eller ett fåtal miljöaspekter.

Litteraturförteckning

- Boverket & MKB-centrum (2003). [Elektronisk] *MKB för detaljplan - användning och kvalitet*. Tillgänglig: http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2003/MKB_for_detaljplan.pdf [2012-03-28]
- Boverket (2004). [Elektronisk] *Boken om lov, tillsyn och kontroll*. Tillgänglig: http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2004/boken_om_lov_tillsyn_och_kontroll.pdf [2012-04-25]
- Boverket (2006). [Elektronisk] *Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen – en vägledning*. Tillgänglig: http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2006/miljobedomningar_for_planer_enligt_plan-och_bygglagen.pdf [2012-04-05]
- Falk, K. (2012) [Elektronisk] *Boverket: Vad är en detaljplan*. Tillgänglig: <http://www.boverket.se/Planera/Kommunalplanering/Detaljplanering/> [2012-04-25]
- Forsgren, N. (2001) [Elektronisk] *Umeå kommun: Kommun och politik: Detaljplanering*. Tillgänglig: <http://www.umea.se/umeakommun/kommunochpolitik/kommunensorganisation/verksamheterochnamnder/byggnadsnamnd/byggnadsnamndensverksamhet/detaljplanering.4.bbd1b101a585d704800076251.html> [2012-04-25]
- Hedlund, A. & Kjellander, C. (2007) *MKB- introduktion till miljökonsekvensbeskrivning*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Karlsson, P. (2011) [Elektronisk] *Boverket: Översiktsplanering en kommunal angelägenhet*. Tillgänglig: <http://www.boverket.se/Planera/Kommunalplanering/Oversiktsplanering/> [2012-04-25]
- Naturvårdsverket (2009). [Elektronisk] *Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program*. Tillgänglig: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-0159-9.pdf> [2012-04-11]
- PBL kunskapsbanken (2011). [Elektronisk] *Boverket: PBL kunskapsbanken: Kontrollansvariga och deras uppgifter*. Tillgänglig: <http://www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/Lov--byggande/Byggprocessen/Kontrollansvariga-och-deras-uppgifter/#> [2012-04-27]
- PBL kunskapsbanken (2011). [Elektronisk] *Boverket: PBL kunskapsbanken: Startbesked*. Tillgänglig: <http://www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/Lov--byggande/Byggprocessen/Startbesked/#> [2012-04-27]
- Persson, Å. & Nilsson, M. (2006). [Elektronisk] Kapitel 10, *Towards a framework for ex post SEA: Theoretical issues and lessons from policy evaluation*, i Emmelin Lars (red.); *Effective Assessment Tools- critical reflections on concepts and practice*, Blekinge: Blekinge tekniska högskola, Forskningsrapport Nr. 2006:03, Tillgänglig: [http://www.bth.se/tks/mist.nsf/\(WebFiles\)/7E8527DC14A688C1C125717200338E52/\\$FILE/Effective%20Environmental%20Assessment%20Tools%20-](http://www.bth.se/tks/mist.nsf/(WebFiles)/7E8527DC14A688C1C125717200338E52/$FILE/Effective%20Environmental%20Assessment%20Tools%20-)

%20critical%20reflections%20on%20concepts%20and%20practice,%20MiSt
%20BTH.pdf [2012-04-11]

SFS 1998:808, *Miljöbalken*

SFS 2010:900, *Plan- och bygglagen*

Sveriges kommuner och landsting (2010). [Elektronisk] *Tänk miljö i tid! - Praktisk miljöbedömning av planer enligt PBL*. Tillgänglig:
http://www.skl.se/vi_arbetar_med/tillvaxt_och_samhallsbyggnad/plan/plan_och_bygglagen_1/miljobedomning/skrift_om_praktisk_miljobedomning
[2012-04-12]

Tyréns (2008) *Miljökonsekvensbeskrivning- Detaljplan för del av Stadsliden 6:6*, Umeå: Umeå kommun.

Umeå kommun (2011). *Uppdrag att samordna kommunens arbete med miljöfrågor där flera delar av kommunen har ansvar eller intressen*. Material från delutredning.

Wallentinus, H.-G. (2007) *MKB- Perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning*. Polen: Studentlitteratur.

Wiklund, H. & Hillgren, J. (2008) [Elektronisk] *Strategisk miljöbedömning för hållbar regional tillväxt- om behovet av förbättrad uppföljning och utvärdering*. Tillgänglig: [http://www.seamist.se/fou/Forskinfor/nsf/fdead3e5ec4b0e57c1256690002b940e/f9ecc1894307202ac125744e0043bb80/\\$FILE/Rapp2.pdf](http://www.seamist.se/fou/Forskinfor/nsf/fdead3e5ec4b0e57c1256690002b940e/f9ecc1894307202ac125744e0043bb80/$FILE/Rapp2.pdf) [2012-03-30]

WSP (2006) *Miljökonsekvensbeskrivning för detaljplan- Öbacka strand*. Umeå kommun.

WSP (2007) *Miljökonsekvensbeskrivning- Detaljplan för kvarteret Hunden inom Öst på stan*. Umeå kommun.

WSP (2007) *Miljökonsekvensbeskrivning- Detaljplan för Sandåkern*. Umeå kommun.