

Örjan Magnusson  
Tel: 010-698 10 52  
orjan.magnusson@naturvardsverket.se

BESLUT  
2018-09-18

Ärendenr:  
NV-04454-15

Länsstyrelsen i Östergötlands län  
581 86 Linköping

## **Bidrag till åtgärder inför bostadsbyggande på det förorenade området Gasverket i Norrköpings kommun**

### **Beslut**

Naturvårdsverket ger bidrag med **105 100 000 kronor** till Länsstyrelsen i Östergötlands län för åtgärder till området Gasverket i Norrköpings kommun (se tabell 1).

### **Villkor**

1. Efterbehandlingen ska genomföras enligt den vid varje tidpunkt gällande kvalitetsmanual för efterbehandling av förorenade områden utgiven av Naturvårdsverket och enligt länsstyrelsens ansökan till Naturvårdsverket, samt inom den kostnad som länsstyrelsen angett i ansökan.
2. För ”Åtgärder” som avses i tabell 1 nedan, får bidraget användas till både åtgärdsförberedande arbete (projektering inklusive entreprenadförberedande undersökningar och upprättande av ansökningshandlingar) och för genomförande av efterbehandlingsåtgärder (entreprenader inklusive bygg- och miljökontroll). Bidraget får också användas för projektstöd samt för den uppföljning som krävs för att bedöma att åtgärderna fungerar som avsett eller ger förväntad effekt.
3. Nödvändiga tillstånd och anmälningar ska ha gjorts innan huvudmannen påbörjar åtgärden.

4. Bidraget får inte användas till länsstyrelsens egna kostnader för styrning och administration av bidraget.
5. Bidraget får bara användas för åtgärder där det inte skäligen kan utkrävas ansvar enligt miljöbalken eller annan författning. Bidraget får bara användas för de åtgärder som är direkt kopplade till föroreningarna på området. Naturvårdsverket kräver tillbaka medel om det kommer fram att någon annan är delvis eller helt ansvarig enligt miljöbalken eller annan författning eller om medel använts till kostnader som uppstått i andra entreprenadarbeten än de som sker för att avhjälpa föroreningsskadan.
6. Det förorenade områdets status ska vara uppdaterad i EBH-stödet senast den sista februari.
7. Länsstyrelsen ska lämna en uppdaterad ekonomisk kalkyl för efterbehandlingen till Naturvårdsverket var tredje månad (den s.k. kvartalsrapporten).
8. Länsstyrelsen ska omedelbart meddela och kommentera betydande förändringar i projektet, till exempel ändringar i tidsplanen, uppfyllelse av mål eller kostnadsförändringar samt uppgifter som visar att lönsamhetsbedömningen eller fastighetsvärderingen varit alltför bristfällig. Naturvårdsverket kan då göra en omprövning av bidragsbeslutet och kan komma att fatta beslut om att minska bidraget, helt upphöra med bidrag eller återkräva delar av det beviljade beloppet. Vid en omprövning gör vi även bedömningen utifrån en nationell prioritering och hur länsstyrelsen uppfyller bidragsvillkoren.
9. Länsstyrelsen ska lämna en slutredovisning av efterbehandlingsprojektet enligt senaste utgåvan av Naturvårdsverkets kvalitetsmanual för efterbehandling av förorenade områden samt med uppgifter om antal bostäder som kommer att uppföras på området som omfattas av bidragsbeslutet. Om fastighetsvärdet eller lönsamheten ökat under projektets gång ska detta redovisas i samband med slutredovisningen av efterbehandlingsåtgärden.
10. Uppgifter om utförda efterbehandlingsinsatser, uppfyllda åtgärds mål och eventuella resthalter och lägen ska bevaras för framtiden. Länsstyrelsen ska föra in uppgifterna i lämplig omfattning i databasen om förorenade områden (EBH-stödet).
11. Verksamheten ska vara föremål för samma kontroll och löpande revision som Länsstyrelsens övriga verksamhet. Naturvårdsverket kan ställa krav på en extern revisor eller initiera egna revisioner.

## Bakgrund

Länsstyrelsen i Östergötlands län har 2018-05-09 inkommit med en ansökan om bidrag inför bostadsbyggande vid Gasverket i Norrköping. En uppdaterad ansökan har efter justeringar och kompletteringar inkommit 2018-06-28. Ansökan, som avser sanering inför bostadsbyggande från anslag 1:4 anslagspost 5, omfattar totalt 105 100 000 kronor och den huvudsakliga kostnaden för förberedelser och efterbehandling infaller under åren 2018-2020. Resterade två år avser uppföljning (se tabell 1 nedan). Länsstyrelsen ansöker om bidrag för sanering till nivån känslig markanvändning (KM) enligt Naturvårdsverkets generella riktvärden för förorenade områden.

**Tabell 1:** Beslutade medel för objektet Gasverket (NV-04454-15).

Objektnamn	Ärendenr	Ändamål	Bidrag*			
			Nytt bidrag (mnkr)**	Omfördelat bidrag (mnkr)	Totalt (mnkr)	År
Gasverket	NV-04454-15	Förberedelser, åtgärder	10,6		10,6	2018
Gasverket	NV-04454-15	Åtgärder	74,0		74,0	2019
Gasverket	NV-04454-15	Åtgärder	20,245		20,245	2020
Gasverket	NV-04454-15	Uppföljning	0,1275		0,1275	2021
Gasverket	NV-04454-15	Uppföljning	0,1275		0,1275	2022
<b>Totalt belopp</b>			<b>105,1</b>		<b>105,1</b>	

\* Andel av kostnaden till den del ansvar inte kan utkrävas alternativt finansieras på annat sätt.

\*\* Bidrag som belastar anslaget 2018-2022

Marken inom det aktuella området är förorenad av ett tidigare gasverk (nedlagt 1988) och varvsverksamhet sedan 1700-talet. Föroreningarna finns både i mark och grundvatten och utgörs av PAH:er, aromater, metaller, cyanid med flera föroreningar i yttlig jord, men också ned till 8 meters djup där djupa fyllningar finns. Fläckvis är halterna av arsenik och cyanid mycket höga. För att kunna omvandla området från industrimark till bostadsområde behöver marken saneras. Det saneringsområde som är aktuellt i länsstyrelsens ansökan och detta beslut är Skeppsdockan 1 och en del av Saltängen 1:1. Norrköpings kommun äger dessa fastigheter. Område för befintlig hetvattencentral på Skeppsdockan 3 och transformatorstation på intilliggande Skeppsdockan 4 är *inte* aktuella i föreliggande sanering, även om de funnits med i planeringen och tidigare undersökningskedan.

På den aktuella platsen har tidigare utförts åtgärdsförberedande undersökningar på det känt förorenade och högt prioriterade gasverksområdet, som har riskklass 1 och är nummer 3 på länets prioriteringslista. Naturvårdsverket beslutade om bidrag till detta 2015-10-19. Undersökningarna var relativt omfattande och finansierades delvis av kommunen.

Sedan 2018-06-18 finns en av kommunfullmäktige antagen detaljplan för bostadsbebyggelse, där nu aktuella fastigheter ingår. Planbeskrivningen är daterad 2018-01-29. Gasverksområdet ingår i detta planområde, kallat *Inre hamnen, etapp 1*. Totalt ger det sanerade markområdet 30 000 m<sup>2</sup> ljus BTA och hela detaljplaneområdet ger 126 000 m<sup>2</sup> ljus BTA. För gasverksområdet innebär det enligt ansökan 250 bostäder.

En ansvarsutredning daterad 2018-03-19 visar att det finns ett efterbehandlingsansvar om 15 % för ansvarig verksamhetsutövare och som avser den totala efterbehandlingskostnaden för oförändrad markanvändning. Oförändrad markanvändning innebär industrimark, det vill säga nivån mindre känslig markanvändning (MKM) enligt Naturvårdsverkets generella riktvärden för förorenad mark. Något efterbehandlingsansvar för resterade saneringsåtgärd ned till nivån känslig markanvändning som avser bostadsändamål bedöms inte finnas. Naturvårdsverket har granskat ansvarsutredningen i juni 2018 och delar de bedömningar som länsstyrelsen där gjort. Huvudman för arbetet är Norrköpings kommun.

En fastighetsvärdering har utförts av en värderingskonsult och bifogats bidragsansökan. Fastighetsvärderingen baseras på nuvarande markanvändning som industrimark (motsvarande MKM) och visar då på ett värde på mellan 4,2 och 5,2 miljoner kr. Efter samråd mellan länsstyrelsen och Naturvårdsverket klargjordes att ansökan och värdering utifrån MKM endast bör göras i undantagsfall (t ex om skillnaden i värde mellan KM och MKM är liten) varför en ändring i ansökan då gjordes. Fastighetsvärdet för efterbehandlad mark för bostadsändamål (motsvarande KM) är då i stället det totala värdet av markförsäljningen av de byggklara byggrätterna. Detta värde redovisas i ansökans *lönsamhetskalkyl* till 105 miljoner kr. Den totala kostnaden för att åstadkomma dessa byggklara byggrätter är 233 miljoner kr. Till detta kommer saneringskostnaden på 122,6 miljoner kr. Kostnaderna är således högre än vad markförsäljningen ger i intäkt. Lönsamhetskalkylen har granskats av auktoriserad värderare.

Kostnaden, exklusive själva efterbehandlingen, för att färdigställa det aktuella markområdet anges i ansökans lönsamhetskalkyl till totalt 233 miljoner kr. Av dessa moment och kostnader, vilka specificerats i ansökan, anser Naturvårdsverket att kostnader för detaljplaneläggning (10 miljoner kr), utbyggnad av kanaler med tillhörande broar (40 miljoner kr) och övrigt/oförutsett (6 miljoner kr) *inte* kan ingå som så givna förutsättningar för att bebygga de förorenade markområdena att de ska avräknas från kostnaden att färdigställa markområdet, från 233 miljoner kr till 177 miljoner kr.

I ansökan anges att Norrköpings kommun har underskott på bostäder både i kommunen och i centralorten Norrköping. Underskottet bedöms kvarstå på tre års sikt. (Detta enligt rapporten *Regional bostadsmarknadsanalys för Östergötland 2017*). Länsstyrelsen delar i ansökan kommunens bedömning att nybyggnation är prioriterat för att klara bostadsbehovet i Norrköping.

Huvudstudien färdigställdes 2017-11-21 efter att ha reviderats med avseende på åtgärder inför bostadsbyggande. Marken i det f d gasverksområdet behöver saneras på likartat sätt oavsett omvandlingen för bostadsbyggande, men de moment i huvudstudien som avsåg biologisk behandling av föroreningarna har utgått efter genomförda pilotförsök.

Enligt förordat åtgärdsalternativ ska 77 000 m<sup>3</sup> förorenade massor schaktas bort. Utöver schakten planeras termisk behandling i djupare marklager. Den totala kostnaden har uppskattats till 122,6 miljoner kr för sanering ned till nivån motsvarande känslig markanvändning. Genom föreslagen åtgärd elimineras de akuta hälsoriskerna samtidigt som spridningen till intilliggande Motala ström minskar. I samband med schaktarbetena behöver geotekniska åtgärder vidtas för att förhindra erosion och skred, bland annat genom förstärkning av kajkonstruktioner. Efter saneringen kommer markområdet även höjas, i klimatanpassningssyfte, men detta ingår inte i riskvärderingen eller budgeten för denna efterbehandlingsåtgärd.

Projektrisken har redovisats i Norrköpings kommuns ansökan. Sammanfattningsvis kan sägas att riskerna ligger i att projektet är stort och innefattar många moment, såsom stabiliseringsåtgärder, länsvattenhantering mm. I stora projekt finns som alltid också risken att mängden schaktmassor underskattats eller att tidsplanen felbedömts. Utförandet är dock fördelat över flera år, vilket ger en viss möjlighet att parera för förändringar. Projektrisken får därför ses som rimliga med tanke på projektets storlek. Huvudmannen har i ansökan redovisat en förteckning över åtgärder för att minska projektrisken i respektive moment.

Efterföljande miljökontroll utförs efter genomförandeskedet, d v s åren 2021-2022.

Länsstyrelsens samlade bedömning är att Norrköpings kommuns ansökan är väl genomarbetad och att de uppfyller grundförutsättningarna för att Gasverket ska kunna beviljas bidragsmedel för att efterbehandla markområdet inför kommande bostadsbebyggelse.

### **Skäl för beslut**

Naturvårdsverkets beslut om medel gäller för hela åtgärden. Naturvårdsverket beslutar enligt förordningen (2004:100) om avhjälpan av föroreningsskador och statligt stöd för sådant avhjälpan. Länsstyrelsen i Östergötlands län har upprättat en ansvarsutredning för objektet Gasverket, där det finns ett ansvar enligt miljöbalken om 15 % av den totala efterbehandlingskostnaden i förhållande till nuvarande markanvändning (MKM). För att möjliggöra bostadsbyggande (motsvarande KM) beräknas den tillkommande saneringskostnaden till 3,1 miljoner kr och för denna del finns inget delansvar. Naturvårdsverket delar länsstyrelsens bedömningar avseende ansvaret.

Eftersom markförsäljningen av markområdet som ska bebyggas renderar i en försäljningsinkomst på 105 miljoner kr, ska denna normalt avräknas från bidraget, men i detta fall när utgifterna för färdigställande av markområdet i

byggbart skick överstiger försäljningsvärdet så görs ingen avräkning. Det sökta bidraget för efterbehandlingen på 105,1 miljoner kr erhålls därför i sin helhet. Naturvårdsverket delar således länsstyrelsens uppfattning att de betydande kostnaderna för stabiliseringsåtgärder och kajkonstruktion är nödvändiga för att kunna bebygga området med bostäder (och därigenom åstadkomma ett försäljningsvärde) och att dessa kostnader därför ska avräknas från värdeökningen, och således inte dras från bidragssumman.

Naturvårdsverket ser det som synnerligen angeläget att projektet slutförs och följs upp. Beslutade belopp täcks av vårt bemyndigande enligt Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Naturvårdsverket 2017-12-21. Projektkostnaderna belastar anslag 1:4 Sanering och återställning av förorenade områden, anslagspost 5 (Bostadsbyggande).

Naturvårdsverket anser att länsstyrelsen i sin slutliga ansökan presenterat de uppgifter som krävs för vårt beslut om bidrag till efterbehandling inför bostadsbyggande. Gasverksområdet, som är en betydande del av det aktuella markområdet, har riskklass 1, det vill säga att det utgör mycket stor risk och är nummer 3 på länets prioriteringslista. Naturvårdsverket anser därför att det är väl motiverat att fördela bidrag till objektet för att kunna avhjälpa förorenings-skadorna på det tidigare gasverksområdet och samtidigt möjliggöra bostadsbyggande.

### **Utbetalning av medel**

Bidraget betalas ut av Naturvårdsverket till länsstyrelsens bankgirokonto (SCR-konto). Vilket bankgirokonto som används har överenskommit centralt.

I och med att bidraget används accepteras också villkoren för bidraget.

Länsstyrelsens beslut om eventuell vidarefördelning av bidragsmedel enligt 10 a § i förordning (2004:100) om avhjälpande av föroreningskador och statligt stöd för sådant avhjälpande ska innehålla villkoren ovan i tillämpliga delar samt i övrigt de villkor som Länsstyrelsen anser behövs.

### **Återbetalning**

Med hänvisning till 11 § förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningskador och statligt stöd för sådant avhjälpande, får Naturvårdsverket besluta att kräva tillbaka bidrag från länsstyrelsen, om bidragsbeslutet har grundats på oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller om villkor för bidraget inte har följts och avvikelserna inte är av mindre betydelse.

Om en fastighetsägare, efter det att bidrag har betalats ut enligt denna förordning, är skyldig att betala ersättning med stöd av 10 kap. 9 § miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser på grund av värdeökning som uppstått till följd av bidragsfinansierat avhjälpande, ska länsstyrelsen betala tillbaka bidraget med motsvarande belopp. Förordning (2009:1526).

## Överklagande

Enligt 12 § i förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statligt stöd för sådant avhjälpande kan inte detta beslut överklagas.

---

Beslut i ärendet har fattats av ställföreträdande generaldirektör Kerstin Cederlöf. Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit föredragande, Ingela Hiltula, biträdande avdelningschef samt Erika Nygren, enhetschef och Örjan Magnusson, handläggare.

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

För naturvårdsverket

Kerstin Cederlöf

Ingela Hiltula

Kopia:

Susanne Karlsson, Länsstyrelsen i Östergötlands län  
Markus Gustafsson, Länsstyrelsen i Östergötlands län