

Handläggare
Ulrika Kvartoft Kruså
Telefon: 08-508 28 935**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2015-11-17 p. 15

Förslag till program för östra delen av Hagastaden (Norrtull)

Remiss från Stadsbyggnadsnämnden SDp 2014-14026

Förvaltningens förslag till beslut

1. Tillstyrka programmet under förutsättning att följande miljö- och hälsofrågor beaktas i fortsatt planarbete:
 - Gatubredder och hushöjder anpassas så att miljö kvalitetsnormerna för PM10 och NO2 inte överskrids i kommande detaljplaner.
 - Trafikbullerfrågorna studeras vidare i det fortsatta planarbetet så att riktvärdena i förordningen om trafikbuller vid bostadsbyggnader klaras. Utgångspunkten för dessa fortsatta studier kan utgöras av de förslag som anges i miljökonsekvensbeskrivningen.
 - Programområdets bidrag av fosfor till Brunnsviken ska vara hållbart och inte försvåra möjligheten att uppnå miljö kvalitetsnormer.
2. Av de alternativa markanvändningarna i områdets östra del bör exempel 3 med skola och idrott vara utgångspunkten i det fortsatta planarbetet.
3. Avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen är väl avvägd.
4. Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm
förvaltningschef

Gustaf Landahl
avdelningschef

Sammanfattning

Syftet med programförslaget är att möjliggöra en stadsutveckling vid Norrtull som en del av Hagastaden. För bebyggelsen vid Norrtull föreslås ett blandat innehåll så som kontor, bostäder, plats för idrott, skola, förskola och service. Programförslaget bedöms kunna innehålla minst ca 350 lägenheter och 50 000 kvm BTA lokaler.

De betydande miljöaspekter som har studerats i miljökonsekvensbeskrivningen är: Klimat- och resurshushållning, kulturhistoriska värden och stadsbild, Nationalstadsparkens landskapsbildsvärden, natur- och rekreationsvärden, vattenmiljöer, markmiljöer, risker och hälsa (inklusive buller och luft) samt sociala konsekvenser. Avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen är enligt förvaltningen väl avvägd. Av dessa frågor är det enligt förvaltningen problematiken med höga luftföroreningshalter som är den viktigaste miljö- och hälsofrågan att lösa i det fortsatta planarbetet.

Miljökvalitetsnormerna för PM10 och NO2 överskrids inte inom programområdet idag. Programförslaget innebär att ett dubbelsidigt gaturum bildas utefter Uppsalavägen vilket försämrar utvärdringen av luftföroreningar och kan leda till överskridande av miljökvalitetsnormen för PM10. Eftersom staden har större möjligheter att påverka gatubredder och byggnadshöjder än trafikflöden och dubbdäcksanvändning på Uppsalavägen anser miljöförvaltningen att vidare studier av luftföroreningssituationen bör koncentreras på gatubreddernas och byggnadshöjdernas påverkan på PM10-halterna. Vad avser trafikflödena finns det från stadens sida möjlighet att påverka flödena till programområdet genom att vara restriktiv med tillgången till parkeringsplatser, främst för kontor och handel, och istället hänvisa till kollektivtrafik, cykel och gång. Känslighetsanalysen för programområdet innehåller inga beräkningar av kvävedioxidhalter. Med förväntade höga trafikflöden och ett dubbelsidigt gaturum utefter Uppsalavägen finns det risk för höga halter av kvävedioxid och detta bör därför utredas vidare i det fortsatta planarbetet.

Trafikbullerfrågorna studeras vidare i det fortsatta planarbetet så att riktvärdena i förordningen om trafikbuller vid bostadsbyggnader klaras. Utgångspunkten för dessa fortsatta studier kan utgöras av de förslag som anges i miljökonsekvensbeskrivningen.

De årsmedelhalter av fosfor till Brunnsviken från Hagastaden, som nämns i Hagastadens dagvattenstrategi för år 2030, bör enligt förvaltningen minska betydligt för att vara ett hållbart bidrag av fosfor till Brunnsviken och för att inte försvåra möjligheten att uppnå miljökvalitetsnormen för fosfor.

Planerad bebyggelse inom planområdet bedöms enligt miljökonsekvensbeskrivningen, som tagits fram i anslutning till programförslaget, inte stå i konflikt med Nationalstadsparkens övergripande naturvärden. Miljöförvaltningen instämmer med denna bedömning. Förvaltningen anser att det bör ske en förstärkning inom programområdet av spridningszonen mellan kärnområdena Norra Djurgården och Ulriksdals stora park- och naturområden. Det är enligt förvaltningen osäkert om området kommer att få tillgång till tillräckligt med ytor för närrekreation för dem som bor och arbetar i området. Här anser förvaltningen att ytterligare ansträngningar kommer att krävas för att skapa rekreationsytor, som är lämpliga ur luftförorenings- och bullersynpunkt, inom området.

Eftersom det finns behov av skola samt idrottshall med sjumannabollplan inom programområdet, och eftersom barn och unga inom närområdet efterfrågar idrotts och lektyor, förespråkar miljöförvaltningen att exempel 3 i programförslaget studeras vidare. I det fortsatta planarbetet bör det studeras hur skol- och förskolegårdar av bra kvalitet kan utformas inom området.

Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har från stadsbyggnadsnämnden fått rubricerat förslag till program, samt avgränsning av tillhörande miljökonsekvensbeskrivning, för synpunkter senast den 20 november 2015.

Syftet med programförslaget är att möjliggöra en stadsutveckling vid Norrtull som en del av Hagastaden. Kommungränsen mellan Stockholm och Solna skär igenom området och därför har den nya stadsstrukturen kring Uppsalavägen vid Norrtull arbetats fram gemensamt av de båda kommunerna. Solna genomför parallellt med Stockholm planering för norra delen av Hagastaden där Solnas del av området kring Uppsalavägen ingår som ett delområde.

Karakteristiskt för den täta staden föreslås bebyggelsen vid Norrtull ges ett blandat innehåll så som kontor, bostäder, plats för idrott,

skola, förskola och service. Programförslaget bedöms kunna innehålla minst ca 350 lägenheter och 50 000 kvm BTA lokaler. Programområdet innehåller huvudsakligen mark som idag är ianspråktagen för trafik och mark som tidigare varit ianspråktagen för bebyggelse. Under delar av programområdet finns tunnlar för Norra länken. Värtabanan passerar genom området på bro och banvall. Detta innebär att flera tekniska anläggningar berörs av planerad stadsutveckling.

Förvaltningens synpunkter och förslag

De betydande miljöaspekter som har studerats i miljökonsekvensbeskrivningen är: Klimat- och resurshushållning, kulturhistoriska värden och stadsbild, Nationalstadsparkens landskapsbildsvärden, natur- och rekreationsvärden, vattenmiljöer, markmiljöer, risker och hälsa (inklusive buller och luft) samt sociala konsekvenser. Avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen är enligt förvaltningen väl avvägd. Av dessa frågor är det enligt förvaltningen problematiken med höga luftföroreningshalter som är den viktigaste miljö- och hälsofrågan att lösa i det fortsatta planarbetet.

Luft

Miljökvalitetsnormerna (MKN) för PM10 och NO2 överskrids inte inom programområdet idag trots att Sveavägen är hårt trafikerad. Det beror dock på att den norra sidan av Sveavägen är obebyggd och att utvärderingen därför minskar halterna.

Programförslaget innebär att ett dubbelsidigt gaturum bildas utefter Uppsalavägen vilket försämrar utvädringen av luftföroreningar och kan leda till överskridande av miljökvalitetsnormen för PM10. Då detaljplaner inte får leda till överskridande av miljökvalitetsnormer kommer frågan behöva studeras vidare. I känslighetsanalysen för partikelhalter PM10 framtagen av SLB-analys för år 2030 har det utretts vad trafikflöden, gatubredder, byggnadshöjder och andelen dubbdäck har för påverkan på PM10-halterna. Eftersom staden har större möjligheter att påverka gatubredder och byggnadshöjder än trafikflöden och dubbdäcksanvändning på Uppsalavägen anser miljöförvaltningen att vidare studier av luftföroreningssituationen bör koncentreras på gatubreddernas och byggnadshöjdernas påverkan på PM10-halterna. Även hur dammbindning påverkar halterna av PM10 bör studeras i det fortsatta planarbetet då detta inte utretts i känslighetsanalysen. Vad avser trafikflödena finns det från stadens sida möjlighet att påverka flödena till programområdet genom att vara restriktiv med tillgången till parkeringsplatser, främst för kontor och handel, och istället hänvisa till kollektivtrafik,

cykel och gång. Samarbete med Solna stad angående luftföroreningssituationen utefter Uppsalavägen kommer att bli viktigt i det fortsatta planarbetet.

Känslighetsanalysen för programområdet innehåller inga beräkningar av kvävedioxidhalten inom programområdet. Med förväntade höga trafikflöden och ett dubbelsidigt gaturum utefter Uppsalavägen finns det risk för höga halter av kvävedioxid. I det närliggande planprojektet Västra Valhallavägen, där det också planeras för ett dubbelsidigt gaturum, har det visat sig att det är miljökvalitetsnormen för NO₂ som riskerar att överskridas och inte miljökvalitetsnormen för PM₁₀. I det fortsatta planarbetet bör det därför enligt förvaltningen tas fram beräkningar för både PM₁₀ och kvävedioxidhalter inom programområdet.

Det beräknas bli höga luftföroreningshalter på förlängningen av Bellmansterrassen samt Broplatsen där vistelseytor planeras. Dessa platser utsätts även för höga bullernivåer. I det fortsatta planarbetet bör studeras hur dessa ytor kan utformas för att undvika att besökare utsätts för höga luftföroreningshalter och höga trafikbullernivåer. Detta kan exempelvis ske genom avskärmning av buller och luftföroreningar.

Sambanden mellan luftföroreningar och hälsopåverkan är såvitt forskning hittills visat linjärt, vilket innebär att ju mer föroreningar man utsätts för desto större hälsopåverkan. Det bör därför alltid eftersträvas att placera utemiljöer för barn, som förskolor, skolor och lektytor, på platser där luftföroreningshalterna är så låga som möjligt. Om luftföroreningshalterna ligger inom miljökvalitetsnormens övre utvärderingströskel eller högre (dvs. >35µg/m³ för PM₁₀ samt >48µg/m³ för kvävedioxid) bör fördjupade studier göras för att få fram mer exakta halter för att kunna bedöma om platsen är lämplig för ändamålet.

Buller

Bullerutredningen som är framtagen av Åkerlöf Hallin Akustik visar att det kommer bli höga trafikbullernivåer, upp mot 70 dBA ekvivalent ljudnivå, inom delar av programområdet. För att uppnå en god ljudkvalitet i programområdet kommer bullerfrågorna behöva studeras vidare i det fortsatta planarbetet. Förvaltningen anser att utgångspunkten för dessa fortsatta studier kan utgöras av de förslag som anges i miljökonsekvensbeskrivningen, exempelvis att bostäder förläggs i slutna/halvslutna kvarter, bostäder utformas med bullerskyddad sida, lägenheter utformas så att sovrummen som regel vänds mot tyst sida och att dimensioneringen av fönster och

uteluftdon dimensioneras så att trafikbullernivån inomhus blir högst motsvarande i första hand ljudklass A och i andra hand ljudklass B. Om dessa lösningar inte räcker till kan det bli aktuellt att titta på olika skärmlösningar. Rekreationsytor inom programområdet kommer att få bullernivåer överskridande 55 dBA så möjlighet till bullerskydd för dessa bör studeras vidare i planarbetet.

Programmet ska enligt miljöförvaltningen förhålla sig till de riktvärden som anges i förordningen om trafikbuller vid bostadsbyggnader och inte den s.k. Stockholmsmodellen för trafikbuller. Förordningen stämmer i grunden överens med de principer som har tillämpats för buller enligt Stockholmsmodellen. De stora skillnaderna är att ljudnivån nu ska uppfyllas vid fasad istället för utanför fönster, att för små lägenheter upp till 35 m² accepteras en ljudnivå upp till 60 dBA och om uteplats finns ska bullernivån inte överskrida 50 dBA ekvivalent ljudnivå. Det bör dock påpekas att 2 kap 6a§ kan bli tillämplig. Den innebär att trafikbullerförordningen skall tillämpas när det gäller möjligheterna att förebygga olägenheter för människors hälsa när det gäller omgivningsbuller. Det är emellertid alltså fråga om riktvärden, men för planer som påbörjats efter den 2 jan 2015 kan det bli fråga om en mer strikt tillämpning. Det får dock den framtida rättsutvecklingen utvisa.

Miljöförvaltningen anser att förordningen om trafikbuller för bostadsbyggnader bör ligga till grund för en bedömning av bullernivåer utomhus för helikoptertrafiken. Förordningen anger att buller från flygplatser inte bör överskrida 55 dBA FBN och 70 dBA maximal ljudnivå för flygtrafik vid en bostadsbyggnads fasad. Den maximala nivån gäller dock inte från flygplatser i Stockholms kommun mellan kl.06.00 – 22.00. Däremot gäller den i Solna och eftersom helikopterplattan är belägen i Solna, gäller maxgränsen dag och kvällstid även i Stockholm. Det har tagits fram en miljökonsekvensbeskrivning (WSP 2015-04-27) i anslutning till tillståndsansökan enligt 9 kap miljöbalken för flygplatsen vid universitetssjukhuset Nya Karolinska Solna. Enligt denna miljökonsekvensbeskrivning överskrids inte 55 dBA FBN eller maximalnivån 70 dBA genom det antal överskridanden som tillåts enligt 7§ inom programområdet. Enligt 7§ förordningen om trafikbuller vid bostadsbyggnader anges att 70 dBA maximal ljudnivå inte bör överskridas mer än sexton gånger mellan 06.00 och 22.00, och tre gånger mellan 22.00 och 06.00. Någon gräns för antalet överskridande finns dock inte när det gäller flygplatser i Stockholms kommun mellan 06.00 – 22.00. Däremot gäller den – som nämnts – för flygplatser utanför Stockholm, t ex i Solna. Det

hade kunnat bli en intressant fråga hur trafikbullerförordningen skall tillämpas på gränsen mellan Stockholm och Solna, men den tycks inte bli aktuellt, eftersom antalet överskridanden enligt miljökonsekvensbeskrivningen för tillståndsansökan inte kommer att nå upp till dessa antal.

Boverket har tagit fram en vägledning för planering, utformning och förvaltning av skolans och förskolans utemiljö. I vägledningen anges att det är önskvärt med högst 50 dBA ekvivalentnivå dagvärde på de delar av gården som är avsedda för lek, rekreation och pedagogisk verksamhet. En målsättning kan vara att resten av ytorna ska ha högst 55 dBA. Dessa bullernivåer kan bli svåra att uppnå inom programområdet, men ambitionen bör enligt förvaltningen vara att sträva efter att så långt som möjligt nå målen. Här spelar självklar lokaliseringen av nya förskolor med tillhörande uteplatser en stor roll.

Dagvatten

Programförslaget bedöms enligt programhandlingarna öka vattenomsättningen i Brunnsviken, vilket är positivt. Samtidigt sker en ökad föroreningsbelastning, vilken är negativ för Brunnsvikens kvalitet. För att begränsa denna föroreningsbelastning så kommer det enligt programförslaget krävas LOD-lösningar (lokalt omhändertagande av dagvatten) inom området. Det kommer också att krävas en identifiering och säkring av sekundära avrinningsvägar. En samordning med Solna Stad angående avrinningsvägar kommer att bli nödvändig. Dagvattenhanteringen kommer att studeras vidare i den fortsatta planeringen.

En dagvattenstrategi finns framtagen för hela Hagastaden. Strategin innebär att en del av dagvattnet från programområdet, men främst från detaljplaneområde 1, som idag går till reningsverk i det kombinerade systemet istället kommer att ledas till Brunnsviken. De årsmedelhalter av fosfor som nämns i dagvattenstrategin för år 2030 med avsättningsmagasin och LOD bör enligt förvaltningen minska betydligt för att vara ett hållbart bidrag av fosfor till Brunnsviken och för att inte försvåra möjligheten att uppnå miljökvalitetsnormerna. Det sker även överskridande av exempelvis zink, koppar, kväve i Brunnsviken men fosfor kan utgöra den dimensionerande parametern. Det bör särskilt uppmärksammas att efter en dom i EU-domstolen (EU-domen C-461/13) sommaren 2015 det har slagits fast att försämringsförbudet enligt vattendirektivet inte bara gäller statusen som helhet utan också varje kvalitetsfaktor som sammantagna bildar statusen för en vattenförekomst. Det är ännu inte klart vilken betydelse domen

kommer att få. Frågan diskuteras nu på Vattenmyndigheterna och HaV. En närmare antydning om hur Vattenmyndigheterna anser att domen påverkar de svenska reglerna lär komma när de nya miljökvalitetsnormerna för vatten och nya åtgärdsprogram och förvaltningsplan kommer i december 2015. Förvaltningen anser därför att ytterligare ansträngningar bör göras för att sänka fosforhalterna. Om det trots ytterligare ansträngningar inte går att sänka halterna till en hållbar nivå kan ett alternativ vara att staden begär undantag med stöd av 4 kap 11 § Vattenförvaltningsförordningen. Förvaltningen anser också att åtgärderna i detaljplan 1 bör vidareutvecklas och samordnas med planeringen inom Norrtull eftersom man inom detaljplan 1 inte tagit höjd för en hållbar dagvattenhantering. Miljöförvaltningen deltar gärna i fortsatta diskussioner avseende möjligheten att sänka fosforhalterna samt lämpliga kompensationsåtgärder.

I Hagastadens dagvattenstrategi har man använt sig av klimatfaktorn 1,2, d.v.s. en ökning av de dimensionerade flödena med 20% på grund av kommande klimatförändringarna. Inom staden pågår det diskussioner om att denna siffra är för låg och bör höjas till 1,25. Projektet bör hålla sig informerad om hur dessa diskussioner fortskrider.

Natur

Planerad bebyggelse inom planområdet bedöms enligt miljökonsekvensbeskrivningen inte stå i konflikt med Nationalstadsparkens övergripande naturvärden. Miljöförvaltningen instämmer med denna bedömning.

Miljöförvaltningen anser att det bör ske en förstärkning inom programområdet av spridningszonen mellan kärnområdena Norra Djurgården och Ulriksdals stora park- och naturområden. Växtval som bör prioriteras är ädellövträd där ek och lind är särskilt värdefulla. Även buskar och småträd som rönn, hägg, fågelbär, hassel och slån är lämpliga växtval. Möjligheten för Sandvitan att återplanteras inom området bör också utredas i fortsatta planarbetet.

Miljöförvaltningen är positiv till att det planeras ett grönstråk söder om Värtabanan. Denna yta bör enligt förvaltningen både fungera som en viktig rekreationsyta och som en ekologisk spridningszon mellan Bellevuparken och Hagaparken. Ytan är förenad med ett flertal problem som exempelvis bullerstörningar och riskfrågor från Värtabanan. Detta i kombination med att ytan är begränsad och kan innehålla många funktioner som exempelvis ekologisk spridning, bullerskydd, rekreationsyta för boende och skolelever samt

idrottsytor innebär att det kommer att krävas samordning mellan dessa intressen för att lyckas med genomförandet. Exempel på möjlig samordning skulle enligt förvaltningen kunna vara att anlägga ett bullerskydd kombinerat med växter som stödjer den ekologiska spridningen inom området, öppna upp skolgården som en rekreationsyta kvällstid m.m. Miljöförvaltningen är gärna delaktig i de fortsatta diskussionerna om detta.

Enligt miljökonsekvensbeskrivningen skapar programförslaget förutsättningar för positiva konsekvenser för rekreation. Miljöförvaltningen håller bara delvis med om denna beskrivning då området kommer att göras mer tillgängligt för besökare och att entréerna till Nationalstadsparken tillgängliggörs bättre. Det är däremot enligt miljöförvaltningen mer osäkert om området kommer att få tillgång till tillräckligt med ytor för närrekreation för dem som bor och arbetar i området. Här anser förvaltningen att ytterligare ansträngningar kommer att krävas för att skapa rekreationsytor, som är lämpliga ur luftförorenings- och bullersynpunkt, inom området. Solstudier visar att bostadsgårdarna kommer att bli mörka vilket försvårar för gröna gårdar som kräver solljus. Möjligheten att skapa större och ljusare gårdar bör därför studeras vidare.

Förvaltningen är positiv till att grönytefaktorn kommer att tillämpas inom planområdet. Grönytorna kommer inte bara bidra med att förstärka den ekologiska spridningszonen utan de kommer också att bidra med ekosystemtjänster som exempelvis rekreation, fördröjning av dagvatten och reglering av temperaturerna inom området.

Barnens utomhusmiljö

I programområdets östra del har en kombination av användningsområden som skola, idrottshall, bollplan, bostäder, studentbostäder m.m. studerats. Enligt utbildningsförvaltningen innebär utvecklingen av Hagastaden tillsammans med andra förtätningar i stadsdelen behov av skola inom området. Tillgången till idrottsytor inom Norrmalm är mycket begränsad och en bokningsbar idrottshall saknas helt inom stadsdelen. Eftersom det finns behov av skola samt idrottshall med sjumannabollplan inom programområdet, och eftersom barn och unga inom närområdet efterfrågar idrotts och lekytor, förespråkar miljöförvaltningen att exempel 3 i programförslaget studeras vidare.

Det är positivt att det har tagits fram en barnkonsekvensanalys för programmet där barns och ungas perspektiv på programområdet lyfts. Förvaltningen hade önskat att mer plats i

barnkonsekvensanalysen hade ägnats åt diskussion om skol- och förskolegårdar då förvaltningen anser att detta kommer att bli en viktig fråga för det fortsatta planarbetet. I ett tätbyggt område som Hagastaden kommer det bli av stor vikt att anlägga skol- och förskolegårdar av bra kvalitet för att uppmuntra till utevistelse för barnen. Det är sårbart med små gårdar och att hänvisa till intilliggande grönområden då personalbrist, stora barngrupper m.m. kan innebära att barnen inte kommer ut i tillräckligt hög utsträckning. I ett exempel i programhandlingarna anges 5 kvm skolgårdsyta per barn. För mindre gårdar blir det extra viktigt med en högre ambition för gårdens kvalitet. I det fortsatta planarbetet bör det studeras hur skol- och förskolegårdar av bra kvalitet kan utformas inom området.

Barnkonsekvensanalysen behandlar bland annat vad barn och unga i närområdet önskar sig av Hagastaden. Många i grundskole- och gymnasieåldern önskar sig fotbollsplan och många i grundskole- och förskoleåldern önskar sig en kreativ lekpark. Gemensamt för tillfrågade barn och unga är en önskan om mycket grönt, träd, att gångtrafikanter och cyklister ska prioriteras samt att allt ska vara miljövänligt. Detta blir viktiga frågor att ta med sig i det fortsatta planarbetet.

Trafik

Programområdet kommer att ligga kollektivtrafiknära med citybanan och tunnelbanan inom en kilometers avstånd. Det kommer också att finnas tillgång till bussar.

Miljöförvaltningen är positiv till att ambitionen med programförslaget är att göra området tillgängligt för gång- och cykel exempelvis genom att skapa ett gång- och cykelstråk som en tvärförbindelse genom området.

Projektet kommer att tillämpa stadens cykelparkeringsnorm och bilparkeringsnormen inom området kommer att hållas låg. Förvaltningen vill lyfta möjligheten för staden att påverka trafikflödena till programområdet genom att vara restriktiv med tillgången till parkeringsplatser, främst för kontor och handel, och istället hänvisa till kollektivtrafik, cykel och gång.

Markföroreningar

Det har funnits bensinmackar inom programområdet som har sanerats, men det kan finnas kvar föroreningar i djupare lager av marken. Det finns även fyllnadsmassor inom området som kan innehålla föroreningar. Miljöförvaltningen instämmer med att det

kommer att behövas ytterligare provtagningar och utredningar inför exploateringen i området.

Avfall

Det kommer att installeras en sopsugsanläggning inom området med tre fraktioner varav en fraktion blir matavfall. Inom Norra Djurgårdsstaden installeras matavfallsskvarnar för att göra återvinningen av matavfall så effektiv som möjligt och så bekväm som möjligt för boende. Detta bör enligt förvaltningen även övervägas inom Hagastaden.

Bilagor

1. Program för östra delen av Hagastaden (Norrtull)
2. Miljökonsekvensbeskrivning för östra delen av Hagastaden