



PM 2012:134 RII+III (Dnr 314-1276/2012)

Riskhänsyn vid planläggning av bebyggelse - människors säkerhet intill vägar och järnvägar med transporter av farligt gods

Remiss från Länsstyrelsen i Stockholms län

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Riskhänsyn vid planläggning av bebyggelse - människors säkerhet intill vägar och järnvägar med transporter av farligt gods” hänvisas till vad som sägs i denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarråden Ulla Hamilton och Regina Kevius anför följande.

Ärendet

Transport av farligt gods är förknippat med risker för liv, hälsa, miljö och egendom. Det är i den fysiska planeringen således nödvändigt att beakta förekomster av farligt godstransporter på både väg och järnväg.

Det finns inga nationella rekommendationer eller riktlinjer vad gäller riskhänsyn intill vägar och järnvägar med transporter av farligt gods. Av den anledningen har Länsstyrelsen i Stockholms län arbetat fram en rekommendation om riskhänsyn i planläggning intill väg och järnväg med transport av farligt gods. Denna rekommendation har skickats på remiss – bl.a. till Stockholms stad.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden, Storstockholms brandförsvaret. På grund av kort remisstid har exploateringskontoret och trafikkontoret svarat med kontorsyttrande. Miljöförvaltningen hänvisade till att kompetens rörande denna remiss i huvudsak finns hos stadsbyggnadskontoret och brandförsvaretsförbundet och svarade därför inte på remissen. Storstockholms brandförsvaret har meddelat att de svarar direkt till Länsstyrelsen i Stockholms län.

Stadsledningskontoret anser att arbetet med rekommendationen är en bra utgångspunkt för att föra dialog vid riskhänsyn. Däremot ser kontoret betydande problem med att använda standardiserade schabloner för att avgöra vad som är säkerhetsavstånd i stället för en bedömning av den aktuella platsen. Skulle dessa rekommendationer införas och följas skulle det direkt motverka stadens ambitioner att bygga en tätare stad.

Exploateringskontoret anser att det är bra att länsstyrelsen lyfter fram riskhänsyn. Kontoret anser dock att rekommendationen saknar en diskussion om riskhänsyn överdäckning av vägar och järnvägar med transporter av farligt gods.

Stadsbyggnadsnämnden anser att det är värdefullt att diskussionen om riskhänsyn vid bebyggelse lyfts fram men saknar en diskussion om vilka konsekvenser en stelbent implementering av avståndsrekommendationerna skulle medföra. Skulle de tillämpas rakt av i Stockholm skulle det motverka mycket av det förtättningsarbetet som pågår i staden idag.

Trafikkontoret anser att länsstyrelsens rekommendationer saknar en helhetssyn och riskerar strikt tolkat att motverka Stockholms stads ambition att bygga tätare stad. Kontoret föreslår därför att arbetet med riskhänsyn utvecklas och tar ett helhetsgrepp kring processen och behovet av farligt gods. Kontoret anser att det är i första hand stadens utveckling som ska ställa krav på transportörerna av farligt gods och inte tvärt om.

Våra synpunkter

Farligt gods är en nödvändig och samhällsnyttig del av transporter i Sverige och Stockholm och det är viktigt att förutsättningarna för transport av farligt gods beaktas i stads- och samhällsplaneringen. Framtagandet av Länsstyrelsens rekommendationer för riskhänsyn i planläggning av bebyggelse utgör en bra utgångspunkt för ett fortsatt arbete kring transporter av farligt gods. Förslaget saknar dock en helhetssyn och riskerar om rekommendationen tolkas strikt att direkt motverka Stockholms ambitioner att bygga tätare stad där barriäreffekter från vägar och spår minimeras genom nära bebyggelse. Ett generellt ställningstagande om 25 m i avståndskrav riskerar att omöjliggöra många stadsbyggnadsprojekt. Stockholms stad har de senaste åren genom tekniska skyddslösningar i nära anslutning till vägar och spår där farligt gods transporteras skapat goda miljöer. Särskilda undantagsregler för storstadsmiljöer måste utredas, i likhet med de undantag som finns för bullerhantering. Det är vår uppfattning att stadens utveckling måste kunna ställa krav på transportörerna av farligt gods att anpassa sin planering till den tätare staden och inte tvärtom.

I skrivelse till trafik- och renhållningsnämnden den 23 mars 2010 har Ulla Hamilton m.fl. (M), Inge-Britt Lundin (FP) och Anders Broberg (KD) gett trafikkontoret i uppdrag att verka för att samla regionens berörda representanter för att analysera och ta fram en åtgärdslista för hur hanteringen av farliga transporter kan samordnas och planeras bättre. Ett arbete i linje med detta har påbörjats för att ta fram ett nytt avtal mellan Trafikverket och staden rörande omledning. Vi instämmer i trafikkontorets uppfattning att hanteringen av farligt gods, med tanke på gällande författningar, är en fråga där Länsstyrelsen bör ta det sammanhållande ansvaret. Vi efterlyser i detta sammanhang en partsgemensam helhetssyn för transporter av farligt gods rörande hela kedjan markanvändning, trafikstring, infrastrukturutformning, trafikreglering, bebyggelseutformning och tekniska skyddsåtgärder. Punkter som bör behandlas är kartläggning av farligtgodstransporter, riskvärdering, krav vid ny bebyggelse, hänsyn till befintlig bebyggelse, tunnelklassificering, reglering av farligtgodstransporter vid ”normalläge” och vid omledning, behov av kompletterande föreskrifter/lagstiftning, dispensrutiner m.m. Här bör också undersökas hur den kommande samverkanscentralen bäst kan arbeta för att förbättra trafikstyrning och riskhantering.

Vi instämmer i trafikkontorets synpunkt att länsstyrelsen bör samla Trafikverket, Stockholms stad, Solna stad, Storstockholms brandförsvaret samt polismyndigheten till ett projekt för genomgång och förbättring av hela processen kring transporter av farligt gods och markanvändning i anslutning till dessa.

I övrigt hänvisar vi till kontorens tjänsteutlåtanden.

Vi föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Riskhänsyn vid planläggning av bebyggelse - människors säkerhet intill vägar och järnvägar med transporter av farligt gods” hänvisas till vad som sägs i denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 10 oktober 2012

ULLA HAMILTON REGINA KEVIUS

Bilaga

Riskhänsyn vid planläggning av bebyggelse - människors säkerhet intill vägar och järnvägar med transporter av farligt gods, sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Transport av farligt gods är förknippat med risker för liv, hälsa, miljö och egendom. Det är i den fysiska planeringen således nödvändigt att beakta förekomster av farligt-godstransporter på både väg och järnväg.

Det finns inga nationella rekommendationer eller riktlinjer vad gäller riskhänsyn intill vägar och järnvägar med transporter av farligt gods. Av den anledningen har Länsstyrelsen i Stockholms län arbetat fram en rekommendation om riskhänsyn i planläggning intill väg och järnväg med transport av farligt gods. Denna rekommendation har skickats på remiss – bl.a. till Stockholms stad.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden, Storstockholms brandförsvarsförbund. Miljöförvaltningen hänvisade till att kompetens rörande denna remiss i huvudsak finns hos stadsbyggnadskontoret och brandförsvarsförbundet och svarade därför inte på remissen. Storstockholms brandförsvarsförbund har meddelat att de svarar direkt på remissen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 21 september 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att framtagande av en rekommendation och riktlinjer är en god utgångspunkt för att föra en bra dialog vid riskhänsyn.

Situationen för Stockholms stad är dock sådan att det invid flera primära och sekundära leder för farligt gods idag finns bebyggelse som inte följer länsstyrelsens rekommenderade avstånd. Vidare är exploateringstrycket så pass högt att det ofta finns intresse att vidareutveckla fastigheter som ligger inom den definierade zon A.

Vid ny eller ersättande bebyggelse inom befintliga områden är det av vikt att kunna föra en dialog om specifika så väl som generella åtgärder för att låta stadsutvecklingen harmonisera med befintlig bebyggelse.

Stadsledningskontoret anser att framtaget förslag till riskavstånd inte i tillräckligt hög grad tar hänsyn till befintlig bebyggelse eller planlagd bebyggelse i Stockholms stad. Stadsledningskontoret anser att innan fastställande av rekommendationerna måste en förtydligad redogörelse göras utifrån de föreslagna avstånden och hur en rekommendation skall kunna användas praktiskt i en befintlig stad.

Stadsledningskontoret efterlyser en partsgemensam helhetssyn för transporter av farligt gods rörande hela kedjan markanvändning, trafikallstring, infrastrukturutformning, trafikreglering, bebyggelseutformning och tekniska skyddsåtgärder.

Med en sådan helhetssyn är det lättare att göra rätt avvägningar i detaljplaneprocessen mellan önskemål om markanvändning och skyddsaspekter. Länsstyrelsens förslag om skyddsavstånd på minst 25 meter till nytillkommande bebyggelse från led där farligt gods transporteras, oberoende av aktuell risknivå och andra säkerhetsåtgärder, motverkar Stockholms ambitioner att bygga tätare stad.

Stadsledningskontoret föreslår att länsstyrelsen samlar Trafikverket, Stockholms stad, Solna stad, Storstockholms brandförsvaret samt polismyndigheten till ett projekt för genomgång och förbättring av hela processen kring transporter av farligt gods och markanvändning

med hänsyn till farligtgodstransporter.

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 28 september 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret har inga invändningar mot föreslagna förtydliganden.

Kontoret erinrar om att staden på flera ställen vill överdäcka områden och trafik-leder med farligt gods så att de kan utnyttjas effektivare än idag. En av de stora utmaningarna i sådan mark-förädling är idag just riskfrågan.

Det saknas i rapporten en diskussion om risker vid överdäckning och hur man ska förhålla sig till dessa. Riktlinjer och exempel kring detta vore bra.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 27 september 2012 att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från länsstyrelsen.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 17 september 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret är positivt till att Länsstyrelsen i Stockholms län vidareutvecklar stödet för riskhantering i den fysiska planeringen. I en växande storstads region, och särskilt i en växande storstad som Stock-holms stad, innebär stadsut-veckling allt oftare att framför allt bostadsutveckling sker i riskexpon-erade lägen där flera miljöfaktorer står i konflikt med de statliga och kommunala målen om utökad bostadsproduktion. Stadsbyggnadskontoret anser att det är av största vikt att riskhanteringsprocessen standardiseras och görs mer transparent. Stads-byggnadskontoret arbetar själva med att förtydliga hur Staden i den fysiska plane-ringen ska arbeta med riskhantering i planprocessen och delar i stort Länsstyrelsens syn kring hur frågan ska inkluderas i planarbetet.

Vad gäller bedömningskriterier för vad som är acceptabel risk är Stadsbyggnads-kontoret positiva till Länsstyrelsens ansats att sammanställa rådande rekommenda-tioner. Dock anser Stadsbyggnadskontoret att bedömningskriterierna i fråga är allt för grova för att på ett rätts-säkert och effektivt sätt kunna användas i planproces-sen. Stadsbyggnadskontoret efterfråga statliga bedömningskriterier motsvarande miljökvalitetsnormer för buller eller luftkvalitet, normer som är starkt förankrade i vetenskapliga rön.

Stadsbyggnads-kontoret anser att det är av stor vikt att ytterligare precisera de vär-deringar som presente-ras i rapporten. Ett antal fundamentala frågetecken återstår för att åstadkomma en rättssäker och effektiv riskhanteringsprocess:

- Rimlighetsprincipen: Vad innebär rimliga medel? Vem avgör detta?
- Proportionalitetsprincipen: Vilka värden ska jämföras med varandra?
- Fördelningsprincipen: Vad är en skälig fördelning? Hur ska begreppet grupp definieras?
- Principen om undvikande av katastrofer: Vad är en katastrof? Hur ska man resonera i jämförelsen mellan sannolikheten för mindre olycka och san-nolikheten för att en katastrof ska inträffa?

Länsstyrelsen rekommenderar även att kommunerna använder sig av Räddnings-ver-kets ”Värdering av risk” (1997). Stadsbyggnadskontoret är positivt till att Länsstyrelsen avser att fastställa kvantitativa värderingskriterier men är samti-digt frågande till motiveringen. Stadsbyggnadskontoret skulle gärna se en statlig sam-manställning av forskningsläget kring

värderingskriterier sedan 1997, för att se att denna äldre studie fortfarande stämmer överens med moderna forskningsresultat.

Stadsbyggnadskontoret skulle också gärna se en sammanställning av rättsfall där dessa kriterier diskuteras och fastställs. Kontoret är positivt inställda till att delta i ett eventuellt utvecklingsarbete kring dessa kriterier.

Länsstyrelsen fastställer i sitt förslag till riskhanteringspolicy att skyddsavstånd bör vara den huvudsakliga skyddsåtgärden i fysisk planering och att kommuner generellt sett ska hålla en 25 m bebyggelsefri zon runt infrastrukturobjekt där farligt gods fraktas. Stockholms stad har de senaste åren arbetat för att skapa goda boende-miljöer som överbrygger infrastrukturens barriäreffekter. Detta har betytt att staden har skapat goda miljöer med hjälp av främst tekniska skyddslösningar i nära anslutning, under 25 m, till sådan infrastruktur som avses ovan. Stadsbyggnadskontoret befarar att det generella ställningstagandet om 25 m skulle kunna innebära socioekonomiska förluster om många stadsbyggnadsprojekt i framtiden inte kan slutföras på grund av skärpta avståndskrav. Stadsbyggnadskontoret är angeläget om att särskilda undantagsregler för storstadsmiljöer utreds, i likhet med de undantag som finns för bullerhantering.

En parallell fråga är definitionen av rimlighet vad gäller skyddsåtgärder kontra stadsutveckling. Länsstyrelsen anser att åtgärder som innebär "onormalt höga kostnader" bör leda till att annan markanvändning ska studeras (se s 29 om kostnader för säkerhetsåtgärder). Utifrån formuleringarna i rapporten råder det oklarhet om man anser att alla projekt som innehåller "onormalt höga kostnader" för skyddsåtgärder är orimliga, eller om man menar att "onormalt höga kostnader" inte är en fullgod anledning att inte utföra vad som anses vara rimliga skyddsåtgärder för att uppnå en acceptabel risknivå. Detta behöver förtydligas. Stadsbyggnadskontoret anser att man i detta fall bör överlämna de ekonomiska ställningstagandena till byggherren, givet att beslutande myndigheter kan fastställa vad som är en acceptabel riskexponering samt att slutresultatet bedöms vara acceptabelt utifrån ett riskperspektiv.

Stadsbyggnadskontoret är positivt till att tekniska skyddsåtgärder lyfts som en möjlighet för att skapa goda stadsmiljöer. Stadsbyggnadskontoret skulle gärna se ytterligare exemplifiering samt goda exempel från regionen för de säkerhetsåtgärder som presenteras i rapporten. I detta sammanhang bör Länsstyrelsen beakta den skyddande effekt som ny bebyggelse kan ha för det befintliga bebyggelsebeståndet. Innebär tillkommande bebyggelse att miljön i det befintliga beståndet i allmänhet blir bättre bör detta ingå som en positiv parameter som talar för tillkomsten av ny bebyggelse. Stadsbyggnadskontoret önskar att statliga myndigheter på olika sätt uppmuntrar den privata sektorn att utveckla innovativa skyddslösningar som möjliggör stadsutveckling i exponerade områden.

Samtidigt som man använder sig av tekniska skyddslösningar bör Länsstyrelsen utreda möjligheten att ytterligare styra farligtgodstrafiken. Till exempel bör man utreda om det finns lagstöd för att kunna besluta att trafiken ska ha "eskort" eller är koncentrerad till vissa delar av dygnet, vilket skulle kunna minska riskerna för allmänheten väsentligt.

Stadsbyggnadskontoret anser slutligen att det är positivt att Länsstyrelsen påpekar och lyfter bristen på planeringsunderlag för riskhantering. Stadsbyggnadskontoret anser att det är ett statligt ansvar utifrån MB 6 kap 19-20 §§ att sammanställa och tillhandahålla planeringsunderlag rörande miljöfrågor som gör det möjligt att tillämpa miljöbalken och åstadkomma en hållbar hushållning med mark och vatten. Av den anledning manar Stadsbyggnadskontoret Länsstyrelsen till att begära stöd från relevanta statliga verk för att utreda de brister i material som finns i området. Mest angeläget är att utreda frekvenser och volymer av farligt gods i väg- och järnvägsnätet, för att förstärka det ej statistiskt säkerställda material som majoriteten av riskanalyser baseras på.

Trafikkontoret

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 27 september 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Transporterna av farligt gods påverkar såväl staden som väghållare som dess möjligheter att fortsätta bygga ut och förtäta staden.

Trafikkontoret är positivt till att länsstyrelsen utvecklar stödet för riskhantering vid transport av farligt gods. Kontoret efterlyser dock en partsgemensam helhetssyn för transporter av farligt gods rörande hela kedjan markanvändning, trafikallsträng, infrastrukturutformning, trafikreglering, bebyggelseutformning och tekniska skyddsåtgärder. Med en sådan helhetssyn är det lättare att göra rätt avvägningar i detaljplaneprocessen mellan önskemål om markanvändning och skyddsaspekter.

Länsstyrelsens förslag om skyddsavstånd på minst 25 meter till nyttillkommande bebyggelse från led där farligt gods transporteras, oberoende av aktuell risknivå och andra säkerhetsåtgärder, motverkar Stockholms ambitioner att bygga tätare stad. Trafikkontoret anser också att riskerna för befintlig miljö utmed leder med transporter av farligt gods behöver beaktas. Med de höga markvärdena i Stockholmsregionens centrala delar och målet att förtäta staden synes det rimligt att i högre grad styra och reglera transporterna med farligt gods när de båda intressena kommer i konflikt med varandra. En samhällsekonomisk studie bör göras för att öka det i dag bristfälliga kunskapsunderlaget.

Kontoret föreslår att Länsstyrelsen samlar Trafikverket, Stockholms stad, Solna stad, brandförsvaret samt polisen till ett projekt för genomgång och förbättring av hela processen kring transporter av farligt gods och markanvändning för utarbetande av en bredare riskhanteringspolicy.

Genom den nya översiktsplanen "Promenadstaden" visar staden att det finns beredskap att möta det ökade behovet av nya bostäder och arbetsplatser. Stadsbyggnadsstrategin innebär att Stockholm ska bli en mer tät och sammankopplad stad, med levande stadsdelar där bostäder, handel och service blandas. Under överblickbar tid kommer Stockholms fortsatta tillväxt ske genom förtätning. Allt fler människor kommer att bo, arbeta och studera på samma yta som redan i dag är ianspråktagen. Genom strategidokumentet "Promenadstaden" och "Framkomlighetsstrategin" har staden en tydlig ambition om en hållbar och sammanhållen stads- och trafikplanering. I denna process är transporter av farligt gods ett litet men viktigt särintresse.

Det är enligt kontorets synsätt i första hand stadens utveckling som måste kunna ställa krav på transportörerna av farligt gods att anpassa sin planering till den tätare staden och inte tvärtom.

Länsstyrelsen anger i sitt förslag till riskhanteringspolicy att skyddsavstånd bör vara den huvudsakliga skyddsåtgärden i fysisk planering och att kommuner generellt sett ska håll en 25 m bebyggelsefri zon runt infrastrukturobjekt där farligt gods fraktas. Stockholms stad har de senaste åren arbetat för att skapa goda boende-miljöer som överbrygger infrastrukturens barriäreffekter. Detta har betytt att staden har skapat goda miljöer med hjälp av främst tekniska skyddslösningar i nära anslutning, under 25 m, till sådan infrastruktur som avses ovan. Kontoret befarar att det generella ställningstagandet om 25 m vid en strikt tolkning skulle kunna innebära socioekonomiska förluster om många stadsbyggnadsprojekt i framtiden inte kan slutföras på grund av skärpta avståndskrav.

Enligt kontorets uppfattning måste även den befintliga miljön beaktas vid planering för transporter av farligt gods. Med en 25-metersregel tillämpad på befintlig miljö framstår t. ex. Valhallavägen med bostadshus, skolor och en stor kollektivtrafikknutpunkt bara ett fåtal meter från körbanan, som synnerligen olämplig som led för farligt gods. Av denna orsak borde alla slag av farligtgodstransporter hänvisas till Norra Länkens tunnel när den öppnar. Om omledning av farligt gods måste ske via Valhallavägen bör möjligheten och lämplighe-

ten att införa särskilda säkerhetskrav, som lotsning under lågtrafiktid övervägas.

Överdäckningar och intunnlingar blir ett allt vanligare inslag i den täta staden. Hur problematiken kring farligt gods-transporter i dessa ska behandlas är också ett mycket viktigt samverkans- och utvecklingsområde.

I skrivelse till trafik- och renhållningsnämnden har Ulla Hamilton m.fl (M), Inge-Britt Lundin (FP) och Anders Broberg (KD) gett trafikkontoret i uppdrag att verka för att samla regionens berörda representanter för att analysera och ta fram en åtgärdslista för hur hanteringen av farliga transporter kan samordnas och planeras bättre. Ett arbete i linje med detta har påbörjats för att ta fram ett nytt avtal mellan Trafikverket och staden rörande omledning. Kontoret finner att hanteringen av farligt gods, med tanke på gällande författningar, är en fråga där Länsstyrelsen bör ta det sammanhållande ansvaret. Kontoret föreslår att länsstyrelsen i samverkan med detta projekt samlar Trafikverket, Stockholms stad, Solna stad, brandförsvaret samt polisen till ett projekt för genomgång och förbättring av hela processen kring transporter av farligt gods. Punkter som bör behandlas är kartläggning av farligtgodstransporterna, riskvärdering, krav vid ny bebyggelse, hänsyn till befintlig bebyggelse, tunnelklassificering, reglering av farligtgodstransporter vid ”normalläge” och vid omledning, behov av kompletterande föreskrifter/lagstiftning, dispensrutiner mm. Här bör också undersökas hur den kommande samverkanscentralen bäst kan arbeta för att förbättra trafikstyrning och riskhantering.