

Yttrande till regeringen angående överklagad detaljplan för kv. Kojan inom stadsdelen Stadshagen på Kungsholmen

Yttrande till miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet senast den 28 april 2006

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som yttrande angående överklagad detaljplan för kv. Kojan i stadsdelen Stadshagen Dp 2000-05724-54 återopapas och översänds bifogat yttrande.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat

Föredragande borgarrådet Kersti Py Börjesson anför följande.

Ärendet

Kommunfullmäktiges beslut den 4 april 2005 att anta detaljplan för kv. Kojan m.m. inom stadsdelen Stadshagen har överklagats till länsstyrelsen av Vägverket. Länsstyrelsen avslag överklagandet den 13 juni 2005 varpå Vägverket överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen, som inhämtat Boverkets yttrande. Boverket har i ett yttrande av den 16 december 2005 avstyrkt bifall till överklagandet. Vägverket har i ett yttrande till regeringen 13 februari 2006 vidhållit sitt överklagande och anført synpunkter på Boverkets yttrande. Stockholms stad vidhåller att beslutet att anta detaljplanen var korrekt. Staden har förlängd tid för yttrande till den 28 april 2006.

Bilaga 1 yttrande till regeringen, jämte bilagor, *bilaga 2*.

Remiss

Ärendet har remitterats till stadsledningskontorets juridiska avdelning för yttrande. Stadsbyggnadskontoret har lämnat underlag för ett yttrande till regeringen och juridiska avdelningen har med utgångspunkt från detta underlag upprättat bifogat förslag till yttrande.

Mina synpunkter

Jag delar stadsledningskontorets synpunkter i bifogat tjänsteutlåtande och föreslår kommunstyrelsen att yrka att överklagandet avslås och översända denna promemoria jämte bilagor till miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet.

Detaljplanen för kv. Kojan är viktig för Stockholm. Den innehåller byggrätter för 1 200 nya lägenheter med innerstadens kvartersstruktur och hushöjder i direkt anslutning till innerstaden. I området planeras också en strandgata och en strandpark för att sörja för möjligheter till rekreation, lek och idrott. Förslaget till detaljplan är utformat med tanke på områdets läge och funktion. De riktvärden och avvägningsmöjligheter som anges i infrastrukturpropositionen från 1997 har beaktas i arbetet med detaljplanen.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som yttrande angående överklagad detaljplan för kv. Kojan i stadsdelen Stadshagen Dp 2000-05724-54 återopas och översänds bifogat yttrande.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat

Stockholm den 19 april 2006

KERSTI PY BÖRJESON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m) enligt följande.

Fram till år 2030 krävs 20 000 nya bostäder per år i Stockholm -Mälardalen, varav den stora merparten måste byggas i Stockholm. Annars kommer hela Mälardalens tillväxt att hotas på grund av bostadsbrist.

Det finns ett flertal regler som rör miljö och byggande som hindrar byggandet i storstäder så pass att det snart inte går att förtäta Stockholm eller låta staden växa i kollektivtrafiknära och infrastrukturnära platser längre. De bullerregler som finns i dag är inte anpassade till boendet i en storstad. Det absurda med byggreglerna är att många av de äldre bostäder som vi anser som mest attraktiva i Stockholm inte skulle ha fått byggas med dagens begränsande byggregler

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m), *Ann-Katrin Åslund* och *Abit Dundar* (båda fp) och *Eva Samuelsson* (kd) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (m) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 5 april 2006 har följande lydelse.

Sammanfattning

Kommunfullmäktiges beslut 2005-04-04, § 14, att anta detaljplan för kv. Kojan m.m. inom stadsdelen Stadshagen på Kungsholmen har överklagats till länsstyrelsen av Vägverket. Sedan länsstyrelsen i beslut 2005-06-13 avslagit överklagandet har Vägverket överklagat detta beslut till regeringen, som inhämtat yttrande från Boverket. Boverket har i yttrande 2005-12-16 avstyrkt bifall till överklagandet. Vägverket har i yttrande till regeringen 2006-02-13 framfört synpunkter på Boverkets yttrande och vidhållit sitt överklagande. Kommunen vidhåller att beslutet att anta detaljplanen var korrekt.

Ärendets beredning

Stadsbyggnads- och idrottsroteln har överlämnat ärendet till stadsledningskontoret där det beretts av juridiska avdelningen. Stadsbyggnadskontoret har lämnat underlag för ett yttrande till regeringen och juridiska avdelningen har med utgångspunkt från detta underlag upprättat bifogat förslag till yttrande.

Bakgrund

Kommunfullmäktige har 2005-04-04, § 14, beslutat anta detaljplan för kv. Kojan m.m. inom stadsdelen Stadshagen på Kungsholmen, Dp 2000-05724-54. Beslutet har överklagats till länsstyrelsen av Vägverket. Länsstyrelsen har i beslut 2005-06-13 avslagit överklagandet. Vägverket har överklagat länsstyrelsens beslut till regeringen, som inhämtat yttrande från Boverket. Boverket har i yttrande 2005-12-16 avstyrkt bifall till överklagandet. Vägverket har i yttrande till regeringen 2006-02-13 framfört synpunkter på Boverkets yttrande och vidhållit sitt överklagande.

I sina överklaganden och i sitt yttrande över Boverkets yttrande anför Vägverket sammanfattningsvis att detaljplanen inte är förenlig med bestämmelserna i 2 kap. 1 – 4 §§ PBL. Vägverket ifrågasätter om boendemiljön blir godtagbar ur bullersynpunkt samt anför att detaljplanen kan medföra att utnyttjandet av riksintresset Essingeleden försvåras på grund av förelägganden enligt miljöbalken, riktade mot Vägverket, att vidta bullerdämpande åtgärder. Om detaljplanen antas kommer kostnadsansvaret för bullerdämpande åtgärder att överflyttas från Stockholms kommun till Vägverket.

I sitt yttrande till regeringen 2005-12-16 anför Boverket sammanfattningsvis bl. a följande. Boverket anser att boendemiljön inom planområdet blir godtagbar från bullersynpunkt och att ett genomförande av planen inte påtagligt försvårar utnyttjandet av riksintresset Essingeleden. Inte heller bedöms risken för att Vägverket ska föreläggas att utföra och bekosta bullerdämpande åtgärder vara sådan att antagandebeslutet ska upphävas av den anledningen. Vid en avvägning av de i planen konkurrerande allmänna intressena finner Boverket i detta fall att intresset av att tillskapa fler centralt belägna bostäder i Stockholm bör ges företräde framför Vägverkets intresse som väghållare.

Regeringen har, efter att ha beviljat begärt anstånd, berett Stockholms kommun tillfälle att senast 2006-04-28 yttra sig över Boverkets och Vägverkets yttranden.

Stadsledningskontorets förslag

Stadsledningskontoret föreslår att bifogat yttrande inges till regeringen.

Bilaga

Förslag till yttrande till regeringen

Yttrande i ärende om överklagad detaljplan för kv. Kojan m.m. inom stadsdelarna Stadshagen och Kristineberg i Stockholm, M2005/4109/F/P

Stockholms kommun (nedan kommunen) har beretts tillfälle att yttra sig över skrivelser från Boverket och Vägverket i ovan rubricerat ärende. Kommunen har även tagit del av yttranden från Socialstyrelsen och Naturvårdsverket. Kommunen får med anledning härav avge följande yttrande.

Kommunens inställning

Kommunen konstaterar inledningsvis att Boverket vid en helhetsbedömning finner att planen bör godtas. Socialstyrelsen och Naturvårdsverket, vilka granskat detaljplanen enbart ur bullerhänseende, tillstyrker däremot bifall till överklagandet. Kommunen ansluter sig helt eller i huvudsak till Boverkets bedömningar. Kommunen bedömer att detaljplanen är bra och anser att den bör vinna laga kraft. Bifall till överklagandet bestrids.

Kommunen vill, med anledning av de synpunkter som Vägverket framfört, nedan utveckla sin uppfattning i ett antal principiellt viktiga frågor.

Plan- och bygglagen och miljöbalken

Vägverket framhåller i sitt yttrande att störning från trafikbuller prövas enligt såväl plan- och bygglagen (PBL) som miljöbalken. Vid tillsyn enligt miljöbalken görs ingen avvägning mot allmänna intressen som Essingeledens öppethållande eller behovet av nya bostäder. I vilken omfattning ska praxis enligt miljöbalken beaktas vid prövning enligt PBL?

Den allmänna inriktningen i PBL och miljöbalken är i stora delar likartad. Båda lagarna innehåller exempelvis bestämmelser om hänsyn till miljö och hälsa vid lokalisering av bebyggelse. Regeringen har i proposition om följdlagstiftning till miljöbalken (prop. 1997/98:90) utvecklat principerna för samordningen mellan lagarna. Av nämnda proposition och av lagkommentaren till PBL framgår bl.a. följande.

MB och PBL gäller parallellt, utan inbördes begränsningar. I det fall bestämmelser i endera lag ska tillämpas vid prövning enligt den andra lagen, måste detta anges uttryckligen. Miljöbalkens s.k. hänsynsregler är exempelvis inte tillämpliga vid prövning enligt PBL. Anledningen är att PBL redan har ett väl utvecklat system med hänsynstagande till miljö- och hälsoaspekter vid de avvägningar mellan motstående intressen som ska göras i ett plan- eller lovärende.

Kommunens slutsatser

Kommunen konstaterar att omfånget av prövningen enligt en viss lag uteslutande bestäms av bestämmelserna i den lagen. Förevarande planärende ska därför prövas enbart mot bestämmelser och praxis enligt PBL.

En lagkraftvunnen detaljplan begränsar inte möjligheten att senare ingripa med stöd av miljöbalken. Formellt finns således inga hinder mot att plan- och miljömyndigheter gör skilda bedömningar om bullernivån vid en viss bostad.

I fråga om utrymme för avvägningar i olika avseenden skiljer sig PBL och miljöbalken åt. Vid planläggning enligt PBL finns ett betydande utrymme för olika bedömningar och en förhållandevis stor handlingsfrihet för kommunen. Möjligheterna till avvägningar mellan olika samhällsintressen vid en tillsynsprövning enligt miljöbalken är annorlunda, och synes mer begränsade.

Kommunen råder inte över ovanstående förhållanden, som rör samordningen mellan PBL och miljöbalken. Miljömyndigheten är inte formellt bunden av bedömningar som gjorts enligt PBL. Som framgår nedan anser dock kommunen att utgången av ett eventuellt tillsynsärende enligt miljöbalken torde påverkas av avvägningar som gjorts i samband med planläggningen.

Hälsa och riktvärden för trafikbuller

Socialstyrelsen och Naturvårdsverket framhåller att trafikbuller är ett utbrett problem, som trots att det inte uppfattas som livshotande betyder mycket för människors hälsa och livskvalitet. Fokus bör ligga på att dämpa bullerkällan istället för att bygga in människor i tysta hus, där man inte kan ha öppet fönster eller vistas utomhus utan störning. I fråga om detaljplanen betonas bl.a. att de beräknade ljudnivåerna på gårdssidorna i vissa kvarter överstiger Boverkets rekommendationer.

Vägverket noterar att Boverket i yttrande över detaljplan för kv. Lekrummet i Hässelby bedömt att den ekvivalenta ljudnivån 60 dBA medför att boendemiljön blir olämplig. Trots att bullernivåerna i kv. Kojan överstiger denna nivå, anser Boverket att boendemiljön här blir godtagbar. Bostadsbrist i centrala lägen eller att bebyggelse är av "stadskaraktär" innebär inte att människors hälsa påverkas mindre av buller.

Människors hälsa har särställning i PBL

För att mark ska få användas för bebyggelse ska den från allmän synpunkt vara lämplig för ändamålet. Lämplighetsbedömningar i fråga om markanvändning görs i första hand genom planläggning. Hänsyn ska därvid tas till de boendes och övrigas hälsa.

Om bebyggelse i en detaljplan kan antas bli olämplig ur hälsosynpunkt, ska länsstyrelsen pröva och upphäva planen. I förarbetena till PBL uttalas att denna möjlighet till statligt ingripande har att göra med att frågor om hälsoskydd helst bör vara slutligt avgjorda i samband med planläggningen. Därmed undgår man risken att de statliga myndigheter, som har ansvar för frågan, ingriper och kräver ändringar, när området är färdigbyggt och brukarna har flyttat in. Länsstyrelsens samlade intresseavvägning och kontroll bör kunna medverka till att eliminera sådana icke önskvärda ingripanden i efterhand (prop. 1985/86:1, s. 340).

Länsstyrelsen har endast i ett fåtal frågor möjlighet att på detta sätt ingripa mot kommunala beslut. Hänsyn till människors hälsa intar således en särställning i PBL.

Riktvärden för trafikbuller

Riktvärden för trafikbuller har behandlats i olika sammanhang, såväl nationellt som lokalt. Förslag till nationella riktvärden utvecklades initialt under 1970-talet av den s.k. Trafikbullerutredningen. Utredningens förslag befastes aldrig i sin helhet genom beslut i riksdagen, men har i praktiken legat till grund för tillämpningen av riktvärden i Sverige.

Trafikbullerutredningen

I Trafikbullerutredningens delbetänkande om vägtrafikbuller (SOU 1974:60) redovisades en grundtabell med ljudnivåer som utredningen ansåg borde utgöra samhällets mål. För bostäder föreslogs de ekvivalenta ljudnivåerna 30 dBA inomhus och 55 dBA utanför fönster. Grundtabellen kompletterades med fem s.k. avstegsfall, där högre bullernivåer kunde accepteras. I anslutning till riktvärdena redogjordes utförligt för övervägandena bakom förslaget. Bl.a. konstaterades att den subjektiva störeffekten utgör grunden för hur mycket buller, som kan tolereras i samhället. Utredningen menade därför att riktvärdena inte bara borde ha sin utgångspunkt i klara hälsorisker, utan även i trivselpåverkande störningar. Hänsyn till trevnaden i boendemiljön leder till att betydligt lägre grader av bullerstörning än de rent hälsofarliga, måste tas till utgångspunkt för samhällets insatser (SOU 1974:60, s. 165).

Utredningen fann att de samhällsekonomiska kostnaderna av att överallt och i alla sammanhang hävda grundtabellens ljudnivåer skulle bli alltför höga. Mot denna bakgrund föreslogs de fem s.k. avstegsfallen. Planering av nybebyggelse intill större trafikleder i storstadsmiljö utgjorde en situation där avsteg fick tillämpas. Skyddsavstånd upp till någon kilometer kunde annars komma att krävas, vilket skulle leda till en oförsvarlig utspridning av

bebyggelsen. Vid tillämpning av avstegsfallen i nybebyggelse fanns däremot ingen anledning att acceptera högre bullernivåer inomhus (SOU 1974:60, s. 183-184).

Utredningen berörde även frågan om människor i städernas centrala delar kan antas vara mindre känsliga för trafikbuller. Det konstaterades att inga undersökningar stödde ett sådant synsätt. Enligt utredningens uppfattning är dock boendemiljön föremål för en totalvärdering från de boendes sida. För att vinna vissa fördelar – t.ex. ett centralt läge – är många beredda att stå ut med visst buller (SOU 1974:60, s. 177-178).

Infrastrukturpropositionen

Riksdagen tog år 1997 ställning till riktvärden för trafikbuller i samband med behandlingen av propositionen *Infrastrukturinriktning för framtida transporter*. Av riksdagsbeslutet framgår att riktvärdena utgör den långsiktiga ambitionsnivån för åtgärder mot trafikbuller. Vidare uttalas att riktvärdena inte är rättsligt bindande normer, utan ska vara vägledande för bedömningar med hänsyn till lokala faktorer och särskilda omständigheter i det enskilda fallet. Hänsyn ska därvid tas till vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Om utomhusnivåerna inte kan uppnås, bör inriktningen vara att inomhusvärdena inte överskrids.

I fråga om riktvärdenas tillämpning vid nybyggnation av bostäder uttalas i propositionen bl.a. följande.

Avvägningar mot önskemålet att åstadkomma en lämplig samhällsutveckling och andra miljökvantiteter kan emellertid aktualiseras vid komplettering av befintlig bebyggelse. I många fall kan riktvärdena underskridas genom en lämplig utformning av bebyggelsen. Särskilt i städernas centrala och mer tätbebyggda delar kan t.ex. en "tyst" sida innebära att riktvärdena för utombuller och för maximalnivåer på uteplatser underskrids (prop. 1996/97:53 s. 50).

Riktvärdena för ljudnivåer inomhus har sedermera knutits till Boverkets byggregler (BBR 7:2).

Överenskommelse om tillämpning i Stockholm

I samband med Trafikbullerutredningens arbete framgick att de föreslagna riktvärdena inte undantagslöst skulle kunna tillämpas i Stockholm. Redan då etablerades avstegsfall, den s.k. Stockholmsmodellen. I rapporten *Bilar, Buller och Planering* från år 1994 utvecklade Länsstyrelsen i Stockholms län denna modell.

Därefter har stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen i Stockholm i samarbete med länsstyrelsen utarbetat rapportserien *Trafikbuller och planering*. Den första rapporten publicerades år 2000. I rapporten konstaterades att samhällsekonomiska och sociala skäl i vissa fall motiverar att bostäder uppförs i lägen där riktvärdena för trafikbuller överskrids. Avsteg måste i dessa fall accepteras. Avsteg bör som huvudregel endast ske i centrala lägen med god kollektivtrafik.

Parterna enades om två avstegsfall. Grundläggande för avstegsfallen är att bebyggelsen ska utformas så att bullerskyddade sidor skapas. Uteplatser och minst hälften av boningsrummen i varje lägenhet ska förläggas mot den "tysta" sidan. Ekvivalent ljudnivån på den "tysta" sidan får högst uppgå till 55 dBA. Riktvärdena för ljudnivå inomhus ska alltid klaras.

Tillämpning, resultat m.m.

Överenskommelsen i *Trafikbuller och planering* tillämpas vid utbyggnad av bostäder i Stockholm. Tillämpningen har vid ett flertal tillfällen varit föremål för regeringens prövning. Exempelvis kan nämnas detaljplanen för fastigheten Torkhästen 2 m.m. inom stadsdelen Stora Essingen. De ekvivalenta bullernivåerna uppgick i det fallet till 65 dBA på trafiksidan och 55 dBA på den "tysta" sidan. Planen överklagades, bl.a. med anledning av trafikbullret. Boverket, som avgav yttrande i ärendet, ansåg att det fanns goda skäl att tillämpa avsteg från riktvärdena på den aktuella platsen. Verket menade vidare att planen erbjuder en acceptabel ljudmiljö vad avser ljudförhållandena. Regeringen fann inte skäl att frånga Boverkets bedömning i denna del och avlog överklaganden i beslut den 12 maj 2005.

I rapporten *Trafikbuller och planering II* redovisas hur boende i nybyggda bostäder upplever störningar från trafikbuller. Resultaten, som bygger på enkätundersökningar, visar att det går att

bygga i bullerutsatta lägen utan att de boende känner sig störda. Genom en medveten utformning av boendemiljön minskar den upplevda störningen väsentligt.

Ljudmiljö i den planerade boendemiljön

Beräknade bullernivåer vid den planerade bebyggelsen i kv. Kojan redovisas i den till planen hörande miljökonsekvensbeskrivningen. Den trafikvolym som utgör underlag för beräkningarna gäller vid uppskattad inflyttning år 2009. Trafikökningar till följd av Södra länken och miljöavgifter har medräknats. De aktuella ljudnivåerna har utförligt behandlats och värderats av Boverket. Kommunen avstår därför från att här ytterligare beskriva den blivande ljudmiljön.

Kommunens slutsatser

Kommunen delar uppfattningen att trafikbuller är en störning som påverkar människors hälsa och livskvalitet. Ovan redovisade uttalanden från Trafikbullerutredningen och infrastrukturpropositionen visar dock att riktvärdena för trafikbuller utomhus inte ska uppfattas som en absolut övre gräns för vad människors hälsa tål. Riktvärdena tar istället sikte på den störningsupplevelse som utomhusbullret ger upphov till. Överskridanden av riktvärdena får accepteras i vissa situationer.

Vid bedömning av störning eller olägenhet bör områdets karaktär och förhållandena på orten beaktas (jfr prop. 1985/86:1, s. 484). Ljudnivån i en tät storstad av är naturliga skäl högre än i övriga delar av samhället. God boendemiljö handlar dock inte enbart om avsaknad av buller, utan även om tillgången till en rik och levande vardagsmiljö. Ett varierat utbud av boendemiljöer borgar, enligt kommunens uppfattning, för en sammantaget god livskvalitet.

Den föreslagna bebyggelsen har utformats med skyddade gårdar. Genom planbestämmelse säkras att bostadslägenheter ska utformas så att minst hälften av boningsrummen i varje lägenhet får högst 55 dBA ekvivalent ljudnivå utanför fönster. I bygganmälan säkerställs, med stöd av BBR, att riktvärdena för ljudnivå inomhus uppfylls. Förutsättningarna för en sammantaget god boendemiljö, som inte är olämplig för människors hälsa, får därmed anses säkerställda. Kommunen konstaterar slutligen att såväl länsstyrelsen som Boverket delat denna bedömning.

Kommunen flyttar kostnadsansvar till Vägverket

Vägverket påtalar att den föreslagna bostadsbebyggelsen kan leda till att föreläggande om bullerdämpande åtgärder riktas mot verket. Situationen uppstår vid en framtida tillsynsprövning enligt MB. Kommunen vill bygga nya bostäder, men försöker flytta kostnadsansvar för denna utbyggnad till Vägverket. Vidare framhålls att Vägverket har regeringens uppdrag att åtgärda befintlig bebyggelse vid statliga vägar där bullernivåerna överstiger 65 dBA. Genom kommunens agerande riskeras denna och annan prioriterad verksamhet att försenas.

Hänsyn till allmänna och enskilda intressen

Kommunen konstaterar att Vägverket i ärendet företräder såväl enskilda som allmänna intressen. Kommunen avser att i detta avsnitt behandla planens effekter för Vägverkets enskilda intressen. I påföljande avsnitt, *Essingeleden – ett riksintresse*, diskuteras effekterna för de allmänna intressena. Avvägning mellan planintresse och enskilda intressen

Planläggning enligt PBL innebär att sammanjämkningar måste göras mellan intressen från olika sektorer i samhället. Kommunen har därvid en förhållandevis stor handlingsfrihet. Avvägningarna ska dock alltid syfta till att främja en från allmän synpunkt lämplig utveckling. Enskilda intressen bör inte få hindra en utveckling som från allmän synpunkt bedöms vara betydelsefull. Någonstans går dock en gräns för den skada en sakägare rimligen får tåla. Regeringsrätten har i mål RÅ 1996 not. 85 gjort följande uttalande om principerna för avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen:

Vad Regeringsrätten i första hand har att ta ställning till är om den skada som den enligt planen tillåtna byggnaden kan komma att medföra för bolaget ryms inom eller går utöver vad bolaget är skyldig att tåla. Vid en sådan bedömning bör den beräknade skadan ställas i relation till värdet på den fastighet som skadan hänförs till. (...) Bedömningen i detta hänseende blir i första hand beroende av vilken styrka de åberopade planintressena

har i förhållande till de intressen som står emot planen. Vidare kan toleransnivån variera med hänsyn till det berörda områdets karaktär och förhållandena på orten.

Värdering av skada

En avvägning enligt ovan innebär, att den ekonomiska skada som detaljplanens genomförande medför för Vägverket måste värderas. Skadan ska därefter vägas mot de intressen som talar för planen.

Ekonomisk skada för Vägverket kan uppstå i två fall. Det första fallet innebär att verket vid ett eventuellt framtida ingripande enligt miljöbalken föreläggs att utföra bullerdämpande åtgärder. Det andra fallet inträffar om de tillkommande bostäderna anses omfattas av verkets åtgärdsprogram för befintlig bebyggelse vid statliga vägar.

Risken för och omfattningen av föreläggande

Enligt uppgift från Miljööverdomstolen saknas prejudikat om ingripande mot bullerstörning vid bostäder som uppförts med stöd av detaljplan, där avsteg från riktvärdena i infrastrukturpropositionen tillämpats. De domar som finns avser bullerförhållanden i äldre bebyggelse. Att värdera den risk som planens genomförande medför för Vägverket i detta avseende är således inte en lätt uppgift. Kommunen har dock följande syn på frågan.

Kommunen konstaterar att riktvärdena för trafikbuller, enligt infrastrukturpropositionen, infördes för att tillämpas i tre typfall:

1. Nybyggnation av bostäder
2. Nybyggnation av trafikinfrastruktur
3. Väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur

Den i ärendet aktuella detaljplanen medger nybyggnation av bostäder. Riktvärdena och de avvägningssmöjligheter som infrastrukturpropositionen och PBL tillåter har beaktats under planarbetet. Planen har utformats med hänsyn till bullerförhållandena på platsen. Vid bygglov- och bygganmälan kontrolleras att planens bestämmelser m.m. efterlevs. Om en byggherre underlåter att utföra arbete eller vidta åtgärd som åligger honom, kan byggnadsnämnden ingripa med stöd av PBL. Exemplet visar att samhällets krav vid nybyggnation av bostäder i sin helhet regleras genom PBL.

Föreläggande att åtgärda bullerstörning enligt miljöbalken kan inte aktualiseras förrän efter bostadshusen uppförts och de boende flyttat in. Tillsynen initieras efter att klagomål från en boende inkommit. Tillsynsprövningen avser således förhållanden i befintlig bebyggelse. Att en miljömyndighet vid en sådan prövning skulle ställa krav som går långt utöver vad som ursprungligen godtagits vid prövning enligt PBL torde bli sällsynt. Även i samband med tillsyn sker en avvägning och skälighetsbedömning utifrån reglerna i miljöbalken. Att bullerstörningarna accepterats vid detaljplaneprövning blir därvid en omständighet att beakta. I andra rättsfall från Miljööverdomstolen framkommer att även lokala förhållanden på platsen har betydelse för vilka olägenheter som får tålas. Ett annat läge uppkommer naturligtvis om den aktuella vägsträckan väsentligen byggts ut för mer trafik eller om bullernivåerna på platsen av någon annan anledning avsevärt ökat.

Vägverkets åtgärdsprogram

I infrastrukturpropositionen stadgas att befintlig bebyggelse med bullerstörningar över 65 dBA ekvivalentnivå vid statliga vägar omfattas av ett åtgärdsprogram. Åtgärderna bör enligt propositionen i första hand leda till att begränsa ljudnivåerna inomhus (prop. 1996/97:53, s. 51). Enligt *Vägverkets Nationella Miljöprogram 2002-2005* är verkets mål är att fastigheter längs det statliga vägnätet med mer än 65 dBA ekvivalent ljudnivå utomhus, ska ha högst 30 dBA ekvivalentnivå inomhus. Detta innebär att verket prioriterar inomhusnivåerna.

Kommunen konstaterar att de ekvivalenta ljudnivåerna utomhus vid inflyttning inte beräknas överstiga 65 dBA utanför bostadsfasader. Vid nybyggnad av bostäder ställs i samband med bygganmälan krav på ljudnivåer inomhus, vilka motsvarar riksdagens riktvärden. Kommunen anser att ny bostadsbebyggelse som uppförs i Stockholm med stöd av överenskommelsen i

Trafikbuller och planering 1, erbjuder en tillfredsställande boendemiljö och därför ej bör omfattas av Vägverkets åtgärdsprogram för befintlig bebyggelse.

Kommunens slutsatser

Kommunen bedömer att den risk för skada som detaljplanens genomförande medför för Vägverket inte är så betydande att planen bör upphävas på den grunden. I sammanhanget bör noteras att Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholm tillstyrkte planförslaget under plansamrådet. Kommunen anser, i likhet med Boverket, att de allmänna intressen som talar för planen överväger Vägverkets enskilda intresse.

Kommunen avser att i kommande avsnitt, *Detaljplanen och kommunens övergripande överväganden*, redogöra för de överväganden och de allmänna intressen som talar för planen.

Essingeleden – ett riksintresse

Vägverket påtalar att framkomligheten på E4/E20 är av riksintresse. Detaljplanen kan försämra vägens funktion, genom att miljökrav på sikt måste uppfyllas. Föreläggande om minskade fordonsflöden får betydande konsekvenser för hela regionen. Att flytta eller bygga in vägen är inte realistiskt.

En anläggning som är av riksintresse ur kommunikationssynpunkt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra dess utnyttjande. Med uttrycket ”påtagligt” avses en bestående negativ inverkan eller en tillfälligt mycket stor negativ inverkan. Vid planläggning enligt PBL har länsstyrelsen ett särskilt ansvar att bevaka riksintressena. Länsstyrelsen ska pröva och upphäva detaljplaner som inte tillgodoser ett riksintresse.

Skälighetsbedömning enligt miljöbalken m.m.

I detta sammanhang bör noteras att även vid prövning enligt miljöbalken ska en skälighetsbedömning göras. Orimliga krav får inte ställas på verksamhetsutövaren. Hänsyn ska inte enbart tas till jämförelsen mellan nyttan av och kostnaderna för skyddsåtgärder. Även andra viktiga samhällsintressen ska vägas in ([prop. 1997/98:45 II s. 452](#); jfr [I s. 232](#) f.).

I övrigt hänvisar kommunen till vad som ovan anförts i fråga om risken för och omfattningen av ett framtida föreläggande enligt miljöbalken.

Kommunens slutsatser

Kommunen delar sammanfattningsvis uppfattningen att framkomligheten på Essingeleden är av stort allmänt intresse. I likhet med länsstyrelsen och Boverket anser dock kommunen att utnyttjandet av vägen inte påtagligt försvåras genom detaljplanens bostadsbebyggelse.

Framtida ansvar – avtal och planbestämmelser

Vägverket framhåller att olika åtgärder för att klara en bra ljudmiljö har föreslagits i ärendet. Av planen kan dock inte utläsas hur de bullerdämpande åtgärderna ska utföras och vem som ska bekosta dem. Vidare framförs att avtal om framtida ansvar vid eventuellt föreläggande enligt miljöbalken borde ha tecknats mellan verket och kommunen innan planen antogs. Kommunen har dock inte velat ingå sådant avtal.

I samband med planläggning kan genomförandefrågor av olika slag regleras i avtal mellan kommunen och andra berörda parter. Någon direkt lagreglering av sådana avtal finns inte. Av PBL framgår däremot att en detaljplan alltid ska åtföljas av en genomförandebeskrivning. I beskrivningen redovisas bl.a. de tekniska och ekonomiska åtgärder som behövs för planens genomförande. Ofta är dock genomförandefrågorna av ett sådant slag att detaljerade ställnings-taganden måste anstå till ett senare skede än då planen upprättas. I sådana fall redovisar beskrivningen endast principerna för genomförandet.

I PBL preciseras hur långt detaljregleringen får gå vid planläggning. Huvudprincipen är att planhandlingarna tydligt ska utvisa hur planen reglerar miljön. Planen får dock inte vara mer

detaljerad än som är nödvändig med hänsyn till syftet med den. När det gäller bebyggelse är det normalt varken lämpligt eller möjligt att planen uttömmande reglerar utformning och utförande.

Kommunens slutsatser

Prövningen av kommunens beslut att anta detaljplanen sker med utgångspunkt i PBL:s bestämmelser. Förekomst och rättsverkningar av ett avtal om framtida ansvar vid föreläggande enligt miljöbalken kan därvid inte vägas in.

Av genomförandebeskrivningen framgår att avtal om planens genomförande ska träffas med Vägverket. Avtalet avses reglera uppförandet av bullerskydd m.m. Kostnader och ansvar för skyddsåtgärderna fördelas vid förhandling mellan kommunen och Vägverket. Parternas respektive nytta av åtgärderna ligger till grund för fördelningen. Kan parterna inte enas, måste utbyggnaden enligt detaljplanen anstå. Kommunen är däremot inte beredd att ingå avtal om ansvar för åtgärder som kan komma att åläggas väghållaren vid ändrade förutsättningar eller ändrad lagstiftning.

Kommunen har infört följande bestämmelse om störningsskydd för bostäder i detaljplanen:

Bostadslägenheter ska utformas så att minst hälften av boningsrummen i varje lägenhet får högst 55 dB(A) ekvivalent ljudnivå (frijälvärde) utanför fönster.

Bestämmelsen, som är juridiskt bindande, gäller inom hela planområdet. Genom bestämmelsens lydelse preciseras byggherrarnas ansvar för bullerdämpande åtgärder vid nybyggnad. Bestämmelsen lämnar dock fritt att avgöra hur åtgärderna i detalj ska utformas och utföras. Syftet härmed är att medge flexibilitet vid projektering av bostäderna.

Detaljplanen och kommunens övergripande överväganden

Stadsbyggnad kräver helhetsyn

Stockholm växer. Befolkningen beräknas öka med 150 000 personer till år 2030. I kommunen och regionen finns samtidigt en betydande bostadsbrist. Obalansen på bostadsmarknaden riskerar att undergräva regionens attraktivitet och ekonomiska utveckling. Att skapa förutsättningar för ett utökat bostadsbyggande har därför hög prioritet.

Varje stad med ökande befolkning ställs inför beslut om principerna för den fortsatta bebyggelseutvecklingen. Stockholm har i sin översiktsplan, ÖP 99, tagit ställning till stadens utbyggnad. Kommunens ambition är att den obebyggda mark som återstår innanför stadsgränsen ska bevaras. Framtidens byggande ska i möjligaste mån ske på redan exploaterad mark. Förutsättningarna för kollektivtrafiken ska vara fortsatt goda, genom att nya bostäder uppförs i kollektivtrafiknära lägen. Strategin kallas ”bygg staden inåt”.

Kommunen menar att den täta staden, som är möjlig att försörja med såväl kollektivtrafik som fjärrvärme, leder till mindre total miljöbelastning än en utspridd stad. Utvecklingen mot ökande bilism motverkas. Att bygga staden inåt främjar därför ett miljöanpassat samhälle. Den täta staden är vidare en rik och levande vardagsmiljö. Dess blandning av bostäder, arbetsplatser, kultur och service skapar en närvaro av människor, vilket i sin tur leder till ökad trygghet.

En dynamisk stad förändras och utvecklas kontinuerligt genom sin egen kraft. Utmaningen ligger i att styra utvecklingen åt rätt håll. Kommunen menar att strategin ”bygg staden inåt” innebär att samhällets och naturens resurser används på ett effektivt och långsiktigt hållbart sätt.

Stadsbyggnadsstrategin och trafikbuller

Ur bullersynpunkt är strategin ”bygg staden inåt” inte okomplicerad, eftersom den medför att nyproduktionen av bostäder sker i områden med omfattande trafik. Insatt i ett större perspektiv överväger dock fördelarna. En långsiktigt hållbar utveckling för Stockholm innebär, att det är viktigare att dämpa ökningen av biltrafik och möjliggöra kompletteringsbebyggelse i befintliga stadsdelar än att lokalisera all nyproduktion av bostäder till perifera naturområden där bullernivåerna är mycket låga.

Stadsbyggnadsstrategin och enskilda intressen

Med förtätning av befintliga stadsmiljöer följer ofta intressekonflikter: boende får sin utsikt förändrad, grönytor tas i anspråk, den lokala trafiken ökar, stadsdelens utseende förändras etc. De som bor och verkar i en föränderlig stad måste därför tåla vissa intrång i sina intressesfärer. På lång sikt gynnas dock alla av en positiv utveckling.

Kvarteret Kojan – del av ett attraktivare Kungsholmen

Lokaliseringen och utformningen av den framtida stadsmiljö som möjliggörs genom detaljplanen för kv. Kojan, har sin grund i kommunens stadsbyggnadsstrategi. Bebyggelsen och gatorna avses bli en naturlig fortsättning på innerstadens kvartersstruktur. Platsen är belägen i ett centralt och attraktivt område med närhet till vatten, grönska och innerstadens puls. Sergels torg ligger på tre tunnelbanestationers avstånd. Den allmänna strandpark som ingår i planen blir ett positivt tillskott för hela närområdet. Genom den föreslagna strandpromenaden blir det möjligt att gå runt hela Kungsholmen längs vattnet. Kommunen och byggherrarna har gemensamt utarbetat ett kvalitetsprogram för utformningen av bebyggelsen. Kommunen anser att projektet som helhet kommer att tillföra betydande positiva värden till Stockholm.

Minskade bullerstörningar – ett gemensamt ansvar

Bullersituationen i en tät stad är sammansatt. Buller kommer från flera källor: grannar, diskotek, fläktar m.m. I fråga om trafikbuller bör betonas att trafiken på de kommunala vägarna har störst betydelse för antalet störda människor. Stockholms kommun har därför under lång tid arbetat med bullerdämpande åtgärder vid det kommunala vägnätet. Sedan 1970 har ca 150 miljoner kronor använts för detta ändamål.

Förtätningen av Stockholm sker på bred front; nya bostadshus uppförs vid infrastruktur som tillhör såväl staten, landstinget som kommunen. Även kommunen ikläder sig sålunda risker för framtida förelägganden enligt miljöbalken. Ansvaret för samhällets utveckling och ansvaret för att minska bullerstörningar delas av alla inblandade parter.

Gemensamt behov av vägledning

Den centrala frågan i detta ärende, och i flera andra ärenden, är den bristande samordningen mellan PBL och miljöbalken. Ett bostadshus som i samband med prövning av detaljplan enligt PBL har bedömts vara lagligt, kan bedömas strida mot miljöbalken när det väl är uppfört. Detta skapar osäkerhet för väg- och banhållare, kommuner och exploatörer. Frågan har länge varit aktuell i Stockholm, och både kommunen och Vägverket efterfrågar en vägledning från regeringen. Parterna har därför varit överens om hanteringen av ifrågasatt detaljplan.

Sammanfattning

Kommunen bedömer sammanfattningsvis att den bostadsmiljö som detaljplanen möjliggör blir tillfredsställande ur bullersynpunkt. Genom planbestämmelse säkras att minst hälften av boningsrummen i varje lägenhet vetter mot sida, där ljudnivån högst uppgår till 55 dBA ekvivalent ljudnivå. I byggnadsmålan säkerställs att riktvärdena för ljudnivå inomhus uppfylls. Kommunen menar att de allmänna intressen som talar för planen överväger Vägverkets intressen som väghållare för E4/E20. Genomförandet av detaljplanen innebär inte att utnyttjandet av den riksintressanta väganläggningen påtagligt försvåras.

Kommunen menar att överenskommelsen i *Trafikbuller och planering 1* får anses utgöra ett lokalt förtydligande, anpassat till förhållandena i Stockholm, av de nationella riktvärdena för trafikbuller. Att samsyn råder mellan kommunala och regionala myndigheter torde även vara av väsentlig betydelse i samband med en eventuell prövning av miljömyndigheter efter detaljplanens genomförande.

Ingela Lindh
Stadsbyggnadsdirektör

Källhänvisningar

Plan- och bygglagen och miljöbalken

Prop. 1997/98:90, s. 155-159

Didön m.fl., Plan- och bygglagen, 2005, s. 64 f.

Hälsa och riktvärden för trafikbuller

Prop. 1985/86:1, s. 340, 484

Prop. 1996/97:53, s. 43-52

SOU 1974:60, s. 165, 169-171, 175-178, 183 f.

Länsstyrelsen i Stockholms län m.fl., Trafikbuller och planering, 2000, s. 7-8

Länsstyrelsen i Stockholms län m.fl., Trafikbuller och planering II, 2004, s. 5

Boverket, 2002, Boverkets byggregler, s. 106-107

Kommunen flyttar kostnadsansvar till Vägverket

Prop. 1985/86:1, s. 112

Vägverket, Vägverkets Nationella Miljöprogram 2002-2005, Publ nr 2001:57, 2001, s. 10-15

Vägverket, Den goda resan. Nationell plan för vägtransportssystemet

2004-2015, 2004, s. 61, 75-76

Essingeleden – ett riksintresse

Prop.1997/98:45 I, s. 232 f.

Prop.1997/98:45 II, s. 459

Framtida ansvar – avtal och planbestämmelser

Prop. 1985/86:1, s. 146-147, 205, 226-228,

Detaljplanen och kommunens övergripande överväganden

Stockholms stadsbyggnadskontor, Översiktsplan 99, 2000

Stockholms stadsbyggnadskontor, Hornsbergs Strand. Kvalitetsprogram för gestaltning av kv

Kojan, 2005