

Handläggare
Anette Jansson
Telefon: 08-508 28 820**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2014-03-18 p. 19

Aktualitetsförklaring av Promenadstaden Översiktsplan för Stockholm

Remiss från stadsbyggnadsnämnden dnr 2012-15939.

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna och överlämna miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Justera beslutet omedelbart

Gunnar Söderholm
FörvaltningschefGustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Stadsbyggnadskontoret önskar remissinstansernas ställningstagande om översiktsplanens aktualitet. För att underlätta ställningstagande har stadsbyggnadskontoret tagit fram rapporten "Fokus Promenadstaden – Uppföljning av Översiktsplan för Stockholm". Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått förlängd remisstid så att ärendet kan tas upp vid sammanträdet den 18 mars med omedelbar justering.

Som helhet anser miljöförvaltningen att stadsbyggnadskontoret har tagit fram ett mycket bra underlag för uppföljning av Översiktsplanen. "Fokus promenadstaden" är en ambitiös genomgång av översiktsplanens olika delar och belyser på ett tydligt sätt vilka delar som är aktuella eller inte, samt vilka frågor som behöver beaktas vid en revidering. Miljöförvaltningen anser att stadsbyggnadskontoret i stort fångat upp rätt frågor och gjort riktiga bedömningar. Förvaltningen har dock en del synpunkter inför revideringen av översiktsplanen, om exempelvis störande verksamheter, terminalstruktur för varuförsörjning, skolor och förskolor, kollektivtrafikutbyggnad och fjärrvärmenätet.

Bakgrund

Stadsbyggnadskontoret önskar remissinstansernas ställningstagande om översiktsplanens aktualitet. För att underlätta ställningstagande har stadsbyggnadskontoret tagit fram rapporten "Fokus Promenadstaden – Uppföljning av Översiktsplan för Stockholm". I rapporten görs en bedömning av aktualiteten av översiktsplanens olika delar. Stadsbyggnadskontoret har också skickat med en rad frågor som de vill ha svar på. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått förlängd remisstid så att ärendet kan tas upp vid sammanträdet den 18 mars med omedelbar justering.

Stadsbyggnadskontoret vill ha svar på följande frågor:

- Översiktsplanens kapitel 1 – 4:
 - *Har stadsbyggnadskontoret gjort rätt bedömning vad gäller aktualiteten?*
 - *Saknas det något viktigt som kan påverka/ändra stadsbyggnadskontorets aktualitetsbedömning?*
- Avsnitt "Slutsatser om översiktsplanens genomförande"
 - *Är slutsatserna relevanta och korrekta?*
- Avsnitt "Riksintressen för kulturmiljövård"
 - *Är förslaget till förhållningssätt avseende riksintressen för kulturmiljövård en bra utgångspunkt för det fortsatta utvecklingsarbetet?*

Förvaltningens synpunkter och förslag

Som helhet anser miljöförvaltningen att stadsbyggnadskontoret har tagit fram ett mycket bra underlag för uppföljning av Översiktsplanen. "Fokus promenadstaden" är en ambitiös genomgång av översiktsplanens olika delar och belyser på ett tydligt sätt vilka delar som är aktuella eller inte, samt vilka frågor som behöver beaktas vid en revidering. Miljöförvaltningen anser att stadsbyggnadskontoret i stort fångat upp rätt frågor och gjort riktiga bedömningar. Förvaltningen har dock en del synpunkter inför revideringen av översiktsplanen som presenteras nedan under rubriker som följer upplägget i "Fokus promenadstaden". Vissa frågor som förvaltningen tar upp rör flera rubriker, men finns bara redovisat på ett ställe. Där inte annat anges delar förvaltningen stadsbyggnadskontorets bedömningar och slutsatser.

Miljöförvaltningen vill speciellt poängtera vikten av helhetsperspektiv i planeringen. 140 000 nya bostäder i staden kommer att innebära en tätare bebyggelse och att målkonflikterna därmed kommer att öka. För att kunna förebygga miljö- och hälsoproblem och tillvarata stadens värdefulla naturmark, samtidigt som staden förtätas och växer måste dessa frågor finnas med i ett tidigt skede i

planeringen. När frågorna finns med i uppstarten av ett utbyggnadsprojekt kan avvägningar och anpassningar ofta göras så att en god boende- och stadsmiljö kan utformas. Miljöförvaltningen förespråkar därför att fysisk planering i större utsträckning görs på områdesnivå där alla berörda förvaltningar är representerade, samt att samtliga markanvisningar i staden ska ha en gemensam beredning innan markanvisningarna beslutas.

Utmaningar för framtidens stadsbyggande

Företagsområden i världsklass

Miljöförvaltningen vill framhålla vikten av att det reserveras tillräcklig plats för de störande verksamheter som behöver finnas i en stad. Alla verksamheter är inte möjliga att samlokalisera med bostäder eftersom de t.ex. bullrar, luktar eller släpper ut ohälsosamma lösningsmedel. Om inte detta beaktas finns stor risk att viktiga funktioner trängs ut ur staden och att stadens invånare får en försämrad service. Enligt miljöbalken är det den som orsakar en störning som ska vidta åtgärder, vilket inte alltid är tekniskt möjligt eller ekonomiskt lönsamt för en verksamhet att göra.

Exempel på störande verksamheter som måste finnas i en stad är anläggningar för avfallshantering, reningsverk, värmeverk, depåer för buss och tunnelbana och depåer för vägskötselmaterial (sand, salt, plogbilar m.m.). Utöver dessa finns även verksamheter som ur servicesynpunkt bör finnas i stadens närhet som t.ex. bilverkstäder och viss småindustri.

Fokusområden

2.3 Ett starkt näringsliv och utbildningssystem

I översiktsplanen (s. 14) anges att lokalisering av företagsområden i närheten av Förbifart Stockholm kan bli attraktivt när denna genomförs. Miljöförvaltningen bedömer att de verksamheter som lokaliseras i dessa lägen i första hand kommer att trafikeras med bil. Eftersom detta går emot grundtankarna i såväl översiktsplanen som stadens framkomlighetsstrategi, anser förvaltningen att staden så långt möjligt ska verka för att de företag som etablerar sig där är sådana som förutsätter att man tar sig dit via bil. Besöksintensiva verksamheter som inte förutsätter biltransport bör istället lokaliseras till goda kollektivtrafiklägen.

Sannolikt lämpar sig också flera av dessa bullerutsatta områden väl för störande verksamheter. Även transportintensiva verksamheter där last inte är möjliga att transporter på järnväg kan vara lämpliga.

Exempel på verksamheter som kan passa i dessa lägen är viss avfallshantering, masshantering, stenkross och omlastningscentraler.

2.4 En socialt sammanhållen och levande stad

Stadsbyggnadskontoret har bedömt detta fokusområde som ”i huvudsak aktuellt”. Förvaltningen håller med om det som står i stycket om barnkonsekvensanalyser m.m., men anser att barnperspektivet behöver få betydligt mer tyngd i stadens planering och att fokusområdet därför bör klassas som inaktuellt.

Förvaltningen anser att det är speciellt viktigt att staden tar fram riktlinjer för gårdar till skolor och förskolor, samt att det i ett tidigt skede i områdesplaneringen avsätts platser för dessa. Skolor och förskolor är ytkrävande och det bör ställas speciella krav för att gårdarna ska bli utvecklande och hälsosamma för barnen. Även om staden arbetar med frågan idag är det inte ovanligt att behovet av skolgårdar kommer in i ett för sent skede i planeringen och att det då inte finns tillräckliga och lämpliga ytor för barnen. I rapporten nämns att det enligt skolförvaltningen behövs mer än 16 000 nya grundskoleplatser fram till 2020 inom Stockholms stad. Till detta kommer förskoleplatser. Detta kommer ställa stora krav på god planering.

Miljöförvaltningen anser att staden skall lokalisera skolor och förskolor så att det inte är motiverat för föräldrar att skjutsa sina barn dit i bil.

2.6 Ett modernt transportsystem och hållbart resande

I budget för 2012 fick miljöförvaltningen i uppdrag att ta fram en färdplan som visar hur staden kan bli fossilbränslefri till 2050. Av förvaltningens rapport ”Förslag till färdplan för ett fossilbränslefritt Stockholm 2050” (2013) framgår att det är möjligt uppfylla målet, men för att lyckas fordras ett målmedvetet arbete. En av förutsättningarna för att uppnå målet är att kollektivtrafiken byggs ut till närmare fördubblad kapacitet i kombination med åtgärder som hämmar en ökning av biltrafiken. Miljöförvaltningen anser att arbetet för att förverkliga detta bör påbörjas omgående och konkretiseras i översiktsplanen.

Färdplanen tar även upp behovet av effektivare godstransporter. Potentialen att minska utsläppen från godsdistributionen bedöms ligga i intervallet 20 - 25 %, d.v.s. 5 - 10 % av de totala vägtrafikutsläppen. En förutsättning för detta är att det skapas utrymme för en utvecklad terminalstruktur för stadens varuförsörjning.

Stadsbyggnadskontoret har bedömt detta fokusområde som ”i huvudsak aktuellt”. Miljöförvaltningen anser med hänvisning till ovanstående att fokusområdet bör klassas som inaktuellt.

2.8 Nya energilösningar och tekniska försörjningssystem

Stadsbyggnadskontoret har bedömt detta fokusområde som ”i huvudsak aktuellt”. Miljöförvaltningen anser att fokusområdet bör klassas som inaktuellt eftersom det behöver utvecklas i enlighet med bland annat ”färdplan för ett fossilbränslefritt Stockholm 2050”.

Miljöförvaltningen vill lyfta en fråga gällande fjärrvärme som staden bör ta ställning till. Vid byggnation av områden med lågenergihus är det inte lönsamt för Fortum värme att bygga ut fjärrvärme i området. Med så kallade plusenergihus accentueras svårigheterna ytterligare, då dessa byggnader på årsbasis ska producera minst lika mycket energi som byggnaden behöver. Eftersom överskottet av energi vanligen uppstår på sommarhalvåret och underskottet på vinterhalvåret måste ett system skapas med energilagring där många byggnader är integrerade. Här skulle fjärrvärmesystemet kunna ligga till grund för att transportera energi mellan byggnader och energilager. För detta måste dock funktionen förändras från enbart energileverantör till energidistributör och energilagring. Till detta räcker det inte med ”öppen fjärrvärme” då helt andra ekonomiska och tekniska förutsättningar kommer att råda.

Av stadens miljöprogram framgår att en ambitionshöjning på sikt ska vara att bereda vägen för ett införande av en energianvändningsnivå motsvarande plushusstandard. Miljöförvaltningen bedömer att om detta ska bli möjligt krävs det att nya byggnader placeras i rätt väderstreck, med rätt taklutning och att hushöjder regleras så att byggnader inte skuggar varandras tak. Förvaltningen anser att detta behöver behandlas i översiktsplanen.

Miljöförvaltningen anser att platser för snöhantering bör reserveras i översiktsplanen. Vid stor konkurrens om marken är detta en grundläggande samhällsfunktion som annars riskerar förbises. Att transportera snö långt är inte ekonomiskt eller ekologiskt hållbart. På samma sätt skulle det vara värdefullt för staden att reservera platser för hantering och mellanlagring av massor som kan återanvändas för andra byggprojekt eller bullervallar.

2.10 Miljö, hälsa och säkerhet i en tät storstad

Stadsbyggnadskontoret skriver att luftkvalitetens påverkan på hälsoperspektivet bör beaktas i större utsträckning. Miljöförvaltningen ställer sig mycket positiv till detta eftersom dagens planering ofta utgår från att klara miljökvalitetsnormerna för luft. Förvaltningen anser att det i planeringen istället bör eftersträvas att uppnå de nationella miljömålen för luft, som skulle ge en mer hälsosam luftmiljö

för människor att vistas i. Speciellt viktigt är detta i miljöer där barn vistas, eftersom de är känsligare för luftföroreningar.

Miljöförvaltningen önskar att det förs ett resonemang i översiktsplanen om vinsterna med att åtgärda störningar vid källan. Vid utformning av miljöer bör förebyggande åtgärder göras så att störningar och miljöproblem minimeras, exempelvis bullerdämpande asfalt, bullerdämpande vegetation och skärmeffekter och lokal dagvattenhantering.

Stadsutvecklingsstrategier

Strategi 1: Fortsätt att stärka centrala staden

Stadsbyggnadskontoret anger att ett stort antal planprojekt pågår utanför utpekade stadsutvecklingsområden, genom att fylla igen ”gluggar”. Miljöförvaltningen delar Stadsbyggnadskontorets bild av att en hel del av utvecklingen i staden idag sker genom att ”glugga” och ser stora risker med detta om staden ska byggas på ett långsiktigt hållbart sätt. Främst är det ekologiska och rekreativa värden som riskerar att gå förlorade när det saknas en helhetssyn, men även möjligheterna att bygga staden kring kollektivtrafiksystemen.

Stadsbyggnadskontoret tar upp att det är nödvändigt att förbättra kollektivtrafiken bland annat med snabbare och tätare busstrafik och bättre kapacitet i tunnelbanan. Miljöförvaltningen anser att även utbyggnad av spårvägar ska nämnas här.

Förvaltningen vill också betona att det inte bara är vid olika förtätningar som det behövs ett förnyat arbetssätt. Den snabba expansionen av staden kräver att medborgarna på ett tidigt stadium involveras i planeringsprocessen. Det är därför viktigt att staden utvecklar former för stockholmarna kan göras delaktiga i planeringen av det framtida Stockholm.

Strategi 2: Satsa på attraktiva tyngdpunkter

För tyngdpunkt Brommaplan anser miljöförvaltningen att det även bör nämnas att Bromma reningsverk ska läggas ned och att detta ger utökade byggmöjligheter.

Slutsatser om översiktsplanens genomförande

Översiktsplanen är uppbyggd kring en målbild av hur staden ska utvecklas och vad staden ska satsa på för att nå dit. Miljöförvaltningen saknar ett komplement till de bejakande strategierna som kan fungera som en ”motkraft” och förhindra att staden utvecklas åt ett annat håll. Förvaltningen anser att staden i översiktsplanen ska ta

ställning till vad som inte är en önskvärd utveckling och vad som ska motverkas vid markanvisningar och i detaljplaner.

Gemensamt uppdrag för stadens förvaltningar och bolag

Stadsbyggnadskontoret skriver (s.33) att det är viktigt att översiktsplanen utgör ett styrande beslutsunderlag för samtliga berörda nämnder och bolag i utarbetande av styrdokument som på olika sätt kan ha påverkan på samhällsutvecklingen. Miljöförvaltningen delar inte denna ståndpunkt. Förvaltningen anser att översiktsplanen ska vara stadens överordnade styrdokument om markanvändning och bebyggelseutveckling och att denna ska leva parallellt med andra styrdokument som t.ex. miljöprogrammet.

Miljöförvaltningen anser att förhållandet mellan stadens olika styrdokument är otydlig. Förvaltningen ser därför fram emot den samordning av styrdokument som stadsledningskontoret håller på att ta fram.

I detta sammanhang vill förvaltningen framhålla att stadens mål att bygga 140 000 nya bostäder mellan 2010 och 2030 är en gigantisk utmaning. Det kommer att innebära en stor omvandling av stadsbilden – särskilt i det halvcentrala bandet (de s.k. närförorterna). Den mark staden har för ny exploatering blir en allt mer begränsad tillgång. Olika användningsområden kommer att konkurrera med varandra. Det krävs därför en allt noggrannare prövning av markanvändningen. Ett sätt att se till att alla berörda förvaltningar på ett tidigt stadium är informerade om syftet med en nybyggnation vore en gemensam beredning av markanvisningar.

Förslaget brukar ofta avfärdas med att det skapar onödig byråkrati och tidsåtgång. Självklart finns en sådan risk, men det är fullt möjligt att ha en effektiv process. Det kräver att underlagen är klara och koncisa och innehåller de efterfrågade uppgifterna. Den sammanlagda tidsåtgången vinner på att alla berörda på ett tidigt stadium har fullt klart för sig vad som skall åstadkommas. Det underlättar den fortsatta styrningen av processen fram till färdig bebyggelse. Det är också effektivare att utnyttja de olika förvaltningarnas samlade expertis. Att alla på ett tidigt stadium kommer in i processen ökar också möjligheten att undvika misstag i tidiga skeden. Effektiva processer är en nyckelfaktor för att klara bostadsbyggnadsmålet. Förvaltningen anser därför att staden bör utreda ett system med gemensamma markanvisningar.

Vikten av planering på områdesnivå

Stadsbyggnadskontoret ger en rad argument för vikten av program på områdesnivå. Miljöförvaltningen vill ytterligare understryka att detta är viktigt ur miljösynpunkt. Många miljöfrågor gynnas av ett helhetstänk och planering över större ytor, som t.ex. dagvattenhantering och översvämningsrisker, ekologisk infrastruktur, rekreation, gång- och cykelplanering, lokalisering av idrottsanläggningar, luftföroreningar, trafikbuller och störningar från större verksamheter.

Mellankommunala intressen och riksintressen

Stadsbyggnadskontoret skriver (s. 41) att det förs en översyn av miljökvalitetsnormer för utomhusluft vilket innebär att det kan tillkomma miljökvalitetsnormer för fler luftföroreningar, till exempel svart kol och att de befintliga normerna kan bli strängare. Miljöförvaltningen vill informera om att det inte är aktuellt med ändrade normer innan översiktsplanen revideras. EU såg över normerna 2013 och beslutade att dessa inte ska ändras. En ny översyn sker tidigast om 5 år.

Miljöförvaltningen anser att även redovisningen av miljö- och riskfaktorer behöver ses över. Denna är till största delen aktuell, men exempelvis avsnitten om buller, elektromagnetiska fält och klimatteffekter behöver justeras.

Förändrad projektekonomi?

Förvaltningen vill utöver vad stadsbyggnadskontoret anför också påtala behovet av fördjupade studier av de kommunalekonomiska sambanden och effekterna av den starka expansionen. Sambanden är komplexa och svåranalyserade, inte minst med hänsyn till skatteutjämningsreglerna. Det krävs därför att staden utvecklar analysmetoder som gör att de långsiktigt mest hållbara lösningarna väljs.

Slut

Bilagor

1. Fokus Promenadstaden – Uppföljning av Översiktsplan för Stockholm, remisshandling. Rapporten finns också på http://www.stockholm.se/promenadstaden_nu.