



Länstyrelserna



Miljökvalitetsnormer om luft i planering
och rättstillämpning

Miljökvalitetsnormer om luft i planering och rättstillämpning

För mer information kontakta:

Länsstyrelsen i Skåne län

Tfn 040/044-25 20 00

www.lansstyrelsen.se/skane

Länsstyrelsen i Stockholms län

Tfn 08-785 40 00

www.lansstyrelsen.se/stockholm

Rapport nr: 2013:12

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Tfn 010-224 40 00

www.lansstyrelsen.se/vastragotaland

Rapport nr: 2013:43

Peggy Lerman och Anders Hedlund har genomfört studien och sammanställt rapporten på uppdrag av länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland.

Omslag, fotocollage. Foto: Christina Fagergren/PetraMy Börjesson.

Utgivningsår: 2013

ISBN: 978-91-7281-558-2

Besök gärna länsstyrelsernas gemensamma webbplats

www.lansstyrelsen.se

Förord

Luftföroreningar har en betydande påverkan på människors hälsa och en negativ påverkan på miljön. Att arbeta för en bättre luftkvalitet är mycket angeläget och innebär en särskild utmaning i samhällsplaneringen där inriktning med förtätning innebär exploatering i utsatta områden.

Den här rapporten grundar sig på en kartläggning under 2012/2013 av vägledande rättsfall samt praktikfall i ett urval av de kommuner som har eller har haft överskridanden av miljökvalitetsnormer för utomhusluft.

I rapporten åskådliggörs hur miljökvalitetsnormer för luft har använts i planeringen, genom redovisning av några aktuella planärenden och rättsfall. Avsikten med dessa exempel är inte att redovisa "goda exempel" utan de syftar till att fördjupa diskussionen om miljökvalitetsnormernas tillämpning i den fysiska planeringen. En diskussion som kan vara grund inför framtagandet av ny vägledning för att komma till rätta med de brister i tillämpningen som rapporten har funnit.

Rapporten har tagits fram av Lagtolken AB, Peggy Lerman och Anders Hedlund, på uppdrag av Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län och Länsstyrelsen Västra Götalands län.

Vi vill tacka Naturvårdsverket som möjliggjort rapporten genom ett bidrag från miljömålsmedel.



Cathy Hill, miljöanalytiskchef,
Länsstyrelsen i Stockholm



Trots ökad trafik har luften i de flesta svenska städer blivit bättre.

INNEHÅLL

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	8
SUMMARY	10
1 STUDIENS BAKGRUND OCH UPPLÄGG	12
1.1 Syftet med studien	12
1.2 Avgränsning, metod och tillvägagångsätt	12
1.3 Läsanvisning	13
1.4 Utredare och uppdragsgivare	13
2 ÖVERSIKT AV AKTUELLA NORMER OCH ÅTGÄRDSPROGRAM	15
2.1 Luftpolitik, regler och överskridna normer	15
2.2 Miljökvalitetsnormer för kvävedioxid	15
2.3 Miljökvalitetsnormer för partiklar (PM10)	17
2.4 Åtgärdsprogram	18
2.5 Miljökvalitetsnormer i fysisk planering – vägledning	20
3 PROBLEMATISERING OM REGLER OCH TILLÄMPNING	21
3.1 Tankar bakom systemet för miljökvalitetsnormer	21
3.2 Utgångspunkter för tillämpning i miljöbalkens prövning	27
3.3 Utgångspunkter för tillämpning i plan- och bygglagen (PBL)	29
4 ERFARENHETER AV TILLÄMPNINGEN	41
4.1 Planering i åtgärdsprogram	41
4.2 Miljökvalitetsnormer och översiktsplanering	43
4.3 Åtgärdsprogram som stöd för bedömningar i planering m.m.	48
4.4 Översiktsplan som stöd för bedömningar i planläggning m.m.	51
4.5 Hantera kunskap i processen	51
4.6 Indirekta och kumulativa effekter	56
4.7 Hantera osäkerheter	59
4.7 Miljökvalitetsnormer som begränsning	61
4.8 Normer som motiv för anpassning och särskilda insatser	62
4.9 Processer och aktörer	67
5 SAMLADE SLUTSATSER OM ERFARENHETER	73
5.1 Fysisk planering i åtgärdsprogram	73
5.2 Översiktsplan som utgångspunkt för planläggning	74
5.3 Underlag och MKB	75
5.4 Planutformning	75
5.5 Processer och aktörer	77
5.6 Luftkvalitet som samhällsproblem	77
REFERENSER	78

Sammanfattning

Denna studie har gjorts på uppdrag av Länsstyrelsen i Stockholms län. Studien syftar till att kartlägga hur miljökvalitetsnormer för kvävedioxid och partiklar (PM10) hanteras i planering och detaljplanläggning enligt plan- och bygglagen. Studie omfattar vägledande rättsfall samt praktikfall i ett urval av de kommuner som har eller har haft överskridanden av miljökvalitetsnormer för utomhusluft.

Systemet med miljökvalitetsnormer har varit i kraft sedan 1999 då miljöbalken kom. Mot bakgrund av de 13 år som förflutit är förväntan att det finns riklig tillämpning. Systemet har emellertid reviderats flera gånger och är fortfarande belastat av oklarheter om funktionen hos normer av olika karaktär och vad det innebär att tillämpa miljökvalitetsnormer. Kunskap om miljöns status och om påverkande faktorer samt om åtgärdsprogram och deras effektivitet är inte heller väl utvecklad. Tillämpningen kan fortfarande inte beskrivas som omfattande eller tydlig.

När det gäller miljökvalitetsnormer i åtgärdsarbete, fysisk planering och planläggning är följande frågor viktiga att uppmärksamma:

- Åtgärdsprogram enligt miljöbalken är en förutsättning i arbetet med att förbättra luftkvaliteten. Här märks en stor och sannolikt orälistisk förväntan på den fysiska planeringen.
- Planering ska inte betraktas som en åtgärd i miljöbalkens mening, utan bör i åtgärdsprogrammen beskrivas som en av flera stöd- eller prövningsprocesser i genomförandet av åtgärder.
- Översiktsplanens styrka hänger samman med dess ställningstagande till konflikter. Detta förefaller vara ett förbättringsområde när det gäller miljökvalitetsnormer för luft.
- De översiktsplaner som studerats är inte vägledande för detaljplanläggning när det gäller att kravet på att 'följa' miljökvalitetsnormer för luft.
- Bristen på användning av översiktsplan i rättstillämpningen är anmärkningsvärd, till exempel i jämförelse med hur översiktsplan används för att bedöma riksintressen.
- Metodutveckling för översiktsplanering bör fokusera bedömning och synliggörande av kumulativa effekter.
- Frågan om vad som tillräckligt planerings- och bedömningsunderlag för miljökvalitetsnormer är viktigt, men oklar. Intrycket är underlaget behöver vässas. Det kan vara viktigt att metodutveckling lyfter fram att överprövning i högre grad kan gälla frågor om underlag, än vad kommuner varit vana.
- Bevisbördan för att följa miljökvalitetsnormer kan belysas genom att jämföra med underlag som behövs för att till exempel bedöma påtaglig skada på riksintresse för kulturmiljön och buller som hälsoproblem.
- Anpassning av planläggningen är en mycket viktig fråga för tillämpningen. Åtgärder för att undvika ökad koncentration av luftföroreningar bör skiljas från sådana som inriktas på att motverka fara för människors hälsa, så att miljökvalitetsnormer och lämplighetsbedömning inte blandas ihop.

Stora förbättringar har under de senaste årtiondena åstadkommit när det gäller tätorternas luftkvalitet. Trots ökad trafik har luften i de flesta svenska städer blivit bättre. Under senare år har diskussionen om vägtrafikens utsläpp kommit att handla om klimatpåverkan, en egenskap som också premierats i miljöbilssystemen. Detta har fått till följd att utvecklingen mot lägre halter i utomhusluft av kvävedioxid har stannat av eller till och med vänt. Sannolikt har klimatarbetet också fått genomslag i den fysiska planeringen. Hälsopåverkan av trafikens luftföroreningar har varit och är kanske ett "gammalmodigt" miljöproblem som förtjänat större uppmärksamhet.

Central vägledning för miljökvalitetsnormer för luft i fysisk planering saknas. Detta är möjligen en brist och en orsak till hur planeringspraktiken ser ut. I studien har granskats en vägledningsskrift från Länsstyrelsen i Stockholm från 2005 och en orienterande rapport från 2006 som Boverket gett ut. De tolkningar och råd som direkt eller indirekt ges i dessa publikationer är fortfarande relevanta.

Summary: Environmental quality standards for outdoor air and how they are applied in urban planning and zoning according to the Swedish Planning and Building Act

This study has been conducted on behalf of The County Administrative Board of Stockholm, with the purpose of identifying how the air quality standards for nitrogen oxide and particulate matter (PM 10) are applied in urban planning and zoning according to the Planning and Building Act. The study includes both precedent-setting legal cases and practical cases from a selection of the municipalities that are or have been in non-compliance with respect to the environmental quality standards for outdoor air.

The system for environmental quality standards has been in effect since 1999 when the Swedish Environmental Code was established. Against the background of the 13 years that have passed since then, one would expect to find a sizeable amount of information about how these environmental quality standards have been applied. The system has however, been revised several times, and is still burdened by uncertainties about the function of different kinds of standards, and what it means to apply the environmental quality standards. There is also a lack of knowledge about of the state of the environment and the factors that influence the environment, as well as about the effectiveness of the action programs for improving outdoor air quality. The application of the environmental quality standards can still not be described as comprehensive or clear.

It is important to address the following issues with regard to how environmental quality standards are applied in the action programs, urban planning and zoning:

- Action programs, according to the Swedish Environmental Code, are a prerequisite in the work for improving air quality. This results in large and unrealistic expectations on the process of urban planning.
- It is not the intention of the Swedish Environmental Code that the planning stage in itself, be considered as an action step. Rather, it should be described in the action program as one of a number of supportive or pilot processes in the implementation of the steps.
- The strength of the Comprehensive Plan process is linked to its standpoint regarding conflicts. There is room for improvement in this area, with regard to air quality standards.
- Those Comprehensive Plans that we studied do not provide guidelines for how Detailed Development Plans should be implemented with regard to the requirement to “follow” the environmental quality standards for outdoor air.
- The lack of use of Comprehensive Plans in legal enforcement situations is striking, for example, in comparison to how Comprehensive Plans are used to assess national interests.
- The development of methods for comprehensive planning should focus on the assessment and visualization of cumulative effects.
- The question of what constitutes adequate planning and assessment documentation upon which to base decisions concerning environmental quality standards is important, however it remains unclear. Our impression is that such documentation needs to be sharpened. As part of the development of methods, it may be important to emphasize that legal appeals may well deal with the planning and assessment documentation to a greater extent than municipalities have been used to earlier.
- The burden of proof of compliance with environmental quality standards can be illustrated by a comparison with the assessment documentation that is necessary, for example, to

assess evident damage to national interests for the cultural environment, and to assess noise pollution as a health problem.

- The adaptation of urban planning and zoning is a very important issue for the implementation of air quality standards. Measures taken to avoid increased concentrations of air pollutants should be kept separate from measures that aim to prevent damage to human health, so that environmental quality standards and the suitability assessment are not confused.

In recent decades there have been major improvements in air pollution in urban areas. In spite of increased traffic, the air quality in most Swedish cities has improved. In recent years the discussion about emissions from road traffic has focused on climate impact, an issue that has also been prioritized in green-vehicle systems. This has meant that the trend towards lower levels of nitrogen oxide in outdoor air has stalled or even reversed. Measures that address climate change have also had an impact on urban planning. The health impact of air pollution from traffic has been, and perhaps still is an “old-fashioned” environmental problem that deserves greater attention.

We lack central guidelines for the implementation of environmental quality standards for outdoor air in urban planning. This is possibly a flaw and a reason for the present state of urban planning in practice. This study has reviewed a 2005 guideline document from The County Administrative Board of Stockholm, and a guidance report from 2006 published by The Swedish National Board of Housing, Building and Planning (*Boverket*). The interpretations and advice directly or indirectly presented in these publications are still relevant.

1 Studiens bakgrund och upplägg

I detta kapitel beskrivs syftet med studien och hur undersökningen av tillämpningen har avgränsats och genomförts.

1.1 Syftet med studien

Syftet med uppdraget är att kartlägga hur miljökvalitetsnormer för utomhusluft har hanterats i vägledande rättsfall samt att studera hur dessa normer hanteras vid detaljplanläggning och bygglovsprövning enligt plan- och bygglagen (PBL). I förlängningen är uppdragsgivarens syfte att medverka till metoder för hur miljökvalitetsnormer kan hanteras i planläggningen. Därför uppmärksammas angreppssätt som kan vara av värde för metodutveckling.

1.2 Avgränsning, metod och tillvägagångssätt

Miljökvalitetsnormer finns för parametrar i utomhusluft och yt- och grundvatten, för fisk- och musselvatten samt för omgivningsbuller. Systemet för dessa normer är i princip gemensamt, trots normernas skilda karaktärer. För den aktuella studien innebär det att problematiseringen och sökandet efter vägledande rättsfall avser tillämpning av andra normer än de som gäller utomhusluft. Tillämpningen har identifierats med stöd av rättsfallssystem, kommuners planregister samt kontakter med länsstyrelser och kommuner.

Inledande sökning efter praxis gav magert resultat och rättsfall har därför sökts utan geografisk begränsning och, som sagt, för alla typer av miljökvalitetsnormer. Det kan noteras att det finns många träffar på miljökvalitetsnormer och detaljplan, men det beror på att besluten i princip alltid redovisar regler i PBL om överprövning, vilket bland annat omfattar miljökvalitetsnormer. Därför har det varit nödvändigt att titta närmare på besluten för att identifiera fall resonemang om tillämpning.

Detaljplaner av olika slag har identifierats men inga lovprövningar av relevans för miljökvalitetsnormerna har hittats.

Miljökvalitetsnormer för utomhusluft finns för flera ämnen och partiklar. De mest förekommande överträdelserna gäller kvävedioxid/kväveoxider samt partiklar, och uppdraget avgränsas till dessa. Tillämpning har sökts i främst följande kommuner, med tanke på aktuella problem med överträdelser av normer: Stockholms län: Stockholm, Södertälje, Sollentuna, Solna, Botkyrka, Danderyd, Huddinge, Uppsala län: Uppsala, Skåne län: Helsingborg, Malmö, Jönköpings län: Jönköping, Västra Götalands län: Göteborg, Östergötlands län: Norrköping, Väster-norrlands län: Örnsköldsvik, Västerbottens län: Umeå, Skellefteå, Norrbottens län: Luleå.

Ursprungligen var avsikten att studera rättsfall, detaljplaner och lov. Studien innefattar dock även de åtgärdsprogram och översiktsplaner som berör de utvalda kommunerna. Syftet med detta är dels att studera om åtgärdsprogrammen för miljökvalitetsnormer för luft innehåller åtgärder (eller andra ställningstaganden) som berör fysisk planering eller planläggning, dels att undersöka om översiktsplanerna innehåller riktlinjer för planläggning som motiveras av miljökvalitetsnormerna.

Följande frågeställningar har funnits med i genomgången av tillämpningen:

- hur miljökvalitetsnormer används som motiv för hinder, vid avvägningar för hänsyn respektive för stärkande insatser i form av kompensation,
- underlag som används för bedömningarna, bland annat åtgärdsprogram och översiktsplan,
- bevisbörda, med tanke på osäkerheter och brister i kunskapsunderlag,
- utformning, mot bakgrund av risk för överträdelse,
- influensområde och bedömning av kumulativa och indirekta effekter,
- samband till bedömning av betydande miljöpåverkan med krav på miljökonsekvensbeskrivning (MKB),
- aktörers inspel i processerna.

1.3 Läsanvisning

Aktuella miljökvalitetsnormer, överskridanden och åtgärdsprogram sammanfattas i kapitel 2. I kapitel 3 diskuteras regler och begrepp utifrån frågor som väckts under genomgången av tillämpningen. Tillämpningen av miljökvalitetsnormer i planeringen samt rättsfall utvärderas i kapitel 4. Samlade slutsatser och resonemang om erfarenheter finns i kapitel 5.

En sammanfattning av rättsfall om planer och projekt finns i bilaga 1. Planer som inte prövats i praxis sammanfattas i bilaga 2. I bilaga 3 ges en översikt av en analysmodell om kvalitet, verktyg och stöd, som använts i genomgången.

1.4 Utredare och uppdragsgivare

Peggy Lerman är jurist sedan 35 år, med erfarenhet som domare och chefsjurist vid Boverket och de senaste 15 åren som ombud för kommuner och verksamheter i frågor om miljö och planering. Anders Hedlund har närmare 30 års erfarenhet av arbete med miljö och naturresurser – som konsult, men också som kommunal tjänsteman och i rollen som föreståndare vid Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU).

Studien har gjorts på uppdrag av Länsstyrelsen i Stockholms län via Henrik Larsson.



Foto: Christina Fagergren.

2 Översikt av aktuella normer och åtgärdsprogram

I detta kapitel beskrivs de normer vars tillämpning i planering har granskats samt vilka överskridanden som sker i de olika kommunerna och vilka åtgärdsprogram som tagits fram för att komma till rätt med problemen att följa normerna.

2.1 Luftpolitik, regler och överskridna normer

Inom EU finns olika regelverk för luftföroreningar och luftkvalitet som ska tillämpas i medlemsländerna. Miljökvalitetsnormerna utgår från EG-direktivet om luftkvalitet och renare luft i Europa¹. Detta direktiv har i Sverige införts genom miljöbalken och luftkvalitetsförordningen².

För närvarande pågår ett arbete med att revidera EG-direktivet om luftkvalitet, som ett led i en större översyn av EU:s luftpolitik. En orsak till översynen är att luftföroreningarna är ett stort problem och att en stor andel av EU-medborgarna bor i områden där miljökvalitetsnormer överskrids. När det gäller normer för här aktuella föroreningar, kvävedioxid och partiklar, är den andelen så stor som 40–50 procent. Översynen av luftpolitiken ska vara klar under 2013. Översynen kan leda till att miljökvalitetsnormer för fler typer av luftföroreningar fastställs och/eller att nuvarande miljökvalitetsnormer ändras (till exempel blir strängare eller kompletteras med långsiktiga mål).

I Sverige är inte problemen med bristande luftkvalitet lika stora som på många andra håll i Europa. Miljökvalitetsnormer för kvävedioxid och/eller partiklar överskrids emellertid (eller har överskridits) i ett 20-tal tätorter eller kommuner. Ett antal mil gator och vägar är berörda och inom områden med överskridanden är 10 000-tals människor bosatta. Åtgärdsprogram för län och kommuner (se avsnitt 2.4) har tagits fram och genomförts med varierande grad av framgång.

2.2 Miljökvalitetsnormer för kvävedioxid

Kvävedioxid är i sig en hälsoskadlig förening men den är även en viktig markör för andra luftföroreningar från till exempel bilavgaser. Den svenska miljökvalitetsnormen för kvävedioxid baseras på tidigare rikt- och gränsvärden och på senare samhällsmedicinska bedömningar.

Överskridande av kvävedioxidnormen

Miljökvalitetsnormen för kvävedioxid överskrids i ett antal tätorter vid starkt trafikerade gator och vägar. Andelen kvävedioxid av den totala mängden kväveoxider i bilavgaserna har med stor sannolikhet ökat de senaste 10 åren på grund av en ökande andel dieselfordon. Så även om fordonsflottans utsläppsegenskaper har förbättrats under senare tid så innebär ökade trafikflöden och ökad andel dieselfordon att problemet med höga halter kvävedioxid kvarstår. Halterna av ozon har också ökat i städerna, vilket bidrar till att öka andelen kvävedioxid av den totala mängden kväveoxider i omgivningsluften.

¹ 2008/50/EG

² 2010:477

Tabell 1. Miljökvalitetsnormer för kvävedioxid, skydd av hälsa.

MEDELVÄRDESTID	NORMVÄRDE MG/M ³	VÄRDET FÅR INTE ÖVERSKRIDAS MER ÄN:
1 TIMME	90	175 TIMMAR/ÅR ³
1 DYGN	60	7 DYGN/ÅR
1 ÅR (KALENDERÅR)	40	FÅR INTE ÖVERSKRIDAS

Förekomsten av överskridanden kan illustreras med i situationen i Stockholms län – normen överskrids i sex av de 26 kommunerna. Mätningar visar att halterna av kvävedioxid har minskat under den senaste 20-årsperioden – men mätningarna visar också att minskningarna har planat ut. Fordonsflottans utsläpp av kväveoxider har inte minskat i den takt som prognostiserats. Trots att åtgärdsprogram beslutades 2004 (se avsnitt 2.4) kan inte normen år 2010 följas i betydande delar av länet.⁴

Stockholms län växer för närvarande kraftigt och trafikflödena ökar på många håll, inte minst på det statliga vägnätet. Även om fordonsflottans utsläppsegenskaper förbättras på sikt kan det vara svårt att klara normen på kort sikt. För kvävedioxid finns möjlighet att ansöka om tidsfrist för att klara gränsvärdet för kvävedioxid fram till år 2015. En sådan ansökan från svensk sida diskuteras för närvarande⁵.

Kvävedioxidnormen överskrids år 2010 längs 42 km gator och vägar i Stockholms län – av detta står det statliga vägnätet för 31 km, till exempel infartsleder som E4 och E20. Antalet boende i områden med överskridanden längs dessa gator och vägar uppgår till cirka 9 400⁶.

Även mindre städer än Stockholm har problem med överskridanden av kvävedioxidnormen. Ett exempel är Helsingborg där normen överskrids på bland annat Drottninggatan och Södra Stenbocksgatan. Kommunens bedömning är att åtgärder måste vidtas för att minska trafiken på utvalda gator (utan att trafiken ökar alltför mycket på andra platser). På sikt behövs åtgärder för att dämpa trafiken i hela centrala Helsingborg⁷.

³ Förutsatt att halten inte överskrider 200 µg/m³ under en timme mer än 18 gånger per år.

⁴ *Beräkningar av kvävedioxid i Stockholms och Uppsala län inför ansökan om tidsfrist för att klara EU:s gränsvärde.* LVF 2012:8. Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbund 2012.

⁵ Ibid.

⁶ *Kartläggning av kvävedioxid- och partikelhalter (PM10) i Stockholms och Uppsala län samt Gävle kommun och Sandviken.* LVF 2011:19. Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbund 2012.

⁷ *Reviderat åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid i Helsingborg.* Länsstyrelsen i Skåne län 2009.



Essingeleden. Foto: Maja Boström.

2.3 Miljökvalitetsnormer för partiklar (PM₁₀)

Partiklar är en av de luftföroreningar som medför störst hälsoproblem i svenska tätorter. Partiklarna i luften har varierande storlek och form olika kemisk sammansättning, och kommer från olika källor. Ett vanligt partikelmått är PM₁₀, som förenklat uttryckt är massan av partiklar per kubikmeter luft, med en aerodynamisk diameter från nanometerstorlek (0,001 μm) upp till 10 μm . Denna partikelfraktion passerar till stor del ner i luftrör och lungor och orsakar effekter på hälsan. Hälsoeffekter är bland annat än tidigare än förväntad dödlighet i hjärt- och kärlsjukdomar och lungsjukdomar. Höga partikelhalter medför också en ökning av besvär från luftvägarna, särskilt bland känsliga personer som astmatiker.

Tabell 2. Miljökvalitetsnormer för partiklar (PM₁₀), skydd av hälsa.

MEDELVÄRDESTID	NORMVÄRDE MG/M ³	VÄRDET FÅR INTE ÖVERSKRIDAS MER ÄN:
1 DYGN	50	35 DYGN/ÅR
1 ÅR (KALENDERÅR)	40	FÅR INTE ÖVERSKRIDAS

Överskridande av partikelnormen

Inandningsbara partiklar i omgivningsluften kan komma både från naturliga och antropogena källor. En dominerande källa till höga partikelhalter i gatu- och vägmiljöer är slitage av vägbeläggning, bromsar, däck och vägsand. Slitaget sker bland annat genom användning av dubbdäck på snöfria vägbanor. Dubbdäcksandelen i fordonsflottan har därmed stor betydelse för partikelhalterna. Andra faktorer av betydelse är väderförhållanden och städmetoder. Damm- och bindning kan minska spridningen av partiklar.

I Stockholms län överskrider partikelnormen i sju av kommunerna. Normen överskrider år 2010 längs 69 km gator och vägar i Stockholms län – av detta står det statliga vägnätet för 45 km. Antalet boende i områden med överskridanden längs dessa gator och vägar uppgår till ungefär 15 000⁸. Till skillnad från kvävedioxid och andra luftföreningar som härrör från bilavgaser sker ingen ”automatisk” förbättring på grund av att fordonsflottan förnyas. Dubbdäcksanvändningen är sannolikt den enskilt viktigaste faktorn – om dubbdäcksandelen minskar kan halter och befolkningsexponering komma att minska även om trafikflödena ökar.

Örnsköldsvik är ett annat exempel på en tätort där partikelhalterna är ett problem. Längs Centralesplanaden – tillika väg E4 – i centrala Örnsköldsvik har normvärdet för dygn, 50 µg/m³, överskridits. Kommunen har tagit fram ett åtgärdsprogram (se även avsnitt 1.4) för att komma till rätta med de höga halterna.⁹

2.4 Åtgärdsprogram

Om det behövs för att en miljökvalitetsnorm ska följas ska ett åtgärdsprogram upprättas. Bestämmelser om åtgärdsprogram finns i miljöbalken¹⁰ och luftkvalitetsförordningen¹¹. För miljökvalitetsnormer för luft är det Naturvårdsverket som ska bedöma behovet av åtgärdsprogram. Länsstyrelsen ska upprätta programmet om man inte överlåter till kommunen att ta fram och besluta om programmet.

⁸ Kartläggning av kvävedioxid- och partikelhalter (PM10) i Stockholms och Uppsala län samt Gävle kommun och Sandviken. LVF 2011:19. Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbund 2012.

⁹ Renare luft i centrum. Åtgärdsprogram för att förbättra luftkvaliteten i Örnsköldsviks centrum och uppfylla miljökvalitetsnormen för partiklar (PM10). Del 1. Örnsköldsviks kommun 2011.

¹⁰ 1998:808, 5 kap 4-8 §§

¹¹ 2010:477, 31-36 §§

Tabell 3. Åtgärdsprogram för kvävedioxid och/eller partiklar.

KOMMUN/OMRÅDE (ÅR)	KVÄVEDIOXID	PARTIKLAR (PM10)
GÖTEBORGS STAD (2006)	--	X
GÖTEBORGSREGIONEN (2004, KOMPLETTERAT 2006)	X	--
HELSINGBORG (2007, REV 2009)	X	--
JÖNKÖPING (2010)	--	X
MALMÖ (2007, REV 2011)	X	--
NORRKÖPING (2006)	--	X
SKELLEFTEÅ (2010)	X	--
STOCKHOLMS LÄN (2004, NYTT 2012)	X	X
UMEÅ (2009)	X	--
UPPSALA (2006)	X	X
ÖRNSKÖLDSEVIK (2011)	--	X

Syftet med ett åtgärdsprogram är att samordna åtgärder och användning av styrmedel. Ett åtgärdsprogram kan rikta sig till alla myndigheter och kommuner som kan påverka möjligheten att följa miljökvalitetsnormerna och ange att dessa ska vidta de åtgärder eller styrmedel som lagts fast. Ett åtgärdsprogram får alltså omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att följa miljökvalitetsnormer. Ett åtgärdsprogram ska bland annat innehålla:

- De åtgärder som angivna myndigheter och kommuner behöver vidta.
- Tidpunkt då åtgärderna behöver vara genomförda.
- Hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika källor och hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika åtgärder.
- Den förbättring som de enskilda åtgärderna var och en bedöms medföra och hur de sammantaget bidrar till att normen följs.
- Hur åtgärderna är tänkta att finansieras.

2.5 Miljökvalitetsnormer i fysisk planering – vägledning

Miljökvalitetsnormerna är viktiga i den fysiska planeringen. Normerna ska följas och det anses innebära att planläggningen inte får medverka till normerna överträds. Se vidare i avsnitt 2.3.

Några centrala allmänna råd för planering och planläggning har inte tagits fram.

Länsstyrelsen i Stockholms län gav 2005 ut en vägledning för planläggning med hänsyn till luftkvalitet¹². Vägledningen identifierar fem typer av detaljplaner där miljökvalitetsnormer för luft särskilt bör uppmärksammas:

1. Där planläggningen ökar koncentrationerna genom att utluftningen minskar.
2. Planer som medför påtaglig trafikökning.
3. Planer med till exempel bostäder i områden där överskridanden kan förekomma.
4. Detaljplaner för vägar.
5. Detaljplaner som medger industriella verksamheter och vars utsläpp kan bidra till ökade halter av luftföroreningar.

Vägledningen behandlar frågor som planerings- och beslutsunderlag (till exempel prognoser, beräkningar), alternativanalys, kopplingen mellan trafikflöden, bebyggelseutformning och luftkvalitet, med mera.

Boverket publicerade 2006 en rapport¹³ som syftar att ge en översiktlig bild av miljökvalitetsnormernas tillämpning i fysisk planering. Rapporten redovisar också exempel från planläggning, exempel som syftar till att fördjupa diskussionen om normernas tillämpning.

Vägledning för åtgärdsprogram luft finns genom Naturvårdsverkets handbok Luftguiden¹⁴. Där beskrivs bland annat vilken typ av åtgärder som kan ingå. Om fysisk planering sägs:

”Åtgärder kan även vara hur planeringen (till exempel via PBL) i berörd kommun eller region ska inriktas ... En åtgärd kan till exempel vara att ta upp förhållningssätt till planläggning som kan föranleda högre halter eller fler exponerade av nivåer över normen. Exempel kan vara att ventilationen i gaturum försämras, planläggning för anläggningar som kan öka utsläppen, till exempel centrala parkeringsanläggningar, eller för att begränsa utsläppen, till exempel främja bostäder/arbetsplatser i lägen med goda förutsättningar för gång, cykel eller kollektivtrafik. Andra exempel kan vara förhållningssätt till nyinstallation av eldstäder för fastbränsle.”¹⁵

¹² Miljökvalitetsnormer för luft. En vägledning för detaljplanläggning med hänsyn till luftkvalitet. Länsstyrelsen i Stockholms län mars 2005.

¹³ Miljökvalitetsnormer i fysisk planering. En orientering för handläggare. Boverket 2006.

¹⁴ Luftguiden. Handbok om miljökvalitetsnormer för utomhusluft. Handbok 2011:1. Utgåva 1. Naturvårdsverket 2011.

¹⁵ Ibid, s 78.

3 Problematisering om regler och tillämpning

Tillämpningen av miljökvalitetsnormer hänger samman med generella styrmedel i reglerna. Systemet läggs fast av miljöbalken men här fokuseras tillämpning i plan- och bygglagen. Likheter och skillnader mellan styrmedel i miljöbalken och PBL är betydelsefulla för att förstå och utveckla tillämpningen.

3.1 Tankar bakom systemet för miljökvalitetsnormer

Byte av perspektiv

Regler om miljö är traditionellt inriktade endera på verksamheter (störningskällor) eller på skydd av intressen i landskapet som till exempel grusförsörjning, natur och kultur. Även med all rimlig hänsyn innebär verksamheter normalt en försämring av miljön och degradering av landskapet. Därför tar miljökvalitetsnormer sikte på tillståndet i miljön.

Beslutandet ska få bättre stöd för hållbara beslut genom dessa kompletterande synsätt, utifrån projektet och platsens intressen respektive miljö kvalitet. Det kan medverka till att vända negativa trender och hantera effekterna av många små beslut.

Syften med miljökvalitetsnormer

Miljökvalitetsnormer syftar till att säkra vissa egenskaper i miljön som är av betydelse för människors hälsa och miljö¹⁶. Det långsiktiga syftet är att varaktigt skydda eller avhjälpa skador eller olägenheter för dessa intressen.

Syften med miljökvalitetsnormer för luft är att skydda hälsa¹⁷ eller växtlighet¹⁸. Indirekt kan förbättrad miljö kvalitet för dessa ändamål även förbättra förutsättningarna för andra miljö-intressen, men de intressena ingår inte i bedömningarna då miljökvalitetsnormer tillämpas.

Egenskaperna får handla om mark, vatten, luft eller miljön i övrigt¹⁹, det vill säga det är ett brett fält av egenskaper som kan regleras. Hittills hänger miljökvalitetsnormer mestadels samman med klassiska föroreningar och normen består oftast av mätbara parametrar som till exempel kemiska ämnen. Observera att miljökvalitetsnormer inte visar till vilken gräns som utsläpp kan tillåtas från verksamheter, dvs. värdena är inte en medgiven ram för förorening. Det finns inte miljökvalitetsnormer inriktade på egenskaper som skapar kvalitet för till exempel kulturmiljö.

¹⁶ MB 5 kap 1 § 1 st.

¹⁷ Se t.ex. 10 § luftkvalitetsförordningen (2010:477).

¹⁸ Se t.ex. 11 § luftkvalitetsförordningen (2010:477).

¹⁹ MB 5 kap 1 § 1 st.



Foto: PetraMy Börjesson.

Översättning från parameter till agerande

Miljökvalitetsnormer anger vanligen mätbara parametrar som ska klaras vid viss tid. Exempelvis lyder miljökvalitetsnormer för bensen²⁰: ”För att skydda människors hälsa får bensen inte förekomma i utomhusluft med mer än i genomsnitt 5 mikrogram per kubikmeter luft under ett kalenderår (årsmedelvärde).”

Normen anger således inte vad bensen är, vilka källor som är betydelsefulla eller hur halterna kan reduceras. Det innebär att tillämpningen av miljökvalitetsnormer behöver en slags översättning från normens parametrar till dels bedömningsgrunder, dels handlingsregler för aktörerna. Detta är en speciell utmaning för beslutsfattare och understryker betydelsen av stöd genom kunskapsunderlag och metoder. Samrådets förmåga att konkretisera är givetvis också av stor betydelse.

Grundsystem i miljöbalken och koppling från andra lagar

Syften och huvudsakliga funktioner hos systemet regleras av miljöbalken 5 kap. Till det kapitlet hör en rad förordningar som dels preciserar miljökvalitetsnormer för olika syften, dels anger olika miljöegenskaper, kontroller och liknande²¹.

Dessutom finns i miljöbalken specialregler för miljökvalitetsnormer bland de allmänna hänsynsreglerna²², i kraven om miljökonsekvensbeskrivning (MKB)²³ och i prövningsreglerna²⁴ för tillstånd med mera. Generella regler om villkor för tillstånd och om omprövning²⁵ samt brott²⁶ är också relevanta för miljökvalitetsnormer.

Till miljöbalken görs hänvisningar i andra lagar för att aktivera miljökvalitetsnormer i lagens tillämpning. Respektive lags hänvisning visar i vilka processer och beslut som miljökvalitetsnormer ska tillämpas. Det är för närvarande bara vissa av de för miljökvalitetsnormer relevanta reglerna som ska tillämpas i andra lagar. Det finns också olika kopplingar i olika lagar. Se exempelvis hänvisningarna i plan- och bygglagen (PBL) och väglagen:

²⁰ 17 § luftkvalitetsförordningen (2010:477).

²¹ För närvarande anges miljökvalitetsnormer av förordningen (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten, (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, (2004:675) om omgivningsbuller, luftkvalitetsförordningen (2010:477) samt havsmiljöförordningen (2010:1341).

²² MB 2 kap 7 § 2 och 3 st om stoppregler för miljökvalitetsnormer av gränsvärdeskaraktär.

²³ MB 6 kap 7 § 2 st 2 p om innehåll i MKB för projekt med betydande miljöpåverkan, bedömning av betydande miljöpåverkan för projekt, bilaga 2 p 2 c i förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar samt bedömning av betydande miljöpåverkan för planer, bilaga 4 p 2 f i förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

²⁴ MB 16 kap 8 § om gemensamma åtgärder för att klara miljökvalitetsnormer. Även 16 kap 9 § 3 p om kompensation kan vara av betydelse i tillämpningen för att förbättra miljökvaliteter, då det inte är fråga om gränsvärdesnormer. För gränsvärdesnormer finns specialbestämmelse om kompensation i 2 kap 7 § 3 st 2 p.

²⁵ MB 24 kap.

²⁶ MB 29 kap.

PBL 2 kap 10 § id planläggning och i andra ärenden enligt denna lag ska miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken följas.

Vägl 3 a § Vid prövning av ärenden enligt denna lag tillämpas 2-4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken. Fastställande av vägplan enligt denna lag ska då jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Enligt båda lagarna ska miljökvalitetsnormer följas²⁷ men det finns flera skillnader. Hänvisningen i PBL har tydligare referens till författningar där normer preciseras, men det spelar inte så stor roll. Viktigt är emellertid att väglagens prövning omfattar hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken, där en stor del av tillämpningen av miljökvalitetsnormer hamnar. Beslut i PBL ska inte tillämpa miljöbalkens 2 kap med allmänna hänsynsregler. Denna skillnad kan delvis bero på att de flesta beslutformerna i PBL är planering medan vägplaneringen istället definieras som tillståndsprövning. Den problematiken utvecklas inte här, men i följande avsnitt finns mera resonemang om tillämpning i PBL mot bakgrund av de olika hänsynsreglerna.

Olika rättsverkan för olika miljökvalitetsnormer avgör tillämpningen

Miljöbalkens huvudregel är att myndigheter och kommuner ansvarar för att miljökvalitetsnormer följs²⁸. Hur miljökvalitetsnormer kan följas, hänger samman med typen av miljökvalitetsnormer eftersom olika slags miljökvalitetsnormer ger olika rättsverkan.

En huvudgrupp är så kallade gränsvärdesnormer²⁹ som anger parametrar som måste klaras för att till exempel ny verksamhet ska tillåtas. Till gränsvärdesnormer finns särskilda verktyg som olika slags stoppregler³⁰. Exempelvis sätts miljöbalkens avvägning mellan miljönytta och kostnad ur spel³¹, som annars är grunden för all miljöbalkens prövning.

Andra miljökvalitetsnormer avser till exempel indikatorer³² på tillståndet i miljön eller visar målsättningen³³ för egenskaper i miljön. För dessa miljökvalitetsnormer används ordinarie verktyg om hänsyn och avvägning mellan intressen³⁴. Miljöbalkens rimlighetsavvägning gäller³⁵.

Parametrar som är aktuella i denna utredning, kvävedioxid och partiklar, regleras med gränsvärdesnormer³⁶. Ett enskilt överskridande av normens värden behöver inte innebära att miljökvalitetsnormer överskrids³⁷. Ett antal överskrivanden kan således godtas innan normens specialbestämmelser aktiveras. Se också tabell 1 och 2.

²⁷ MB 5 kap 3 § som Väglagen refererar till, anger att myndigheter ska ansvara för att miljökvalitetsnormer följs.

²⁸ MB 5 kap 3 §.

²⁹ MB 5 kap 2 § 1 st 1 p.

³⁰ Förklaring av begrepp och olika funktionen hos styrmedel beskrivs i bilaga 2.

³¹ MB 2 kap 7 § 2 st.

³² MB 5 kap 2 § 1 st 3 p.

³³ MB 5 kap 2 § 1 st 2 p.

³⁴ Avvägningar enligt MB 2 kap respektive PBL 2 kap.

³⁵ Prop. 2009/10:184 avsnitt 4.4.

³⁶ Luftkvalitetsförordningen (2010:477) 10 § samt 18 § jämförda med 8 §.

³⁷ Jämför sista meningen i 8 § Luftkvalitetsförordningen (2010:477).

Åtgärdsprogram unikt verktyg för att förbättra miljökvaliteten

Unikt för systemet med miljökvalitetsnormer är att det finns formellt verktyg för att förbättra miljökvaliteten, det vill säga åtgärdsprogram som ska stärka det prioriterade miljöintresset som här är luftkvalitet.

När normer för luftkvalitet överskrids, ska således åtgärdsprogram identifiera prioriterade insatser och hur olika aktörer berörs av dessa³⁸. Detta förutsätter ett helhetsperspektiv, som omfattar alla åtgärder som myndigheter och kommuner behöver vidta och som tar upp såväl källor till påverkan, konsekvenser för miljön och för samhället samt fördelning av bördan och lämpliga styrmedel³⁹.

Åtgärdsprogram genomförs på olika sätt. Vissa insatser kan förutsätta nya regler, andra avtal med enskilda aktörer. En stor del av insatserna handlar om myndigheters kunskapsutveckling, prövning och tillsyn. Kunskap tas upp mer nedan. Eftersom åtgärdsprogram på samma sätt som översiktsplan måste finnas framme hos alla beslutsfattare som knyts till miljöbalkens prövningar⁴⁰, kan underlaget få stort genomslag som stöd för bedömningar om miljökvalitetsnormer. Som nämndes i kapitel 2 är dock relevansen för fysisk planering begränsad. Det är främst som kunskapsunderlag om risker för överskridanden och möjlighet att kompensera genom viss typ av åtgärder, som programmet fått sin tillämpning. Se vidare i avsnitt 4.3.

Tillsyn vid överskridande

För pågående verksamheter gäller att om miljökvalitetsnormer (oavsett klass) inte klaras, så ska användas de ordinarie redskap som finns tillgängliga för miljöbalkens tillsynsmyndigheter som till exempel förelägganden om åtgärder samt omprövning⁴¹.

Av tillämpningen framgår att det inte räcker med ett konstaterande att miljökvalitetsnormer inte klaras samt att planerade insatser enligt åtgärdsprogram inte har vidtagits⁴². Tillsynsmyndigheten måste också göra den ordinarie analysen enligt miljöbalkens regler inför sitt ingripande.

Kunskapsförsörjning ska ge stöd för tillämpningen

Kunskap som ger stöd för att tillämpa reglerna om miljökvalitetsnormer ska tas fram på flera sätt.



³⁸ Miljöbalken (1998:808) 5 kap 4-8 §§ med tillhörande förordningar för bl.a. vattenförvaltning.

³⁹ Prop. 2009/10:184 sid 36.

⁴⁰ MB 6 kap 19 §.

⁴¹ MB 24 och 26 kap med tillhörande förordningar.

⁴² MD Nacka dom 2012-07-09 i M 3769-11, tillsyn Hornsgatan Stockholm.

Kommunen har ansvar för att kontrollera situationen genom mätningar, beräkningar eller bedömningar⁴³. Det innebär att samla kunskap och sprida information.

Åtgärdsprogram behöver tas fram vid överskridande, varvid kunskap om egenskaper och samband mellan olika källor kan utvecklas. Detta kan ge viktiga tillskott i systemet för kunskapsförsörjning. Åtgärdsprogram ska dessutom formellt ge stöd för bedömningen av krav som går utöver rimlighetsavvägningen⁴⁴:

Trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1. Om det finns ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen, ska det vara vägledande för bedömningen av behovet.

Åtgärdsprogram har emellertid inte utvecklats med tanke på att fungera som stöd för undantag från normerna. Det är därför även ur detta perspektiv en begränsad stödfunktion i praktiken. Utvecklingen av åtgärdsprogram så de bättre fungerar som stöd för tillämpningen kan vara en fråga för metodutveckling.

Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) för projekt, planer och program ska behandla förslagets effekter i förhållande till miljökvalitetsnormer⁴⁵. Rättstillämpningen visar hur avgörande det är att MKB – med kompletteringar – ger tillräckligt underlag för att ansökan ska tas upp till prövning. Krav på komplettering med omtag i processen och i värsta fall omstart, är en fråga som dyker upp i tillämpningen både i samband med MKB och övriga underlag. Se vidare i avsnitt 4.3.

En annan viktig del av kunskapssystemet är kommunens ansvar att synliggöra miljökvalitetsnormer i sin fysiska planering. Av översiktsplanen (ÖP) ska framgå hur kommunen avser att följa gällande miljökvalitetsnormer⁴⁶. Länsstyrelsen ska under samråd särskilt verka för att miljökvalitetsnormer följs i ÖP.⁴⁷ Om det utställda förslaget till översiktsplan kan medverka till att miljökvalitetsnormer inte följs, ska länsstyrelsen ange detta i sitt granskningsyttrande som också måste finnas med i översiktsplanen⁴⁸. På så sätt uppmärksammas alla beslutande kopplade till miljöbalken, på att det kan finnas tveksamheter i förhållande till miljökvalitetsnormer⁴⁹. Även här är det svag tillämpning (se avsnitt 4.4) och metodstöd behövs.

Kommunens detaljplan kan också bli en del av kunskapsutvecklingen. Detaljplaner redovisar förhållanden av betydelse för de allmänna intressen som anges i 2 kap PBL, där miljökvalitetsnormer är ett av intressena. Detaljplan som kan antas leda till en betydande miljöpåverkan ha en miljökonsekvensbeskrivning som bland annat ska redovisa hur det ska undvikas att miljö-

⁴³ 26 § Luftkvalitetsförordningen (2010:477).

⁴⁴ MB 2 kap 7 § 2 st.

⁴⁵ Framgår uttryckligen av MB 6 kap 7 § 2 st 2 p om innehåll i MKB för projekt med betydande miljöpåverkan. Innehållskraven för MKB till planer och program har inte samma uttryckliga krav, men det är självklart att miljökvalitetsnormer omfattas av t.ex. ”relevanta befintliga miljöproblem” och ”åtgärder för att motverka betydande miljöpåverkan” i MB 6 kap 12 §.

⁴⁶ PBL 3 kap 5 § 1 st 3 p.

⁴⁷ PBL 3 kap 10 § 3 p.

⁴⁸ PBL 3 kap 16 § 2 st 2 p.

⁴⁹ Beslutandes ansvar att redovisa hur besluten förhåller sig till översiktsplan regleras av 5 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

kvalitetsnormer inte följs, om miljöpåverkan är relevant för aktuella miljökvalitetsnormer⁵⁰. På motsvarande sätt som för översiktsplan ska länsstyrelsen ge råd och främja att miljökvalitetsnormer följs samt tydliggöra återstående problem i granskningsyttranden. Statens roll handlar således i hög grad om vilken kunskap som behövs⁵¹. Dessutom ska länsstyrelsen ingripa mot planläggning som inte följer miljökvalitetsnormer, det vill säga överpröva och ytterst upphäva antagandet av planen⁵². Detta ger extra tryck på kommunen att ha tillräcklig kunskap för planeringen. Mot bakgrund av länsstyrelsens roll bör det vara en prioriterad fråga för metodutveckling.

Det finns ingen formell samordning av dessa fem olika sätt att kunskapsförsörja tillämpningen av miljökvalitetsnormer. Generellt gäller dock ett ansvar för myndigheter att samordna samt att underlätta för enskilda⁵³. Även frågan om samordning bör uppmärksammas i metodutveckling.

3.2 Utgångspunkter för tillämpning i miljöbalkens prövning

Diskussionerna om tillämpning av miljökvalitetsnormer tar ofta upp funktionen som stoppregel, det vill säga hinder mot visst förändring innan problemen med luftförorening har lösts. Det finns emellertid flera sätt för miljökvalitetsnormer att påverka prövningen och kanske är samlat mest betydelsefullt hur miljökvalitetsnormer påverkar bedömningen av hänsyn.

Hänsyn för att lindra negativa effekter

Även om miljökvalitetsnormer inte överskrids i ett område så har verksamhetsutövare enligt miljöbalken ansvar för att, så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt, minska utsläppen⁵⁴. Miljöbalkens allmänna hänsynsregler innebär således att försiktighetsmått i lokalisering, utformning med mera ska vidtas tills det är orimligt därför att miljönyttan är marginell i förhållande till kostnader och besvär med ytterligare insatser⁵⁵. De allmänna hänsynsreglerna är basen för nästan alla slags prövningar och tillsyn som ska följa miljökvalitetsnormer. Undantaget är planering och lov under PBL som istället ska tillämpa hänsynskraven i PBL 2 kap, se avsnitt 3.3.

De allmänna hänsynsreglerna är en väsentlig del av tillämpningen av miljökvalitetsnormer, eftersom normerna förstärker argument att ytterligare insatser är rimliga. Det innebär att miljökvalitetsnormer inte bara är hinder mot överskridande utan också ett sätt att löpande åtgärda och lindra negativ påverkan. Notera som sagt att denna funktion inte regleras i PBL.

Åtgärdsprogram är ett sätt att aktivt förbättra en situation men miljöbalken har även generella regler om kompensation⁵⁶. De reglerna kan leda till åtgärder utöver rimlig hänsyn. Det kan

⁵⁰ PBL 4 kap 34 § jämförd med MB 6 kap 7 § 2 st 2 p.

⁵¹ PBL 5 kap 14 och 22 §.

⁵² PBL 11 kap 11 § ff.

⁵³ Se t.ex. PBL 2 kap 11 §, MB 6 kap 22 §, Förvaltningslagen 7 §.

⁵⁴ MÖD 2005:10, Sydhamnen Södertälje kommun.

⁵⁵ MB 2 kap 7 § 1 st.

⁵⁶ MB 16 kap 9 §.

innebära särskilda satsningar för miljökvalitetsnormer, även om insatsen inte finns med i åtgärdsprogram. Möjligheten att använda bestämmelsen om kompensation bör vara viktig att ta upp i metodutveckling, men kan ju inte formellt tillämpas i PBL utan att reglerna ändras.

Miljökvalitetsnormer som stoppregel

De allmänna hänsynsreglernas princip att kostnaden för anpassning ska vara värd miljönyttan, den sätts ur spel för miljökvalitetsnormer av gränsvärdeskaraktär⁵⁷:

Trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1.

Detta innebär att det inte är möjligt att neka försiktighetsmått som behövs för att klara miljökvalitetsnormer, med motivet att det blir orimligt dyrt. Allt som kan göras behöver göras, för att tillstånd ska kunna ges då det är fråga om överskridande.

Skulle miljökvalitetsnormer inte klaras trots verksamhetens insatser för anpassning, ska enligt huvudregeln verksamheten inte godtas.

Undantag från stoppregeln

Under vissa omständigheter kan verksamheten dock godtas, även om det blir överskridande trots att alla tänkbara försiktighetsmått har vidtagits. En möjlighet för verksamheten är att kompensera åtgärder vidtas som ökar möjligheterna att följa normen. En annan möjlighet är att verksamheten väsentligt ökar förutsättningarna att följa gränsvärdesnormen på längre sikt eller i ett större geografiskt område. Undantagen innebär därmed en slags samlad bedömning huruvida miljökvalitetsnormer av gränsvärdeskaraktär följs (utdrag⁵⁸):

Vid prövning av --- en verksamhet --- som ger en ökad förorening eller störning och kan antas på ett inte obetydligt sätt bidra till att en miljökvalitetsnorm --- inte följs, får verksamheten --- vid avvägningen enligt första och andra styckena tillåtas om den

1. är förenlig med ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen,
2. förenas med villkor om att vidta eller bekosta kompensera åtgärder som ökar möjligheterna att följa normen i en utsträckning som inte är obetydlig, eller
3. trots att den försvårar möjligheterna att följa miljökvalitetsnormen på kort sikt eller i ett litet geografiskt område, kan antas ge väsentligt ökade förutsättningar att följa normen på längre sikt eller i ett större geografiskt område.

Naturvårdsverket har 2011 utvärderat bland annat rimlighetsavvägningen enligt äldre lydelse av miljöbalken⁵⁹. Som Naturvårdsverket påpekar är samma synsätt tillämpligt även med nya reglerna, som här kallas samlad bedömning. Äldre praxis är fortfarande relevant som stöd för att utveckla metoder för att tillämpa miljökvalitetsnormer.

Det bör noteras att undantaget inte får tillämpas i tillsyn.

⁵⁷ MB 2 kap 7 § 2 st 1 meningen.

⁵⁸ MB 2 kap 7 § 3 st.

⁵⁹ *Vägledning om tillämpning av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet*. Naturvårdsverket 2011-04-29

3.3 Utgångspunkter för tillämpning i plan- och bygglagen (PBL)

Beslut i PBL som ska följa miljökvalitetsnormer

Miljökvalitetsnormer i miljöbalken och tillhörande föreskrifter ska följas dels vid planläggning och dels i andra ärenden enligt PBL⁶⁰.

Planläggning syftar på arbetet att ta fram regionplan, översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser⁶¹. Andra ärenden⁶² syftar på lov och förhandsbesked men också alla andra ärenden, till exempel startbesked⁶³.

Denna utredning fokuserar detaljplan och bygglov. Samspelet mellan dessa utvecklas nedan.

Utöver kravet att vissa beslut i PBL ska följa miljökvalitetsnormer, har PBL till uppgift att medverka i kunskapsförsörjningen för miljökvalitetsnormer. Det beskrivs i avsnitt 3.1 ovan.

Begreppet 'följa' i plan- och bygglagen

För att förstå innebörden av 'följa', är det viktigt att se hur begreppet växt fram inte bara i PBL.

Tidigare lydelse av miljöbalken var att miljökvalitetsnormer skulle "iaktas" och "uppfyllas". Nuvarande begrepp är som sagt "följa". Bytet av begrepp motiverades av att lagstiftaren ville undvika en olycklig fixering vid nivåer⁶⁴. Följa ska därmed omfatta mer än bara en kontroll av föroreningshalt. Detta understryks i miljöbalken av de nyare bestämmelserna om samlad bedömning, som tar upp förhållanden i ett vidare geografiskt perspektiv och i ett längre tidsperspektiv⁶⁵.

Tidigare fanns ytterligare en bestämmelse i miljöbalken, nämligen att planering skulle iaktta miljökvalitetsnormer⁶⁶. Miljöbalkens specialmotiv⁶⁷ angav att det innebar att "*planering och planläggning skall göras på ett sådant sätt att möjligheterna att uppfylla normerna underlättas*". Det kan uppfattas som ett krav att planering inte bara ska undvika försämring (som verksamheter måste), utan dessutom ska planeringen göras så att det förbättrar. I vart fall bör bestämmelsen ses som en förväntan att planering kan bidra till förbättring. Bestämmelsen ströks 2010 med motivet att den "*yller ingen klagörande funktion*"⁶⁸. Det är oklart om ambitionerna om förbättring genom planering ströks eller om den ambitionen ansågs framgå av andra bestämmelser eller om ambitionen aldrig funnits där.

⁶⁰ PBL 2 kap 10 §.

⁶¹ PBL 1 kap 4 §.

⁶² Se prop. 2009/10:170 s 414.

⁶³ Det kan teoretiskt innebära att miljökvalitetsnormer leder till krav på särskilda insatser så sent som inför starten av ett bygge men det är knappast praktiskt relevant.

⁶⁴ Prop. 2009/10:184 s 37.

⁶⁵ MB 2 kap 7 § 3 st, prop. 2009/10:184.

⁶⁶ MB 5 kap 3 § 2 st.

⁶⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s 46.

⁶⁸ Prop. 2009/10:184 s 39.

Förväntan om viss förbättring genom planeringen syns dock i motiven till följdlagstiftningen⁶⁹, som beskriver att planer kan försvåra uppfyllandet av miljökvalitetsnormer men att planers möjliga markanvändning också kan främja att miljökvalitetsnormer klaras, även om planer inte ensamma kan säkerställa att miljökvalitetsnormer klaras. Det pekar på en potential i planeringen⁷⁰, men kan knappast tas till intäkt för slutsatsen att planering som inte främjar miljökvalitetsnormer, den strider mot miljökvalitetsnormer.

Tidigare lydelse i PBL var att planer skulle redovisa hur miljökvalitetsnormer iaktas samt att planeringen inte skulle medverka till att miljökvalitetsnormer överträds⁷¹. Regeringen⁷² har resonerat om det kravet i PBL så, att en planläggning bidrar till att miljökvalitetsnormer överträds om utsläppen på grund av planen *ytterligare* försämrar läget i området. Det antyder att fortsatt dålig situation kan godtas i förhållande till miljökvalitetsnormer. En annan fråga är om den platsen kan godtas som lämplig för alla ändamål, vilket diskuteras nedan under rubrikerna Många perspektiv på luftförorening och Statens roll.

Utredningen för nya PBL pekade 2005 på rättsosäkerheter och tillämpningsproblem samt hänvisade till den möjlighet till komensationstänkande som då utvecklades för miljöbalken⁷³. Utredningen föreslog dock att i avvaktan på översyn, skulle bestämmelserna samlas i en paragraf men i övrigt inget ändras⁷⁴. Regeringen aviserade 2006 sin avsikt att skyndsamt låta utreda behovet av ändrad reglering av miljökvalitetsnormer i plan- och bygglagen⁷⁵.

Ändringar 2008 innebar att begreppet "inte medverka till överträdelse" blev "följa"⁷⁶. Samtidigt ändras redovisningskravet från att planen ska ange hur kommunen avser att "iaktta" miljökvalitetsnormer, till att planen ska visa kommunens avsikt att "följa". Mot bakgrund av specialmotiven⁷⁷ kan konstateras att det enbart är en språklig anpassning av den materiella bestämmelsen till redovisningskraven. Lydelsen av redovisningskraven är i sin tur bara en modernisering av språket: *"I andra stycket har "iaktta" bytts ut mot "följa" för att innebörden bättre skall stämma överens med modernt språkbruk."*⁷⁸

Begreppsändringen kan därför inte tas som argument för att det ska vara ändrad tillämpning av miljökvalitetsnormer i planeringen från 2008.

I förarbetena till nya PBL framför bland annat länsstyrelsen i Stockholms län under rubriken Allmänna och enskilda intressen⁷⁹, att i remitterat förslag⁸⁰ har bestämmelsen om miljökvali-

⁶⁹ Prop. 1997/98:90 s 163 st 3-4.

⁷⁰ Det finns inte senare förarbetena som tonar ner planeringens potential att underlätta möjligheten att uppfylla miljökvalitetsnormer. Notera dock förarbetenas nekande inställning att genom särskilda planbestämmelser reglera särskilda åtgärder för att uppfylla åtgärdsprogram. Regeringens bedömning var att gällande regler om planbestämmelser var tillräckliga. Prop. 1997/98:90 s 164 3 st.

⁷¹ ÄPBL 2 kap 2 § 1 st sist. Prop. 1997/98:90 s. 163.

⁷² RÅ 2008 not 13, Hornstull.

⁷³ SOU 2005:59 s 124, som bl.a. ledde till nu gällande MB 2 kap 7 § 3 st.

⁷⁴ SOU 2005:77 del 2 s 985. Behovet av ändring utvecklades i utredningens avsnitt 3.11.2, sid 335-338.

⁷⁵ Se prop. 2006/07:122 s 25. och prop. 2006/07:98.

⁷⁶ ÄPBL 2 kap 2 § 3 st. Prop. 2006/07:122.

⁷⁷ Prop. 2006/07:122 s 67 och 68.

⁷⁸ Ändring av ÄPBL 4 kap. 1 § 2 st 3 p, prop. 2006/07:122 s 68.

⁷⁹ Prop. 2009/10:170 s 158.

tetsnormer formulerats som en direkt stoppregel. Länsstyrelsen förordar att lydelsen ”följa” behålls i nya PBL. Göteborgs kommun framförde, med hänvisning till Regeringsrättens praxis i flera domslut, att bestämmelsen bör formuleras om så att dess karaktär av stoppregel inte slår igenom. Liknande synpunkter framfördes av Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer och Sveriges Stadsarkitektförening. Frågan bemöts inte alls i motiven. Lydelsen i nya PBL blir dock, liksom tidigare, ”följas”.

Slutsatsen är att bytet av begrepp inte har motiv i sak, det vill säga det är inte avsikten att tillämpningen ska förändras på grund av bytet av begrepp. Någon ny praxis som utvecklar begreppet ”följa” för PBL finns inte. Därför bör även nu gälla att miljökvalitetsnormer överträds (följs inte) om utsläppen på grund av planen *ytterligare försämrar* läget i området.

Samspel mellan plan och lov

Prövning av lov inom detaljplan ska inte tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i PBL. Relevanta frågor ska vara avklarade i planen. Tidigare lydelse av PBL har dock ifrågasatts när det gäller hanteringen av miljökvalitetsnormer i plan- och lovskede. Det finns emellertid avgörande som klargör att beslut om bygglov inom detaljplanelagt område inte får prövas i förhållande till miljökvalitetsnormer⁸¹.

För nya PBL har diskuterats om lydelsen maj 2011 innebar att lov kunde ompröva frågor som detaljplanen hanterat eller ta upp nya frågor som planen inte hade prövat. Revidering 2011 syftar emellertid till att klargöra att liksom tidigare gäller att lov inte får prövas mot de allmänna hänsynsreglerna i PBL⁸².

Det innebär att vare sig nya miljökvalitetsnormer eller försämrad situation för befintliga miljökvalitetsnormer kan hindra lov, utan detaljplanen behöver först ändras. Förarbetena förutsätter att så kommer att ske⁸³. Nya gränsvärdesnormer eller försämrad situation måste anses som motiv för att ändra detaljplan även under genomförandetiden och mot rättighetshavares bestridande. I så fall blir kommunen förmodligen ersättningsskyldig för byggrätter som inte kan nyttjas under genomförandetiden. Det finns dock ingen möjlighet att med planföreläggande tvinga fram en ändring⁸⁴.

En andra fråga om samspel mellan planläggning och lov handlar om planens styrning av loven. Planen kan till exempel ha bestämmelser om placering och teknisk utformning, som behövs för att platsen ska vara lämplig för sitt ändamål och som därför måste beaktas i lovskedet⁸⁵.

En tredje fråga är om planen kan överlämna prövningen av miljökvalitetsnormer till loven. Exempelvis om planbestämmelse kan ange att lov inte får ges förrän miljökvalitetsnormer klaras⁸⁶. Det är bara i de situationer som anges uttryckligen i PBL som lämplighetsprövningen kan

⁸⁰ Prop. 2009/10:170 bilaga 13.

⁸¹ KR i Stockholm, dom 2007-07-18 i 6306-06. Garage vid Högalidsparken, Stockholm.

⁸² Prop. 2010/11:63.

⁸³ Prop. 1997/98:90 s 163 st 6 rad 6.

⁸⁴ PBL 11 kap 15 §, som inte refererar till 10 § 2 st 3 p som handlar om miljökvalitetsnormer.

⁸⁵ Se t.ex. detaljplan Brovakten Stockholm och övriga planer vid Essingeleden och E4 i länet.

⁸⁶ Se t.ex. Dp Lustgården 6, Stockholm.

bekräftas i senare skede. Det gäller till exempel insatser mot översvämning eller förorenad mark, som kan genomföras efter plan men före lov⁸⁷. Notera att frågan om lämplighet inte heller i dessa undantagsfall skjuts upp. Det ska i planläggningsögonblicket stå klart att platsen kommer att bli lämplig. Svaret är därmed att planbestämmelser av detta slag inte kan komma i fråga för miljökvalitetsnormer, med de regler som idag gäller.

Det har i denna utredning inte identifierats praxis om lov utom plan av betydelse för miljökvalitetsnormer. Det har inom ramen för utredningen inte varit möjligt att eftersöka handläggningsrutiner för lov utom plan med tanke på miljökvalitetsnormer. Det kan inte heller anses som en viktig fråga att fördjupa. Om det är sådan situation att lovet utgör risk för överträdelse av miljökvalitetsnormer, får det anses vara motiv för att planlägga.

Många perspektiv på luftförorening

Som nämnts ovan är miljökvalitetsnormer relevant på olika sätt i olika situationer. Vid prövningen om en verksamhet följer miljökvalitetsnormer är huvudfrågan om verksamheten leder till utsläpp så att miljökvalitetsnormer inte klaras, till exempel genom sina direkta utsläpp eller indirekt genom trafikering. Planens genomförande kan också alstra trafik så att miljökvalitetsnormer inte klaras. Flertalet planer leder dock inte till direkta utsläpp, men planer för industri kan givetvis göra det.

För planering är även relevant att bedöma byggnadsverkets placering och höjd⁸⁸. Byggnad kan hindra luften så att koncentrationen av föroreningar ökar i omgivningen och miljökvalitetsnormer överskrids. Prövning enligt miljöbalken synes inte alltid omfatta detta perspektiv⁸⁹.

För planering och för lov utanför plan är föroreningar relevanta även för att avgöra vilken markanvändning som är lämplig. Platsen kan vara så utsatt att boende kan vara olämpligt, men kanske kan kontor godtas. Inte heller detta perspektiv synes ingå i miljöbalkens lokaliseringsprövning. Prövningen av industri tar således inte upp omständigheten att miljökvalitetsnormer överskrids på parkeringsplats, gångvägar eller vid byggnadens entré där människor tillfälligt vistas. Prövningen av detaljplan för till exempel kontor hanterar emellertid denna fråga. Prövningen av infrastruktur har också tagit upp liknande situation, till exempel vägrenar, trots att prövningen sker under miljöbalken på motsvarande sätt som industri. Tillämpningen är på så sätt inte logisk.

⁸⁷ PBL 4 kap 14 §.

⁸⁸ Se definition PBL 1 kap 4 §. Byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning. Byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den.

⁸⁹ Frågan syns t.ex. inte i ärenden om industrier, hamnar och liknande. Prövning av infrastruktur har dock beaktat detta. Det kan eventuellt hänga samman med att infrastruktur, trots klassificeringen projekt (planering av väg och järnväg ska tillämpas reglerna om projekt-MKB och inte reglerna om miljöbedömning av planer) till sin karaktär närmar sig planering. Det kan ha andra skäl, men frågan utvecklas inte.



Miljökvalitetsnormer är relevanta på olika sätt i olika situationer Foto: Christina Fagergren.

För lov är föroreningar relevanta även vid prövning av placering och teknisk utformning av byggnader så att det till exempel blir godtagbart boende eller kontor och godtagbar utomhusmiljö vid entréer, gator och uteplatser. Frågorna kan i vart fall delvis läggas fast av detaljplan och då ska lovprövningen kontrollera att planens bestämmelser klaras. Även i denna fråga beaktas utomhusmiljön på olika sätt i prövning av till exempel industri och väg.

PBL har olika bestämmelser för de två huvudsituationerna då förorening påverkar om det är lämplig markanvändning respektive då föroreningssituationen påverkas. För lämplighetsbedömningen gäller att den avsedda markanvändningen och tekniska utformningen inte får innebära fara för människors hälsa⁹⁰. För påverkan på föroreningssituationen gäller att miljökvalitetsnormer ska följas⁹¹. I båda situationerna har länsstyrelsen ansvar för att upphäva beslutet⁹² om så inte är fallet, men med stöd av olika lagrum⁹³. Länsstyrelsens roll utvecklas nedan.

⁹⁰ PBL 2 kap 9 §.

⁹¹ PBL 2 kap 10 §.

⁹² För att länsstyrelsen ska kunna upphäva lov förutsätts dock att så kallat lovprövningsområde beslutats enligt PBL 11 kap 12 §.

⁹³ PBL 11 kap 10 § 2 st 3 p för miljökvalitetsnormer och 5 p för människors hälsa.

Detta innebär att det finns flera kombinationer av formella förutsättningar för prövning enligt PBL. Några typfall är följande:

1. En plan för bostäder kan godtas i förhållande till platsens föroreningsstatus men det saknas kollektivtrafik och de boende måste med bil passera en utsatt trafikplats som inte tål mer bilar. Det kan innebära att miljökvalitetsnormer inte följs⁹⁴.
2. En plan för bostäder kan godtas i förhållande till platsens föroreningsstatus och anses inte alstra trafik (god kollektivtrafik finns), men byggnaderna kan hindra utluftning så att koncentrationen ökar. Det kan innebära att miljökvalitetsnormer inte följs⁹⁵. Det innebär också en risk för att platsen omedelbart eller på sikt blir olämplig för bostäder⁹⁶.
3. Byggnaderna hindrar inte luften och det är god kollektivtrafik, så planen medverkar inte till att öka föroreningar. Men platsen är så belastad att miljökvalitetsnormer redan överskrids och lämplighet för boende kan därför ifrågasättas⁹⁷.

Det tycks inte vara lagstiftarens avsikt att lämplighetsprövning som fall 3 dessutom utgör tillämpning av kravet att följa miljökvalitetsnormer. Det finns som sagt olika regler för de två situationerna lämplighetsprövning⁹⁸ respektive följa miljökvalitetsnormer⁹⁹. Det finns inte hänvisning från lämplighetsprövningens bestämmelser till den om miljökvalitetsnormer.

Boverket har tydligt angett att det är två skilda situationer¹⁰⁰. Se vidare i följande avsnitt om stoppregler och statens roll, där bestämmelserna utvecklas.

Detta är inte en akademisk fråga eller juridisk petighet, utan kan ha praktisk betydelse i tillämpningen. Bedömningen av fara för människors hälsa, lämplighetsbedömningen, är just en bedömning av situationens faktiska fara. När det gäller prövning i förhållande till gränsvärden får emellertid värdet i sig stor betydelse. Tillämpningen av miljökvalitetsnormer visar således diskussioner om utformning av parkeringsplatser och entréer och staket vid tunnelmyningar, i avsikt att hindra att människor uppehåller sig där. Det är givetvis lämpligt att utforma platser så att människor inte i onödan utsätts för förorening. Det är dock inte liktydigt med det strider mot miljökvalitetsnormer att planera då värdena överskrids vid gatan framför en bostad eller på parkeringsplatsen för ett kontor. Överskridna miljökvalitetsnormer på viss plats innebär inte heller automatiskt att platsen är olämplig. Risken för människors behöver bedömas. Tillämpningen i vissa fall pekar emellertid på att bedömning inte görs, utan endast ett konstaterande att miljökvalitetsnormer inte klaras utanför huset¹⁰¹. I vad mån dessa planfall kunde ha accepterats vid en riskbedömning, går inte att avgöra med stöd av redovisningen i beslutens motiv. Stöd för att skilja ut dessa situationer vore en värdefull metodfråga.

⁹⁴ Lejonet Södertälje är ett exempel.

⁹⁵ Lux Stockholm diskuterar detta.

⁹⁶ Lustgården 6 kan illustrera den frågan.

⁹⁷ Lustgården 14 är ett exempel.

⁹⁸ PBL 2 kap 9 § och 11 kap 10 § 5 p.

⁹⁹ PBL 2 kap 10 § och 11 kap 10 § 3 p.

¹⁰⁰ *Miljökvalitetsnormer i fysisk planering. En orientering för handläggare*. Boverket 2006, Reflexioner.

¹⁰¹ Lustgården 6, Lustgården 14 och Stora Frösunda är några exempel.

Å andra sidan behöver uppmärksammas att det inte är säkert att miljön är bra nog med hänsyn till människors hälsa bara för att miljökvalitetsnormer klaras. Det kan ändå vara dålig luftmiljö som utgör en fara. Situationen på kort och lång sikt måste som sagt bedömas. Även denna fråga behöver vara tydlig i metodutveckling.

Det är alltså skillnad mellan miljökvalitetsnormer som principiellt stopp vid en viss halt och bedömning av faktisk risk i samband med lämplighetsbedömningen, där miljökvalitetsnormer är en av flera indikatorer på hur riskabel situationen är.

Det kan noteras att länsstyrelserna ibland är otydliga med vilken situation som är aktuell. Eller möjligen uppfattar länsstyrelsen det så, att även planering som medger att människor vistas i överskridandeområden faktiskt inte följer miljökvalitetsnormer (fall 3). Så kan vägledningen från länsstyrelsen i Stockholm uppfattas. I diskussion om var normer ska klaras i planeringen så framförs: *”Det är alltså inte acceptabelt att skapa överskridanden där människor vistas. Att få normöverskridanden i vissa planeringssituationer på platser där människor inte vistas eller vistas högst tillfälligt bör däremot enligt Länsstyrelsens uppfattning kunna accepteras.”*¹⁰².

Länsstyrelsen använder även samma begrepp, lämplighetsbedömning, för både bedömningen av lämplighet i förhållande till hälsa och tillämpning av stoppregeln om miljökvalitetsnormer. Det vore tydligare att ha skilda begrepp. Kommande tillämpningsstöd bör notera detta¹⁰³.

Slutsatsen är att miljökvalitetsnormer kan vara en indikation på fara för hälsan men att det inte är detsamma som att planen inte formellt följer miljökvalitetsnormer. I tillämpningen är det ibland oklart vad som är motivet för att ifrågasätta planen. Beslutsunderlag och analyser av plansituationen kan bli tydligare genom att skilja mellan planens betydelse för att öka föröreningar så att miljökvalitetsnormer inte följs respektive miljökvalitetsnormer som indikator på att det är fara för människors hälsa. Här behandlas dock alla fallen, eftersom utredningen ska medverka till metodutveckling. Det vore klagörande för tillämpningen att ha rekommendationer om enhetlig syn på detta.

Stoppregler och statlig kontroll för miljökvalitetsnormer

Grundläggande principer i PBL om ändamålsenlighet och lämplighet ska tillämpas i en samlad avvägning mellan alla berörda intressen. Ytterst är det ett politiskt ställningstagande vad som är bäst lokalisering och utformning. Denna rätt till fri avvägning mellan olika intressen kan slarvigt beskrivas som en del av planmonopolet. Det finns emellertid en yttersta gräns för lämplighetsprövningen genom stoppregler som ska tillgodose vissa intressen, bland annat människors hälsa och riksintressen. Den politiska avvägningen får således inte leda till oacceptabel påverkan på de intressena¹⁰⁴.

¹⁰² Miljökvalitetsnormer för luft. En vägledning för detaljplanläggning med hänsyn till luftkvalitet. Länsstyrelsen i Stockholms län mars 2005, s 10.

¹⁰³ Miljökvalitetsnormer för luft. En vägledning för detaljplanläggning med hänsyn till luftkvalitet. Länsstyrelsen i Stockholms län mars 2005, s 15.

¹⁰⁴ PBL 2 kap 9-10 §§.

Stoppreglerna kompletteras och tydliggörs av statens ingripandeplikt¹⁰⁵ för att tillgodose till exempel hälsa och se till att miljökvalitetsnormer följs (våra understrykningar):

PBL 2 kap 9 § (utdrag) Planläggning samt lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk får inte ske så att den avsedda användningen eller byggnadsverket kan medföra en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt.

PBL 2 kap 10 § Vid planläggning och i andra ärenden enligt denna lag ska miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken följas.

PBL 11 kap (utdrag) Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att 3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs, 5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet.

Stoppregeln för miljökvalitetsnormer beskrivs med det vaga begreppet "följa". Det finns i PBL inget förbud mot avvägning, som miljöbalken har då gränsvärdesnormer inte klaras¹⁰⁶. Det är därmed svårt att förstå att "följa" faktiskt innebär ett förbud. Det framgår bara indirekt genom reglerna om den statliga kontrollen¹⁰⁷, som innebär att antagandet av planer som inte följer miljökvalitetsnormer ska upphävas, och genom förarbetena.

Stoppregeln i PBL är otydlig också på så sätt att skillnader mellan gränsvärdesnormer och andra typer av miljökvalitetsnormer (till exempel mål) inte syns¹⁰⁸.

Vad som är oacceptabelt för människors hälsa beskrivs även det med allmänna begrepp i lagen (fara för människors hälsa). Hälsofara konkretiseras delvis genom miljökvalitetsnormer. Om luftkvaliteten i planområdet är sådan att miljökvalitetsnormer inte klaras, är det uppenbart en indikation på att området kan vara olämpligt för boende. Flera fall om nya bostäder, till exempel vid Essingeleden och E4 i Stockholm¹⁰⁹, handlar om detta.

Det bör upprepas att staten alltså har två ingripandegrunder vid dålig luftkvalitet. Boverket beskriver det så här:

"Om en plan gäller bebyggelse i ett miljöbelastat område där någon norm redan överskrids, kan planen vara olämplig med hänsyn till hälsa och säkerhet oavsett vilka störningar ett genomförande av planen i sig kan förväntas leda till. Om planen i sig inte be-

¹⁰⁵ PBL 11 kap 10-11 och 13 §§

¹⁰⁶ MB 2 kap 7 § 2 st.

¹⁰⁷ Den statliga kontrollen av miljökvalitetsnormer när det gäller spridd bebyggelse utanför planlagt område kan förutsätta att länsstyrelsen beslutar om så kallat lovprövningsområde (PBL 11 kap 12 §). Det innebär att staten ska kontrollera alla lov i angivet geografiskt område och på motsvarande grunder som för detaljplan pröva besluten. Lov och förhandsbesked som inte följer miljökvalitetsnormer ska upphävas.

¹⁰⁸ Den tidigare nämnda diskussionen i förarbetena (Prop. 2009/10:170 s 158) då olika aktörer motsatte sig att miljökvalitetsnormer skulle ha en stoppregel i PBL, kan möjligen hänga samman med att stopp rimligen inte kan gälla lika för mål och gränsvärden. Vidare kan ifrågasättandet hänga samman med skillnaden mellan lämplighetsavvägning i PBL och krav på all rimlig hänsyn i miljöbalken. Skulle all rimlig hänsyn visas alla miljökvalitetsnormer, skulle planmonopolet bytas mot den prövningsprincip som gäller för verksamheter i miljöbalken. Det har Riksdagen inte tagit ställning till.

¹⁰⁹ Se Lux, Brovaktan, Lustgården 6, Lustgården 14, Gladan 2, Stora Frösunda och Ulriksdal.

*döms leda till någon ökning av utsläpp är det endast ingripandegrunden "hälsa och säkerhet" som kan bli aktuell. Om genomförandet av planen däremot dessutom kan förväntas bidra till att utsläpp som omfattas av en norm ökar, blir också ingripandegrunden "inte iakttagit en miljökvalitetsnorm" aktuell. De båda ingripandegrunderna skiljer sig också på så sätt, att hänsynen till miljökvalitetsnormer, i vart fall hittills, har haft direkta värden att förhålla sig till, medan ingripandegrunden "hälsa och säkerhet" ger ett utrymme för bedömningar."*¹¹⁰

När det gäller bedömningen av oacceptabel hälsa, är det lagstiftarens avsikt att planeringen ska se det på samma sätt som miljöbalken:

*"Det finns också skäl att i den nya bestämmelsen tydligare markera att bestämmelsen särskilt avser sådan omgivningspåverkan som innebär risk för fara för människors hälsa och säkerhet. I denna del är det naturligt att bedömningarna av vilka olägenheter eller risker som kan godtas anpassas till de bedömningar som görs vid prövning enligt miljöbalken i likartade fall."*¹¹¹

Formell utgångspunkt för att följa miljökvalitetsnormer som syftar till att skydda hälsan är därmed att PBL lyder under miljöbalkens praxis om miljökvalitetsnormer, när det gäller egenskaper som utgör oacceptabel kvalitet. Tänk dock på att miljöbalkens hänsynskrav kan drivas längre är till att klara stoppregler, se följande avsnitt om skilda modeller för hänsyn.

Skillnaden i miljöbalken och PBL ligger därmed inte i synen på oacceptabla egenskaper utan i maktfrågan. Vid miljöbalkens beslut är det beslutanden som avgör om normer följs. Vid planering och lov enligt PBL är kommunens beslut beroende av länsstyrelsens och därefter domstols bedömning.

Stoppregel utan undantag i PBL

Miljöbalken medger numera uttryckligen att bedömningen om normer följs, får beakta kompenenserande åtgärder, långsiktiga förhållanden och utvecklingen i ett större geografiskt område¹¹². Dessa undantagsregler finns inte i PBL.

Följden kan – i vart fall teoretiskt – bli att miljöbalkens friare samlade bedömning kan medge verksamheten trots att detaljplanen för området inte kan godtas av länsstyrelsen. Mer praktiskt exempel är att planläggning som indirekt alstrar trafik inte kan godtas trots att åtgärder vidtas och det i ett samlat geografiskt perspektiv blir bättre, medan motsvarande indirekta effekter från industri godtas i miljöprövningen med stöd av undantagen.

Eftersom ändringarna av bestämmelserna i miljöbalken respektive PBL görs med så tydlig skiljelinje – med undantag respektive utan – ger det ett intryck av avsikt, det vill säga att samlad bedömning faktiskt ska tonas ner i PBL. Motiv för att ha skilda förutsättningar i lagarna

¹¹⁰ *Miljökvalitetsnormer i fysisk planering. En orientering för handläggare.* Boverket 2006. Avsnittet reflexioner.

¹¹¹ PBL-prop 2009/10:170 s 168. Motsvarande resonemang finns inte när det gäller t.ex. naturmiljö. Det innebär att miljökvalitetsnormer med syftet att skydda natur, i alla fall teoretiskt kan få olika tillämpning under PBL respektive MB.

¹¹² MB 2 kap 7 § 3 st i sin lydelse från 1 september 2010. Prop. 2009/10:184.

skulle kunna vara att det i PBL är svårt att hantera såväl kompensation som försiktighetsmått utanför planområdet. Miljöbalken har generell möjlighet till kompensation och villkor¹¹³, vilket på bättre sätt kan trygga den hänsyn som behövs för att miljökvalitetsnormer ska följas. PBL har inga regler om kompensation. Åtgärder utanför plan kan inte regleras genom planbestämmelser. Avtal om åtgärder utanför planområdet är en omtvistad historia och ett perspektiv är att det inte bör skapas en utpressningssituation, med tanke på planmonopolet.

Det finns emellertid inte motiv i förarbetena som visar att det faktiskt finns en avsikt med att ha skilda förutsättningar för tillämpningen. Tvärtom visar förarbetena att meningen är att reglerna i PBL faktiskt ska uppdateras, men att det inte är färdigtänkt ännu. Se om detta i avsnittet om "följa" ovan. Det antyder att liknande bestämmelser som miljöbalkens undantag kan komma, så småningom.

Under tiden har rättstillämpningen av PBL fortsatt att beakta åtgärder, försiktighetsmått och den samlade bättre situationen i ett större geografiskt perspektiv, trots avsaknaden av regler. I prövningen av kvarteret Lejonet, Södertälje, ger Mark- och Miljööverdomstolen så sent som september 2012 sin sanktionering av synsättet¹¹⁴.

Tillämpningen i PBL skulle dock vara förtjänt av tydliga regler som medger att kompenserande åtgärder beaktas och en större samlad bedömning får göras. Till dess vore det en viktig fråga att ta upp i metodbeskrivningen, för att så att säga utmana bristande regler och samtidigt hålla samman tillämpningen.

Hänsyn i PBL har annan modell än miljöbalken

Hänsynsreglerna i PBL¹¹⁵ hanterar fler typer av intressen än miljöbalken och det finns inte krav att beakta miljöintressen framför andra. Det finns inte heller krav att särskilt beakta miljökvalitetsnormer i förhållande till andra intressen. Det står kommunen fritt att avväga miljö mot alla andra berörda intressen som till exempel ekonomisk tillväxt, effektiv konkurrens, socialt god livsmiljö, estetisk utformning.

PBL har således inte miljöbalkens krav att öka miljöhänsyn till dess att det är orimligt därför att miljönyttan är marginell i förhållande till kostnader och besvär¹¹⁶. Det är i PBL som sagt en politisk samlad bedömning av vad som är en lämplig avvägning mellan alla berörda intressen. Det bör noteras att miljöbalkens hänsynsregler formellt icke får tillämpas i PBL. Det finns inte någon hänvisning från PBL till miljöbalken 2 kap.

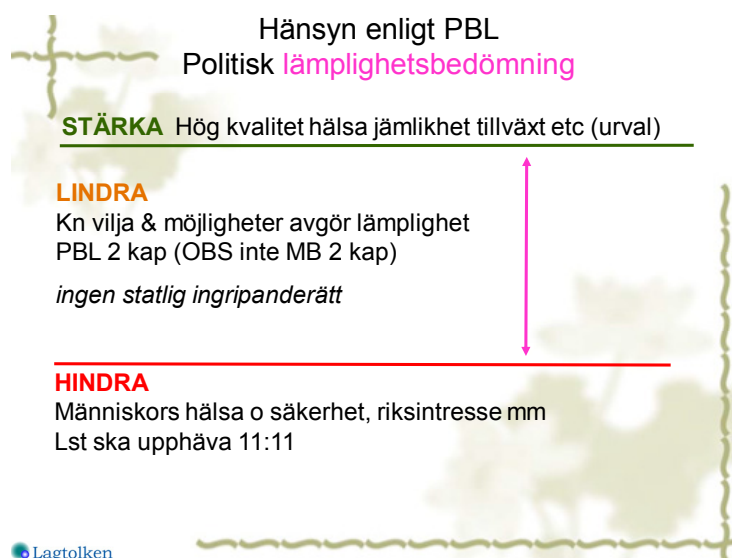
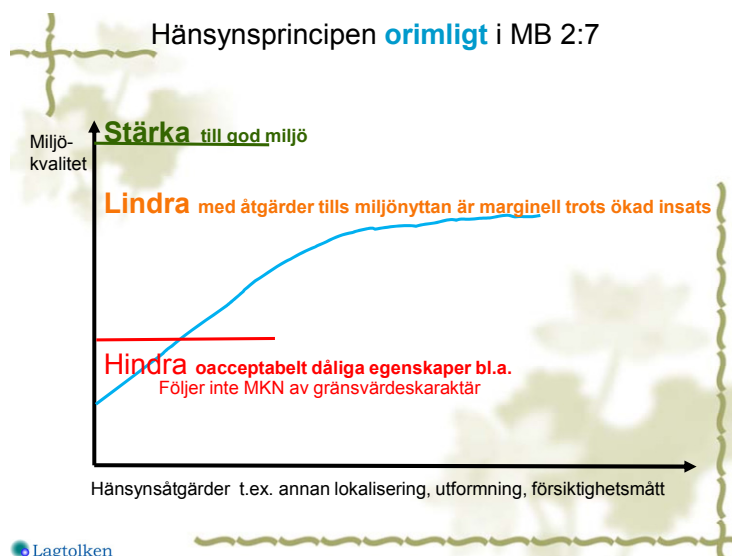
Figurerna nedan illustrerar de skilda principerna för hänsyn. På denna sida miljöbalkens drivande krav på hänsyn till miljö tills kurvan planar ut där det inte blir så mycket bättre. På följande sida planeringens lämplighetsbedömning, som kan hamna mellan oacceptabel livsmiljö och det goda samhället.

¹¹³ MB 16 kap 9 §.

¹¹⁴ MÖD dom 2012-09-21 i P 10254-11, kvarteret Lejonet i Södertälje. Jämför även MÖD dom 2012-10-25 i M 10039-11, Hässelbyverket Stockholm.

¹¹⁵ PBL 2 kap 1-8 §§.

¹¹⁶ Jämför MB 2 kap 7 § 1 st.



Figur 1. Jämförelse hänsynsmodeller miljöbalken–PBL.

Skillnaden är viktig för miljökvalitetsnormer på flera sätt, bland annat när det gäller lindrande hänsynsinsatser och möjligheten till samlad bedömning.

Enligt miljöbalken har verksamhetsutövare generellt¹¹⁷ ett ansvar för att minska belastningen till dess att miljönyttan med ytterligare insatser är marginell¹¹⁸. Normer är därmed inte bara ett hinder vid oacceptabel kvalitet utan också ett sätt att öka hänsynen och förbättra kvaliteterna. Tillståndsprövning och tillsyn kan och ska driva upp hänsynsnivån så långt det rimligen går, för att förbättra situationen bland annat med tanke på parametrar som regleras av miljökvalitetsnormer. Detta gäller inte bara gränsvärdena utan också andra slags miljökvalitetsnor-

¹¹⁷ Bortsett från tillstånds rättskraft, där det krävs omprövning för att skärpa hänsynsnivån.

¹¹⁸ MB 2 kap 7 § 1 st. Se även MÖD 2005:10, Sydhamnen Södertälje kommun.

mer, exempelvis vattenförvaltningens beslut om god ekologisk status i vatten. Hänsyn ska visas alla viktiga egenskaper för miljökvalitetsnormer, tills det är orimligt med tanke på den marginala nyttan. Därutöver kan dessutom kompensation bli aktuell vid vissa provningar, för att förbättra situationen¹¹⁹.

För PBL inträder kommunens fria avvägningsrätt precis ovanför gränsen för oacceptabel kvalitet. Intressena som normen ska skydda får lagligen prioriteras efter andra intressen. Det är således endast då det är risk att normen inte följs, vid röda linjen, som den statliga kontrollen kan aktiveras. Staten får i plansamråden förvisso ge råd om tillämpningen av miljökvalitetsnormer, men kan inte sätta kraft bakom råden och till exempel ingripa mot planer eller lov som klarar gränsen för oacceptabel kvalitet.

En slutsats är att begreppet "följa" i PBL har olika rättsliga styrmedel under och ovan gränsen för det oacceptabla. Under gränsen ska länsstyrelsen ingripa. I övrigt är det upp till kommunens politiska lämplighetsbedömning att avgöra om till exempel för lokalisering och utformning ska väljas dyrare alternativ för att öka hänsyn till olika miljökvalitet, oavsett om det är gränsvärden eller indikatorer eller målsättningsnormer. För miljöbalkens tillämpning är istället hänsynsreglerna en gemensam utgångspunkt för alla situationer; allt som är rimligt ska alltid göras.

Detta innebär att länsstyrelsens resonemang i tidigare vägledning kan behöva utvecklas eller nyanseras när det gäller detaljplaner utan nära koppling till område med förhöjda luftföroreningshalter. Länsstyrelsen skriver förvisso att lämpligheten i första hand avgörs av kommunen utifrån en helhetsbedömning, och att det inte är rimligt att staten ingriper, men framför samtidigt:

*"Även vid detaljplanläggning där det inte finns någon direkt risk för förhöjda luftföroreningshalter ska miljökvalitetsnormerna beaktas och i planhandlingarna bör det redovisas om bebyggelsen kan innebära risk för ökad biltrafik. Lokaliseringar utan kollektivtrafikförsörjning bör undvikas. Vid omfattande bostadsbebyggelse utanför den egentliga tätortsbygden bör det av planhandlingarna framgå hur bebyggelsen ska trafikförsörjas, hur tillgången är till kollektivtrafik, infartsparkeringar och liknande. I anslutning till bostadsområden långt från kollektivtrafik kan det finnas anledning att ange var lämplig samåkningsparkering kan anordnas. Så långt som det är möjligt bör man försäkra sig om att detaljpanelläggningen blir lämplig ur luftkvalitetsperspektiv."*¹²⁰

Texten ger intrycket att "följa" trots det sagda om rollfördelningen stat/kommun ändå ska innebära en förpliktelse för kommunen att beakta miljökvalitetsnormer framför andra intressen, så som kan vara fallet i miljöbalken. Detta är uppenbart inte förenligt med PBL. Ett förtydligande av skillnaderna mellan hänsyn enligt miljöbalken och PBL är motiverad i fortsatt vägledning och metodutveckling.

¹¹⁹ MB 16 kap 9 §.

¹²⁰ *Miljökvalitetsnormer för luft. En vägledning för detaljplanläggning med hänsyn till luftkvalitet.* Länsstyrelsen i Stockholms län mars 2005, s 12.

4 Erfarenheter av tillämpningen

Normer om miljö kvalitet ska tillämpas vid många olika beslutssituationer men tillämpningen kan trots det ge ömsesidigt stöd. Tillämpning av miljö kvalitetsnormer har sökts i ett brett fält, eftersom inledande fokus på kväveoxider och partiklar i planer och lov i ett urval kommuner gav för litet resultat. Skillnader i styrningen för olika miljö kvalitetsnormer och olika beslutsformer behöver uppmärksammas då slutsatser dras.

All tillämpning utgör inte praxis men kan ändå vara värdefull som stöd för att utveckla metoder och kunskap. Även beslut som inte utgör praxis tas därför upp. I bilaga 1 sammanfattas ärenden som betraktas som praxis och i bilaga 2 övriga planer.

4.1 Planering i åtgärdsprogram

Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer beskrivs som *"... övergripande planeringsinstrument som ska ligga till grund för myndigheters och kommuners vidare överväganden och handlande ..."*¹²¹. Detta kan tolkas som att åtgärdsprogram är mera av ett ramverk än ett program för genomförande av väldefinierade åtgärder.

Av förarbeten framgår emellertid tämligen tydligt att åtgärdsprogrammets funktion är dels att fördela kraven mellan olika typer av källor eller orsaker till svårigheterna att följa normen, dels att ange vilka typer av styrmedel som ska användas. Bedömningen är också att det behövs skarpare regler för åtgärdsprogram som gäller gränsvärdesnormer – till exempel de här aktuella åtgärdsprogrammen för kvävedioxid och partiklar. Av förarbetena framgår att det är viktigt att *"... kraven fördelas och preciseras och att det kvantifieras vad varje åtgärd förväntas medföra i syfte att följa en gränsvärdesnorm"*¹²².

Slutsatsen är att åtgärdsprogram i allmänhet, och åtgärdsprogram för gränsvärdesnormer i synnerhet, ska fastlägga väldefinierade och potentiellt verkningsfulla åtgärder. I miljöbalken regleras också skyldigheten att faktiskt vidta beslutade åtgärder¹²³. Om skyldigheten att vidta åtgärder sägs följande i förhållande till planeringen: *"... innebär bestämmelsen att ett åtgärdsprogram inte direkt kan tvinga fram antagande, ändring eller upphävande av en plan enligt plan- och bygglagen ... Ett åtgärdsprogram kan däremot föranleda en kommun att ta initiativ till en planändring."*¹²⁴.

Resonemangen om åtgärdsprogrammets "precision" i förarbetena kan förefalla motsägelsefullt. Några av de åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer luft som beslutats har också delvis karaktären av planeringsunderlag.

Av elva beslutade åtgärdsprogram som granskats i denna studie är det endast två eller möjligen tre som anger åtgärder för fysisk planering eller planläggning enligt plan- och bygglagen. De aktuella åtgärdsprogrammen gäller Umeå och Örnsköldsvik. Jönköping tar också upp åtgärder

¹²¹ Prop 2009/10:184, s 52.

¹²² Ibid.

¹²³ 5 kap 8 §

¹²⁴ Prop 2003/4:2, s 34.

som avser stadsplanering, dock som hänvisning till sedan tidigare beslutande stadsbyggnadsvision och utbyggnadsstrategi¹²⁵.

Umeå kommun har 2007 beslutat om ett åtgärdsprogram¹²⁶ för att klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid. I programmet anges *”markanvändnings- och planeringsåtgärder”* som ett åtgärdsområde. De åtgärder som räknas upp handlar om att skapa ett bilsnålt samhälle, bland annat att komplettera med bebyggelse i centrala lägen, där bilresande kan minimeras, och att lokalisera trafikalstrande anläggningar med hänsyn till deras inverkan på luftmiljön.

Örnsköldsviks kommun har 2011 fastställt ett åtgärdsprogram¹²⁷ för att klara miljökvalitetsnormen för partiklar (PM10). Programmet innehåller en åtgärd som benämns *”Fysisk planering”*. Åtgärden preciseras även som *”transportsnål markanvändning”* och beskrivs så här:

*”... Genom att lokalisera viktiga funktioner som resecentrum, evenemangsarena, högskoleutbildning och köpcentrum till centrum ges bättre möjligheter för flertalet att kunna nå dessa med kollektivtrafik, jämfört med externa lägen. Översiktsplanen redovisar nya bostadsområden i centrum och inom gång- och cykelavstånd från Botniabanans stationer. Den anger också att marken i närheten av järnvägsstationerna ska reserveras för verksamheter som drar nytta av närheten till stationen. ... En konsekvent och medveten fysisk planering med inriktning mot transportnål markanvändning kan på lång sikt ge betydande effekter på biltrafikens omfattning. Effekternas storlek är svår att uppskatta eftersom förändringstrycket i hög grad beror på befolknings- och näringslivsutvecklingen.”*¹²⁸

Noterbart är att effekten på partikelhalterna anges som *”obetydlig på kort sikt och svårbedömd på lång sikt”*¹²⁹.

Flera av de övriga åtta åtgärdsprogrammen redovisar fysisk planering som något av relevans för luftkvaliteten, men ett åtgärdsområde utanför själva programmet. Ett exempel är Malmös åtgärdsprogram som redovisar ett avsnitt om önskvärda åtgärder på längre sikt – här behandlas bland annat behovet av *”riktlinjer för fysisk planering för att optimera luftkvalitet”*¹³⁰. Göteborgsregionens åtgärdsprogram för kvävedioxid innehåller också ett avsnitt om åtgärder på lång sikt, åtgärder som inte ingår i själva programmet. Här anges bland annat *”samordnad kommunal planering av bostäder, arbetsplatser och kollektivtrafik”*¹³¹.

¹²⁵ Förslag till åtgärdsprogram för att uppfylla miljökvalitetsnormen för partiklar (PM10) i Jönköping. Jönköpings kommun 2010, s 27f.

¹²⁶ Åtgärdsprogram för att uppfylla miljökvalitetsnormen för kvävedioxid i Umeå. Beslutshandling maj 2007. Umeå kommun 2007.

¹²⁷ Renare luft i centrum. Åtgärdsprogram för att förbättra luftkvaliteten i Örnsköldsviks centrum och uppfylla miljökvalitetsnormen för partiklar (PM10). Del 1. Örnsköldsviks kommun 2011.

¹²⁸ Renare luft i centrum. Åtgärdsprogram för att förbättra luftkvaliteten i Örnsköldsviks centrum och uppfylla miljökvalitetsnormen för partiklar (PM10). Del 2. Örnsköldsviks kommun 2011. Sid 15.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Reviderat åtgärdsprogram för att nå miljökvalitetsnormen för kvävedioxid i Malmö stad. 2011:4. Länsstyrelsen i Skåne län 2011.

¹³¹ Frisk luft på väg. Redovisning av regeringens uppdrag Dnr 2001/2250/R, M2000/4219/R. Utan år (2003).

I Uppsalas åtgärdsprogram anges att *”Vid framtida bebyggelse i staden och åtgärder som leder till en omläggning av trafiken måste luftkvalitetsfrågor få en framträdande betydelse”*¹³².

En slutsats av granskningen av åtgärdsprogram är att fysisk planering i största allmänhet och på lång eller längre sikt betraktas som relevant för luftkvaliteten. Framför allt är det planeringen strukturerande effekt och därmed effekter på tillgänglighet och resbehov som uppmärksammas. Med fysisk planering kan efterfrågan på bilresor dämpas och därmed kan god luftkvalitet gynnas. Detta har i liten utsträckning gett upphov till (bindande) åtgärder i åtgärdsprogrammen – föga förvånande.

Några anvisningar för planläggning återfinns inte i programmets åtgärdsprogram – annat än möjligen indirekt när parkeringsåtgärder eller åtgärder i gatunätet redovisas.

Inget av åtgärdsprogrammen identifierar behov av planändringar, alternativ inriktning av pågående planprojekt eller restriktioner för planläggning som åtgärder för att följa normerna.

4.2 Miljökvalitetsnormer och översiktsplanering

Av kommunens översiktsplan enligt plan- och bygglagen ska framgå *”hur kommunen avser att ... följa gällande miljökvalitetsnormer”*¹³³. Boverket exemplifierar hur normerna kan hanteras i översiktsplanen på följande sätt:

- *”Tydligt redovisa med text och kartor de mark- och vattenområden som har höga halter av kvävedioxid, partiklar, dålig vattenkvalitet etc.*
- *Peka ut områden där det finns risk att normer inte klaras.*
- *Ange kommunens mål, rekommendationer och strategier för hur de utpekade områdena ska hanteras i efterföljande planer.*
- *Analysera konsekvenserna av de föreslagna strategierna.”*¹³⁴

Inte många av de granskade översiktsplanerna kan visa upp en sådan redovisning och sådana riktlinjer för planeringen – men undantag finns. Nedan redovisas några belysande exempel på hur miljökvalitetsnormer för luft har hanterats i översiktsplaneringen.

Helsingborgs översiktsplan fördjupar åtgärdsprogrammet

Ett undantag från iakttagelsen att miljökvalitetsnormerna redovisas bara översiktligt är Helsingborg. Här överskrids normen för kvävedioxid på bland annat Drottninggatan och Södra Stenbocksgatan. Översiktsplanen från 2010 redovisar var och varför miljökvalitetsnormer överskrids både i karta¹³⁵ och i text¹³⁶. Det innebär att översiktsplanen blir en del av kunskapsför-

¹³² Förslag till åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar i Uppsala. Uppsala kommun 2006.

¹³³ 2010:900 3 kap 5 §, före 2 maj 2011 1987:10 4 kap § 1.

¹³⁴ *Miljökvalitetsnormer i fysisk planering. En orientering för handläggare.* Boverket 2005, s 32.

¹³⁵ ÖP 2010 s 77.

¹³⁶ ÖP 2010 s 37, 66, 77, 86-88 och konsekvensbeskrivning (för olika strategier) s 30, 37-39.



Drottninggatan i Helsingborg. Foto: Jsdo1980.

sörjningen för miljökvalitetsnormer. Så kallade uppmärksamhetsområden, där fortsatt planering ska särskilt iaktta vissa planeringsförutsättningar, finns för förorenade områden men också för miljökvalitetsnormer¹³⁷. Kommunens strategier för utveckling av markanvändningen konsekvensbedöms med avseende på bland annat miljökvalitetsnormer. Åtgärdsprogrammet tas upp som ett av flera styrdokument för planering av trafikmiljöer.

Fördjupning av översiktsplanen har gjorts 2011 för ett stort omvandlingsområde i södra delen av Helsingborgs stad, FÖP H+. Här fördjupas också analysen av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram i planens miljökonsekvensbeskrivning. För respektive delområde/projekt görs bedömning om miljökvalitetsnormer följs, i jämförelse med nollalternativ. Detta gäller både befintliga verksamheter (till exempel hamnen) och planerade utbyggnadsområden.

Fördjupning av Helsingborgs översiktsplan 2012, för utbyggnad av byar på landsbygden med 300 bostäder, tar också upp miljökvalitetsnormer som planeringsförutsättning och med bedömning av föreslagen markanvändning¹³⁸. Länsstyrelsen delar inte kommunens bedömning att miljökvalitetsnormer följs¹³⁹. Länsstyrelsen framför att detaljplanernas lämplighetsprövning

¹³⁷ ÖP 2010 s 88.

¹³⁸ FÖP Allerum s 53-54.

¹³⁹ Granskningsyttrande 2012-06-25.

därför behöver närmare redovisa transportarbete och troliga målpunkter. I just det planären-
det har därmed inte översiktsplaneringen medverkat till att förenkla kommande planarbeten.

Luftsituationen viktig faktor för Umeås utveckling – men otydliga riktlinjer

I centrala Umeå överskrider miljökvalitetsnormen för kvävedioxid på Esplanaden (tillika väg E4) samtidigt som gränsvärdet för partiklar (PM10) tenderar att överskridas. Problemen orsakas av en kombination av stora trafikvolym, stängda gaturum och den inversion som förekommer främst under vinterhalvåret. Umeå antog 2011 en översiktsplan för de centrala delarna av staden¹⁴⁰. I översiktsplanen framstår problemen med luftföroreningar och överskridanden av miljökvalitetsnormer som en central fråga för stadens fortsatta tillväxt: *”Umeås problem med luftkvaliteten måste lösas och det kommer att vara en nyckelfråga i ett Umeå med 200 000 invånare¹⁴¹”*.

Problemen med luftkvaliteten nämns i många avsnitt, i motivtexterna till planens riktlinjer för Trafikstrategi, parkeringsstrategi, stadsdelarnas utveckling med mera. En av motivtexterna anger: *”Nya bostäder i lägen med höga halter av luftföroreningar bör undvikas i möjligaste mån¹⁴²”*.

Översiktsplanen innehåller särskilda riktlinjer för luftmiljö:

- *”Kombinationen av hållbara stadsbyggnadsprinciper och ett fortlöpande arbete med åtgärdsprogrammet är avgörande för att Umeå ska kunna nå uppsatta mål rörande stadens luftkvalitet och tillväxt. Översiktsplanens utvecklingsstrategier anger hur det långsiktiga arbetet ska ske och hur det bidrar till en hållbar utveckling. Åtgärdsprogrammet följer upp och ger förslag på direkta åtgärder med en bestämd tidshorisont. Planer och bebyggelse ska provas utifrån översiktsplanens utvecklingsstrategier och riktlinjer. ...*
- *Tilluft till bostäder, kontor och handel bör placeras på motsatt sida av trafikerat gaturum och placeras högt upp.*
- *Skolor och förskolor bör placeras där luftkvaliteten är god.¹⁴³*

Översiktsplanen kopplar alltså ihop översiktlig planering med åtgärdsprogrammet och gör det på så sätt till en planeringsförutsättning för exempelvis det trafikstrategiska arbete som planen anger riktlinjer för.

Översiktsplanen tar också upp målkonflikter kring luftkvalitet och stadsutveckling. Kommunen anger som sagt att bostäder ska undvikas i lägen med höga halter av luftföroreningar. Samtidigt framförs att det delvis är i sådana lägen som det är ändamålsenligt att bygga med tanke på transportbehov o d. Kommunen tar ställning i målkonflikten och motiverar sitt ställningstagande:

¹⁴⁰ Översiktsplan för Umeå kommun. Fördjupning för de centrala stadsdelarna. Umeå kommun 2011.

¹⁴¹ Ibid, s 20.

¹⁴² Ibid, s 25.

¹⁴³ Ibid, s 59.

”Trots fördjupningens strategier kan miljökvalitetsnormen för NO₂ i de centrala delarna av staden komma att överskridas de kommande åren eftersom det tar tid att förändra befintliga strukturer och att genomföra åtgärder med långsiktig verkan. För att långsiktig uppnå en bättre luftmiljö i centrala staden måste kommunen tillåtas att planera för och bygga nya bostäder och besöksintensiva objekt centralt där normerna idag överskrids. Eftersom alternativet att förlägga bostäder och besöksintensiva objekt utanför staden bedöms medföra ett betydligt ökat transportbehov med ökade utsläpp och ett mer utbrett problem med överskridanden av NO₂ och PM10 som följd.”¹⁴⁴

Minskat transportbehov och generella åtgärder i storstadsregionerna

Flera av kommunerna lägger tyngdpunkten på översiktsplaneringens strukturerande påverkan – möjligheten att bidra till transportsnåla strukturer. Detta gäller bland annat Stockholms stad som i sin översiktsplan från 2010¹⁴⁵ i första hand argumenterar för andra åtgärder än vad som översiktsplaneringen kan åstadkomma. Planeringsinriktningen formuleras så här:

”Arbeta för förbättrad luftkvalitet i staden

Planeringen ska stödja en utveckling mot en markanvändning och ett trafiksystem som minskar behovet av biltransporter och främjar kollektivt resande. Vid utformning av ny bebyggelse ska negativ påverkan på den lokala luftkvaliteten minimeras. I övrigt ska åtgärder inriktas på att minska föroreningarna vid källan.”¹⁴⁶

Solna stad har ett liknande förhållningssätt som Stockholm. Några riktlinjer för områden där normerna är svåra att följa finns inte. I sin översiktsplan från 2006 behandlar Solna frågan om luftkvalitet och miljökvalitetsnormer så här:

”Målet är att ny bebyggelse eller annan typ av ny exploatering i Solna skall utformas och lokaliseras på ett sådant sätt att miljökvalitetsnormerna inte överskrids. Detta kan t ex innebära att åtgärder görs för att främja kollektivtrafikresandet eller underlätta för gång- och cykeltrafikanter, att ny bebyggelse på vissa ställen inte kan placeras så att gaturummet sluts samt att åtgärder görs för att minska trafikängden på speciellt utsatta väg- och gatuavsnitt.”¹⁴⁷

Malmö stad har när detta skrivs sin nya översiktsplan utställd för granskning¹⁴⁸. Även denna översiktsplan avstår från områdesspecifika riktlinjer för luftnormerna, trots riktlinjer för olika områden i staden annars utgör en stor del av planen.

¹⁴⁴ Ibid, s 58.

¹⁴⁵ Promenadstaden. Översiktsplan för Stockholm. Stockholms stad 2010.

¹⁴⁶ Ibid, s 29.

¹⁴⁷ ÖP 2006. Översiktsplan för dagens och framtidens Solna. Solna stad 2006, s 116.

¹⁴⁸ Översiktsplan för Malmö. ÖP2012. Planstrategi. Utställningsförslag. Malmö stad 2013.



Spårvagn, Göteborg. Foto: Martin Fransson.

Översiktsplanen för Malmö förlitar sig på planeringens långsiktiga och förebyggande effekt när det gäller att hantera luftkvaliteten:

”Översiktsplanens inriktning är att främst bygga i befintlig stadsmiljö och innanför Yttre Ringvägen. En ökad mängd bostäder och arbetsplatser alstrar mer trafik. Översiktsplanen anger därför att ny bebyggelse ska koncentreras i stationsnära lägen, och satsningar på spårbunden trafik/högeffektiv kollektivtrafik ...”¹⁴⁹

Göteborgs stad har i sin översiktsplan från 2009¹⁵⁰ ett liknande resonemang om att översiktsplanens strategi om byggande i goda kollektivtrafiklägen är den planeringsinriktning som bäst ”kan förenas med miljökvalitetsnormernas krav”¹⁵¹.

Några områdesvisa riktlinjer med anledning av överskridanden av luftnormerna återfinns inte i Göteborgs översiktsplan.

Kommunala och statliga vägar – Södertälje och Sollentuna

Södertälje kommun, som när detta skrivs (februari 2013) har sin nya översiktsplan utställd för granskning, är en av de kommuner där överskridanden (av partikelnormen) endast gäller

¹⁴⁹ Miljökonsekvensbeskrivning till översiktsplan för Malmö ÖP 2012. Utställningsförslag. Malmö stad 2013, s 21.

¹⁵⁰ Översiktsplan för Göteborg. Del 1-3. Göteborgs stad 2009.

¹⁵¹ Översiktsplan för Göteborg. Konsekvensbeskrivning. Göteborgs stad 2009.

kommunala gator – Stockholmsvägen (250 meter) och Turingevägen (170 meter)¹⁵². I förslaget till översiktsplan skriver kommunen:

”Förbud att uppföra ny bebyggelse har inte hittills varit aktuellt då kommunen har kunnat visa att det finns åtgärder att vidta, som till exempel att bygga nya genomfartsleder som Ritorpsleden och Sagoleden för att avlasta Birkakorset.”¹⁵³

Södertälje kommun anser alltså att man har haft möjlighet att matcha planeringen av utbyggnadsområden med trafikåtgärder. Så är inte fallet i Sollentuna kommun. Där har man en situation med överskridanden av partikelnormen (PM10) längs hela E4:an genom kommunen (13,3 km) på ett avstånd 100–150 meter från vägmitt. Överskridanden av kvävedioxidnormen sker längs E4:an i södra kommundelen (2,9 km)¹⁵⁴. Sollentunas översiktsplan är från dec 2012 (tidigare ÖP från 1998). I ÖP anges att överskridanden av miljökvalitetsnormer för luft är ett problem och en utmaning för den bebyggda miljö – och att staten som väghållare för E4:an är den ska åtgärda problemet.

4.3 Åtgärdsprogram som stöd för bedömningar i planering m.m.

Åtgärdsprogram används i enstaka fall för att utvärdera om förslagen kan antas följa miljökvalitetsnormer. Åtgärdsprogrammet kan sägas ge en indikation på om det finns risk för samband mellan det planerade och miljökvalitetsnormer. Normalt görs dock särskilda analyser om det finns risk för överskridande, det vill säga åtgärdsprogram i sig fungerar inte som underlag för bedömningen av 'följa'. Det är inte heller lagstiftarens mening att åtgärdsprogram ska göra det.

Åtgärdsprogram används dock ofta som motiv för att acceptera överskridanden av miljökvalitetsnormer. Med dagens regler i miljöbalken¹⁵⁵ är det en av grunderna för att godta förslag som inte följer miljökvalitetsnormer. Åtgärdsprogram användes emellertid även före regeländringen som motiv för att godta överskridande. Åtgärdsprogram används på motsvarande sätt då det gäller prövningar i PBL, trots att motsvarande bestämmelse inte finns där.

Bedöma påverkan

Miljöprövningen av Scania i Södertälje¹⁵⁶ använde uttryckligen förslag till åtgärdsprogram som stöd för att identifiera och utvärdera risker i förhållande till miljökvalitetsnormer.

I samråd om detaljplan för bostäder vid Essingeleden¹⁵⁷ ifrågasatte länsstyrelsen betydelsen av åtgärdsprogram. Ärendets MKB angav att partikelhalt reduceras med cirka 20 – 25 % om förslag till åtgärdsprogram genomförs. Länsstyrelsen påpekade att regeringen (då) inte fastställt

¹⁵² Kartläggning av kvävedioxid- och partikelhalter (PM10) i Stockholms och Uppsala län samt Gävle kommun och Sandviken. LVF 2011:19. Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbund 2012.

¹⁵³ Framtid Södertälje. Förslag till översiktsplan 2013. Utställningshandling. Södertälje kommun 2013.

¹⁵⁴ Kartläggning av kvävedioxid- och partikelhalter (PM10) i Stockholms och Uppsala län samt Gävle kommun och Sandviken. LVF 2011:19. Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbund 2012.

¹⁵⁴ Översiktsplan. Sollentuna kommun. Antagandehandling 2012-12-12.

¹⁵⁵ MB 2 kap 7 § 3 st 1 p.

¹⁵⁶ MÖD 2009:17 Scania Södertälje.

¹⁵⁷ Detaljplan Brovakten, Stockholm, SDp 2005-08954-54

åtgärdsprogrammet i de för partiklar mest avgörande delarna, som minskad dubbdäcksanvändning. Vidare bedömde länsstyrelsen det som tveksamt, på grund av planområdets läge invid en led med stor andel passerande trafik på väg till och från Norrland, om dubbdäcksanvändningen minskar i samma utsträckning som på andra gator i staden.

Acceptera överskridande

Detaljplan för del av Norra länken rättsprövades av Regeringsrätten¹⁵⁸ som konstaterar att det är fråga om prognoser och bedömningar och att många olika faktorer inverkar på nivåerna, bland annat vilka åtgärder som vidtas. Regeringen anför att, för det fall det visar sig att alla överskridanden inte har eliminerats då planen är genomförd, detta kan lösas inom ramen för förnyade åtgärdsprogram. Regeringsrätten anser mot bakgrund av detta att risken för överskridande inte medför att beslutet strider mot någon rättsregel.

Detaljplan vid Hornstull¹⁵⁹ i Stockholm avser 65 lägenheter samt garage. I omgivningarna överskrids miljökvalitetsnormer för kvävedioxid och PM10. Ökningen till följd av planen bedömdes liten i förhållande till nollalternativ. Regeringen framförde att, för det fall det visar sig att alla överskridanden inte har eliminerats då planen är genomförd, kan detta lösas inom ramen för förnyade åtgärdsprogram. Regeringsrätten godtog planen mot bakgrund av att åtgärder planeras för att komma till rätta med luftföroreningarna.

Detaljplan för trafikplats Hjorthagen¹⁶⁰ i Stockholm innebar en trafikering som riskerade överskridande av PM10. Regeringen anförde att, för det fall det visar sig att alla överskridanden inte har eliminerats då planen är genomförd, detta torde kunna lösas inom ramen för åtgärdsprogram. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg mot den bakgrunden att risken för att miljökvalitetsnormer kan komma att överskridas inte medför att beslutet strider mot någon rättsregel.

Regeringen beaktade åtgärdsprogram på flera sätt i sin prövning av tillåtligheten av Nord-sydliga förbindelser i Stockholm (Förbifarten). Åtgärdsprogram fanns för bland annat partiklar och det pågick arbete med att ta fram kompletterande program. Beslutet att tillåta projektet förenades med villkor att Vägverket skulle upprätta egen plan med åtgärder för att miljökvalitetsnormer för utomhusluft inte ska överskridas och för att begränsa luftföroreningar i tunnlar. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen¹⁶¹ förekommer därför inte fråga rörande miljökvalitetsnormer som föranleder förhandsavgörande från EU-domstolen. Regeringens beslut godtas.

Essingeledens trafik genom Stockholm innebar att luftkvaliteten i ett planerat område för 250 bostäder¹⁶² delvis var sämre än miljökvalitetsnormer för partiklar. Åtgärdsprogram åberopades som motiv för att det skulle bli godtagbar boendemiljö, det vill säga inte fara för människors hälsa. De delar av programmet som regeringen inte fattat beslut om, ingick inte i spridningsberäkningar och bedömningar. Länsstyrelsen ifrågasatte under samråd betydelsen av åtgärdsprogram dels för att regeringen ännu inte fastställt åtgärdsprogrammet för de mest avgörande

¹⁵⁸ RÅ 2007 not 26, RR dom 2007-02-26 i 4292-06.

¹⁵⁹ RÅ 2008 not 13.

¹⁶⁰ HFD dom 2011-02-16 i 3085-09.

¹⁶¹ HFD 2011 not. 26, Förbifarten i Stockholm.

¹⁶² Detaljplan Brovakten, Stockholm, SDp 2005-08954-54

delarna, som minskad dubbdäcksanvändning, dels för att det var stor andel passerande Norrlandstrafik och dubbdäcksanvändningen ansågs därför inte minska som på andra gator. Planen fick bestämmelse om tekniska lösningar för ventilation med mera som innebar att det blev godtagbar inomhusmiljö.

Länsstyrelsen har andra prövningar vid Essingeleden hänvisat till nya åtgärdsprogram för det fall överskridanden skulle kvarstå¹⁶³.

Detaljplan för kvarteret Lejonet i Södertälje¹⁶⁴ (300 bostäder i nio höghus) överprövades av Mark- och miljööverdomstolen. Trafikökningen i det utsatta Birkakorset bedömdes begränsad både jämfört med nuvarande trafikmängd och gällande detaljplan (nollalternativ). Frågan var dock vad denna begränsade trafikökning kunde innebära för möjligheten att följa miljökvalitetsnormer. Mark- och miljööverdomstolen förelade kommunen att komplettera med sina planerade åtgärder. Kommunen redovisade sin avsikt att byta gatubeläggning och maskiner för sopning och sandupptagning samt hur ny trafikled kan förbättra trafiksituationen i ett större sammanhang. Åtgärdsprogram 2004 omnämns inte. Förslag till nytt åtgärdsprogram¹⁶⁵ fanns inte vid prövningstillfället. Kommunens föreslagna åtgärder var emellertid avgörande för att detaljplanen tilläts.



Vårstädning av trottoar. Foto: PetraMy Börjesson.

¹⁶³ Lustgården 6,

¹⁶⁴ MÖD dom 2012-09-21 i P 10254-11.

¹⁶⁵ Remiss september 2012. Det nya programmet tar bl.a. upp dubbdäcksförbud, dammbindning, städning med modern teknik, vårstädning.

Detaljplan för Bäverns gränd¹⁶⁶ i Uppsala handlade om att öppna kollektivtrafikgatan för även biltrafik. Förslag till åtgärdsprogram omfattar bland annat attraktivare kollektivtrafik, ändrade resvanor såväl som fysiska åtgärder för att reducera partiklar. För Uppsala lyftes fram betydelsen av att öka framkomligheten för bussar. Planens MKB konkretiserade förslag till åtgärder, till exempel dammbindning, ny beläggning. Planen föreslår inga speciella åtgärder. Den öppna planbestämmelsen om trafik skulle kompletteras med lokala trafikföreskrifter för att styra trafiken över dygnet. Plan upphävde bland annat för att det inte klargjorts att åtgärder kunde motverka oacceptabla konsekvenser.

I Helsingborg används åtgärdsprogrammet på senare tid som referens i detaljplaneringen, men utan tydlig tillämpning. Planläggningen tar istället stöd av översiktsplanen, som tydligt används vid planeringen i utsatta områden. Tidigare exempel på planläggning, som Arena Olympia, tog tydligare stöd av åtgärdsprogrammet. Länsstyrelsen i Skåne har dock kritiserat bedömningsunderlag i planeringen i Helsingborg. Åtgärdsprogrammet 2007 hade inte efterlevts, vilket föranlett revidering, och programmets ambition kunde därför inte användas som fakta för slutsatsen att halterna i tillräcklig omfattning kommer att minska, framförde länsstyrelsen.

4.4 Översiktsplan som stöd för bedömningar i planläggning m.m.

I inget av fallen som prövats av domstol finns referens till översiktsplan angående miljö-kvalitetsnormer.

Vid detaljplaneringen i Helsingborg används idag översiktsplanen med fördjupningar till synes regelmässigt som stöd för att utvärdera om miljö-kvalitetsnormer är en prioriterad fråga med den planerade markanvändningen.

Översiktsplanens bedömning av uppmärksamhetsområden tas således inte ensamt som motiv för att miljö-kvalitetsnormer saknar relevans, utan det görs en bedömning av detaljplanen. Exempelvis anger planbeskrivningen angående nytt flerbostadshus:

”Enligt Helsingborgs nya översiktsplan, ÖP 2010, som är antagen av kommunfullmäktige den 18 maj 2010, föreligger ingen risk för överskridande av miljö-kvalitetsnormernas värden i närheten av planområdet. Med hänsyn till användningen av området och en begränsad ökning av trafiken bedöms planförslaget inte innebära någon försämring av luftkvaliteten.”¹⁶⁷

4.5 Hantera kunskap i processen

Krav på kunskap

Förenlighet med miljö-kvalitetsnormer måste tas upp i planbeskrivning, ansökan eller motsvarande dokument i alla beslut som är kopplade till miljöbalken 5 kap. Rättstillämpningen är

¹⁶⁶ Regeringens beslut 2012-03-08 i M2011/961/Ma/P, Bäverns gränd, Uppsala. Planens dnr 2007/20026-1

¹⁶⁷ Detaljplan för del av fastigheten Filborna 30:2 m.fl., Fredriksdal, för flerbostadshus. Se även Böljan 3 och Väla 1:4.

tydlig med hur viktigt det är, att det finns tillräckligt underlag för att planer och projekt ska kunna prövas.

Underlag för slutsatser om miljökvalitetsnormer kan i enkla fall finnas direkt i planbeskrivning, med referens till slutsatser i översiktsplan och åtgärdsprogram, och annars fördjupas i eventuell miljökonsekvensbeskrivning eller i särskild utredning om miljökvalitetsnormer.

Detaljplaner som kan antas leda till en betydande miljöpåverkan ska miljöbedömas och genomförandets väsentliga konsekvenser för hälsa och omgivning ska redovisas i en miljökonsekvensbeskrivning. Risken att normer inte kommer att klaras, anges som argument för att det behövs en MKB.

Miljökvalitetsnormer behöver tas upp i MKB bara om effekterna är betydelsefulla för normerna¹⁶⁸. I annat fall ska frågan avgränsas bort från MKB, med motiven redovisade. Underlag om normer får då sammanställas i planbeskrivning/ansökan eller bilaga.

Praxis om MKB ger stöd för att bedöma kunskap om miljökvalitetsnormer. Det gäller dels då MKB behövs på grund av normer, men även i övrigt ges principer som stöd för att utvärdera underlag för prövning av normer. Det gäller till exempel hur kunskap hanteras under processens gång, osäkerheter, indirekta effekter och kumulativa effekter.

Kunskapsbrist

Det finns flera sätt att hantera kunskapsbrist. Bristen kan läkas under processen genom komplettering hos prövande aktör eller genom att ärendet skickas tillbaka (återförvisas) till tidigare beslutande för komplettering¹⁶⁹. Det finns emellertid många fall – om andra frågor än miljökvalitetsnormer – som visar att prövande instans ibland inte får nöja sig med komplettering utan måste avvisa¹⁷⁰ ansökan, det vill säga processen ska börja om från ruta noll. För planer kan det jämföras med att antagandet upphävs med motivet kunskapsbrist och processen måste börja om.

Ibland kan kunskap tas fram senare, om det skulle visa sig behövt, till exempel med stöd av tillsyn eller omprövning.

Rättsfall om dessa situationer utvecklas nedan.

Avvisning

Viss kunskap är så grundläggande att den inte kan tas in under hand i processen utan måste redan i tidiga skeden av samrådsprocessen. Sådan brist kan leda till avvisning, som innebär att

¹⁶⁸ MB 6 kap 7 § 2 st 2 p (projekt) och t.ex. 12 § 2 st 3-4 p (planer).

¹⁶⁹ Återförvisning i t.ex. MÖD M 255-06 (Yxlan, trafikering av färjor). Detaljplan se MD Växjö dom 2011-10-24 i P 1853-11 (Simrishamn, sandödra m.fl. artskydd).

¹⁷⁰ Ansökan avvisas pga bristfällig MKB i MÖD M 8572-03 (Isättragruvan), MÖD M 8597-06, ej ändrad genom HD Ö2162-07 (Citybanan Stockholm). HD avvisade pga bristande hantering av alternativ i T 3126-07 (Arvika kommun, invallning). Detaljplan upphävs i t.ex. RÅ 2005 ref. 44 (Kungsbacka kommun, Salamandern), RR 4253-05 (Skrea, Natura 2000).

en ansökan inte tas upp till prövning. Praxis om avvisning ger stöd för att bedöma vilken kunskap om miljökvalitetsnormer som måste finnas tidigt.

Högsta domstolen sammanfattar i Arvikafallet¹⁷¹ några förutsättningar för att det ska vara möjligt att komplettera bristande underlag under processens gång. En viktig princip är att det sällan bör vara möjligt att under handläggningen läka väsentliga initiala brister i processen, som att det i väsentliga delar saknats alternativ. I Arvikafallet hade alternativ inte hanterats tillräckligt väl och processen fick börja om. *Detta pekar på* att processen kan behöva tas om för det fall miljökvalitetsnormer är avgörande för utvecklingen av alternativ men miljökvalitetsnormer inte har utretts tillräckligt väl i samband med att alternativ formulerades.

Bristande MKB har varit skäl att avvisa även i andra situationer. Det har främst gällt då miljökonsekvensbeskrivningen inte har möjliggjort en samlad bedömning, till exempel för att projektet har delats upp som i fallen Citytunneln för järnväg i Malmö och pendeltågstunneln Citybanan Stockholm¹⁷² eller för att projektets effekter har prövats på annat sätt och därför inte har tagits upp i aktuell MKB¹⁷³. *Detta pekar på* risken med att avgränsa för snävt även när det gäller miljökvalitetsnormer. Då luftkvalitet är en prioriterad fråga behövs tillräckligt omland för att samlat bedöma påverkan av planen men också för att bedöma summan av flera planer och projekt. I de fall det görs program för ett större område där genomförandet regleras genom ett antal detaljplaner, bör det vara lämpligt att frågan om miljökvalitetsnormer utvecklas i programmet. Det kan till exempel gälla typisk påverkan av den tänkta markanvändningen, resonemang om hur mycket trafik omgivningarna tål, indelning av programområdet i olika känsla zoner.

Vid prövningen av Ladvattenåns kraftverk¹⁷⁴, Kramfors kommun, saknade ansökans MKB en beskrivning av verksamhetens påverkan på den ekologiska statusen i vattendraget (miljökvalitetsnormer av målsättningskaraktär). Bristen hade påpekats redan under samrådsförfarandet och kompletteringar efterfrågats vid domstolens handläggning. Komplettering gjordes inte. Miljööverdomstolen konstaterar att ansökans MKB är bristfällig i ett så väsentligt avseende att den inte kan läggas till grund för prövningen av tillåtligheten och nödvändiga skyddsåtgärder. Miljödomstolens dom upphävdes och ansökan avvisades. *Detta visar* att sakliga krav på komplettering under samråden är viktigt att uppmärksamma. Givetvis är det avgörande att besvara formella kompletteringskrav från domstolar.

¹⁷¹ T 3126-07 (Arvika kommun, invallning).

¹⁷² EU domstolen C227/01 (järnväg Katalonien). MÖD M 487-04 (Malmös Citytunnel): "En uppdelning av detta slag strider ... mot ett av miljöbalkens grundläggande syften att det skall göras en samordnad prövning av samtliga störningar från en verksamhet".

¹⁷³ EU domstolen C290-03 (Crystal Palace Park). Avvisning för Citybanan i Stockholm, MÖD M 8597-06 ej ändrad genom HD Ö2162-07. MKB ska ta upp effekterna trots ansökans avgränsning, Citybanan MÖD 2010:9.

¹⁷⁴ MÖD 2012:19.

Komplettering

Citybanans planering är även ett av många exempel¹⁷⁵ på att kompletteringar under processens gång godtas: *”Den MKB som Banverket lämnat in och sedan kompletterat innehåller en beskrivning av miljöeffekterna av projektet Citybanan i sin helhet.”*¹⁷⁶

Praxis för detaljplan godtar också komplettering. I ett fall fanns det ingen formell MKB till detaljplan för bostäder, men planen redovisade genomförandets miljöpåverkan. Under prövningssprocessen hade tillförts kompletterande utredning om påverkan. Detta komparerades enligt Regeringsrättens bedömning avsaknaden av formell MKB till antagandet¹⁷⁷. *Detta pekar på* att kunskap om påverkan kan tillföras sent i processen.

För del av Södertörnsledens trafikapparat, Stockholms län, har Högsta förvaltningsdomstolen prövat detaljplan¹⁷⁸. Sakägare framförde att detaljplanen bygger på en obsolet arbetsplan med bristfälligt underlag. Trafikverkets komplettering 2008 inför antagande av arbetsplaner uppdateras om bland annat miljökvalitetsnormer. Högsta förvaltningsdomstolen fann inte skäl att hämta in ytterligare utredning i målet och godtog detaljplanen. Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även faktabedömning och bevisvärdering. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. *Detta pekar på* att underlag om miljökvalitetsnormer kan tillföras mycket sent i processen, i vart fall om normer inte avgör lokaliseringalternativ.

Detaljplan för 300 bostäder skulle leda till trafik som belastade trafikplats där miljökvalitetsnormer överskred. Planen tog upp miljökvalitetsnormer för vatten men inte för luft. Planbeskrivningen redovisade dock påverkan på luft samt vissa åtgärder som kommunen avsåg att genomföra. Mark- och miljööverdomstolen förelade kommunen att komplettera och godtog sedan planen.¹⁷⁹ *Detta pekar på* att det inte är avgörande om begreppet miljökvalitetsnormer används i planbeskrivningen, om det framgår tydligt att påverkan på luft behandlas. Vidare ska noteras att komplettering här godtogs i tredje instans, det vill säga mycket sent i processen.

Prövning av Rundbackens kraftverk i Laxsjöån, Timrå kommun¹⁸⁰, saknade MKB med uttrycklig redovisning av hur ändringen kommer att påverka miljökvalitetsnormen för ån. Uppgifter om möjlig påverkan på åns ekologiska status, tillsammans med sakkunnigutredning som mark- och miljödomstolen inhämtat ansågs dock tillräckligt för att kunna bedöma förenlighet med miljökvalitetsnormer. *Detta pekar på* att komplettering inte bara kan göras genom sökandens försorg, utan i vissa fall bedömer domstolen det lämpligt med fristående utredning.

Detaljplan för trafikanläggningar, Nacka kommun (dom Mark- och miljööverdomstolen den 10 april 2013 i P 6594-12) upphävdes av Mark- och miljödomstolen på grund av bristande kunskap

¹⁷⁵ RR Botniabanan 670-02, Norrtull 4292-06, Gustavsviks bron Örebro 740-06, Loftahammar 4633-08, Lilleby 4607-06. MÖD M1391-01

¹⁷⁶ MÖD 2009:14.

¹⁷⁷ RR dom 2010-05-11 i 3301-08 (Kungälv kommun). Även fallet Svappavaara godtog komplettering under processen, MÖD 2011-03-10 M 4866-10.

¹⁷⁸ HFD dom 2011-03-24 i 4299-09, detaljplan för trafikplats Södertörnsvägen/Huddingeleden.

¹⁷⁹ MÖD dom 2012-09-21 i P 10254-11, Lejonet Södertälje.

¹⁸⁰ MÖD dom 2012-09-13 i M 10108-11.

om MKN för partiklar. Planen godtogs dock av MÖD, bland annat med motivet att kommunen genom komplettering visat att planens underlag fortfarande var tillräckligt. *Detta pekar på* vikten av att tydligt utvärdera ändringar under planeringens gång, så att det hela tiden står klar om och hur MKN påverkas. Komplettering, som bevisade att planens underlag fortfarande visade korrekt slutsats om MKN, godtogs i tredje instans, det vill säga mycket sent i processen.

Utreda efteråt

Ett fall gällde prövning av avfallsförbränning och fjärrvärmeproduktion i Landskrona¹⁸¹. Naturvårdsverket bedömde att miljökvalitetsnormer för partiklar sannolikt skulle klaras, trots den nya fastbränslepannan. Domstolen höll med. Frågan var dock om ytterligare utredning behövdes. Domstolen framförde att utredning av utsläpp av partiklar och påverkan på luften i gatumiljön kan aktualiseras i framtiden inom ramen för tillsyn. Särskilda villkor om utredning meddelades därför inte i domen. *Detta pekar på* att vi behöver skilja mellan kunskap som behövs för att ta ställning till förenlighet med miljökvalitetsnormer (tillåtlighet) och kunskap om driften/genomförandet som kan behövas för att till exempel vidta ytterligare åtgärder eller annan anpassning. Detta kan jämföras med detaljplan som finner platsen förenlig med miljökvalitetsnormer och överlåter till lovprövningen att ställa behövliga villkor på bygget och på kontrollen av dess bruk (tillsyn).

Även i prövning av hamnverksamhet i Södertälje kommun¹⁸² konstaterade domstolen att det inte behövdes spridningsberäkning. Om det framöver skulle visa sig att miljökvalitetsnormer överskrids, finns möjlighet till omprövning¹⁸³. *Detta pekar också på* att kunskap om villkor för drift kan skjutas på framtiden, även om det skulle behövas omprövning för att reglera frågan.

I prövningen av Norviks hamn i Nynäshamns kommun¹⁸⁴ var utredningen inte tillräcklig för att bedöma verksamhetens inverkan på miljökvalitetsnormer för vattenkvalitet. Det gällde emellertid inte normer av gränsvärdeskaraktär och tidpunkten för att klara målen låg längre fram i tiden. Den sökta verksamheten bedömdes endast marginellt påverka vattenkvaliteten. Kunskap kunde därför utvecklas vid behov. *Detta pekar på* att kravet på underlag hänger samman med typ av miljökvalitetsnorm och risken för överskridande.

Genom prövotid kan undersökas vilka villkor som eventuellt behövs till följd av verksamhetens indirekta effekter av transporter. Prövotidsredovisning kan ge exempel på åtgärder och dess miljö- och kostnadsmässiga konsekvenser samt sökandens förutsättningar att genomföra dem¹⁸⁵. *För detaljplanering* är det svårt att se hur liknande angreppssätt skulle kunna tillämpas. Genomförandebeskrivning kan ta upp avtal med exploatören men inte med framtida brukare som boende. Dock kan erfarenheterna av prövotidsredovisningar ge stöd för kommuners uppföljning av planläggning, som krävs i de fall det kan bli betydande miljöpåverkan.

¹⁸¹ MÖD dom 2004-12-29 i M 2017-04.

¹⁸² MÖD 2005:10.

¹⁸³ MB 24 kap 5 § 2.

¹⁸⁴ MÖD dom 2010-12-22 i M 10319-09.

¹⁸⁵ MÖD avgörande i M 9336-02, 9337-02, 10499-02, 2538 och 2539-03.

Slutsatser

Komplettering kanske inte godtas då det gäller kunskap som måste finnas i en MKB och som behöver processas med allmänheten. Praxis visar att korrekta samråd för MKB är en processförutsättning, det vill säga förutsättning för att pröva det planerade¹⁸⁶. I situationer där effekterna är betydelsefulla för miljökvalitetsnormer, och underlaget därför måste fördjupas i en MKB, innebär därmed brister om miljökvalitetsnormer en risk för avvisning. Det är emellertid skillnad mellan redovisning om miljökvalitetsnormer och utveckling av alternativ. Underlag om miljökvalitetsnormer är tekniskt präglad, på liknande sätt som underlag om natur, kultur med mera som normalt bara leder till komplettering. Detaljerna i dessa typer av underlag är inte lika avgörande för processens samråd som alternativredovisningen är. Acceptansen av komplettering i fallen ovan pekar också på att komplettering är ett acceptabelt sätt att tillföra kunskap när det gäller miljökvalitetsnormer. Risken för avvisning bör därmed vara ringa, om inte miljökvalitetsnormer är tydligt avgörande för utvecklingen av alternativ. Arvikadomen pekar på att processen i så fall behöver tas om.

Fallen talar också för att kunskap om miljökvalitetsnormer kan tillföras mycket sent i beslutsprocessen genom komplettering, även om effekterna är så betydelsefulla att de behöver tas upp i en MKB.

4.6 Indirekta och kumulativa effekter

Typiska effekter

Indirekt effekt av industri, handelsområde eller bostadsområde är till exempel att alstra trafik. Kumulativ eller summaeffekt kan till exempel gälla en trafikknut som försörjer många områden och summan av trafiken från flera planerade områden och den befintliga trafiken behöver bedömas.

Överprövning av detaljplaner visar att indirekta effekter av transporter är en väsentlig del i frågan om miljökvalitetsnormer följs. Dessa effekter kan dels vara svåra att alls identifiera, det vill säga skaffa kunskap om andra planer och projekt i regionen som är relevanta, dels vara svåra att avgränsa så att det planerade får ta ansvar för att utreda en rimlig del av problemet. Givetvis är det också svårt att bedöma de samlade effekterna.

Ibland är den indirekta påverkan dock tydlig. Garage vid Högalidsparken¹⁸⁷, Stockholm, ligger 50 m från Hornsgatan och större delen av trafiken får antas belasta Hornsgatan där miljökvalitetsnormer överskrids. Påverkan var uppenbart relevant och inte ifrågasatt i ärendet.

Stöd för att bedöma kumulativa effekter kan finnas i översiktsplan som beskriver status för miljökvalitetsnormer samt i åtgärdsprogram med motsvarande geografiska analyser. Exempelvis kan för utsatta områden anges huvudsakliga typer av källor och möjligen har några av dessa preciserats.

¹⁸⁶ MÖD dom 2002-02-13 M 4563-01, MÖD 2003:88 och en rad fall därefter.

¹⁸⁷ KR i Stockholm dom 2007-07-18 i 6306-06. Garage Högalidsparken, Stockholm.

Faktisk utbredning och faktisk påverkan

En första fråga att klargöra, är att planområdet eller verksamhetsområdet eller administrativa gränser inte godtas som motiv för att avgränsa effekternas utbredning. Det är den faktiska utbredningen som avgör.

Inte heller godtas att hanteringen av effekter delas upp så att till exempel vissa frågor tas upp i planen/ansökan och vissa hanteras genom avtal och andra genom samråd med tillsynsmyndigheten. I ärenden som ska ha en MKB finns tydliga krav att underlaget ska möjliggöra samlad bedömning av de verkliga effekterna, oavsett hur dessa kommer att hanteras administrativt. Exempelvis i prövningen av bortledning av vatten för Citybanans norra del klargör domens motiv att MKB ska ta upp alla slags effekter, oavsett ansökans avgränsning.¹⁸⁸ Detta visar att kunskapsunderlaget MKB inte begränsas av planen eller ansökan, utan måste hantera samlade effekter i verkligheten. I de fall normer ska tas upp i en MKB, gäller detta även underlag om normer. I de fall det inte krävs en MKB, pekar fallet ändå på vikten av tillräckligt underlag för att göra samlad bedömning.

Citybanans planering har även fortsatt delat upp frågorna, en nödvändighet för att hantera stora projekt, men har då haft tillräckligt underlag för att möjliggöra samlad bedömning: "En MKB ska omfatta miljökonsekvenserna i sin helhet av ett projekt och inte endast vissa begränsade miljöeffekter."¹⁸⁹

Flera planer

För del av planerade Södertörnsleden, Stockholms län, har Högsta förvaltningsdomstolen prövat detaljplan för trafikplats¹⁹⁰. Sakägare framförde att konsekvenserna av bland annat Förbifart Stockholm och aktuella projekt borde ha kumulerats, och befarande att detaljplanen mot denna bakgrund skulle medverka till att miljökvalitetsnormer överträds. Högsta förvaltningsdomstolen fann emellertid inte skäl att hämta in ytterligare utredning i målet och godtog detaljplanen. *Fallet pekar på* viss tveksamhet när det gäller att ta upp många samverkande projekt. Det är dock fråga om endast en liten del av en stor trafikapparat så det är inte möjligt att dra långtgående slutsatser av det. Det bör dock noteras att Trafikverket nyligen återkallat pågående prövningar i avsikt att börja om planeringsprocessen, bland annat för att tydligare hantera de samlade effekterna av samverkande projekt¹⁹¹.

¹⁸⁸ MÖD 2010:9, Stockholms Citybana. Miljööverdomstolen fann även att det var rättsligt möjligt och motiverat att villkorsreglera buller, vibrationer och utsläpp till vatten, dvs. störningar som utgör följdverksamhet till den sökta verksamheten men som inte omfattas av ansökan

¹⁸⁹ MÖD 2009:14.

¹⁹⁰ HFD dom 2011-03-24 i 4299-09, detaljplan för trafikplats Södertörnsvägen/Huddingeleden.

¹⁹¹ <http://www.trafikverket.se/Aktuellt/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv2/Lansvisa-nyheter/Stockholm/2013-02/Sodertornsleden-planeras-om/>

Geografisk avgränsning

Den geografiska avgränsningen får stöd av flera fall om miljöfarlig verksamhet.

Högsta domstolen (HD)¹⁹² har tagit ställning till i vilken utsträckning transporter till och från en verksamhet ska beaktas vid prövningen. Miljööverdomstolen har sedan preciserat kriterierna i flera avgöranden¹⁹³. Domarnas principer sammanfattas nedan.

Transporter ska för det första beaktas om de har ett omedelbart samband med verksamheten, framför HD. Det får anses omfatta i vart fall leveranser och personal. För *detaljplan* kan principen innebära att den medgivna markanvändningens typiska transporter ska identifieras. Bedömningen av transporternas omfattning hänger samman med områdets läge i förhållande till kollektivtrafik, typen av kollektivtrafik, målpunkter etc. Det är troligt att särskild analys kommer att efterfrågas av domstolar vid eventuell överprövning, i de fall det finns risk att utsatta trafikleder kommer att belastas.

Vidare klargör HD att det inte är rimligt att sökanden ska redovisa och ansvara för miljökonsekvenser av långväga transporter, när dessa rör sig på stort avstånd från anläggningen och där endast utgör en liten del av den totala trafiken och olägenheterna från denna. *Motsvarande resonemang* kan föras för detaljplaner. Stöd för den bedömningen kan ges av översiktsplaner, om de redovisar kritiska områden för miljökvalitetsnormer, samt av åtgärdsprogram, om de redovisar belastade områden eller annars prioriterade insatsområden. Stöd kan också finnas inom infrastrukturplaneringen, dels åtgärdsplaneringen inom investeringsplaneringen, dels den fysiska planeringen för infrastruktur.

Miljööverdomstolen konstaterar att det inte är tillräckligt att redovisa de totala utsläppen till luft från lastbilarna som trafikerar verksamheten (motsvarande planområdet). Av betydelse är också de totala utsläppens storlek och de totala utsläppens miljökonsekvenser. *Detta pekar på* att omgivningens känslighet (det vill säga effekternas betydelse på just den platsen) behöver klargöras. Det är en given förutsättning för planeringen, men vanligen med fokus på planområdet och platsens förutsättningar för planens tänkta markanvändning. För planer där det ska finnas MKB tas närområdet utanför planen normalt upp, då det finns risk för betydelsefulla konsekvenser där. I fall utan MKB är det viktigt att i planbeskrivningen uppmärksamma omgivningarna, för att klargöra om planens tillkommande trafik har betydelse.

Mark- och miljööverdomstolen klargör att det för jämförelsens skull kan vara viktigt att redovisa utsläpp (från trafik) på olika avstånd. Lämpliga zoner beror på omgivningens beskaffenhet (känslighet) och utsläppens miljökonsekvenser. För *detaljplaner* som ska ha miljökvalitetsnormer ingår detta i normal avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen. I andra fall kan behövas särskild uppmärksamhet i planeringen, eftersom status i områden ganska långt bort kan behöva klargöras. Stöd för beskrivning av omgivningen kan finnas till exempel i översiktsplaner och statliga underlag samt miljöövervakningen.

¹⁹² NJA 2004 s. 421.

¹⁹³ MÖD avgörande i M 9336-02, 9337-02, 10499-02, 2538 och 2539-03.

Vidare framför Miljööverdomstolen när det gäller luftburna föroreningar att en första avgränsning (zon) är närområdet som påverkas av utsläppen från anläggningen. Det beror på till exempel avstånd, omgivningens beskaffenhet och förhärskande vindriktning. Det är enligt domstolen rimligt att sökanden redovisar miljöpåverkan från transporter av relevanta ämnen inom detta närområde. För detaljplaner kan motsvarande resonemang föras om det gäller markanvändning liknande industri men knappast för bostäder eller handel.

Hantera under hand

Genom prövotid kan undersökas vilka villkor som eventuellt behövs till följd av indirekta effekter av transporter. Prövotidsredovisning kan ge exempel på åtgärder och dess miljö- och kostnadsmissiga konsekvenser samt sökandens förutsättningar att genomföra dem¹⁹⁴. Det pekar på miljöbalkens krav på ökad hänsyn även i situationer då miljö kvalitetsnormer inte överskrids samt på möjligheten att skjuta upp frågan om vad som är rimligt att göra.

För detaljplan finns inte formellt krav att öka hänsyn i situationer då miljö kvalitetsnormer klaras. Det är en samlad lämplighetsbedömning och om miljö kvalitetsnormer inte överskrids kan frågan lämnas om kommunen bedömer det lämpligt. Detaljplan kan dock, på liknande sätt som miljöbalken, skjuta upp detaljer i genomförandet till lovprövningen. Förutsättningen är att planen kan konstatera platsens lämplighet.

4.7 Hantera osäkerheter

Osäkerhet är relevant på olika sätt. Prognoser kan vara osäkra i olika hög grad. Det kan gälla tveksamhet till om det alls blir problem. Det kan handla om osäkerhet i genomförandet, till exempel om det planerade uppförs inom närmsta tiden. Här utvärderas inte naturvetenskaplig osäkerhet om resultat, metod med mera¹⁹⁵ utan bara principer som använts i rättstillämpningen för hantering av osäkerhet.

Osäkerhet kan ibland hindra beslut och ibland kan kunskap tas fram senare. Institut som tillsyn och omprövning kan till exempel bedömas tillräckliga för att hantera miljö kvalitetsnormer. Denna fråga tas upp under rubriken Kunskap under processens gång.

Händelsekedja

Äldre fall om muddring i Göteborgs hamn¹⁹⁶ noterar att det är en lång och osäker händelsekedja mellan muddringen, möjlighet att trafikera med större fartyg och därför ökad lastbilstrafik på infartslederna. Det var lastbilarna som skulle kunna leda till överskridande. Även det förhållandet att villkor ska ställas på hamnverksamheten ansåg domstolen försvaga orsakskedjan. Osäkerheterna gav motiv för slutsatsen att miljö kvalitetsnormer iakttoogs. För detaljplan är

¹⁹⁴ MÖD avgörande i M 9336-02, 9337-02, 10499-02, 2538 och 2539-03.

¹⁹⁵ Läs t.ex. i MÖD dom 2011-06-17 i M 8037-10 Stena Line, hamn Göteborg. Länsstyrelsen utvecklar resonemang om underlag och halter. I M 5341-12, MÖD dom 2012-09-11, Västhamnsverket Helsingborg, utvecklar miljödomstolen i bifogade domen resonemang om villkorsreglering för att följa miljö kvalitetsnormer samt mätningar.

¹⁹⁶ MÖD dom 2003-11-13 i M 6782-01. Resonemang utvecklas av MD. MÖD uppger sig dela MD:s bedömning.



Foto: Göta älv, Göteborg. Foto: Martin Fransson.

motsvarande angreppssätt relevant. Planens genomförande kan bestå av flera steg som försvagar kopplingen mellan plan och påverkan.

Denna fråga utvecklades i överprövning av detaljplan för 300 bostäder i nio höghus i kvarteret Lejonet i Södertälje¹⁹⁷. Miljöverdomstolen framför att frågan om detaljplan följer miljökvalitetsnormer är typiskt sett beroende av många faktorer. Bedömningen är komplex och det är många gånger svårt att bedöma vilken påverkan som är hänförlig till en enskild detaljplan.

Prognoser

Osäkerhet i prognoser behandlades i prövning av garage vid Hornsgatan¹⁹⁸. Kommunens spridningsberäkningar (2004) visar att miljökvalitetsnormer för kvävedioxid och partiklar överskrids på Hornsgatan. Regeringsrätten framförde att prognoser om förändringar bygger på mer eller mindre säkra antaganden om ett stort antal faktorer som kan påverka föroreningsnivåerna. Effekter av byggnation enligt planen ansågs marginella. Åtgärder planerades för att komma till rätta med luftföroreningarna och andra olägenheter. Mot den bakgrunden kan det, enligt Regeringsrätten, inte sägas att regeringen vid beslutsfattandet har felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som föreligger i planärenden. Detaljplanen stod fast.

¹⁹⁷ MÖD dom 2012-09-21 i P 10254-11.

¹⁹⁸ RÅ 2008 not 13 DP.

Detaljplan för trafikplats vid Hjorthagen¹⁹⁹ i Stockholm förväntades leda till överskridande av PM 10 längs väggkanten, men inte där människor stadigvarande vistas. Frågan om vistelse ställdes dock inte på sin spets, utan även detta fall gällde prognoser. Högsta förvaltningsdomstolens motiv anger att bedömningen om detaljplan innebär överträdelse handlar om prognoser och många olika faktorer inverkar på nivåerna, bland annat vilka åtgärder som vidtas. Mot bakgrund av detta innebär risken för att miljökvalitetsnormer kan komma att överskridas inte att beslutet strider mot någon rättsregel. Detaljplanen godtogs.

4.7 Miljökvalitetsnormer som begränsning

Nekad planläggning

Inga fall har identifierats där verksamhet eller planläggning nekas med motivet att planen eller verksamheten genom till exempel trafikeringen ökar föroreningarna så att miljökvalitetsnormer inte följs. Tillämpningen i områden med risk för överskridande handlar istället om anpassning och försiktighetsmått av olika slag för att begränsa föroreningarna av planen/verksamheten, se följande avsnitt.

Ett fall bör dock nämnas. Detaljplan för Bäverns Gränd²⁰⁰ i Uppsala godtogs inte. Flera frågor samverkade emellertid till att antagandet upphävdes och det finns ingen uttrycklig hänvisning till miljökvalitetsnormer i motiven. Det handlar om plan som ändrar gällande bestämmelse "bussgata" till "gata" i avsikt att tillåta allmän biltrafik. Lokala trafikföreskrifter skulle reglera allmän biltrafik över dygnet. Gatan är en strategisk länk för kollektivtrafik och med planen skulle funktionen ändras till huvudgata i centrum. Detta skulle enligt utredningen leda till tio gånger så stort trafikflöde och omfattande köbildning. Det fanns risk att miljökvalitetsnormer för partiklar och kvävedioxid skulle överskridas. Regeringen²⁰¹ upphävde antagandet eftersom kommunen inte bevisat att planen kan genomföras utan stora negativa konsekvenser för bland annat miljön och kollektivtrafiken. Även frågor om buller med mera var relevanta, så luftkvalitet var som sagt bara en av flera miljöparametrar.

Avslutningsvis ska noteras att det finns fall där planläggning inte godtas eftersom det är fara för människors hälsa²⁰². Sådan fara för hälsan kan delvis preciseras genom miljökvalitetsnormer för luftkvalitet. Det är dock inte fråga om tillämpning av miljökvalitetsnormer i sådana fall, utan det är stoppregeln om hälsa i PBL som är grunden för upphävande. Inte heller har identifierats fall där miljökvalitetsnormer som precisering av fara för hälsa har lett till upphävande av plan.

Hämmad planläggning

Miljökvalitetsnormer kan ge förutsättningar för planeringen på flera sätt men alla syns inte i det färdiga resultatet av plan eller lovbeslut. Det som aldrig blir av, det syns inte i dokumenten.

¹⁹⁹ HFD dom 2011-02-16 i 3085-09.

²⁰⁰ Dnr 2007/20026-1.

²⁰¹ Regeringens beslut 2012-03-08 i M2011/961/Ma/P, Bäverns gränd, Uppsala.

²⁰² Nyare fall är Mark- och miljööverdomstolens dom 2013-01-07 i P 1241-12, Böljan i Helsingborg. Planen upphävdes eftersom kommunen inte klargjort att det blev godtagbar boendemiljö med tanke på buller.

Exempelvis kan i områden som är så utsatta för luftförorening att miljökvalitetsnormer inte klaras, tänkt markanvändning för bostäder inte fullföljas alls eller i den utsträckning det inledningsvis var tänkt. Bostäder plockas helt enkelt bort ur planerna. Ett annat exempel är att det planeras för kontor istället för bostäder närmst en trafikerad väg, så att bostäder skärmas av²⁰³. Sådan anpassning går sällan att spåra i domar eller slutliga plandokument, om inte samrådsredogörelser och utställningsutlåtande lyfter upp frågan.

Det är svårt att dra slutsatsen av plandokumentationen, att kommunen begränsar planläggningen därför att bebyggelse kan försämra luftkvaliteten eller för att miljökvalitetsnormer indikerar att det inte är acceptabel luftmiljö. I äldre planärende om Hammarby sjöstad²⁰⁴ togs enligt uppgift del av området bort på grund av miljökvalitetsnormer. Nyare fall har inte identifierats.

Intrycket av planernas studium av husens placering och detaljer om teknisk utformning leder snarare till tanken att utsatta områden fortsatt byggs ut, och att planeringen inte märkbart hämmas av miljökvalitetsnormer. Se om anpassning i följande avsnitt.

4.8 Normer som motiv för anpassning och särskilda insatser

Risk för stopp

Särskilda insatser för miljökvalitetsnormer kan vara en förutsättning för verksamhetens tillstånd i en överskridandesituation. Undantag kan således medges i miljöbalken om åtgärder kan mer än obetydligt öka möjligheterna att följa miljökvalitetsnormer²⁰⁵.

Särskilda insatser och anpassning krävs i planeringen så att genomförandet inte innebära fara för människors hälsa eller leder till att miljökvalitetsnormer överskrids. Det finns inte formella möjligheter i PBL att kräva åtgärder som villkor för att acceptera ytterligare överskridande (se avsnitt 2.3). Praxis pekar dock på att så ändå kan göras²⁰⁶.

Inte överskridande

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler kräver anpassning och särskilda insatser även om det inte är överskridande av miljökvalitetsnormer. Det förutsätter dock enligt praxis att bidraget är mer än obetydligt, samt att miljönyttan är så stor att insatsen inte blir orimligt dyr²⁰⁷. Se vidare 3.5.2 nedan.

PBL har inte motsvarande krav på särskilda insatser då miljökvalitetsnormer inte överskrids. Kommunen kan förvisso finna det lämpligt med ytterligare insatser för att främja god boendemiljö men har laglig rätt att prioritera andra intressen då det inte gäller överskridanden av miljökvalitetsnormer eller fara för människors hälsa. Exempelvis finns krav på teknisk utform-

²⁰³ Se t.ex. Lustgården 6 samt Gladan 2 m.fl. vid Essingeleden i Stockholm.

²⁰⁴ *Miljökvalitetsnormer i fysisk planering. En orientering för handläggare*. Boverket 2006.

²⁰⁵ MB 2 kap 7 § 3 st.

²⁰⁶ MÖD Lejonet Södertälje.

²⁰⁷ MB 2 kap 7 § 1 st.

ning (främst luftintag) och utformning av utemiljöer så att vistelse motverkas, även i fall där miljökvalitetsnormer inte överskrids²⁰⁸. Se om hänsynskrav i PBL respektive miljöbalken sist i avsnitt 3.3 och vidare i avsnittet om åtgärder utanför området nedan.

Mer än obetydlig påverkan för att kräv särskild insats

Naturvårdsverkets slutsats 2011, om tillämpning av rimlighetsavvägningen enligt äldre lydelse av miljöbalken, håller även för tillämpningen av nya regler. Naturvårdsverket säger *”En allmän slutsats som kan dras av tidigare rättspraxis är att domstolen i flera fall har valt att göra bedömningar av vad som är rimligt att kräva av verksamhetsutövarna i förhållande till deras bidrag till överskridandet.”*²⁰⁹ Följande tillämpning drar således åt samma håll.

Frågan om obetydlig påverkan hänger ihop med frågor om osäkerhet och med tolkningen av ”följa”. Det samlade intrycket av fallen – både om verksamheter och planer – är att redan ringa förändring är motiv för att ifrågasätta om miljökvalitetsnormer följs. Utredningar och åtaganden kan då bli aktuella. Dock krävs inte åtgärder redan då påverkan är obetydlig eller ligger inom felmarginalen.

Trafikeringen av Helsingborgs hamn innebar att miljökvalitetsnormer för kvävedioxid riskerade att överskridas²¹⁰. Färjetrafikens utsläpp var inte obetydliga och bidragen till kvävedioxidhalterna inte försumbara. Föreläggande om katalytisk avgasrening godtogs därför²¹¹.

Transporter till Torslandaverken i Göteborg utgjorde mellan 0.8 och 5 procent av antalet tunga transporter i områden med kvävedioxidhalter som överskrider miljökvalitetsnormer. Bolagets tillstånd till produktion fick därför villkor om miljöklass för tunga transporter²¹².

Vid prövningen av Värtahamnen²¹³, Stockholm, åtog sig sökanden att anordna och erbjuda elanslutning till fartyg i hamnen samt utreda differentiering av hamnavgifterna för att påverka rederierna att begränsa utsläppen till luft. Hamnen kan dessutom i viss mån ställa krav på fartyg som trafikerar hamnen²¹⁴.

Vid prövning av Sydhamnen, Södertälje kommun, bedömdes det emellertid inte rimligt att verksamhetsutövaren skulle bekosta elanslutning ett erbjudas fartyg i hamnen²¹⁵. Verksamheten var av mindre omfattning än i fallet Värtahamnen.

²⁰⁸ *Detaljplan för kvarteret Hilton m.m.* Planbeskrivning. Solna stad 2008. *Detaljplan för aula inom Kl, del av Haga 4:35.* Planbeskrivning. Solna stad 2010. *Detaljplan för kontorsbyggnad inom Kl, del av Haga 4:35.* Planbeskrivning. Solna stad 2010.

²⁰⁹ *Vägledning om tillämpning av miljökvalitetsnormer och ÅP för vatten inom tillsynsarbetet*, Naturvårdsverket 2011-04-29.

²¹⁰ MÖD 2006:28.

²¹¹ Det kan noteras att miljönämndens rätt att ingripa grundades på rollen som tillsynsmyndighet för hälsoskyddet, inte över miljöfarliga verksamheterna.

²¹² MÖD dom 2008-02-26 i M 10242-06.

²¹³ MÖD dom 2011-04-19 i M 1956-10.

²¹⁴ MOD 2007:55 Kapellskär, MOD 2010:30 Verkö.

²¹⁵ MÖD 2005:10.

Befintlig tillverkning skulle utökas i Göteborgsområdet och medförde transporter där det var svårt att klara miljökvalitetsnormer för kvävedioxider²¹⁶. Mot bakgrund av Högsta domstolens avgörande²¹⁷ konstateras att förutsättningen för att villkorsreglera transporter är att de sker i verksamhetens närområde och inte är försumbara. MD kommer fram till att bolagets transporter var av försumbar betydelse i förhållande till utsläppen från övrig trafik (under en procent av den totala lastbilstrafiken). Villkor för miljökvalitetsnormer sattes därmed inte.

På ett antal vägvagnsnitt i centrala Södertälje överskrids miljökvalitetsnormer för PM10. Det hänger samman med den allmänna trafikbelastningen och damning av halkbekämpning och dubbdäck. Förslag till åtgärdsprogram omfattar minskad andel tung trafik. Scaniafabrikens utökning prövades och några trafikplatser i fabriken närområde är utsatta²¹⁸. Domstolen bedömde dock att lastbilstrafiken till och från Scania endast till obetydlig del bidrog till överskridande vid trafikplatserna. Transporterna bedömdes inte ha samband med överskridande norr om Södertälje. Inga krav ställdes.

Vid prövning av detaljplan vid Hornsgatan²¹⁹ konstaterade mark- och miljödomstolen att det är ett allvarligt hälsoproblem att miljökvalitetsnormer överskrids på Hornsgatan. Miljöförvaltningen hade i ärendet angett att den ökning av partiklar PM10 som ett genomförande av detaljplanen skulle medföra är så pass liten att den får anses ligga inom felmarginalen. Med hänsyn härtill är domstolens bedömning att detaljplanen endast marginellt kan komma att försämra luftkvaliteten. I det avseendet godtas planen.

Uttolkning av begreppen ovan och i avsnittet om osäkerhet pekar på hur sträng bestämmelsen om "följa" får anses vara även i PBL. Ett sådant budskap bör vara tydligt i metodutvecklingen.

Anpassning och åtgärder i området

Planeringens anpassning kan innebära att särskilda insatser görs dels för att ha kvar god luftväxling (följa miljökvalitetsnorm), dels skapa lämplighet i ett utsatt läge. Det kan i båda fallen handla om placering av byggnader. För lämplighet kan även fordras teknisk utformning av byggnaderna för att undvika fara för människors hälsa. Som upprepade gånger nämnts, så innebär det sistnämnda inte tillämpning av miljökvalitetsnormer utan uppfyllelse av grundläggande krav på lämplighet. (Se avsnitt 2.3 om olika perspektiv på luftföroreningar samt statens roll). Som stöd för lämplighetsbedömningen kan miljökvalitetsnormer peka på vilka insatser som behövs när det gäller luftkvalitet, men givetvis inte för övriga frågor som avgör lämplighet.

I tillämpningen är motiven för att kräva anpassning inte alltid tydliga, men olika praktiska lösningar diskuteras under planprocesserna. Nedan beskrivs dels olika slags anpassning i fallen, dels oklarheter i motiven för att kräva dessa.

²¹⁶ MD Vänersborg dom 2008-09-18 i M 598/07.

²¹⁷ HD:s avgörande i T 2223-03, Stora Enso, NJA 2004 s. 421.

²¹⁸ MÖD 2009:17 Scania Södertälje.

²¹⁹ Dp Plankan, Stockholm.

Övre delen av skärmhus på Lilla Essingen²²⁰ befarades bli utsatta för luftföroreningar över miljökvalitetsnormer. Utformning och tekniska krav studerades närmare under planprocessen. Det anges inte om planen ifrågasattes med avseende på hälsa eller oförenlighet med miljökvalitetsnormer. Planhandlingarna visar inte heller vilka krav som skulle säkerställa att det inte blev fara för hälsan. Planen överprövades inte.

Nyare planer för bostäder vid Essingeleden²²¹ gäller samma fråga. Då vidtogs dels försiktighetsmått i planeringen, genom att bostäder inte vetter direkt mot Essingeleden och placeras för avskärmande effekt, dels med planbestämmelser för lovprövning. Det gällde till exempel friskluftsintag mot gård, övertryck i entréloftgångar och filter i ventilationssystem. Delvis är det tydligt att motivet för anpassning är fara för människors hälsa respektive att koncentrationen av föroreningar ökas så att miljökvalitetsnormer inte klaras. Delvis ger texterna intryck att det i sig skulle strida mot miljökvalitetsnormer att husfasader tämligen högt upp har högre värden än normen.

Även för byggande utmed E4 gäller denna problematik²²². Detaljplan för Infra City reglerar dels inomhusmiljö genom tekniska åtgärder (tilluft) och dels genom medgiven markanvändning. Utbildning tillåts inte närmast E4:an och endast gymnastiksal och eftergymnasial utbildning godtas. Motivet är att *"Barn och ungdomar är en särskilt känslig grupp med stora behov av utevistelse med god miljö varför det är befogat att inom planområdet inte tillåta utbildning för de lägre åldrarna"*²²³. När det gäller utomhusmiljö är det mestadels vid parkering och andra trafikytor som miljökvalitetsnormer överskrids. Utformning av de områdena ska enligt planbestämmelse inte uppmuntra till vistelse. Ett parkområde skapas bakom bebyggelsen, delvis i syfte att uppmuntra människor att välja att istället vistas där. Det framgår inte om vistelse på parkeringsytorna utgör sådan fara för hälsan att det innebär en tveksamhet i lämplighetsbedömningen, eller om "följa" miljökvalitetsnormer uppfattas så att planen inte får omfatta ytor med överskridna miljökvalitetsnormer.

I de fall då skyddet för människors hälsa förutsätter annan byggnad, kan etappvis utbyggnad vara ett allvarligt problem. Äldre plan vid Frösundaleden i Solna²²⁴ förutsatte störningsskydd för bakomliggande bostäder genom kontorsbyggnader utmed vägen. Av konjunkturskäl byggdes emellertid inte kontoren, men bostäderna uppfördes. Planens antaganden om störningsnivåer höll därmed inte. Liknande problematik gäller planläggning för bostäder vid Essingeleden²²⁵ och nya bostadsområdet Ulriksdal vid E4²²⁶. Vid Essingeleden skulle de två närmsta av fyra byggnaderna utsättas för höga partikelhalter. Kommunen gjorde vissa åtaganden för att tydliggöra svikten med etappvis utbyggnad och länsstyrelsen godtog därför planen. Det är ännu för tidigt att se i verkligheten om teorin höll. Vid Ulriksdal har vissa bostäder byggts men de avskärmande kontoren ännu inte uppförts. Enligt uppgifter på hemsidan har inte heller bygglov sökts för kontoren. Det är oklart vilken luftkvalitet som råder i bostadsområdet och om

²²⁰ Dp Lux Stockholm.

²²¹ Dp Brovakten, Lustgården 14.

²²² *Detaljplan för InfraCity Öst, Upplands Väsby kommun och Radion 1 m.m., Sollentuna kommun.*

²²³ Ibid s 47.

²²⁴ Se Miljökvalitetsnormer i fysisk planering. En orientering för handläggare. Boverket 2006.

²²⁵ Lustgården 6 m.fl.

²²⁶ Kapplöpningsplanen.

särskilda insatser kan behövas till dess att kontorsbyggnaderna finns på plats. Planen möjliggör skärm som särskilt försiktighetsmått, men det framgår inte av planhandlingarna om godtagbar boendemiljö därigenom säkerställs. Skulle åtgärder inte vara tillräckliga, är det formellt möjligt att med miljöbalkens tillsyn ingripa för att säkerställa hälsa.

Detaljplan för Bäverns Gränd²²⁷, Uppsala, ändrar planbestämmelsen "bussgata" till "gata" i avsikt att tillåta allmän biltrafik. Detta skulle leda till tio gånger så stort trafikflöde och det var risk att miljökvalitetsnormer för partiklar och kvävedioxid skulle överskridas. Lokala trafikföreskrifter skulle reglera allmän biltrafik över dygnet men inga övriga åtgärder föreslogs för att minska negativa miljökonsekvenser. Det ska vara tillräckligt utrett endera att oacceptabla konsekvenser inte kan uppstå eller vilka åtgärder som ska vidtas för att förhindra detta. Regeringen upphävde planens antagande eftersom kommunen inte bevisat att planen kan genomföras utan stora negativa konsekvenser för bland annat miljön och kollektivtrafiken²²⁸. Detta visar betydelsen av att konkret klargöra vad som kan och ska göras, för att planen inte direkt eller indirekt ska leda till att miljökvalitetsnormer överskrids. Jämför Lejonet, Södertälje.

Åtgärder utanför området

Acceptansen av detaljplan för kvarteret Lejonet i Södertälje²²⁹, berodde i hög grad på de konkreta och tidsatta åtgärder som kommunen övervägde. Det gällde bland annat ombyggnation av utsatta gatukorsningar, utbyggnad av förbifarter, bättre gatubeläggning och bättre maskiner för sopning och sandupptagning. Det gällde prövning av detaljplan för cirka 300 bostäder, där trafikeringen skulle passera trafikplats med överskridanden.

Även när det gällde Arena Olympia i Helsingborg²³⁰, var kommunens åtagande om särskilda åtgärder utanför planområdet av stor, kanske avgörande betydelse för att planen skulle godtas.

Samlad bedömning

Trots överskridande av miljökvalitetsnormer kan ökade störningar godtas i en samlad bedömning enligt miljöbalken²³¹. Motsvarande bestämmelser finns inte i PBL, men som framgår av exemplen nedan görs ändå en form av samlad bedömning i planeringen. Bedömningen omfattar olika former av anpassning och även åtaganden om särskilda insatser.

Detaljplan vid Hornstull i Stockholm²³² gällde två bostadsbyggnader i sju våningar med 65 lägenheter samt garage vid område där miljökvalitetsnormer för kvävedioxid och PM10 överskreds. Regeringsrätten godtog planen mot bakgrund av att åtgärder planeras för att komma till rätta med luftföroreningarna. Det bör noteras att ökningen av överskridanden till följd av utbyggnaden bedömdes liten i förhållande till nollalternativ.

²²⁷ Dnr 2007/20026-1.

²²⁸ Regeringens beslut 2012-03-08 i M2011/961/Ma/P, Bäverns gränd, Uppsala.

²²⁹ MÖD dom 2012-09-21 i P 10254-11, Lejonet Södertälje.

²³⁰ Arena Olympia, Filborna 1:28, 2010.

²³¹ MB 2 kap 7 § 3 st.

²³² RÅ 2008 not 13.

Detaljplan för trafikplats Hjorthagen i Stockholm²³³ gällde PM 10. Regeringen anförde att, för det fall det visar sig att alla överskridanden inte har eliminerats då planen är genomförd, detta torde kunna lösas inom ramen för åtgärdsprogram. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg mot den bakgrunden att risken för att miljökvalitetsnormer kan komma att överskridas inte medför att beslutet strider mot någon rättsregel.

Detaljplan för kvarteret Lejonet i Södertälje²³⁴ med 300 bostäder i nio höghus överprövades av Miljööverdomstolen, och kommunens åtagande om åtgärder men också en samlad bedömning av det lämpliga i att bygga i detta läge, gjorde att planen godtogs trots vissa överskridanden.

Även i planläggningen av Kvarnbyterassen Mölndal²³⁵, fördes resonemang om samlad bedömning. Lokalisering nära knutpunkt kan bidra till ökat resande med kollektivtrafik. Reducerad parkeringsnorm ansågs därför motiverad. Planbeskrivningen förordar bilpooler och delvis samutnyttjade parkeringsplatser, men har inte genomförandeinstrument för detta. Planen är inte överprövad.

Regeringen beaktade åtgärder på flera sätt i sin prövning av tillåtligheten av Nord-sydliga förbindelser i Stockholm (Förbifart Stockholm). Notera dock att för prövningen av vägplaner gäller miljöbalkens regel om samlad bedömning. Åtgärdsprogram finns för bland annat partiklar och dessutom pågick arbete med att ta fram kompletterande program. Beslutet att tillåta projektet förenades med villkor att dåvarande Vägverket skulle upprätta plan med åtgärder dels för att miljökvalitetsnormer för utomhusluft inte ska överskridas och dels för att begränsa luftföroreningar i tunnlar. Enligt Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD)²³⁶ förekommer därför inte fråga rörande miljökvalitetsnormer som föranleder förhandsavgörande från EU-domstolen. Regeringens beslut godtogs.

4.9 Processer och aktörer

Länsstyrelsen i tidiga och sena skeden

I planeringen²³⁷ för lägenheter och garage vid Liljeholmsbron i Stockholm, satte länsstyrelsen under samråd fokus på osäkerheten om bebyggelsen blir lämplig med hänsyn till hälsa. Planförslaget minskade (höghus 22 våningar utgick) och spridningsberäkningar utfördes med tanke på miljökvalitetsnormer. Vid utställningen konstaterade länsstyrelsen att bebyggelsen skulle medverka till höjda luftföroreningshalter genom att minska utluftningen samt att det behövde klargöras att ventilation av lägenheterna kan ske utan skadliga luftföroreningar. Därefter har utretts hur god luftkvalitet i bostäderna kan skapas. Länsstyrelsens majoritet fann att bebyggelsen endast marginellt påverkade luftkvaliteten. Planen var förenlig med miljökvalitetsnormer. Skiljaktig mening bedömde det osäkert om miljökvalitetsnormer kunde klaras i framtiden. Vidare framfördes att det av hälsoskäl var viktigt att bostäder inte skapas där höga luft-

²³³ HFD dom 2011-02-16 i 3085-09.

²³⁴ MÖD dom 2012-09-21 i P 10254-11.

²³⁵ Kvarnbyterassen, Dp 2012, dnr 2007/242 214.

²³⁶ HFD 2011 not. 26, Förbifarten i Stockholm.

²³⁷ RÅ 2008 not 13 DP Hornstull Filen 1, Planens dnr 2000-08521-54, Stockholm.

föroreningsnivåer befaras och det inte var klargjort att bebyggelsen inte blir olämplig med hänsyn till hälsa, oavsett om planen medverkar till att miljökvalitetsnormer överskrids eller inte. Planen borde därför överprövas av länsstyrelsen. *Kommentar:* Tydliga resonemang av såväl majoriteten som skiljaktiga kan ha medverkat till de tydliga argument som återfinns i både regeringens och Regeringsrättens beslut.

I fallet Bäverns Gränd²³⁸ i Uppsala, där bussgata skulle öppnas för även annan trafik, framförde länsstyrelsen i samråd att medverkan till att miljökvalitetsnormer överskrids kommer att medföra krav på åtgärder. Länsstyrelsens bedömning var att mycket pekade på att dessa endast kunde nå sitt syfte om trafiken i Bäverns gränd begränsas eller förbjuds. Planen reglerade inte närmare hur störningarna skulle begränsas. Länsstyrelsen bestämde sig emellertid för att inte att överpröva planens antagande. Planen överklagades och länsstyrelsen framför vid den prövningen det var omöjligt att bedöma planens konsekvenser, eftersom planen medger såväl att trafiken inskränks som utökas. Länsstyrelsens bedömning var dock att detaljplanen inte medförde tillräckligt stora olägenheter för omgivningen för att planmonopolet skulle kunna sättas åt sidan. Vidare framförde länsstyrelsen att oacceptabla konsekvenser kan rättas till med stöd av annan lagstiftning. Vid reglering av trafiken med lokala trafikföreskrifter ligger ett ansvar på Miljö- och hälsoskyddsnämnden att miljökvalitetsnormer följs. *Kommentar:* Det är stora skillnader i statens inställning under planprocessen och i överprövningen. Motiven att godta planen ger närmast intrycket att staten resignerat i förhållande till PBL och sätter sin tillit till miljöbalkens tillsyn. Det framgår inte av handlingarna vad som ligger bakom den ändrade sinnesstämningen.

Detaljplan för cirka 300 nya bostäder i Södertälje²³⁹ redovisar att kommunen undersöker olika lösningar för att minska trafikbelastningen i Birkakorset, gränsvärden för luftkvalitet överskrids. Kommunen framför att det ännu inte finns budget för planerade åtgärder för att klara miljökvalitetsnormer. Miljökontoret påpekar under samråd att det inte är godtagbart att bara hänvisa till utredningar och lösningar utan budget. Trafikverket framförde att det är viktigt att dessa åtgärder är utredda och beslutade innan detaljplanen antas. Länsstyrelsen framförde under samråd att planens genomförande förutsätter att utsläppen på grund av planen inte ytterligare försämrar läget vid Birkakorset. Länsstyrelsen överprövar dock inte kommunens antagande, som sker utan att åtgärderna säkerställs. Senare kräver emellertid Mark- och miljööverdomstolen att kommunen ska redovisa de planerade åtgärderna närmare. Kommunens åtaganden i det sammanhanget får anses avgörande för att detaljplanen sen godtas av Miljööverdomstolen. *Kommentar:* Fallet pekar på betydelsen av att konkret utvärdera och bemöta förslag på åtgärder. De invändningar som framfördes av miljökontoret och länsstyrelsen (och sakägare) tidigt under processen visade sig vara en förutsättning för planen. Länsstyrelsen fann inte skäl att överpröva planen, det vill säga den var förenlig med miljökvalitetsnormer. Avgörandet av Miljööverdomstolen visar att länsstyrelsens agerande under tidiga processen var korrekt och länsstyrelsen kunde mycket väl ha motiverat en överprövning.

I fördjupning av Helsingborgs översiktsplan för byarna Allerum och Hjälmshult har frågan om luftkvalitet väckts i senare skede av processen. Länsstyrelsen ställer sig under samrådet tvek-

²³⁸ Regeringens beslut 2012-03-08 i M2011/961/Ma/P, Bäverns gränd, Uppsala, planens dnr 2007/20026-1.

²³⁹ MÖD dom 2012-09-21 i P 10254-11, DP 2011 Lejonet Södertälje, Dnr detaljplan 2009-00028-214.

samma till en expansion som bedöms alltför kraftig med hänsyn till bland annat riksintressen. Vid utställningen påpekar länsstyrelsen att bilberoende motverkar miljömål och klimatpolitiska mål samtidigt och riskerar överskridande av miljökvalitetsnormer (kvävedioxid) i centrala Helsingborg. Länsstyrelsen ifrågasätter därför att en utbyggnad av den omfattning som föreslås är förenlig med 2 kapitlet plan- och bygglagen. Länsstyrelsen anser vidare att översiktsplanen inte kommer att bli användbar för kommande lov- och planprövningar eftersom Länsstyrelsen inte delar kommunens syn på lämplig markanvändning inom planområdet. Kommunen framför i utställningsutlåtandet tydlig irritation över att det är för sent. I samråd om avgränsningen av MKB var parterna överens om att det inte fanns behov av att låta miljökvalitetsnormer för luft ingå i miljökonsekvensbeskrivningen. Inte heller i samrådsyttrande eller senare möte nämndes farhågan. Kommunens slutsats är att länsstyrelsens agerande gör det väldigt svårt att bedriva god planering. Kommunen delar inte länsstyrelsens uppfattning att befolkningen i Allerum – Hjälmshult kommer att vara bilberoende eller att utbyggnaden är av en sådan omfattning att det kan finnas risk för överskridande av miljökvalitetsnormer. Helsingborgs stad arbetar mycket aktivt med att förbättra luftkvaliteten i centrum, vilket redovisas i planen med MKB. *Kommentar:* Det är formellt möjligt att framföra synpunkter sent i processen. Det vore olämpligt att förtiga farhågor, även om de dyker upp sent. Dock är det beklagligt att frågor som ryms inom länsstyrelsens ansvar för ingripande inte kontrollerats tillräckligt djupt i tidiga skeden i processen. Det gör det förvisso svårt att planera. Det är en bedömning i vilken utsträckning boende i framtiden kommer att använda kollektivtrafik eller bil. I detta fall är det en aktiv kommun som arbetat med luftvård under många år och som drivit fram praxis när det gäller miljökvalitetsnormer. Det finns åtgärdsprogram som får antas medverka till att riskerna för överskridande med åren minskar. Med tanke på den praxis som finns, som åberopar möjligheten att besluta om ytterligare åtgärdsprogram för det fall överskridanden kvarstår, synes länsstyrelsens inställning att översiktsplanen strider mot reglerna om miljökvalitetsnormer (2 kap PBL) något hård.

Att överpröva eller inte

Det är sällan länsstyrelsen fullföljer sin förvarning i processen att planen kan komma att överprövas. Vid överprovningen godtas planen mestadels.

Detaljplan för 400 lägenheter gäller område nära Essingeleden²⁴⁰. Under samrådet framför länsstyrelsen att det är tveksamt om miljökvalitetsnormer följs, eftersom byggnaderna sluter gaturummet. Vidare påpekar länsstyrelsen att frågan om miljökvalitetsnorm är nära förknippad med om bebyggelsen blir lämplig ur ett hälsoperspektiv, som också utgör prövningsgrund. Denna kan aktualiseras även om planen inte i sig medverkar till att normen överskrids. Länsstyrelsen beslutar²⁴¹ sedan att överpröva kommunens antagande på grund av risken att bebyggelse försvårar luftomsättning och därför inte följer miljökvalitetsnormer, men åberopar inte uttryckligen risker för hälsan. Därefter har kommunen åtagit sig att utföra vissa åtgärder för förbättrad luftkvalitet. Kommunen åtar sig även en etappvis utbyggnad, där huset närmst Essingeleden ska avvakta tills miljökvalitetsnormer klaras. Länsstyrelsen godtar planen. *Kommentar:* Det är oklart om länsstyrelsen godtar planen enbart därför att byggnader inte längre

²⁴⁰ Lustgården 6 m.fl., Stockholm, detaljplan nr 2000-02617-54.

²⁴¹ Länsstyrelsens diarienummer 4023-07-23156.

leder till ökade halter eller om även åtgärder för bättre inomhusmiljö spelar in. Eftersom överprövningen inte motiverats med människors hälsa får det antas att det endast är byggnadernas betydelse för utluftningen som prövas. Det finns emellertid skrivningar i detta och andra beslut i området som antyder att länsstyrelsen menar att det strider mot miljökvalitetsnormer att plan möjliggör att människor vistas på plats med överskridande.

Detaljplan för Arena Olympia i Helsingborg befarandes alstra trafik på utsatta gator. Länsstyrelsen efterfrågade i planprocessen mer underlag om detta samt konkreta åtgärder för att motverka överskridande. Kommunen tog fram särskild handlingsplan med åtagande om åtgärder. Länsstyrelsen beslutade överpröva antagandet med tanke på miljökvalitetsnormer men upphävde inte planen. Regeringen prövade planen efter överklagande av enskilda och bygger sitt ställningstagande om miljökvalitetsnormer på länsstyrelsens beslut. Detta sker i flera fall. *Kommentar:* Detta visar hur viktigt det är att länsstyrelsens motiv är tydliga både vad avser miljökvalitetsnormer och grunder med avseende på hälsa i övrigt.

Statens överprövning och enskildas överklagande

Frågan om luftkvalitet är dels ett allmänt intresse, dels ett enskilt intresse då dennes närmiljö blir oacceptabel.

Staten har två ingripandegrunder med avseende på luftkvalitet som allmänt intresse: MKN och hälsa. Skillnader i länsstyrelsens ingripande med avseende på MKN respektive oacceptabel situation för människors hälsa, har beskrivits under rubriken Stoppregler och statlig kontroll för MKN i avsnitt 3.3.

När det gäller enskildas möjlighet att åberopa MKN påminner MÖD i ett nytt fall (dom den 10 april 2013 i P 6594-12, Nacka kommun) om att "det är i första hand länsstyrelsen som enligt 12 kap. 1 § ÄPBL ska pröva om en detaljplan följer bestämmelserna om miljökvalitetsnormer. I samband med ett överklagande kan enbart prövas om underlaget för bedömningen varit godtagbart samt om detaljplanen medför att luftkvaliteten för berörda inte blir acceptabel." Detta följer av en grundläggande princip som hänger samman med planmonopolet, att enskilda inte ska få lokala bedömningar av kvalitet i allmänna intressen överprövade (prop. 1985/86:1 s 365). Enskilda kan dock undantagsvis åberopa sammanfallande allmänna och enskilda intressen, som i detta fall luftkvalitet. Det som bedöms i prövningen av enskildas överklagande är då beslutsunderlagets kvalitet samt om de berörda utsätts för oacceptabel luftkvalitet. För den bedömningen, liksom vid länsstyrelsens ingripandeprövning för hälsan, är MKN ett stöd men frågan är inte om MKN följs utan om luftens kvalitet blir oacceptabel.

Kommunen som planmyndighet

Ovan har redovisats flera exempel där kommuner tar avstamp i åtgärdsprogram och översiktsplanering och ger tydliga argumentera för hur detaljplanering följer miljökvalitetsnormer. Det illustrerar hur tidigare beslut kan ge stöd för att bedöma samt kan underlätta planläggning.

Det finns emellertid även fall där kommunen avviker från den linje som skissats i åtgärdsprogram och översiktlig planering. Planläggningen av Bäckens Gränd hade i flera avseenden annan inriktning. Kollektivtrafiken skulle inte främjas som programmet och översiktsplanen antagit. Kommunen angav inte tydliga argument varför detaljplanen ändå skulle kunna vara godtagbar

i förhållande till miljökvalitetsnormer. Planen upphävdes bland annat av hänsyn till miljökvalitetsnormer.

Kommunen som planerande myndighet behöver också ta ställning till hur genomförandet ska säkerställa förutsättningarna för att klara luftkvalitet. I det äldre fallet Frösundaleden i Solna kommun²⁴² var avskärmande kontor en förutsättning för att uppnå den ljudmiljö kommunen byggde sitt beslut på. Även i nya bostadsområdet Ulriksdal i Solna anges avskärmande rad av kontor vara en förutsättning för att få godtagbar ljud- såväl som luftkvalitet. I skrivande stund har bygglov inte getts för några kontorsbyggnader men ett bostadsområde har uppförts. Vid behov skulle skärm byggas under mellantiden. Skärm har inte byggts. Det är inte klart om eller hur frågan om behov av skärm har prövats av kommunen. Det finns inte heller belägg i planhandlingarna för planbeskrivningens antagande att en fyra (4) meter hög skärm skulle ge godtagbar luftkvalitet.

I prövningen av Lustgården 6, Stockholm, godtog länsstyrelsen planen mot bakgrund av att kommunen skulle avvakta med den utsatta delen av planområdet. Kommunen åberopade exploateringsavtal och länsstyrelsen uppfattade det så att kommunen åtog sig att genomföra åtgärder så luftkvaliteten inte överskred gränsvärden. Därvid får det antas att luftmiljön inte skulle utgöra fara för människors hälsa. Det är högst tveksamt om hanteringen är formellt korrekt. Det är bara i vissa situationer som åtgärder för lämplighet kan genomföras efter planläggning, bland annat för sanering av föroreningar i mark och för att skydda mot översvämning. Situationen med oacceptabel luftkvalitet finns inte med i bestämmelsen²⁴³. Lämplighetsprövningen i detaljplan får normalt inte inbegripa extrema åtgärder utan platsen ska ha "naturliga förutsättningar att uppfylla kraven"²⁴⁴.

Kommunens som tillsynsmyndighet för miljön

Tillämpningen visar att tillsyn enligt miljöbalken kan användas för att styra till och med fartygs trafikering av hamn (Helsingborg) och potentiellt även för att genomdriva åtgärder enligt åtgärdsprogram, för det fall överskridanden motiverar det²⁴⁵.

I flera fall där planläggningen har haft svårigheter att påverka det som stör eller att styra genomförandet, har direkt eller indirekt uttryckts en förväntan att tillsynsmyndigheter enligt miljöbalken kommer att hantera situationen. Det är förvisso tänkbart att miljöbalkens tillsyn så småningom måste leda till ingripanden, men det är sällan kostnadseffektivt att lösa problemen i så sent skede. Ibland kanske det helt enkelt inte går. Det ger inte heller så gott intryck av planeringen som framåtsyftande redskap, om problemen överlämnas till miljöbalken.

²⁴² Se Boverkets rapport 2006 Miljökvalitetsnormer i fysisk planering. En orientering för handläggare.

²⁴³ PBL 4 kap 14 §.

²⁴⁴ Prop. 1985/86:1 s. 472 gäller fortfarande i denna fråga.

²⁴⁵ MD Nacka dom 2012-07-09 i M 3769-11, tillsyn vid Hornsgatan Stockholm.



Moln. Foto: Christina Fagergren.

5 Samlade slutsatser om erfarenheter

I detta kapitel samlas de viktigaste reflektionerna av genomgången av tillämpning och bakomliggande underlag som åtgärdsprogram, översiktsplaner och dokument i planläggningen såväl som regelsystemet. Referenser till dessa framgår av tidigare kapitel.

Sammanställningen bygger på de frågor som formulerades inledningsvis inför studien. Se också kapitel 1 om studiens syfte och uppläggning.

5.1 Fysisk planering i åtgärdsprogram

Förväntan om fysisk planering som "åtgärd" är svår att uppfylla. Det är helt enkelt ingen åtgärd, utan bara en av flera processer – som ibland kan behövas för att förbereda genomförandet av en åtgärd alternativt allmänt stödja en utveckling som bidrar till att miljökvalitetsnormerna kan följas. Att åtgärdsprogrammen är beroende av planering och andra processer för att åtgärderna ska vara framgångsrika framstår som uppenbart i vår granskning.

Fysisk planering som stödande eller motverkande till viss samhällsutveckling är givetvis relevant för normerna. Detta är också sannolikt skälet till att fysisk planering ändå finns med i några av åtgärdsprogrammen. Planeringen är dock inte bunden av ett intresse, hur viktigt det än må vara, utan det är kommunens förutsättningar och politiska vilja som avgör inriktningen i planeringen. Det vore välgörande för debatten om detta sägs i klartext, istället för att allmänt föra fram planeringen som en potential till förbättring.

Den potential till miljövänlig planering som ges av PBL är beroende av ekonomiska realiteter och politisk vilja. Tillämpning av 1 kap 1 § PBL och 2 kap PBL för ett visst intresse förutsätter lagändring och helt annorlunda ramar för planeringen. Det är givetvis inte omöjliga förändringar, men de kan inte behandlas i myndigheters rådgivning innan så har skett. Det är formellt inte acceptabelt att beskriva planering enligt PBL som om den vore bunden av samma synsätt som projektplanering enligt miljöbalken. Det finns ingen hänsynsdrivande bestämmelse i PBL, motsvarande miljöbalkens 2 kap 7 § 1 st.

Åtgärdsprogram ska användas även som stöd för samlad bedömning vid undantag från miljökvalitetsnormer. Det är tänkbart en fråga för metodutveckling, hur sådana redovisningar behöver se ut för att kunna användas i fysisk planering.

Slutsatser:

- Det kan tydliggöra tillämpningen om planeringen inte längre lyfts fram som en åtgärd, utan beskrivs som en av flera stöd- eller prövningsprocesser i genomförandet av åtgärder.
- Det är viktigt att beskrivningar av planeringen som verktyg klargör att det inte finns krav på miljöhänsyn utöver det som behövs för att klara lägsta godtagbara kvalitet, det vill säga de situationer då länsstyrelsen ska ingripa och upphäva antagandet.

5.2 Översiktsplan som utgångspunkt för planläggning

Då översiktsplan använts för att bearbeta problemen som åtgärdsprogram lagt fram, tycks planen bli mer använd i efterföljande planläggning. Det är givetvis inget unikt för miljökvalitetsnormer, men det bör ändå påpekas att översiktsplanens styrka hänger samman med dess bearbetning av frågor och dess ställningstagande till konflikter. Det kan behövas mer konkret stöd om hur översiktsplan kan behandla både miljökvalitetsnormer och åtgärder som kan ge stöd för samlad bedömning, för att få fart på den tillämpningen.

Det undantagsvis som översiktsplanen anger restriktioner för planläggning i områden där miljökvalitetsnormer överskrids eller riskerar att överskridas, vilket kan framstå som märkligt. Orsaken till detta kan vi bara spekulera om. Det kan vara så att områden med överskridanden är centralt belägna och särskilt attraktiva på många sätt. Det kan också vara så att kommunerna räknar med att problem med luftkvalitet ska lösa sig i en nära framtid – genom åtgärdsprogram eller teknikutveckling.

Bristen på bruk av översiktsplan i rättstillämpningen är anmärkningsvärd, i jämförelse med till exempel hur vanligt det är att översiktsplan används för att bedöma riksintressen²⁴⁶. Möjligen beror det på att översiktsplanerna inte tar upp miljökvalitetsnormer på samma tydliga sätt som de behandlar riksintressen. En tänkbar orsak kan vara miljökvalitetsnormer (i första hand för luft och vatten) är mera av senare datum än de flesta riksintresseanspråk och heller inte lika tydligt kopplade till den fysiska miljön. Miljökvalitetsnormer kanske passar dåligt att redovisa i den typen av plan. Detta gör det något tveksamt att satsa särskilt på metodutveckling för översiktsplanering som beslutsunderlag, i vart fall med beslutande utanför kommunen som målgrupp. Situationen skiljer sig från riksintressena, där översiktsplan är ett obligatoriskt underlag för alla beslutande. Dock borde vägledning göra tydligt att översiktsplan är ett nödvändigt underlag i planering och prövning, där länsstyrelsens granskningsyttrande ska visa risker för oförenlighet med miljökvalitetsnormer.

När det gäller utvärdering av kumulativa effekter av flera utbyggnader, är översiktsplanen dock svår att ersätta. Ett större ramprogram för flera detaljplaner kan fylla samma funktion när det gäller planläggning. Ett sådant program har i och för sig inte samma bearbetning i en offentlig process som en översiktsplan, men å andra sidan kan ett program vara mera aktuellt. Men när det gäller summan av flera projekt som inte tas fram med detaljplan, så finns inga ramprogram som stöd. I de fallen finns bara eventuell MKB till enskilda ansökningar. Det är då svårt att utvärdera helheten, trots kravet på MKB att ge underlag för samlad bedömning.

Slutsatser:

- Metodutveckling för översiktsplanering bör fokusera bedömning och synliggörande av kumulativa effekter.
- Geografisk avgränsning kan ta stöd av praxis för projekt.
- Det är knappast prioriterat att utveckla metoder för att visualisera var normer gäller.

²⁴⁶ Redovisning av uppdrag 3 i Boverkets regleringsbrev för budgetåret 2012. Uppföljning av vissa bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden. Dnr 10111-951/2012.

5.3 Underlag och MKB

Frågan om tillräckligt underlag är en av de så kallade eviga frågorna. Samma resonemang som formulerats i vägledningarna av Länsstyrelsen i Stockholm och Boverket är fortfarande relevanta. Det är alltid svårt att bedöma vad som behövs och när osäkerheterna är för stora.

Det som möjligen kan tilläggas är att rättstillämpningen har en något vassare syn på vilket underlag som ska finnas, än planeringen och dess överprövningar tidigare har haft. Ansökningar avvisas om det är allvarliga brister och det är kanske oftare en mer naturvetenskaplig och tekniskt präglad granskning. Det har förvisso hänt även tidigare att detaljplaner har upphävts på grund av bristande underlag, om alla möjliga olika vetenskaper, men toleransnivån synes ha varit större förut. Genom kopplingen till miljöbalken, och med de här aktuella normernas karaktär av mätbarhet och utveckling av prognosmodeller, synes följa ett annorlunda synsätt i granskningen av underlag.

Till detta kommer att kommunerna hamnar i samma sits som verksamhetsutövare. Det är inte bara en fråga om ansvar att som beslutande att ha tillräckligt underlag för att själv ta ställning. Det gäller att dessutom axla bevisbördan liksom verksamhetsutövare, för att klargöra för andra att underlaget har den kvalitet som behövs för att kunna godtas som fullgott bevis.

Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) syftar bland annat till att förbättra beslutsunderlaget. Allmänt är erfarenheten att MKB upprättas för ett fåtal detaljplaner. Kriteriet för att upprätta MKB är att detaljplanens verksamheter medför risk för betydande miljöpåverkan. I vår granskning har vi stött på detaljplaner där (risk för) överskridande inte har ansetts medföra (risk för) betydande miljöpåverkan.

Det finns flera olika former för kunskapsförsörjning om miljökvalitetsnormer och frågan om samordning behöver uppmärksammas.

När det gäller begreppet "följa" är det viktigt att vägledning klargör att det fortfarande betyder att utsläppen på grund av planen inte *ytterligare försämrar* föroreningsläget.

Slutsatser:

- Det kan vara viktigt att metodutveckling lyfter fram att överprövning i högre grad kan gälla frågor om underlag, än vad kommuner varit vana.
- Bevisbördan för att följa miljökvalitetsnormer kan belysas genom att jämföra med underlag som behövs för att till exempel bedöma påtaglig skada på riksintresse för kulturmiljön och buller som hälsoproblem.

5.4 Planutformning

I inga lagakraftvunna fall har planläggning upphävts med tydlig referens till miljökvalitetsnormer. Det finns dock en rad fall där planeringen uppenbart har anpassats, dels så att luftföroreningarna inte ska öka (miljökvalitetsnormer ska följas), dels så att det trots luftföroreningarna kan bli en godtagbar miljö för människor (lämplighetsprövning). Ibland är det samma typ av åtgärd för båda syftena och ibland är det olika åtgärder.

I tillämpningen görs inte tillräcklig skillnad mellan de två olika syftena att följa miljökvalitetsnormer respektive lämplighetspröva. Eftersom det är olika typer av regler för de två situationerna, är det olyckligt om det blandas. Metodutveckling bör tydligt hålla isär vad som gäller planens bidrag till att öka luftföroreningar respektive kriterier för en luftmiljö som inte utgör fara för människors hälsa. För det sista är miljökvalitetsnormer en av flera indikatorer.

Metodutveckling bör inte stanna vid att undvika de sämsta situationerna utan bör också jämföra med eller ta sikte på de goda situationerna. Diskussioner om miljökvalitetsnormer kan till exempel matchas med jämförelser med mål.

Det är en trend i tillämpningen att åtgärderna syns allt bättre och blir varierade. Metodutveckling kan samla erfarenheterna om hur anpassning kan ske.

En brist är styrningen av genomförandet. Det finns få redskap i PBL för detta.

Ren byggteknik kan vanligen tas upp i planbestämmelser. Dock är det inte möjligt att överlämna till byggskedet att göra den grundläggande bedömningen att dels platsen är lämplig, dels miljökvalitetsnormer följs. Metodutveckling bör tydliggöra vad som inte får regleras med planbestämmelser och exemplifiera vad som kan regleras. Detta bygger på tidigare erfarenheter och praxis om planläggning och är i sig inget nytt, men det kan behöva samlas och anpassas utifrån problembilden för miljökvalitetsnormer.

Problem med vaga planbestämmelser kan behöva särskild uppmärksamhet, till exempel att viss åtgärd ska genomföras vid behov. Vem avgör det och när och hur och efter vilka kriterier? Eftersom det är fråga om ett redskap från miljörätten kan förmodligen viss ledning fås av villkorsskrivningen där. Den moderna synen på reglering, med fokus på syfte och hur kontroll ska ske, är då en utgångspunkt. Dock måste formuleringar och krav anpassas så att det motsvarar kriterierna i PBL för bestämmelser. Bestämmelser ska kunna genomdrivas med stöd av PBL, de ska syfta till att underlätta bygglovprövning och de får inte vara onödigt detaljerade.

En mycket viktig fråga att lyfta fram är genomförande i flera steg. Det är inte acceptabelt att omfattande planer byggs ut i "fel" ordning och under en övergångstid eller för alltid medger sämre miljö än planen förutsatt för sitt antagande, därför att en skyddande byggnad inte byggs.

Eftersom kompensation är en viktig fråga för miljökvalitetsnormer och en svår fråga för PBL pekar det på prioritet i metodutvecklingen.

Uppföljning av anpassningen/åtgärderna är en annan viktig fråga. En poäng är att klargöra eventuella skillnader i bedömda och verkliga miljöeffekter och behovet av ytterligare åtgärder. I vad mån dessa kan genomdrivas beror dock ofta på avtal som tecknats. En annan poäng är lärandet, det vill säga att inte fortsätta göra samma misstag i planeringen.

Slutsatser:

- Anpassning är en mycket viktig fråga för tillämpningen. Exempel på åtgärder för att undvika ökad koncentration av luftföroreningar bör skiljas från sådana som inriktas på att motverka fara för människors hälsa, så att miljökvalitetsnormer och lämplighetsbedömning inte blandas ihop.

- Formulering av planbestämmelser kan bygga på generella utgångspunkter men ta stöd av miljöprovningens rutiner för villkor om miljökvalitetsnormer men också föroreningar i allmänhet.
- Metoder för att styra åtgärdernas genomförande är prioriterade liksom för uppföljning. Även stöd för att använda kompensation kan vara värdefullt.
- Etappvis genomförande av detaljplaner behöver särskild uppmärksamhet.

5.5 Processer och aktörer

Intrycket är att både stat och kommun har mognat i sin hantering av miljökvalitetsnormer. Det är dock tydligt att miljökvalitetsnormer fortfarande är en ny fråga, trots att den har några år på nacken. Ibland försvinner den i tidiga skeden av processen, och det irriterar givetvis kommunen då frågan inte kan tas om hand på vettigt sätt. Ibland blir skillnaderna stora mellan ärenden som har något år på nacken och nya fall, då en nyvaken insikt skärper kraven med miljökvalitetsnormer som motiv. Det skapar också förvåning och irritation när bedömningarna blir, som det uppfattas, olika. Metodutveckling kan i detta spela en stor roll, som stöd för krav och som förmedlare av kunskap. Den kan minska irritation och även i övrigt göra processerna smidigare.

En del av ärendena skapar känslan att aktörerna har gett upp om PBL och vänder sig till miljöbalken istället. Det är oroväckande. Metodutveckling kan stödja PBL och tydliggöra skillnaderna i roller, det vill säga att inget av perspektiven är fel utan att de kompletterar varandra.

Slutsatser:

- Tillämpningen av planprocessen som sådan väcker inte tydliga frågor för metodutveckling.
- Stöd för parternas roller kan utvecklas. En fråga gäller statens skilda ansvar i dels situationer då plan riskerar upphävande då miljökvalitetsnormer inte följs eller det blir fara för människors hälsa, dels alla andra fall det vill säga då planen kan medverka till bättre miljö för boende.

5.6 Luftkvalitet som samhällsproblem

Stora förbättringar har sedan 1970- och 80-talen skett när det gäller luftkvaliteten i tätorterna. Trafiken har ökat samtidigt som luften i de flesta svenska städer och tätorter har blivit bättre, till stor del på grund av att fordonsflottans miljöegenskaper har förbättrats. Under senare år har dock diskussionen om vägtrafikens utsläpp kommit att handla om klimatpåverkan. Detta har också premierats genom miljöbilssystemen. I Stockholmregionen och på andra håll har detta fått till följd att utvecklingen mot lägre halter i utomhusluft av kvävedioxid har stannat av eller till och med vänt. Sannolikt har klimatarbetet också fått stort genomslag i den fysiska planeringen – att planera för en koldioxidsnål framtid. Hälsopåverkan av trafikens luftföroreningar har varit och är kanske ett "gammalmodigt" miljöproblem som förtjänat större uppmärksamhet.

Referenser

Rättsfall och planer framgår av innehållsförteckningen i bilaga 1 och 2.

Regler och förarbeten:

Luftkvalitetsdirektivet (2008/50/EG)

Förvaltningslagen (1986:223)

Luftkvalitetsförordning (2010:477)

Miljöbalken (1998:808)

Plan- och bygglagen (2010:900) samt Plan- och bygglag (1987:10)

Väglagen (1971:948)

Prop. 1997/98:45 *Miljöbalken*

Prop. 1997/98:70 *Följdragstiftningen till miljöbalken*

Prop. 2003/04:2 *Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön*

Prop. 2003/04:57 *Vattendistrikt och vattenförvaltning*

Prop. 2006/07:122 *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag*

Prop. 2009/10:184 *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer*

Prop. 2009/10:170 *En enklare plan- och bygglag*

Prop. 2010/11:63 *Komplettering av den nya plan- och bygglagen*

Kartläggning luftkvalitet, åtgärdsprogram:

Beräkningar av kvävedioxid i Stockholms och Uppsala län inför ansökan om tidsfrist för att klara EU:s gränsvärde. LVF 2012:8. Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbund 2012.

Frisk luft på väg. Redovisning av regeringens uppdrag Dnr 2001/2250/R, M2000/4219/R. Utan år (2003).

Friskare luft. Förslag till åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid i Stockholms län. Länsstyrelsen i Stockholms län 2004.

Förslag till åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar i Uppsala. Uppsala kommun 2006.

Förslag till åtgärdsprogram för att uppfylla miljökvalitetsnormen för partiklar (PM10) i Jönköping. Jönköpings kommun 2010

Kartläggning av kvävedioxid- och partikelhalter (PM10) i Stockholms och Uppsala län samt Gävle kommun och Sandviken. LVF 2011:19. Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbund 2012.

Luften i Stockholm. Årsrapport 2010. Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbund 2011.SLB-rapport 2011:1.

Luften i Stockholm. Årsrapport 2011. Stockholms och Uppsala läns luftvårdsförbund 2011.SLB-rapport 2012:1.

Reviderat åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid i Helsingborg. Länsstyrelsen i Skåne län 2009.

- Reviderat åtgärdsprogram för att nå miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Malmö stad. 2011:4. Länsstyrelsen i Skåne län 2011.*
- Renare luft i centrum. Åtgärdsprogram för att förbättra luftkvaliteten i Örnsköldsviks centrum och uppfylla miljö kvalitetsnormen för partiklar (PM10). Del 1. Örnsköldsviks kommun 2011.*
- Renare luft i centrum. Åtgärdsprogram för att förbättra luftkvaliteten i Örnsköldsviks centrum och uppfylla miljö kvalitetsnormen för partiklar (PM10). Del 2. Örnsköldsviks kommun 2011.*
- Åtgärdsprogram för kvävedioxid och partiklar. Rapport 2012:34. Länsstyrelsen i Stockholms län december 2012.*
- Åtgärdsprogram för att uppfylla miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Umeå. Beslutshandling maj 2007. Umeå kommun 2007.*

Rapporter, vägledningar:

- Luftguiden. Handbok om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft. Handbok 2011:1. Utgåva 1. Naturvårdsverket 2011.*
- Har miljö kvalitetsnormer förbättrat utomhusluften? Rapport 5915, Naturvårdsverket 2008.*
- Hjälprea för miljö frågor i stadens planering. Miljöförvaltningen i Stockholm 2008.*
- Lerman, P och Hedlund, A. Miljö kvalitetsnormer i regional planering. Promemoria nr 11. Regionplane- och trafikkontoret. Stockholms Läns Landsting 2001.*
- Lerman, P och Hedlund, A. Miljö bedömning och andra konsekvensanalyser i vattenplanering. Rapport 5/2007. Inst. för Stad och Land. Sveriges Lantbruksuniversitet 2007.*
- Maaherra, Eva. Miljö kvalitetsnormer för luftkvalitet. Analys av de åtgärdsprogram för kvävedioxid som hittills upprättats enligt miljö balkens femte kapitel. Umeå universitet 2009.*
- Miljö kvalitetsnormer för luft. En vägledning för detaljplanläggning med hänsyn till luftkvalitet. Länsstyrelsen i Stockholms län mars 2005.*
- Miljö kvalitetsnormer för utomhusluft. En vägledning för kommunerna. Sveriges Kommuner och Landsting 2008.*
- Miljö kvalitetsnormer i fysisk planering. En orientering för handläggare. Boverket 2006.*
- Miljö kvalitetsnormer som styrmedel. Rapport 5375. Naturvårdsverket 2004.*
- Miljö kvalitetsnormerna för vatten och översiktsplaneringen, Vägledning länsstyrelsen i Jönköpings län, december 2010.*
- Miljö mål i fysiska planer. Boverket 2007.*
- Redovisning av uppdrag 3 i Boverkets regleringsbrev för budgetåret 2012. Uppföljning av vissa bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden. Dnr 10111-951/2012.*
- Sandström, U G och Hedlund, A. Behovsbedömning av detaljplaner. Rapport 7/2008. Inst. för Stad och Land. Sveriges Lantbruksuniversitet 2008.*
- Vägledning om tillämpning av miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet. Naturvårdsverket 2011-04-29.*



Länsstyrelserna

Skåne
Stockholm
Västra Götaland