



Naturskyddsföreningen

Stockholms län

Länsstyrelsen
Överklagandeenhet 2
Att: Carina Johansson
Box 22067
104 22 Stockholm

Överklagande av kommunfullmäktiges beslut 2011-12-12 att anta detaljplan för Slussen, Dp 2005-08976-54

1 Överklagande

Naturskyddsföreningen i Stockholms län (hädanefter Naturskyddsföreningen) inkommer härmed med kompletteringar till tidigare inlämnat överklagande av kommunfullmäktiges beslut 2011-12-12 med KF:s Dnr 311-1960/2011 att anta detaljplanen för Slussen, S-Dp 2005-08976-54.

Naturskyddsföreningen yrkar att länsstyrelsen upphäver kommunfullmäktiges beslut i ovanstående planärende eftersom beslutet strider mot lag och förordningar på flera sätt och inte heller tillgodosett de synpunkter vi lämnat i samband med utställningen.

2 Skäl

Grunden för all samhällsplanering anser vi ska uppfylla Miljöbalkens portalparagraf 1 kap 1 §, dvs ”att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö”. Vi får inte glömma att vi lånat vår miljö av våra barn och ska lämna något som är miljömässigt bättre än vad vi själva fick ärva. Detta får särskild tyngd av att syftet med en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) av en plan är att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas.

Naturskyddsföreningen anser att detaljplanen borde upphävas eftersom den MKB som tagits fram inte uppfyller kravet på att redovisa alternativ samt att MKB:n är för snäv där konsekvenser för miljön av andra pågående planprojekt som hänger samman med den aktuella detaljplanen inte tas med i bedömningen och en sammantagen bedömning av miljöeffekterna av omvandlingen av området därför inte kan göras. Underlaget för beslutet om detaljplanen har sålunda varit bristfälligt och strider därmed mot PBL 5 kap 18 §. Samrådet har även i sin helhet varit för snävt. Beslutet att anta detaljplanen borde därför upphävas.

2.1 Fragmentering av besluten

En genomtänkt utbyggnad av Slussen, bussterminalen och vattenregleringen fordrar att hela projektet ses som en helhet. Att fragmentera beslutsprocessen genom att dela upp besluten på inriktningsbeslut för trafiklösningen, markanvisning, två detaljplaner och en vattenverksamhet innebär att miljökonsekvenserna blir oöverblickbara och riskerar att bli mer omfattande än nödvändigt. Som exempel kan nämnas att besluten att godkänna en

Naturskyddsföreningen i Stockholms län
www.naturskyddsforeningen.se/stockholm

Kansli
Norrbäckagatan 80
113 41 Stockholm

Telefon & e-post
Tel: 08-644 52 70
kansli.stockholm@naturskyddsforeningen.se

Bankgiro & org.nr
5650-1844
80 20 16 – 31 38

trafiklösning innan miljökonsekvenserna för alternativ var utredda och sälja en markanvisning för en galleria har låst hela beslutsprocessen i ett mycket olyckligt politiskt läge. Det är idag inte möjligt av handlingarna att avgöra om förelagda planförslag är miljömässigt bättre än andra rimliga alternativ.

I vart fall måste det vara så att en MKB tas fram där alla effekter av projektet, dvs. bussterminal, den nu överklagade detaljplanen och vattenverksamheten vid Slussenområdet bedöms i sin helhet. Även om bussterminalen och resten av slussen delats upp i två olika planer så hänger dessa samman på ett sätt (den överklagade planen fastställer förutsättningar för bussterminalen) att de borde handläggas och prövas i ett sammanhang. Detta gäller särskilt att gemensamma samråd och utställningar borde ha hållits.

I förarbetena till MB 6 kap 12 § uttalas bl.a. att MKB:n ska inkludera redovisning av sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta, tillfälliga, positiva och negativa effekter på kort, medellång och lång sikt. Det uttalas vidare att det är viktigt att så långt det är möjligt beskriva sambanden mellan de uppräknade aspekterna eftersom det kan tydliggöra annan och allvarligare påverkan än vad som framgår om man enbart studerar enskilda aspekter (prop. 2003/04:116 s. 65). Kraven på redovisning av kumulativa och samverkande effekter är hämtat från EU-direktivet (2001/42/EG) om miljöbedömning av planer och program och det finns därför en skyldighet att redovisa dessa effekter.

Att dela upp ett projekt på flera delbeslut strider även, enligt vår uppfattning, mot MB 6 kap 22 § där samordning skall eftersträvas och EU-direktivet 85/337/EEG där det anges att det ska finnas ”en beskrivning av de troliga, mer betydande miljöeffekter av projektet som helhet”.

Detta sammantaget innebär alltså att MKB:n liksom det samråd som gjorts och efterföljande prövning har varit för begränsad dels eftersom man inte sett till effekterna av detaljplanen i sin helhet, eftersom detaljplanen är styrande för efterföljande planen för bussterminalen. Den uppdelning som gjorts strider även emot att kravet på att redovisa de sammantagna effekterna och kumulativa effekter av olika planer.

2.2 *Saknas alternativ*

I flera av synpunkterna vid utställning, bl.a. från Naturskyddsföreningen, har alternativa trafiklösningar föreslagits. Vägtrafiken medför betydande miljöpåverkan varvid alla rimliga alternativa trafiklösningar skall beskrivas och bedömas. I handlingarna är endast huvudalternativets miljökonsekvenser beskrivna och även det på ett svårbedömt sätt. Naturskyddsföreningen anser att underlåtenhet att redovisa miljökonsekvenser för andra alternativ än huvudalternativet gör det omöjligt att kunna göra en bedömning av vilken användning av markområdet som är lämpligast samt att förstå varför förslaget till detaljplan skulle vara miljömässigt bättre än andra rimliga alternativ.

Enligt föreningens uppfattning strider det mot PBL 5 kap 18 § och dess hänvisning till den tvingande MB 6 kap 12 § samt EU-direktivet om miljöbedömning av planer och program. I Naturvårdsverkets allmänna råd till MB 6 kap. 12 § (NFS 2009:1) uttalas bl.a. att den betydande miljöpåverkan som alternativen kan antas medföra bör beskrivas på ett likvärdigt sätt för att alternativen ska kunna jämföras. Vid framtagandet av rimliga alternativ bör syftet med miljöbedömningen av planer och program, dvs. att integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas, särskilt uppmärksammas. Den MKB som framtagits för planen uppfyller inte dessa krav.

Det strider även mot Väglagens 14b §, och dess förarbeten, där det uttryckligen sägs att en ”vägutredning ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter i övrigt som behövs för att kunna utvärdera och välja alternativ”. Väglagen är i sig inte aktuell i planarbetet men då processen med prövningen av vägar inte direkt regleras i PBL anser

Naturskyddsföreningen att vägledning för vilka krav som kan ställas på redovisning av alternativ i MKB kan hämtas i väglagen. Oaktat väglagen strider planförslagets trafiklösning även mot MB 6 kap 7 § pkt 4 eftersom det saknas en redovisning av alternativ samt motivering varför planförslagets vägsträckning skulle vara miljömässigt bättre än de alternativ som förkastats.

Även själva vattenregleringen saknar alternativ utformning även om lokaliseringstuderingen visar att Söderström är mest lämpad för att utöka Mälarens avbördning. Det finns en prejudicerande dom från Högsta Domstolen där ett beslut undanröjdes med hänvisning till reglerna i MB 6 kap 7 § om alternativ inte var godtagbart redovisade i handlingarna, T3126-07.

Det är uppenbart att det behövs fler än ett (1) alternativ för att kunna avgöra om mark- och vattenområdet är mest lämpat för den användning som detaljplanerna visar. Att inte redovisa alternativ strider därmed även mot PBL 2 kap 1 §.

Förutom lagrummen är det dessutom näst intill omöjligt för en medborgare eller politiker att kunna ta ställning till endast ett (1) alternativ eftersom hela vår perception vilar på en naturlag (Weber-Fechners lag) som säger att våra sinnesintryck är relativa. Människan kan egentligen bara genom att jämföra olika alternativ avgöra vad som är bättre eller sämre. Att i absoluta mått säga att något är bra eller dåligt är förbehållet ett mycket litet fåtal och blir alltid subjektivt färgat. Populärvetenskapligt uttryckt har väldigt få människor med absolut gehör men alla kan höra skillnad på två toner.

2.3 *Miljökonsekvensbeskrivning (MKB)*

I MKB:n som låg till grund för beslutet finns många inkonsekvenser, felaktigheter och brister vilket kortfattat redovisas nedan. Samtliga kommentarer härrör till grunderna i vårt överklagande där fragmentering av besluten och bristande alternativredovisning framhålls som skäl för att upphäva detaljplanen.

Kap 1 Inledning. Planområdet har begränsats till att innefatta området öster om tunnelbanebron vilket utesluter vissa möjliga trafiklösningar. Att ta fram fler MKB för samma område, sk. parallella processer, blir förvirrande och strider mot syftet med miljökonsekvensbedömningar och miljöbalkens systematik.

Kap 2 Krav på MKB. Det tycks som författarna helt missat att MKB är till för att kunna utvärdera och välja alternativ. Sista raden blir helt obegriplig där det står att det endast är den betydande miljöpåverkan rent formellt (?) som ska bedömas och beskrivas. I MB 6 kap 12 § uttalas att rimliga alternativ ska identifieras, beskrivas och bedömas i MKB:n. Det framgår även av Naturvårdsverkets allmänna råd att den betydande miljöpåverkan som olika alternativ kan antas medföra bör beskrivas på ett likvärdigt sätt för att alternativen ska kunna jämföras.

Kap 3 Avgränsning. Slussen är en väsentlig knutpunkt som vid en förändring påverkar stora delar av SO-sektorn varför ett vidare perspektiv än just kring Slussen borde beskrivas. Uppdelningen i betydande och övriga miljöaspekter blir svårförståeligt. Mer lämpligt vore att beskriva fysiska och kulturella miljökonsekvenser med olika alternativ vilket är det som rekommenderas av Naturvårdsverket

Kap 4 Alternativredovisning. Hänvisningen till förarbeten till lagstiftningen och Naturvårdsverkets allmänna råd talar helt emot vad planhandlingens MKB redovisar. Som vi tolkar hänvisningarna så framhålls just vikten i en sammanhållen prövning och att MKB för alternativ ska ligga till grund för det som slutligen byggs. En betydande brist i processen är att projektet underlättat att identifiera, beskriva och bedöma rimliga alternativ från programskedet 2007 vilket strider mot MB 6 kap 12 §. Inriktningsbeslutet 2009 och

genomförandebeslutet 2010 fattades utan att MKB för alternativ var utredda och strider därmed mot MB 6 kap 7 § och 6 kap 22 §.

Kap 5 Förutsättningar för miljökonsekvensanalyser. Kapitlet redovisar endas 0-alternativ och huvudalternativ vilket strider mot PBL 5 kap 18 § och MB 6 kap 7 § och 6 kap 12 §. Vi anser att fler alternativ skulle redovisas som på olika visar hur mark- och vattenområden kring Slussen skulle kunna användas för att därigenom kunna välja det som är mest lämpat för att uppnå syftet i enlighet med PBL 2 kap 1 §. Att endast redovisa en extrapolerad utökning av trafiken ser vi inte som en långsiktig lösning.

Kap 6 Detaljplanen. Redovisningen är färgad utifrån ett försvar för huvudalternativet. Det saknas hänvisning till utredningar som visar att nollalternativet inte är genomförbart. Det saknas även beskrivning och bedömning av alternativ vilket strider mot PBL 5 kap 18 §.

3 Miljökvalitetsnormer överskrids

Enligt MB 3 § 5 kap. ska kommuner iaktta miljökvalitetsnormer vid planering och planläggning. I PBL 1 § 2 kap. står följande *"Enlig miljöbalken skall miljökvalitetsnormer iakttas vid planering och planläggning."*

Och i PBL 2 § 2 kap *"Planläggning får inte medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt MB 5 kap överträds."*

I MKB:n uppges att miljökvalitetsnormerna för PM10 och kvävedioxid överskrids eller är nära att överskridas på ett flertal platser i planområdet. Det gäller bl.a. på gång- och cykelbanor i kajplan längs med och vid passage över Stadsgårdsleden samt i ett område där cykelbanan leds över tunnelbanebron. Alltså i områden där människor vistas. I MKB:n hävdas att människors exponering för luftföroreningar minskar jämfört med dagens utformning och med nollalternativet. Att enbart jämföra med ett nollalternativ är inte tillräckligt enligt MB eller PBL som vi tidigare anförde.

I MKB:n förs ett resonemang om att en åtgärd får tillåtas trots att den försvårar möjligheten att följa miljökvalitetsnormen i ett litet geografiskt område om den kan antas ge väsentligt ökade möjligheter att följa normen i ett större geografiskt område. Vi kan inte se att planen innebär väsentligt ökade möjligheter till att miljökvalitetsnormerna följs.

Vidare hävdas i MKB:n att förutsättningarna för kollektivtrafiken förbättras med planförslaget samt att gång- och cykelstråk utvecklas. Detta ska tillsammans med planen för ny bussterminal för Nacka- Värmdöbussarna komma att bidra till att fler väljer dessa alternativ. Detta är något som Naturskyddsföreningen, samt många andra remissinstanser, har ifrågasatt under planprocessens gång. Det är på inget sätt självklart att den nu antagna planen är den bästa tänkbara för att gynna kollektivtrafik samt gång- och cykelmöjligheterna. Enligt MKB:n har inte påverkan från den påstådda förbättringen för kollektivtrafiken kvantifierats. Hur kan man då komma till slutsatsen att fler kommer att välja kollektivtrafiken?

4 Kulturmiljö

17 sidor ägnas till en ingående beskrivning av historiken från medeltiden fram till idag och vad huvudalternativet skulle medföra för förändringar. Det som saknas är en analys av vad förflyttningen kulturhistoriskt har inneburit när den landbaserade trafiken succesivt har flyttat västerut och nu till 95 % sker på nya broar över Mälaren och inte där all trafik historiskt har passerat Mälaren. Riksantikvarieämbetet anger att även tillgängligheten till kulturhistoriska miljöer är viktig men det framgår inte av handlingarna att huvudalternativet skulle ge större tillgänglighet än nollalternativet eller andra rimliga alternativ.

5 Landskapsbilder

Ett bra försök att beskriva förändringen av synintryck som miljökonsekvens är genom att redovisa bilder från olika betraktelsepunkter. Dessvärre saknas de kanske mest intressanta punkterna, nämligen från Ryssgården, Södermalms torg och andra möjliga vistelsezoner som finns i nollalternativet och skulle kunna bli möjliga med olika alternativ. En ytterligare brist är att det är svårt att förstå en dataanimerad bild jämfört med ett foto och de presenterade bilderna ger en otydlig bild av hur det faktiskt kommer att se ut.

6 Buller

Miljökonsekvenser beskrivs mycket ingående och i detalj konsekvenserna för huvudalternativet och nollalternativet med datorsimulerade spridningsberäkningar. Förutsättningarna i kapitel 5 i MKB begränsar dock mer kreativa alternativ som långsiktigt främjar en hållbar utveckling där utgångspunkten borde vara att minska de negativa konsekvenserna för miljön och innehålla miljö kvalitetsnormerna på alla vistelsezoner. Alarmerande är att planförslaget innebär att tillgängligheten och tryggheten försämras vid Ryssgården för hörsel- och synskadade samt att ingen plats skapar vistelsevärdet ”ro” som bilder i handlingarna ger intryck av.

Fördelen med datormodeller är att det är lätt att simulera miljökonsekvenser för olika alternativ och därmed kunna välja ett för miljön bra alternativ och kunna motivera varför huvudalternativet är bättre än de alternativ som förkastas.

7 Rekreation och stadsliv

Endast nuläge och huvudalternativ är beskrivna. Vi saknar kreativa alternativ som i grunden syftar till att strandskyddet långsiktigt kan återställas för att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden. Vidare ser vi att det finns alternativ som varken har beskrivits eller bedömts ur miljömässiga aspekter som med buller väsentligt skulle kunna öka tillgängligheten för rekreation i rofyllda miljöer och tillvarata stadslivets utveckling med nya spännande mötesplatser. Att underlåta att beskriva och bedöma alternativ strider mot MB 6 kap 12 §.

Solstudierna i fördjupnings-PM visar att planförslagets park stora delar av året kommer under stor del av dygnet att ligga i skugga, vilket därmed inte uppfyller MB 2 kap 1 §. I handlingarna visas parken solbelyst vilket för beslutet kanske har vilselett de politiker till att skapa sig en felaktig bild av planförslagets konsekvenser för stadslivet.

8 Hushållning med naturresurser

En icke fattbar konsekvensanalys som med 7 rader i två stycken försvarar planförslaget utan att redovisa andra alternativ av hushållning med naturresurser. Det saknas till och med en jämförelse som visar att renovera skulle ur en allmän synpunkt vara mindre god hushållning med naturresurser än att riva och bygga nytt.

9 Avslutning

Avslutningsvis anser Naturskyddsföreningen att det finns sådana brister i prövningen och framförallt underlaget till grund för prövningen att detaljplanen måste upphävas.

Mårten Wallberg
Ordförande