



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060204

DOM
2018-12-03
Stockholm

Mål nr
P 11888-17

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2017-12-13 i mål nr P 769-17,
se bilaga A

PARTER

Klagande

Umeå kommun

Ombud: Ulrika Sundin Bonnedahl

Motparter

1. Trafikverket

2. Brf Muraren 1

3. Brf Stallhagen 1

4. Brf Stallhagen 2

SAKEN

Detaljplan för Östra Dragonfältet (fastigheterna A m.fl.) inom centrala stan i Umeå kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen kommunfullmäktige i Umeå kommuns beslut den 27 februari 2017, § 28, dnr KS-2017/00042, att anta detaljplan för östra delen av Dragonfältet, A m.fl.

Dok.Id 1436341

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50 E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Umeå kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa kommunfullmäktige i Umeå kommuns beslut den 27 februari 2017 att anta detaljplanen.

Trafikverket har motsatt sig ändring.

Brf Muraren 1, Brf Stallhagen 1 och Brf Stallhagen 2 har beretts tillfälle att yttra sig över överklagandet men har inte hörts av.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Umeå kommun har anfört i huvudsak följande till stöd för sin talan.

Det finns inte några risker med närheten mellan parkeringshuset och bostadshuset i Brf Muraren 1. Skulle parkeringshuset medföra olägenheter av detta slag ska det hanteras enligt miljöbalkens regler. De eventuella olägenheter som kan uppkomma utgör inte fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenheter på annat sätt.

Trafikutredningen i planärendet utfördes under år 2013 och därefter har en rad åtgärder vidtagits inom ramen för *Åtgärdsprogrammet för miljö kvalitetsnormer luft* som medfört minskad trafik. Miljökonsekvensbeskrivningen är baserad på det värsta tänkbara utfallet, vilket har visat sig vara överdrivet. I stället för 23 000 årsmedeldygnstrafik enligt Trafikutredningen och 26 000 i miljökonsekvensbeskrivningens känslighetsanalys, visar mätningar på ett utfall för år 2017 om genomsnittligen 21 200 årsmedeldygnstrafik. Vidare är fordonsrörelserna i Trafikutredningen kraftigt överskattade. Planområdet genererar drygt en fjärdedel av vad miljökonsekvensbeskrivningen är grundad på. Om all denna trafik skulle belasta Västra Esplanaden ger det en ökning med 2,6 procent. Trots överskattningen av tillkommande trafik bedöms inte halterna av kvävedioxid öka nämnvärt. Till detta kommer åtgärdsprogrammets genomförande, där detaljplanens parkeringshus är en del. Detaljplanen kan inte anses strida mot någon

rättsregel, även om den medför viss försämring av luftkvaliteten (jämför rättsfallet RÅ 2008 not 13).

Eftersom miljö kvalitetsnormer för kvävedioxid överskrids i Umeå fick kommunen år 2006 ett uppdrag av länsstyrelsen att utarbeta ett åtgärdsprogram, som sedan fastställdes år 2009. Västra Esplanaden är huvudproblemområdet och den dåliga luften beror till största delen på genomfartstrafik för väg E4. Trafikverket och Umeå kommun kom för flera år sedan överens om ett vägpaket, som innebär uppförande av en ringled runt Umeå och i den delen återstår den s.k. Västra länken. De åtgärder som har genomförts har gett positiv effekt på luftkvaliteten. Trafikflödet har minskat och miljö kvalitetsnormen för årsmedelvärdet för kvävedioxid har därefter klarats, men tim- och dygnsmedelvärden överskrids fortfarande. Därför har ett nytt åtgärdsprogram tagits fram och det har fastställts av länsstyrelsen år 2015. De åtgärder som bedöms ge störst effekt är färdigställande av ringleden och att omvandla trafikleder innanför ringleden, vilka syftar till att minska trafikvolymen längs Västra Esplanaden

När kommunen tar över Västra Esplanaden från Trafikverket kommer ytterligare åtgärder att vidtas för att minska trafikmängden. I Åtgärdsprogrammet har dessa åtgärder bedömts minska antal fordon per dygn med ca 20 procent. Kommunen arbetar för närvarande med att ta fram en detaljerad åtgärdsplan för att miljö kvalitetsnormerna ska följas.

Trots att tillväxten i Umeå idag är ca 2 000 nya invånare per år, vilket genererar en ökad trafik i hela Umeå, har trafiken längs huvudgenomfartsleden Västra Esplanaden minskat. Kollektivtrafikens marknadsandel av det totala resandet är konstant, medan andelarna för de hållbara transportsätten (gång, cykel, kollektivtrafik) sammantaget ökar gentemot bilanvändandet.

Idag finns ca 415 arbetsplatsparkeringar i planområdet. Dessa används huvudsakligen av anställda inom kommunen. Detaljplanen innehåller ca 395 arbetsplatsparkeringar. Kommunen kommer att genomföra ett s.k. grönt parkeringsköp, vilket innebär en reduktion på 122 arbetsplatsparkeringar kopplade till stadshuset. Detta är en del av Åtgärdsprogrammet och Parkeringsprogrammet. Genom att frigöra parkeringsplatser

kan de användas av anställda inom centrumfyrkanten. På så sätt samverkar detaljplanen med åtgärdsprogrammet.

Trafikverkets invändningar mot planen beror framförallt på att den kan medföra negativa konsekvenser för Trafikverket som väghållare. Målet gäller inte planering av väg och påverkar därför inte Trafikverkets ansvar som väghållare. Mark- och miljööverdomstolen har i flera rättsfall konstaterat att när enskilda åberopar allmänna intressen blir prövningen i samband med ett överklagande begränsat (se bl.a. rättsfallet MÖD 2013:44). I detta sammanhang är trafikverkets intresse att se som ett enskilt intresse.

Mot de marginella negativa konsekvenser som följer av den ökade trafiken ska framförallt ställas det allmänna intresset av att dels kunna bygga ca 150 bostäder i centralt läge, dels kunna erbjuda arbetsplatsparkering i utkanten av centrumkärnan.

Umeå kommun har till stöd för sin talan även hänvisat till skriftlig bevisning.

Trafikverket har uppgett i huvudsak följande till stöd för sin talan.

Länsstyrelsens beslut att inte överpröva detaljplanen omfattar endast några få av de allmänna intressen som kan bli föremål för prövning i domstolen efter överklagande av en plan. I det här fallet medför överskridandet av miljökvalitetsnormerna för luft negativa konsekvenser för Trafikverket i egenskap av väghållare. Trafikverket måste vid planering och planläggning av vägar säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls (3 a § väglagen och 5 kap. 3 § miljöbalken).

Syftet med åtgärdsprogrammet är att avlasta centrumfyrkanten med arbetsplatsparkeringar till förmån för besökande, boende och kunder. Antalet arbetsplatsparkeringar utanför centrumfyrkanten ska enligt åtgärdsprogrammet därför öka. Planen innebär istället att antalet arbetsplatsparkeringar utanför centrumfyrkanten minskar.

Dagens uppmätta trafiksiffror kan omöjligt visa på detaljplanens framtida trafik effekter. Mätåret 2017 täcker inte hela kalenderåret och kan bli direkt missvisande, då

det saknas data för månaderna november och december, både avseende trafikflöden och antalet dagar och timmar för överskridande av miljökvalitetsnormer för luft. Under 2017 var dessutom södergående körfält på Tegsbron avstängt ca en månad samtidigt som avfartsfilen stängdes av när kommunen rev en byggnad intill Västra Esplanaden. Det finns ytterligare händelser som kan ha påverkat årsmedeldygnstrafiken de gångna åren. Utöver detta ska tilläggas att kommunens trafikutredning inte redovisar indata för fotgängare och cyklister, vilket medför att belastningsgraden i korsningen är högre än vad som framgår. Oavsett mätår medför planförslaget att trafiken ökar och får ohållbara konsekvenser för trafiksituationen på Västra Esplanaden.

Trafikverket ifrågasätter uppgifterna i åtgärdsprogrammet om att andelen kollektivtrafikresor ska öka och att detta ska ske med en kollektivtrafikstrategi, eftersom kommunen endast redovisar antalet resor och inte marknadsandelen.

Åtgärdsprogrammet och Uppföljningsrapport 2017 anger olika uppgifter på hur stor påverkan byggandet av Västra länken ger på den förväntade minskningen av trafikvolymen på Västra Esplanaden. Uppföljningsrapporten anger 13 procents minskning medan motsvarande siffra i åtgärdsprogrammet är 35 procent. Kommunen har i sitt överklagade dragit slutsatsen att trafikvolymen bedöms minska med 50 procent. Denna slutsats ifrågasätts.

Varje detaljplan måste fungera självständigt på ett sådant sätt att det ska framgå av detaljplanen att olika behov som den genererar kan lösas och genomföras. Kommunen har ansvar för att alla planhandlingar ger en rättvisande bild. Underlag måste vara korrekta och inte innehålla motstridigheter. Vidare måste de underlag som ska läggas till grund för en detaljplan vara de planhandlingar som utgjort grund för beslutet att fastställa planen. Trafikverket anser inte att kommunen efter antagandebeslutet kan komma in med nya uppgifter till grund för planen. Eftersom planhandlingarna innehåller brister och felaktigheter bör planen upphävas och kommunen bör istället påbörja en ny detaljplaneprocess som bygger på korrekta planhandlingar som sedan blir föremål för samråd och granskning.

Av kommunens trafikutredning framgår att korsningen Västra Esplanaden/Ridvägen redan idag är överbelastad med betydande köer i rusningstrafik. Fordonsrörelsen i nuläget visar på en belastningsgrad på nästan 0,9 i flera körfält, vilket redan idag innebär stora störningar i trafiken. Belastningsgrad 1,0 innebär att korsningen belastas till 100 procent. Standard gällande belastningsgraden i korsningar är god om den är under 0,7. I det underlag som ligger till grund för antagen detaljplan ökar belastningsgraden ytterligare till 1,06 från Ridvägen åt höger ut på Västra Esplanaden och rakt fram. Konsekvensen blir ohållbara störningar i trafiken med köer som inte avvecklas. Dessutom ger köerna störningar i andra korsningar samt vid av- och påfarter.

Åtgärdsprogram för att komma till rätta med miljö kvalitetsnormen för luft antogs första gången 2009 och kommunen har fortfarande inte kommit till rätta med problemet. Aktuell detaljplan bidrar inte på något sätt till att uppfylla åtgärdsprogrammets syfte och en marginell eller liten ökning av halterna är inte acceptabel eftersom miljö kvalitetsnormen redan är överskriden. De åtgärder som behöver vidtas är sådana som kommunen inte själv har rådighet över, byggandet av Västra länken och ombyggnationer av trafikleder innanför ringleden.

Det är direkt felaktigt att åtgärdsprogrammet skulle ha full effekt år 2021. Om Västra länken byggs kan den tidigast öppna för trafik 2021 och efter detta kan kommunen ta över som väghållare för väg 503. Först när kommunen är väghållare kan ombyggnationen av Västra Esplanaden påbörjas. Full effekt av åtgärdsprogrammet kan inte nås innan kommunen har byggt om Västra Esplanaden. Trafikverket har gett exempel på tänkbara åtgärder för Västra Esplanaden, men har inte analyserat dessa och har inga färdiga lösningar. Redan idag vidtas åtgärder via drift och underhåll, t.ex. dammbindning och ljusreglering på väg 503.

Trafikverket har till stöd för sin talan även hänvisat till skriftlig bevisning.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Utgångspunkter för prövningen

Prövningen av detaljplaner är begränsad till frågan om beslutet att anta detaljplanen strider mot någon rättsregel på det sätt som har gjorts gällande i målet eller som annars framgår av omständigheterna. Överprövningen innebär en kontroll av om kommunen har hållit sig inom det handlingsutrymme som medges i bestämmelserna och de krav som kan ställas på beslutsunderlaget (se bl.a. rättsfallet MÖD 2014:12).

Myndigheter och kommuner ansvarar för att miljökvalitetsnormer följs. Om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm, ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram, se 5 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken. Vid planläggning ska miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken följas. Det innebär att en detaljplan inte får antas om dess genomförande skulle medverka till att en miljö-kvalitetsnorm överträds (se prop. 1997/98:90 s. 163). Om kommunen vidtar andra åtgärder så att miljökvalitetsnormerna ändå följs, kan en detaljplan godtas även om den i sig medverkar till ett överskridande. Planering och planläggning ska göras på ett sådant sätt att möjligheterna att uppfylla normerna underlättas (prop. 1997/98:45 del 1 s. 259 och del 2 s. 46).

I första hand är det länsstyrelsen som prövar om en detaljplan följer bestämmelserna om miljökvalitetsnormer, se 11 kap. 10 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Ofta saknas det skäl för överprövande myndigheter att frångå länsstyrelsens bedömning, se rättsfallen MÖD 2014:12 och 2013:47. Domstolen bör pröva om underlaget för länsstyrelsens prövning har varit godtagbart i sig och i förhållande till vad som kan ha tillförts i målet efter länsstyrelsens prövning samt om detaljplanen får oacceptabla konsekvenser. Länsstyrelsen har i nu aktuellt mål inte funnit skäl att överpröva kommunens antagandebeslut.

Brister i beslutsunderlaget

Planarbetet påbörjades 2013 och detaljplanen antogs av kommunfullmäktige i februari 2017. Under denna tid har bl.a. miljökonsekvensbeskrivning, trafikutredning, luftutredning, känslighetsanalys och parkeringsprogram tagits fram. Under domstolsprocessen har kommunen kommit in med kompletterande uppgifter som bl.a. visar att trafikökningen kommer att bli mindre än vad som tidigare angetts. Det leder i sin tur till att föroreningar i luften som planen antas medföra kommer att bli mindre.

Kommunen har redogjort för bl.a. nya mätningar och beräkningar avseende årsmedeldygnstrafiken och nya uppgifter angående hur antalet parkeringsplatser av olika slag fördelar sig i området.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att det är viktigt att underlaget i en detaljplaneprocess är riktigt och rättvisande. Under en prövningsprocess kan det dock tillkomma ny kunskap och nytt underlag och tidigare lämnade uppgifter kan revideras. De nya uppgifterna som kommunen har kommit in med är inte av sådan omfattning eller karaktär att det finns något hinder för domstolen att pröva detaljplanen.

Miljö kvalitetsnormer avseende luftkvalitet

Av handlingarna i målet framgår att miljö kvalitetsnormer för kvävedioxid överskrids i Umeå och att kommunen sedan 2006 har arbetat med åtgärdsprogram. År 2009 fastställde länsstyrelsen ett åtgärdsprogram. Detta har sedan följts upp och reviderats. Nytt åtgärdsprogram har fastställts 2015. I åtgärdsprogrammet ingår bl.a. Västra länken och åtgärder på befintliga gator för genomfartstrafik. Enligt Uppföljningsrapport 2017 följs åtgärdsprogrammet för kvävedioxid upp varje år och rapporteras till länsstyrelsen.

Kommunen arbetar för närvarande med att ta fram en detaljerad åtgärdsplan i syfte att följa miljö kvalitetsnormerna.

I planarbetet har en känslighetsanalys tagits fram. Av beräkningar i denna avseende Västra Esplanaden framgår bl.a. följande. Miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid som dygns- och timmedelvärden kan med relativt stor säkerhet komma att överskridas år 2017 oavsett nu aktuell detaljplan. Klar väderlek och låg temperatur har stor inverkan på kvävedioxidutsläppens effekt på haltförhållandena. Vid ett vädermässigt gynnsamt år kan årsmedelvärdet komma att innehållas för 2017. Vid ogynnsamma väderleks-

förhållanden kan enstaka överskridanden inträffa även efter år 2020 om trafikbelastningen kvarstår på samma nivå som i känslighetsanalysen.

Det är ostridigt att detaljplanen kommer att medföra en viss trafikökning och därmed en viss ökning av kvävedioxider. I planbeskrivningens redovisning av den genomförda känslighetsanalysen anges att planförslaget leder till en ökning av kvävedioxid som är mindre än $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

Enligt åtgärdsprogrammet för luftkvalitet från 2015 planeras ett flertal åtgärder för att förbättra luftkvaliteten i staden, varav färdigställandet av Västra länken pekas ut som den enskilt viktigaste och som särskilt avgörande för luftkvaliteten i centrala Umeå. En annan åtgärd är att miljöanpassa utformningen av Västra Esplanaden. Dessa åtgärder kommer enligt åtgärdsprogrammet att vidtas först när Västra länken är färdigställd och väghållaransvaret för Västra Esplanaden övergår till kommunen. En ytterligare åtgärd i programmet är att minska antalet arbetsplatsparkeringar i centrala Umeå, den s.k. centrumfyrkanten, för att istället prioritera parkering för boende och besökande i området. Vidare ska kollektivtrafik och cykel- och gångtrafiken prioriteras genom ett antal främjande åtgärder.

När det därefter gäller effekten av åtgärderna i åtgärdsprogrammet varierar uppgifterna i målet om hur stor minskningen av trafiken på Västra Esplanaden kommer att bli genom att Västra länken byggs. I åtgärdsprogrammet anges 35 procent och i senare uppföljningsrapport anges 13 procent. Det är dock utrett att färdigställandet av Västra länken kompenserar för den ökning av luftföroreningar som detaljplanens genomförande medför.

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning.

Frågan är om de åtgärder som kommunen har genomfört och som planeras inom rimlig och överskådlig tid är tillräckligt konkreta och verksamma för att miljökvalitetsnormen avseende kvävedioxid med sannolikhet kan komma att innehållas trots den trafikökning som detaljplanen beräknas medföra. Om en detaljplan följer miljökvalitetsnormerna eller inte är typiskt sett beroende av många faktorer. Det är även många

gångar svårt att bedöma vilken påverkan som är hänförlig till en enskild detaljplan liksom att i detalj bedöma vilken åtgärd som ger vilken effekt (se Mark- och miljööverdomstolens dom 2012-09-21 i mål nr P 10254-11).

Utifrån nu gällande förhållanden, utan Västra länken, kan detaljplanens genomförande komma att innebära att miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid överskrids vid ogynnsamma väderförhållanden. Detaljplanens bidrag till ett eventuellt överskridande får dock anses litet sett till total trafik på Västra Esplanaden. Kommunen har redovisat ett systematiskt arbetssätt och ett flertal konkreta åtgärder för att komma till rätta med luftkvaliteten avseende kvävedioxid. Kommunen har även en kontinuerlig uppföljning av luftkvaliteten som underlag för fortsatt åtgärdsarbete. Sammantaget anser Mark- och miljööverdomstolen att kommunen får anses ha tillräckligt konkreta och verk-samma åtgärder för hur miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid ska kunna innehållas trots att detaljplanen kan antas medföra en viss försämring. Detaljplanen bedöms därmed inte strida mot bestämmelsen i 2 kap. 10 § PBL.

Trafiksituationen i korsningen Västra Esplanaden/Ridvägen

Trafikverket har i denna del invänt att korsningen Västra Esplanaden/Ridvägen redan idag är överbelastad med betydande köer i rusningstrafik och att denna trafiksituation kommer att bli värre med den trafikökning som detaljplanen väntas medföra.

Som en allmän princip gäller att varje detaljplan måste fungera självständigt och det ska framgå av planen att olika behov som den genererar kan lösas och genomföras (se t.ex. rättsfallet MÖD 2017:15). För att en detaljplan ska anses fungera självständigt krävs också att själva genomförandet av en viss föreslagen lösning har säkerställts inom ramen för detaljplanen.

Det är klarlagt i målet att trafiksituationen i korsningen Västra Esplanaden/Ridvägen är ansträngd och att detaljplanen kan innebära en viss försämring av denna situation under en övergångstid. Viktigast för att förbättra trafiksituationen på Västra Esplanaden är att Västra länken byggs. Kommunen ska överta huvudmannaskapet för Västra Esplanaden efter det att Västra länken har byggts och då kommer åtgärder att vidtas. Det finns en osäkerhet kring projektet Västra länken eftersom vägplanen är

föremål för rättsprövning i Högsta förvaltningsdomstolen. Vinner vägplanen laga kraft kommer Västra länken enligt uppgifter i målet tidigast kunna stå klar år 2021. Detta är inom planens genomförandetid, som är fem år från laga kraft.

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning.

En förutsättning för att detaljplanen ska vara godtagbar ur trafiksynpunkt och inte ytterligare förvärra den redan ansträngda trafiksituationen är att de mer övergripande trafikprojekten i Umeå kommer till stånd. Detta är inte frågor som kommunen råder över. Kommunen har idag inte heller huvudmannskapet för Västra Esplanaden. Det finns en risk för att Västra länken och vidhängande trafikprojekt inte kan genomföras inom planens genomförandetid. Trots det anser Mark- och miljööverdomstolen att det får anses tillräckligt sannolikt att Västra länken kommer till inom rimlig och över-skådlig tid och att trafiksituationen därmed är omhändertagen på ett godtagbart sätt i detaljplanen.

Övriga invändningar

Mark- och miljödomstolen har även upphävt detaljplanen på talan av Bostadsrättsföreningen Muraren 1 eftersom det inte framstår som försvarligt att tillåta uppförandet av ett parkeringshus i omedelbar närhet av äldre bebyggelse på Hovrättsgatan där ventilationen i huset bygger på självdrag.

Mark- och miljööverdomstolen anser att det inte finns skäl att göra någon annan bedömning än länsstyrelsen i frågan om planen kan befaras bli olämplig med hänsyn till människors hälsa. Det har inte framkommit några konkreta uppgifter i målet som talar för att parkeringshusets lokalisering, tio meter från aktuell bostad, skulle riskera att påverka inomhusluften i bostaden på ett negativt sätt. Skäl att upphäva planen på denna grund finns därför inte.

Sammanfattning

Mark- och miljööverdomstolen bedömer att det inte finns hinder att pröva detaljplanen med hänvisning till bristande underlag. Vidare anser domstolen att kommunen har visat att det pågår ett systematiskt arbete med åtgärdsprogram för att komma till rätta

med överskridande av miljö kvalitetsnorm för kvävedioxid. Det leder till att detaljplanen kan godtas trots ett visst överskridande initialt. Likaså anser domstolen att kommunen har visat att trafiksituationen i korsningen Västra Esplanaden/Ridvägen är omhändertagen. Det har inte heller framkommit något annat skäl att upphäva kommunens antagandebeslut. Sammanfattningsvis ska mark- och miljödomstolens dom ändras och kommunens beslut att anta detaljplanen fastställas.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Fredrik Ludwigs och Ingrid Åhman, tekniska rådet Inger Holmqvist samt hovrättsrådet Christina Ericson, referent.

Föredragande har varit Erica Ehne.



UMEÅ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2017-12-13
meddelad i
Umeå

Mål nr P 769-17

PARTER

Klagande

1. Brf Muraren 1
2. Brf Stallhagen 1
3. Brf Stallhagen 2
4. Trafikverket

Motpart

Umeå kommun

Ombud: EL

ÖVERKLAGAT BESLUT

Beslut av kommunfullmäktige i Umeå kommun den 27 februari 2017, § 28, i ärende nr BN-2013/00202, se bilaga 1

SAKEN

Detaljplan för fastigheterna A m.fl., (östra Dragonfältet) inom Väst på stan, Umeå kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver kommunfullmäktiges i Umeå kommun beslut den 27 februari 2017, § 28, i ärende nr BN-2013/00202 att anta detaljplan för fastigheterna A m.fl. i Umeå kommun.

Dok.Id 289747

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 138 901 04 Umeå	Nygatan 45	090-17 21 00 E-post: mmd.umea@dom.se www.domstol.se	090-77 18 30	måndag – fredag 08:30–16:30

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Umeå kommun beslutade den 27 februari 2017 att anta detaljplan för östra delen av Dragonfältet, fastigheterna A m.fl. i Umeå kommun. Syftet med planen är att skapa planmässiga förutsättningar för ny kvartersbebyggelse i form av bostäder, ombyggnad av lokalgata och parkeringsanläggning, att säkerställa gång- och cykelstrukturen och dess kopplingar till omgivande delar av staden, samt att ge kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer ett formellt skydd.

Trafikverket och BRF Stallhagen 1 och 2 samt Muraren 1 har överklagat beslutet att anta detaljplanen till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Trafikverket har yrkat att mark- och miljödomstolen upphäver beslutet att anta detaljplanen.

Brf Stallhagen 1 har yrkat att mark- och miljödomstolen upphäver beslutet att anta detaljplanen.

Brf Stallhagen 2 har yrkat att beslutet ska ändras på så sätt att det planerade garaget för cirka 300 bilar inte uppförs inom planområdet.

Brf Muraren 1 har i första hand yrkat att detaljplanen ändras så att den innebär att byggande av parkeringshus inte tillåts i kvarteret Muraren, och i andra hand att Umeå kommun (kommunen) får i uppdrag att utarbeta en ny detaljplan med hänsyn taget till Brf Murarens synpunkter.

Kommunen har bestritt överklagandena och yrkar att detaljplanen ska fastställas.

VAD PARTERNA HAR ANFÖRT

Trafikverket

Bakgrund

Den 20 augusti 2015 lämnade Trafikverket granskningsyttrande för detaljplanen där Trafikverket motsatte sig den del av detaljplanen som syftar till att skapa förutsättningar att bygga parkeringshus.

Trafiksituationen

Trafikverket är väghållare för väg 503, Västra Esplanaden. Vägen är idag hårt belastad av höga trafikflöden med miljökvalitets- och framkomlighetsproblem som följd. År 2013 mättes årsmedeldygnstrafik, ÅDT, per maxtimme (den timme under ett dygn som har högst trafikflöde) till mellan 22 500 till 23 000 fordon. I trafikutredningen som tagits fram som underlag till detaljplanen konstateras att korsningen Västra Esplanaden och Ridvägen idag är överbelastad med betydande köer i rusningstrafik. Belastningsgraden ligger på nästan 0,9 i flera körfält. Med detta avses att 90 procent av kapaciteten används i korsningen Västra Esplanaden och Ridvägen. Standard gällande belastningsgraden i korsningar är god om den är under 0,7, mindre god mellan 0,7 och 0,8 samt låg om den är över 0,8.

Planområdet med föreslagen markanvändning genererar ökad trafik med omkring 650 - 700 fordon ÅDT längs Västra Esplanaden. Det är i första hand trafiken från Ridvägen och ut på Västra Esplanaden som får ökad trafikbelastning. Belastningsgraden ökar från 0,73 till 1,06 för trafik från Ridvägen mot höger och rakt fram, samt att den ökar till 0,97 för de två körfälten norrut på Västra Esplanaden.

Luftmiljö

Regeringen har med stöd av 5 kap miljöbalken upprättat luftkvalitetsförordningen (2010:477) som innehåller miljökvalitetsnormer (MKN) för utomhusluft som syftar till att skydda människors hälsa och miljön. Kvävedioxid (NO₂) får, enligt 10 § luftkvalitetsförordningen, inte förekomma i utomhusluft med mer än i genomsnitt 90 mikrogram per kubikmeter luft under en timme och i genomsnitt 60 mikrogram per kubikmeter luft under ett dygn. Timmedelvärdet får överskridas 175 ggr per år

med vissa restriktioner, dygnsmedelvärdet får överskridas 7 ggr per kalenderår. Eftersom MKN för kvävedioxid överskrids i Umeå (både timme och dygn) fick kommunen år 2006 i uppdrag från Naturvårdsverket att utarbeta ett åtgärdsprogram för att följa MKN. Åtgärdsprogrammet fastställdes av Länsstyrelsen år 2009 och reviderades år 2015. Enligt Naturvårdsverket syftar åtgärdsprogram till att relativt snabbt, mellan ett till två år, minska halterna så att MKN följs. Åtgärdsprogrammet har funnits i över sju år men fortfarande följer halterna inte MKN.

Åtgärdsprogrammet för luft hänvisar i huvudsak till åtgärder som kommunen själv inte har rådighet över, t ex byggandet av Västra länken och ombyggnation av Västra Esplanaden. Kommunens uppföljningsrapport år 2016 för åtgärdsprogrammet beskriver att färdigställandet av Västra länken och ombyggnationen av trafikleder innanför ringleden är avgörande för att kommunen ska lyckas klara MKN för tim- och dygnsmedelvärdet.

Höga partikelhalter (PM10) beror på slitage och uppvirvling från fordonens kontakt mellan däck och vägbanan. Situationen förvärras av högre trafikflöden. På Västra Esplanaden har Trafikverket sedan år 2013 vidtagit åtgärder med en metod som kallas dammbindning. Åtgärden gör att MKN för PM10 följs på Västra Esplanaden men riskerar att överskridas vid högre trafikflöden.

Av känslighetsanalysen som togs fram i planarbetet framgår att år 2017, med relativt stor säkerhet, kan komma att innehålla fortsatta överskridanden av MKN för NO₂ (dygn och timme) och partiklar längs Västra Esplanaden. Vid ogynnsamma väderleksförhållanden kan enstaka överskridanden inträffa även efter år 2020 om trafikbelastningen kvarstår vid samma prognos som i känslighetsanalysen.

Känslighetsanalysen visar på ett tillskott på 0,6 µg/m³ NO₂ (dygnsvärde). Detta motsvarar 1 procent av gränsvärdet på 60 µg/m³ per dygn.

Umeå universitet har tagit fram en rapport som redovisar mätresultat från mätningar av kvävedioxid (NO₂) och kväveoxid (NO_x) gjorda med en diffusionsprovtagare mellan november 2009 och december 2011. Syftet med mätningarna har varit att kartlägga luftföroreningssituationen i Umeå. Bland annat har två mätplatser funnits på Västra Esplanaden, ”mätvagnen” på östra sidan samt en plats mittemot på västra sidan. Resultatet visar på högre halter av NO₂ och NO_x på den västra sidan. Detta

beror troligen på att bilar från Ridvägen svänger ut och accelererar längs Västra Esplanaden. Vid mätvagnen på motsatt sida finns ingen utfart från Nygatan och ingen accelererande trafik, vilket kan förklara skillnaderna i mätresultaten. Mätvagnen är den stationära mätstationen ur viken resultat för tim-, dygns- och årsmedelvärdet hämtas. Sammanfattningsvis ger detta indikationer på att överskridandet av MKN kan vara högre i korsningen Västra Esplanaden och Ridvägen, än där mätvagnen står.

Grunder

Trafiksituationen

Trafikverket anser att det är oacceptabelt att tillföra ytterligare trafik i korsningen Ridvägen och Västra Esplanaden, som redan idag har omfattade köer och kapacitetsbrist. Detaljplanens trafikallstring skapar ytterligare problem i korsningen. Köande som ska från Ridvägen och vidare österut eller söderut längs Västra Esplanaden får tredubblad kölängd, beräknad i antal bilar. På Västra Esplanaden fördubblas kölängden för de som ska svänga vänster mot Ridvägen.

På Västra Esplanaden kan kön för trafiken från norr växa hela vägen bak till bron över järnvägen. Köer kan även växa bakåt in på den avfart från Vännäsvägen som leder till Västra Esplanaden.

Kommunen föreslår inga åtgärder för att lösa trafiksituationen eller andra kompensationsåtgärder för den trafikökning som planen redovisar. Kommunen förlitar sig istället på att byggandet av Västra länken genomförs samt att ombyggnation av vägen kommer att ske för att minska trafikflödena på Västra Esplanaden. Vägplanen för Västra länken har inte vunnit laga kraft eftersom den är överklagad och ligger för avgörande hos regeringen. Det saknas även planer och beslut om ombyggnation av Västra Esplanaden.

Detaljplanen medför trafikökningar på Västra Esplanaden som ytterligare begränsar tillgängligheten, kapaciteten och framkomligheten på vägen. Trafikverket som idag

är ansvarig för Västra Esplanaden kan tvingas till åtgärder om detaljplanen verkställs.

Trafikverket kan bli tvungen att genomföra följande åtgärder på Västra Esplanaden.

- Justera trafikljusen för att ge högre prioritet för genomfartstrafik på Västra Esplanaden.
- Stänga vänstersvängande körfält från Västra Esplanaden.
- Bygga om för ytterligare körfält på Västra Esplanaden.
- Stänga av gång- och cykelpassage som korsar Västra Esplanaden i plan.
- Bygga om trafikplats Umeå södra för att öka kapaciteten.
- Bygga om för ytterligare körfält på Tegsbron.

Detta innebär mycket omfattande åtgärder för Trafikverket som verksamhetsutövare. Trafikverket anser att det är oacceptabelt att genomföra detaljplanen som ytterligare skulle försvåra möjligheten att följa MKN för NO₂.

Luftmiljö

Detaljplanen ger ett överskridande av MKN för NO₂. De planerade exploateringarna medför tillskott t.ex. 0,6 µg/m³ som dygnsvärde ett gynnsamt eller ogynnsamt år. Detta kan ställas i relation till det regionala bidraget av NO₂ på 0,2 µg/m³ och det urbana bidraget på 6,2 µg/m³. Det är tydligt att planen medverkar till att det blir ännu svårare än vad det är idag att följa MKN. Så länge trafik i samma storleksordning som i dag genererar emissioner av NO₂ i gaturummen så föreligger en halt-situation som är ytterst känslig för ogynnsamma väderförhållanden. Väderförhållanden kan inte vara en avgörande faktor för vilken man förlitar sig på för att följa MKN. Väderförhållanden är en alltför känslig och opåverkbar variabel. Trafikverket bedömer att ett haltbidrag på ca 1 % av NO₂ inte är att betrakta som marginellt i ett tätortsområde där nivån redan överskrids och åtgärder krävs för att klara MKN.

Västra Esplanaden är en vistelseplats för boende, gående och cyklister, samt för de som väntar vid busshållplatser. Om detaljplanen genomförs innebär detta att de personer som vistas i området riskerar att utsättas för höga halter av NO₂ och PM10. Planförslaget försvårar uppfyllelsen av det av riksdagen antagna miljömålet ”Frisk luft”.

Planering och planläggning ska ske på sådant sätt att möjligheterna att uppfylla MKN underlättas. En detaljplan får inte antas om dess genomförande skulle medverka till att en MKN inte följs (2 kap 10 § PBL). För att planläggning ska få genomföras får utsläppen inte ytterligare försämra läget i det berörda området. Genom kommunens planläggning motverkas att MKN följs och läget i området kommer försämrats ytterligare.

Slutsats

Den antagna detaljplanen innebär ökade trafikflöden samt att fler personer vistas i området och exponeras för de höga halterna av NO₂ och PM10. Planen medför oacceptabel påverkan på trafiksituationen och Trafikverket som verksamhetsutövare, samt tillräcklig hänsyn har inte tagits till människors hälsa och säkerhet.

Kommunen har inte visat tillräckliga åtgärder för att komma tillrätta med överskridandet av MKN längs Västra Esplanaden, och ska därför inte planera för förtätning och exploateringar som försvårar en redan ansträngd luft- och trafikmiljö. Avgörande för att förändra trafiksituationen är att bygga om och begränsa framkomligheten på Västra Esplanaden, samt genom att bygga Västra länken. Det är först när det blir klart om Västra länken kommer att genomföras och om det blir aktuellt med en ombyggnation av Västra Esplanaden som det går att avgöra om detaljplanen kan genomföras. Det finns en osäkerhet kring byggandet av Västra länken eftersom planen är överklagad och ligger för avgörande hos regeringen. Om projektet med Västra länken genomförs kan arbetet påbörjas tidigast år 2018 eller 2019.

Kommunen har inte gjort en rimlig avvägning mellan de motstående intressena som berörs av den antagna detaljplanen.

Trafikverket har även gett in trafikutredning, känslighetsanalys m.m.

Brf Stallhagen 1

Redan idag upplevs miljön efter Ridvägen som ohälsosam. Med det tillskott av trafik som ett genomförande av detaljplanen orsakar, och de kapacitetsproblem som

kommer att uppstå i angränsande korsningar kommer de själva och närmiljön att utsättas för ännu mer ohälsosam påverkan. Hur ohälsosamma dessa konsekvenser blir är dock inte tydligt belysta i planhandlingarna.

Idag är det förbud utmed Ridvägen för fordon tyngre än 3,5 ton, men det märks inte. PostNord, brandkåren på retur (ej utryckning), bussar i linjetrafik, arbetsmaskiner m.fl. använder Ridvägen som genomfart utan någon åtgärd. Ridvägen är inget alternativ för genomfartstrafik från väg E12 till Västra esplanaden. Av den till planen tillhörande trafikutredningen framgår att alternativet där Brogatan öppnas upp för genomfartstrafik är det alternativ som ger den bästa trafiklösningen i området. Det framgår dock inte om kommunen har för avsikt att gå vidare med detta alternativ eller inte.

Synpunkterna på trafiksituationen utmed Ridvägen har i den analys som gjorts av kommunen inte på något sätt beaktats. I analysen talas enbart om trafiksituationen avseende väg 503, Västra Esplanaden. Inget nämns om trafiksituationen utmed Ridvägen, som ofta används som genomfartsled. Under skolperioderna stannar dessutom bussar och bilar vid busshållplatserna utanför Brogatan 44 och 46, och långa köer bildas då hållplatserna är utförda på ett sådant sätt att det inte går att köra förbi för mötande trafik. Detta medför många bilar på tomgång vid morgon- och kvällstrafik, och dessa köer kommer att öka vid ett genomförande av de byggnationer som planeras. Trafiksituationen och den närliggande boendemiljön måste ses i ett helhetsperspektiv.

I de mätningar som tidigare gjorts påvisade man att halten av kvävedioxid låg på 126,22 mikrogram per kubikmeter, vilket är över värdet för att skydda människors hälsa som ligger på 90 mikrogram. Att öka belastningen ytterligare är inte hållbart när det inte heller är klart belyst i planhandlingarna. Kommunen anför att kvalitetsnormen kommer att klaras i normalfallen. Kommande förtätning av boende med tillhörande trafik kommer göra det mycket troligt att luftföroreningar kan komma att öka. Kommunen anför också att trafiken och dess egenskaper är den enda regulatortorn för luftkvaliteten. Att då anta en detaljplan som genererar en ökning av trafiken

är anmärkningsvärt. Gränsvärdena ska efterlevas och inga värden som tangerar det otillåtna ska finnas.

Trots att kommunen hänvisar till att trafikmängderna visat sig vara lägre på Västra Esplanaden än vad som anges i detaljplanen, går det inte att bortse från korsningens redan idag tydliga kapacitetsproblem. Som detaljplaneunderlaget visar blir kapacitetsproblemen ohållbart stora med det tillskott som ett genomförande av detaljplanen innebär, och lär kvarstå med dess negativa följd effekter om än inte i lika stor omfattning som trafiknivåerna blir lägre på Västra Esplanaden, men ändå så stora att de är oacceptabla för boende i området.

Föreningen vidhåller även tidigare framförda synpunkter, och har gett in två yttranden som getts in under planprocessen.

Brf Stallhagen 2

Genomförandet av detaljplanen kan bli möjlig först efter att Västra länken är färdigställd. Kommunens ställningstagande går stick i stäv med vad kommunen har anfört inför byggandet av Västra länken. Planförslaget medför att trafiken ökar och får ohållbara konsekvenser för trafiksituationen på väg 503.

Basdata för trafikflödet bör absolut registreras med förhöjd frekvens samtidigt för både Västra Esplanaden och Ridvägen under vänteperioden, och en tid efter det att Västra länken är färdigställd.

Föreningens synpunkter sammanfaller med Trafikverkets i detta skede.

Brf Muraren 1

Att i detaljplanen besluta att markområdet i kv. Muraren ska användas till parkeringshus strider mot de miljömål som finns, och gör att kommunen medvetet verkar för en försämring av miljön för nu boende liksom framtida boende i centrala Umeå. Det är anmärkningsvärt och felaktigt av kommunen att besluta om byggande av

parkeringshus som stimulerar till ökad biltrafik, ökade bullernivåer, sämre luft samt förfulande av den gamla trähusmiljön, en miljö av riksintresse.

I tidigare detaljplan har angetts att marken i kvarteret Muraren ska ses som mark för park eller plantering och får inte bebyggas, ”I ett stråk över kvarteret, mellan Bankgatan och Hovrättsgatan, finns ett område utmärkt för bostäder”. Att från denna tidigare bedömning gå till nuvarande beslut att på samma yta bygga ett parkeringshus strider mot all form av miljöhänsyn. Att huvudsyftet för parkeringsanläggningens användning dessutom är för arbetsplatsparkering gör beslutet ännu mera motsägelsefullt och felaktigt.

I de konsekvensbeskrivningar som gjorts på uppdrag av kommunen saknas dessutom bl.a. en analys av hur det planerade parkeringshuset direkt och indirekt påverkar den absolut närmaste äldre bostadsbyggnaden med adress Hovrättsgatan 14, en fastighet inom brf Muraren. Det är en byggnad från 1920-talet som tidigare utgjort officersbostad och är utpekad av kommunen och länsstyrelsen som bevarandevärd och av riksintresse. Denna bostadsbyggnad kommer att ligga ”kloss i kloss” med det tänkta parkeringshuset. Fastigheten är ett gammalt trähus och ventilationen i huset bygger på självdrag. Området är redan nu mycket utsatt gällande luftmiljön, och med den ökade trafiken i det tilltänkta parkeringshuset vägg i vägg kommer trafiken att tillta och halten av föroreningar att öka. Höga byggnader intill huset gör dessutom att den luft som kommer in med självcirkulationen försämras ytterligare. I den miljö- och konsekvensanalys som gjorts på uppdrag av kommunen så framkommer att störst belastning t.ex. när det gäller utsläpp av fordonsavgaser kommer att belasta ”närmast angöringen”.

Den nu föreslagna detaljplanen, där kommunen valt att göra ändringen av markområdet från grönområde eller bostadsbyggande till byggande av parkeringshus, strider även mot 2 kap. 1-3 §§ plan- och bygglagen, där hänsyn ska tas till både allmänna och enskilda intressen, företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning, hänsyn till natur- och kulturvärde, miljö- och klimataspekter samt främja bostadsbyggande.

I övrigt hänvisar föreningen till de tidigare inlämnade synpunkterna till Umeå kommun inför beslutet på detaljplanen. De visar på faktorer som inte har beaktats i beslutet, och är skäl till att den nu beslutade detaljplanen är felaktig. Föreningen hänvisar också till de synpunkter som Trafikverket gett in och som inte heller har beaktats.

Kommunen

Trafiksituation

Trafikverket påstår att planförslaget medför att trafiken ökar och får ohållbara konsekvenser för trafiksituation på väg 503, Västra Esplanaden, men kommunen är av den motsatta uppfattningen då trafikökningen blir lägre än vad som först uppskattades. Kommunen vill även understryka att det är en skillnad på den uppskattade prognosen av trafikflöde och de verkligt uppmätta siffrorna. I känslighetsanalysen tog kommunen höjd för att trafiken skulle öka mer än vad den i själva verket gjorde. Byggandet av IKEA uppskattades medföra en större trafikalstring än vad det i realiteten gav upphov till.

Luftmiljö

Trafikverket och övriga klagande har framfört synpunkter om att detaljplanen medför att miljökvalitetsnormer för utomhusluft överskrids. Umeå kommun är inte av samma uppfattning. En miljöbedömning har gjorts som resulterade i att planen skulle kunna medföra en betydande miljöpåverkan. Av den anledningen har en miljökonsekvensbeskrivning upprättats. Först gjordes en ordinär luftutredning och därefter en känslighetsanalys som går på djupet kring hur luftkvaliteten påverkas. Känslighetsanalysen syftar till att belysa hur luftsituationen kan komma att påverkas fram till prognosåret 2020. Analysen visar att klimatet är en mycket stor påverkansfaktor avseende variationen i luftkvaliteten längs vägsträckan 503, Västra Esplanaden. Eftersom klimatet inte går att påverka är kontentan att trafiken och dess egenskaper förblir den enda möjliga regulatören för luftkvaliteten. Analysen visar på att den trafikalstring som planförslaget medför har liten påverkan på luftkvaliteten, eftersom mätvärdet visar på mindre än 1 $\mu\text{g}/\text{m}^3\text{NO}_2$ per dygn. Det kan konstateras att trafikflödet inte är så stort att det medför en försämring av luftkvaliteten som över-

skrider miljö kvalitetsnormer för utomhusluft till följd av trafiken. I de mest ogynnsamma fallen, där klimatet medför påverkan på luftkvaliteten, finns en risk att miljö kvalitetsnormen för luft överskrids till liten del. Men i normalfallen kommer miljö kvalitetsnormen för luft att klaras. Det tål att tilläggas att länsstyrelsen beslutat att inte överpröva kommunens beslut enligt 11 kap. 10 § PBL, vilket ska göras om länsstyrelsen finner att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs. Av detta kan utläsas att länsstyrelsen finner att miljö kvalitetsnormen inte överskrids till följd av detaljplanen. Planen kommer inte att medföra någon nämnvärd påverkan för luftkvaliteten som de klagande befarar vilket även medför att det inte finns grund för att upphäva planen.

Åtgärder för att förbättra luftkvaliteten

För att uppnå en så god klimatinivå på väg 503, Västra Esplanaden har kommunen i samarbete med Trafikverket gett förslag på kortsiktiga lösningar för att förbättra luftkvaliteten. Som exempel kan anges att hastighetsbegränsningar har införts och trafiksignaler i korsningen Ridvägen/Västra Esplanaden ska justeras för att förbättra luftmiljön och öka framkomligheten för busstrafiken. Trafikverket framför klagomål över att detaljplanen medför att de måste vidta åtgärder för att lösa trafiksituationer, men kommunen är av uppfattningen att, oavsett detaljplanens antagande eller inte, så måste Trafikverket i vilket fall utföra de åtgärder som de framfört klagomål över.

Kommunen har även långsiktigt planerat för att kunna genomföra förbättringsåtgärder för luftkvaliteten i centrum. Det kan dels nämnas översiktplanens strategier med parkeringsanläggningar i utkanten av centrumfyrkanten i syfte att minska biltrafik inne i stadskärnan. Kommunen är även i färd med att ta fram ett stadsutvecklingsprogram som beskriver åtgärder att utföra innanför ringleden som kommer att förbättra luftsituationen i centrum.

Trafikverket

Trafiksituationen

Även om kommunen uppfattar att trafikökningen blir lägre än vad som först

uppskattades är det fortfarande en ökning i den redan överbelastade korsningen Ridvägen/Västra esplanaden. Trafikverket vidhåller att planförslaget medför att trafiken ökar och får ohållbara konsekvenser för trafiksituationen på väg 503, Västra esplanaden. Av den trafikutredning som kommunen tagit fram framgår att korsningen Västra Esplanaden/Ridvägen redan idag är överbelastad med betydande köer i rusningstrafik. Belastningsgraden ligger idag på nästan 0,9 i flera körfält vilket innebär stora störningar i trafiken. Standard gällande belastningsgraden i korsningar är god om den är under 0,7. Planförslaget ökar belastningsgraden ytterligare till 1,06 från Ridvägen åt höger ut på Västra esplanaden och rakt fram. Konsekvensen blir ohållbara störningar i trafiken med köer som inte avvecklas, dessutom ger köerna störningar i andra korsningar samt vid av- och påfarter. Belastningsgrad på 1,0 innebär att korsningen belastas till 100 procent.

Kommunen var skyldig att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) eftersom planen antogs medföra betydande miljöpåverkan. Trafikutredning för Östra Dragonfältet, som baseras på bland annat trafikprognoser, är en bilaga till MKB. Kommunen har ändrat sig och menar att detaljplaneringen ska ske utifrån uppmätta trafiksiffror istället för underlagen i MKB. Trafikverket ifrågasätter kommunens resonemang där man vill frångå prognosunderlagen som visar planens kommande trafikeffekter till förmån för uppmätta trafiksiffror som redovisar dagens trafiksituation. Den faktiska trafikallsträngen kan omöjligt visa på detaljplanens trafikeffekter.

De åtgärder som Trafikverket kan bli tvungen att genomföra för att säkerställa tillgängligheten, kapaciteten och framkomligheten (funktionen) på Västra esplanaden har av kommunen felaktigt tolkats som åtgärder för att förbättra luftkvaliteten. De åtgärder som Trafikverket kan tvingas vidta handlar om att säkerställa funktionen för väg 503 (Västra esplanaden).

Kommunen är i färd med att ta fram ett Stadsutvecklingsprogram med två huvudmål; att förbättra luftmiljön i centrum och bygga mer stad. De åtgärder som Trafikverket kan tvingas genomföra för att säkra tillgängligheten, kapaciteten och framkomligheten på Västra esplanaden på grund av kommunens planering står i direkt

motsättning till Stadsutvecklingsprogrammets ambition. Tydliga exempel på detta är; att på Västra esplanaden justera trafikljusen för prioritet för genomfartstrafik, bygga om för ytterligare körfält samt stänga av gång- och cykelpassage som korsar i plan. Stadsutvecklingsprogrammet är inte genomförbart så länge Trafikverket är väghållare för 503.

I kommunens Samrådshandling gällande översiktsplan för fördjupning av Umeås framtida tillväxtområde vill kommunen minska antalet arbetsresor med bil till centrum genom att erbjuda parkering för anställda utanför centrumfyrcanten. Förutom befintliga Parketten, Nanna och nyligen anlagda Navet, byggs just nu ytterligare ett parkeringshus vid Östra kyrkogatan. Dessutom planerar kommunen för ytterligare parkeringshus inom kvarteret Ymer, utöver nu aktuell detaljplan som gäller Östra Dragonfältet. Samtliga parkeringshus finns i centrum. Trafikverket ifrågasätter förverkligandet av översiktsplanens strategi med parkeringsanläggningar i utkanten av centrumfyrcanten i syfte att minska biltrafiken inne i stadskärnan. Parkeringshusens syfte är att fyllas med bilar. Att i ett område som är överbelastat vad gäller trafik och redan överskrider MKN för luftmiljö samtidigt planera för ytterligare en anläggning som genererar ytterligare trafik är inte förenligt med god planering.

Luftmiljö

Kommunen har konstaterat att trafikalstringen är den enda möjliga regulatören för luftkvaliteten. Trafikverket anser därför att ett tillskott från den enda möjliga regulatören är oacceptabel. Att kommunen sedan påstår att en ökning av trafikflödet inte är så stort att det medför en försämring av luftkvaliteten och överskridande av MKN till följd av trafiken är direkt motstridigt. Planen medför påverkan på redan överskridna värden. Känslighetsanalysen som kommunen låtit ta fram visar på ett tillskott som motsvarar 1 procent av gränsvärdet per dygn. Beträffande kvävedioxid har det redan länge varit otillåtet att överskrida nivåerna i miljökvalitetsnormen, och längs Västra Esplanaden överskrider normnivåer som till skydd för människors hälsa inte får överskridas. I flera länder drivs nu i domstol processer om underlåtenhet från myndigheternas sida att komma tillrätta med överskridandena, eftersom EU-direktivet om gränsvärden betonar tidsaspekten. Vid överskridande av gränsvärden för vilka tidsfristen för att uppfylla kraven redan löpt ut, ska det i luftkvalitets-

planerna föreskrivas lämpliga åtgärder så att perioden av överskridande kan hållas så kort som möjligt. En miljökvalitetsnorm innebär inte en rätt att förorena till den nivån, och Naturvårdsverket anser med stöd av forskning att lägre halter ska eftersträvas. På en fråga från Trafikverket har BF, professor i miljömedicin vid Umeå universitet, svarat att världshälsoorganisationen WHO och EU (genom Europeiska miljöbyrån EEA) räknar med att dödligheten är förhöjd i befolkningen från årsmedelhalter av kvävedioxid på 20 mikrogram/m³, d.v.s. redan vid hälften så hög halt som årsnormen. Även små bidrag till högre trafikemissioner och högre halter i det redan högt exponerade området måste ses som stridande mot författningarna och skyldigheten att ge befolkningen en acceptabel luftkvalitet.

Det finns flera epidemiologiska studier med NO₂ eller NO_x som avgasmärkörer vilka funnit negativa hälsoeffekter av halterna i Umeå; Modig et al 2009 om uppkomst av astma och Oudin et al 2016 om uppkomst av demens. Resultaten understryker att förändringar av emissioner i fel riktning i områden som inte klarar normen är oacceptabla.

Kommunens förslag på kortsiktiga lösningar för att förbättra luftkvaliteten är redan genomförda och delvis felaktigt beskrivna. Justering av trafikljusen är redan utfört och att justeringen av trafiksignaler i korsningen Ridvägen/Västra esplanaden skulle syfta till att öka framkomligheten för kollektivtrafiken stämmer inte då Ridvägen inte är ett kollektivtrafikstråk.

Trafikverket vidhåller att planen har negativ påverkan på trafiksituationen och luftkvaliteten längs väg 503 (Västra esplanaden) och i synnerhet i korsningen 503/Ridvägen.

Trafikverket har även lämnat in bl.a. studier avseende luftföroreningar till domstolen.

Kommunen*Trafik*

Kommunen är av uppfattningen att det inte är detaljplanen som medför att trafiken ökar och får ohållbara konsekvenser på Västra Esplanaden. De ohållbara konsekvenserna beror på underlåtenhet från Trafikverkets sida att vidta erforderliga framkomlighetsåtgärder på Västra Esplanaden. Oavsett om detaljplanen vinner laga kraft eller inte måste framkomlighetsåtgärder vidtas från Trafikverkets sida för att få en dräglig trafiksituation på Västra Esplanaden.

När det gäller den trafikmängd som ligger till grund för planförslaget bygger den på en uppskattning av den trafik som kan komma att belasta korsningen Ridvägen och Västra Esplanaden. Vid en mätning i realiteten visar det sig att trafikmängden i korsningen är mindre än den uppskattning som planförslaget bygger på. Till följd av det har detaljplanen tagit höjd för en större trafikmängd än vad vägen i realiteten belastas av.

Det finns redan idag ett stort antal parkeringsmöjligheter i närheten av den fastighet där parkeringshuset är avsett att byggas. Dessa nuvarande parkeringsplatser kommer att tas bort till förmån för hyreshusen som planförslaget också medger får byggas. Den ökning som antalet parkeringsplatser i parkeringshuset medför innebär endast en marginell ökning. Det medför, till motsats mot det trafikverket befarar, att trafiksituationen inte kommer att öka till den grad att den blir ohållbar.

Luftkvalitet

Det är ett faktum att det är dålig luftkvalitet i centrum i Umeå. Det har upprättats en MKB för att säkerställa om detaljplanen för A kommer att ha en betydande miljöpåverkan på luftkvaliteten. Då normvärdena endast överskrids vid ett fåtal tänkta scenarion, som vid ogynnsam väderlek, har kommunen gjort bedömningen att detaljplanen i de flesta fall klarar normvärdena och därmed inte kommer att medföra ett överskridande. Kommunen är även av uppfattningen att Västra Esplanaden inte är den allenaordande orsaken till att det är dålig luftkvalitet i centrum och att

detaljplanen för A därför inte kommer att påverka luftkvaliteten i någon större omfattning.

Trafikverket har missförstått kommunen när de påstår att detaljplaneringen ska ske utifrån uppmätta trafiksiffror istället för underlaget i MKB:n. Detaljplaneringen är redan gjord och är baserad på underlaget i MKBn. Eftersom trafikmängden i verkligheten är mindre än de underlag som anges i MKBn är risken för att miljökvalitetsnormen ska överskridas vid ogynnsamt väder mindre. Sannolikheten att planförslaget medför en ogynnsam miljökvalitetsnorm för luft är med andra ord inte särskilt stor.

Parkeringshuset som detaljplanen tillåter är förenligt med ambitionen i översiktsplanen om att bygga parkeringshus utanför centrumfyrkanten. Om parkeringshusen är placerade längre bort från centrum än de planerade placeringarna är risken att parkeringshusen inte kommer att användas lika frekvent då gångavståndet mellan parkeringen och centrum blir för långt. Det scenariot medför att risken ökar att bilarna väljer att köra till centrum för att hitta parkering istället för att parkera i ett parkeringshus. Av den anledningen anser Umeå kommun att placeringen av parkeringsgaraget i detaljplanen för A är ändamålsenlig.

All trafik och all luftkvalitet i centrum beror på ett samspel mellan olika planerade områden och förutsättningarna i dessa, och det är med den utgångspunkten kommunen har gjort en uppskattning utifrån den aktuella detaljplanens konsekvenser på omgivningen. Konsekvensbedömningen som gjorts för detaljplanen visar att den medför en liten påverkan på luftkvaliteten i stort med utgångspunkt i de förutsättningar som föreligger i området. Att det sen kan finnas andra orsaker som ligger utanför det aktuella planområdet som också medför dålig luftkvalitet i planområdet ska inte vara grund för att upphäva detaljplanen.

Trafikverket

Trafiksituationen

För väg 503 (Västra esplanaden) är Trafikverket väghållare men det är länsplaneupprättaren (Region Västerbotten) som prioriterar och beslutar om investerings-

åtgärder. Detta innebär att det inte är Trafikverket som förfogar över vilka framkomlighetsåtgärder som ska vidtas. Däremot har Trafikverket möjlighet att justera trafikljusen. Trafikverket har efter önskemål från kommunen optimerat signalregleringen för korsande trafik över väg 503. Detta har inneburit att framkomligheten för genomfartstrafiken på väg 503 har försämrats.

I kommunens underlag för detaljplanen finns inget som bekräftar att parkeringshuset endast ersätter dagens parkeringsmöjligheter. Tvärtom visar känslighetsanalysen, som ligger till grund för detaljplanen, att planförslaget belastar väg 503 med ytterligare 650 fordon ÅDT (årsmedeldygnstrafik) i vardera köriktningen. Trafikverket påstår inte, utan hänvisar till kommunens egen trafikutredning där det framgår att korsningen redan i dag är överbelastad och att trafiken till följd av detaljplanen skulle öka.

Luftmiljö

I känslighetsanalysen och kommunens yttrande har konstaterats att trafiken och dess egenskaper förblir den enda möjliga regulatorn. Kommunens påstående om att det finns fler orsaker till den dåliga luftkvaliteten är därför ointressant.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen har gått igenom planhandlingarna med tillhörande utredning och tagit del av vad klagandena anfört, såväl under planprocessen som i överklagandena.

I 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, stadgas att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten, det s.k. planmonopolet. Det ger kommunerna en möjlighet att inom vida ramar avgöra hur mark ska disponeras. Vid planläggning ska enligt 2 kap. 1 § PBL hänsyn tas till både enskilda och allmänna intressen.

Enligt 13 kap. 17 § PBL ska den instans som prövar ett överklagande av ett beslut att anta en detaljplan endast pröva om det överklagade beslutet strider mot någon

rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna. Vid en överprövning av en kommuns beslut att anta en detaljplan, upphävs normalt ett beslut endast om kommunen i sin bedömning har gjort en felaktig avvägning mellan motstående intressen eller motstående enskilda och allmänna intressen eller i de fall då kommunen har förfarit felaktigt vid handläggningen av planärendet (se Mark- och miljööverdomstolens avgörande i referat MÖD 2013:44).

Brf Stallhagen 2 och Brf Muraren 1 har yrkat ändringar i detaljplanen. Kommunen har inte i målet medgett att planen får ändras i någon del. Detta innebär att domstolen endast kan fastställa eller upphäva beslutet att anta detaljplanen i sin helhet.

Bebyggelse ska, enligt 2 kap. 5 § PBL, lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa och säkerhet. Enligt 2 kap. 10 § tredje stycket PBL ska miljö kvalitetsnormerna enligt 5 kap. miljöbalken, MB, följas vid planläggning. Myndigheter och kommuner ska, som framgår av 5 kap. 3 § MB, ansvara för att miljö kvalitetsnormerna följs. Detta innebär att planering och planläggning ska ske på ett sådant sätt att möjligheterna att uppfylla normerna underlättas (se prop. 1997/98:45 del 1 s. 259 och del 2 s. 46). I luftkvalitetsförordningen (2010:477) finns föreskrifter om föroreningsnivåer för bl.a. kvävedioxid.

Enligt 2 kap. 9 § PBL får planläggning av mark- och vattenområden inte ske så att den avsedda användningen kan medföra en sådan påverkan på omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt. Vidare framgår av 2 kap. 6 § PBL att vid planläggning ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till bl.a. trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö.

När det gäller den aktuella detaljplanen har invändningar gjorts mot bl.a. parkeringshuset och den påverkan parkeringshuset kan komma att få på trafiksituationen och luftkvaliteten i området.

Av utredningen i målet framgår bl.a. följande. Korsningen Västra Esplanaden och Ridvägen bedöms redan idag vara hårt belastad, med en belastningsgrad på nästan 0,9 i flera körfält. Vid genomförande av den aktuella detaljplanen beräknas Västra Esplanaden belastas med ytterligare ca 1 500 fordon per årsmedeldygn (ÅDT). Vidare framgår att år 2017, med relativt stor säkerhet, kan komma att innehålla fortsatta överskridanden av MKN för kvävedioxid (dygn och timme) och partiklar längs Västra Esplanaden. Kommunen gör antaganden att vid ogynnsamma väderleksförhållanden kan enstaka överskridanden inträffa även efter år 2020, om den beräknade trafikbelastningen kvarstår. Av planbeskrivningen framgår att kommunen anser att den beräknade prognosen är osäker, samt att den förväntade minskningen av utsläpp bl.a. bygger på antaganden om strängare utsläppskrav och omställning av fordonsflottan.

Kommunen har anfört att trafikökningen kommer att bli lägre än vad som först uppskattades. Utredningen i målet visar dock enligt mark- och miljödomstolen mening att detaljplanen otvivelaktigt medför en ökning av trafiken i en redan hårt belastad korsning och trafikökningen kommer att påverka mätvärdena för bl.a. kvävedioxid. Även om ökningen beräknas medföra en relativt liten påverkan på luftkvaliteten menar mark- och miljödomstolen att planen medför en påverkan på redan överskridna värden, och att ytterligare försämra den redan dåliga luftkvaliteten framstår inte som försvarligt. Vad kommunen anfört om antaganden avseende framtida luftkvalitet ändrar inte denna bedömning. Det framstår inte heller som försvarligt att tillåta uppförandet av ett parkeringshus i omedelbar närhet av äldre bebyggelse på Hovrättsgatan där ventilationen i huset bygger på självdrag.

Efter övervägande av vad som anförts i målet avseende trafiksituationen och luftmiljön i det aktuella området delar mark- och miljödomstolen den bedömning Trafikverket har gjort i nämnda avseenden. Det sagda leder till att mark- och miljödomstolen anser att kommunfullmäktiges beslut strider mot bl.a. 2 kap. 5-6 §§ och 2 kap. 9-10 §§ PBL. Beslutet att anta detaljplanen ska därför upphävas. Vad kommunen i övrigt har anfört föranleder ingen annan bedömning.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 3 januari 2018.

Anders Carlbaum

Britt-Inger Rönnbäck

I domstolens avgörande har rådmannen Anders Carlbaum och tekniska rådet Britt-Inger Rönnbäck deltagit. Föredragande har beredningsjuristen Helena Gramner varit.