

Nr 52

Utlåtande i anledning av motioner angående preciserade normer för de stadsplanemässiga kraven på parkeringshus.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta och till lagutskott hänvisade motioner, nr 798 i första kammaren av herr *Hansson m. fl.* och nr 930 i andra kammaren av herr *Svenning m. fl.*

I motionerna, som är likalydande, hemställes

»att riksdagen måtte besluta, att i skrivelse till Kungl. Maj:t begära dels preciserade normer för stadsplanekrav på parkeringshus, dels en handläggningssång vid fastställandet av sådana stadsplaner som garanterar inflytande för hygienisk expertis».

Över motionerna har utskottet på sätt föreskrives i § 46 riksdagsordningen inhämtat utlåtanden från statens planverk och statens naturvårdsverk.

Gällande bestämmelser

I 1947 års byggnadslag (BL) och 1959 års byggnadsstadga (BS) ges bestämmelser om den planläggning som skall föregå marks användning för bebyggelse. Denna kan indelas i översiktlig planläggning, detaljplanläggning samt reglering av byggnadsverksamheten inom ej planlagt område genom utomplansbestämmelser.

I planläggning ingår bl. a. att skapa betingelser och utrymme för motorfordonstrafiken. Sålunda stadgas i 9 § BS att vid all planläggning tillbörlig hänsyn skall tas till den allmänna samfärdsels behov. Behovet av utrymme för parkering är inte på samma sätt uppmärksammat, men det är uppenbart med hänsyn till innehållet i föreskrifterna angående planläggning att parkeringsproblemen skall beaktas vid alla slag av planering.

Den översiktliga planeringen sker genom regionplan och generalplan och avser planering för ett större område, varigenom markens användning anges i huvuddrag och riktlinjer för tillgodoseende av olika slags behov dras upp till ledning för den efterföljande detaljplanläggningen. Denna sker genom stadsplan eller byggnadsplan. Av särskilt intresse i detta sammanhang är stadsplan.

Stadsplan upprättas för stad, för tätare befolkad ort på landet beträffande vilken Kungl. Maj:t förordnat att vad i BL är stadgat för stad skall äga motsva-

rande tillämpning (90 § BL) samt för annan tätare befolkad landsbygdskommun, där användning av stadsplaneinstitutet anses erforderlig.

Stadsplan skall enligt 25 § BL utmärka och till gränserna ange de för olika ändamål avsedda områden som ingår i planen, nämligen dels byggnadskvarter, dels gator, torg, parker och andra allmänna platser, dels ock specialområden såsom exempelvis järnvägs- och andra särskilda trafikområden. Även höjdlägen skall anges i erforderlig omfattning. Stadsplan skall också innehålla de ytterligare bestämmelser angående områdenas bebyggande eller användning i övrigt som anses erforderliga.

Närmare bestämmelser om innehållet i stadsplan upptas i BS. Enligt 9 § skall all planläggning ske så att den främjar en ur allmän synpunkt lämplig utveckling inom det område som planen skall avse. I 12 § återfinns de krav som ställs särskilt på stadsplan. I paragrafen heter det bl. a. att vid uppgörande av stadsplan de anspråk skall tillgodoses, som ur olika synpunkter skäligen kan ställas på en väl ordnad bebyggelse. Därvid skall tillses att marken utnyttjas på ett ekonomiskt och i övrigt lämpligt sätt, att samfärdselns och trafiksäkerhetens krav tillbörligen beaktas, att erforderlig trygghet mot brandfara vinnas samt att hänsyn tas till de fordringar, som bör uppställas ur sundhets-, skönhets- och trevnadssynpunkt. I stadsplanebestämmelser skall i den mån så erfordras intas stadganden angående reglering av planområdets bebyggande och användning i övrigt såsom bl. a. om parkeringsplatser och garage.

Vid planering kan alla de tre slag av områden varom talas i 25 § BL komma i fråga för parkeringsändamål.

Den som upprättar förslag till plan skall enligt 14 § BS samråda med kommunens styrelse eller annat organ som kommunens fullmäktige bestämmer, länsarkitekten samt övriga myndigheter, sammanslutningar och enskilda personer, som kan ha ett väsentligt intresse av frågan (jfr 3 LU 1969:27).

Det närmaste inseendet över byggnadsverksamhet — inklusive planering och reglering — utövas av den byggnadsnämnd som skall finnas i varje kommun. Nämndens övervakning av att planeringar och bestämmelser om byggnadslov efterlevs sker i stor utsträckning i samband med beviljande av byggnadslov. Skyldighet att ha byggnadslov föreligger innan byggande inom planlagt område påbörjas samt i vissa andra fall.

I fråga om planläggningen vilar mycket betydelsefulla uppgifter även på kommunens fullmäktige. Fullmäktige har sålunda bl. a. att besluta om antagande av stadsplan men rätten att göra detta kan delegeras till byggnadsnämnden i den omfattning som prövas lämplig.

Länsstyrelsen har att öva tillsyn över planläggningen och byggnadsväsendet inom länet. Stadsplan skall efter antagandet för att bli gällande fastställas av länsstyrelsen eller, då planen är av större omfattning eller eljest av större betydelse, av Kungl. Maj:t.

Den allmänna uppsikten över planläggning och byggnadsväsende inom hela landet utövas av statens planverk. Planverket har bl. a. enligt 76 § BS att utfärda när-

mare föreskrifter, råd och anvisningar till stadgan. Så har skett i Svensk byggnorm 67. Här finns också vissa bestämmelser rörande större garage. Preciserade normer i de hänseenden motionärerna berört saknas emellertid.

Motionerna

I motionerna anförs bl. a. att parkeringsfrågornas lösning inom de centrala delarna av våra större städer, liksom i anslutning till större stadscentra eller i tätare bostadsbebyggelseområden i övrigt, kan uppnås endast genom uppförandet av koncentrerade biluppställningsanläggningar, s. k. parkeringshus. Sådana hus har emellertid visat sig orsaka vissa olägenheter. Trafikrörelserna inom anläggningarna alstrar avgaser, som visserligen bemästras inom parkeringshusen så att skadliga koncentrationer av giftiga gaser ej uppstår. Runt anläggningarna kan emellertid ventilationsluft från parkeringshus välla betydande hälsorisker, och även de av parkeringshusen alstrade trafikströmmarna på angränsande tillfarter har visat sig kunna välla sådana risker.

Förebyggandet av dessa olägenheter kan enligt motionärerna inte grundas på handläggning av byggnadslovsärendet. En insiktsfull stadsplanering är här avgörande, en stadsplanering som inte bara tar hänsyn till ägandeförhållanden, byggadsteknik, trafikplanering och stadsbild utan också tar hänsyn till hygieniska och klimatologiska fakta. 12 § byggnadsstadgan ger enligt motionärernas mening tillräcklig rättslig grund för prövning av sådana fakta vid ställningstagandet till stadsplaneförslag, avseende parkeringshus. Sådana problem, som uppstått kring parkeringshuset i kvarteret Perukmakaren i stadsdelen inom Vallgraven i Göteborg, har byggnadsnämnderna den författningsmässiga möjligheten att förebygga. Där emot torde de tekniska och vetenskapliga förutsättningarna för bedömningen av parkeringshusens miljöeffekt redan på stadsplanestadiet vara begränsade. Det synes motionärerna nödvändigt, att sådana planstandardföreskrifter, som kan komma att utföras av statens planverk beträffande parkeringshus, inte endast sysselsätter sig med föreskrifter om parkeringsplatsbehov och gångavstånd utan också anger riktlinjer för bedömningen av de hygieniska problemen i samband med planeringen av dessa anläggningar. De anser det också angeläget, att granskningen av planförslag, avseende parkeringshus, även centralt får en bedömning av härför lämpad expertis, förslagsvis genom remittering till statens naturvårdsverk.

Remissvaren

Statens planverk anför i sitt remissvar bl. a. att parkeringshus är i vårt land en relativt ny företeelse. De första parkeringshusen i Stockholm byggdes i början av 1960-talet, varför de samlade erfarenheterna ännu är förhållandevis begränsade framför allt till parkeringsanläggningar från byggnadsteknisk synpunkt.

Planeringen av parkeringen sker enligt remissvaret dels i den översiktliga planeringen i allmänna drag där lokaliseringen och effekten av parkeringsanläggningar-

na kan studeras, dels i detaljplaneringen, där dimensioneringen och utförandet av parkeringen i form av såväl markparkering som mer eller mindre stora byggnadsobjekt sker. I detta senare skede kan en mer detaljerad bedömning rörande den tekniska utformningen och sammanhanget med omgivande bebyggelse och trafiksystem, gatukapacitet etc. genomföras. I samband med projekteringen behandlas den byggnadstekniska utformningen beträffande bland annat ventilation, uppvärmning och anslutning till omgivande gatunät etc. Det är sålunda i första hand i projekteringen, i den kommunala planeringen och hos byggnadsnämnden som frågorna blir föremål för beaktande och granskning. Planverket kommer i beröring med dessa frågor genom länsarkitektkontoren som vid samråd enligt 14 § byggnadsstadgan liksom i samband med granskningen vid länsstyrelsernas fastställelseprövning kommer i kontakt med problemen. Vid granskningen av dels översiktliga planer som byggnadsnämnderna finner anledning underställa planverket, dels detaljplaner som underställs Kungl. Maj:ts prövning sker handläggningen centralt hos verket. I samband med den allmänna uppsikten över planläggning av bebyggelse och över byggnadsväsende, som åvilar verket, behandlas vissa hithörande frågor inom anvisningsområdet redan i Svensk byggnorm 67. Centralt utgivna riktlinjer och anvisningar i de avseenden som motionerna behandlar skulle härvid vara till god vägledning för rådgivning och bedömning, samt av värde i den kommunala planeringen och för projekteringen av parkeringen i övrigt.

Enligt planverket kommer användandet av bilen som individuellt färdmedel att öka om inte utvecklingen mot ökad biltäthet förändras. I de centrala delarna av tätorterna och främst i de större städerna och större bebyggelseområdena kommer detta att medföra problem i flera avseenden. Luftens förorening har på senare tid framträtt som ett allt allvarligare samhällsproblem. De bensindrivna fordonen svara för en stor och växande andel av de förorenande utsläppen. De olägenheter som i tätorter åstadkoms genom luftföroreningar förorsakad av bensindrivna fordon kan enligt planverkets uppfattning i viss utsträckning begränsas genom en ändamålsenlig fysisk planläggning.

Ett annat problem, som enligt remissvaret alltmer uppmärksammas från skilda synpunkter i den senaste tidens debatt rörande samhällsplaneringens mål, är den växande efterfrågan på bilplatser i centrala tätortsdelar och större bebyggelseområden. Vid en odämpad individuell fordonstrafik i innerstäderna innebär detta att mycket stora ytor för parkering erfordras. Lokaliseringen av olika verksamheter spelar härvidlag en betydelsefull roll.

Samtidigt är enligt vad planverket anför tillgången på lämpliga färdalternativ för närvarande begränsad. Endast i de medelstora och större städerna torde ett utbyggt kollektivt kommunikationsnät kunna utgöra ett verkligt alternativ till det enskilda fordonet. I flertalet orter kommer sålunda det ökade bildisponerandet och bilnyttjandet att generellt innebära behov av lämpligt belägna och större antal parkeringsplatser. Samtidigt är tillgången på lämpliga utrymmen begränsade särskilt i de centrala delarna med befintlig bebyggelse och ett gatunät med begränsad kapacitet, medan förhållandena vid nybebyggelse kan vara fördelaktigare.

Av dessa skäl och även från teknisk och ekonomisk synpunkt menar planverket att parkeringsanläggningar i flera plan utgör ett tänkbart alternativ såväl i ny som gammal bebyggelse. Parkeringshusen alstrar emellertid betydande trafikströmmar på angränsande gatunät, vilket under toppbelastning kan medföra köbildning under tomgångskörning med åtföljande högre grad av luftförorening. Planverket har i ett remissyttrande år 1968 närmare utvecklat sin syn på möjligheterna att genom fysisk planläggning begränsa olägenheterna genom luftföroreningar av denna art. Härvid anför verket bl. a. följande:

En viktig uppgift vid tätortsplaneringen är exempelvis att söka åstadkomma en sådan lokalisering av verksamheter, som utan att göra avkall på kvaliteter i stadsbygden minimerar trafikarbetet. Med en lämplig förläggning av trafikleder kan även störningarna minskas. Detta har hittills inte beaktats i tillräcklig grad i planeringen. Vidare kan genom lokala trafikreglerade förordningar den negativa inverkan av trafiken inom utsatta områden ytterligare begränsas.

Numera tillämpade metoder gör det möjligt att utarbeta trafikprognoser som anger den relativa trafikmängden på olika leder. På grundval av sådana prognoser bör det vara möjligt att uppskatta storleksordningen av förorenande utsläpp och luftens föroreningshalt. Planverket överväger att i form av planeringsanvisningar förorda att föroreningsgraden i kritiska punkter översiktligt redovisas och beaktas i anslutning till trafik- och bebyggelseplaneringen.

Det vore således enligt verket önskvärt att man i samband med detaljplanläggningen skissmässigt redovisade framtida luftföroreningsnivåer inom angränsande stadspartier. Detta förutsätter dock centralt utarbetade beräkningsanvisningar.

Planverket anför i fortsättningen att parkeringsanläggningar vidare alstrar buller och avgaser inom sig och vid in- och utfarter till garageanläggningarna. Vad särskilt gäller frågan om ventilation av garage — såväl genom självdrag som genom fläktventilation — har i Svensk byggnorm 67, avsnitt 36: 7, bestämmelser utformats med hänsyn till den alstrade CO-halten i samband med trafik i garage. Sedan ett par år pågår vidare med anslag från byggnadsforskningsrådet visst forsknings- och utredningsarbete rörande garageventilation. Dåvarande byggnadsstyrelsens tekniska byrå tog initiativ till den arbetsgrupp kallad Samarbetsgruppen för garageventilation, som bedriver detta arbete. Syftet är att utarbeta ett så säkert underlag som möjligt för fastläggande av normer rörande ventilation av garage. Arbetsgruppen består av företrädare för arbetarskyddsstyrelsen, arbetsmedicinska institutet och planverket. Arbetet bedrivs i samråd med tekniska högskolan i Stockholm. Ytterligare underlag för bedömning av dessa frågor finns tillgängligt bland annat i meddelande 6701 från statens luftvårdsnämnd »Koloxid från bilavgaser som riskfaktor i stadstrafik». Från ingenjörsvetenskapsakademiens transportforskningskommission väntas en handbok kallad »Parkeringsanläggningar» som förutom den byggnadstekniska utformningen även behandlar ventilations- och uppvärmningsproblem samt frågor rörande ljudalstringen i och kring parkeringsanläggningar.

Planverket anser att, den byggnadstekniska utformningen och kraven på garageanläggningar är rätt väl beaktade i nu gällande anvisningar i Svensk byggnorm. Erfarenheterna från ovan nämnda utredningar rörande bland annat garage-

ventilation torde dock ge ytterligare synpunkter med särskilt avseende på de hygieniska problemen vid planeringen, vilket kan föranleda kompletterande anvisningar.

Beträffande parkeringsanläggningarnas inpassning i stadsmiljön och till bebyggelsen, till gatunät och trafikkapacitet har planverket övervägt att i mån av resurser börja ett studium av dessa frågor sedan den angelägna och länge begärda revideringen av 1960 års parkeringsnormer genomförts i och med publicering under löpande budgetår av nya riktlinjer för beräkning av bilplatsbehov (del I utkom 1 oktober 1968 och del II väntas under april månad 1969). Avsikten har varit att inordna ett sådant studium i pågående arbete med kvalitetsanvisningar för samhällsplaneringen. Härvid skulle särskild uppmärksamhet ägnas ovan berörda frågor, men även studier rörande parkeringsanläggningarnas lokalisering i förhållande till olika bebyggelsetyper, trafiksystem etc. med hänsyn även tagen till miljöfrågor, geografiska och klimatologiska förhållanden, gatukapacitet etc. skulle ingå.

Avslutningsvis anføres i yttrandet att fastställelseprövningen är det väsentligaste tillfället då här berörda frågor kan bedömas som helhet. Granskningen utförs härvid av länsarkitektkontoren som erhåller information och vägledning av de anvisningar som planverket utfärdar. Länsarkitekterna har i sitt arbete vidare tillgång till viss expertis inom länens naturvårdssektion och länsläkarorganisation, vilket bör vara tillräckligt för att beakta de frågor som motionärerna behandlar. En central granskning av samtliga parkeringshus borde därför enligt planverkets uppfattning kunna undvaras annat än i förut nämnda specialfall.

Statens naturvårdsverk förklarar att luftförorening från biltrafik redan i dag utgör ett hygieniskt problem i svenska städer. Problemet är särskilt påtagligt i större städers centrala delar. Föroreningshalterna är beroende av antalet bilar per ytenhet, fordonens medelhastighet samt ventilationsförhållanden. Eftersom bilavgashalterna uppvisar stora lokala variationer blir den exposition som t. ex. gångtrafikanter utsätts för beroende av i vilken utsträckning bil- och gångtrafik kan hållas åtskilda.

Tillgången på parkeringsplatser och hur dessa är ordnade har enligt yttrandet stor betydelse för biltäthet och trafikförhållanden och därigenom också för luftföroreningssituationen i ett stadscentrum. Uppenbart är att hittills inte tillräckliga hänsyn till hygieniska problem tagits vid uppförandet av parkeringshus. Detta kan i stor utsträckning skyllas frånvaron av riktlinjer inom området. Motionärernas begäran om preciserade normer för stadsplanekrav på parkeringshus och om en handläggningsgång vid fastställande av sådana stadsplaner, vilken garanterar inflytande för hygienisk expertis, är därför enligt naturvårdsverkets mening välgrundad.

Verket betonar emellertid att stora svårigheter föreligger att omsätta hygieniska synpunkter på bilavgaser till preciserade normer för lokalisering av parkeringshus. Sålunda saknas värden för tolerabel koncentration i utomhusluft av t. ex. koloxid, vilket ämne skulle kunna tjäna som index på förekomst av bilavgaser. Naturvårdsverket har enligt vad som anføres i yttrandet för avsikt att i samarbete med statens institut för folkhälsan utarbeta riktvärden för maximal bilavgasförekomst i utomhusluft. Med tanke på de ökande krav på stadsmiljön, som kommer att ställas

måste utom de medicinska riskerna även olägenhetseffekter beaktas. Sålunda torde förekomsten av avgaslukt förtjäna större uppmärksamhet än vad som hittills varit fallet.

Det bör enligt naturvårdsverket övervägas huruvida inte det av motionärerna föreslagna utredningsarbetet kan drivas så att preliminära normer utarbetas på basis av befintligt material och att sådana skulle kunna var färdiga inom ett år. Därefter skulle ett mera omfattande arbete igångsättas, som skulle kunna leda fram till mera preciserade normer. De erfarenheter, som vunnits inom den av kommunikationsdepartementet tillsatta ledningsgruppen rörande utvecklingsarbete på bilavgasområdet, bör därvid utnyttjas. Det är också möjligt att de mätningar av bilavgasförekomst i utomhusluft som bedrivs av ledningsgruppen kan modifieras så att de direkt kan användas för det av motionärerna aktualiserade normarbetet.

Utskottet

Sedan några år tillbaka uppförs i de centrala delarna av våra större städer särskilda parkeringshus. Husen alstrar betydande trafikströmmar, och detta kan på angränsande gator särskilt under toppbelastning medföra köbildning och tomgångskörning med åtföljande högre halt av bilavgaser i luften. De avgaser som bildas inom anläggningarna måste vidare evakueras och bidrar även de till att öka luftföroreningarna i parkeringshusens närhet.

I byggnadslagstiftningen finns vissa allmänna bestämmelser angående de krav som ställs på en stadsplan. Dessa innebär bl. a. att samfärdselns krav skall tillbörligen beaktas och att hänsyn skall tas till de fordringar som bör uppställas ur sundhets- och trevnadssynpunkt. De allmänna bestämmelserna har kompletterats genom föreskrifter, råd och anvisningar i olika hänseenden. Närmare riktlinjer beträffande de särskilda krav som från omgivningshygienisk synpunkt bör ställas på en stadsplan, som berör parkeringshus, saknas emellertid.

I motionerna föreslår man att riksdagen skall i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa dels att preciserade normer för krav på stadsplaner, som berör parkeringshus, utfärdas, dels att en handläggninggång vid fastställandet av sådana planer införs, som garanterar inflytande av hygienisk expertis. Yrkandet motiveras med de olägenheter från luftföroreningssynpunkt som parkeringshusen visat sig medföra för omgivningen.

Statens planverk har i sitt remissvar anfört bl. a. att visst forsknings- och utredningsarbete beträffande garageventilation redan pågår inom en särskilt tillsatt arbetsgrupp. Syftet är att utforma ett så säkert underlag som möjligt för fastställande av normer rörande ventilation av garage. Planverket avser vidare att påbörja ett studium av frågan rörande parkeringsanläggningarnas inpassning i stadsmiljön och till bebyggelsen samt till gatunät och trafikkapacitet. Även lokaliseringen med hänsyn till miljöfrågor, geografiska och klimatologiska förhållanden skall ingå. Avsikten är att inordna ett sådant studium i pågående arbete med kvalitetsanvisningar för samhällsplaneringen. Statens naturvårdsverk avser vidare enligt vad som anförs i remiss-

svaret att i samarbete med statens institut för folkhälsan utarbeta riktvärden för maximal bilavgasförekomst utomhus.

De nu närmast berörda frågorna är betydelsefulla, och utskottet hälsar med tillfredsställelse de initiativ som de båda nämnda ämbetsverken tagit. Utskottet vill för sin del betona vikten av att arbetet bedrivs så att de tillämpande myndigheterna så snart som möjligt får erforderlig information och vägledning. Utskottet finner det också angeläget att planmyndigheterna — i linje med motionsförslaget — tillämpar en handläggninggång, som garanterar inflytande av hygienisk expertis på stadsplaner, som berör parkeringshus.

Vad utskottet anfört bör ges Kungl. Maj:t till känna.

Utskottet hemställer

att motionerna I: 798 och II: 930 ej föranleder annan riksdagens åtgärd än att riksdagen som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet ovan anfört.

Stockholm den 28 oktober 1969

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK GREBÄCK

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Svante Kristiansson (s), Åkesson (fp), Ebbe Ohlsson (m), Ernulf (fp), Hansson (s) och fru Landberg (s);

från andra kammaren: herrar Grebäck (cp), Svenning (s), Ekström (s), Tobé (fp), fröken Anderson (s), herrar Franzén i Träkumla (cp) och Olsson i Timrå (s).