



MILJÖFÖRVALTNINGEN
STADSBYGGNADSKONTORET
EXPLOATERINGSKONTORET
TRAFIKKONTORET

GEMENSAMT TJÄNSTEUTLÅTANDE
MF DNR 2013-280
SBK DNR 2013-03388-30
EXPLO DNR E2013-511-00269
TK DNR T2013-511-01097
SID 1 (11)
2013-02-26

Kontaktperson Miljöförvaltningen
Per Enarsson
Telefon: 08-508 289 44

Kontaktperson Stadsbyggnadskontoret
Ludvig Elgström
Telefon: 08-508 275 64

Kontaktperson Exploateringskontoret
Ann-Christine Nyberg
Telefon: 08-508 262 07

Kontaktperson Trafikkontoret
Elisabeth Ström
Telefon: 08-508 264 14

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2013-03-12
Stadsbyggnadsnämnden 2013-04-18
Exploateringsnämnden 2013-03-14
Trafik- och renhållningsnämnden
2013-03-14

Förslag till förhållningssätt vid planering för och byggande av bostäder som utsätts för buller från industrirelaterad verksamhet

Förvaltningarnas förslag till beslut

- 1 Godkänna tjänsteutlåtandet och förslag till förhållningssätt för industrirelaterat buller i planeringen.
- 2 Besluta att förslaget översänds till kommunfullmäktige för godkännande.
- 3 Översända ärendet för kännedom till Stockholms stadshus AB och Stockholms Hamn AB.



Gunnar Söderholm
Förvaltningschef
Miljöförvaltningen

Susanne Lindh
Stadsbyggnadsdirektör
Stadsbyggnadskontoret

Gunnar Jensen
Tf Förvaltningschef
Exploateringskontoret

Per-Anders Hedkvist
Förvaltningschef
Trafikkontoret

Sammanfattning

Vid planering av nya bostäder som påverkas av buller från industrier och industrirelaterade verksamheter saknas vägledning, såväl från centrala myndigheter som inom staden. Ett förslag till förhållningssätt har därför utarbetats av förvaltningarna.

Stadens förvaltningar är överens om att det behöver utvecklas ett nyanserat synsätt för tillämpning av industrirelaterat buller i planeringen av markanvändningen och bebyggelsen. I avsaknad av nationella bedömningsgrunder bör den inriktning som beskrivs nedan utgöra en utgångspunkt, i avvaktan på eventuella nationella riktlinjer. Förvaltningarna har för avsikt att omgående pröva detta förslag till förhållningssätt vid planering av nya bostäder som exponeras för industrirelaterat buller. Vidare kommer uppföljningar och löpande omprövning av förslagets ingående delar att göras.

Förslaget gör det möjligt att bygga ljudmässigt hälsosamma bostäder även i miljöer som utsätts för industrirelaterat buller, förutsatt att en väl genomtänkt planering och utformning genomförs. Inom staden har sedan länge funnits en planeringsinriktning för att hantera bullerriktvärden för väg- och spårtrafik, genom att arbeta med kompensationsåtgärder vid situationer då de långsiktiga riktvärdena för buller överskrids. Förslaget utgår ifrån arbetet med Trafikbuller och planering, som beskriver hur nya bostäder kan utformas med bra ljudkvalitet även i mycket bullerutsatta miljöer.

Avsikten är att förslaget översänds till kommunfullmäktige för godkännande.

Bakgrund

Det finns ett stort behov av att bygga bostäder i Stockholm och många av de bostäder som byggs exponeras för buller från trafik eller andra källor. Det innebär att buller är en viktig faktor att beakta i planeringen. Inom staden har sedan länge funnits en planeringsinriktning för att hantera bullerriktvärden för väg- och spårtrafik, genom att arbeta med kompensationsåtgärder vid situationer då de långsiktiga riktvärdena för buller överskrids. En inriktning som tillämpats ända sedan Trafikbullerutredningen publicerades (SOU 1974:60). Inom projektet Trafikbuller och planering har detta utvecklats vidare med beskrivningar om hur nya bostäder kan utformas med bra ljudkvalitet även i mycket trafikbullerutsatta miljöer. Arbetet har resulterat i fyra rapporter, varav den senaste rapporten presenterades för miljö- och hälsoskyddsnämnden 2012-11-20.

Det arbetssätt som förmedlas genom Trafikbuller och planering är en viktig utgångspunkt vid planering av ny bebyggelse i Stockholm och utgör en grund för den så kallade Stockholmsmodellen för detaljplaner och trafikbuller.

Naturvårdsverkets riktlinjer för externt industribuller är betydligt strängare än motsvarande riktlinjer för buller från de olika trafikslagen och är inte avsedda att utgöra underlag i planeringen. Kompensationstänkande i likhet med vad som tillämpas vid trafikbuller har aldrig tillämpats för industriverksamheter. Förvaltningarnas uppfattning är att det bör vara möjligt att i planeringen anpassa bebyggelsen på motsvarande sätt som accepteras vid exponering för trafikbuller. Exempel på sådan anpassning är utformning av bebyggelsen med tillgång till tyst sida, burspråk, bullerskydd på balkonger och flertalet bostadsrum orienterade åt annat håll än den bullrande verksamheten. En annan viktig kompensationsåtgärd är krav på att uppfylla en högre ljudklass än Boverkets Byggregler, d.v.s. Ljudklass B eller A med avseende på buller inomhus. Sådana exempel på utformning har dokumenterat god effekt för att begränsa störningen, men har hittills inte prövats i industribullersammanhang.

Problem vid tillämpning av Naturvårdsverkets riktlinjer i planeringen

De riktlinjer som används för industribuller är Naturvårdsverkets allmänna råd, Externt industribuller (1978:5 rev. 1983) samt Socialstyrelsens allmänna råd om

buller inomhus. Naturvårdsverkets riktvärden varierar med tiden på dygnet (dag, kväll, natt). Ofta blir nattperioden utomhus dimensionerande. I råden skiljer man mellan nyetablerad respektive befintlig verksamhet. För befintliga verksamheter tillåts något högre riktvärden än vid nyetablering. Vid omprövning av villkor tillämpas normalt riktvärdena för nyetablerad industri.

Tabell 1. Utomhusriktvärden för externt industribuller, avseende frifältsvärden vid nyetablering av industri.

Områdesanvändning	Ekvivalent ljudnivå i dBA			Högsta ljudnivå i dBA – läge "Fast"
	Dag kl 07-18	Kväll kl 18-22 Sö & helgdag kl. 07-18	Natt kl 22-07	Momentant ljud nattetid kl 22-07
Bostäder, och rekreatiionsytor i bostäders grannskap	50	45	40	55

Vid planering av nya bostäder som påverkas av buller från industrier och industrirelaterade verksamheter saknas andra tillämpbara riktlinjer än Naturvårdsverkets allmänna råd. De gäller främst utomhus och är avsedda att tillämpas vid prövning och tillsyn av industrianläggningar enligt miljöbalken. Förvaltningarna har identifierat ett antal problem med nuvarande förhållningssätt.

1. Riktlinjerna tillämpas idag även i den fysiska planeringen, i brist på annat relevant underlag.
2. De används regelmässigt som gränsvärden som inte får överskridas, även i planeringen.
3. Det saknas en tydlig koppling mellan riktvärdena och begreppet olägenhet för människors hälsa i miljöbalken.
4. En ytterligare svårighet är att begreppet industribuller täcker in en lång rad olika verksamheter med mycket skiftande förutsättningar, exempelvis allt från hamnrelaterad verksamhet till fläktbuller, idrottsverksamhet restauranger m.m..
5. I brist på annat underlag har Naturvårdsverkets riktvärden tillämpats även i situationer då det egentligen varit orimligt, t ex då industribullret domineras av omgivande trafikbuller.

Eftersom det idag är oklart hur riktvärdena ska tillämpas finns ett stort behov av att bringa klarhet i hur industrirelaterat buller kan hanteras i planeringen.

Därutöver är bakgrunden till vilka hälsomässiga bedömningar och överväganden som låg till grund för fastställande av dessa riktvärden bristfälligt redovisade.

Staden har egna verksamheter som bullrar, bl.a. återvinningscentraler och miljöstationer. Å ena sidan begränsas bostadsetablering i närheten, å andra sidan innebär det att det är svårt för staden att få markanvisning för dessa verksamheter om det finns (eller planeras) bostäder i närheten. Nuvarande bullernivåer innebär även en kraftig begränsning i möjligheten att tillföra mer kapacitet till återvinningscentralerna genom att utöka öppettiderna, framförallt kvällar och helger.

Förvaltningarna beskriver i ärendet ett förslag till huvudprinciper för hantering av industrirelaterat buller vid planering för och byggande av bostäder i Stockholms stad. Förslaget har diskuterats i en arbetsgrupp med berörda förvaltningar. Utöver förvaltningarna ingår Stockholms stadshus AB samt Stockholms hamn AB i arbetsgruppen.

Pågående aktiviteter om industribuller

Diskussioner om bedömningsgrunder för industrirelaterat buller vid planering för och byggande av bostäder har pågått under ett antal år. Frågan har uppmärksammats av regeringen, som 2013-01-24 lämnat i uppdrag till Boverket respektive Naturvårdsverket att utarbeta vägledningar för hur buller vid hamnar och andra industriverksamheter kan hanteras vid planering för och byggande av bostäder respektive vid hantering av miljöfarlig verksamhet.

Vid samma tillfälle beslutade Regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att föreslå nya eller ändrade bestämmelser i syfte att öka samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen med prövning och tillsyn enligt miljöbalken i fråga om buller. Översynen har till syfte att särskilt behandla de situationer då ny bostadsbebyggelse godkänts enligt plan- och bygglagen men i senare skede ifrågasätts utifrån bedömning enligt miljöbalken.

Stockholms stad har i ett samverkansprojekt med Göteborg, Malmö och Helsingborg erhållit stöd från Delegationen för hållbara städer att utveckla ett förhållningssätt till riktvärden för industribuller som möjliggör en tät och funktionsblandad stad. Projektet Stadens ljud som slutredovisas våren 2013, är särskilt inriktat på buller vid hamnverksamhet. Från Stockholm ingår Norra

Djurgårdsstaden som typområde för att illustrera problematiken och föreslå hur buller från hamnverksamheten ska beaktas.

I budget för 2013 för Stockholms stad ska stadsbyggnadsnämnden i samarbete med miljö- och hälsoskyddsnämnden identifiera begränsningar och konsekvenser av dagens riktlinjer för buller på stadens utveckling på kort och längre sikt. I samarbete med Länsstyrelsen ska riktlinjerna ses över och förslag till åtgärder för att möjliggöra bostadsmålet tas fram. Inom staden har en arbetsgrupp bildats under hösten för att särskilt studera möjligheterna att utveckla ett förhållningssätt till bullerfrågor i planeringen. I arbetsgruppen ingår representanter från miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, exploateringskontoret, trafikkontoret, Stockholms stadshus AB samt Stockholms Hamn AB.

Enligt Mark- och miljööverdomstolens dom den 19 april 2011 i mål M1956-10 ska Stockholms Hamn AB i samråd med tillsynsmyndigheten och Lidingö Stad under en provotid utreda bl.a. möjligheterna att minska bulleremissioner från verksamhetsområdet till en sådan nivå att den ekvivalenta ljudnivån utomhus vid bostad inte överstiger Naturvårdsverkets riktvärden för nyetablerad industri samt, för lågfrekvent buller, riktvärdena i Socialstyrelsens allmänna råd om buller inomhus (SOFS 2005:6). Utredningen ska omfatta en miljömedicinsk undersökning. Resultatet av utredningarna samt förslag till åtgärder och slutliga villkor ska ges in till miljödomstolen inom ett år från lagakrafttägande dom. De förslag till slutliga villkor som ska ges in till mark- och miljödomstolen ska föreskriva krav på viss teknik eller skyddsåtgärd och/eller begränsningsvärden och hur dessa ska verifieras.

Hänsyn till pågående arbete har tagits vid utformning av förslaget och avsikten är att ytterligare konkretisera detta förhållningssätt med utgångspunkt från de resultat som framkommer.

Förslag till förhållningssätt

Stadens förvaltningar är överens om att det behöver utvecklas ett nyanserat synsätt för tillämpning av industrirelaterat buller i planeringen. I avsaknad av nationella bedömningsgrunder eller mer genomarbetat underlag liknande Trafikbuller och planering, bör den inriktning som beskrivs nedan utgöra en utgångspunkt. Förslag till förhållningssätt är avsett att fungera som provisoriskt underlag under tiden som

andra bedömningsgrunder saknas. Avsikten är att det redovisade förslaget ska utgöra ett övergripande underlag för tillämpningen. Stadens förvaltningar ser det som positivt om Sverige framöver anpassar sig till de gemensamma mått som beslutats inom EU, L_{den} och L_{night} . L_{den} är en ekvivalent ljudnivå över dygnet med högre värdering av bullret kvälls- och nattetid, vilket är en anpassning till störningsupplevelsen. I framtiden kommer utredningar, forskningsrapporter o.dyl. att utgå ifrån detta mått och länderna inom EU förväntas på sikt att anpassa regelverk och riktlinjer.

Det finns ytterligare oklarheter som återstår att utreda och som kommer att diskuteras vidare inom den förvaltningsövergripande arbetsgruppen. Exempel på sådana oklarheter är beskrivningar av hur ekvivalentnivån ska beräknas, hantering av situationer då annat buller, så som t.ex. trafik, dominerar ljudmiljön samt om och när Socialstyrelsens allmänna råd för lågfrekvent buller ska tillämpas. Med stöd av den praxis som med positivt resultat utvecklats vid hantering av väg- och spårtrafikbuller i planeringen, föreslår miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret och exploateringskontoret att följande bedömningsgrunder bör gälla som utgångspunkt vid hantering av industrirelaterat buller i planeringen.

- De riktvärden som gäller inomhus enligt Boverkets byggregler, BBR, ska alltid uppfyllas utan undantag. Det innebär en ekvivalent ljudnivå om högst 30 dBA, samt en högsta maximal ljudnivå nattetid om 45 dBA.
- Där riktvärdena för industribuller utomhus enligt Naturvårdsverkets allmänna råd (1978:5) överskrids, ska buller alltid utgöra en förutsättning vid utformning av bebyggelsen. Avsteg från Naturvårdsverkets långsiktiga riktvärden bör bedömas från fall till fall. Industrirelaterat buller kan utgöras av ett stort antal olika typer av källor med varierande ljudnivåinnehåll. Generellt gäller att kontinuerligt buller är mindre störande och bör därför hanteras likt hanteringen av trafikbuller. Vid förekomst av momentana ljudnivåer, tonalt ljud eller andra särskilt störande inslag bör större restriktivitet iakttas.
- Planeringen ska sträva efter goda helhetslösningar. Bästa möjliga ljudkvalitet ska eftersträvas, inte bara lägsta godtagbara. Kompensationstänkande tillämpas som innebär att högre ljudnivåer kan accepteras på den bullerutsatta sidan vid förekomst av ljudskyddad sida för minst hälften av boningsrummen. De positiva och negativa faktorer som

beskrivs i Trafikbuller och planering antas som princip att gälla även industrirelaterat buller. Viktiga positiva faktorer som minskar störningen är låg ljudnivå inomhus, många boningsrum mot bullerdämpad sida och bullerdämpad gård. Negativa faktorer som ökar störningen och därmed behöver kompenseras är höga bullernivåer inomhus, exponering för fler bullerkällor, buller på balkong/uteplats samt bullrigt grannskap (långt till tyst miljö).

- Utemiljön har betydelse för hälsa och välbefinnande. Om god ljudkvalitet enligt ovan nås vid uteplatser och övriga ytor för utevistelse, kan i vissa fall avsteg göras vid fasaddelar längre upp utmed fasad vid den ljudskyddade sidan. Omfattningen av sådana avsteg bedöms lämpligen från fall till fall genom en samlad bedömning av bullersituationen.
- Vid förekomst av flera olika bullerkällor i ett område ökar risken för störning och därför ska särskild hänsyn tas vid utformning av bebyggelsen för att begränsa bullerexponeringen.
- Nattperioden bör vara densamma som inom övriga EU och som tillämpas för trafikbuller, d.v.s. kl. 22.00-06.00. Riktlinjerna bör även tillämpas på liknande sätt oavsett veckodag. Idag varierar definitionen av natt, innebärande kl. 22-06 för trafikbuller och kl. 22-07 för bl.a. industribuller enligt Naturvårdsverkets riktlinjer. Naturvårdsverket anger även olika riktvärden för vardag, lördag respektive sön- och helgdag.
- Trafik till, från och inom den aktuella verksamheten ska normalt bedömas enligt gällande riktvärden för trafikbuller. Arbetsfordon, fordon på tomgång och liknande aktiviteter inom industriområdet definieras som industribuller.
- Vid framtagande av detaljplaner som exponeras för buller ska så långt möjligt den faktiska, beräknade ljudnivån redovisas. Det gäller särskilt utomhus på ljuddämpad sida, uteplatser och andra vistelseytor. Vid avsteg från gällande riktvärden är det nödvändigt att beskriva förväntad ljudnivå för att kunna göra en samlad bedömning. Det är inte tillräckligt att enbart ange ett schablonmässigt uppfyllande av en viss ljudnivå. Det gäller industribuller såväl som vid exponering för trafikbuller.

Arbetsgruppen föreslår att förslaget översänds till kommunfullmäktige för godkännande.

Som nämnts i avsnittet om pågående aktiviteter har Regeringen tillsatt en utredning med syfte att särskilt behandla de situationer då ny bostadsbebyggelse godkänts enligt plan- och bygglagen men i senare skede blir föremål för bedömning enligt miljöbalken. I avvaktan på resultat från utredningen bör en utgångspunkt vid efterföljande tillsyn i bullerexponerade nybyggda bostäder vara att eventuella klagomål på besvär av buller ska bedömas med beaktande av de bedömningar som gjorts i planskedet. Om planen följs, ljudnivåerna inomhus uppfyller gällande riktvärden och situationen inte ändrats sedan planen antogs, säkerställs därmed en god boendemiljö med avseende på buller.

Verksamheter med villkor för buller

Riktlinjerna är endast avsedda att tillämpas vid buller från verksamheter som inte har tillstånd med fastställda villkor för buller. En tillståndsgiven verksamhet har genom domstolsbeslut fått ett rättskraftigt tillstånd att bedriva verksamheten i enlighet med angivna villkor. Det innebär att det inte är möjligt att ställa krav på verksamheten som går utöver vad som anges i villkoren. Överträdelser av villkor i tillståndsbeslut är straffsanktionerade enligt 29 kap. miljöbalken. Om tillkommande bostäder exponeras för ljudnivåer över angivna villkor kommer tillsynsmyndigheten att rikta krav mot verksamhetsutövaren att uppfylla villkoren. Dessutom är det fråga om ett villkorsbrott som kan föranleda straff för den tillståndsgivna verksamheten.

Prövning av tillstånd och formulering av villkor görs av landets mark- och miljödomstolar samt vid miljöprövningsdelegationer vid länsstyrelserna. Ändring av ett tillstånd med villkor är en komplicerad och tidskrävande process. Eftersom tillstånden reglerar hur verksamheten får bedrivas och villkoren får ändras endast under särskilt i lag angivna förutsättningar är det i princip inte möjligt att etablera nya bostäder nära en tillståndsgiven verksamhet om bullret vid bostäderna skulle riskera överskrida de bullervillkor som anges i verksamhetens tillstånd. Berörda nämnder bör därför verka för att tillstånd som meddelas till verksamheter inom staden framöver utformas på sådant sätt att de överensstämmer med föreslaget förhållningssätt.

Villkoren bör vara formulerade så att de ger vägledning för hur de ska gälla vid planerad ny bebyggelse. Oftast saknas sådan vägledning och även oklarheter om vid vilka delar av fastigheten angiven ljudnivå ska uppfyllas. Villkorens

formulering kan variera. Om oklarheter råder kring hur uppfyllande av villkoren ska tolkas, kan det förtydligas i kontrollprogram för verksamheten. En möjlighet är då att tillsynsmyndighet i samverkan med verksamhetsutövaren kommer överens om förändringar eller tolkningar av kontrollprogram. I rättspraxis har emellertid utrymmet för alltför långtgående delegation till tillsynsmyndigheten behandlats restriktivt trots att det många gånger är en praktisk och välfungerande lösning. Domstolarna har ofta menat att det urholkar själva tillståndskravet om alltför många eller omfattande beslut delegeras till tillsynsmyndigheten.

Den särskilda utredaren som tillsattes i januari 2013 skall bl a utreda möjligheterna för en fastighetsägare att med bindande verkan genom avtal avstå från att göra gällande överträdelser av bullervillkor i ett givet miljötillstånd. När och om eventuella utredningsförslag leder till ny lagstiftning eller nya föreskrifter finns det självklart anledning att anpassa föreslaget förhållningssätt.

Förvaltningarnas synpunkter

Exponering för trafikbuller kan innebära många effekter på hälsan. Sambandet mellan störning från vägtrafikbuller och ohälsa är väl utrett i ett antal studier, men för industribuller är underlaget betydligt mer begränsat. Gemensamt för de störningsstudier som gjorts är att de är inriktade mot befintlig bebyggelse där det vanligtvis saknas genomtänkta lägenhetsplanlösningar, fullgod fasadisolering och tillgång till bullerskyddad sida.

Förvaltningarna föreslår att berörda nämnder tillämpar detta förhållningssätt i planeringen. Samtidigt bör understrykas att det för närvarande saknas rättsligt stöd för en sådan tillämpning, varför utgången vid en eventuell överprövning av tillämpningen i högre instans är osäker. Ett viktigt syfte med detta förhållningssätt är dock, att förmå statliga myndigheter att beakta förslaget i sitt arbete med att utforma framtida lagstiftning och vägledning inom området. Därigenom kan staden gå i bräsch för en praxisändring på samma sätt som en gång skedde när det gäller trafikbuller

Det är viktigt att poängtera att förutsättningen för att kunna åstadkomma bra boendemiljöer i bullriga lägen är en väl genomtänkt planering och utformning av bebyggelsen. Genom att beakta några grundläggande faktorer såsom tillgång till luddämpad sida, fullgod fasadisolering och planlösningar som tar hänsyn till

bullersituationen, kan dessa kompensera för höga ljudnivåer på den bullerutsatta sidan. Genom att förstärka de positiva faktorerna och så långt möjligt minimera de negativa är det ofta möjligt att erhålla ett bra slutresultat. Här ska tilläggas att de bullerkällor som avses i förslaget är anläggningar med begränsade möjligheter att minska bullret vid källan. Exempelvis industrianläggningar, hamnverksamhet, spårtrafikdepåer och bangårdar. Avsikten är inte att slentrianmässigt tillämpa avsteg vid ny bebyggelse invid fläktar, lastkajer och liknande där möjligheten att minska bullret direkt vid källan i första hand ska utnyttjas.

Slut.

Bilaga 1. Förslag till förhållningssätt.