

PM 2013: RIII+RVI (Dnr 001-1350/2013)

Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet (SOU 2013:57)

Remiss från Socialdepartementet

Remisstid den 11 november 2013

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som svar på remissen ”Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet (SOU 2013:57)” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarråden Regina Kevius och Per Ankersjö anför följande.

Ärendet

Remissen är ett delbetänkande från Bullersamordningsutredningen (SOU 2013:57) som regeringen tillsatt för att se över möjligheterna till samordning av planläggning och lovgivning, enligt plan- och bygglagen, och prövning och tillsyn, enligt miljöbalken.

Regelverket för buller upplevs idag utgöra ett hinder för byggande av nya bostäder i bland annat trafiknära miljöer. Enligt nuvarande regler kan det ske en annan bedömning beträffande riktvärden för buller vid en miljöbalksprövning i efterhand, än den som är gjord enligt plan- och bygglagen i planskedet.

Hela förslaget kan läsas på regeringens hemsida:

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/22/17/76/b031ba28.pdf>

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden samt till Stockholms Stadshus AB.

Stadsledningskontoret, exploateringskontoret, miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret har svarat med ett gemensamt kontorsyttrande. Fastighetskontoret har svarat med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret, exploateringskontoret, miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret är i stort positiva till de förslag som ges i betänkandet. Förvaltningarna upplever att lagar och riktvärden idag inte är synkroniserade och att det finns stor potential till förbättring och bedömer att det i detta fall finns starka skäl att frånga stadens hållning gällande möjligheten att ställa särkrav på tekniska egenskapskrav i planeringen.

Fastighetskontoret ser positivt på den av utredningen föreslagna ökade samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen med prövning och tillsyn enligt miljöbalken och anser att de förslag som förs fram bör innebära ökade möjligheter till förtätningar för bostadsbebyggelse i Stockholm.

Stockholms Stadshus AB välkomnar att förslag till samordnade bullerregler har tagits fram för att underlätta bostadsbyggandet. Den nu föreslagna samordningen av gällande bullerregler för trafikbuller och industribuller är en välbehövlig förutsättning för att kunna utveckla staden och bygga bostäder i attraktiva lägen med goda kommunikationer.

Våra synpunkter

Vi är överlag positiva till de förändringar som föreslås. Många människor vill flytta till Stockholm och bo i centrala lägen där det finns god tillgång till kollektivtrafik, cykelinfrastruktur, service och arbetsplatser. Vi välkomnar därför förslaget att samordna bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet även i stadens centrala och bullerutsatta delar. Detta förutsätter dock att de centrala riktlinjerna är tydliga och enhetliga och väl anpassade så att de möjliggör byggande av ur bullersynpunkt hälsosamma bostäder. På grund av att dagens regelverk och riktlinjer inte är harmoniserade har staden nödgats gå före och utarbeta egna riktlinjer för att kunna möta efterfrågan på centrala bostäder utan att göra avkall på att inomhusmiljön ska vara god ur ett bullerperspektiv. Vi välkomnar därför att utredningens förslag till stor del korresponderar med det förhållningssätt som sedan länge tillämpats i Stockholm.

Vi är dock bekymrade över att lösningar vid bullerkällan inte tas upp av utredningen. Det är i sammanhanget viktigt att möjligheten att sänka ljudnivån vid källan alltid studeras först.

Vi föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet (SOU 2013:57)” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 16 oktober 2013

REGINA KEVIUS

PER ANKERSJÖ

Bilaga

Sammanfattning av Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet (SOU 2013:57)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådens förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet Daniel Helldén (MP) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta

1. Delvis bifalla remiss från Socialdepartementet om samordnade bullerregler att underlätta bostadsbyggandet
2. Därutöver anförda följande:

Stockholm växer så det knakar och inflyttningen till länet kommer enligt prognoser att fortsätta. Det är en stor utmaning vi står inför och det är brist på byggbar mark. För stadens unga och studenter är det idag svårt att hitta en bostad och många studenter överväger att flytta från Stockholm på grund av den svåra bostadsbristen. Miljöpartiet anser att många av utredningens förslag på förändringar av dagens regelverk är bra. Vi vill verka för att möta en fortsatt befolkningsökning genom att ge Stockholms invånare en hög livskvalitet och genom att driva en grön stadsplanering samt genom att hitta alternativa lösningar med på sikt minskat buller för de utmaningar vi står inför. Hamn, industribuller och trafikbuller är problematiska bullertyper som måste hanteras varsamt. Vi har ett ansvar för stockholmarnas hälsa och ett ansvar för att bygga en mänsklig och attraktiv stad.

Buller är idag ett av våra större miljöhälsoproblem. Buller kan påverka människors hälsa och välbefinnande både direkt och indirekt. Direkta effekter är hörselpåverkan och öronsus, så kallat tinnitus. Indirekta effekter är sömnstörningar, samtalsstörningar och effekter på vila och avkoppling. Prestationer och inlärning kan störas och ge upphov till stressrelaterade symptom. Senare års forskning talar för att de föreligger ett samband mellan buller och högt blodtryck samt eventuellt ökad risk för hjärt-kärlsjukdom. (*Trafikbuller och planering IV, 2012*).

Miljöpartiet är öppna för den befintliga Stockholmsmodellen med tyst sida. Vi ser det som angeläget att samordna plan- och bygglagen och miljöbalken utifrån ett enkelt och tydligt förhållningssätt där riktvärden för buller författningsregleras. Däremot behöver fler riktvärden än enbart vid stängt fönster och öppna uteluftdon omfattas för att hantera de olika riktvärdena mer likvärdigt. Avvägningen måste ske utifrån förutsättningarna för ett ökat byggande men samtidigt beakta bullerfrågan utifrån ett hälsoperspektiv.

Precis som utredningen föreslår bör en ny paragraf i 2 kap. plan- och bygglagen förtydliga att det vid planläggning och lovgivning av bostäder ska göras en hälsobedömning som motsvarar den hälsobedömning som kan komma att göras i efterhand enligt miljöbalken. För studentlägenheter som sällan utgör boende under en längre tid kan byggande vid mer bullerutsatta miljöer tillåtas. Val av bullerdämpande teknik blir här viktigt att utreda i det enskilda fallet. Men första steget måste alltid innefatta att minska bullret vid källan, det vill säga vid vägar och spår samt från fordon. Detta kan uppnås genom att sänka hastigheter, minska bullret från kollektivtrafiken och genom att begränsa trafikmängder och tung trafik. Undantag kan behövas men ska vara just undantag och inte användas förrän andra möjligheter studerats. Däremot ska inte lägenheter med endast ett rum där människor kan förväntas bo under en längre tid tillåtas i mer bullerutsatta miljöer. Naturvårdsverket pekar på ett överutnyttjande av undantag. Utredningen säger att den korta tiden gjort att det inte varit möjligt att undersöka om så är fallet. Därmed bortser utredningen från problemet och det är anmärkningsvärt att viktiga frågor tillåts passera på det sättet.

Möjligheterna att minska buller ska studeras och långtidseffekter på hälsa måste värderas högre än idag. Kostnader i form av sjukhusvård, försämrad hälsa och ekonomiskt bortfall för den enskilda och samhället behöver kvantifieras för att bättra ställa ökat buller mot en försämrad hälsa. Samtidigt behöver vi ständigt arbeta för att med ny teknik och nya innovationer minska bullret.

Utredaren föreslår att det ska finnas regler om undantag i två steg, upp till 65 dBA som ekvivalent ljudnivå vid fasad och över 65 dBA. För att få bygga bostäder där ljudnivån överstiger 65 dBA ska det krävas särskilda skäl och högre krav på bullerskydd vid den mest bullerutsatta fasaden. Detta är ett stort avsteg från nuvarande riktlinjer. Hälsospekter och

önskan om en attraktiv stadsmiljö måste värderas högre i ett växande Stockholm för att i ökad utsträckning reducera istället för att acceptera buller. Att bygga bostäder är prioriterat, med det behöver ske utan att försämra de boendes hälsa.

Framkomlighetsstrategi.

Det har i debatten ofta gjorts gällande att förändrade bullerregler syftar till att bygga bostäder och bostadsområden med sämre kvalitet än vad som tidigare har ansetts godtagbart. Kontoren vill understryka att det är en felaktig syn. Det aktuella förslaget syftar till att undanröja regler som hindrar kommuner från att bygga bra bostäder i goda bostadsmiljöer. Det är sålunda inte en fråga om att åstadkomma försämringar, utan att undanröja ett föråldrat regelverk som hindrar en önskvärd stadsutveckling.

Kontoren anser att det finns vissa brister i betänkandet. Dessa beskrivs mer utförligt under respektive rubrik nedan, och innebär sammanfattningsvis att:

1. Vägledning för bullerutredningar behövs (6.2)
2. Kända och förändrade trafikökningar bör beaktas (6.2)
3. Ansvarsfördelning vid omprövning av verksamhet oklar (6.4)
4. Maximal ljudnivå bör definieras och förtydligas (7.3)
5. Undantagen gällande ettor bör ändras (7.4, 7.6)
6. Undantag gällande ombyggnation bör ändras (7.4)
7. Begreppet ljuddämpad sida används fel (7.4)
8. Vid >65 dBA ute bör >4 dBA förbättring krävas inne (7.4)
9. Riktlinjer för industribuller bör samordnas med pågående regeringsuppdrag (7.5)
10. Uteplatser saknas i lagtexten för industribullerundantag (7.6)

Vad gäller lagförslaget 6.1 *Krav på bostadsbebyggelse för att förebygga olägenhet för människors hälsa* anser kontoren att förslaget innebär ett förtydligande av vad dagens lagstiftning säger och en koppling till miljöbalken. Kontoren anser även att förslaget stämmer överens med Stockholmsmodellen.

Kontoren tillstyrker förslaget men föreslår en översyn för att utreda om det är lämpligare att ha en mer allmän skrivning gällande miljöpåverkan från omgivningen i plan- och bygglagen.

Det är viktigt att miljöpåverkan från infrastruktur och verksamheter ses i ett bredare perspektiv i samband med planeringsförfarandet. Att bedöma lämpligheten av ett förslag endast genom att titta på en form av miljöpåverkan åt gången, t.ex. buller, ger inte fördelarna av en sammanvägd bedömning kring flera miljöfrågor. Därför anser staden att man i fortsatt utveckling av lagstiftning har med sig detta. T.ex. bör man fundera på hur lagförslaget, "(...)bostadsbebyggelse utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som förebygger olägenhet för människors hälsa på grund av **buller**", är formulerat och att man skulle kunna ersätta ordet buller med ett bredare koncept, t.ex. "miljöpåverkan från omgivningen" eller liknande.

Kontoren betonar vikten av att miljöpåverkan från infrastruktur och verksamheter ses i ett bredare perspektiv i samband med planeringsförfarandet. Att bedöma lämpligheten av ett förslag endast genom att utgå från en form av miljöpåverkan i en separat process, till exempel vad gäller buller, ger inte fördelarna av en sammanvägd bedömning kring flera miljöfrågor. Därför anser kontoren att detta bör beaktas i fortsatt utveckling av lagstiftning på området. Bland annat bör man begrunda hur lagförslaget "(...)bostadsbebyggelse utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som förebygger olägenhet för människors hälsa på grund av **buller**", är formulerat och huruvida benämningen "buller" skulle kunna ersättas med en bredare skrivelse, till exempel "miljöpåverkan från omgivningen".

Vad gäller lagförslag 6.2 *Tillräckliga bullerutredningar* anser kontoren att det i

Boverkets allmänna råd ställs krav på en beskrivning av ljudmiljön som beslutsunderlag. För detaljplaner i bullerutsatta lägen görs alltid bullerutredningar i Stockholms stad. Även vid bygglov bevakas bullerfrågan.

Kontoren är positiva till förslaget. Kontoren anser att det är positivt att ökade krav ställs på redovisning av buller i plan- och bygglovskedet. Detta då det innebär en ökad tillsyn av att nödvändiga bulleranpassningar genomförs. Dels minskar risken för att boende blir bullerstörda i de nya bostäderna, dels ökar det tryggheten för den bullrande verksamheten. Ju mer undermåliga bullerutredningar och anpassningar till en bullrande verksamhet som görs i plan- och bygglovsskedet, desto större risk att verksamheten får restriktioner i sin verksamhetsutövning genom tillsyn enligt miljöbalken. Restriktioner kan i vissa fall innebära att en verksamhet inte kan fortsätta med pågående verksamhet på platsen eller inte kan utvecklas som den önskar. Detta drabbar inte bara verksamhetsutövaren ekonomiskt utan kan också medföra att antalet arbetstillfällen i kommunen minskar.

I syfte att underlätta implementeringen av detta förslag föreslår kontoren att staten ger föreslagen kommitté i uppdrag att ytterligare precisera hur rutiner kring dessa bullerutredningar kan se ut.

Detta gäller inte minst hur utvärdering och kontroll i bygglov ska hanteras. Kontoren betonar vikten av att ett arbetssätt utarbetas som ytterligare binder samman de analyser som görs i detaljplaneskedet med de bedömningar som görs i bygglov och startbesked. Detta är särskilt viktigt för att kunna klara av frågorna inom den begränsade tid som ges inom ramen för bygglovsprocessen.

Ytterligare en fråga som kan tyckas vara på detaljnivå men som har stor betydelse för den fysiska hanteringen är hur bullret ska mätas i utredningarna. I Stockholms stad har man i enlighet med så kallade Stockholmsmodellen mätt ljudnivå ”vid fönster”, till skillnad från ”vid fasad”. Denna skillnad i formulering får till följd att man i det första fallet kan acceptera tekniska skyddslösningar över fönstret, exempelvis inglasade luftslussar, som gör att man klarar ekvivalent ljudnivå 55 dBA. Kontoren efterfrågar ett förtydligande i denna fråga; var man ska mäta ljudnivån samt om tekniska lösningar för den tysta sidan ska vara acceptabla eller inte. Kontoren anser att det bör vara acceptabelt med tekniska lösningar i undantagsfall när det inte är möjligt att klara riktvärdena på annat sätt.

I ”Förslag till förordning om ändring av plan- och bygglagen” 2 a kap. 5 § anges att ”När det gäller buller från spår- och vägtrafik ska vid bedömningen av om kravet i 2 kap. 6 a § plan- och bygglagen är uppfyllt beaktas en beräknad ökning av trafiken under en detaljplans genomförandetid eller, om ett bygglov avser en bostad utanför ett område med detaljplan, en beräknad ökning av trafiken under en tid av högst femton år.”

Kontoren anser att betydande kända och förväntade trafikökningar, även om det innebär en längre tidshorisont än genomförandetiden, bör beaktas vid framtagande av detaljplaner. Detta för att minska risken för att bullerstörningar uppstår i ett senare skede.

Kontoren är även positiva till lagförslag 6.3 *Länsstyrelsens roll*. Länsstyrelserna har i stort sett samma uppdrag idag då de bevakar påverkan på ”människors hälsa” i planprocessen. Kontoren anser att detta är önskvärt men betonar samtidigt vikten av att länsstyrelserna får resurser därvidlag. Detta för att undvika att denna tillkommande uppgift inte ytterligare påverkar en redan ansträngd planhantering hos länsstyrelserna. Kontoren betonar särskilt vikten av att länsstyrelserna inkommer med stöd och underlag tidigt i planeringsprocessen, bland annat i samrådsförfarandet.

Kontoren ser positivt på lagförslag 6.4 *Förutsättningar för undantag från riktvärden för industribuller vid bostadsbyggande*.

Kontoren bedömer att förslaget är nödvändigt, dels för att staden ska kunna bygga bostäder i attraktiva lägen, dels för att det ska gå att utforma bostäder i bullerutsatta miljöer som är goda ur hälsosynpunkt. Detta dock under förutsättning att det sker på ett tillfredsställande sätt och i linje med stadens riktlinjer.

Ansvarsförhållandena för vilken part som initierar och bekostar en omprövningsprocess är inte helt tydligt. Enligt kontorens mening måste den frågan få en lösning. Utredaren anför

själv att det är kommunen, byggherren och tillsynsmyndigheten som bör ha huvudansvaret för att en omprövning genomförs. Med nuvarande regelverk är det emellertid endast tillsynsmyndigheten som har den legala befogenheten att – vid sidan av den tillståndsgivna verksamheten – initiera en omprövningsprocess. Det torde följa av 26 kap 2 § miljöbalken.

Det är inte rimligt att det är tillsynsmyndigheten själv som skall driva en process om ändrade villkor. Tvärtom är tillsynsmyndighetens naturliga uppgift i ett sådant sammanhang att i sedvanlig ordning lämna synpunkter på de föreslagna villkorsändringarna. Det är också rimligt att det är exploatören eller kommunen i egenskap av markägare som har att driva en fråga om villkorsändring så att bygglov kan meddelas i enlighet med en detaljplan som föreskriver undantag från de gängse bullerreglerna. Kostnaden för en omprövning kommer därvid att stanna på den som har nytta av att nya bostäder kan uppföras. Kontoren anser därför att en regel bör införas om att kommunen, i egenskap av markägare, fastighetsägaren eller exploatören har rätt att begära ändring av ett bullervillkor för en verksamhet som påverkas av den planerade nybyggnationen. Verksamhetsutövaren bör självfallet ha ställning av part i en sådan process.

Av utredningen går att utläsa att kommunen bör ha en överenskommelse med verksamhetsutövaren och att planmyndigheten bör tillse att underlagsmaterial finns att tillgå för tillståndsmyndigheten. Frågan uppstår dock hur processen skulle se ut om verksamhetsutövaren inte kommer överens med kommunen och således inte tillstyrker bostadsutveckling och inte heller bidrar med material till utredningar. Detta skulle eventuellt kunna leda till att verksamhetsutövaren får en stor makt över att styra utvecklingen i sin omgivning, trots att verksamheten som sådan skulle kunna omlokaliseras till annan del av kommunen eller dylikt. Kontoren förespråkar därför att denna fråga utreds av den kommitté som statens utredare har föreslagit.

Vad gäller förslag 6.5 *Bemyndigande att meddela föreskrifter om krav på bostadsbebyggelse* noterar kontoren att dagens riktvärden inte är inskrivna i lag men att Stockholmsmodellen innefattar lokala riktlinjer för buller i Stockholms stad.

Kontoren är positiva till förslaget och betonar att staden är mycket positiv till möjligheten att på juridisk väg undanröja oklarheter vad gäller hantering av buller i stadsplaneringen. Kontoren framhåller särskilt att staden gärna bistår i fortsatt arbete för att klargöra de rutiner som behöver utvecklas för en enkel och okomplicerad implementering av detta förslag.

Kontoren välkomnar även förslaget 6.6 *En detaljplan och ett bygglov ska ge vägledning vid en bedömning av hälsa enligt miljöbalken*. Det finns idag ingen samordning av hur buller ska hanteras i detaljplan/bygglov och tillsyn. Plan- och bygglagen och miljöbalken är inte synkroniserade. För Stockholms del beaktas frågan dock redan i nuläget inom ramen för Stockholmsmodellen. Kontoren bedömer att den avgörande skillnad som förslaget kommer innebära för Stockholms stad är nya riktlinjer att förhålla sig till. I övrigt kommer bedömningar i tillsynen att ske på samma sätt som idag.

Kontoren önskar att ytterligare vägledning för bedömning av ”lång tid” och ”väsentliga förändringar” tas fram som stöd vid tillsyn enligt miljöbalken. Dessa bedömningar riskerar annars att bli godtyckliga och variera betydande från fall till fall.

Kontoren vill i detta sammanhang påpeka vikten av att även förtydliga skrivningarna som förs in i 26 kap. 9 a § andra stycket miljöbalken. Här avses särskilt formuleringen ”omständigheter i övrigt” där kontoren anser att detta begrepp bör avgränsas för att i fortsatt tillämpning undvika godtycklighet och rättsosäkerhet för verksamhetsinnehavarna.

Kontoren är även positiva till förslag 6.7 *Övergångsbestämmelser* och anser att rimliga avvägningar gjorts i förslaget.

Kontoren förordar även förslag 7.1 *Bestämmelser om bullerkrav för nya bostäder i plan- och byggförfordningen*. Riktlinjer för buller är idag inte lagstiftade. Riktlinjer finns i allmänna råd från Naturvårdsverket, Boverket och Socialstyrelsen med mera, men dessa är inte samordnade och är ibland motstridiga.

Kontoren bedömer att förslaget ger ökad möjlighet till enhetliga och tydliga riktlinjer.

Förslaget innebär förvisso att kommuners möjlighet att införa egna riktlinjer minskar. Kontoren ser dock att inga behov av lokala riktlinjer behövs om de centrala riktlinjerna är väl anpassade så att de möjliggör byggande av ur bullersynpunkt hälsosamma bostäder i bullerutsatta miljöer.

För förslaget 7.2 *Riktvärden för buller inomhus vid planläggning och lovgivning av bostäder* ser kontoren att förslaget överensstämmer med dagens riktvärden samt Stockholmsmodellens riktvärden. Kontoren ställer sig bakom förslaget då det motsvarar dagens riktvärden, vilka enligt utredningar visat sig vara väl avvägda. Stockholms stad är positiv till att förslaget om att mätning ska ske med stängt fönster och med öppna uteluftdon.

Kontoren är överlag positiva till föreslagna riktvärden för inomhusnivåer av hörbara tonkomponenter. Det är dock viktigt med en konkret avgränsning och definition av vad som är hörbara tonkomponenter och hur beräkning av detta ska ske. Detta är också en sådan fråga som kan och bör hänskjutas till den kommitté som föreslås bildas.

Förslaget 7.3 *Riktvärden för buller från väg- och spårtrafik vid planläggning och lovgivning av bostäder* överensstämmer med dagens riktvärden. Stockholmsmodellen innebär att avsteg görs från dessa riktvärden vid byggnation i bullerutsatta lägen.

Kontoren tillstyrker i stort förslaget men anser att begreppet ”maximal ljudnivå” behöver definieras. Kontoren erfar att begreppet ”maximal ljudnivå” tillämpas på olika sätt och att begreppet därför bör definieras tydligt. Riktlinjen som anger hur många gånger maximal ljudnivå får överskridas bygger på dagens förhållningssätt. Formuleringen är dock i detta fall svårbegriplig. Kontoren anser att betydelsen av riktlinjen ska behållas, men föreslår att den formuleras om så att den blir mer lättbegriplig.

Förslag 7.4 *Undantag från riktvärden för buller från väg- och spårtrafik vid bostadsbyggande* innebär avvikelser jämfört med dagens lagstiftning och från Boverkets allmänna råd.

I Boverkets allmänna råd:

- anges ljustdämpad sida som 50 dBA (55 dBA kan endast accepteras för enstaka lägenheter) samt
- tillåts inte avsteg för ettor.

I Stockholmsmodellen för buller:

- godtas upp till 55 dBA på ”tysta” sidan, men planeringen ska följa de principer som visas i rapporten ”Trafikbuller och planering 1”. Dessa principer innebär bland annat att ljudnivåer på den tysta som är betydligt lägre än 55 dBA ska eftersträvas om det är möjligt,
- godtas ljudnivå över 65 dBA på ”bullriga” sidan,
- ställs inte krav på att särskilda åtgärder vidtas för att dämpa buller om ljudnivån överstiger 65 dBA,
- tillåts inte avsteg för ettor.

Kontoren anser att förslaget gällande ettor, ombyggnation av byggnader samt extra bullerdämpning inomhus bör justeras enligt nedan. I övrigt tillstyrker kontoren förslaget.

”Trafikbuller och planering” I - IV visar att i samtliga objekt med enkelsidiga lägenheter är andelen störda mycket hög, detta trots att bullernivåerna inomhus är låga och i många fall mycket låga med stängda fönster. Kontoren bedömer därför att det finns belägg för att alltför bullerutsatta enkelsidiga lägenheter kan vara olämpliga och att förslaget i betänkandet är alltför långtgående. Det föreligger således en risk för människors hälsa om förslaget genomförs i sin nuvarande form.

Samtidigt finns det ett stort behov av att möjliggöra byggandet av enrumslägenheter i stadsmiljö, något som statens utredare också har beaktat. I staden finns en klar viljeinriktning att öka möjligheten att bygga framförallt små ettor för studenter och ungdomar. Stockholms

stad anser därför att det är angeläget att i enlighet med utredarens förslag gå vidare med avstegsfall för små lägenheter. Detta måste dock göras med stor omsorg och anpassning till de bullerförhållanden som råder.

Kontoren bedömer att det förslag som tagits fram i Boverkets rapport ”Förslag på regeländringar för fler bostäder åt unga och studenter” (2013) är bättre avvägt mot den kunskap vi idag har om bullerstörningar. Förslaget innebär att lägenheter om högst 35 m² tillåts mot fasad med upp till 60 dBA ekvivalent ljudnivå utomhus. Detta avstegsfall bör vara tillräckligt för att möjliggöra byggande av små lägenheter i de flesta stadsmiljöer och är samtidigt att förorda ur ett hälsoperspektiv. Kontoren anser dock att en begränsning av lägenhetsstorlek ska utformas som ett riktvärde, detta för att skapa flexibilitet i planeringen. Boverket ställer dessutom ytterligare krav på begränsning av tung trafik samt trafik nattetid. Kontoren anser att det i stadsmiljö är svårt att motivera detta då det skulle kunna begränsa framkomligheten för bland annat kollektivtrafik. Det är också en fråga som är svår att reglera i detaljplan och bygglov.

Ett ytterligare kompletterande alternativ för att möjliggöra byggnation av små enkelsidiga lägenheter mot en bullrig fasad är att tillåta så kallade ”fönsteråtgärder”, vilket innebär att man genom specialdesignade fönsterkonstruktioner kan öppna fönstret mot en ”ljudsluss” som dämpar bullret. Detta kan vara till exempel en delvis inglasad balkong, en skärm eller dubbla fönsterkonstruktioner som öppnas i motsatt ände. Detta bör villkoras med att konstruktionen tillgodoser att ljudnivån vid det öppnade fönstret motsvarar 55 dBA ekvivalent ljudnivå vid fasad. Kontoren bedömer att detta i de flesta fall är tekniskt möjligt och att merkostnaderna för sådana lösningar skulle bli marginell. Det finns exempel på konstruktioner som dämpar buller med cirka 5-15 dBA. Kontoren bedömer att risken för störningar och hälsoeffekter med sådana lösningar skulle minska till en acceptabel nivå. Om denna lösning väljs föreslår kontoren att 2a kap. 11 § i förordningen om ändring i plan- och byggförordningen kompletteras med ett tredje stycke som lyder: ”En bostad med ett rum där ljudnivån vid fasad är 60-65 dBA ska ha minst ett fönster som har en konstruktion som dämpar buller vid öppet fönster, så att ljudnivån motsvarar 55 dBA ekvivalent ljudnivå vid fasad.”

Kontoren bedömer inte att det generellt är motiverat att tillämpa ovanstående avsteg på alla ettor. Istället bör det vara tydligt motiverat när avsteg föreslås. Kontoren anser att detta är en lösning för att tillgodose behovet av små lägenheter och att det därför ska sättas ett riktvärde för ettor på högst 35 m².

Utredningen föreslår att det vid ombyggnad eller ändrad användning av befintlig byggnad inte ska ställas krav på att minst hälften av bostadsrummen ska ha ljuddämpad sida.

Kontoren anser att detta är en olämplig lösning ur hälsosynpunkt. För att möjliggöra ombyggnation av exempelvis kontorsbyggnader till bostäder föreslår kontoren istället en liknande lösning som för enrumslägenheter. Där det vid ombyggnation av befintlig byggnad till bostäder inte går att utforma en bostad så att minst hälften av bostadsrummen har högst 55 dBA ekvivalent ljudnivå utanför ska kommunen sträva efter att tillämpa principen med ”fönsteråtgärder” för minst hälften av bostadsrummen där så är möjligt med avseende på byggnadens konstruktion och kulturhistoriska värden.

I förslaget anges att 55 dBA ska klassas som ljuddämpad sida och ordet används också på detta sätt i lagtexten. I Boverkets allmänna råd anges att ljuddämpad sida har högst 50 dBA ekvivalent ljudnivå. Detta är en vedertagen definition ibland berörda aktörer. Eftersom 55 dBA ofta uppfattas som relativt bullrigt, anser kontoren att detta inte bör betecknas som ljuddämpad sida. Ett annat ordval förordas i lagtexten.

Förslaget innebär att om den ekvivalenta ljudnivån vid fasad överstiger 65 dBA, så krävs åtgärder för att dämpa buller inomhus som går utöver vad som krävs enligt Boverkets byggregler.

Kontoren anser att detta är ett synnerligen gott förhållningssätt. Detta eftersom undersökningar visar att andelen ganska eller mycket störda i bullerutsatta bostäder i snitt minskar från 38 till 20 procent genom byggande av bostäder med ljudklass B (26 dBA

ekvivalent och 41 dBA maximal ljudnivå) istället för lagstadgade ljudklass C (30 dBA ekvivalent och 45 maximal ljudnivå). Detta framgår av rapporten "Trafikbuller och planering IV" (2013), som tagits fram av bland annat miljöförvaltningen i Stockholm och Länsstyrelsen i Stockholms län.

Kontoren anser därför att det bör preciseras i lagtexten att åtgärderna ska ge minst 4 dBA lägre ljudnivå inomhus än vad föreskrifterna normalt kräver. Det är även viktigt att denna typ av särkrav, jämfört med Boverkets byggregler, ställs i relation till den rådande diskussionen om särkrav i planeringen och att det tillförs stöd för sådana avsteg även i Boverkets byggregler. Kontoren anser slutligen att det i fortsatt arbete bör preciseras och exemplifieras vad som menas med "särskilda skäl".

Förslaget 7.5 *Riktvärden för industribuller vid planläggning och lovgivning av bostäder* stämmer i stort överens med dagens riktvärden, med undantag för att nattperioden är förkortad från klockan 22.00 – 07.00 till 22.00 – 06.00. Dagens riktvärden innehåller även ett riktvärde för momentana ljud nattetid.

Stockholmsmodellen för industribuller innebär att avsteg från gällande riktvärden vid byggnation i bullerutsatta lägen. Stockholmsmodellen klassar också nattperioden som 22.00–06.00.

Föreslagna riktvärden baserar sig på Naturvårdsverkets riktvärden från 1970-talet som är under omprövning av Boverket och Naturvårdsverket på uppdrag av regeringen. Denna omprövning kan föranleda att riktvärdena justeras med anledning av nyare rön. Kontoren anser att riktvärdena i föreliggande förslag bör samordnas med detta arbete. Det är dock av största vikt att förordningen innehåller riktvärden för industribuller. Om Boverkets och Naturvårdsverkets arbete drar ut på tiden anser kontoren att utredningens förslag ska antas i avvaktan på andra värden. Eventuella nya riktvärden bör så långt möjligt utformas så att de harmonierar med riktvärdena för trafikbuller, till exempel vad gäller riktvärde för buller dagtid, för att på så sätt underlätta hanteringen av riktvärdena i fysisk planering.

Som framgår av utredningen saknas det kunskap om hälsoeffekter av industribuller och Naturvårdsverkets riktlinjer saknar vetenskaplig grund. Kontoren anser därför att kunskapen om industribullers hälsoeffekter måste öka och att det bör tillsättas forskningsutredningar om denna fråga. Det bör också ges möjlighet att i framtiden justera riktvärden efter forskningens resultat.

Kontoren bedömer att det i föreliggande utredning är oklart varför man ej valt att inkludera ett riktvärde för maximala bullernivåer. Då ett sådant riktvärde skulle harmoniera med riktvärdena för trafikbuller anser kontoren att det skulle vara önskvärt att denna avvikelse motiveras i utredningen.

Jämfört med dagens lagstiftning och riktvärden finns för förslaget 7.6 *Undantag från riktvärden för industribuller vid bostadsbyggande* idag ingen nationell modell för avsteg från riktvärden. Inte heller i Stockholmsmodellen regleras ljudnivån på den "bullriga" sidan. Stockholmsmodellen gör inte avsteg för ettor. För detta förslag hänvisas till kontorens synpunkter om riktvärden under punkt 7.5. Kontoren anser, i likhet med resonemanget under 7.4, att enrumslägenheter som vänds mot bullrig sida ska villkoras med att de ska ha öppningsbara fönster med "ljudsluss".

Kontoren noterar att uteplatser inte nämns i lagtexten för undantagen för industribuller. Detta verkar ha fallit bort i texten.

Kontoren ser mycket positivt på förslaget 9.1 *Informationsinsats för ett snabbt genomslag för nya bullerregler* som behandlas i utredningen. Speciellt utmärkta är intentionerna om att ta fram en bullermanual. Manualen ska bland annat ha som syfte att stimulera till byggande av bostäder med goda helhetslösningar och god ljudmiljö; inte bara lägsta godtagbara.

Kontoren anser också att den föreslagna kommittén ska få i uppdrag att ta fram vägledningar för till exempel vilka krav som ska ställas på bullerutredningar, ansvarsfördelning vid omprövning av verksamheters tillstånd och definitioner av olika begrepp.

Vad gäller slutbetänkande 5.1 *Förordningsregler om flygbuller vid bostäder* noterar kontoren att förslaget stämmer överens med dagens riktvärden, men att vissa definitioner är annorlunda. Kontoren tillstyrker förslaget med tillägget att vissa oklarheter förekommer som bör förtydligas enligt beskrivet nedan:

- I förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen 1 kap. 2 a § definieras ”flygbuller” som buller från flygplatsverksamhet och flygtrafik. Kontoren vill uppmärksamma att denna definition skiljer sig från dagens definition, angiven i Kvalitetssäkringsdokumentet,¹ som endast reglerar flygtrafik. Exempelvis ingår inte taxning i dagens definition av flygbullernivå. Andra typer av buller, exempelvis trafik på marken inom flygplatsområdet, buller från uppstart och uppvärmning av flygmaskiner samt gevärsknallar vid fågeljakt, inkluderas inte heller i dessa beräkningar. Begreppet flygbuller kommer därmed bli mer omfattande och innebära andra ställningstaganden än idag. Kontoren anser att dagens definition bör behållas. Detta eftersom den här typen av markbuller ofta går att skärma och således ger andra förutsättningar att hantera än flygbuller i övrigt.
- I förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen 1 kap. 2 a § definieras ”omgivningsbuller” som flygbuller, buller från väg- och spårtrafik, industribuller samt buller från annan verksamhet utanför bostad. Kontoren vill uppmärksamma att denna definition skiljer sig från definitionen i Förordning om omgivningsbuller (2004:675) som inte omfattar ”buller från annan verksamhet utanför bostad”.
- I förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen 2 a kap. 25 § och i förslag till förordning om flyg- och industribuller vid bostäder 17 § anges att med maximal ljudnivå avses den högsta förekommande ljudnivån vid en flygpassage. Kontoren anser att det bör framgå att den maximala ljudnivån ska beräknas enligt standard i Kvalitetssäkringsdokumentet.
- Bullerkurvor som tas fram för FBN (Flygbullernivå) har en tendens att hanteras som gränsvärden. Kontoren vill därför poängtera att FBN 55 dBA ska klassas som ett riktvärde och att det bör tydliggöras att det ska finnas viss flexibilitet i användningen av detta. I städernas centrala delar med god service och kollektivtrafik och där det i övrigt går att få en god helhetsmiljö ur bullersynpunkt inomhus och utomhus, anser kontoren att det bör vara möjligt att göra mindre avsteg från FBN 55 dBA.

För slutbetänkande 5.2 *Industribuller och bostäder vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken* bedömer kontoren att riktvärdena stämmer överens med Socialstyrelsens. Undantag finns inte i dagens lagstiftning och Stockholmsmodellen för industribuller hanterar inte tillsyn utan endast fysisk planering. Kontoren bedömer att förslaget i huvudsak är gott, men hänvisar till synpunkter gällande riktvärdena i punkt 7.5.

Vad gäller slutbetänkande 5.3 *Ändringar i tidigare förslag om ändring i plan och byggförordningen* bedömer kontoren att förslaget stämmer överens med dagens riktvärden och definitioner.

Övriga synpunkter

Kontoren ser det som bekymmersamt att lösningar vid källan har avgränsats från utredningen (se punkt 3, s 127). Åtgärder vid källan är den viktigaste metoden för att skapa ett ljudmässigt och ekonomiskt hållbart byggande. Dessutom bedömer kontoren att detta är

¹ Kvalitetssäkringsdokumentet är en överenskommelse mellan Transportstyrelsen, Naturvårdsverket och Försvarmakten.

en fråga som är kopplad direkt till infrastrukturägarnas och verksamhetsutövarnas rådhighet. Kontoren anser att det är av största vikt att möjligheten att sänka ljudnivåerna vid källan alltid studeras först och att verksamhetsutövarna och infrastrukturägarna tar ansvar för sin omgivningspåverkan.

Därutöver anser kontoren, i likhet med den offentliga utredaren, att det generellt är önskvärt att utgå från riktvärden snarare än gränsvärden i sammanhang där buller ska regleras. Detta innebär en större flexibilitet, både i ett eventuellt planeringsförfarande och vid driften av en verksamhet, något som ej torde påverka omgivningens upplevelse av bullerpåverkan.

Kontorens förslag

Kontoren föreslår med hänvisning till det ovan anförda att kommunstyrelsen beslutar att besvara remissen med vad som sägs i detta tjänsteutlåtande.

Fastighetskontoret

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 30 september 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Fastighetskontoret berörs inte direkt av utredningens förslag i så motto att man inte bygger nya bostäder. Däremot har kontoret i sitt uppdrag inom verksamhetsområdet att förvärva och förvalta stadens bostadsrätter. I förvaltningen ingår att upplåta bostadsrätter med hyresrätt till exempel för särskilt boende. Därmed berörs fastighetskontoret indirekt.

Kontoret har även ett uppdrag att undersöka vilka möjligheter som finns att på mark som fastighetsnämnden förfogar över, snabbt kunna medverka i uppförandet av tillfälliga studentbostäder. Ett sådant beslutat projekt som pågår är kvarteret Tankebyggarorden i Bredäng. Den aktuella fastigheten ligger nära såväl en väg som tunnelbanespår i ytläge. Att kunna bygga studentbostäder på mark som befinner sig lämplig med hänsyn till anslutningspunkter för vatten och avlopp, el och inte minst kommunikationer, är därför en prioriterad fråga med tanke på det stora behov som idag finns i Stockholm.

Den föreliggande utredningens förslag till samordnade bullerregler, underlättar detta. De förslag som förs fram i utredningen bör innebära ökade möjligheter till förtätningar för bostadsbebyggelse i Stockholm. För närvarande pågår, inte minst på detaljplanstadiet, ett antal förtätningsprojekt.

Utredningens förslag om riktvärden för buller från väg- och spårtrafik stämmer överens med infrastrukturpropositionen från 1996/97. De undantag som föreslås i utredningen underlättar bostadsbyggandet. För att minska osäkerheten vid nybyggande, föreslås undantag i endast två seg. Dels upp till 65 dBA som ekvivalent ljudnivå vid fasad och dels över 65 dBA. Med ekvivalent ljudnivå menas det geometriska medelvärde under den tid man mäter.

För att få bygga bostäder där ljudnivån överstiger 65 dBA, ska det krävas särskilda skäl och högre krav på bullerskydd vid den mest utsatta fasaden. Utredningen föreslår att reglerna om bostäder i de mest bullerutsatta miljöerna endast bör gälla i en kommuns mer tätbebyggda delar. Idag finns en mycket restriktiv syn på enkelsidiga lägenheter mot en byggnads bullerutsatta sida. Utredningen menar dock att det bör vara rimligt att bygga fler enrumslägenheter i bullerutsatta miljöer, utan att eftersätta rimliga krav på en godtagbar fastighetsmiljö. Fastighetskontoret delar denna uppfattning. Utredningen menar dock att enkelsidiga lägenheter som byggs enbart mot en sida där ljudnivån överstiger 65 dBA, inte bör tillåtas.

Fastighetskontoret ser positivt på den av utredningen föreslagna ökade samordningen av planläggning och lagstiftning enligt plan- och bygglagen med prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Detta underlättar planeringen och byggandet av nya bostäder i områden som är bullerutsatta. Att redan i planskedet göra den hälsobedömning som annars sker först efteråt, minskar osäkerheten för inblandade parter.

Stockholms tillväxt innebär också att ett omfattande arbete läggs ner på att hitta möjlig områden för förtätning. Ibland innebär detta närhet till bullerutsatta miljöer. Att redan i det tidiga planskedet göra bullerbedömningen motsvarande de krav som anges i miljöbalken är något som kontoret ser positivt på.

Fastighetskontoret har nyligen lämnat remissvar på ett betänkande från Plangenomförandeutredningen om en enklare plan- och bygglovprocess och dels en remiss som handlar om Boverkets förslag till vissa justeringar av plan- och bygglagen. Ett av syftena med båda dessa utredningar är att underlätta för byggandet. Kontoret utgår ifrån att de justeringar som kommer att ske i plan- och bygglagen är synkroniserade utifrån vad som framkommer efter remisshanteringen dessa tre nu aktuella utredningar, bullerutredning inräknad.

Remisstiden för fastighetsnämndens svar till stadsbyggnads- och idrottsroteln sträcker sin fram till den 7 oktober 2013. Någon förlängning av remisstiden har inte kunnat beviljas. Eftersom nästa fastighetsnämnd är först den 22 oktober har överenskommelse träffats om att föreliggande kontorsutlåtande får utgöra svar på remissen och i efterhand anmälas till fastighetsnämnden.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 30 september 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Underremiss

Svenska Bostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Svenska Bostäders uppdrag är att bygga student- och övriga lägenheter och i Stockholm är den byggbara marken ofta bullerutsatt.

Svenska Bostäder ställer sig positiva till en ökad samordning av plan och bygglagen och miljöbalken, för att underlätta planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Detta borde innebära ökad tydlighet och förutsägbarhet vid planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. En annan positiv effekt torde innebära kortare handläggningstid för Länsstyrelsen och falla inom ramen för nuvarande uppgifter vid planering av bostäder.

Svenska Bostäder är positiva till att en hälsobedömning ska genomföras vid planering och byggande av bostäder, som motsvarar miljöbalkens krav. Svenska Bostäder instämmer i utredarens bedömning att bostäder som byggs, enligt de föreslagna reglerna och med den kunskap bolaget har, borde innebära en så liten risk för ohälsa att de är godtagbara.

Svenska Bostäder anser att det är bra att det förtydligas att det vid planläggning och lovgivning av bostäder ska göras en hälsobedömning som motsvarar den hälsobedömning som kan komma att göras i efterhand enligt miljöbalken och därmed positiva till förslaget om att tillsyn enligt miljöbalken utgår från den bedömning av en bostad som gjorts enligt plan och bygglagen.

Svenska Bostäder är positiva till en höjning av ekvivalent ljudnivå till 65 dBA i två steg, med tillhörande särskilda skäl och tydligare och generösare regler om undantag från riktvärden för buller från väg och spårtrafik.

Svenska Bostäder är positiva till de nya möjligheterna att göra undantag från riktvärden för industribuller som föreslås under rubriken industribuller.

Förslaget syftar att ökade möjligheterna att förtäta städer och tätorter. Svenska Bostäder vill framhålla vikten av den stora efterfrågan och behovet av att få fram nya bostäder och ett expansivt och hållbart samhälle, vilket förslaget kan bidra till.

Familjebostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Familjebostäders uppdrag att erbjuda stockholmarna en hyresrätt i världsklass, förutsätter att

bolaget ständigt utvecklar och förbättrar det fastighetsbestånd bolaget förvaltar. I den storstadsregion Familjebostäder är verksam i är buller en av de parametrar bolaget behöver förhålla sig till för att kunna erbjuda en bra boendemiljö för de boende inom Familjebostäders fastighetsbestånd.

Familjebostäder bedömer att utredningens förslag kan bidra till att ge en ökad tydlighet och förutsägbarhet vid planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Familjebostäder välkomnar utredningens förslag, som bolaget uppfattar kan ge ökade möjligheter till förtätning av den stad och tätort Familjebostäder är en del av samtidigt som planerings- och beslutsprocessen effektiviseras.

Stockholms hems remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Undantag från riktvärden för industribuller

Stockholms hem välkomnar förslaget, som syftar till att underlätta byggandet i bullriga miljöer med bibehållen god bostadsmiljö. Stockholms stad har nyligen för sin egen del tagit fram ett provisoriskt program i avvaktan på kommande lagstiftning för att finna en lösning på bullerproblematiken i storstads- och i industrimiljöer på ett ansvarsfullt sätt. Stockholms hem kan konstatera att det framlagda förslaget till stor del överensstämmer med stadens program, men har den fördelen att riktvärden för buller och olika undantag nu författningsregleras, vilket gör systemet mer hållbart.

Bolaget hade gärna sett att man haft samma utgångsvärden vid både trafik- och industribuller. Enligt förslaget sätts bullergränsen för trafik vid 50 dB och för industribuller 55 dB. Inom ett industriområde kan därför två bullernormer komma att gälla, dels för trafik inom området, dels för själva verksamheten, vilket i sig innebär svårigheter att hantera. De olika bullernivåerna innebär också att man skapar en avsevärd byråkrati för att hantera alla fall som handläggandet av avsteg som 50 dB-gränsen innebär. Jämfört med dagens läge innebär förslaget dock sådana fördelar att det kan bedömas som rimligt.

Prövning av verksamheter enligt miljöbalken

Den samordning av prövning enligt miljöbalken med planläggning eller lovgivning enligt plan- och bygglagen, som förslås, kommer påtagligt att minska riskerna för en fortsatt osäkerhet vid planering och byggande av bostäder, varför detta förslag tillstyrks.

Stockholms Hamns remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stockholms Hamn delar den allmänna problembeskrivning, som redovisas i utredningen, samt de brister som lyfts fram gällande samordning mellan plan- och bygglagstiftning och miljölagstiftning. Även den otydlighet och brist på förutsägbarhet, som dagens tillämpning av bullerregler har skapat, är och har varit ett stort problem. Som utredningen beskriver är det viktigt att det blir en ökad samordning av lagstiftningen, att tillsyn enligt miljöbalken också utgår från den bedömning av en bostad, som gjorts enligt plan- och bygglagen samt att möjligheter till undantag för riktvärden för väg- spårtrafik- och industribuller, med tydliga kriterier, bör bli möjlig. Stockholms Hamn välkomnar således utredningen, som i stora delar innebär en ökad tydlighet under vilka förutsättningar bostäder, kontorslokaler och bullrande verksamheter kan samexistera.

Vid planering av bostäder nära en hamnverksamhet är det viktigt att både utformningen av bostäder och kvartersstruktur blir sådan att riktvärdena för *inomhusbuller* kan klaras i samtliga bostäder samt att även så kallade ”tysta sidor” och uteplatser kan ordnas för de boende. De riktvärden, som skall gälla för inomhusbuller eller tysta sidor, bör ha utgångspunkt från vetenskap och medicinsk forskning på området och vara lika för alla hushåll.

Utredningen har inte haft möjlighet att närmare utreda lågfrekvent buller från hamnverksamhet och Stockholms Hamn anser att förslaget även bör innefatta riktvärden och möjligheter till undantag vad avser lågfrekvent buller samt hur ofta överskridanden får

förekomma och hur långvariga de kan vara utan att det innebär en olägenhet för människors hälsa. Riktvärden måste även beakta det momentana bullret och möjligheter till undantag från maxnivåer.

Utredningen bör förtydligas om hur satta villkor för buller ska kontrolleras och följas upp. Idag mäts buller i hamnar från t.ex. fartyg vid källan och sedan beräknas vad bullernivån är vid fasad. Möjligheter till ett mer flexibelt sätt för mätning och beräkning bör inarbetas i de kommande riktvärdena för att öppna för olika möjligheter till villkor som hamnar ska leva upp till, som är mer anpassade efter det läge hamnen har i förhållande till bostäder, såväl befintliga som nybyggda.

Stockholms Hamn har under 2013 gett in en provotidsutredning avseende buller i Värtahamnen-Frihamnen, enligt beslut i miljööverdomstolens dom som innebär att Stockholms Hamn skulle utreda möjligheterna att minska bulleremissioner från hamnverksamheten, hamnrelaterad tågtrafik samt göra en miljömedicinsk utredning. Stockholms Hamns utredningsresultat och förslag till åtgärder, har legat till grund för de villkor som Stockholms Hamn formulerat och skickat in för behandling i miljödomstolen. Dessa ligger väl i linje med det förslag som presenteras i det remitterade förslaget. Vid villkorens utformning har Stockholms Hamn föreslagit att inte använda sig av den ovan traditionella nämnda tekniken att beräkna och kontrollera industribuller vid fasad. I stället har föreslagits beräkning och kontroll vid några särskilda mätpunkter vid hamnens verksamhetsområde i syfte att möjliggöra för planförfattare och exploatörer att bygga nytt med hänsynstagande till de totala inomhusnivåerna, tysta sidor mm för att uppnå en god inomhusmiljö.

Utredningen föreslår att undantag från riktvärdena för industribuller skall vara möjliga till upp till 15dBA. Dessa undantag öppnar för möjligheten att bygga bostäder närmare viss industriverksamhet, där buller är den dominerande störningen, som exempelvis hamnar. Stockholms Hamn vill framhålla att sådana undantag måste gälla dygnet runt, alla veckodagar, vilket måste förtydligas. Hamnverksamheten är inte styrd till dagtid under veckodagar, utan förekommer även helger och nattetid.

Utredningen föreslår att möjligheten att i efterhand pröva om bullret är en olägenhet för människors hälsa ska finnas kvar efter att undantag medgivits. Möjligheten till senare prövning leder enligt Stockholms Hamn till att verksamhetsutövare även fortsättningsvis får leva med en osäkerhet avseende möjligheterna att driva och utveckla sin verksamhet om inte möjlighet till prövning begränsas och i vilka fall det kan ske görs tydligt. Nya prövningar kan även innebära att intressekonflikter uppstår mellan ex. vis riksintressen för att skydda trafikanläggningars funktion gentemot bostäder och avseende ansvarsfrågan i de fall det konstaterats att klagomålen är befogade.

Utredningen har inte fått i uppdrag att utreda bullerfrågan i och vid befintliga bostäder, utan förslaget omfattar endast nybyggnation och pekar på att nuvarande riktlinjer och praxis bör fortsatt gälla för befintliga bostäder. Enligt Stockholms Hamn innebär detta en osäkerhet för alla verksamhetsutövare då gränsen för vilket buller som tillåts då kan variera mellan två byggnader i samma läge.

Avslutningsvis vill Stockholms Hamn framhålla att det är viktigt med ett fortsatt gemensamt arbete inom och mellan ansvariga statliga verk för att skapa samsyn och tydlighet i tillämpning av regelverk avseende buller.

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen är mycket positiv till att regeringen låtit tillsätta en utredning för att se över hur samordningen av planläggning och lovgivning, enligt plan- och bygglagen, och prövning och tillsyn, enligt miljöbalken, kan förbättras. Koncernledningen välkomnar därför att förslag till samordnade bullerregler har tagits fram för att underlätta bostadsbyggandet. Med den historiskt stora befolkningsexpansion som Stockholm och Sveriges övriga Storstadsregioner nu upplever måste staden inom geografiskt begränsade områden kunna tillgodose behovet av flera funktioner som bostäder, infrastruktur, transporter och

arbetsplatser.

I Stockholms nu gällande översiktsplan anges att staden måste:

”Planera för bostäder, parker, infrastruktur och arbetsplatser med mera till runt 200 000 nya stockholmare fram till år 2030. Det innebär att många intressen måste kunna samspela på en alltmer begränsad yta. En utmaning är att möta framtidens behov och bevara stadens skönhet och unika värden. En annan svårighet är att få rum med tekniska anläggningar som inte enkelt kan kombineras med bostäder. Samtidigt är den täta blandningen av många funktioner en grundläggande kvalitet i en växande storstad.”

I översiktsplanen anges också att en hållbar stadsutveckling innebär att staden måste byggas tätt. *”Den täta staden ger förutsättningar att bygga ut fjärrvärme och kollektivtrafik och skapa en hållbar livsmiljö. En fortsatt förtätning i centrala lägen kräver samtidigt en noggrann planering för att klara kraven på luftkvalitet och goda ljudförhållanden.”*

Staden ska därmed, utifrån gällande översiktsplan, växa främst genom omvandling och utveckling av befintliga arbetsplatsområden till kombinerade bostads- och arbetsplatsområden samt i lägen som har goda förutsättningar att försörjas med befintlig infrastruktur, vägnät och kollektivtrafik. Detta medför att bostäder i större utsträckning måste kunna byggas både i trafik- och ibland industrinära lägen.

Vid planeringen av en växande stad krävs en ständig avvägning av olika intressen, vilket plan- och Bygglagen i sig är ämnad att ge utrymme för. I vissa sammanhang styrs denna avvägning dock även av prövning utifrån annan lagstiftning, såsom miljöbalken, som i sin tur anger olika krav beroende på bullerkällan – oaktat hur den samlade bullersituationen från olika bullerkällor ser ut. Därför är den nu föreslagna samordningen, av gällande bullerregler för trafikbuller och industribuller, en välbehövlig förutsättning för att kunna utveckla staden och bygga bostäder i attraktiva lägen med goda kommunikationer.

Koncernledningen delar Stockholms Hamns synpunkt, att förutsättningar för undantag måste förtydligas avseende att det gäller dygnet runt och veckans alla dagar. Förutsättningarna för i vilka sammanhang och i vilka fall möjligheten att i efterhand pröva om bullret är en olägenhet för människors hälsa efter att undantag medgivits, bör också förtydligas. Koncernledningen delar också uppfattningen att förslaget bör ha som målsättning att även omfatta befintlig bebyggelse.

Koncernledningen vill därutöver understryka att det är nödvändigt att nya bostäder kan utvecklas i eller nära befintliga verksamhetsområden och trafikleder, för att staden ska kunna växa på ett hållbart sätt, enligt översiktsplanens intentioner. Koncernledningen ser därför mycket positivt på det initiativ som regeringen tagit. Förslaget till samordnade bullerregler, som redovisats, är ett första steg att förenkla hanteringen av den nuvarande problematiken, vilket koncernledningen anser är mycket bra.