

Handläggare
Stefan Båmstedt
08-508 279 08
stefan.bamstedt@stockholm.se

Till
Stadsmiljörörelsen

Strategisk bullerkartläggning och åtgärdsprogram buller 2014-2018 enligt förordningen om omgivningsbuller. Remissvar.

Förslag till beslut

Fastighetsnämnden överlämnar kontorets utlåtande som svar på remissen, Strategisk bullerkartläggning och Åtgärdsprogram buller 2014-2018, till stadsmiljörörelsen.

Juan Copoví-Mena
Förvaltningschef

Carina Jonsson
Avdelningschef

Sammanfattning

Till fastighetskontoret har inkommit en skrivelse från stadsmiljörörelsen på kommunstyrelsen angående remissen om strategisk bullerkartläggning och åtgärdsprogram buller 2014-2018 enligt förordningen om omgivningsbuller (dnr 1953/2013). Remisstiden sträcker sig till den 25 april 2014. Fastighetskontoret har gått igenom föreliggande remissmaterial som ska utgöra de kommande fem årens åtgärdsprogram för hantering av omgivningsbuller. Åtgärdsprogrammet handlar om stadens hantering av buller från vägtrafik, spår- och flygtrafik samt viss hamnverksamhet och visst industribuller.

Fastighetsnämnden berörs i mindre omfattning än stadens övriga hårda förvaltningar trafik- och renhållningsnämnden, exploateringsnämnden samt SLL/Trafikförvaltningen och Trafikverket.

Det är dock kontorets bedömning att nämnden i kommande investerings- och större underhållsprojekt på olika sätt kommer att beröras av föreslagna åtgärder som ansvarig för förvaltningen av stadens förvaltningsbyggnader, kommersiella byggnader, kulturbyggnader och idrottsanläggningar.

Remissen

Förordningen (SFS 2004:675) om omgivningsbuller, innebär en skyldighet för Stockholms stad och andra kommuner med mer än 100 000 invånare att kartlägga buller och upprätta åtgärdsprogram. Detta ska ske senast den 30 juni vart femte år och innehålla en redovisning av strategiska bullerkartor från närmast föregående år.

Kommunfullmäktige fastställde det första åtgärdsprogrammet för staden år 2009 avseende perioden 2009-2013. Det åtgärdsprogram som nu är aktuellt för perioden 2014-2018 ersätter det gamla.

Åtgärdsprogrammet

Åtgärdsprogrammet omfattar buller från vägtrafik, spår- och flygtrafik samt viss hamnverksamhet och visst industribuller. Några bullerkartor ingår inte i remissmaterialet som består av ett sammanfattat åtgärdsprogram.

Åtgärdsprogrammet sammanfattas på två sidor med vilken typ av åtgärder som genomförts, pågår eller planeras samt vem som inom staden är ansvarig, samt när detta ska vara klart. Det kan gälla såväl både övergripande som mer konkreta anläggningsåtgärder. Som övergripande åtgärd kan nämnas att genom utbildningsinsatser se till att buller inte blir ett hinder i samhällsplaneringen. Ansvariga är där stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden. Arbetet ska vara klart senast 2014. Som exempel på konkret åtgärd kan nämnas förbättring av befintliga bullerskärmar.

Som andra exempel på åtgärder kan nämnas att staden använder vägbeläggningar som ett aktivt verktyg för att minska problem med trafikbuller. Ansvarig är trafik- och renhållningsnämnden och arbetet ska vara klart senast 2015. Ett mer omfattande arbete som tar längre tid gäller inomhusnivån för befintliga bostäder med bullernivåer över 30 dBA dygnsekvivalent och 45 dBA max nattetid. Ansvariga är där trafik- och renhållningsnämnden, SLL/Trafikförvaltningen och Trafikverket.

Som exempel på en åtgärd som är kopplad till viktiga skyddsområden ur bullersynpunkt kan nämnas förbättring av ljudmiljön i fem rekreatiomsområden med målet att klara 50 dBA ekvivalent ljudnivå under dagtid och kvällstid, i en större del av området. Ansvarig för detta är trafik- och renhållningsnämnden och Trafikverket. Åtgärden ska vara klar senast 2018. En mer konkret åtgärd avser att av överskottsmassor bygga en bullervall per år. Ansvarig är exploateringsnämnden och åtgärderna ska vara klara senast 2018. I remissmaterialet redovisas ett antal lämpliga inventerade områden för detta.

Det föreslagna nya åtgärdsprogrammet ska fastställas av kommunfullmäktige och utgöra stadens samlade syn på hur omgivningsbuller ska hanteras. Det ska fungera som ett styrande dokument för de nämnder och förvaltningar som på olika sätt arbetar med omgivningsbuller. Programmet har tagits fram av en grupp ledd av miljöförvaltningen. Övriga som medverkat har varit Trafikverket, SLL/Trafikförvaltningen, trafikkontoret och stadsbyggnadskontoret.

Swedavia som driver Bromma flygplats, har en stor påverkan på den akustiska miljön i Stockholm, men har inte varit med i arbetet med att ta fram föreliggande åtgärdsprogram, då flygplatsen och bullret från flygverksamheten är reglerad av tillstånd och villkor enligt miljöbalken.

Promenadstaden – översiktsplan för Stockholm

Målsättningen med Promenadstaden är att skapa en tätare och mer sammanhållen stad. Det innebär såväl utveckling av innerstaden som tyngdpunkter i ytterstaden och att koppla samman stadens centra. Översiktsplanen manar till att utveckla nyskapande bullerbegränsade åtgärder i samband med förtätning. Också i Stockholms miljöprogram 2012-2015, anges att trafikbullret ska minska under programperioden.

Framkomlighetsstrategi för Stockholm 2030

I detta dokument anges fyra huvudinriktningar. 1. Att bussar och cyklister ska få mer plats, för att de är mer yteffektiva att flytta människor. 2. Att trafiken ska bli mer påtaglig och att man ska veta hur lång tid resan kommer att ta oavsett färdväg. 3. Att gångtrafikanterna ska få bättre förutsättningar. 4. Att de negativa effekterna av trafiken, exempelvis buller, ska minskas. Dokumentet antogs av kommunfullmäktige i december 2012.

Regionalt trafikförsörjningsprogram

Landstingsfullmäktige i Stockholm har fastställt ett Regionalt trafikförsörjningsprogram som innehåller mål och visioner för kollektivtrafiken i länet. Målet innebär bland annat att buller, luftföroreningar och förbrukningen av fossilt bränsle ska minska. För buller avseende tunnelbana och lokalbanor anges som mål för 2030 att *”Alla boende i Stockholms län ska ha bullernivåer på högst 70 dBA maximalt på minst en uteplats invid fasad samt maximalt 45 dBA inomhus nattetid från den kollektiva spårtrafiken”*. Ett annat beslut som tagits av landstingets trafikförvaltning våren 2013, innebär att krav avseende buller och vibrationer ska följas vid alla beslut om infrastruktur eller trafik. Buller i befintlig miljö ska också åtgärdas enligt den prioriteringsordning som trafikförvaltningen ska besluta om. Ett arbete pågår med att ta fram riktlinjer för buller som ska precisera trafikförvaltningens krav.

Mål avseende buller och ljudmiljö

Under denna rubrik redovisas vilka nationella riktvärden som finns för omgivningsbuller, och som härstammar från den så kallade infrastrukturpropositionen, 1996/97:53. I denna anges riktvärden för trafikbuller som normalt inte bör överskridas vid nybyggnation av bostadsbebyggelse, eller vid nybyggnation eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur. Följande riktvärden anges:

30 dBA ekvivalentnivå inomhus.

45 dBA maximalnivå inomhus nattetid.

55 dBA ekvivalentnivå utomhus (vid fasad).

70 dBA maximalnivå vis uteplats i anslutning till bostad.

Ekvivalentnivå utomhus avser för flygbuller FBN 55dBA.

Vid tillämpning av riktvärdena vid åtgärder i trafikinfrastrukturen, bör hänsyn tas till vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Även Socialstyrelsen har tagit fram riktvärden angående buller, Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2005:6) om buller inomhus. De utgör en komplettering till ovan angivna värden genom att de anger riktvärden för lågfrekvent buller inomhus.

I det förslag till åtgärdsprogram som tagits fram redovisas ett antal inriktningsmål för olika typer av omgivningsbuller för den kommande femårsperioden. Att Stockholmsmodellen kan använ-

das i samhällsplaneringen för att hantera trafikbuller, anges formellt i stadens översiktsplan som antogs av kommunfullmäktige 2010.

I remissen redovisas ett förhållningssätt som staden tagit fram för industrirelaterat buller och som till stora delar liknar Stockholmsmodellen för trafikbuller. Förhållningssättet har inget uttryckligt stöd i nationell praxis, utan kan ses som ett sätt för staden att driva på utvecklingen, det vill säga möjliggöra fler bostäder utan att för den skull orsaka ökad hälsopåverkan av buller.

Åtgärdsområde vägbeläggningar

Under denna rubrik anges ett antal exempel på åtgärder som kan minska bullret. Ett har med stenstorleken att göra. Vanligast är 11-12 mm stenstorlek i beläggningar. På 1960- och 70-talet ökades till 16 mm för att få en mer slitstark beläggning på med trafikerade gator och gator med en hög andel tung trafik. Dessa blir dock bullrigare. Om 11 mm används i stället för 16 mm minskar bullret med 1-1,5 dBA. Då ökar dock driftkostnaderna eftersom vägar med mindre stenstorlek slits hårdare. Också dubbdäck bidrar kraftigt till slitaget av gator och vägar. I takt med att användningen av dubbdäck minskar så finns utrymme för att lägga vägbeläggningar med mindre stenstorlek utan att driftkostnaderna ökar.

Trafikverket har också provat körbanor i betong med långsgående räfflor. Resultatet är dock nedslående, ingen bullerminskning. Enligt stadens miljöprogram ska standardbeläggningar utföras med 11 mm stenstorlek eller tystare beläggning. Eventuella avsteg från detta ska motiveras tydligt. En beläggning med 16 mm sten behöver läggas om efter 10 år. Används 11 mm sten uppkommer omlägningsbehovet redan efter 7 år.

Åtgärdsområde inomhusnivåer

Staden har tillsammans med övriga aktörer under många år bedrivit ett framgångsrikt arbete med att åtgärda befintliga bostäder med höga bullernivåer inomhus. Åtgärderna har bestått av utbyte eller komplettering av befintliga fönster, byggande av bullerskärmar och bullervallar, byggande av nya hus som skärmar bullret samt ombyggnad av infrastrukturen.

När det gäller nya hus har dessa allt sedan 1982, alltid klarat riktvärdena för inomhusnivåer, det vill säga 30 dBA dygnsekvivalent nivå samt 45 dBA maximalnivå nattetid. Trots hittills

vidtagna åtgärder finns dock ett stort antal bostäder kvar där riktvärdena inomhus inte uppfylls. I remissmaterialet anges ett antal orsaker till detta.

Åtgärdsområde rekreationsområden med mera

Under detta avsnitt ske redovisas vad som görs i syfte att skydda områden där ljudnivån ansetts utgöra en särskild kvalitet såsom parker, rekreationsområden, friluftsområden och andra natur- och kulturmiljöer. Trafikverket och SL/Trafikförvaltningen prioriterar för sina delar bostäder framför rekreationsområden, vilket innebär att de inte vidtar några åtgärder som enbart syftar till att skydda eller förbättra bullersituationen.

Staden anser att rekreationsområden är en så väsentlig del av stockholmarnas välbefinnande att åtgärder ändå kan vara motiverade. I en rapport benämnd Ljudklassificering av grönytor, som staden tagit fram, har totalt 1100 olika park- och grönområden analyserats. Av rapporten framgår hur stor del av varje grönområde som uppfyller målet 50 dBA. Med utgångspunkt från den rapporten, har berörda förvaltningar föreslagit ett antal områden för åtgärder. Urvalskriterierna har varit att åtgärder ska behövas och att åtgärder ska vara möjliga. Ambitionen har också varit att prioritera områden i de delar av staden där bristen på tysta grönområden är störst. Urvalet har gjorts bland de områden som klassas som parker, eftersom de uppfattas som mest angelägna.

Under andra avsnitt i remissmaterialet redovisas Åtgärdsområden bullervallar och Åtgärdsområde förbättring av befintliga bullerskärmar. Det förs ett resonemang om att en stor del av de jordmassor som idag körs bort skulle kunna användas som bullervallar eftersom de inte är alltför förorenade för detta. Vissa förutsättningar ska då vara utredda från början. Ett antal lämpliga områden för nya bullervallar pekas ut.

Under rubriken förbättring av bullerskärmar föreslår SLL/Trafikförvaltningen som åtgärd 2014 att samtliga bullerskärmar inventeras under året för att kontrollera vilka som är lämpliga att komplettera för att fler personer får nytta av skärmen eller att skärmen dämpar bullret mer effektivt.

Alternativa bullerskyddsområden

Här redovisas sådant som inte nämns i remissmaterialet under andra åtgärdsområden. Det gäller till exempel erfarenheter från forskningsprojekt. Ett handlar om vegetation som absorberar på

skärmar, tak och fasader eller optimal utformning av bullervallar och dämning inriktad mot lågfrekvent buller. Ett annat koncept är "tysta områden" genom tillträde för fordon som inte ger mycket låga bullernivåer, begränsas genom avgifter eller förbud. Projektet har lett till att det nu finns ett bredare urval av buller-skyddsåtgärder att välja mellan.

Trafik- och renhållningsnämnden har påbörjat ett arbete med att se över hastighetsgränserna på stadens gator och vägar. Ett pilot-projekt pågår i tre stadsdelar. Det som framkommit är att huvud-delen av nuvarande 50-sträckor kommer att sänkas till 40 km/timme. I projektarbetet vägs flera faktorer in, trafiksäkerheten är den enskilt viktigaste faktorn. En trafikant ska av trafikmiljön kunna sluta sig till vilken hastighetsbegränsning som råder. Det betyder att det inte bara handlar om att byta skylt.

Bullerutsatta gårdar till skolor och förskolor

Här redovisar miljöförvaltningen en gjort en inventering för att identifiera var bullerriktnivåen överskrider. Respektive verksamhetsutövare har i dessa fall uppmanats att ta fram åtgärdsförslag. Arbetet pågår för närvarande och något ytterligare beslut behövs inte. Miljöförvaltningen har också gjort bullerinventeringar vid 17 äldreboenden där de höga bullervärdena i samtliga fall orsakas av trafiken. Det är trafikkontoret som därför är berörd som verksamhetsutövare. Nästa steg är att miljöförvaltningen uppmanar trafikkontoret att ta fram nödvändiga åtgärdsförslag under 2014.

Utvärdering av genomförande och resultat

Det nya åtgärdsprogrammet för kommande femårsperiod, följs upp på samma sätt som det gamla. Det innebär att inblandade parter årligen gör en sammanställning av vidtagna åtgärder och rapporterar till miljöförvaltningen som gör en sammanställning till miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Pågående arbete

Trafik- och renhållningsnämnden arbetar sedan 1976 med bullerdämpande åtgärder genom fasadisolering av bostäder i utsatta lägen. Sedan en tid tillbaka har man arbetat med alla bostäder som utsätts för mer än 62 dBA Leq (medelvärde under ett dygn) vid fasad. Målsättningen är att arbetet ska kunna slutföras under 2015. Ett annat exempel är SLL/Trafikförvaltningens fönsteråtgärder vid spårdepåer där man har som målnivå att ljudnivån inomhus efter åtgärd ska vara max 35 dBA.

För buller från tunnelbana och lokalbanor finns följande mål angivet för 2013: *"Alla boende i Stockholms län ska ha bullernivåer på högst 70 dBA max på minst en uteplats vid fasad samt maximalt 45 dBA inomhus nattetid från den kollektiva spårtrafiken"*.

Kontorets synpunkter

Skyldigheten för kommuner med över 100 000 invånare att kartlägga buller och upprätta åtgärdsprogram senast den 30 juni vart femte år finns reglerat i lag. Förordningen om omgivningsbuller (SFS 2004:675) och SFS 2010:150, Förordningen om ändring i förordningen (2004:675) om omgivningsbuller, är exempel på detta. Som ett rådsdokumen kan också nämnas Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2005:6) om buller inomhus.

Av det upprättade åtgärdsprogrammet ska framgå att det är upprättat enligt förordningen och vilka bullerkällor som ska kartläggas. Det ska även finnas en sammanställning av hur många personer som beräknas vara utsatta för buller (vilket dock saknas) samt en beskrivning av vilka situationer som behöver förbättras. Programmet ska även innehålla en redovisning av vilka åtgärder som är lämpliga för att skydda områden som är särskilt viktiga för rekreation, friluftsliv och kultur, till exempel parker. En annan beståndsdel i åtgärdsprogrammet är en analys ur kostnads-/nyttoperspektiv. Just kostnadsdelen finner kontoret svår att bedöma.

Kontoret har under förra året svarat på några remisser som avser nybyggnation av bostäder och som syftar till underlätta byggandet av nya bostäder i bullerutsatta miljöer på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till de boendes hälsa. I remissen om samordnade bullerregler (SOU 2013:57) framförs förslag till samordnad lagstiftning mellan PBL, plan och bygglagen, och miljöbalken för att underlägga detta. För det befintliga byggnadsbeståndet finns inga sådana nationella samordningsförslag.

Den nu aktuella remissen om Strategisk bullerkartläggning och åtgärdsprogram 2014-2018, handlar om omgivningsbuller kring den befintliga bebyggelsen och rekreationsområden. De gränsvärden för buller som redovisas överensstämmer med de som anges för nybebyggelse. Detta är viktigt eftersom en stor del av stadens nyproduktion av bostäder sker genom förtätning i befintliga bostadsområden med god tillgång till infrastruktur. Det vill säga områden som redan idag är utsatta för buller.

Fastighetsnämnden bygger själv inte några nya bostäder, däremot har kontoret i uppdrag att förvärva och förvalta stadens bostadsrätter. För närvarande äger man cirka 300 stycken. Flertalet hyrs ut till stadsdelsförvaltningarna och en del direkt till de boende. Det kan handla bostäder som hyrs ut för stödboende av olika slag eller lokaler som hyrs ut för förskoleverksamhet. För sådana bostäder och lokaler är därför bullerkartläggningen av intresse.

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 ett prioriterat uppdrag med tanke på det stora behov som idag finns i Stockholm. Fastighetskontoret bygger också på uppdrag av idrottsförvaltningen nya idrottsanläggningar, exempelvis idrottshallar och konstgräsplaner. Ibland kan dessa ligga i ett bullerutsatt område, till exempel den planerade bandyhallen i Tallkrogen invid Nynäsvägen. Gällande bullernormer tillämpas vid genomförande av projekteten.

Under avsnitt 3 Mål avseende buller och ljudnivå i remissmaterialet, hänvisas till nationellt fastställda riktvärden enligt den så kallade infrastrukturpropositionen 1996/97:53. I den anges att redovisade riktvärden för trafikbuller normalt inte bör överskridas vid nybyggnation eller väsentlig ombyggnad av trafikstruktur. I den nu aktuella föreslås att vid tillämpning av riktvärdena i infrastrukturen så bör hänsyn tas till vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. I de fall utomhusnivån inte kan reduceras till angivna nivåer, så bör inriktningen vara att inomhusvärdena inte överskrids. Fastighetskontoret vill framhålla vikten av att redan i tidiga skeden kunna presentera en kostnads-/nyttoanalys.

Den föreliggande bullerkartläggningen och åtgärdsprogrammet för 2014-2018 omfattar buller från väg-, spår- och flygtrafik samt viss hamnverksamhet och visst industribuller. Av dessa är vägbuller det mest dominerande, därefter buller från spårtrafik och flygtrafik.

Under avsnitt 4 i remissmaterialet redovisas ett antal åtgärder enligt det föreslagna programmet. Åtgärderna handlar om allt från att tillämpa stadens förhållningssätt till industrirelaterat buller, att genom utbildning upprätthålla en hög kompetens inom bullerområdet, att arbeta med vägbeläggningar som ett aktivt verktyg eller att förbättra ljudmiljön i fem rekreationsområden med målet att klara riktvärdet 50 dBA ekvivalent ljudnivå under dag- och kvällstid, i en större del av området.

Vissa åtgärder utförs löpande och har litet resursbehov. De flesta föreslagna åtgärderna har ett litet resursbehov. Ett område som har ett stort resursbehov med målår 2018 är att åtgärda befintliga bostäder med nivåer över 30 dBA dygnsekvivalent inomhusnivå. Inriktningsmålet är att alla bostäder ska klara riktvärdena inomhus. Någon uppskattad kostnad för detta redovisas ej.

Fastighetsnämnden berörs i mindre omfattning än stadens övriga hårda förvaltningen trafik- och renhållningsnämnden, exploateringsnämnden samt SLL/Trafikförvaltningen och Trafikverket. Det är dock kontorets bedömning att nämnden i kommande investerings- och större underhållsprojekt på olika sätt kommer att beröras av åtgärdprogrammet som ansvarig för förvaltningen av stadens förvaltningsbyggnader, kommersiella byggnader, kulturbyggnader och idrottsanläggningar.

Kontoret föreslår att fastighetsnämnden överlämnar föreliggande tjänsteutlåtande som svar på remissen till Stadsmiljöroteln senast den 25 april 2014.

SLUT