

Handläggare

Miljöförvaltningen
Jörgen Bengtsson

Stadsbyggnadskontoret
Ludvig Elgström

Exploateringskontoret
Ann-Christine Nyberg

Trafikkontoret
Elisabeth Ström

**Vägledning om industri- och annat
verksamhetsbuller - remiss från
kommunstyrelsen**

Förvaltningarna föreslår kommunstyrelsen besluta att

1. förespråka att de båda myndigheterna ger ut en gemensam vägledning i stället för varsin
2. därutöver hänvisa till vad som sägs i trafikkontorets, och miljöförvaltningens gemensamma kontorsyttrande.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef
Miljöförvaltningen

Per-Anders Hedkvist
Förvaltningschef
Trafikkontoret

Miljöförvaltningen
Plan och miljö

Fleminggatan 4
Box 8136
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 28 934
Växel 08-508 28 800
jorgen.bengtsson@stockholm.se
stockholm.se

Anette Scheibe Lorentzi
Förvaltningschef
Stadsbyggnadskontoret

Krister Schultz
Förvaltningschef
Exploateringskontoret

Sammanfattning

Naturvårdsverket och Boverket har var för sig remitterat var sitt förslag till vägledning om buller från industrier och andra verksamheter. Förslagen är huvudsakligen samordnade med varandra och de beskriver i Naturvårdsverkets fall hur tillsyn enligt miljöbalken bör gå till och i Boverkets fall hur planering och bygglov för bostäder bör ske.

Förvaltningarna är positiva till de flesta förslagen men anser att vägledningarna för sig och tillsammans ställer nya frågor och samordningen måste därför drivas ännu längre för att medge en rättssäker tillämpning av miljöbalken och plan och bygglagen samt att förenkla för myndigheter och verksamhetsutövare att använda vägledningen eller vägledningarna. Dessutom föreslår förvaltningarna ett antal kompletteringar och förtydliganden.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har för yttrande översänt en remiss från Naturvårdsverket avseende verkets förslag till Vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller. Remisstiden är mycket kort, kommunstyrelsen behöver få svar den 31 december för att staden ska kunna lämna sitt svar senast den 31 januari 2015. Kommunstyrelsen har remitterat förslaget till miljö- och hälsoskyddsnämnden, trafiknämnden, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden och Stadshus AB.

Parallellt med Naturvårdsverkets förslag till vägledning enligt miljöbalken har Boverket tagit fram förslag kallat Industri- och annat verksamhetsbuller vid planläggning och bygglovsprövning av bostäder – en vägledning. Boverkets förslag har remitterats men inte kommit förvaltningarna tillhanda. Det är dock tillgängligt via verkets hemsida. Förslagen är huvudsakligen samordnade och tanken är att det inte ska uppstå framtida konflikter beroende på att en bedömning gjorts med stöd av plan- och bygglagen och en annan görs med stöd av miljöbalken. Remissvaret behandlar därför synpunkter på båda förslagen.

Vägledningarna är dock inte helt anpassade till de förändringar som införs i miljöbalken och plan- och bygglagen den 2 januari 2015, som innebär de största förändringarna avseende hanteringen av

industribuller i planering och tillsyn. Dessa förändringar konkretiseras dock i och med Boverkets och Naturvårdsverkets förslag.

Det remitterade förslaget från Naturvårdsverket är tänkt att ersätta den övergångsväglösning verket publicerat på sin hemsida. Den är i sin tur baserad på deras Riktlinjer för externt industribuller 78:5.

De senaste åren har ett antal regelförändringar vad gäller buller varit uppe för diskussion. Några av dem är:

Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet (SOU 2013:57), KS 2013-10-30.

Flygbuller och bostadsbyggande (SOU 2013:67), KS 2013-11-13.

Förslag till förordning om riktvärden för trafikbuller. (Remiss från Socialdepartementet), TN, SBN och MHN augusti 2014.

Intressant i detta sammanhang är även stadens förhållningssätt vid planering, KF 2013-05-27. Det togs fram just för att staden ansåg att det saknades vägledning vid planering av bostäder som påverkas av industrirelaterat buller. Innehållsmässigt talar man i förhållningssättet om att hantera det mer som trafikbuller, det vill säga att man kan tänka sig högre ljudnivåer vid bullerutsatt fasad förutsatt att inomhusnivåerna uppfyller relevanta normer och att det finns tillgång till tyst sida och uteplatser med god ljudmiljö. De nu framtagna förslagen till vägledning har stora likheter med stadens förhållningssätt, även i andra delar.

Innehåll

Övriga förändringar som föreslås är i korthet:

- Vägledningstext i stället för allmänna råd
- Ett utökat tillämpningsområde
- Begreppet riktvärde byts ut mot ljudnivå och begreppet momentana ljud byts ut mot återkommande höga ljudtoppar
- Ekvivalent ljudnivå nattetid förändras
- Tidsperioden för natt ändras

- Utomhusnivåer för arbetslokaler tas bort
- Ingen skillnad i bedömning av ny respektive befintlig verksamhet
- Högre ljudnivåer får förekomma vid ny, bulleranpassad bebyggelse om det finns tillgång till en ljuddämpad sida
- Utökade beskrivningar av miljöbalkens centrala begrepp.

Förvaltningarnas synpunkter

Allmänt

Förvaltningarna är positiva till att en samordning skett.

Även om de båda förslagen är framtagna i samråd mellan Boverket och Naturvårdsverket finns skillnader. En sådan är att Naturvårdsverket anger att om verksamhet bara förekommer under en del av en tidsperiod, exempelvis under en del av natten, ska ekvivalentnivån bestämmas för den tid då den bullrande verksamheten pågår, dock minst en timme. Någon liknande beskrivning finns inte i Boverkets vägledning.

Förvaltningarna förespråkar att myndigheterna går ännu längre i sitt samordningsarbete och utfärdar en gemensam vägledning. Detta har blivit än viktigare nu när PBL och miljöbalken blir samordnade med de förändringar i 26 kap 9 a § som träder ikraft den 2 januari 2015. Ytterligare samordning föreslås i departementspromemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31). Dessa förändringar kommer bl.a. att ställa helt nya krav på samarbete mellan myndigheter som planerar och bedriver miljötillsyn. En gemensam vägledning blir under sådana förhållanden naturlig och blir tydligare och enklare att förstå för såväl övriga myndigheter som verksamhetsutövare och allmänhet. Dessutom försvinner risken för diskrepanser liknande den ovan.

Det är gåtfullt att den redan beslutade och de föreslagna förändringarna i bl a 26 kap miljöbalken inte behandlas utförligare. Naturvårdsverkets vägledning berör frågan endast översiktligt och detsamma kan nog sägas även Boverkets vägledning, även om ändringarna där i vart fall omtalas. Dessa ändringar är centrala för såväl tillståndsgivande myndigheter och tillsynsmyndigheter. En

rad problem kan tänkas uppstå som varken berörs i förarbetena eller i de nu föreslagna vägledningarna. Det bör ändras i den slutliga versionen.

Förvaltningarna är också positiva till att hanteringen av industribuller ges en liknande hantering som trafikbuller. Staden har länge och framgångsrikt arbetat med begreppet tyst sida vid trafikbullerutsatta lägen och det finns också förslag från staten om att slå fast arbetssättet i förordning. Dock bör hanteringen kunna jämföras ännu mer. En sådan möjlighet finns i Naturvårdsverkets förslag till ljudnivå från industri/verksamhet. Där anges att värdena gäller vid "iordningställda ytor i markplan för lek och utevistelse intill byggnaden." Det bör förtydligas att om det finns en tillräckligt stor uteplats för fastighetens behov som uppfyller värdet för ljudnivå behöver inte andra uteplatser göra det. Det vill säga att om det finns en uteplats på den ljudskyddade sidan kan det mycket väl få finnas en eller flera uteplatser på den bullriga sidan utan att krav ställs på den bullrande verksamheten.

Buller inomhus

De föreslagna vägledningarna hanterar inte ljudnivåer inomhus utan hänvisar, i Naturvårdsverkets fall, till Folkhälsomyndighetens allmänna råd om buller inomhus, FoHMS 2014:13. Miljöförvaltningen har dock konstaterat att de riktvärden för lågfrekvent ljud som anges i den i vissa fall är orimliga att uppfylla.

Vägledningstext i stället för allmänna råd

Frågan handlar om vilken status dokumentet ska ha. Naturvårdsverket anger att risken med att ange en vägledningstext är att dokumentet får så liten tyngd att de som ska tillämpa det i stället bortser ifrån det. Fördelen är att man kan ha en mer resonerande text och lättare revidera den.

Miljöförvaltningen bedömer att statusen med vägledningstext är fullt tillräcklig ur ett miljötillsynsperspektiv. Erfarenheten är snarare att de riktlinjer och vägledningar avseende buller som fastställts i olika sammanhang tenderar att bli normerande, även om det uttryckligen står att värdena är underlag för bedömning i det enskilda fallet. Vad gäller fysisk planering bör man dock väga behovet av tydlighet kring planeringsförutsättningar mot flexibilitet kring riktvärden för att möjliggöra projekt. Förvaltningarnas bedömning är att allmänna råd bättre uppfyller dessa två aspekter.

Förvaltningarna anser att skillnaden mellan de olika alternativen är helt marginell men förespråkar att den gemensamma vägledningen får status just som vägledning.

Utökat tillämpningsområde

Det anges i förslagen att vägledningarna omfattar buller utomhus från miljöfarlig verksamhet som inte omfattas av annan vägledning om buller. Skillnaden är i praktiken inte så stor. Den gamla vägledningen och de tidigare allmänna råden har i praktiken använts för exempelvis fläktar, hamnverksamhet och depåer i brist på annan vägledning. Det hade dock varit bra om man i vägledningen explicit angett att denna skall tillämpas även på buller från restauranger, evenemang och liknande.

Naturvårdsverkets tidigare uppdelning mellan nytillkommen och befintlig verksamhet tas bort. Det är enligt förvaltningarna bra. Denna skillnad har under senare år kommit att minska i betydelse och torde numera sakna betydelse.

En förändring som föreslås är att riktvärdena för trafik bör vara vägledande för sådan trafik som rör sig inom verksamhetsområdet om de fungerar som en naturlig fortsättning på det allmänna vägnätet. Ett bra exempel är färjelägen där trafiken med nuvarande vägledning kan bedömas olika beroende på om den sker inom hamnområdet eller på det anslutande allmänna transportnätet och att det ska gälla för alla typer av fordon så väl fartyg, lastbilar, tåg och bilar som rör på sig.

Förvaltningarna anser att förändringen är en välkommen anpassning till praxis och ett bra förtydligande.

Ljudnivå i stället för riktvärde och återkommande höga ljudtoppar i stället för momentana ljud

Förslagen innebär att enstaka höga och mycket kortvariga ljud ska vara återkommande för att ingå i bedömningen. Det är en anpassning till vägledningen enligt plan- och bygglagen.

I vägledningarna introduceras begreppet ljudnivå som ersätter begreppet riktvärde. Syftet är att undvika att begreppet ska förväxlas med riktvärden enligt miljövillkor.

Förvaltningarna har inga invändningar mot dessa förändringar.

Förändrat riktvärde för ekvivalent ljudnivå nattetid

Den förändring som föreslås enligt miljöbalken är att nivån nattetid höjs från 40 till 45 dBA. Värdet avser utomhusnivåer och kompletteras med att återkommande höga ljudnivåer, över 55 dBA $L_{\max}$ inte bör förekomma nattetid.

Förändringen är alltså en sänkning av miljöambitionen men förvaltningarna anser att sänkningen är acceptabel, i synnerhet eftersom det innebär en samordning med vägledningen för fysisk planering. Det är svårt att se några egentliga motiv till att kräva så låga nivåer som 40 dBA utomhus i anslutning till bostäder nattetid. Det som är mest angeläget att värna under natten är möjligheten till sömn. Begränsande för sömn är oftast höga plötsliga ljud. Förvaltningarna bedömer att med de värden som anges kommer risken för sömnstörningar att vara liten. Dessutom anges i förslaget att nivåerna avser vid fasad, något som inte framgår av den nuvarande vägledningen. Det har lett till att nuvarande riktvärde för natt ibland har tillämpats vid tomtgräns. Med de nya förslagen blir det tydligare.

Nya riktvärden för fysisk planering föreslås också, som knyter an till de förändringar som träder i kraft i plan- och bygglagen den 2 januari 2015. Förslaget, i jämförelse med tidigare praxis, innebär en viss förenkling och ett närmande till vägledningen för hanteringen av trafikbuller. Förvaltningarna är positiva till en så långtgående samordning som möjligt. Förvaltningarna är särskilt positiva till möjligheten att utnyttja tyst sida vid planering av nya bostäder samt att ljudnivån för den exponerade sidan höjs.

Dock anser kontoren att man hade kunna komma än närmare riktvärdena för trafikbuller, utan att detta skulle innebära risker för människors hälsa, bl.a. att nivåerna för ljuddämpad sida höjs till samma nivå som riktvärdena för trafikbuller. Detsamma gäller maxljudnivån vid tysta sidan.

Det kan också konstateras att det finns en viss skillnad mellan riktvärdena för industribuller och trafikbuller som skulle kunna innebära hinder för fysisk planering som inte är motiverade av olägenhet för människors hälsa. Detta gäller i synnerhet planering av enkelsidiga lägenheter, i enlighet med förordningsförslaget som presenterades i höst. Ett exempel på ett sådant scenario är enkelsidiga lägenheter i anslutning till en trafikbullerkälla om 60 dBA (55 dBA i befintlig vägledning) och en anslutande industribullerkälla om 53 dBA. De enkelsidiga bostäderna skulle

vara acceptabla ur ett trafikbullerperspektiv men inte med avseende på industribuller, samtidigt som trafikbullret skulle maskera industribullret. Förslaget om planering av enkelsidiga studentbostäder, med upp till 65 dBA vid fasad, poängterar ytterligare denna skillnad.

Möjlighet att använda tekniska skyddsåtgärder

Förvaltningarna noterar att man i vägledningen hänvisar till möjligheten till tekniska skyddsåtgärder, såsom balkonger och burspråk som skyddar delar av fasaden från bullerexponering. Dock kan också konstateras att angivna ljudnivåer ska klaras vid fasad. Med utgångspunkt i den diskussion som pågått i Stockholmsregionen kring detta förespråkar förvaltningarna att ljudnivåer ska anges vid fönster, för att möjliggöra att tekniska skyddsåtgärder kan användas som ett sätt att uppnå riktvärdena.

Tillgång till tyst uteplats

Förslagen innebär att tillgång till tyst uteplats för lek och utevistelse fastställs. Förvaltningarna är positiva till att utemiljöns ljudkvalitet hanteras i vägledningen. Förvaltningarna konstaterar dock att riktvärdet om 50 dBA ekvivalent ljudnivå i vissa stadsmiljöer är svårt att åstadkomma, i synnerhet om samtliga bullerkällor räknas samman. Det kan konstateras att omgivningsbullernivån i Stockholms innerstad på många ställen redan idag ligger omkring 50 dBA. Förvaltningarna föreslår därför att den tysta sidan skall klara högst 55 dBA, vilket är i enlighet med den tillämpade Stockholmsmodellen för trafikbuller och kommunfullmäktiges policybeslut om industribuller från våren 2014.

Det konstateras också i Boverkets vägledning att uteplatsen kan vara både gemensam och privat, i anslutning till bostadsbyggnaden. En aspekt som med denna skrivelse är oklar är ifall även offentliga platser kan utpekas som tyst uteplats för ett nybyggnadsprojekt. Detta skulle kunna få betydelse av planering av t.ex. studentbostäder på små tomter där det är svårt att tillgodose behoven av tyst uteplats. Att kunna utpeka offentlig plats som tyst utemiljö för näraliggande bostäder skulle också kunna resultera i andra möjligheter att investera i offentliga platsernas ljudmiljö. Dessa investeringar blir då ett sätt att möjliggöra ny bebyggelse och samtidigt förbättra stadsmiljön i stort.

Tidsperioden för natt ändras

I Naturvårdsverkets nu gällande vägledning anges att natten är kl 22-07 men i de nu liggande förslagen ändras det till kl 22-06. Det innebär att definitionen av natt blir densamma oavsett om det är fråga om buller från industriell verksamhet eller från trafik. Naturvårdsverket anger att förändringen kan leda till att fler människor väcks och får svårt att somna om under en timme som av de flesta helst används till sömn och vila. Verket tycks dock mena att det kommer att ta tid innan det sker någon förändring och att den kommer att vara av begränsad omfattning.

Förvaltningarna anser att det är en fördel att ha likartade definitioner i olika lagstiftningar och vägledningar och förespråkar att natt bör avse kl 22-06.

Utomhusnivåer för arbetslokaler tas bort

Riktvärden för ljudnivåer utomhus vid arbetsplatser, i praktiken vid kontor, togs bort redan 2013 när Naturvårdsverket upphävde sina allmänna råd från 1978 och införde den nuvarande övergångsvägledningen. För de allra flesta arbetsplatserna är det inomhusnivån som är intressant. Förvaltningarna delar uppfattningen att riktvärdet utomhus för arbetslokaler inte behövs.

Ingen skillnad i bedömning av ny respektive befintlig verksamhet

I de allmänna råden från 1978 fanns skilda krav på ny respektive befintlig verksamhet. Det var tänkt som en sorts övergångsbestämmelse och målet var att alla skulle komma ner till kraven för nyetablering. Frågan har inte inneburit något egentligt problem i Stockholm. Förvaltningarna tillstyrker att man inte gör någon skillnad mellan de olika fallen.

Högre ljudnivåer får förekomma vid ny, bulleranpassad bebyggelse om det finns tillgång till en ljuddämpad sida

Detta är egentligen den stora förändringen och innebär att man, när man planerar nya bostäder, kan använda samma sorts resonemang med tyst sida som vid trafikbuller. Man kan placera nya bostäder närmare bullrande industrier, där ljudnivån är högre. Man utformar då de bullerutsatta fasaderna så att kraven på ljudnivåer inomhus

uppfylls och ser till att placera sovrum, uteplatser och liknande mot andra sidan.

Detta är i grunden positivt men förslagen till vägledning väcker frågor. För den ljuddämpade sidan anges att ljudnivån ska vara < 50 dBA L_{eq} dygn och < 45 dBA L_{eq} natt, från samtliga källor. I det förslag till förordning om riktvärden för trafikbuller som remitterades under hösten angavs att ljudnivån ska vara < 55 dBA L_{eq} dygn. Det bör naturligtvis vara samma värde oavsett vilken ljudkälla som alstrar bullret på den bullriga sidan.

Behov av ytterligare vägledning

Ett annat problem är bristen på vägledning. Naturvårdsverket anger att förtydligandet om samtliga källor försvårar för myndigheterna som får ett nytt begrepp att hålla sig till. Förvaltningarna efterlyser vägledning, dels för hur nivån från samtliga källor ska beräknas och/eller mätas, dels hur tillsynsmyndigheten bör agera vid för höga ljudnivåer. Förvaltningarna är dock helt överens om att kravet verkligen ska avse samtliga källor.

Det finns ytterligare ett fall där tydligare vägledning behövs. Det är då det anges beräknade värden för omgivningsbuller i detaljplan eller bygglov. Tillsynsmyndigheten får då inte besluta om föreläggande eller förbud. Om värdena senare visar sig överskridas uppstår det problem. Dels behöver man ta reda på varför värdena överskrids, gjorde man fel när värdena beräknades eller har verksamheten förändrats så att ljudnivån ökat? Dels behöver det klargöras hur situationen ska rättas till och vem som ansvarar för vad i det sammanhanget.

Ett annat exempel som inte behandlas i förarbetena till den nya bestämmelsen i 26 kap 9a § miljöbalken är om en detaljplan för att klara bra bostadsmiljöer förutsätter att ett kontorshus inom ett planområde kommer tillstånd för att man skall uppnå rimliga bullernivåer. Om en sådan byggnad som är avsedd att utgöra bullerskydd av någon anledning inte kommer till stånd, kan man då ge bygglov för den övriga bebyggelsen om denna utgörs av bostäder? Eller vad skall ske om bostäderna byggts först, och avsikten då varit att den bullerdämpande byggnaden skulle uppföras i anslutning till byggande av bostäderna, men att denna byggnad av något skäl inte kommer till utförande, vilket får till följd att det är för höga ljudnivåer vid bostadsbyggnadernas fasader? Skall då tillsynsmyndigheten ingripa mot den befintliga industrin som

orsakar bullret, eller skall planmyndigheten förbjuda bostäderna, eller skall fastighetsägaren av de nya bostadsbyggnaderna tvingas vidta ytterligare bullerdämpande åtgärderna?

I förarbetena till den nya bestämmelsen i miljöbalken talas om att kommunen regressvis kan bli skadeståndsskyldig om de bullernivåer som förutsatts i detaljplanen inte klaras utan överskrids. Tillsynsmyndigheten kan – och ska – då tillämpa miljöbalkens regler fullt ut mot den bullrande verksamheten.

Man kan tänka sig en rad olika situationer där en verksamhet tvingas vidta åtgärder och vill kräva ersättning av någon för de kostnader som åtgärderna medför. Det kan vara kommunen, men det kan även vara en byggherre som inte fullföljer detaljplanens intentioner eller det kan vara så att den industriella verksamheten får svara för sina egna kostnader.

Ingenting av dessa problemställningar ens antyds i vare sig Naturvårdsverkets eller Boverkets förslag till vägledningar.

Slut.

Bilaga 1 Vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller – Remissversion. Naturvårdsverket 2014-11-13

Bilaga 2. Industri- och annat verksamhetsbuller vid planläggning och bygglovsprövning av bostäder – en vägledning. Boverket november 2014.