

PM 2015: RII+RV (Dnr 303-1597/2014, 303-1532/2014)

Boverkets förslag till vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller vid planläggning och bygglovsprövning av bostäder samt Naturvårdsverkets förslag till vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller

Remiss från Naturvårdsverket och Boverket

Remisstid den 31 januari 2015

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remisserna ”Boverkets förslag till vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller vid planläggning och bygglovsprövning av bostäder samt Naturvårdsverkets förslag till vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarråden Roger Mogert och Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

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.

Beredning

Ärendena har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och trafiknämnden. Naturvårdsverkets vägledning har även remitterats till Stockholms stadshus AB som i sin tur har remitterat ärendena till dotterbolagen AB Stockholmshem, AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder, Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB), Stockholms Hamn AB och Micasa Fastigheter i Stockholm AB (Micasa). Stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och trafiknämnden har inkommit med ett gemensamt kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och trafiknämnden är positiva till att det skett viss samordning mellan Boverket och Naturvårdsverket, men förespråkar att myndigheterna går ännu längre i sitt samordningsarbete och utfärdar en gemensam vägledning.

Stockholms stadshus AB ser mycket positivt på Naturvårdsverkets och Boverkets förslag till samordning av de vägledningar och föreskrifter som finns avseende industri- och annat verksamhetsbuller i förhållande till den gällande lagstiftningen i miljöbalken respektive plan- och bygglagen.

Våra synpunkter

Stockholm växer och behovet av nya bostäder är stort. Till år 2020 ska 40 000 nya bostäder byggas. Buller utgör en utmaning när Stockholm växer. Inte minst när man planerar för mindre bostäder kan bullerkraven ibland vara svåra att möta. Det är därför positivt att Boverket och Naturvårdsverket tar fram en ny vägledning för industri- och annat verksamhetsbuller. Det är viktigt att staden kan hålla en hög takt i byggandet samtidigt som stockholmarna ska garanteras goda boendemiljöer.

Vi ställer oss i huvudsak positiva till Boverkets och Naturvårdsverkets förslag men anser att vägledningarna för sig och tillsammans ställer nya frågor. Samordningen bör drivas ännu längre för att medge en rättssäker tillämpning av miljöbalken och plan- och bygglagen samt för att förenkla för myndigheter och verksamhetsutövare att använda vägledningen eller vägledningarna. Det finns behov av ett antal kompletteringar och förtydliganden.

Vi vill även särskilt lyfta fram det faktum att tidsperioden för natt förändras och förkortas från kl. 22.00 – 07.00 till 22.00 – 06.00. Förslaget innebär en förändring i denna fråga och det är därför viktigt att följa effekterna av en sådan förändring. Att ta hänsyn till människors behov av sömn är angeläget då störd nattsömn kan innebära negativa hälsoeffekter. Det är därför också centralt att myndigheterna når samsyn i frågan om vilka bullernivåer som bör tillåtas kvällar, nätter och helger.

I övrigt hänvisar vi till förvaltningarnas tjänsteutlåtanden.

Vi föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remisserna ”Boverkets förslag till vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller vid planläggning och bygglovsprövning av bostäder samt Naturvårdsverkets förslag till vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 15 januari 2015

ROGER MOGERT

KATARINA LUHR

Bilagor

1. Boverkets förslag till vägledning; Industri- och annat verksamhetsbuller vid planläggning och bygglovsprövning - en vägledning

2. Naturvårdsverkets förslag till vägledning; Vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådens förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden Anna König Jerlmyr och Joakim Larsson (båda M) och borgarrådet Lotta Edholm (FP) enligt följande.

Tack vare Alliansregeringen och f.d. bostadsminister Stefan Attefall har lagstiftningen och regelverket kring buller blivit mer flexibelt och ändamålsenligt. Senast vid årsskiftet trädde ny lagstiftning i kraft som underlättar ökat bostadsbyggande i bullerutsatta miljöer. Det är av stor vikt att det arbete som är igångsatt får fortskrida i oförminskad takt.

Stora delar av Stockholms innerstad skulle i dag vara obebyggda om dagens bullerkrav hade gällt när dessa hus byggdes. Vi kan inte på 2000-talet göra misstaget att bara bygga kontor i lägen där människor vill bo, utan behöver eftersträva funktionsblandade stadsmiljöer i hela staden. För att uppnå det måste bullerkraven revideras, inte minst gällande industribuller.

Vi välkomnar därför att Boverkets och Naturvårdsverkets vägledning i stor utsträckning överensstämmer med det förhållningssätt vid planering som Alliansen i Stadshuset tog fram i maj 2013. Därmed kommer industribuller i högre grad betraktas som övrigt buller vid planering av bostäder. Det är bra att förslagen till vägledningar bland annat klargör att högre ljudnivåer kommer att få förekomma vid ny, bulleranpassad bebyggelse. Förslagen är sammantaget ett steg i rätt riktning och gör det möjligt att bygga fler bostäder i Stockholm, men på sikt efterlyser vi ytterligare flexibilitet för att särskilt förbättra förutsättningarna att bygga mindre lägenheter.

Samtidigt bör fler steg – utöver de som framkommer i förslagen till vägledning – tas för att ytterligare harmonisera industri- och trafikbuller med varandra. Vi hänvisar därför till de tekniska förvaltningarnas gemensamma tjänsteutlåtande i det avseendet.

När kommunfullmäktige förra mandatperioden tog ställning till det nämnda nya förhållningssättet vid planering röstade Miljöpartiet och Vänsterpartiet emot. Det är positivt att de nu tycks ha tänkt om i frågan och har en mer flexibel inställning till att bygga i bullerutsatta miljöer. Vår förhoppning är att denna positionsförskjutning blir varaktig.

Remissammanställning

Ärendet

Naturvårdsverket och Boverket har var för sig remitterat var sitt förslag till vägledning om buller från industrier och andra verksamheter. Naturvårdsverkets vägledning avser verkets förslag till vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller vid tillsyn enligt miljöbalken medan Boverkets förslag till vägledning avser industri- och annat verksamhetsbuller vid planläggning och bygglovsprövning av bostäder.

De båda 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. De nuvarande vägledningarna är dock inte helt anpassade till de förändringar som införs i miljöbalken och plan- och bygglagen den 2 januari 2015, som innebär stora förändringarna avseende hanteringen av industribuller i planering och tillsyn. Dessa förändringar konkretiseras dock i och med Boverkets och Naturvårdsverkets förslag till reviderade vägledningar.

Naturvårdsverkets förslag är tänkt att ersätta den övergångsvägledning 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), kommunstyrelsens sammanträde den 30 oktober 2013, Flygbuller och bostadsbyggande (SOU 2013:67), kommunstyrelsens sammanträde den 13 november 2013, Förslag till förordning om riktvärden för trafikbuller. (Remiss från Socialdepartementet), trafiknämndens, stadsbyggnadsnämndens och miljö- och hälsoskyddsnämndens sammanträden i augusti 2014.

Intressant i detta sammanhang är även stadens förhållningssätt vid planering, kommunfullmäktiges sammanträde den 27 maj 2013. 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.

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.

Beredning

Stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden

Stadsledningskontorets, exploateringskontorets, miljöförvaltningens, stadsbyggnadskontoret och trafikkontorets gemensamma tjänsteutlåtande daterat den 11 december 2014 har i huvudsak följande lydelse.

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 luddämpad 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 svår 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 $< 50 \text{ dBA } L_{eq} \text{ dygn}$ och $< 45 \text{ dBA } L_{eq} \text{ natt}$, från samtliga källor. I det förslag till förordning om riktvärden för trafikbuller som remitterades under hösten angavs att ljudnivån ska vara $< 55 \text{ dBA } L_{eq} \text{ dygn}$. 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 t ex 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.

Stockholm Stadshus AB

Stockholm Stadshus AB:s yttrande daterat den 16 december 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Underremisser

Svenska bostäder

- Vägledningstext istället för allmänna råd.

Svenska Bostäder anser att förslaget med en vägledande text är bra och ger en större flexibilitet i att lösa ett problem. Att vägledningstext även ger större möjlighet till resonerande text och är inte lika definitiv som ett allmänt råd kan vara till stor fördel i komplexa situationer.

- Ett utökat tillämpningsområde då även andra typer av verksamhetsbuller ingår än industrianläggningar.

De ljudnivåer som preciseras i Boverkets och Naturvårdsverkets förslag ska i framtiden vara de samma. Svenska Bostäder anser att detta är en stor fördel.

- Ordet ljudnivåer används istället för det tidigare använda begreppet riktvärde (begreppet riktvärden i vägledningar kan förväxlas med begreppet som det används i tillstånd och i förelägganden).

Punkt nr 2 är ett bra förtydligande av vad som gäller 50 dBA dagtid och 45 dBA nattetid.

- Återkommande höga ljudtoppar ersätter begreppet momentana ljud.

Svenska Bostäder har inget att invända mot detta då det inte beräknas medföra någon förändrad tillämpning eller tillvägagångssätt.

- Den ekvivalenta ljudnivån för kväll och natt (kl 18-06) är 45dBA. Tidigare var riktvärdet för ekvivalent buller nattetid 40 dBA.

Svenska Bostäder anser att den förslagna nivån är rimlig.

- Tidsperioden för natt är kl 22-06. Tidigare var den kl 22-07.

Att ändra tidsperioden för natt anser vi vara felaktig. En sådan ändring kan komma att innebära stora konsekvenser för Svenska Bostäder som fastighetsägare och för hyresgästerna.

- Utomhusnivåer vid arbetslokaler har tagits bort.

Bolaget har inget att invända mot detta.

- Samma ljudnivåer anges som utgångspunkt oavsett om verksamheten är ny eller befintlig.

Bolaget har inget att invända mot detta.

- Vid ny bulleranpassad bebyggelse kan högre ljudnivåer få förekomma vid en exponerad sida om det finns tillgång till en ljuddämpad sida.

Svenska Bostäder ställer oss bakom detta då det är en förutsättning för att kunna bygga i

en stadsmiljö. Utomhusvistelse och vädning kan då ske mot den tysta sidan.

- Utökade beskrivningar av centrala begrepp i miljöbalken.

Bolaget har inga invändningar mot detta.

Familjebostäder

Familjebostäders vision att erbjuda stockholmarna en hyresrätt i världsklass förutsätter att bolaget ständigt utvecklar och förbättrar det fastighetsbestånd bolaget förvaltar och kompletterar med nya hyresrätter. 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.

Familjebostäder tillstyrker mer toleranta bullerregler som närmast är en förutsättning för en förtätning och utbyggnad av en storstad som Stockholm. Tillkommande bostadsbebyggelse har förutsättningar att ändå erbjuda tillfredsställande ljudnivåer inomhus genom byggnadskonstruktionen.

Bolaget bedömer att vägledningens samordning med motsvarande vägledning för planering och byggande enligt plan- och bygglagen, kan bidra till att ge en ökad tydlighet och förutsägbarhet vid planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Det är dock angeläget att framhålla att generösare bullernormer kan hanteras vid nyproduktion intill idag störande verksamheter. Befintlig äldre bebyggelse måste emellertid värnas och nya regler borde inte få innebära att nya bullrande verksamheter kan tillskapas eller utökas i befintliga bostadsområden

En höjning av ljudnivåerna samt en tidsförkortning för bullerstörande verksamhet nattetid kan utöka kostnaderna för bullerdämpande åtgärder inom bolagets produktion ytterligare. Familjebostäder ser även en fara i att bolagets hyresgäster kan få en utökad risk för olägenhet med främst sömnstörningar som följd om ljudnivåerna höjs och om bullerstörande verksamhet kan utföras tidigare på morgonen

Stockholmshem

Bolaget anser att det är bra att Naturvårdsverket har tagit fram en vägledning om industri- och verksamhetsbuller som är samordnad med Boverkets vägledning – detta kommer att underlätta för alla inblandade parter.

Stockholmshem har i remissvar ställt sig bakom tidigare föreslagna regelförändringar och har i huvudsak ingenting att invända mot förslagen och dess utformning.

Ett förslag som har tillkommit från tidigare remissomgång är att tidsperioden för natt föreslås förändrad, från vardagar klockan 22-07 till 22-06, enbart på den grunden att samordna vägledningarna. Samtidigt höjs nattvärdet för buller från 40 dBA till 45 dBA. Några kompletterande förslag för att minska de negativa konsekvenserna av att bullerperioden utökas har inte presenterats.

I Stockholmshems fastigheter bor idag närmre 50 000 hyresgäster. Förslaget att förkorta tidsperioden för natt till klockan 06 skulle påverka hyresgästernas boendeförhållanden och möjlighet till sömn mycket negativt, varför detta förslag med stor kraft avstyrks.

SISAB

Den remitterade vägledningen anger ljudnivåer från industri/verksamhet vid bostäder, skolor, förskolor och vårdlokaler (fasad utomhus). Exempelvis ska ljudnivån 50 dBA dagtid vara en utgångspunkt för olägenhetsbedömning. Enligt avsnittet

”Bulleranpassad bebyggelse” kan högre ljudnivåer accepteras om det finns en luddämpad sida. SISAB ställer sig frågande till detta då det är betydligt svårare att bulleranpassa skolor och förskolor på det sätt som beskrivs i texten.

SISAB vill lyfta fram att FN:s barnkonvention, med utgångspunkt från barnens bästa och barnens behov, ska vara utgångspunkt i alla utbildningsmiljöer såväl inne som ute för både förskola, grundskola och gymnasium.

Stockholms Hamn

Stockholms Hamnar välkomnar både Naturvårdsverkets och Boverkets förslag, som på ett bättre sätt än tidigare allmänna råd med riktvärden vägleder i bedömningen av buller från industri- och annat verksamhetsbuller. Förslagen på exempelvis ljudnivåer och tidsperioder ligger väl i linje med de bullervillkor som föreslagits av Hamnen för bl.a. Värtahamnen-Frihamnen.

Stockholms Hamnar saknar dock ett resonemang om hur annan bullrande verksamhet i anslutning till hamnverksamheten, som inte genereras av den egna direkta verksamheten, ska bedömas. Buller från fartyg som ligger vid kaj anses idag, såvitt avser Stockholms Hamnar, ingå i hamnverksamheten vilket medför svårigheter. Hamnen kan inte besluta om vilka fordon som används för transporter på land eller vilka fartyg som används för transporter på vatten. De åtgärder som hamnen kan vidta är begränsade och det finns ingen rättslig möjlighet för hamnen att kräva att fartyg elansluter för att minska fartygsbuller.

Det finns idag inte någon enhetlig praxis för hur fartygsbuller i hamnar då det i vissa hamnar omfattas av hamnens bullervillkor men i andra hamnar ligger det helt utanför hamnverksamheten. Sjöfarten är internationellt reglerad men saknar riktlinjer för buller, vilket innebär en utmaning vid planering av bostadsbyggande nära vissa hamnar, farleder och kanaler för att inte riskera att behöva inskränka den så viktiga sjöfarten.

Fartygstrafiken inom hamnområdet borde kunna likställas med trafikbuller, eftersom sjöfarten är ett trafikslag att likställa med väg- och järnvägstrafik men med infrastruktur på vatten istället för på land. Stockholms Hamnar anser att i Naturvårdsverkets och Boverkets förslag på vägledning bör frågan om fartygstrafiken i hamnar utvecklas.

Avslutningsvis finns ett stycke om industriverksamhet med miljötillstånd (s. 17) med i Boverkets vägledning vilket saknas i Naturvårdsverkets vägledning vilket förslagsvis kompletteras i Naturvårdsverkets vägledning för att ge en mer komplett bild av industri- och hamnverksamhet

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen ser mycket positivt på Naturvårdsverkets och Boverkets förslag till samordning av de vägledningar och föreskrifter som finns avseende industri- och annat verksamhetsbuller i förhållande till den gällande lagstiftningen i Miljöbalken respektive Plan- och Bygglagen. Målet med samordningen är att undvika konflikter till följd av olika förhållningssätt till bullerbegränsning i planering respektive tillsyn, vilket välkomnas av koncernledningen. Koncernledningen har under 2014 även svarat på remissen "Remiss av förslag till förordning om riktvärden för trafikbuller", vilken även den syftar till en förbättrad samordning av prövning och tillsyn av buller utifrån Plan- och Bygglagen och Miljöbalken.

Med den historiskt stora befolkningsexpansion som Stockholm nu upplever måste staden kunna tillgodose behovet av funktioner som bostäder, infrastruktur, transporter och arbetsplatser som kommer av tillväxten inom den begränsade mark som finns att tillgå inom stadens gränser.

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."*

Stadens 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 krävs därför en ständig avvägning av olika intressen. Därför kan den nu föreslagna gemensamma vägledningen ge ett bra och välbehövligt stöd för både berörda byggherrar och handläggare hos stadens förvaltningar.

Koncernledningen vill också 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. De föreslagna förändringarna kommer i vissa fall ge ökade möjligheter att bygga bostäder i goda kommunikationslägen. Koncernledningen ser därför mycket positivt på det förslag till vägledning som nu redovisas. Den utgör ett betydelsefullt steg för att förenkla hanteringen av den nuvarande problematiken. Koncernledningen bedömer också att processen för att bygga nya bostäder kommer att förenklas genom den föreslagna vägledningen samt harmoniseringen av riktvärden.

Stockholms stad har, för att möta den kraftiga befolkningstillväxten, ökat ambitionerna avseende nyproduktion av bostäder till 40 000 fram till 2020. Boverket och Naturvårdsverkets förslag kan förbättra förutsättningarna för staden att uppnå de ambitiösa målen

Stockholms stad har sedan flera år tillämpat den s.k. Stockholmsmodellen, vilken i huvudsak överensstämmer med de föreslagna förändringarna avseende buller vid fasad och krav på en tyst sida.

Koncernledningen ser dock anledning att belysa två perspektiv som kan förtydligas eller kompletteras i den fortsatta utveckling av den aktuella lagstiftningen och därtill hörande vägledningar och rekommendationer.

Stockholms stad utvecklar områden för både bostäder och arbetsplatser nära andra verksamheter. Exempel på detta är Norra Djurgårdsstaden, nära Fortums värmeverk och Värtan Frihamnen i anslutning till Stockholms Hamnars verksamheter. Flera andra städer genomför liknande omvandlingar av markområden nära industri och hamnar. Koncernledningen anser, liksom Stockholms Hamnar, att det i det fortsatta arbetet med översyn och tillämpning av de den aktuella lagstiftningen även vore lämpligt att förtydliga vägledningen för bedömning av verksamhetsbuller i anslutning till hamnområden. Stockholms Hamnar kan genom exempelvis differentierade hamnavgifter ge incitament till fartygstrafiken att minska sin bulleralstring vid kaj genom exempelvis elanslutning. Stockholms Hamnar kan dock inte direkt påverka bullernivån vid källan, d.v.s. det buller som fartygen genererar vid kajerna. Därav bör buller från sjötrafiken inte omfattas av hamnens bullervillkor utan definieras som trafikbuller likvärdigt väg- och järnvägstrafik.

Koncernledningen vill också särskilt belysa den eventuella konsekvensen av de förändrade tidsgränserna avseende när natt infaller, d.v.s. att definitionen av tid för natt minskas med en timme. Det kan hos bostadsbolagen medföra sämre kvalitet i boendemiljön hos bolagens hyresgäster och eventuellt ökade kostnader för bullerskyddsåtgärder om bullernivån från verksamheter som är närbelägna befintlig bebyggelse förändras och utökar arbetstiden till kl 06.00. Koncernledningen anser därför att det är viktigt att följa upp tillämpningen av denna del av förslaget för att utvärdera eventuella ekonomiska och hälsomässiga effekter av förändringen.

Sammantaget ställer sig dock koncernledningen positiv till regeringens förslag och hänvisar i övrigt till i ärendet redovisade synpunkter avseende förslag till kompletteringar, förtydliganden och fortsatt utveckling av de lagar och regler för buller som påverkar plan- och byggprocessen för ökad bostadsproduktion i riket i stort och i storstadsregionerna.