



STADSLEDNINGSKONTORET
EXPLOATERINGSKONTORET
STADSBYGGNADSKONTORET
TRAFIKKONTORET
MILJÖFÖRVALTNINGEN

2007-08-22
KONTORSYTTRANDE
SLK DNR 309-3109/2007
EK DNR E2007-321-0413
SBK DNR 2007-36165-50
TK DNR T2007-321-02535
MF DNR 2007-003162-200

Kontaktperson stadsledningskontoret:
Torbjörn Johansson
08-508 29 139

Till
Kommunstyrelsen

Kontaktperson exploateringskontoret:
Hans Söderström
08-508 26 123

Kontaktperson stadsbyggnadskontoret:
Peter Jacobsson
08-508 26 906

Kontaktperson trafikkontoret:
Göran Westberg
08-508 27 361

Kontaktperson miljöförvaltningen:
Christina Wikberger
08-508 28 140

Remissvar till Boverket angående förslaget ”Bostäder i områden utsatta för trafikbuller – en vägledning för fysisk planering med allmänna råd”

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen överlämnar och återopar detta yttrande som svar på remissen från Boverket.

Irene Lundqvist Svenonius
Stadsdirektör

Krister Schultz
Exploateringsdirektör

Ingela Lindh
Stadsbyggnadsdirektör

Magdalena Bosson
Trafikdirektör

Gunnar Söderholm
Miljödirektör

SAMMANFATTNING

Boverket har utarbetat ett förslag till vägledning för planeringen av bostäder i bullerutsatta områden. I förslaget ingår s.k. allmänna råd. Syftet med förslaget är att skapa förutsättningar för en nationell enhetlig syn på trafikbuller vid tillämpningen av plan- och bygglagen, PBL. Förslaget redovisar Boverkets uppfattning om vilka avsteg från de nationella riktvärdena för trafikbuller som kan accepteras samt vilka principer som bör gälla vid avvägningar mellan olika intressen. Förslaget har sänts på remiss till bl.a. statliga myndigheter, byggbolag samt sju kommuner, däribland Stockholms stad.

Boverkets förslag berör en fråga av central betydelse för Stockholms utveckling och bostadsförsörjning: kan vi bygga bra bostäder trots att större delen av stadens yta påverkas av buller? Under senare år har denna fråga alltmer satts på sin spets då behovet av att bygga bostäder i centrala lägen sammanfallit med en osäkerhet om hur de nationella riktvärdena för trafikbuller ska tillämpas.

I Stockholm har frågan om nya bostäder i bullerstörda lägen hittills hanterats enligt den s.k. Stockholmsmodellen. Denna tillämpningsmodell har tagits fram gemensamt av staden och länsstyrelsen. Boverkets nu föreslagna råd avviker i väsentliga delar från Stockholmsmodellen. Förslaget innebär att tillämpningen i Stockholm sannolikt skulle behöva skärpas. De förändringar som förvaltningarna bedömer skulle ha störst påverkan på bostadsbyggandet är följande.

- En övre bullergräns, 65 dBA, införs på bostadens gatusida. I Stockholm finns idag ingen övre gräns.
- Bullernivån på bostadens ”tysta” sida ska vara högst 50 dBA. Motsvarande krav i Stockholm är idag 55 dBA.
- En minskning av de geografiska områden i Stockholm där avsteg från riktvärden för trafikbuller får tillämpas.

Förvaltningarna konstaterar vidare att Boverkets förslag till allmänna råd kan tolkas på många sätt. Förslagets status i förhållande till regionala och lokala riktlinjer är oklar. Otydligheten är en av förslagets stora brister, eftersom den skapar rättsosäkerhet och en oförutsägbar planeringssituation. Förvaltningarna bedömer dock att en snäv tolkning av Boverkets förslag påtagligt skulle försvåra bostadsförsörjningen i Stockholm och leda till en utglesning av stadsbebyggelsen. Attraktiva och bra bostäder i områden där många människor vill bo skulle stoppas. Översiktsplanens strategi att bygga staden inåt skulle försvåras. Andra miljömål som minskad klimatpåverkan och tillgången till tätortsnära natur skulle motverkas.

Förvaltningarna anser att den hittillsvarande tillämpningen i Stockholm säkrat att nya bostäder blivit godtagbara ur bullersynpunkt. Förvaltningarna föreslår att Boverket anpassar vägledningen och de allmänna råden så att de inte motverkar avvägningar enligt Stockholmsmodellen.

REMISSEN

Boverket har utarbetat ett förslag till vägledning för planeringen av bostäder i bullerutsatta områden. I förslaget ingår s.k. allmänna råd. Syftet med förslaget är att skapa förutsättningar för en nationell enhetlig syn på trafikbuller vid tillämpningen av plan- och bygglagen, PBL. Målet är att förslaget ska leda till hälsosammare bostäder och färre överklaganden av detaljplaner. Vägledningen vänder sig i första hand till landets kommuner och länsstyrelser, som har ett gemensamt ansvar för att hälsoaspekter beaktas i den fysiska planeringen.

I förslaget redovisar Boverket bl.a. sin syn på vilka avsteg från de nationella riktvärdena för trafikbuller som kan accepteras samt vilka principer som bör gälla vid avvägningar mellan olika intressen. Verkets ställningstaganden preciseras i de allmänna råden. En konsekvensbeskrivning har fogats till förslaget. Förslaget finns tillgängligt på Boverkets hemsida, www.boverket.se.

Förslaget har sänts på remiss till bl.a. statliga myndigheter, byggbolag samt sju kommuner, däribland Stockholms stad. Remisstiden pågår till den 31 augusti 2007. Stockholms stad har beviljats förlängd svarstid till den 30 september 2007.

Detta yttrande behandlar förvaltningarnas övergripande synpunkter på Boverkets förslag. Till yttrandet har fogats två bilagor. *Bilaga 1* innehåller synpunkter av mera detaljerad karaktär än vad som är lämpligt att redovisa i yttrandets huvudtext. *Bilaga 2* redovisar den s.k. Stockholmsmodellen för detaljplaner och trafikbuller.

UTLÅTANDE

En central fråga för Stockholm

Boverkets förslag berör en fråga av central betydelse för Stockholms utveckling och bostadsförsörjning: kan vi bygga bra bostäder trots att större delen av stadens yta påverkas av buller? Under senare år har denna fråga alltmer ställts på sin spets då behovet av att bygga bostäder i centrala lägen sammanfallit med en osäkerhet om hur de nationella riktvärdena för trafikbuller ska tillämpas.

I Stockholm har frågan om nya bostäder i bullerstörda lägen hittills hanterats enligt den s.k. Stockholmsmodellen (se nedan s. 7-8 samt *bilaga 2*) Denna tillämpningsmodell har tagits fram gemensamt av staden och länsstyrelsen. Boverkets nu föreslagna råd avviker i väsentliga delar från Stockholmsmodellen. De förändringar som, vid ett genomförande av förslaget, sannolikt skulle ha störst påverkan på bostadsbyggandet i Stockholm är följande.

- En övre bullergräns, 65 dBA, införs på bostadens gatusida. I Stockholm finns idag ingen övre gräns.

- Bullernivån på bostadens "tysta" sida ska vara högst 50 dBA. Motsvarande krav i Stockholm är idag 55 dBA.
- En minskning av de geografiska områden i Stockholm där avsteg från riktvärden för trafikbuller får tillämpas.

Förvaltningarna konstaterar att allmänna råd visserligen bara är vägledande, men att de erfarenhetsmässigt kan väntas få stor betydelse för praxisbildning i den fortsatta rättstillämpningen. Vidare konstateras att Boverkets förslag till vägledning och allmänna råd är mångtydiga och ibland motstridiga. Förslaget kan därför uppfattas på olika sätt. Förvaltningarnas bedömning är dock att en snäv tolkning skulle utgöra en avsevärd skärpning i förhållande till Stockholms hittillsvarande tillämpning. Förvaltningarna vill redan nu klargöra att de motsätter sig detta. Möjligheten att tillämpa avsteg i Stockholm ska vara kvar i åtminstone samma omfattning som hittills. Denna möjlighet måste uttryckligen framgå av vägledningen och råden. Förvaltningarna vill i det följande redovisa skälen till denna inställning.

Hållbart stadsbyggande kräver helhetssyn och lokala avvägningar

Stockholm växer. Stadens befolkning beräknas öka med 150 000 personer, eller 20 procent, till år 2030. Att skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande har därför hög prioritet. Stockholm har i sin översiktsplan tagit ställning till stadens utbyggnad. Framtidens byggande ska i möjligaste mån ske på redan exploaterad mark. Förutsättningarna för kollektivtrafiken ska vara fortsatt goda, genom att nya bostäder uppförs i kollektivtrafikhöga lägen. Strategin kallas *Bygg staden inåt*. Kommunfullmäktige har vidare den 11 juni 2007 i ärendet "Ett Stockholm i världsklass – Vision 2030" ånyo bekräftat att det är stadens långsiktiga vision att växa, och att bygga en tätare och närmare stad.

Förvaltningarnas uppfattning är att den täta staden leder till mindre total miljöbelastning än en utglesad stad. Utvecklingen mot ökande bilism motverkas, kollektivtrafiken gynnas och fjärrvärme, vatten- och avloppssystem m.m. kan nyttjas rationellt. Att bygga staden inåt främjar därför ett miljöanpassat samhälle. Den täta staden är vidare en rik och levande vardagsmiljö. Dess blandning av bostäder, arbetsplatser och service skapar en närvaro av människor, vilket i sin tur leder till ökad trygghet och integration. En tät stad är en hälsosam stad eftersom den möjliggör transporter till fots och med cykel, ett rikt kulturutbud, mångfald och möten med människor. Förvaltningarna menar att strategin *Bygg staden inåt* innebär att samhällets och naturens resurser används på ett effektivt och långsiktigt hållbart sätt.

Ur bullersynpunkt är strategin *Bygg staden inåt* inte okomplicerad, eftersom den medför att nyproduktionen av bostäder även sker i områden med omfattande trafik av olika slag. Insatt i ett större perspektiv överväger dock fördelarna. En långsiktigt hållbar utveckling för Stockholm innebär, att det är viktigare att dämpa

ökningen av biltrafik på det lokala vägnätet och möjliggöra kompletteringsbyggelse i befintliga stadsdelar än att lokalisera all nyproduktion av bostäder till perifera naturområden där bullernivåerna är mycket låga. Dessa naturområden bör om möjligt bevaras eftersom de är viktiga för många människors rekreation och välbefinnande.

Förvaltningarna konstaterar att befolkningen i Stockholm växer, men däremot inte stadens yta. Anspråken på marken är omfattande, medan resurserna är begränsade. För stadsplaneringen innebär detta att avvägningar mellan olika allmänna intressen ständigt aktualiseras. En "tyst" stadsmiljö är ett sådant intresse, behovet av transporter ett annat. PBL bygger på principen att avvägningar mellan olika allmänna intressen i stor utsträckning överläts åt kommunen. Förvaltningarna anser att denna princip är positiv och ändamålsenlig. Decentraliseringen främjar lokal debatt och människors engagemang i stadsmiljöfrågor. Beslut om markanvändning avgörs på en nivå där kunskapen om de lokala förutsättningarna är stora. Självfallet innebär detta att kommunen måste ta ansvar för att fatta välgrundade och genomslagsbara beslut. Avvägningar måste redovisas tydligt, så att berörda och allmänhet kan förstå kommunens motiv. Förvaltningarna menar att den lokala förankringen och den transparenta planprocessen har avgörande betydelse för planeringens legitimitet. Boverket och andra statliga myndigheter bör mot denna bakgrund noga överväga varje reglering som inverkar på kommunernas möjligheter att själva göra avvägningar. Nationella regler för trafikbuller får inte leda till suboptimeringar, som motverkar goda helhetslösningar.

Riktvärden för trafikbuller och tillämpning i Stockholm

Nationella riktvärden

Riksdagen tog år 1997 ställning till riktvärden för trafikbuller. Av riksdagsbeslutet framgår att riktvärdena utgör den långsiktiga ambitionsnivån för åtgärder mot trafikbuller. Riktvärdena är inte rättsligt bindande normer, utan ska vara vägledande för bedömningar med hänsyn till lokala faktorer och särskilda omständigheter i det enskilda fallet. Hänsyn ska tas till vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Om riktvärdena för buller utomhus inte kan uppnås, bör inriktningen vara att inomhusvärdena inte överskrids. I fråga om riktvärdenas tillämpning vid nybyggnation av bostäder uttalades att riktvärdena i många fall kan underskridas genom en lämplig utformning av bebyggelsen. Särskilt i städernas centrala och mer tätbebyggda delar kan t.ex. en "tyst" sida innebära att riktvärdena för utomhusbuller underskrids.

Riktvärdenas ljudnivåer med Stockholmsexempel

Riksdagens riktvärden avser ljudnivåer inomhus och utomhus. Inomhusvärdena är 30 dBA ekvivalent ljudnivå och 45 dBA maximal ljudnivå nattetid. Enligt svensk och internationell forskning säkerställer dessa nivåer att människor får en god nattsömn. Inomhusvärdena är samma, oberoende av trafikslag.

Riktvärdena för trafikbuller utomhus varierar mellan olika trafikslag. Det mest omdiskuterade riktvärdet, 55 dBA ekvivalent ljudnivå vid fasad, gäller för vägtrafik. Riktvärdet överträds idag på flertalet gator i Stockholms innerstad och intill större trafikleder och gator i ytterstaden. Förvaltningarnas erfarenhet är att många har svårt att relatera till riktvärden angivna i måttenheten dBA. Riktvärdet 55 dBA illustreras därför nedan med två exempel.

Kocksgatan



Bilden ovan visar Kocksgatan på Södermalm. Kocksgatan och dess omgivning utgör en uppskattad stads- och boendemiljö, med ett varierat utbud av restauranger och butiker. Kocksgatan är en av de tystare gatorna i innerstaden, med en bullernivå i fasad på ungefär 55 dBA. Denna ljudnivå genereras av ca 800 fordon per dygn. När trafiken är som tätast passerar ett fordon ungefär var 45:e sekund. Den nattliga trafiken är av mycket liten omfattning. Genomfartstrafik är inte möjlig. Trafikmängderna på Kocksgatan innebär att bilden, där ingen bil är i rörelse, är representativ. Den största delen av tiden finns ingen trafik på gatan. Trots det är den ekvivalenta ljudnivån 55 dBA.

Vasaparken

Bilden nedan visar Vasaparken i stadsdelen Vasastaden. Parken används av människor i alla åldrar för lek, sport och annan rekreation. När vädret är fint fylls parken av människor som njuter av solen. Under varma sommarkvällar är den ett populärt mål för picknickar. Vasaparken omges av gator med mycket trafik.

Bullernivåerna i stora delar av parken är ca 55 dBA. I parkens yttre delar – som visas på bilden nedan – är ljudnivåerna högre, upp mot 65 dBA.

Bullernivån i Vasaparken är representativ för innerstadens parker. Ljudförhållandena är liknande i t.ex. Rålambshovsparken och på Nytorget. Trots att ljudnivån är ca 55 dBA i dessa parker, och ännu högre i de delar som gränsar till gator, är de mycket uppskattade. De används varje dag av boende, yrkesverksamma och besökare för rekreation och lek.



Tillämpning av riktvärden i Stockholm – "Stockholmsmodellen"

Riksdagens riktvärden är vägledande för bedömningen av trafikbuller vid bostadsplanering i Stockholm. Vid nyproduktion säkerställs att riktvärdena inomhus alltid klaras. Med dagens byggnadsteknik är detta inte något problem. Treglasfönster och välisolerade väggkonstruktioner innebär att lägenheter blir tysta inomhus, även där utomhusbullret ligger högt över riktvärdena.

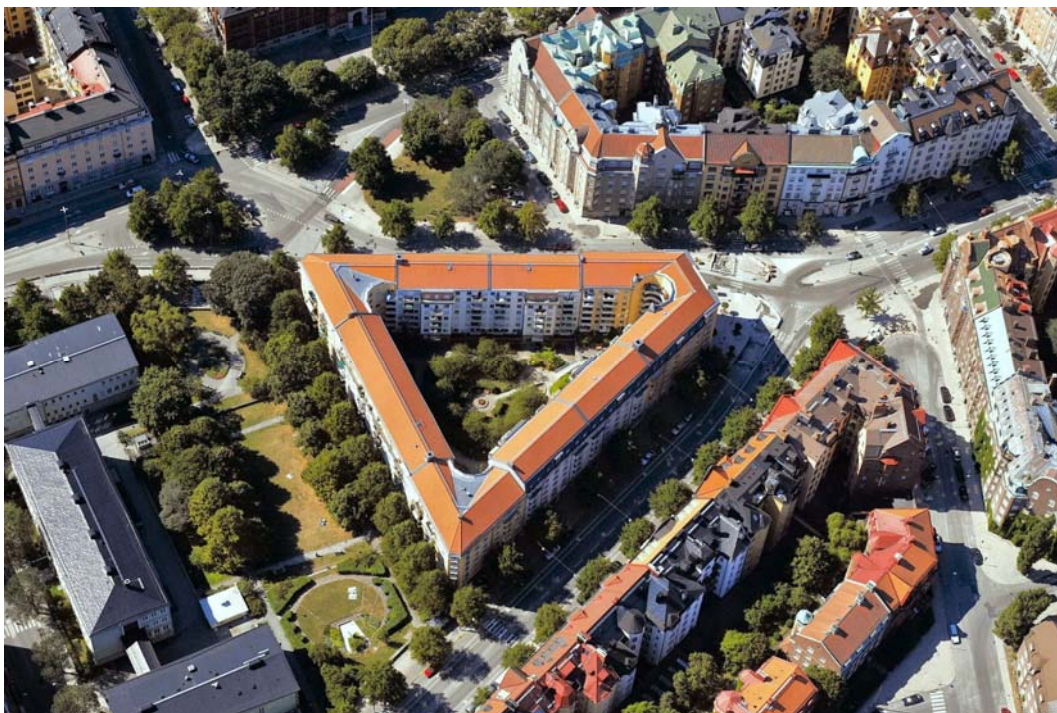
Bullernivån på gatorna kan däremot inte påverkas med åtgärder i bebyggelsen. Stadsbyggnadskontoret, miljöförvaltningen och länsstyrelsen har därför gemensamt utarbetat en lokal tillämpning av riktvärdena, som är anpassad till förhållandena i en tät storstad (se rapporten Trafikbuller och planering 1). Grundläggande för tillämpningen är att bebyggelsen ska utformas med "tysta" sidor. Uteplatser och minst hälften av boningsrummen i varje lägenhet ska förläggas mot den

bullerskyddade sidan. Bullernivån på den skyddade sidan får högst uppgå till riktvärdet 55 dBA. Ingen övre gräns finns för bullernivåerna på trafiksidan. Denna tillämpning brukar kallas för ”Stockholmsmodellen”. Modellen beskrivs i punktform i *bilaga 2*.

Regeringen uttalade i den proposition som ligger till grund för riksdagens beslut att avvägningar mot andra allmänna intressen kan komma att aktualiseras vid *komplettering av befintlig bebyggelse*. I Stockholm har begreppet kompletteringsbebyggelse i detta sammanhang fått en relativt vid innebörd. Sålunda har staden och länsstyrelsen bedömt att relativt stora nybyggnadsområden som Hammarby sjöstad utgör kompletteringsbebyggelse. Vidare framhöll regeringen att en ”tyst” sida kan innebära att riktvärdena underskrids i städernas *centrala delar*. Någon strikt geografisk definition av begreppet centrala delar finns inte i Stockholm. Större delen av kommunen, som ligger i mitten av en region med nära två miljoner invånare, anses vara centralt belägen.

Tillämpningen i Stockholm kan vidare illustreras med följande två exempel, som båda är representativa för nybyggda bostadshus i staden. Exempelen visar projekt som inte skulle vara möjliga, vid en snäv tolkning av Boverkets förslag till allmänna råd.

Kvarteret Träskfloden



Bilden visar bostadsbebyggelse i kvarteret Träskfloden, vid Jarlaplan i stadsdelen Norrmalm. Kvarteret har ett attraktivt läge, med närhet till såväl parker som innerstadens kulturella och kommersiella utbud. Bostadshuset ligger vid huvudgatorna Birger Jarlsgatan och Karlavägen. Kvarteret byggdes 1994 och innehåller runt 200

lägenheter. Innan bostäderna uppfördes användes marken som parkeringsplats. Ungefär 18 000 fordon per dygn passerar kvarteret på Birger Jarlsgatan. Den ekvivalenta bullernivån vid fasad är här över 70 dBA. Minst hälften av boningsrummen i varje lägenhet vetter mot gården, där den ekvivalenta ljudnivån uppgår till ca 40 dBA. Boverkets förslag innebär att kvarteret inte hade kunnat uppföras, eftersom den ekvivalenta ljudnivån på gatusidan överstiger 65 dBA.

Kvarteret Masugnen



Bilden ovan visar bostadshus i kvarteret Masugnen, invid Bällstaviken. Kvarteret ligger i stadsutvecklingsområdet Mariehäll. Bostadshusen färdigställdes år 2007. Innan bostäderna uppfördes fanns båtverksamhet på platsen. Närheten till Sundbybergs centrum ger boende i kvarteret god tillgång till kollektivtrafik, butiker och restauranger. Läget vid vatten med båtbygggor och strandpromenad tillför ytterligare boendekvaliteter.

Bebyggelsen i kvarteret Masugnen utsätts för trafikbuller från flera håll. Den dominerande bullerkällan är Karlsbodavägen, med ca 12 000 fordon varje dygn. Den ekvivalenta bullernivån vid fasad är som mest ca 65 dBA. Förhållandena på platsen innebär att det varken var möjligt eller lämpligt att utforma bebyggelsen som slutna, kringbyggda kvarter. Bostadshusen utformades istället med delvis glasade balkonger som avskärmar trafikbullret. Balkongskärmarna gör att minst hälften av boningsrummen i varje lägenhet får 51–55 dBA utanför fönstren. Bullernivån vid de gemensamma uteplatserna på gårdarna är 51–55 dBA. Boverkets förslag innebär att bostäderna inte hade kunnat uppföras, då den ekvivalenta ljudnivån på den ”tysta” sidan överstiger 50 dBA. Det är också tveksamt om kvarteret har ett tillräckligt ”centralt läge”, enligt Boverkets definition.

Tillämpningsproblem i Stockholm

Riktvärden för trafikbuller – normer för hälsa eller trevnad?

Förslag till nationella riktvärden för trafikbuller utvecklades under 1970-talet av den s.k. trafikbullerutredningen. Utredningen konstaterade att vissa bullernivåer medför klart påvisbara hälsoeffekter såsom hörselskador, sömnrubbnings och nervösa besvär. Trafikbuller påverkar dock människors vardag redan innan dessa effekter uppträder. Utredningen ansåg därför att riktvärdena inte bara borde ha sin utgångspunkt i klara hälsorisker, utan även i trivselpåverkande störningar. Utredningen konstaterade att detta synsätt innebär att betydligt lägre grader av bullerstörning måste tas till utgångspunkt för samhällets insatser, än de rent hälsofarliga (jfr SOU 1974:60 s. 165, 171). Utredningens förslag till riktvärden utgick således i huvudsak från trevnaden i boendemiljön.

Utredningen föreslog en grundtabell med ljudnivåer som borde utgöra samhällets mål. Utredningen fann dock att de samhällsekonomiska kostnaderna av att överallt och i alla sammanhang hävda tabellens ljudnivåer skulle bli alltför höga. Skyddsavstånd upp till någon kilometer skulle ibland komma att krävas, vilket skulle leda till en oförsvarlig utspridning av bebyggelsen. Därför föreslogs avstegsfall, där högre bullernivåer kunde accepteras utomhus. Avsteg från värdena inomhus borde däremot inte accepteras i ny bebyggelse.

Vare sig riksdagen eller regeringen tog samlat ställning till trafikbullerutredningens förslag. Förslaget har dock i praktiken legat till grund för synen på riktvärden i Sverige. Riksdagsbeslutet från 1997 uttrycker tydligt att utomhusvärdena inte ska uppfattas som gränsvärden för hälsan, som måste klaras överallt. Utgångspunkten är däremot att inomhusvärdena alltid ska klaras.

Förvaltningarna konstaterar mot ovanstående bakgrund att det finns en grundläggande skillnad mellan riktvärdena inomhus och utomhus. *Inomhusvärdena* är en förutsättning för god nattsömn, vilket har avgörande betydelse för människors hälsa. Vid nybyggnad kräver samhället att dessa nivåer alltid ska klaras. Riktvärdena för trafikbuller *utomhus* ska däremot inte uppfattas som gränsvärden för människors hälsa, utan de tar sikte på trevnaden i boendemiljön. Trots detta uppfattas de ofta som hälsnormer. Förvaltningarna anser att Boverket på ett tydligare sätt borde ha klargjort gränsdragningen mellan hälsa och trevnad samt vilketdera som ligger till grund för riktvärdena och de allmänna råden.

Samordningsbrister mellan PBL och miljöbalken

Bostadsbyggandet försvåras i vissa situationer av bristande samordning mellan PBL och miljöbalken. En bostadsmiljö som ur bullersynpunkt anses lämplig enligt PBL kan senare, åtminstone i teorin, bedömas innebära olägenheter för människors hälsa enligt miljöbalken. Ett föreläggande riktas då mot den som ansvarar för bullerstörningen, exempelvis Vägverket, och inte mot den som antagit planen. Föreläggandena kan tvinga väg- eller spårhållaren till kostsamma bullerskyddså-

gärder. Risken för framtida ingripanden har medfört att Vägverket och Storstockholms lokaltrafik (SL) överklagat ett antal detaljplaner i Stockholm.

Att bedöma den risk som Stockholmsmodellen innebär för bl.a. Vägverket och SL är svårt. Det torde dock bli sällsynt att en miljömyndighet i efterhand ställer krav som går långt utöver vad som ursprungligen godtagits vid prövning enligt PBL. Även i samband med tillsyn enligt miljöbalken ska en avvägning och skälighetsbedömning göras. Att bullerstörningarna accepterats vid prövning enligt PBL blir då en omständighet att beakta. Stöd för denna uppfattning finns i förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45 del 1 s. 356-357). Regeringen uttalar där bl.a. följande. De krav som ställs på byggnader enligt miljöbalken bör inte innebära generella krav på åtgärder från fastighetsägarnas sida eller vara varaktigt högre än motsvarande krav enligt byggnadslagstiftningen. Miljöbalkens regler om hälsoskydd och byggnadslagstiftningen bör således kunna tillämpas parallellt.

Det är osäkert vilken betydelse som regeringens ovan redovisade uttalande kommer att få i rättstillämpningen. Enligt uppgift från Miljööverdomstolen saknas prejudikat om ingripande enligt miljöbalken mot bullerstörning vid bostäder som uppförts med stöd av detaljplan, där avsteg från riktvärdena tillämpats. De domar som finns avser bullerförhållanden i äldre bebyggelse.

Förvaltningarna konstaterar att samordningsbristerna mellan PBL och miljöbalken ger upphov till osäkerhet, vilket försvårar samhällsbyggandet. Om praxis enligt miljölagstiftningen avviker från bygglagstiftningen kan tillsynsmyndigheter tvingas att kräva mer långtgående åtgärder än vad som förutsattes när en detaljplan antogs. Förvaltningarna inser att Boverket inte själv kan rätta till dessa brister. Boverket borde dock ha utvecklat sin syn på denna viktiga fråga. Verkets hänvisningar till trafikprognoser och samarbete inom kommunen samt konstaterandet att bostäder bör undvikas i lägen där behov av framtida bullerskyddsåtgärder kan befaras, är knappast tillräckligt klargörande. Förvaltningarna anser att lagstiftningen borde förtydligas i denna fråga, så att nuvarande osäkerheter undanröjs.

Stockholms arbete mot bullerstörningar

Åtgärder vid bullerkällan och i befintlig bebyggelse

Stockholm är en av de kommuner i landet som arbetat mest med frågan om bullrets hälsoeffekter. I detta arbete ingår att kartlägga buller, vidta åtgärder vid bullerkällan, genomföra förbättringar i befintlig bebyggelse samt följa upp hur människor upplever störningar från trafikbuller.

Stockholm har på flera sätt verkat för minskat trafikbullret vid källan. Staden har delfinansierat tunnelförläggningen av stora trafikleder, bl.a. Södra och Norra Länken. Genom att införa hastighetsgränsen 30 km/timme på bostadsgator har såväl bullersituationen som trafiksäkerheten förbättrats. Kommunfullmäktige har

vidare gett trafiknämnden i uppdrag att utreda möjligheterna till beläggning med tyst asfalt på bullerstörda gator och vägar.

Staden har under lång tid arbetat med att kartlägga trafikbuller. Kartläggningen tjänar bl.a. som underlag för stadens eget bullerskyddsarbete. I egenskap av kommunal vägghållare har staden sedan början av 1970-talet arbetat med att åtgärda bullerstörningar från det egna vägnätet. Det är i den befintliga, äldre bebyggelsen som bullerproblemen är störst i Stockholm. Genom stadens åtgärdsprogram har alla ägare av bostadshus vid gator med ljudnivåer över 65 dBA erbjudits olika åtgärder. Från 1970 till och med 2005 har omkring 50 km skärmar/vallar byggts och cirka 46 000 fönster i mer än 15 000 lägenheter längs drygt 110 km gator åtgärdats. Tack vare stadens arbete har 190 000 stockholmare fått en förbättrad ljudmiljö inomhus.

Uppföljning av människors störningsupplevelse

Staden har i samarbete med länsstyrelsen låtit undersöka hur boende i nybyggda bostäder upplever störningar från trafikbuller. Resultatet visar att det går att bygga i bullerutsatta lägen utan att boende känner sig störda. Genom en medveten utformning av boendemiljön minskar den upplevda störningen väsentligt. Tillgången till en ”tyst” miljö inomhus och på gården har större betydelse än bullernivån på gatan. Undersökningarna ger inte stöd för Boverkets uppfattning att det skulle vara olämpligt att bygga nya bostäder i lägen där bullernivån överstiger 65 dBA. I det ovan redovisade kvarteret Träskfloden där bullernivån är ca 70 dBA, anger exempelvis drygt var tionde hushåll att de störs av trafikbuller någon gång i veckan. Detta får anses vara en liten andel i ett så pass bullerutsatt läge.

Undersökningarnas resultat bekräftas i miljöförvaltningens tillsynsverksamhet. Endast en liten andel av inkomna klagomål om trafikbuller avser nyare bostäder.

Förslagets konsekvenser för Stockholm

En otydlig planeringssituation och högre byggkostnader

Förvaltningarna framhöll inledningsvis att Boverkets förslag till allmänna råd kan tolkas på många sätt. Förslagets status i förhållande till regionala och lokala riktlinjer är oklar. Otydligheten är en av förslagets stora brister, då den skapar rättsosäkerhet och en oförutsägbar planeringssituation. Förvaltningarna befarar därför att förslaget kommer att leda till ökade utredningskostnader, förlängda handläggningstider samt fler överklaganden.

Förslaget innehåller mycket långtgående krav på utredningar och redovisningar, och gör det svårt att innan genomförd planprocess bedöma hurvida en plats över huvud taget är möjlig att bebygga med bostäder. Förvaltningarna bedömer att detta gör att stora byggföretag med stora projektportföljer gynnas, eftersom de har lättare att ta risken att medverka i osäkra projekt. Den positiva utvecklingen mot en större mångfald bland byggherrar i Stockholm riskerar att brytas. Små bygg-

företag kan bedöma att de inte har råd att ta fram alla de utredningar som krävs, eller att ta risken att detaljplanen faller vid överprövningen. Detta har betydelse för konkurrensen inom byggsektorn och därmed för byggkostnaderna. En minskad konkurrens medför ökade byggkostnader.

Bra och attraktiva bostäder kan komma att stoppas

Förvaltningarna bedömer att en snäv tolkning av Boverkets förslag till allmänna råd påtagligt skulle försvåra bostadsförsörjningen i Stockholm och leda till en utglesning av stadsbebyggelsen. Attraktiva och bra bostäder skulle stoppas. De enskilda förslag som får störst genomslag är följande.

- *Bostäder medges inte där bullernivåerna överstiger 65 dBA (s. 43).* Rådet medför att nya bostäder omöjliggörs vid flertalet större gator i Stockholm. I staden finns många välkända och uppskattade bostadsmiljöer med bullernivåer över 65 dBA, bl.a. stora delar av Östermalm och Vasastaden. Förvaltningarna anser, med stöd av ovan redovisade undersökningar, att möjligheterna att skapa "tysta" sidor har större betydelse för människors störningsupplevelse än ljudnivåerna på gatan. Bostadsprojektet i kvarteret Träskfloden är ett exempel som visar att nya bostäder med goda boendekvaliteter och låg andel störda är möjliga, trots att bullernivåerna överstiger 65 dBA.
- *Bullernivån på den ljuddämpade sidan får vara högst 50 dBA (s. 44).* Skärpningen till 50 dBA på den "tysta" sidan försvårar många förtätningsprojekt i Stockholm. Förvaltningarna vill särskilt framhålla effekterna i de s.k. stadsutvecklingsområdena, som enligt översiktsplanen utgör stadens främsta utbyggnadsresurs. Dessa områden har en relativt omfattande trafik och en blandad bebyggelsestruktur. Ofta är det inte möjligt att nå ner till 50 dBA på den bullerskyddade sidan. Bostäderna i kvarteret Masugnen är ett exempel, där 50 dBA inte klaras på den "tysta" sidan, och där platsens förutsättningar inte möjliggör en bullermässigt optimal utformning. S:t Eriksområdet är ett annat exempel på nybyggd och uppskattad bostadsbebyggelse där ljudnivåerna på vissa gårdar överskrider 50 dBA.

Förvaltningarnas bedömning är att de flesta människor i en storstad upplever 55 dBA utomhus som relativt "tyst". Ljudmiljön på Kocksgatan och i Vasaparken hindrar inte att människor vistas och trivs där. De hälsorisker som orsakas av vistelsen i dessa ljudmiljöer får ur ett helhetsperspektiv anses små. Förvaltningarna delar uppfattningen att det är önskvärt med väsentligt lägre ljudnivåer än 55 dBA på en bostads "tysta" sida. Riksdagen har dock markerat att samhället accepterar 55 dBA utanför bostadsfönster och på uteplatser. Enligt förvaltningarnas uppfattning är 55 dBA på den bullerskyddade sidan en godtagbar ljudmiljö i en större stad. Förvaltningarna noterar slutligen att Köpenhamns kommun har samma inställning i denna fråga (se "Miljø i byggeri och anlæg" s. 39, Köpenhamns kommun 2006).

- *Begreppen kompletteringsbebyggelse och centralt läge.* Boverket föreslår att avsteg från riktvärden endast bör godtas vid kompletteringar i befintlig kvartersmiljö (s. 39). Vidare föreslår verket att avsteg endast bör tillämpas i centrala delar av städer och större tätorter med bebyggelse av stadskaraktär samt vid knutpunkter längs kollektivtrafikstråk (s. 41). Med begreppet ”stadskaraktär” avses exempelvis ordnad kvartersstruktur (s. 42).

Förvaltningarna anser att Boverkets definitioner ur ett stockholmsperspektiv är alltför snäva. Hammarby sjöstad utgör t.ex. knappast en komplettering i befintlig kvartersmiljö. Vidare bör karaktären hos den befintliga bebyggelsen inte vara avgörande för huruvida en plats ska anses central eller inte. Förslaget öppnar för godtyckliga tolkningar. Boverket har när det gäller Stockholm exempelvis bedömt att Stora Essingen har ett centralt läge, men däremot inte Hammarbyhöjden och Telefonplan.

Enligt förvaltningarnas uppfattning är det inte meningsfullt att en gång för alla definiera begreppet kompletteringsbebyggelse. Vad som ryms i begreppet får avgöras i varje enskilt fall. Det finns heller inget behov av att geografiskt precisera vilka delar av Stockholm som är ”centrala”. Kännetecknande för en växande storstad är att områden som vid en viss tidpunkt anses perifera, senare uppfattas som centrala. Avgörande för var avsteg får tillämpas är istället huruvida andra kvaliteter i den yttre miljön väger upp en förhöjd bullernivå. Tillgången till bra kollektivtrafik är en sådan kvalitet, vilken förvaltningarna anser har särskild vikt.

Förvaltningarnas slutsatser och förslag

Förvaltningarna anser sammanfattningsvis att den hittillsvarande tillämpningen i Stockholm säkrat att nya bostäder blir godtagbara ur bullersynpunkt. Kraven på ljudförhållanden *inomhus* klaras alltid och i varje ny lägenhet är det möjligt att inreda sovrum mot den ”tysta” sidan. Ljudnivåerna i en tät storstad är dock av naturliga skäl högre än i samhället i övrigt. En högre tolerans för bullerstörningar *utomhus* måste därför accepteras i städernas centrala delar. Detta betyder inte nödvändigtvis att människor i städernas centrala delar är mindre känsliga för trafikbuller. Enligt förvaltningarnas uppfattning är dock boendemiljön föremål för en totalvärdering från de boendes sida. För att vinna vissa fördelar – t.ex. ett centralt läge – är många beredda att stå ut med visst buller. Detta bekräftas av situationen på Stockholms bostadsmarknad, där många av de mest bullerutsatta områdena samtidigt har högst kvadratmeterpriser. Det är inte rimligt att statliga riktlinjer förhindrar utbyggnaden i områden där många människor allra helst vill bo.

Förvaltningarna vill också framhålla risken att en alltför sträng syn på trafikbuller kan motverka den täta staden och därmed också uppfyllandet av andra väsentliga miljömål. En utglesning av städerna leder exempelvis till ökad klimatpåverkan samt minskad tillgång till tätortsnära naturområden.



Staden kan i sin planering sträva efter att dämpa den allmänna trafikutvecklingen. Genom en medveten utformning av detaljplaner bidrar staden också till bättre bostäder ur bullerhänseende. Dessa insatser har dock en begränsad effekt mot bullerproblemen i samhället. Åtgärder som minskar bullret vid källan har avsevärt större betydelse. Staten, kommunerna och andra aktörer som vill begränsa trafikbullrets negativa effekter måste arbeta aktivt för att dessa åtgärder kommer till stånd.

Förvaltningarna föreslår slutligen att Boverket anpassar vägledningen och de allmänna råden så att de inte motverkar avvägningar enligt "Stockholmsmodellen".

SLUT

Bilagor:

1. Detaljsynpunkter på Boverkets förslag
2. Stockholmsmodellen för detaljplaner och trafikbuller.



STADSLEDNINGSKONTORET
EXPLOATERINGSKONTORET
STADSBYGGNADSKONTORET
TRAFIKKONTORET
MILJÖFÖRVALTNINGEN

2007-08-22
KONTORSYTTRANDE – BILAGA 1
SLK DNR 309-3109/2007
EK DNR E2007-321-01413
SBK DNR 2007-36165-50
TK DNR T2007-321-02535
MF DNR 2007-003162-200

Kontaktperson stadsledningskontoret:
Torbjörn Johansson
08-508 29 139

Till
Kommunstyrelsen

Kontaktperson exploateringskontoret:
Hans Söderström
08-508 26 123

Kontaktperson stadsbyggnadskontoret:
Peter Jacobsson
08-508 26 906

Kontaktperson trafikkontoret:
Göran Westberg
08-508 27 361

Kontaktperson miljöförvaltningen:
Gunnar Söderholm
08-508 28 810

Bilaga 1

Remissvar till Boverket angående förslaget ”Bostäder i områden utsatta för trafikbuller – en vägledning för fysisk planering med allmänna råd”

Boverket har utarbetat ett förslag till vägledning för planeringen av bostäder i bullerutsatta områden. I förslaget ingår s. k. allmänna råd. Förslaget har sänts på remiss till bland annat statliga myndigheter, byggbolag samt sju kommuner, däribland Stockholm. Remisstiden pågår till den 31 augusti 2007. Stockholms stad har beviljats förlängd svarstid till den 30 september 2007.

I denna bilaga redovisas synpunkter av mera detaljerad karaktär än vad som är praktiskt att redovisa i yttrandets huvudtext.

Huvudregeln

Boverket föreslår att huvudregeln för nya bostäder i princip ska vara att riktvärdena underskrids (s. 39).

Redan när riksdagen 1997 fattade beslut om riktvärdena stod det klart att de i många fall inte skulle kunna underskridas vid nyproduktion av bostäder i svenska städer. Lagstiftarens intention var inte heller att riktvärdena skulle tillämpas bokstavligt utan man förutsatte att en god boendemiljö skulle kunna skapas genom att en ”tyst” sida uppnås. Tillämpningen i Stockholm och andra städer visar tydligt att det går att åstadkomma hälsosamma och attraktiva bostadsmiljöer även om

riktvärdena överskrids. Med tanke på att 55 dBA ekvivalent nivå överskrids även vid mycket små trafikmängder kan man konstatera att huvudregeln i de flesta fall inte kommer att gå att följa vid planering av bostäder i svenska städer. Förvaltningarna ifrågasätter därför värdet i att kalla detta för en huvudregel, särskilt med tanke på att alla avvikelser från denna av Boverket betraktas som försämringar som kräver kompensation av olika slag.

Boverket föreslår en sänkning av antalet nattliga överskridanden av maxnivån 70 dBA från fem till tre utan att motivera detta. Riktvärdet för ekvivalent nivå för spårtrafik är enligt riksdagens beslut 60 dBA. Detta riktvärde finns ej med i Boverkets förslag till huvudregel. Detta innebär att den ekvivalenta nivån oavsett trafikslag högst får vara 55 dBA om huvudregeln ska klaras, vilket innebär en skärpning vad gäller spårtrafik. Förvaltningarna motsätter sig dessa två skärpningar.

Ljudklass A och B inomhus

Enligt Boverkets förslag bör ljudklass A respektive B uppnås inomhus om trafikbullret vid fasad överstiger 65 respektive 60 dBA (s. 44). Ljudklass C motsvarar kraven enligt Boverkets byggregler (BBR) och riktvärdena, ljudklass B innebär 4 dB lägre nivåer inomhus och ljudklass A ytterligare 4 dB lägre nivåer.

Förvaltningarna menar att redan vid ljudklass C, vilken alltid ska klaras vid nybyggnad av bostäder, är ljudnivån inomhus så låg att få människor störs och en god nattsömn kan säkras för flertalet. Fönster som klarar ljudklass A/B är dyrare, vilket gör att kravet blir kostnadsdrivande. Ljudklass A och B har därför av lagstiftaren betraktats som ett överkrav, som en kommun inte får ställa i detaljplan (se prop. 1985/86:1 s. 165, 587). Detta innebär att en kommun som skriver in krav på ljudklass A/B på plankartan riskerar att planen upphävs. Enligt samma princip har en kommun begränsade möjligheter att ställa krav på en byggherre att installera dyrare fasadisolering med hänvisning till framtida trafikökningar, det vill säga osäkra antaganden om framtiden.

Förvaltningarna anser att kopplingen mellan en hög ljudnivå på husets trafiksida, där de boende i de flesta fall vistas korta perioder, och högre krav på tyst inomhusnivå, är tveksam. Boverket motiverar inte heller kraven på ljudklass A/B annat än med allmänna hänvisningar till ett ”kompensationstänkande”.

När ett bostadsprojekt genomförs finns en begränsad summa pengar att lägga på sådant som inte är absolut nödvändigt, men som ger mervärden för de boende. Det kan handla om speciella materialval, inredningsdetaljer, gårdsmiljö, gemensamhetsutrymmen m m. En skärpning av samhällets krav till ljudklass A/B tvingar över delar av dessa tillgängliga medel till bullerdämpande fönster som av många boende kan uppfattas som onödiga.

Flera byggherrar som är verksamma i Stockholm väljer av olika skäl att bygga med ljudklass B. Detta bör dock vara byggherrens val och inte samhällets. Förvaltningarna motsätter sig därför hårdare krav på ljudnivå inomhus än vad som föreskrivs i BBR och i riktvärdena, och konstaterar dessutom att kommunerna inte har rätt att ställa sådana krav i detaljplan.

Utredningskrav

Boverket ställer upp en rad krav på det beslutsunderlag som ska redovisas då en kommun väljer att planera nya bostäder där riktvärdena överskrids (s. 45). Några exempel är krav på en fyllig konsekvensbeskrivning med särskilt fokus på hälsofrågor och att plansituationen och de fysiska betingelserna i ett större perspektiv ska redovisas. Vidare ska i vissa fall en handlingsplan för hela kommunen redovisas.

Förvaltningarna anser att den framtida ljudmiljön för nya bostäder ska utredas noggrant i planskedet. Vidare anser förvaltningarna att kommunerna har ett stort ansvar att åtgärda bullerstörningar i befintliga bostäder längs det kommunala gatunätet.

Förvaltningarna anser att de krav Boverket ställer på utredningar och på kommunernas redovisningar är för långtgående. Förvaltningarna anser att syftet med utredningar och redovisningar är att beskriva bullernivåerna vid de framtida bostäderna, föreslå förbättringsåtgärder samt klargöra kommunens ställningstaganden. Utredningar och redovisningar som inte tjänar dessa syften har knappast någon större nytta, vare sig för framtida boende eller för bedömningen av ett planförslag. Redovisningar av bullerskyddsåtgärder i andra delar av kommunen än planområdet och dess näromgivning är till exempelvis inte relevanta.

Enligt Boverket ska kommunen i vissa fall påvisa att det finns ett väl dokumenterat behov att bygga nya bostäder som inte på rimligt sätt kan tillgodoses på annan, mindre bullerutsatt plats. Kommunen ska även visa att tillkomsten av nya bostäder kan innebära påtagliga fördelar för den långsiktiga samhällsutvecklingen. Förvaltningarna motsätter sig dessa krav eftersom denna typ av ställningstaganden görs i översiktsplanen. Vidare ska kommunerna varje mandatperiod upprätta riktlinjer för bostadsförsörjningen enligt 1 § 3 st Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Några ytterligare insatser vad gäller den övergripande bostadsplaneringen bör inte krävas i ett enskilt detaljplaneärende.

Förordningen om omgivningsbuller (2004:675) innehåller redan ett krav för de större kommunerna att genomföra såväl en bullerkartläggning som att upprätta ett åtgärdsprogram. Att därutöver uppställa ett redovisningskrav som inte har direkt anknytning till den aktuella detaljplanen torde inte tillföra ytterligare kunskaper utan får mer ses som ett krav på onödigt arbete för kommunerna.

Förvaltningarna menar att denna typ av krav gör att planprocesserna blir mer komplicerade och att utredningskostnaderna ökar utan att ljudmiljön för framtida boende inom planområdet förbättras.

Buller – en av många frågor vid planering av bostäder

Boverket poängterar att fysisk planering till sin natur alltid handlar om att väga samman en mängd olika faktorer och intressen (s. 40).

Förvaltningarna delar denna uppfattning, men anser att förslaget till allmänna råd är för omfattande, komplext och otydligt, samt innehåller en stor mängd krav på redovisningar och utredningar. Detta kommer att reducera kommunernas möjligheter att lägga resurser på att arbeta med andra väsentliga frågor i den fysiska planeringen, och lägger alltför stort fokus på en enskild fråga – trafikbullret.

Om kommunerna ska ha möjlighet att göra avvägningar mellan olika intressen måste de ha en stor grad av frihet. Boverkets förslag begränsar kommunernas handlingsfrihet genom att till exempel slå fast att avvägningar mellan kraven på ljudmiljön och andra intressen, vilket definieras som att riktvärdena överskrids, endast får förekomma i städer och större tätorter.

Flygbuller

Förslaget är otydligt vad gäller frågan om de allmänna råden endast gäller för väg- och spårbuller eller om även flygbuller omfattas. I den s.k. huvudregeln ställs krav på att ljudet från ”från olika källor, till exempel trafik, fläktar och industri” inte får överskrida 70 dBA maximal nivå på uteplats (s. 39). Den s.k. huvudregeln kan alltså tolkas som att den även innefattar flygbuller.

Starter och landningar på Bromma flygplats skulle med denna definition omöjliggöra nya bostäder inom en ca 6 kilometer lång zon från Södermalm till flygplatsen i östlig riktning, och en motsvarande zon till Skälby i Järfälla kommun i västlig, trots att ingen nattlig flygtrafik får förekomma på Bromma. Detta innebär en mycket stor inskränkning jämfört med de principer som i samförstånd med Luftfartsverket tillämpas idag. Liknande förhållanden finns i flera andra svenska städer med centralt belägna flygplatser. Boverket borde ha redovisat huruvida man anser att de allmänna råden även ska tillämpas på flygbuller.

Vaga och motstridiga begrepp

Boverkets förslag innehåller en rad begrepp, som kopplas till olika avsteg från riktvärdena, men som inte definieras tydligt eller är allmänt vedertagna. Flera begrepp används dessutom inte konsekvent.

Vid överprövning av detaljplaner granskas att inga formella fel har begåtts under handläggningen. För en kommunal planmyndighet är det därför av central betydelse att det är tydligt vilka formella krav som ställs. Förvaltningarna anser att den omfattande, oklara begreppsfloran i Boverkets förslag därför är ett allvarligt problem som kan leda till komplicerade överprövningar. Detta beror på att begreppen i många fall är kopplade till krav på planmyndigheten. Då begreppen är oklara blir även kraven och deras tyngd vid överprövning oklara. Här följer en lista över vissa begrepp som förekommer i Boverkets förslag, och förvaltningarnas kommentarer till dem.

- *Fyllig konsekvensbeskrivning med särskilt fokus på hälsofrågor (s. 44).* Någon definition på begreppet ”fyllig” ges ej. Frågan kompliceras ytterligare av förslagets otydlighet i frågan om olika ljudnivåers påverkan på människors hälsa och trevnad. Det är problematiskt att förslaget ställer krav på kommunerna att ro iland en uppgift som Boverket självt inte mäktat med, nämligen att bedöma vilka ljudnivåer som är hälsofarliga.
- Begreppet *ljudlandskap* förekommer på flera ställen i dokumentet och har en central roll i förslaget. Begreppet är otydligt och det är inte allmänt vedertaget. Ingen egentlig konsensus finns om hur det ska definieras.
- *I undantagsfall, vissa speciella fall, med enstaka undantag*, osv kan avsteg enligt Boverkets förslag accepteras. Verket preciserar inte hur många lägenheter som får byggas innan det inte längre är att betrakta som undantag. Förvaltningarna anser att varje detaljplan ska bedömas på sina egna meriter. Det kan inte vara rimligt att en kommun ska avstå från att genomföra angelägna bostadsprojekt på grund av att andra bostäder har byggts där riktvärdena överskrids.
- Ordet *bullerutsatt* används på flera ställen i Boverkets förslag, till exempel i rekommendationen att enkelsidiga lägenheter inte bör medges mot bullerutsatt sida (s. 48). Någon definition på begreppet ges ej. Är en lägenhet bullerutsatt, om den vetter mot en trafikerad gata, eller hänger begreppet ihop med en viss ljudnivå uttryckt i dBA?
- *Att tillräckliga hänsyn till den kommunala miljömyndighetens synpunkter (s. 38) tas* är enligt Boverkets förslag en förutsättning vid planering av bostäder i bullriga miljöer. Hur kan det säkerställas att ”tillräckliga hänsyn” tas och vem granskar detta? Vad innebär detta i kommuner där plan- och miljöfunktionerna har förlagts inom samma förvaltning? De kommunala miljömyndigheterna har ett stort ansvar i sitt tillsynsarbete och i övrigt, att bevaka att gällande miljöregler efterlevs. Att därutöver tillmäta miljömyndigheternas synpunkter en särskild vikt ter sig främmande och torde strida mot de allmänna ambitionerna om en väl samlad avvägning mellan olika intressen.

- *Särskilt höga krav (s. 48)* ska ställas då flera bullerkällor förekommer – men det preciseras inte vad dessa krav innebär.
- *Ordnad kvartersstruktur (s. 42)* är ett exempel på områden där verket anser att avsteg från riktvärdena kan komma ifråga. Vad innebär begreppet? Vid till exempel Telefonplan i Stockholm finns slutna kvarter, lamellhus, villor och stora industrifastigheter. Är det en ordnad kvartersstruktur? Förvaltningarna befarar att ett så oklart begrepp kommer att kunna tolkas på många olika sätt, beroende på vilka intressen uttolkaren har.

Liknande svagheter finns i andra begrepp som verket använder, som till exempel *bebyggelseområden av stadskaraktär (s. 41)*, *befintlig kvartersmiljö (s. 39)*, *centrala delar av städer (s. 42)*, *tätare bebyggelse vid knutpunkter längs kollektivtrafikstråk (s. 42)* och *stadsdelscentra kring storstäderna (s. 41)*. Förvaltningarna konstaterar att Boverket i yttranden över överklagade planer i bland annat Hammarbyhöjden och ovan nämnda Telefonplan i denna fråga har gjort helt andra bedömningar än både staden och Länsstyrelsen i Stockholms län. Problemet är inte akademiskt utan påverkar förutsebarheten för både myndigheter och byggherrar, eftersom det på förhand blir omöjligt att veta om en plats är byggbar med bostäder ur bullersynpunkt.

- Hur redovisas *ett väl dokumenterat behov av att bygga bostäder (s. 41)*? Vilken aktör har rätt att göra en sådan bedömning? Räcker det med att det finns en efterfrågan på bostäder som tar sig uttryck i höga priser, eller att det i en kommun har fattats ett strategiskt politiskt beslut om att bygga bostäder? Förvaltningarna anser dock att varje kommun måste ha rätt att planera nya bostäder, oavsett om ett ”väl dokumenterat behov” föreligger eller ej. Förvaltningarna anser att detta krav är oskäligt.

Vetenskaplighet

Forskningsprogrammet *Ljudlandskap för bättre hälsa* har fått stort genomslag i Boverkets förslag (s. 21). Till exempel härrör rekommendationen om en högsta bullernivå om 60 dBA på trafiksidan och under 45 dBA på den tysta sidan därifrån. I verkets forskningsgenomgång redovisas i princip endast detta program. På flera ställen i förslaget hänvisas det till forskare som antingen saknar källhänvisning, eller som medverkar i *Ljudlandskap för bättre hälsa*, men ej namnges.

Det finns idag många forskningsprojekt om samhällsbuller och dess hälsopåverkan, varav flera drar andra slutsatser än *Ljudlandskap för bättre hälsa*. I vetenskapliga sammanhang är det brukligt att redovisa flera olika källor, föra en diskussion om dessa, och därefter själv ta ställning. Det anser förvaltningarna att

Boverket borde ha gjort. Så som förslaget är formulerat framstår det som om forskningen inom *Ljudlandskap för bättre hälsa* är den enda väsentliga forskningen om trafikbuller, och som om programmets slutsatser delades av alla forskare som sysslar med frågan.

De allmänna rådens status i förhållande till riksdagsbeslut

När riksdagen 1997 tog ställning till riktvärden för trafikbuller förutsattes det, att det vid nybyggnation av bostäder med till exempel en ”tyst” sida skulle vara möjligt att underskrida riktvärdena för utomhusbuller. Riksdagen slog fast att 55 dBA i fasad är en acceptabel nivå vid nybyggnad av bostäder. Boverket ifrågasätter nu denna bedömning och ställer krav på lägre nivåer i de fall då 55 dBA överskrids på trafiksidan.

Allmänna råd, liksom föreskrifter, kan utfärdas av statliga verk. De betecknas båda som regler. Skillnaden dem emellan består i att föreskrifter i princip är bindande för myndigheter och enskilda, det vill säga anger vad dessa skall iaktta och vad följderna blir om uppställda regler inte följs. Allmänna råd däremot anger hur någon kan eller bör handla i en viss situation. En annan viktig skillnad är att en förvaltningsmyndighet utan särskilt bemyndigande får utfärda allmänna råd, men inte föreskrifter. Allmänna råd saknar bindande juridisk verkan och kan till exempel inte ligga till grund för skadeståndsskyldighet bara för att de inte följs. Förvaltningarna är därför kritiska till Boverkets uppfattning att ”bevisbördan” ligger hos den som väljer att inte följa allmänna råd.

Förvaltningarna bedömer att de riktlinjer som Boverket föreslår inte förtydligar, utan avviker från det beslut riksdagen fattade 1997. Boverkets förslag kan tolkas som en skärpning av riksdagens beslut. Allmänna råd är visserligen bara vägledande, men kan erfarenhetsmässigt väntas få stor betydelse för praxisbildning i den fortsatta rättstillämpningen. Förvaltningarna anser att en skärpning av ett riksdagsbeslut bör göras av riksdagen och inte genom allmänna råd utfärdade av ett statligt verk.

Undantag vid skärmbebyggelse

Boverket föreslår att det i vissa speciella fall ska vara möjligt att bygga bostäder där den ekvivalenta nivån i fasad uppgår till över 65 dBA, om till exempel ett nytt bostadshus byggs, för att skärma befintliga hus från buller (s. 44).

Förvaltningarna ställer sig frågande till detta resonemang då verket på andra ställen i förslaget menar att en sådan bullernivå i fasad inte är hälsosam (en uppfattning som förvaltningarna ej delar). Varför kan högre buller accepteras vid skärmande bebyggelse?

Uppföljning

Boverket föreslår att ljudförhållandena i den färdiga bostadsmiljön alltid ska följas upp genom beräkningar och/eller mätningar i de fall där avsteg från huvudregeln gjorts. Verket föreslår att byggherren ska finansiera denna uppföljning och att den ska ske inom ramen för kontrollplanen (s. 51).

Krav på mätning av ljudnivån *inomhus* ställs alltid i kontrollplan. Förvaltningarna tolkar därför Boverkets resonemang som att krav även ska ställas på beräkning och/eller mätning *utomhus*. Antalet fall där den s.k. huvudregeln inte följs kommer att bli stort i svenska städer, och därigenom antalet beräkningar och/eller mätningar. Det är inte självklart att detta är samhällsekonomiskt motiverat. Förvaltningarna anser att det är rimligare att göra en uppföljning av ljudsituationen *utomhus* i svåra fall med mycket höga ljudnivåer.

Ytterligare en invändning är att det finns begränsningar för vad en kommun har rätt att kräva i beslut om kontrollplan. Till exempel får kommunen inte föreskriva mätkontroller av anordningar utanför byggnaden som till exempel tomtens anordnande/uteplatser. I Boverkets förslag saknas en diskussion om vad som redan föreskrivs i 9 kap PBL rörande bygganmälan och kontrollplan, och hur verkets förslag förhåller sig till detta. Verket borde ha redovisat vilka krav på uppföljning som redan ställs i plan- och bygglagen, och huruvida verkets förslag går utöver dessa. Dessutom föreligger risk för sammanblandning med den uppföljning som krävs då en detaljplan medför betydande miljöpåverkan.

Avtal med friskrivningsklausul

Förvaltningarna håller med Boverket om att avtal med friskrivningsklausul är olämpliga och förespråkar inte att sådana avtal tecknas i Stockholms stad (s. 38). Vissa kommuner har dock, på grund av den oklarhet som bristen på samordning mellan PBL och miljöbalken skapar, sett sig tvungna att teckna sådana för att få viktiga bostadsprojekt till stånd. Erfarenheterna i Stockholms stad är dock att sådana avtal är mycket ovanliga.

Åtgärdsbehov i befintliga bostäder

Boverket anser att det är tveksamt att planera nya bostäder i områden där trafik- huvudmännen behöver göra åtgärder i befintlig bebyggelse på grund av höga bullernivåer (s. 42).

Förvaltningarna framhåller att den vanligaste åtgärden som en väg- eller banhållare utför för att skydda befintliga bostäder från buller är att byta ut de gamla fönstren mot nya med bättre ljudisolerande egenskaper. Efter fönsterbyte uppnås i de flesta fall en god inomhusmiljö motsvarande ljudklass C. Denna typ av fönster sätts in från början då nya bostäder byggs. Det har inte framkommit att det

generellt skulle vara olämpligt att bygga bostäder med över 65 dBA i fasad, den nivå där Vägverket gör bullerdämpande åtgärder. Förvaltningarna anser därför inte att åtgärdsbehov i befintlig bebyggelse behöver innebära ett hinder för att planera nya bostäder i samma område.

Boverkets konsekvensbeskrivning

Till förslaget till allmänna råd har fogats en konsekvensbeskrivning.

Förvaltningarna anser att det är positivt att en sådan beskrivning har upprättats. Beskrivningen innehåller dock ett flertal brister. Syftet är otydligt och många slutsatser och påståenden är svåra att härleda.

Boverket bedömer att de allmänna råden kommer att underlätta för flertalet berörda aktörer, men att kommunerna kan få ökade kostnader i och med ett merarbete med att ta fram planeringsunderlag och göra konsekvensbedömningar. Förvaltningarna anser att förslagen till allmänna råd kunde ha underlättat arbetet för de berörda aktörerna om det uttalade målet att skapa förutsättningar för en enhetlig syn på bullerproblematiken vid tillämpningen av plan- och bygglagen hade uppnåtts. I befintligt skick, med de oklarheter och motsägelser som finns i förslaget, bedömer förvaltningarna att de allmänna råden snarare kommer att ha motsatt effekt. Erfarenheten av de allmänna rådets föregångare, rapporten *Tillämpning av riktvärden för trafikbuller* som utkom 2004, är att den gick att tolka på ett flertal olika sätt, vilket ledde till fler överklaganden. Förvaltningarna kan inte se att de problem som fanns inbyggda i den rapporten har lösts i det föreliggande förslaget.

Boverket bedömer att förslaget kommer att leda till att antalet överklagade detaljplaner kommer att minska. Förvaltningarna delar inte denna bedömning. Vägverket och SL har överklagat beslut om detaljplaner i Stockholms stad främst på grund av bristande samordning mellan PBL och miljöbalken, vilket är ett problem som inte lösts genom Boverkets förslag. Det ur trafikbullersynpunkt största problemet vid planering av nya bostäder i Stockholm kvarstår.

Förvaltningarna ställer sig frågande till Boverkets bedömning att handläggningstiderna för planärenden kommer att minska betydligt. Ett planärendes handläggningstid beror på ett mycket stort antal faktorer. Förvaltningarna befarar att förslaget snarare kommer att öka handläggningstiderna på grund av den osäkerhet det skapar, och på grund av de omfattande kraven på utredningar och redovisningar.

En möjlig konsekvens av förslaget är att vissa kommuner kommer att finna att det blir för komplicerat och osäkert att planera centralt belägna bostäder. De kommuner som har möjlighet kan då välja att expandera utåt, över jordbruksmark



och skogar där bullerriktvärdena är lätta att klara, men där många andra miljöaspekter är problematiska.

Boverket har inte beskrivit de bieffekter som kan drabba små företagare. Som framgår i yttrandets huvudtext bedömer förvaltningarna att förslaget kan ha starkt negativa effekter för små byggföretag.

SLUT



Stockholmsmodellen för detaljplaner och trafikbuller

Trafikbuller har varit en omdiskuterad fråga i samband med detaljplanering för nya bostäder i Stockholm. Flera planer har överprövats på grund av bullerfrågan. Genom avgöranden av länsstyrelsen, regeringen och Regeringsrätten har en rättspraxis utvecklats. Med stöd av denna praxis anser stadsbyggnadskontoret att följande gäller vid detaljplanering för nya bostäder i bullerutsatta miljöer i Stockholm.

1. Planeringen ska ske utifrån en helhetssyn på människors hälsa och välbefinnande. Människors hälsa påverkas av många faktorer; där den socioekonomiska situationen sannolikt har störst betydelse. Stadsplaneringens roll är att skapa förutsättningar för ett gott mänskligt liv i alla dess delar. Ljudnivån vid och i bostäder är en del av detta.
2. Tillämpningen av riktvärden för trafikbuller ska följa de principer som redovisas i rapporten *Trafikbuller och planering 1*. Principerna har tagits fram gemensamt av länsstyrelsen, stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen och utgör ett lokalt förtydligande av de nationella riktvärdena.
3. För att tillförsäkra en god livsmiljö kan nedanstående planbestämmelser användas. Bestämmelserna ska inte meddelas slentrianmässigt, utan behovet av varje bestämmelse måste avgöras från fall till fall.

Bostäder skall utformas så att minst hälften av boningsrummen i varje lägenhet får högst 55 dBA ekvivalent ljudnivå (frifältsvärde) utanför fönster.

Minst en balkong/uteplats till varje bostad eller en gemensam uteplats i anslutning till bostäderna skall utföras eller placeras så att de utsätts för högst 55 dBA ekvivalent ljudnivå och högst 70 dBA maximal ljudnivå (frifältsvärden).

Bostäder skall utföras så att stomljud i boningsrum inte överstiger ljudnivån 30 dBA (slow) vid tågpassage.

Bostäder skall utföras så att ekvivalent ljudnivå i boningsrum inte överstiger 30 dBA och maximal ljudnivå inte överstiger 45 dBA mellan kl. 22.00-06.00.

4. Utgången av ett eventuellt tillsynsärende enligt miljöbalken ska inte behöva leda till annan bedömning än vad ansvariga myndigheter gjort vid prövning av samma fråga enligt plan- och bygglagen, såvida inte förhållandena på platsen påtagligt förändrats. En bostadslägenhet som bedömts laglig enligt plan- och bygglagen bör således inte kunna strida mot miljöbalken då den väl är uppförd. Den samsyn som råder mellan staden och länsstyrelsen om tillämpningen av riktvärdena för trafikbuller bör i sådana sammanhang var av väsentlig betydelse. Lagstiftningen bör förtydligas i denna fråga, så att nuvarande osäkerheter undanröjs.

Ingela Lindh
Stadsbyggnadsdirektör

Peter Jacobsson
Planchef