

Utlåtande 2013:60 RI+RVI (Dnr 303- 497/2013)

Förhållningssätt vid planering för byggande av bostäder som utsätts för buller från industrirelaterad verksamhet
Förslag från exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.
Förhållningssätt vid planering för byggande av bostäder som utsätts för buller från industrirelaterad verksamhet, bilaga 2 till utlåtandet, godkänns.

Föredragande borgarråden Per Ankersjö och Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden samt trafik- och renhållningsnämnden är överens om att det behöver utvecklas ett nyanserat synsätt för tillämpning av industrirelaterat buller i planeringen för byggande av nya bostäder. I avsaknad av nationella bedömningsgrunder eller mer genomarbetat underlag liknande ”Trafikbuller och planering” (samarbete mellan Länsstyrelsen i Stockholms län och Stockholms stad) är förslag till förhållningssätt avsett att fungera som ett provisoriskt underlag under tiden som andra bedömningsgrunder saknas.

Med stöd av den praxis som med positivt resultat utvecklats vid hantering av väg- och spårtrafikbuller i planeringen, föreslår nämnderna att nya bedömningsgrunder bör gälla som utgångspunkt vid hantering av industrirelaterat buller i planeringen. De riktvärden som gäller inomhus enligt Boverkets bygg-

regler, BBR, ska alltid uppfyllas utan undantag och avsteg från Naturvårdsverkets långsiktiga riktvärden bör bedömas från fall till fall.

Planeringen ska sträva efter goda helhetslösningar. De positiva och negativa faktorer som beskrivs i Trafikbuller och planering antas som princip att gälla även industrirelaterat buller. Vid förekomst av flera olika bullerkällor i ett område ökar risken för störning och därför ska särskild hänsyn tas vid utformning av bebyggelsen för att begränsa bullerexponeringen.

Beredning

Ärendet har initierats av exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden samt trafik- och renhållningsnämnden och remitterats till stadsledningskontoret och Stockholms Hamn AB.

Stadsledningskontoret anser att dagens hantering av industribuller innebär en av de största utmaningarna för Stockholm när det gäller att bygga ut den täta staden i enlighet med översiktsplanen. Stadsledningskontoret ställer sig därför bakom det förhållningssätt som de fyra nämnderna har utarbetat.

Stockholms Hamn AB anser att initiativet från de fyra nämnderna är bra. Det finns ett behov av samsyn och riktlinjer vid planering av bostäder som påverkas av buller från industrier och industrirelaterad verksamhet. Stockholms Hamnar vill dock understryka vikten av att befintlig och framtida hamnverksamhet inte äventyras genom anpassade regler för att möjliggöra byggande av bostäder vid hamnnära mark.

Våra synpunkter

Vi lever i en tid då allt fler vill bo i städer och Stockholm är snart en miljonstad. Det är en positiv utveckling och för att kunna välkomna alla nya och gamla Stockholmare ska planer för 100 000 bostäder vara klara till år 2030. Samtidigt talar mycket för att det är i våra täta städer som bäst förutsättningar att skapa ett hållbart samhälle finns. Myndigheter tillåter därför avsteg från regler för buller när ljuden kommer från trafik. Avstegsmodellen gör att Stockholm har kunnat bygga godkända lägenheter, tysta på insidan, till och med intill Essingeleden. För industribuller gäller ett annat regelverk som - om det tillämpas fullt ut - hotar omkring 10 000 till 15 000 planerade bostäder, de flesta i Norra Djurgårdsstaden där gammal industrimark nu tas i anspråk för att bygga en ny stadsdel. Att återanvända existerande bebyggd mark för att reducera förekomsten av urban utbredning, eller så kallad "urban sprawl", är nödvändigt för att skapa hållbara stadsmiljöer och bidrar med stora värden till de

stadsutvecklingsmål som formuleras i översiktsplanen Promenadstaden. Det är en syn som inte bara har stöd i Stockholms egna styrdokument, utan även inom internationell klimat- och stadsforskning. Denna typ av stadsbyggnad i form av en tät blandstad innebär både att vi kan värna Stockholms parker och grönområden samtidigt som det reducerar behovet av långa biltransporter och möjliggör för en utbyggd kollektivtrafik, en ökad cyklism och gångtrafik.

En fortsatt förtätning är därför en förutsättning för att Stockholm ska vara en fossilbränslefri stad år 2050. Hur vi utvecklar vårt stadsrum idag har en avgörande inverkan på både våra aktuella koldioxidutsläpp samt framtida stockholmars koldioxidutsläpp decennier framåt i tiden när resvanor, handelsmönster och arbetsplatslokaliseringar styrs av den rådande infrastrukturen.

Det är därför av högsta vikt att otidsenliga riktlinjer om industribuller, som dessutom aldrig var avsedda att utgöra underlag i bostadsplaneringen, kan förändras och anpassas till nya förutsättningar och utmaningar.

Förutom att det är nödvändigt att Stockholm ska kunna bygga miljövänliga bostäder i centralt belägna lägen, bland annat i det världsledande miljöprofilsområdet i Norra Djurgårdsstaden, är det välkommet att stadens nya förhållningssätt samordnar ett antal motstridiga regelverk på bullerområdet. Att regeringens bristande samsyn är problematisk har påpekats av ett flertal aktörer under en längre tid. Redan efter att Riksrevisionen granskat frågan år 2009 i sin skrift *”En effektiv och transparent plan- och byggprocess – Exemplet buller”* konstaterade myndigheten exempelvis att de allmänna råden för buller i bostäder varken är ”enkla, entydiga, förutsägbara eller lättillgängliga” och att motstridiga regelverk har resulterat i en bristande transparens som riskerar att hämma konkurrensen och driva upp byggkostnaderna.

Naturvårdsverkets existerande riktlinjer för industribuller tar inte heller hänsyn till nya byggtekniker som har utvecklats för att skapa tysta bostadsmiljöer i täta stadsområden; byggtekniker som frekvent används när det gäller trafikbuller. En praxis i likhet med den ”Stockholmsmodell” som finns för trafikbuller vore önskvärd.

Med stadens nya förhållningssätt till industribuller i bostadsplaneringen är vår förhoppning att Stockholm ska ta ett första steg mot att göra hela Sveriges bullerregler enklare, tydligare, mer förutsägbara och tillgängligare. Detta bör därför vara stadens inspel till det regeringsuppdrag som Boverket och Naturvårdsverket fick gällande industribuller i januari 2013 så att regeringen kan bistå Stockholm i förverkligandet av visionen om den hållbara staden.

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Nya bostäder och buller utomhus från industrirelaterad verksamhet – förslag till förhållningssätt

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

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

Jag föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta

1. Att återremittera ärendet i syfte att integrera resultatet av pågående utredningar om buller i förslaget till förhållningssätt
2. Att i övrigt anföra följande

Stockholm är en stad som växer och bostadsfrågan kräver kreativa lösningar och nytänkande. Vi vill verka för att möta en fortsatt befolkningsökning, genom att ge Stockholms invånare en hög livskvalitet med tillgång till ren luft, vatten samt en trivsam, trygg, hälsosam och vacker boendemiljö.

I ärendet föreslås ett nytt förhållningssätt till buller vid planering och byggande av bostäder i områden där bullerkällan klassas industrirelaterad. Förslaget har tagits fram trots att flera pågående utredningar på nationell nivå arbetar med frågan om hur industribuller ska hanteras vid bostadsbebyggelse. Det är olyckligt att staden vill anta förhållningssätt/riktlinjer innan förslagen från de olika utredningarna presenterats. Industribuller är komplicerad materia som inte får hanteras lättvindigt. Förslaget innehåller sju punkter där industribuller föreslås hanteras på liknande sätt som trafikbuller. Men industribuller medför helt andra problem. Bland annat handlar det om problematiska frekvenser och momentant ljud. I förslaget föreslås trots detta att industribuller likställs med trafikbuller.

Det är förvånande att det i förslaget inte anges att bullrets källa ska angripas först innan andra åtgärder vidtas. En princip om åtgärdsprioritet bör finnas innan ett förslag läggs fram. Hamn- och industribuller är problematiska bullertyper som ska hanteras därefter. Staden har ett ansvar för kommuninvånarnas hälsa. Därför ska vi inte hasta fram förhållningssätt som kan riskera att leda till hälsoproblem för boende i tillkommande bostäder.

Vi vill understryka att avsteg från Naturvårdsverkets långsiktiga riktvärden ska användas mycket restriktivt. Sambandet mellan buller och ohälsa är vetenskapligt bevisat och vi efterlyser därför fler studier inriktade på just industribuller för att stödja vidare utredningar, som sedan på ett enhetligt sätt kan komma att ersätta förvaltningarnas föreslagna förhållningssätt. Då behovet av mark är stort samtidigt som människor i högsta möjliga mån ska skyddas från buller anser vi i övrigt att första steget alltid måste innefatta att försöka bekämpa bullerkällan för att sänka ljudnivån innan avsteg från bullerriktlinjer kan göras.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Förhållningssätt vid planering för byggande av bostäder som utsätts för buller från industrirelaterad verksamhet, bilaga 2 till utlåtandet, godkänns.

Stockholm den 15 maj 2013

På kommunstyrelsens vägnar:
STEN NORDIN

Per Ankersjö

Ulrika Gunnarsson

Reservation anfördes av Åsa Jernberg och Stefan Nilsson (båda MP) med hänvisning till reservationen av (MP) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av Ann-Margarethe Livh (V) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta

1. Att återremittera ärendet i syfte att avvakta och integrera de fem utredningar som arbetar med att utreda hanteringen av industribuller i förslaget till förhållningssätt
2. Att i övrigt anföra följande

Stockholm växer och det råder brist på byggbar mark. Vi vill verka för att möta en fortsatt befolkningsökning, genom att ge Stockholms invånare en hög livskvalitet med tillgång till ren luft, vatten samt en trivsamt, trygg, hälsosam och vacker boendemiljö.

Stadens förvaltningar har skrivit fram ett förslag till förhållningssätt vid planering för och byggande av bostäder som utsätts för buller från industrirelaterad verksamhet. Förslaget har tagits fram trots att det idag sitter totalt fem olika utredningar och arbetar med förslag på hur framförallt industribuller ska hanteras vid bostadsbebyggelse. Det är olyckligt att staden tar fram förhållningssätt/riktlinjer innan de pågående utredningarna kommit med sina förslag. Industribuller är en komplicerad materia som inte får hanteras på ett lättvindigt sätt. Det handlar om de boendes hälsa och vilka signaler staden sänder. Vi får inte chansa med Stockholmarnas hälsa.

Förslaget sätter upp sju punkter som försöker hantera industribuller på ett liknande sätt som trafikbuller. Samtidigt är tjänsteskrivelsen väl medveten om att industribuller ofta inte innebär samma sak som vägbuller. Industribuller reser helt andra problem. Bland annat handlar det om problematiska frekvenser, totalt ljud och momentant ljud. Förslaget vill trots detta försöka likställa industribuller med trafikbuller. Förslaget gör till och med gällande att industribuller ofta är samma typ av buller som trafikbuller.

Detta kan stämma i vissa fall. Men förslaget ger egentligen ingen klarhet i när så är fallet. Vi ser därför underlaget som otillräckligt då det riskerar att permanenta förhållningssätt till bullerstörningar som är direkt hälsofarliga och psykiskt påfrestande.

Vi kan också konstatera att tjänsteskrivelsen listar ett antal undantag och förhållningsregler som inte finns med i förslaget till förhållningssätt. Bland annat är det förvånande att förhållningssättet att bullrets källa alltid ska försöka begränsas först inte anges. En princip om åtgärdsprioritet bör finnas innan ett förslag läggs fram. Med nuvarande förslag öppnar man upp för slentriantillstånd där buller tillåts fortsätta. Hamn och industribuller är problematiska bullertyper som ska hanteras varsamt. Vi har ett ansvar för stockholmarnas hälsa. Då ska vi inte hasta fram ett förhållningssätt som riskerar att leda till men för de boende i tillkommande bostäder.

ÄRENDE

Exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden samt trafik- och renhållningsnämnden är överens om att det behöver utvecklas ett nyanserat synsätt för tillämpning av industrirelaterat buller i planeringen för byggande av nya bostäder. I avsaknad av nationella bedömningsgrunder eller mer genomarbetat underlag liknande "Trafikbuller och planering" (samarbete mellan Länsstyrelsen i Stockholms län och Stockholms stad) är förslag till förhållningssätt avsett att fungera som ett provisoriskt underlag under tiden som andra bedömningsgrunder saknas. Avsikten är att det redovisade förslaget ska utgöra ett övergripande underlag för tillämpningen.

Med stöd av den praxis som med positivt resultat utvecklats vid hantering av väg- och spårtrafikbuller i planeringen, föreslår nämnderna att följande bedömningsgrunder bör gälla som utgångspunkt vid hantering av industrirelaterat buller i planeringen.

De riktvärden som gäller inomhus enligt Boverkets byggregler, BBR, ska alltid uppfyllas utan undantag. Det innebär en ekvivalent ljudnivå om högst 30 dBA, samt en högsta maximal ljudnivå nattetid om 45 dBA. Där riktvärdena för industribuller utomhus enligt Naturvårdsverkets allmänna råd (1978:5) överskrids, ska buller alltid utgöra en förutsättning vid utformning av bebyggelsen. Avsteg från Naturvårdsverkets långsiktiga riktvärden bör bedömas från fall till fall. Industrirelaterat buller kan utgöras av ett stort antal olika typer av källor med varierande ljudnivåinnehåll. Generellt gäller att kontinuerligt buller är mindre störande och bör därför hanteras likt hanteringen av trafikbuller.

Planeringen ska sträva efter goda helhetslösningar. Bästa möjliga ljudkvalitet ska eftersträvas, inte bara lägsta godtagbara. Kompensationstänkande tillämpas som innebär att högre ljudnivåer kan accepteras på den bullerutsatta sidan vid förekomst av ljudskyddad sida för minst hälften av boningsrummen. De positiva och negativa faktorer som beskrivs i Trafikbuller och planering antas som princip att gälla även industrirelaterat buller.

Vid förekomst av flera olika bullerkällor i ett område ökar risken för störning och därför ska särskild hänsyn tas vid utformning av bebyggelsen för att begränsa bullerexponeringen. Nattperioden bör vara densamma som inom övriga EU och som tillämpas för trafikbuller, d.v.s. kl. 22.00-06.00. Riktlinjerna bör även tillämpas på liknande sätt oavsett veckodag.

Trafik till, från och inom den aktuella verksamheten ska normalt bedömas enligt gällande riktvärden för trafikbuller. Arbetsfordon, fordon på tomgång och liknande aktiviteter inom industriområdet definieras som industribuller.

Vid framtagande av detaljplaner som exponeras för buller ska så långt möjligt den faktiska, beräknade ljudnivån redovisas.

Exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden samt trafik- och renhållningsnämnden beslutade vid sina respektive sammanträden den 14 mars, 12 mars, 18 april och 14 mars 2013 följande:

3. Godkänna tjänsteutlåtandet och förslag till förhållningssätt för industrirelaterat buller i planeringen.
4. Besluta att förslaget översänds till kommunfullmäktige för godkännande.
5. Översända ärendet för kännedom till Stockholms stadshus AB och Stockholms Hamn AB.

Exploateringsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av Anna Bäcklund m.fl. (MP), *se bilaga 1*.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden Katarina Luhr m.fl. (MP), *se bilaga 1*.

Stadsbyggnadsnämnden

Reservation anfördes av Daniel Helldén m.fl. (MP) och Maria Hannäs (V), *se bilaga 1*.

Trafik- och renhållningsnämnden

Reservation anfördes av vice ordföranden Daniel Helldén m.fl. (MP), *se bilaga 1*.

Exploateringskontorets, miljöförvaltningens, stadsbyggnadskontorets och trafikkontorets gemensamma tjänsteutlåtande daterat den 26 februari 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Vid planering av nya bostäder som påverkas av buller från industrier och industrirelaterade verksamheter saknas vägledning, såväl från centrala myndigheter som inom

staden. Ett förslag till förhållningssätt har därför utarbetats av förvaltningarna.

Stadens förvaltningar är överens om att det behöver utvecklas ett nyanserat synsätt för tillämpning av industrirelaterat buller i planeringen av markanvändningen och bebyggelsen. I avsaknad av nationella bedömningsgrunder bör den inriktning som beskrivs nedan utgöra en utgångspunkt, i avvaktan på eventuella nationella riktlinjer. Förvaltningarna har för avsikt att omgående pröva detta förslag till förhållningssätt vid planering av nya bostäder som exponeras för industrirelaterat buller. Vidare kommer uppföljningar och löpande omprövning av förslaget ingående delar att göras.

Förslaget gör det möjligt att bygga ljudmässigt hälsosamma bostäder även i miljöer som utsätts för industrirelaterat buller, förutsatt att en väl genomtänkt planering och utformning genomförs. Inom staden har sedan länge funnits en planeringsinriktning för att hantera bullerriktvärden för väg- och spårtrafik, genom att arbeta med kompensationsåtgärder vid situationer då de långsiktiga riktvärdena för buller överskrids. Förslaget utgår ifrån arbetet med Trafikbuller och planering, som beskriver hur nya bostäder kan utformas med bra ljudkvalitet även i mycket bullerutsatta miljöer.

Avsikten är att förslaget översänds till kommunfullmäktige för godkännande.

Bakgrund

Det finns ett stort behov av att bygga bostäder i Stockholm och många av de bostäder som byggs exponeras för buller från trafik eller andra källor. Det innebär att buller är en viktig faktor att beakta i planeringen. Inom staden har sedan länge funnits en planeringsinriktning för att hantera bullerriktvärden för väg- och spårtrafik, genom att arbeta med kompensationsåtgärder vid situationer då de långsiktiga riktvärdena för buller överskrids. En inriktning som tillämpats ända sedan Trafikbullerutredningen publicerades (SOU 1974:60). Inom projektet Trafikbuller och planering har detta utvecklats vidare med beskrivningar om hur nya bostäder kan utformas med bra ljudkvalitet även i mycket trafikbullerutsatta miljöer. Arbetet har resulterat i fyra rapporter, varav den senaste rapporten presenterades för miljö- och hälsoskyddsnämnden 2012-11-20.

Det arbetssätt som förmedlas genom Trafikbuller och planering är en viktig utgångspunkt vid planering av ny bebyggelse i Stockholm och utgör en grund för den så kallade Stockholmsmodellen för detaljplaner och trafikbuller.

Naturvårdsverkets riktlinjer för externt industribuller är betydligt strängare än motsvarande riktlinjer för buller från de olika trafikslagen och är inte avsedda att utgöra underlag i planeringen. Kompensationstänkande i likhet med vad som tillämpas vid trafikbuller har aldrig tillämpats för industriverksamheter. Förvaltningarnas uppfattning är att det bör vara möjligt att i planeringen anpassa bebyggelsen på motsvarande sätt som accepteras vid exponering för trafikbuller. Exempel på sådan anpassning är utformning av bebyggelsen med tillgång till tyst sida, burspråk, bullerskydd på balkonger och flertalet bostadsrum orienterade åt annat håll än den bullrande verksamheten. En annan viktig kompensationsåtgärd är krav på att uppfylla en högre ljudklass än Boverkets Byggregler, d.v.s. Ljudklass B eller A med avseende på buller inomhus. Sådana exempel på utformning har dokumenterat god effekt för att begränsa störningen, men har hittills inte prövats i industribullersammanhang.

Problem vid tillämpning av Naturvårdsverkets riktlinjer i planeringen

De riktlinjer som används för industribuller är Naturvårdsverkets allmänna råd, Externt industribuller (1978:5 rev. 1983) samt Socialstyrelsens allmänna råd om buller inomhus. Naturvårdsverkets riktvärden varierar med tiden på dygnet (dag, kväll, natt). Ofta blir nattperioden utomhus dimensionerande. I råden skiljer man mellan nyetablerad respektive befintlig verksamhet. För befintliga verksamheter tillåts något högre riktvärden än vid nyetablering. Vid omprövning av villkor tillämpas normalt riktvärdena för nyetablerad industri.

Tabell 1. Utomhusriktvärden för externt industribuller, avseende frifältsvärden vid nyetablering av industri.

Områdesanvändning	Ekvivalent ljudnivå i dBA			Högsta ljudnivå i dBA – läge "Fast"
	Dag kl 07-18	Kväll kl 18-22 Sö & helgdag kl. 07-18	Natt kl 22-07	Momentant ljud nattetid kl 22-07
Bostäder, och rekreationsytor i bostädernas grannskap	50	45	40	55

Vid planering av nya bostäder som påverkas av buller från industrier och industrirelaterade verksamheter saknas andra tillämpbara riktlinjer än Naturvårdsverkets allmänna råd. De gäller främst utomhus och är avsedda att tillämpas vid prövning och tillsyn av industrianläggningar enligt miljöbalken. Förvaltningarna har identifierat ett antal problem med nuvarande förhållningsätt.

1. Riktlinjerna tillämpas idag även i den fysiska planeringen, i brist på annat relevant underlag.
2. De används regelmässigt som gränsvärden som inte får överskridas, även i planeringen.
3. Det saknas en tydlig koppling mellan riktvärdena och begreppet olägenhet för människors hälsa i miljöbalken.
4. En ytterligare svårighet är att begreppet industribuller täcker in en lång rad olika verksamheter med mycket skiftande förutsättningar, exempelvis allt från hamnrelaterad verksamhet till fläktbuller, idrottsverksamhet restauranger m.m.
5. I brist på annat underlag har Naturvårdsverkets riktvärden tillämpats även i situationer då det egentligen varit orimligt, t ex då industribullret domineras av omgivande trafikbuller.

Eftersom det idag är oklart hur riktvärdena ska tillämpas finns ett stort behov av att bringa klarhet i hur industrirelaterat buller kan hanteras i planeringen. Därutöver är

bakgrunden till vilka hälsomässiga bedömningar och överväganden som låg till grund för fastställande av dessa riktvärden bristfälligt redovisade.

Staden har egna verksamheter som bullrar, bl.a. återvinningscentraler och miljöstationer. Å ena sidan begränsas bostadsetablering i närheten, å andra sidan innebär det att det är svårt för staden att få markanvisning för dessa verksamheter om det finns (eller planeras) bostäder i närheten. Nuvarande bullernivåer innebär även en kraftig begränsning i möjligheten att tillföra mer kapacitet till återvinningscentralerna genom att utöka öppettiderna, framförallt kvällar och helger.

Förvaltningarna beskriver i ärendet ett förslag till huvudprinciper för hantering av industrirelaterat buller vid planering för och byggande av bostäder i Stockholms stad. Förslaget har diskuterats i en arbetsgrupp med berörda förvaltningar. Utöver förvaltningarna ingår Stockholms stadshus AB samt Stockholms hamn AB i arbetsgruppen.

Pågående aktiviteter om industribuller

Diskussioner om bedömningsgrunder för industrirelaterat buller vid planering för och byggande av bostäder har pågått under ett antal år. Frågan har uppmärksammats av regeringen, som 2013-01-24 lämnat i uppdrag till Boverket respektive Naturvårdsverket att utarbeta vägledning för hur buller vid hamnar och andra industriverksamheter kan hanteras vid planering för och byggande av bostäder respektive vid hantering av miljöfarlig verksamhet.

Vid samma tillfälle beslutade Regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att föreslå nya eller ändrade bestämmelser i syfte att öka samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen med prövning och tillsyn enligt miljöbalken i fråga om buller. Översynen har till syfte att särskilt behandla de situationer då ny bostadsbebyggelse godkänns enligt plan- och bygglagen men i senare skede ifrågasätts utifrån bedömning enligt miljöbalken.

Stockholms stad har i ett samverkansprojekt med Göteborg, Malmö och Helsingborg erhållit stöd från Delegationen för hållbara städer att utveckla ett förhållningssätt till riktvärden för industribuller som möjliggör en tät och funktionsblandad stad. Projektet Stadens ljud som slutredovisas våren 2013, är särskilt inriktat på buller vid hamnverksamhet. Från Stockholm ingår Norra Djurgårdsstaden som typområde för att illustrera problematiken och föreslå hur buller från hamnverksamheten ska beaktas.

I budget för 2013 för Stockholms stad ska stadsbyggnadsnämnden i samarbete med miljö- och hälsoskyddsnämnden identifiera begränsningar och konsekvenser av dagens riktlinjer för buller på stadens utveckling på kort och längre sikt. I samarbete med Länsstyrelsen ska riktlinjerna ses över och förslag till åtgärder för att möjliggöra bostadsmålet tas fram. Inom staden har en arbetsgrupp bildats under hösten för att särskilt studera möjligheterna att utveckla ett förhållningssätt till bullerfrågor i planeringen. I arbetsgruppen ingår representanter från miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, exploateringskontoret, trafikkontoret, Stockholms stadshus AB samt Stockholms Hamn AB.

Enligt Mark- och miljööverdomstolens dom den 19 april 2011 i mål M1956-10 ska Stockholms Hamn AB i samråd med tillsynsmyndigheten och Lidingö Stad under en

prövotid utreda bl.a. möjligheterna att minska bulleremissioner från verksamhetsområdet till en sådan nivå att den ekvivalenta ljudnivån utomhus vid bostad inte överstiger Naturvårdsverkets riktvärden för nyetablerad industri samt, för lågfrekvent buller, riktvärdena i Socialstyrelsens allmänna råd om buller inomhus (SOFS 2005:6). Utredningen ska omfatta en miljömedicinsk undersökning. Resultatet av utredningarna samt förslag till åtgärder och slutliga villkor ska ges in till miljödomstolen inom ett år från lagkraftägande dom. De förslag till slutliga villkor som ska ges in till mark- och miljödomstolen ska föreskriva krav på viss teknik eller skyddsåtgärd och/eller begränsningsvärden och hur dessa ska verifieras.

Hänsyn till pågående arbete har tagits vid utformning av förslaget och avsikten är att ytterligare konkretisera detta förhållningssätt med utgångspunkt från de resultat som framkommer.

Förslag till förhållningssätt

Stadens förvaltningar är överens om att det behöver utvecklas ett nyanserat synsätt för tillämpning av industrirelaterat buller i planeringen. I avsaknad av nationella bedömningsgrunder eller mer genomarbetat underlag liknande Trafikbuller och planering, bör den inriktning som beskrivs nedan utgöra en utgångspunkt. Förslag till förhållningssätt är avsett att fungera som provisoriskt underlag under tiden som andra bedömningsgrunder saknas. Avsikten är att det redovisade förslaget ska utgöra ett övergripande underlag för tillämpningen. Stadens förvaltningar ser det som positivt om Sverige framöver anpassar sig till de gemensamma mått som beslutats inom EU, Lden och Lnight. Lden är en ekvivalent ljudnivå över dygnet med högre värdering av bullret kvälls- och nattetid, vilket är en anpassning till störningsupplevelsen. I framtiden kommer utredningar, forskningsrapporter o.dyl. att utgå ifrån detta mått och länderna inom EU förväntas på sikt att anpassa regelverk och riktlinjer.

Det finns ytterligare oklarheter som återstår att utreda och som kommer att diskuteras vidare inom den förvaltningsövergripande arbetsgruppen. Exempel på sådana oklarheter är beskrivningar av hur ekvivalentnivån ska beräknas, hantering av situationer då annat buller, så som t.ex. trafik, dominerar ljudmiljön samt om och när Socialstyrelsens allmänna råd för lågfrekvent buller ska tillämpas.

Med stöd av den praxis som med positivt resultat utvecklats vid hantering av väg- och spårtrafikbuller i planeringen, föreslår miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret och exploateringskontoret att följande bedömningsgrunder bör gälla som utgångspunkt vid hantering av industrirelaterat buller i planeringen.

- De riktvärden som gäller inomhus enligt Boverkets byggregler, BBR, ska alltid uppfyllas utan undantag. Det innebär en ekvivalent ljudnivå om högst 30 dBA, samt en högsta maximal ljudnivå nattetid om 45 dBA.
- Där riktvärdena för industribuller utomhus enligt Naturvårdsverkets allmänna råd (1978:5) överskrids, ska buller alltid utgöra en förutsättning vid utformning av bebyggelsen. Avsteg från Naturvårdsverkets långsiktiga riktvärden bör bedömas från fall till fall. Industrirelaterat buller kan utgöras av ett stort antal olika typer av källor med varierande ljudnivåinnehåll. Generellt gäller att kontinuerligt buller är

mindre störande och bör därför hanteras likt hanteringen av trafikbuller. Vid förekomst av momentana ljudnivåer, tonalt ljud eller andra särskilt störande inslag bör större restriktivitet iakttas.

- Planeringen ska sträva efter goda helhetslösningar. Bästa möjliga ljudkvalitet ska eftersträvas, inte bara lägsta godtagbara. Kompensationstänkande tillämpas som innebär att högre ljudnivåer kan accepteras på den bullerutsatta sidan vid förekomst av ljudskyddad sida för minst hälften av boningsrummen. De positiva och negativa faktorer som beskrivs i Trafikbuller och planering antas som princip att gälla även industrirelaterat buller. Viktiga positiva faktorer som minskar störningen är låg ljudnivå inomhus, många boningsrum mot bullerdämpad sida och bullerdämpad gård. Negativa faktorer som ökar störningen och därmed behöver kompenseras är höga bullernivåer inomhus, exponering för fler bullerkällor, buller på balkong/uteplats samt bullrigt grannskap (långt till tyst miljö).

- Utemiljön har betydelse för hälsa och välbefinnande. Om god ljudkvalitet enligt ovan nås vid uteplatser och övriga ytor för utevistelse, kan i vissa fall avsteg göras vid fasaddelar längre upp utmed fasad vid den ljudskyddade sidan. Omfattningen av sådana avsteg bedöms lämpligen från fall till fall genom en samlad bedömning av bullersituationen.

- Vid förekomst av flera olika bullerkällor i ett område ökar risken för störning och därför ska särskild hänsyn tas vid utformning av bebyggelsen för att begränsa bullerexponeringen.

- Nattperioden bör vara densamma som inom övriga EU och som tillämpas för trafikbuller, d.v.s. kl. 22.00-06.00. Riktlinjerna bör även tillämpas på liknande sätt oavsett veckodag. Idag varierar definitionen av natt, innebärande kl. 22-06 för trafikbuller och kl. 22-07 för bl.a. industribuller enligt Naturvårdsverkets riktlinjer. Naturvårdsverket anger även olika riktvärden för vardag, lördag respektive sön- och helgdag.

- Trafik till, från och inom den aktuella verksamheten ska normalt bedömas enligt gällande riktvärden för trafikbuller. Arbetsfordon, fordon på tomgång och liknande aktiviteter inom industriområdet definieras som industribuller.

- Vid framtagande av detaljplaner som exponeras för buller ska så långt möjligt den faktiska, beräknade ljudnivån redovisas. Det gäller särskilt utomhus på ljuddämpad sida, uteplatser och andra vistelseytor. Vid avsteg från gällande riktvärden är det nödvändigt att beskriva förväntad ljudnivå för att kunna göra en samlad bedömning. Det är inte tillräckligt att enbart ange ett schablonmässigt uppfyllande av en viss ljudnivå. Det gäller industribuller såväl som vid exponering för trafikbuller.

Arbetsgruppen föreslår att förslaget översänds till kommunfullmäktige för godkännande.

Som nämnts i avsnittet om pågående aktiviteter har Regeringen tillsatt en utredning med syfte att särskilt behandla de situationer då ny bostadsbebyggelse godkänts enligt plan- och bygglagen men i senare skede blir föremål för bedömning enligt miljöbalken. I avvaktan på resultat från utredningen bör en utgångspunkt vid efterföljande tillsyn i bullerexponerade nybyggda bostäder vara att eventuella klagomål på besvär av buller ska bedömas med beaktande av de bedömningar som gjorts i planskedet. Om planen följs, ljudnivåerna inomhus uppfyller gällande riktvärden och situationen inte

ändrats sedan planen antogs, säkerställs därmed en god boendemiljö med avseende på buller.

Verksamheter med villkor för buller

Riktlinjerna är endast avsedda att tillämpas vid buller från verksamheter som inte har tillstånd med fastställda villkor för buller. En tillståndsgiven verksamhet har genom domstolsbeslut fått ett rättskraftigt tillstånd att bedriva verksamheten i enlighet med angivna villkor. Det innebär att det inte är möjligt att ställa krav på verksamheten som går utöver vad som anges i villkoren. Överträdelser av villkor i tillståndsbeslut är straffsanktionerade enligt 29 kap. miljöbalken. Om tillkommande bostäder exponeras för ljudnivåer över angivna villkor kommer tillsynsmyndigheten att rikta krav mot verksamhetsutövaren att uppfylla villkoren. Dessutom är det fråga om ett villkorsbrott som kan föranleda straff för den tillståndsgivna verksamheten.

Prövning av tillstånd och formulering av villkor görs av landets mark- och miljödomstolar samt vid miljöprövningsdelegationer vid länsstyrelserna. Ändring av ett tillstånd med villkor är en komplicerad och tidskrävande process. Eftersom tillstånden reglerar hur verksamheten får bedrivas och villkoren får ändras endast under särskilt i lag angivna förutsättningar är det i princip inte möjligt att etablera nya bostäder nära en tillståndsgiven verksamhet om bullret vid bostäderna skulle riskera överskrida de bullervillkor som anges i verksamhetens tillstånd. Berörda nämnder bör därför verka för att tillstånd som meddelas till verksamheter inom staden framöver utformas på sådant sätt att de överensstämmer med föreslaget förhållningssätt.

Villkoren bör vara formulerade så att de ger vägledning för hur de ska gälla vid planerad ny bebyggelse. Oftast saknas sådan vägledning och även oklarheter om vid vilka delar av fastigheten angiven ljudnivå ska uppfyllas. Villkorens formulering kan variera. Om oklarheter råder kring hur uppfyllande av villkoren ska tolkas, kan det förtydligas i kontrollprogram för verksamheten. En möjlighet är då att tillsynsmyndighet i samverkan med verksamhetsutövaren kommer överens om förändringar eller tolkningar av kontrollprogram. I rättspraxis har emellertid utrymmet för alltför långtgående delegation till tillsynsmyndigheten behandlats restriktivt trots att det många gånger är en praktisk och välfungerande lösning. Domstolarna har ofta menat att det urholkar själva tillståndskravet om alltför många eller omfattande beslut delegeras till tillsynsmyndigheten.

Den särskilda utredaren som tillsattes i januari 2013 skall bl a utreda möjligheterna för en fastighetsägare att med bindande verkan genom avtal avstå från att göra gällande överträdelser av bullervillkor i ett givet miljötillstånd. När och om eventuella utredningsförslag leder till ny lagstiftning eller nya föreskrifter finns det självklart anledning att anpassa föreslaget förhållningssätt.

Förvaltningarnas synpunkter

Exponering för trafikbuller kan innebära många effekter på hälsan. Sambandet mellan störning från vägtrafikbuller och ohälsa är väl utrett i ett antal studier, men för indu-

stribuller är underlaget betydligt mer begränsat. Gemensamt för de störningsstudier som gjorts är att de är inriktade mot befintlig bebyggelse där det vanligtvis saknas genomtänkta lägenhetsplanlösningar, fullgod fasadisolering och tillgång till buller-skyddad sida.

Förvaltningarna föreslår att berörda nämnder tillämpar detta förhållningssätt i planeringen. Samtidigt bör understrykas att det för närvarande saknas rättsligt stöd för en sådan tillämpning, varför utgången vid en eventuell överprövning av tillämpningen i högre instans är osäker. Ett viktigt syfte med detta förhållningssätt är dock, att förmå statliga myndigheter att beakta förslaget i sitt arbete med att utforma framtida lagstiftning och vägledning inom området. Därigenom kan staden gå i bräschen för en praxisändring på samma sätt som en gång skedde när det gäller trafikbuller.

Det är viktigt att poängtera att förutsättningen för att kunna åstadkomma bra boendemiljöer i bullriga lägen är en väl genomtänkt planering och utformning av bebyggelsen. Genom att beakta några grundläggande faktorer såsom tillgång till luddämpad sida, fullgod fasadisolering och planlösningar som tar hänsyn till bullersituationen, kan dessa kompensera för höga ljudnivåer på den bullerutsatta sidan. Genom att förstärka de positiva faktorerna och så långt möjligt minimera de negativa är det ofta möjligt att erhålla ett bra slutresultat. Här ska tilläggas att de bullerkällor som avses i förslaget är anläggningar med begränsade möjligheter att minska bullret vid källan. Exempelvis industrianläggningar, hamnverksamhet, spårtrafikdepåer och bangårdar. Avsikten är inte att slentrianmässigt tillämpa avsteg vid ny bebyggelse invid fläktar, lastkajer och liknande där möjligheten att minska bullret direkt vid källan i första hand ska utnyttjas.

BEREDNING

Ärendet har initierats av exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskydds-nämnden, stadsbyggnadsnämnden samt trafik- och renhållningsnämnden och remitterats till stadsledningskontoret och Stockholms Hamn AB.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 8 april 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ställer sig bakom exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden samt miljö- och hälsoskydds-nämnden i fråga att dagens lagstiftning, norm och riktlinjer för industribuller har stora brister. Detta gäller särskilt för storstäder som Stockholm men även kranskommunerna påverkas negativt. Dagen hantering av industribuller kopplat till framförallt bostadsbyggande innebär för stadens del en av de största utmaningarna för att kunna bygga ut den täta staden i enlighet med stadens översiktsplan.

Om man utgår från den existerande planeringssituationen och ser till det totala antalet bostäder under planering i Stockholms stad innebär det att upp till 20-30 % av dessa, eller 10 000-15 000 lägenheter, kan komma att vara industribuller-exponerade. Genomförandet av dessa lägenheter beror till stor del på hur lagstiftningen samt tillämpningen av industribuller kommer att se ut när det är dags att genomföra projekten.

Om dagens situation inte förändras riskerar ett flertal av dessa att inte kunna genomföras men det påverkar även projekten på andra sätt. Exempelvis kan det innebära att om flera lägenheter tas bort ur ett projekt kan det resultera i att hela projektet inte blir av på grund av att lönsamheten försvinner. Detta innebär i sin tur att färre lägenheter byggs samt en risk att en ökad andel av bebyggelsen tillkommer mer perifert.

De ekonomiska konsekvenserna av att så pass många bostäder eventuellt inte kan byggas inom staden samt den stora osäkerhet som finns gällande tillämpning av industribuller för kommande bebyggelse är påtaglig. Intäktsbortfallet för staden per lägenhet som inte kan byggas är uppskattningsvis mellan 1-2 miljoner kronor. Dessa intäkter är sedan belastade med investeringar som i många fall ligger på samma nivå som intäkterna. Om 20 % av lägenheterna inte skulle vara möjliga att bygga skulle intäktsbortfallet för staden uppskattningsvis bli mellan 15-30 miljarder kronor. Förmodligen skulle denna siffra bli betydligt högre då földeffekterna inte är med i denna uppskattning.

En förhållandevis enkel lösning på problemet är att utifrån bilagt förslag låta tillämpningen enligt Stockholmsmodellen som idag används för trafikbuller även gälla för industribuller. För trafikbuller i planering finns sedan flera år tillbaka en överens-kommelse med Länsstyrelsen i Stockholms län att tillämpa den så kallade Stock-

holmsmodellen. Den innebär att det får vara högre bullervärden vid själva fasaden om det exempelvis finns tillgång till tyst sida av huset eller annan form av möjlighet att ändra utformningen. Inomhusmiljön ska alltid klara riktvärdena för buller. Om denna tillämpning skulle användas beräknas de flesta av de 15-20 000 lägenheter som nämnts ovan att kunna genomföras som planerat.

Med hänvisning till resonemanget ovan ställer sig stadsledningskontoret bakom det förslag till förhållningssätt (se bilaga 1) som de fyra nämnderna har tagit beslut om och anser att det ska vara stadens tillämpning av industribuller vid planering av ny bebyggelse framöver. Det bör även vara stadens inspel till det regeringsuppdrag som Boverket och Naturvårdsverket fick gällande industribuller i januari 2013. Förslag till förhållningssätt är avsett att fungera som provisoriskt underlag under tiden som andra bedömningsgrunder saknas. Avsikten är att det redovisade förslaget ska utgöra ett övergripande underlag för tillämpningen.

Den föreslagna tillämpningen saknar dock för närvarande rättsligt stöd, varvid utgången vid en eventuell överprövning av tillämpningen i högre instans är osäker. Stadsledningskontoret vill poängtera att staden genom att redan nu börja använda sig av en egen tillämpning, som de fyra nämnderna förordar, riskerar att få ökade kostnader framöver på grund av kommande överklaganden gällande industribuller. Denna kostnad är med största sannolikhet marginell i jämförelse med de kostnader och minskade intäkter som dagens tillämpning av industribuller orsakar staden. Detta samt den principiella frågan om att få till stånd ett storstadsanpassat förhållningssätt gällande industribuller väger enligt stadsledningskontoret tyngre än eventuella kostnader för överklagande etc.

Gällande förslag till förhållningssätt vid planering för byggande av bostäder som utsätts för buller från industrirelaterad verksamhet hänvisas till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Stockholms Hamn AB

Stockholms Hamn AB:s styrelse beslutade vid sitt sammanträde den 11 april 2013 att besvara remissen med bolagets yttrande.

Särskilt uttalande gjordes av Vivianne Gunnarsson (MP), *se bilaga 1*.

Stockholms Hamn AB:s yttrande daterat den 11 april 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms Hamnar anser att initiativet från de fyra förvaltningarna är bra. Det finns ett behov av samsyn och riktlinjer vid planering av bostäder som påverkas av buller från industrier och industrirelaterad verksamhet. Allt buller inom hamnens område har hittills bedömts som industribuller och det nu lagda förslaget – att trafik till, från och inom området ska bedömas som trafikbuller istället för industribuller – är rimligt och

logiskt. Enligt Hamnens uppfattning borde även fartygstrafiken inom hamnområdet kunna likställas med trafikbuller, eftersom sjöfarten är ett trafikslag precis som väg- eller järnvägstrafik, vars infrastruktur är i vattnet istället för på land.

Viktigt att poängen är att buller från hamnar har en rad olika källor och består av olika typer av buller. Det kan bestå av oregelbundna slagljud från lastning och lossning men det kan också bestå av buller från fläktar och lågfrekvent buller från hjälpmotorer på fartygen. Det senare, buller från fartygen, räknas idag in i industribullret från hamnen, trots att detta inte är något som Hamnen själv har någon rådighet över. För att hamnverksamheten ska kunna fotlöpa sida vid sida vid staden krävs att denna typ av aspekter tas hänsyn till.

Stockholms Hamnar vill dock understryka vikten av att befintlig och framtida hamnverksamhet inte äventyras genom anpassade regler för att möjliggöra byggande av bostäder vid hamnnära mark. Det gäller så väl i det remitterade tjänsteutlåtande som i de utredningar som för närvarande pågår kring bostadsbyggande och hamnbuller. För närvarande arbetar Hamnen med en prövotidsutredning avseende buller i Värtahamnen-Frihamnen, enligt beslut i miljööverdomstolens dom i mål M 1956-10, som beräknas vara klar i juni 2013. Hamnen ska enligt domen utreda möjligheterna att minska bulleremissioner från hamnverksamheten, hamnrelaterad tågtrafik samt innehålla en miljömedicinsk utredning. Utredningens resultat samt förslag till åtgärder kommer ligga till grund för de villkor som ska formuleras och skickas in till miljödomstolen, och som sedan i sin tur ligger till grund för tillståndsprövningen.

Hamnens förhoppning är att villkoren kan formuleras på ett sådant sätt att de ligger i linje med förhållningssättet som föreslås av förvaltningarna. Slutliga utformningen av villkoren bestäms dock av domstol. Om riktlinjer från staden som tillåter byggande av bostäder i bullerutsatta områden inte stämmer överens med villkoren, skulle detta kunna innebära en kommande begränsning i hamnverksamheten vilket vore olyckligt då Hamnen är av stor vikt för staden och dessutom utpekad att vara av central betydelse för riket.

Avslutningsvis vill Hamnen lyfta fram att Hamnen fortlöpande bedriver ett arbete för att reducera buller, såväl från den egna verksamheten som från en annan verksamhet inom sina hamnområden. Genom olika tekniska åtgärder och utbyte av arbetsfordon har t.ex. bullret i Kapellskärs Hamn minskat avsevärt. I Stockholm kommer vid byggandet av Värtapiren också olika tekniska åtgärder vidtas för att minska bullret. Vidare kommer alla kajer vid Värtapiren att förses med möjlighet för fartyg att elansluta, dvs. huvud- och hjälpmotorerna kan stängas av när fartygen ligger vid kaj. Den sistnämnda åtgärden minskar dock endast eventuellt bullret från fartygens motorer och andra bullerkällor, t.ex. fartygsfläktar påverkas inte.

RESERVATIONER M.M.

Exploateringsnämnden

Särskilt uttalande lämnades av Anna Bäcklund m.fl. (MP) enligt följande.

Det är märkligt att det finns en så strikt uppdelning mellan industribuller och trafik. Buller bör bedömas individuellt oavsett om det kallas det ena eller det andra. Trafikbuller kan exempelvis vara mer störande än industribuller.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden Katarina Luhr m.fl. (MP) enligt följande.

Stockholm är en stad som växer och bostadsfrågan kräver kreativa lösningar och nytänkande. Vi anser därför att förvaltningarnas förslag är intressant men vi vill understryka att avsteg från Naturvårdsverkets långsiktiga riktvärden ska användas mycket restriktivt. Sambandet mellan buller och ohälsa är vetenskapligt bevisat och vi efterlyser därför fler studier inriktade på just industribuller för att stödja vidare utredningar, gärna på nationell nivå som sedan på ett enhetligt sätt kan komma att ersätta förvaltningens föreslagna förhållningssätt. Då behovet av mark är stort samtidigt som människor i högsta möjliga mån ska skyddas från buller anser vi i övrigt att första steget alltid måste innefatta att försöka bekämpa bullerkällan för att sänka ljudnivån innan avsteg från bullerriktlinjer kan göras.

Stadsbyggnadsnämnden

Reservation anfördes av Daniel Helldén m.fl. (MP) och Maria Hannäs (V) enligt följande.

1. Att återremittera ärendet i syfte att avvakta och integrera de fem utredningar som arbetar med att utreda hanteringen av industribuller i förslaget till förhållningssätt
2. Att i övrigt anföra följande

Stockholm växer och det råder brist på byggbar mark. Vi vill verka för att möta en fortsatt befolkningsökning, genom att ge Stockholms invånare en hög livskvalitet med tillgång till ren luft, vatten samt en trivsamt, trygg, hälsosamt och vacker boendemiljö.

Stadens förvaltningar har skrivit fram ett förslag till förhållningssätt vid planering för och byggande av bostäder som utsätts för buller från industrirelaterad verksamhet.

Förslaget har tagits fram trots att det idag sitter totalt fem olika utredningar och arbetar med förslag på hur framförallt industribuller ska hanteras vid bostadsbebyggelse. Det är olyckligt att staden tar fram förhållningssätt/riktlinjer innan de pågående utredningarna kommit med sina förslag. Industribuller är en komplicerad materia som inte får hanteras på ett lättvindigt sätt. Det handlar om de boendes hälsa och vilka signaler staden sänder. Vi får inte chansa med Stockholmarnas hälsa.

Förslaget sätter upp sju punkter som försöker hantera industribuller på ett liknande sätt som trafikbuller. Samtidigt är tjänsteskrivelsen väl medveten om att industribuller ofta inte innebär samma sak som vägbuller. Industribuller reser helt andra problem. Bland annat handlar det om problematiska frekvenser, totalt ljud och momentant ljud. Förslaget vill trots detta försöka likställa industribuller med trafikbuller. Förslaget gör till och med gällande att industribuller ofta är samma typ av buller som trafikbuller. Detta kan stämma i vissa fall. Men förslaget ger egentligen ingen klarhet i när så är fallet. Vi ser därför underlaget som otillräckligt då det riskerar att permanenta förhållningssätt till bullerstörningar som är direkt hälsofarliga och psykiskt påfrestande.

Vi kan också konstatera att tjänsteskrivelsen listar ett antal undantag och förhållningsregler som inte finns med i förslaget till förhållningssätt. Bland annat är det förvånande att förhållningssättet att bullrets källa alltid ska försöka begränsas först inte anges. En princip om åtgärdsprioritet bör finnas innan ett förslag läggs fram. Med nuvarande förslag öppnar man upp för slentriantillstånd där buller tillåts fortsätta. Hamn och industribuller är problematiska bullertyper som ska hanteras varsamt. Vi har ett ansvar för stockholmarnas hälsa. Då ska vi inte hasta fram ett förhållningssätt som riskerar att leda till men för de boende i tillkommande bostäder.

Trafik- och renhållningsnämnden

Reservation anfördes av vice ordföranden Daniel Helldén m.fl. (MP) enligt följande.

1. Återremiss i syfte att avvakta och integrera de fem utredningar som arbetar med att utreda hanteringen av industribuller i förslaget till förhållningssätt.
2. Att i övrigt anförda följande

Stockholm växer och det råder brist på byggbar mark. Miljöpartiet vill verka för att möta en fortsatt befolkningsökning, genom att ge Stockholms invånare en hög livskvalitet med tillgång till ren luft, vatten samt en trivsamt, trygg, hälsosamt och vacker boendemiljö.

Stadens förvaltningar har skrivit fram ett förslag till förhållningssätt vid planering för och byggande av bostäder som utsätts för buller från industrirelaterad verksamhet. Förslaget har tagits fram trots att det idag sitter totalt fem olika utredningar och arbetar med förslag på hur framförallt industribuller ska hanteras vid bostadsbebyggelse. Det är olyckligt att staden tar fram förhållningssätt/riktlinjer innan de pågående utredningarna kommit med sina förslag. Industribuller är en komplicerad materia som inte får hanteras på ett lättvindigt sätt. Det handlar om de boendes hälsa och vilka signaler staden sänder. Vi får inte chansa med Stockholmarnas hälsa.

Förslaget sätter upp sju punkter som försöker hantera industribuller på ett liknande sätt som trafikbuller. Samtidigt är tjänsteskrivelsen väl medveten om att industribuller ofta inte innebär samma sak som vägbuller. Industribuller reser helt andra problem. Bland annat handlar det om problematiska frekvenser, totalt ljud och momentant ljud. Förslaget vill trots detta försöka likställa industribuller med trafikbuller. Förslaget gör till och med gällande att industribuller ofta är samma typ av buller som trafikbuller. Detta kan stämma i vissa fall. Men förslaget ger egentligen ingen klarhet i när så är fallet. Vi ser därför underlaget som otillräckligt då det riskerar att permanenta förhållningssätt till bullerstörningar som är direkt hälsofarliga och psykiskt påfrestande.

Vi kan också konstatera att tjänsteskrivelsen listar ett antal undantag och förhållningsregler som inte finns med i förslaget till förhållningssätt. Bland annat är det förvånande att förhållningssättet att bullrets källa alltid ska försöka begränsas först inte anges. En princip om åtgärdsprioritet bör finnas innan ett förslag läggs fram. Med nuvarande förslag öppnar man upp för slentriantillstånd där buller tillåts fortsätta.

Hamn och industribuller är problematiska bullertyper som ska hanteras varsamt. Vi har ett ansvar för stockholmarnas hälsa. Då ska vi inte hasta fram ett förhållningssätt som riskerar att leda till men för de boende i tillkommande bostäder.

Stockholms Hamn AB

Särskilt uttalande gjordes av Vivianne Gunnarsson (MP) enligt följande.

Det är viktigt att Stockholms hamnarnas hamnverksamhet kan fortsätta och även utökas. Transporter med fartyg i kombination med spårburen trafik på land är det i dag mest miljövänliga sättet att transportera stora volymer. Detta är också den gemensamma inriktningen i EU.

Det är givetvis viktigt att kunna erbjuda bostäder till människor som flyttar till Stockholm och vissa delar av hamnområdet bör kunna utnyttjas för detta. Det är emellertid aldrig försvarbart att riskera människors hälsa därför att man hittar en plätt i ett bullerutsatt läge som man tycker sig kunna bygga på. Idag finns bra isolerande material för att få tyst inomhus men det blir inte en bra boendemiljö om man inte kan öppna fönster, sitta på sin balkong eller ta en promenad i omgivningarna. Ur hälsosynpunkt bör aldrig avsteg göras från de riktvärden som finns idag och som tillkommit för att skydda människor från sjukdom. Sambandet mellan buller och ohälsa är vetenskapligt bevisat.

Det som borde kunna undersökas vidare är kombinationen av olika typer av buller i samma område. Närheten till en hamn gör att det finns både industribuller och trafikbuller samtidigt och under olika perioder under dagen och även natten. I Värtahamnen och Frihamnsområdet är det svårt att sja om hur det slutliga resultatet kommer att bli. Genom anslutningar till land-el kommer fartygens buller att minska. Det gäller även buller från tågtrafik och i viss mån vägtransporter. Å andra sidan kommer fler anlöp att ge buller och en spårväg kommer att innebära nytt buller och vartefter hamnen expanderar ökar trafiken. Försiktighetsprincipen bör alltid gälla vid miljöstörande verksamheter så att människor inte utsätts i onödan.

Nya bostäder och buller utomhus från industrirelaterad verksamhet

— Förslag till förhållningssätt

Buller är ofta en aktuell fråga vid planering för och byggande av nya bostäder. För trafikbuller finns riktlinjer och vägledningar som i huvudsak fungerar bra. Men vid planering av bostäder som påverkas av buller från industrier och industrirelaterad verksamhet saknas tillämpbara riktlinjer. De riktvärden som finns från Naturvårdsverket är inte avsedda att användas i planeringen. Stockholms stad har därför tagit fram detta förslag till förhållningssätt som utgångspunkt för tillämpning av industribuller utomhus i planeringen.

- De riktvärden som gäller inomhus enligt Boverkets byggregler, BBR, ska alltid uppfyllas utan undantag. Det innebär en ekvivalent ljudnivå om högst 30 dBA, samt en högsta maximal ljudnivå nattetid om 45 dBA.
- Där riktvärdena för industribuller utomhus enligt Naturvårdsverkets allmänna råd (1978:5) överskrids, ska buller alltid utgöra en förutsättning vid utformning av bebyggelsen. Avsteg från Naturvårdsverkets långsiktiga riktvärden bör bedömas från fall till fall. Industrirelaterat buller kan utgöras av ett stort antal olika typer av källor med varierande ljudnivåinnehåll. Generellt gäller att kontinuerligt buller är mindre störande och bör därför hanteras likt hanteringen av trafikbuller. Vid förekomst av momentana ljudnivåer, tonalt ljud eller andra särskilt störande inslag bör större restriktivitet iakttas.

- Planeringen ska sträva efter goda helhetslösningar. Bästa möjliga ljudkvalitet ska eftersträvas, inte bara lägsta godtagbara. Kompensationstänkande tillämpas som innebär att högre ljudnivåer kan accepteras på den bullerutsatta sidan vid förekomst av ljudskyddad sida för minst hälften av boningsrummen. De positiva och negativa faktorer som beskrivs i Trafikbuller och planering antas som princip att gälla även industrirelaterat buller.
- Utemiljön har betydelse för hälsa och välbefinnande. Om god ljudkvalitet enligt ovan nås vid uteplatser och övriga ytor för utevistelse, kan i vissa fall avsteg göras vid fasaddelar längre upp utmed fasad vid den ljudskyddade sidan. Omfattningen av sådana avsteg bedöms lämpligen från fall till fall genom en samlad bedömning av bullersituationen.
- Vid förekomst av flera olika bullerkällor i ett område ökar risken för störning och därför ska särskild hänsyn tas vid utformning av bebyggelsen i syfte att begränsa bullerexponeringen.
- Nattperioden bör vara densamma som inom övriga EU och som tillämpas för trafikbuller, d.v.s. kl. 22.00-06.00. Riktlinjerna bör även tillämpas på liknande sätt oavsett veckodag.
- Trafik till, från och inom den aktuella verksamheten ska normalt bedömas enligt gällande riktvärden för trafikbuller. Arbetsfordon, fordon på tomgång och liknande aktiviteter inom industriområdet definieras som industribuller.
- Vid framtagande av detaljplaner som exponeras för buller ska så långt möjligt den faktiska, beräknade ljudnivån redovisas. Det gäller särskilt utomhus på ljuddämpad sida, uteplatser och andra vistelseytor. Vid avsteg från gällande riktvärden är det nödvändigt att beskriva förväntad ljudnivå för att kunna göra en samlad bedömning. Det är inte tillräckligt att enbart ange ett schablonmässigt uppfyllande av en viss ljudnivå. Det gäller industribuller såväl som vid exponering för trafikbuller.