

Handläggare
Stadsledningskontoret
Maria Tengvard
Telefon: 08-508 29308

Till
Kommunstyrelsen

Exploateringskontoret
Ann-Christine Nyberg
Telefon: 08-508 26207

Trafikkontoret
Kerstin Alquist
Telefon: 08-508 26077

Stadsbyggnadskontoret
Ludvig Elgström
Telefon: 08-508 27564

Miljöförvaltningen
Anette Jansson
Telefon: 08-508 28820

Betänkandet Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggande (SOU 2013:57)

Remiss från Socialdepartementet

Kontorens förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen från Socialdepartementet om Betänkandet Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet (SOU 2013:57) anses besvarad med hänvisning till stadsledningskontoret, exploateringskontoret, trafikkontoret, stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningens gemensamma tjänsteutlåtande.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Irene Lundquist Svenonius
Stadsdirektör

Krister Schultz
Förvaltningschef
Exploateringskontoret

Per Anders Hedkvist
Förvaltningschef
Trafikkontoret

Susanne Lindh
Förvaltningschef
Stadsbyggnadskontoret

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef
Miljöförvaltningen

Sammanfattning

Stockholms stad har fått betänkandet ”Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet” (SOU 2013:57) på remiss från Socialdepartementet. Kommunstyrelsen har i sin tur skickat ut remissen för synpunkter internt i staden. På grund av kort svarstid hinner ärendet inte tas upp i nämnder. Stadsledningskontoret, exploateringskontoret, trafikkontoret, stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen har valt att ta fram ett gemensamt tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Kontoren är i stort positiva till de förslag som anges i betänkandet men anser att följande brister föreligger:

1. Vägledning för bullerutredningar behövs (6.2)
2. Kända och förändrade trafikökningar bör beaktas (6.2)
3. Ansvarsfördelning vid omprövning av verksamhet oklar (6.4)
4. Maximal ljudnivå bör definieras och förtydligas (7.3)
5. Undantagen gällande ettor bör ändras (7.4, 7.6)
6. Undantag gällande ombyggnation bör ändras (7.4)

7. Begreppet ljuddämpad sida används fel (7.4)
8. Vid >65 dBA ute bör >4 dBA förbättring krävas inne (7.4)
9. Riktlinjer för industribuller bör samordnas med pågående regeringsuppdrag (7.5)
10. Uteplatser saknas i lagtexten för industribullerundantag (7.6)

Bakgrund

Stockholms stad har fått delbetänkandet ”Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet” (SOU 2013:57) på remiss från Socialdepartementet. Kommunstyrelsen har i sin tur skickat ut remissen för synpunkter internt i staden. På grund av kort svarstid hinner ärendet inte tas upp i nämnder. Stadsledningskontoret, stadsbyggnadskontoret, exploateringskontoret, trafikkontoret och miljöförvaltningen har valt att ta fram ett gemensamt kontorsyttrande som svar på remissen. Den 2 oktober 2013 presenterades slutbetänkande av utredningen. Kontoren inkluderar även synpunkter på detta slutbetänkande i detta yttrande.

Ärendet

Regeringen beslutade den 24 januari 2013 att tillsätta en utredning med uppgift att se över hur samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen (2010:900) med prövning och tillsyn enligt miljöbalken i fråga om buller kan ökas. Syftet har varit att underlätta planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Utredarens förslag innebär sammanfattningsvis:

- en ökad samordning av plan- och bygglagen och miljöbalken för att underlätta planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer,
- en hälsobedömning vid planering och byggande av bostäder som motsvarar miljöbalkens krav,
- tillsyn enligt miljöbalken som utgår från den bedömning av en bostad som gjorts enligt plan- och bygglagen,
- tydligare och generösare regler om undantag från riktvärden för buller från väg- och spårtrafik,
- nya möjligheter att göra undantag från riktvärden för industribuller,
- ökade möjligheter att förtäta städer och tätorter.

Författningsförslagen innehåller två delar. I den första delen föreslås en ökad samordning av plan- och bygglagen och miljöbalken (avsnitt 6). I den andra delen föreslås en reglering i förordning av riktvärden för buller från väg- och spårtrafik och industribuller samt undantag från riktvärdena vid planläggning och lovgivning av bostäder (avsnitt 7). Dessa förordningsregler behöver kompletteras med samordnade regler i förordning om riktvärden för industribuller med möjligheter att göra undantag från riktvärdena som gäller vid prövning av verksamheter enligt miljöbalken.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts tillsammans av stadsledningskontorets förnyelseavdelning i samråd med juridiska avdelningen, exploateringskontoret, trafikkontoret, stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen.

Kontorens synpunkter

Kontoren är positiva till att regeringen låtit tillsätta en utredning för att se över hur samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen och prövning och tillsyn enligt miljöbalken kan ökas. Kontoren är också positiva till att olika riktvärden gällande buller samordnas och tydliggörs i förordningar. Kontoren upplever att lagar och riktvärden idag inte är synkroniserade och att det finns stor potential till förbättring. Kontoren bedömer därför att det i detta fall finns starka skäl att frångå stadens hållning gällande möjligheten att ställa särkrav på tekniska egenskapskrav i planeringen.

Kontoren är i stort positiva till de förslag som ges i betänkandet. Kontoren anser att de överlag är väl genomarbetade och bygger på relevanta frågeställningar och underlag. Kontoren bedömer även att förslagen kommer att medföra en ökad tydlighet vid såväl planläggning enligt plan- och bygglagen som tillsyn enligt miljöbalken. Förslagen bygger till stora delar på det förhållningssätt som sedan länge tillämpas för trafikbuller i Stockholm samt i förhållande till stadens nyligen framtagna förhållningssätt till industrirelaterat buller. De flesta förslagen kommer därför inte innebära någon påtaglig skillnad för Stockholms stad.

Kontoren delar grundtanken i förslaget, vilket innebär att regelverket kring buller ska medge att bostäder ska tillåtas i bullerutsatta centrala delar av städer, under förutsättning att de placeras och utformas så att de blir hälsosamma ur bullersynpunkt. Många människor vill bo i centrala lägen och där finns god tillgång till service, arbetsplatser och kollektivtrafik. Ofta är gång och cykel också möjliga pendlingsalternativ som gör att boende i centrala lägen inte genererar lika mycket bilresande, vilket kan vara fallet i mer perifera lägen. En stad med hållbara resmönster skapas genom att bygga tätt, centralt och kollektivtrafikhäna. Detta är också den bärande idén i Stockholms översiktsplan Promenadstaden och i stadens Framkomlighetsstrategi.

Det har i debatten ofta gjorts gällande att förändrade bullerregler syftar till att bygga bostäder och bostadsområden med sämre kvalitet än vad som tidigare har ansetts godtagbart. Kontoren vill understryka att det är en felaktig syn. Det aktuella förslaget syftar till att undanröja regler som hindrar kommuner från att bygga bra bostäder i goda bostadsmiljöer. Det är sålunda inte en fråga om att åstadkomma försämringar, utan att undanröja ett föråldrat regelverk som hindrar en önskvärd stadsutveckling.

Kontoren anser att det finns vissa brister i betänkandet. Dessa beskrivs mer utförligt under respektive rubrik nedan, och innebär sammanfattningsvis att:

1. Vägledning för bullerutredningar behövs (6.2)
2. Kända och förändrade trafikökningar bör beaktas (6.2)
3. Ansvarsfördelning vid omprövning av verksamhet oklar (6.4)
4. Maximal ljudnivå bör definieras och förtydligas (7.3)
5. Undantagen gällande ettor bör ändras (7.4, 7.6)
6. Undantag gällande ombyggnation bör ändras (7.4)
7. Begreppet ljuddämpad sida används fel (7.4)
8. Vid >65 dBA ute bör >4 dBA förbättring krävas inne (7.4)
9. Riktlinjer för industribuller bör samordnas med pågående regeringsuppdrag (7.5)
10. Uteplatser saknas i lagtexten för industribullerundantag (7.6)

Vad gäller lagförslaget *6.1 Krav på bostadsbebyggelse för att förebygga olägenhet för människors hälsa* anser kontoren att

förslaget innebär ett förtydligande av vad dagens lagstiftning säger och en koppling till miljöbalken. Kontoren anser även att förslaget stämmer överens med Stockholmsmodellen. Kontoren tillstyrker förslaget men föreslår en översyn för att utreda om det är lämpligare att ha en mer allmän skrivning gällande miljöpåverkan från omgivningen i plan- och bygglagen.

Kontoren betonar vikten av att miljöpåverkan från infrastruktur och verksamheter ses i ett bredare perspektiv i samband med planeringsförfarandet. Att bedöma lämpligheten av ett förslag endast genom att utgå från en form av miljöpåverkan i en separat process, till exempel vad gäller buller, ger inte fördelarna av en sammanvägd bedömning kring flera miljöfrågor. Därför anser kontoren att detta bör beaktas i fortsatt utveckling av lagstiftning på området. Bland annat bör man begrunda hur lagförslaget "(...)bostadsbebyggelse utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som förebygger olägenhet för människors hälsa på grund av **buller**", är formulerat och huruvida benämningen "buller" skulle kunna ersättas med en bredare skrivelse, till exempel "miljöpåverkan från omgivningen".

Vad gäller lagförslag 6.2 *Tillräckliga bullerutredningar* anser kontoren att det i Boverkets allmänna råd ställs krav på en beskrivning av ljudmiljön som beslutsunderlag. För detaljplaner i bullerutsatta lägen görs alltid bullerutredningar i Stockholms stad. Även vid bygglov bevakas bullerfrågan.

Kontoren är positiva till förslaget. Kontoren anser att det är positivt att ökade krav ställs på redovisning av buller i plan- och bygglovskedet. Detta då det innebär en ökad tillsyn av att nödvändiga bulleranpassningar genomförs. Dels minskar risken för att boende blir bullerstörda i de nya bostäderna, dels ökar det tryggheten för den bullrande verksamheten. Ju mer undermåliga bullerutredningar och anpassningar till en bullrande verksamhet som görs i plan- och bygglovsskedet, desto större risk att verksamheten får restriktioner i sin verksamhetsutövning genom tillsyn enligt miljöbalken. Restriktioner kan i vissa fall innebära att en verksamhet inte kan fortsätta med pågående verksamhet på platsen eller inte kan utvecklas som den önskar. Detta drabbar inte bara verksamhetsutövaren ekonomiskt utan kan också medföra att antalet arbetstillfällen i kommunen minskar.

I syfte att underlätta implementeringen av detta förslag föreslår kontoren att staten ger föreslagen kommitté i uppdrag att ytterligare precisera hur rutiner kring dessa bullerutredningar kan se ut.

Detta gäller inte minst hur utvärdering och kontroll i bygglov ska hanteras. Kontoren betonar vikten av att ett arbetssätt utarbetas som ytterligare binder samman de analyser som görs i detaljplaneskedet med de bedömningar som görs i bygglov och startbesked. Detta är särskilt viktigt för att kunna klara av frågorna inom den begränsade tid som ges inom ramen för bygglovsprocessen.

Ytterligare en fråga som kan tyckas vara på detaljnivå men som har stor betydelse för den fysiska hanteringen är hur bullret ska mätas i utredningarna. I Stockholms stad har man i enlighet med så kallade Stockholmsmodellen mätt ljudnivå ”vid fönster”, till skillnad från ”vid fasad”. Denna skillnad i formulering får till följd att man i det första fallet kan acceptera tekniska skyddslösningar över fönstret, exempelvis inglasade luftslussar, som gör att man klarar ekvivalent ljudnivå 55 dBA. Kontoren efterfrågar ett förtydligande i denna fråga; var man ska mäta ljudnivån samt om tekniska lösningar för den tysta sidan ska vara acceptabla eller inte. Kontoren anser att det bör vara acceptabelt med tekniska lösningar i undantagsfall när det inte är möjligt att klara riktvärdena på annat sätt.

I ”Förslag till förordning om ändring av plan- och bygglagen” 2 a kap. 5 § anges att ”När det gäller buller från spår- och vägtrafik ska vid bedömningen av om kravet i 2 kap. 6 a § plan- och bygglagen är uppfyllt beaktas en beräknad ökning av trafiken under en detaljplans genomförandetid eller, om ett bygglov avser en bostad utanför ett område med detaljplan, en beräknad ökning av trafiken under en tid av högst femton år.”

Kontoren anser att betydande kända och förväntade trafikökningar, även om det innebär en längre tidshorisont än genomförandetiden, bör beaktas vid framtagande av detaljplaner. Detta för att minska risken för att bullerstörningar uppstår i ett senare skede.

Kontoren är även positiva till lagförslag 6.3 *Länsstyrelsens roll*. Länsstyrelserna har i stort sett samma uppdrag idag då de bevakar

påverkan på ”människors hälsa” i planprocessen. Kontoren anser att detta är önskvärt men betonar samtidigt vikten av att länsstyrelserna får resurser därvidlag. Detta för att undvika att denna tillkommande uppgift inte ytterligare påverkar en redan ansträngd planhantering hos länsstyrelserna. Kontoren betonar särskilt vikten av att länsstyrelserna inkommer med stöd och underlag tidigt i planeringsprocessen, bland annat i samrådsförfarandet.

Kontoren ser positivt på lagförslag 6.4 *Förutsättningar för undantag från riktvärden för industribuller vid bostadsbyggande*. Kontoren bedömer att förslaget är nödvändigt, dels för att staden ska kunna bygga bostäder i attraktiva lägen, dels för att det ska gå att utforma bostäder i bullerutsatta miljöer som är goda ur hälsosynpunkt. Detta dock under förutsättning att det sker på ett tillfredsställande sätt och i linje med stadens riktlinjer.

Ansvarsförhållandena för vilken part som initierar och bekostar en omprövningsprocess är inte helt tydligt. Enligt kontorens mening måste den frågan få en lösning. Utredaren anför själv att det är kommunen, byggherren och tillsynsmyndigheten som bör ha huvudansvaret för att en omprövning genomförs. Med nuvarande regelverk är det emellertid endast tillsynsmyndigheten som har den legala befogenheten att – vid sidan av den tillståndsgivna verksamheten – initiera en omprövningsprocess. Det torde följa av 26 kap 2 § miljöbalken.

Det är inte rimligt att det är tillsynsmyndigheten själv som skall driva en process om ändrade villkor. Tvärtom är tillsynsmyndighetens naturliga uppgift i ett sådant sammanhang att i sedvanlig ordning lämna synpunkter på de föreslagna villkorsändringarna. Det är också rimligt att det är exploatören eller kommunen i egenskap av markägare som har att driva en fråga om villkorsändring så att bygglov kan meddelas i enlighet med en detaljplan som föreskriver undantag från de gängse bullerreglerna. Kostnaden för en omprövning kommer därvid att stanna på den som har nytta av att nya bostäder kan uppföras. Kontoren anser därför att en regel bör införas om att kommunen, i egenskap av markägare, fastighetsägaren eller exploatören har rätt att begära ändring av ett bullervillkor för en verksamhet som påverkas av den planerade nybyggnationen.

Verksamhetsutövaren bör självfallet ha ställning av part i en sådan process.

Av utredningen går att utläsa att kommunen bör ha en överenskommelse med verksamhetsutövaren och att planmyndigheten bör tillse att underlagsmaterial finns att tillgå för tillståndsmyndigheten. Frågan uppstår dock hur processen skulle se ut om verksamhetsutövaren inte kommer överens med kommunen och således inte tillstyrker bostadsutveckling och inte heller bidrar med material till utredningar. Detta skulle eventuellt kunna leda till att verksamhetsutövaren får en stor makt över att styra utvecklingen i sin omgivning, trots att verksamheten som sådan skulle kunna omlokaliseras till annan del av kommunen eller dylikt. Kontoren förespråkar därför att denna fråga utreds av den kommitté som statens utredare har föreslagit.

Vad gäller förslag 6.5 *Bemyndigande att meddela föreskrifter om krav på bostadsbebyggelse* noterar kontoren att dagens riktvärden inte är inskrivna i lag men att Stockholmsmodellen innefattar lokala riktlinjer för buller i Stockholms stad.

Kontoren är positiva till förslaget och betonar att staden är mycket positiv till möjligheten att på juridisk väg undanröja oklarheter vad gäller hantering av buller i stadsplaneringen. Kontoren framhåller särskilt att staden gärna bistår i fortsatt arbete för att klargöra de rutiner som behöver utvecklas för en enkel och okomplicerad implementering av detta förslag.

Kontoren välkomnar även förslaget 6.6 *En detaljplan och ett bygglov ska ge vägledning vid en bedömning av hälsa enligt miljöbalken*. Det finns idag ingen samordning av hur buller ska hanteras i detaljplan/bygglov och tillsyn. Plan- och bygglagen och miljöbalken är inte synkroniserade. För Stockholms del beaktas frågan dock redan i nuläget inom ramen för Stockholmsmodellen. Kontoren bedömer att den avgörande skillnad som förslaget kommer innebära för Stockholms stad är nya riktlinjer att förhålla sig till. I övrigt kommer bedömningar i tillsynen att ske på samma sätt som idag.

Kontoren önskar att ytterligare vägledning för bedömning av ”lång tid” och ”väsentliga förändringar” tas fram som stöd vid

tillsyn enligt miljöbalken. Dessa bedömningar riskerar annars att bli godtyckliga och variera betydande från fall till fall.

Kontoren vill i detta sammanhang påpeka vikten av att även förtydliga skrivelserna som förs in i 26 kap. 9 a § andra stycket miljöbalken. Här avses särskilt formuleringen ”omständigheter i övrigt” där kontoren anser att detta begrepp bör avgränsas för att i fortsatt tillämpning undvika godtycklighet och rättsosäkerhet för verksamhetsinnehavarna.

Kontoren är även positiva till förslag 6.7 *Övergångsbestämmelser* och anser att rimliga avvägningar gjorts i förslaget.

Kontoren förordar även förslag 7.1 *Bestämmelser om bullerkrav för nya bostäder i plan- och byggförordningen*. Riktlinjer för buller är idag inte lagstiftade. Riktlinjer finns i allmänna råd från Naturvårdsverket, Boverket och Socialstyrelsen med mera, men dessa är inte samordnade och är ibland motstridiga.

Kontoren bedömer att förslaget ger ökad möjlighet till enhetliga och tydliga riktlinjer. Förslaget innebär förvisso att kommuners möjlighet att införa egna riktlinjer minskar. Kontoren ser dock att inga behov av lokala riktlinjer behövs om de centrala riktlinjerna är väl anpassade så att de möjliggör byggande av ur bullersynpunkt hälsosamma bostäder i bullerutsatta miljöer.

För förslaget 7.2 *Riktvärden för buller inomhus vid planläggning och lovgivning av bostäder* ser kontoren att förslaget överensstämmer med dagens riktvärden samt Stockholmsmodellens riktvärden. Kontoren ställer sig bakom förslaget då det motsvarar dagens riktvärden, vilka enligt utredningar visat sig vara väl avvägda. Stockholms stad är positiv till att förslaget om att mätning ska ske med stängt fönster och med öppna uteluftdon.

Kontoren är överlag positiva till föreslagna riktvärden för inomhusnivåer av hörbara tonkomponenter. Det är dock viktigt med en konkret avgränsning och definition av vad som är hörbara tonkomponenter och hur beräkning av detta ska ske. Detta är också en sådan fråga som kan och bör hänskjutas till den kommitté som föreslås bildas.

Förslaget 7.3 *Riktvärden för buller från väg- och spårtrafik vid planläggning och lovgivning av bostäder* överensstämmer med dagens riktvärden. Stockholmsmodellen innebär att avsteg görs från dessa riktvärden vid byggnation i bullerutsatta lägen.

Kontoren tillstyrker i stort förslaget men anser att begreppet ”maximal ljudnivå” behöver definieras. Kontoren erfar att begreppet ”maximal ljudnivå” tillämpas på olika sätt och att begreppet därför bör definieras tydligt. Riktlinjen som anger hur många gånger maximal ljudnivå får överskridas bygger på dagens förhållningssätt. Formuleringen är dock i detta fall svårbegriplig. Kontoren anser att betydelsen av riktlinjen ska behållas, men föreslår att den formuleras om så att den blir mer lättbegriplig.

Förslag 7.4 *Undantag från riktvärden för buller från väg- och spårtrafik vid bostadsbyggande* innebär avvikelser jämfört med dagens lagstiftning och från Boverkets allmänna råd.

I Boverkets allmänna råd:

- anges ljuddämpad sida som 50 dBA (55 dBA kan endast accepteras för enstaka lägenheter) samt
- tillåts inte avsteg för ettor.

I Stockholmsmodellen för buller:

- godtas upp till 55 dBA på ”tysta” sidan, men planeringen ska följa de principer som visas i rapporten ”Trafikbuller och planering 1”. Dessa principer innebär bland annat att ljudnivåer på den tysta som är betydligt lägre än 55 dBA ska eftersträvas om det är möjligt,
- godtas ljudnivå över 65 dBA på ”bullriga” sidan,
- ställs inte krav på att särskilda åtgärder vidtas för att dämpa buller om ljudnivån överstiger 65 dBA,
- tillåts inte avsteg för ettor.

Kontoren anser att förslaget gällande ettor, ombyggnation av byggnader samt extra bullerdämpning inomhus bör justeras enligt nedan. I övrigt tillstyrker kontoren förslaget.

”Trafikbuller och planering” I - IV visar att i samtliga objekt med enkelsidiga lägenheter är andelen störda mycket hög, detta trots att bullernivåerna inomhus är låga och i många fall mycket låga med stängda fönster. Kontoren bedömer därför att det finns belägg för att alltför bullerutsatta enkelsidiga lägenheter kan vara olämpliga och att förslaget i betänkandet är alltför långtgående.

Det föreligger således en risk för människors hälsa om förslaget genomförs i sin nuvarande form.

Samtidigt finns det ett stort behov av att möjliggöra byggandet av enrumslägenheter i stadsmiljö, något som statens utredare också har beaktat. I staden finns en klar viljeinriktning att öka möjligheten att bygga framförallt små ettor för studenter och ungdomar. Stockholms stad anser därför att det är angeläget att i enlighet med utredarens förslag gå vidare med avstegsfall för små lägenheter. Detta måste dock göras med stor omsorg och anpassning till de bullerförhållanden som råder.

Kontoren bedömer att det förslag som tagits fram i Boverkets rapport "Förslag på regeländringar för fler bostäder åt unga och studenter" (2013) är bättre avvägt mot den kunskap vi idag har om bullerstörningar. Förslaget innebär att lägenheter om högst 35 m² tillåts mot fasad med upp till 60 dBA ekvivalent ljudnivå utomhus. Detta avstegsfall bör vara tillräckligt för att möjliggöra byggande av små lägenheter i de flesta stadsmiljöer och är samtidigt att förorda ur ett hälsoperspektiv. Kontoren anser dock att en begränsning av lägenhetsstorlek ska utformas som ett riktvärde, detta för att skapa flexibilitet i planeringen. Boverket ställer dessutom ytterligare krav på begränsning av tung trafik samt trafik nattetid. Kontoren anser att det i stadsmiljö är svårt att motivera detta då det skulle kunna begränsa framkomligheten för bland annat kollektivtrafik. Det är också en fråga som är svår att reglera i detaljplan och bygglov.

Ett ytterligare kompletterande alternativ för att möjliggöra byggnation av små enkelsidiga lägenheter mot en bullrig fasad är att tillåta så kallade "fönsteråtgärder", vilket innebär att man genom specialdesignade fönsterkonstruktioner kan öppna fönstret mot en "ljudsluss" som dämpar bullret. Detta kan vara till exempel en delvis inglasad balkong, en skärm eller dubbla fönsterkonstruktioner som öppnas i motsatt ände. Detta bör villkoras med att konstruktionen tillgodoser att ljudnivån vid det öppnade fönstret motsvarar 55 dBA ekvivalent ljudnivå vid fasad. Kontoren bedömer att detta i de flesta fall är tekniskt möjligt och att merkostnaderna för sådana lösningar skulle bli marginell. Det finns exempel på konstruktioner som dämpar buller med cirka 5-15 dBA. Kontoren bedömer att risken för störningar och hälsoeffekter med sådana lösningar skulle minska till en acceptabel nivå. Om denna

lösning väljs föreslår kontoren att 2a kap. 11 § i förordningen om ändring i plan- och byggförordningen kompletteras med ett tredje stycke som lyder: ”En bostad med ett rum där ljudnivån vid fasad är 60-65 dBA ska ha minst ett fönster som har en konstruktion som dämpar buller vid öppet fönster, så att ljudnivån motsvarar 55 dBA ekvivalent ljudnivå vid fasad.”

Kontoren bedömer inte att det generellt är motiverat att tillämpa ovanstående avsteg på alla ettor. Istället bör det vara tydligt motiverat när avsteg föreslås. Kontoren anser att detta är en lösning för att tillgodose behovet av små lägenheter och att det därför ska sättas ett riktvärde för ettor på högst 35 m². Utredningen föreslår att det vid ombyggnad eller ändrad användning av befintlig byggnad inte ska ställas krav på att minst hälften av bostadsrummen ska ha ljuddämpad sida.

Kontoren anser att detta är en olämplig lösning ur hälsosynpunkt. För att möjliggöra ombyggnation av exempelvis kontorsbyggnader till bostäder föreslår kontoren istället en liknande lösning som för enrumslägenheter. Där det vid ombyggnation av befintlig byggnad till bostäder inte går att utforma en bostad så att minst hälften av bostadsrummen har högst 55 dBA ekvivalent ljudnivå utanför ska kommunen sträva efter att tillämpa principen med ”fönsteråtgärder” för minst hälften av bostadsrummen där så är möjligt med avseende på byggnadens konstruktion och kulturhistoriska värden.

I förslaget anges att 55 dBA ska klassas som ljuddämpad sida och ordet används också på detta sätt i lagtexten. I Boverkets allmänna råd anges att ljuddämpad sida har högst 50 dBA ekvivalent ljudnivå. Detta är en vedertagen definition ibland berörda aktörer. Eftersom 55 dBA ofta uppfattas som relativt bullrigt, anser kontoren att detta inte bör betecknas som ljuddämpad sida. Ett annat ordval förordas i lagtexten.

Förslaget innebär att om den ekvivalenta ljudnivån vid fasad överstiger 65 dBA, så krävs åtgärder för att dämpa buller inomhus som går utöver vad som krävs enligt Boverkets byggregler.

Kontoren anser att detta är ett synnerligen gott förhållningssätt. Detta eftersom undersökningar visar att andelen ganska eller mycket störda i bullerutsatta bostäder i snitt minskar från 38 till

20 procent genom byggande av bostäder med ljudklass B (26 dBA ekvivalent och 41 dBA maximal ljudnivå) istället för lagstadgade ljudklass C (30 dBA ekvivalent och 45 maximal ljudnivå). Detta framgår av rapporten ”Trafikbuller och planering IV” (2013), som tagits fram av bland annat miljöförvaltningen i Stockholm och Länsstyrelsen i Stockholms län.

Kontoren anser därför att det bör preciseras i lagtexten att åtgärderna ska ge minst 4 dBA lägre ljudnivå inomhus än vad föreskrifterna normalt kräver. Det är även viktigt att denna typ av särkrav, jämfört med Boverkets byggregler, ställs i relation till den rådande diskussionen om särkrav i planeringen och att det tillförs stöd för sådana avsteg även i Boverkets byggregler. Kontoren anser slutligen att det i fortsatt arbete bör preciseras och exemplifieras vad som menas med ”särskilda skäl”.

Förslaget 7.5 *Riktvärden för industribuller vid planläggning och lovgivning av bostäder* stämmer i stort överens med dagens riktvärden, med undantag för att nattperioden är förkortad från klockan 22.00 – 07.00 till 22.00 – 06.00. Dagens riktvärden innehåller även ett riktvärde för momentana ljud nattetid. Stockholmsmodellen för industribuller innebär att avsteg från gällande riktvärden vid byggnation i bullerutsatta lägen. Stockholmsmodellen klassar också nattperioden som 22.00 – 06.00.

Föreslagna riktvärden baserar sig på Naturvårdsverkets riktvärden från 1970-talet som är under omprövning av Boverket och Naturvårdsverket på uppdrag av regeringen. Denna omprövning kan föranleda att riktvärdena justeras med anledning av nyare rön. Kontoren anser att riktvärdena i föreliggande förslag bör samordnas med detta arbete. Det är dock av största vikt att förordningen innehåller riktvärden för industribuller. Om Boverkets och Naturvårdsverkets arbete drar ut på tiden anser kontoren att utredningens förslag ska antas i avvaktan på andra värden. Eventuella nya riktvärden bör så långt möjligt utformas så att de harmonierar med riktvärdena för trafikbuller, till exempel vad gäller riktvärde för buller dagtid, för att på så sätt underlätta hanteringen av riktvärdena i fysisk planering.

Som framgår av utredningen saknas det kunskap om hälsoeffekter av industribuller och Naturvårdsverkets riktlinjer saknar ve-

tenskaplig grund. Kontoren anser därför att kunskapen om industribullers hälsoeffekter måste öka och att det bör tillsättas forskningsutredningar om denna fråga. Det bör också ges möjlighet att i framtiden justera riktvärden efter forskningens resultat.

Kontoren bedömer att det i föreliggande utredning är oklart varför man ej valt att inkludera ett riktvärde för maximala bullernivåer. Då ett sådant riktvärde skulle harmoniera med riktvärdena för trafikbuller anser kontoren att det skulle vara önskvärt att denna avvikelse motiveras i utredningen.

Jämfört med dagens lagstiftning och riktvärden finns för förslaget *7.6 Undantag från riktvärden för industribuller vid bostadsbyggande* idag ingen nationell modell för avsteg från riktvärden. Inte heller i Stockholmsmodellen regleras ljudnivån på den ”bullriga” sidan. Stockholmsmodellen gör inte avsteg för ett. För detta förslag hänvisas till kontorens synpunkter om riktvärden under punkt 7.5. Kontoren anser, i likhet med resonemanget under 7.4, att enrumslägenheter som vänds mot bullrig sida ska villkoras med att de ska ha öppningsbara fönster med ”ljudsluss”.

Kontoren noterar att uteplatser inte nämns i lagtexten för undantagen för industribuller. Detta verkar ha fallit bort i texten.

Kontoren ser mycket positivt på förslaget *9.1 Informationsinsats för ett snabbt genomslag för nya bullerregler* som behandlas i utredningen. Speciellt utmärkta är intentionerna om att ta fram en bullermanual. Manualen ska bland annat ha som syfte att stimulera till byggande av bostäder med goda helhetslösningar och god ljudmiljö; inte bara lägsta godtagbara.

Kontoren anser också att den föreslagna kommittén ska få i uppdrag att ta fram vägledningar för till exempel vilka krav som ska ställas på bullerutredningar, ansvarsfördelning vid omprövning av verksamheters tillstånd och definitioner av olika begrepp.

Vad gäller slutbetänkande *5.1 Förordningsregler om flygbuller vid bostäder* noterar kontoren att förslaget stämmer överens med dagens riktvärden, men att vissa definitioner är annorlunda. Kontoren tillstyrker förslaget med tillägget att vissa oklarheter förekommer som bör förtydligas enligt beskrivet nedan:

- I förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen 1 kap. 2 a § definieras ”flygbuller” som buller från flygplatsverksamhet och flygtrafik. Kontoren vill uppmärksamma att denna definition skiljer sig från dagens definition, angiven i Kvalitetssäkringsdokumentet,¹ som endast reglerar flygtrafik. Exempelvis ingår inte taxning i dagens definition av flygbullernivå. Andra typer av buller, exempelvis trafik på marken inom flygplatsområdet, buller från uppstart och uppvärmning av flygmaskiner samt gevärsknallar vid fågeljakt, inkluderas inte heller i dessa beräkningar. Begreppet flygbuller kommer därmed bli mer omfattande och innebära andra ställningstaganden än idag. Kontoren anser att dagens definition bör behållas. Detta eftersom den här typen av markbuller ofta går att skärma och således ger andra förutsättningar att hantera än flygbuller i övrigt.
- I förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen 1 kap. 2 a § definieras ”omgivningsbuller” som flygbuller, buller från väg- och spårtrafik, industribuller samt buller från annan verksamhet utanför bostad. Kontoren vill uppmärksamma att denna definition skiljer sig från definitionen i Förordning om omgivningsbuller (2004:675) som inte omfattar ”buller från annan verksamhet utanför bostad”.
- I förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen 2 a kap. 25 § och i förslag till förordning om flyg- och industribuller vid bostäder 17 § anges att med maximal ljudnivå avses den högsta förekommande ljudnivån vid en flygpassage. Kontoren anser att det bör framgå att den maximala ljudnivån ska beräknas enligt standard i Kvalitetssäkringsdokumentet.
- Bullerkurvor som tas fram för FBN (Flygbullernivå) har en tendens att hanteras som gränsvärden. Kontoren vill därför poängtera att FBN 55 dBA ska klassas som ett riktvärde och att det bör tydliggöras att det ska finnas viss flexibilitet i användningen av detta. I städernas centrala

¹ Kvalitetssäkringsdokumentet är en överenskommelse mellan Transportstyrelsen, Naturvårdsverket och Försvarmakten.

delar med god service och kollektivtrafik och där det i övrigt går att få en god helhetsmiljö ur bullersynpunkt inomhus och utomhus, anser kontoren att det bör vara möjligt att göra mindre avsteg från FBN 55 dBA.

För slutbetänkande 5.2 *Industribuller och bostäder vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken* bedömer kontoren att riktvärdena stämmer överens med Socialstyrelsens. Undantag finns inte i dagens lagstiftning och Stockholmsmodellen för industribuller hanterar inte tillsyn utan endast fysisk planering. Kontoren bedömer att förslaget i huvudsak är gott, men hänvisar till synpunkter gällande riktvärdena i punkt 7.5.

Vad gäller slutbetänkande 5.3 *Ändringar i tidigare förslag om ändring i plan och byggförordningen* bedömer kontoren att förslaget stämmer överens med dagens riktvärden och definitioner.

Övriga synpunkter

Kontoren ser det som bekymmersamt att lösningar vid källan har avgränsats från utredningen (se punkt 3, s 127). Åtgärder vid källan är den viktigaste metoden för att skapa ett ljudmässigt och ekonomiskt hållbart byggande. Dessutom bedömer kontoren att detta är en fråga som är kopplad direkt till infrastrukturägarnas och verksamhetsutövarnas rådighet. Kontoren anser att det är av största vikt att möjligheten att sänka ljudnivåerna vid källan alltid studeras först och att verksamhetsutövarna och infrastrukturägarna tar ansvar för sin omgivningspåverkan.

Därutöver anser kontoren, i likhet med den offentliga utredaren, att det generellt är önskvärt att utgå från riktvärden snarare än gränsvärden i sammanhang där buller ska regleras. Detta innebär en större flexibilitet, både i ett eventuellt planeringsförfarande och vid driften av en verksamhet, något som ej torde påverka omgivningens upplevelse av bullerpåverkan.

Kontorens förslag

Kontoren föreslår med hänvisning till det ovan anförda att kommunstyrelsen beslutar att besvara remissen med vad som sägs i detta tjänsteutlåtande.