

Handläggare
Elisabeth Ström
08-508 264 14

Till
Trafik- och renhållningsnämnden
2014-04-08

Strategisk bullerkartläggning och Åtgärdsprogram buller 2013-2018 enligt förordningen om omgivningsbuller. Svar på remiss från Kommunstyrelsen

Förslag till beslut

1. Trafik- och renhållningsnämnden överlämnar kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.

Per Anders Hedkvist
Förvaltningschef

Lars Jolérus
Avdelningschef

Sammanfattning

Enligt förordningen om omgivningsbuller (SFS 2004:675) ska kommuner med mer än 100 000 invånare bullerkartläggas och ett åtgärdsprogram ska tas fram. Bullerkartläggningen redovisar bullernivåer från väg, -spår, -flyg och visst industribuller. Förslag till åtgärdsprogram har tagits fram av miljöförvaltningen i samarbete med stadsbyggnadskontoret, exploateringskontoret, trafikkontoret, Trafikförvaltningen och Trafikverket.

I förslaget till nytt åtgärdsprogram pekas ett antal åtgärder ut inom olika områden. Det anges också vem eller vilka som ansvarar för respektive åtgärd.

Trafikkontoret ser positivt på att det nya åtgärdsprogrammet har utvecklats från ett strategiskt dokument till ett mer åtgärdsinriktat med tydliga mål och tydligt ansvar för de olika åtgärderna.

Trafikkontoret
Anläggning

Fleminggatan 4
Box 8311
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 264 14
Växel 08-508 272 00
Fax 08-508 262 02
elisabeth.e.strom@stockholm.se
trafikkontoret@stockholm.se
Org nr 212000-0142
stockholm.se

Av den anledningen väljer trafikkontoret att avstå från ett eget program och arbeta enligt stadens Åtgärdsprogram buller 2013-2018.

Kontorets synpunkter berör framförallt de ansvarsområden där trafik- och renhållningsnämnden har valts ut som huvudansvarig. Många åtgärder kräver samverkan mellan förvaltningar, bolag och andra intressenter. Det är relativt vanligt att rådigheten ligger hos en annan aktör vilket försvårar och försenar åtgärder. Det kommer också krävas resursförstärkning om det som anges i programmet ska genomföras under programperioden.

Bakgrund

Sedan 2002 finns ett EU-direktiv avseende omgivningsbuller. Genom förordningen gällande omgivningsbuller (SFS 2004:675), har direktivet införlivats i svensk lagstiftning. Enligt förordningen ska kommuner med mer än 100 000 invånare ta fram åtgärdsprogram för omgivningsbullret i hela kommunen. I förordningen finns även krav på bullerkartläggning samt redogörelse för antal exponerade.

Enligt förordningen ska ett femårigt åtgärdsprogram vara upprättat och fastställt senast den 18 juli 2013. Det är kommunfullmäktige som fastställer programmet. Staden har tidigare tagit fram ett åtgärdsprogram för åren 2009-2013.

Remissen

Den strategiska bullerkartläggningen redovisar bullernivåer från väg, -spår, -flyg och visst industribuller. Till skillnad från den tidigare kartläggningen som färdigställdes 2005 redovisas bullernivåerna i L_{DEN} . Med L_{DEN} menas nivån för dag, kväll och natt. Värdet är viktat och innebär att ljudnivån kvällstid räknas upp med 5 dB och nattetid med 10 dB. Viktningen ska spegla störningsupplevelsen som är störst kvällar och nätter.

Vägtrafikuppgifterna för det kommunala vägnätet har levererats av trafikkontoret, som utgått från uppmätta trafiksiffror. Där inga mätsiffror finns har man beräknat trafikmängden i en ny modell som bättre visar helheten vilket har minskat behovet av schablonvärden.

Jämförelser mellan den gamla och den nya kartläggningen visar att antalet exponerade för vägtrafikbuller har minskat med 15 %.

Förslag till åtgärdsprogram har tagits fram av miljöförvaltningen i samarbete med stadsbyggnadskontoret, exploateringskontoret, trafikkontoret, Trafikförvaltningen och Trafikverket. Swedavia, som driver Bromma flygplats, har inte varit med i arbetet då buller från flygverksamheten är reglerad av tillstånd och villkor enligt miljöbalken.

Många av stadens styrdokument behandlar trafikbuller. I Promenadstaden- översiktsplan för Stockholm manas stadsplanerare till att utveckla nyskapande bullerbegränsande åtgärder i samband med förtätning. I Stockholms miljöprogram 2012-2015 anges ett av målen att buller från trafiken ska minska. Framkomlighetsstrategin anger att de negativa effekterna av trafiken ska minska. I det regionala trafikförsörjningsprogrammet ska buller, luftföroreningar och fossilt bränsle minska. Landstingets trafikförvaltning slår också fast att krav avseende buller och vibrationer ska följas i alla relevanta beslut.

I förslaget till nytt åtgärdsprogram pekas ett antal åtgärder ut inom olika åtgärdsområden. Det anges också vem eller vilka som ansvarar för respektive åtgärd. Det skiljer sig en del ifrån det tidigare nu gällande programmet där det endast anges en övergripande strategi och där konkreta åtgärder hänvisas till respektive verksamhetsutövare. Resultatet blir att programmet får en mer styrande roll än det nu gällande programmet.

De åtgärdsområden som pekas ut är:

- Samhällsplanering
- Vägbeläggningar
- Inomhusnivåer
- Rekreatiomsområden
- Bullervallar
- Förbättring av befintliga bullerskärmar
- Bullerutsatta skol-och förskolegårdar
- Äldreboenden
- Buller från flera källor

Ärendets beredning

Trafikkontoret har medverkat i styrgruppen samt i arbetsgruppen för åtgärdsprogrammet. Funktionshinderrådet får en dragning av ärendet den 31 mars. Synpunkter från FH-rådet biläggs tjänsteutlåtandet när de inkommit.

Trafikkontorets synpunkter

Den nya bullerkartläggningen vars ljudnivåer redovisas i L_{DEN} innebär att de mest störningskänsliga tiderna på dygnet får lägre acceptans. Det blir också samma mått som används i rapporten till EU. Kontoret har redan börjat tillämpa måttet L_{DEN} i samband med bullerskyddsåtgärder i anslutning till förskolor och skolor men i övrigt används måttet L_{eq} som är det mått som anges i de nationella riktvärdena.

Att den nya bullerkartan har en betydligt högre kvalitet än den tidigare ser kontoret som väldigt positivt. Många medborgare använder sig av bullerkartan i sina kontakter med staden och då är det viktigt att den är tydlig.

Enligt remissen har antalet exponerade för ljudnivåer över 55 dBA minskat från drygt 270 000 till nästan 235 000 och antalet exponerade över 75 dBA har minskat markant. Trafiken i innerstaden har visserligen minskat med 15- 20 % men i övriga staden finns inte den korrelationen. Om uppgifterna stämmer är det en positiv utveckling i enlighet med stadens miljöprogram.

De senaste åren har kontorets bullerskyddsarbete styrts av Trafikkontorets bullerskyddsprogram 2010-2013. Fokus i programmet har varit att slutföra det program för bidrag till bullerdämpande fönsteråtgärder som kontoret arbetat med sedan mitten av 1980-talet.

I mars 2014 utgår till samtliga fastighetsägare som återstår (ca 2000) ett erbjudande om bidrag. Erbjudandet gäller bostäder byggda före 1980. Med detta utskick avslutas ”fönsterprogrammet” och andra åtgärder kan få högre prioritet. Med anledning av att åtgärdsprogrammet är mer detaljerat och åtgärdsinriktat än det tidigare har kontoret valt att arbeta enligt stadens åtgärdsprogram och avstå från att utarbeta ett eget.

Åtgärdsområden

Vägbeläggningar

Kontoret lägger många miljoner kronor om året på vägbeläggningar. Tung trafik, kalla vintrar och dubbdäck sliter hårt på stadens vägar. För att minska behovet av nya beläggningar används stora stenfraktioner som minskar slitaget.

Det nya åtgärdsprogrammet pekar ut vägbeläggningar som ett åtgärdsområde och vill att 11 mm sten ska användas som standardbeläggning på högtrafikerade gator. Enligt en kalkyl där ett fiktivt Stockholmsexempel använts ska den samhälls-ekonomiska nyttan av en minskning av stenstorlek från 16 mm till 11 mm vara fjorton gånger större än den ökade kostnaden.

Mindre stenstorlek innebär ökat slitage och en tätare beläggningsintervall. Beläggningar är dyra och kräver ökade ekonomiska resurser såväl som en ökning av entreprenörs-resurser. De är också energikrävande, både i framställning och vid beläggning. Lågtempererad asfalt, som är ett miljövänligare alternativ, tillverkas vid en temperatur kring 110-120 grader.

Regeringen har i dagarna tillsatt en utredning om skatt på dubbdäck som kan användas på samma sätt som trängselskatterna. Skälet är att få ner de höga partikelhalterna men en ytterligare konsekvens är att ljudnivåerna minskar med 1-1,5 dB och att slitaget på vägbeläggningen minskar, framförallt på torra vintrar. Om regeringens utredning leder till en avsevärd minskning av dubbdäcksanvändningen ställer sig kontoret positivt till en minskning av stenstorlek på alla beläggningar. Kontoret är dock tveksamt till beläggningsintervallet minskar med hänsyn till argumenten ovan.

Inomhusnivåer

Åtgärdsprogrammet föreslår att arbetet med bostäder som har 62 dBA vid fasad ska vara klart år 2015. Med de sista utskicken i början på detta år hoppas kontoret att det arbetet går in i en slutfas. Om det blir klart till 2015 beror på fastighetsägarna som ansvarar för att åtgärderna genomförs.

Åtgärdsprogrammet föreslår att åtgärda kvarvarande bostäder med inomhusnivåer över riktvärdena 30 dBA L_{eq} inomhus och 40 dBA L_{max} nattetid under programperioden. Kontoret förstår att det vore önskvärt att alla bostäder innehöll riktvärdet för inomhusnivå. Åtgärder bygger dock på frivillighet från fastighetsägarnas sida och där har Trafikkontoret ingen rådighet. För många fastigheter är det tekniskt svårt att med små åtgärder komma ned till 30 dB inomhus. Det ställer stora ekonomiska krav på fastighetsägarna.

Ett annat problem gäller de nyligen utförda fönsteråtgärderna som ökat dämpningen på fönstren men kanske inte minskat inomhusnivån till 30 dB; för fastighetsägarna innebär det mer ekonomisk belastning att genomföra ytterligare åtgärder. Kontoret erfar att många bostadsrättsföreningar har svårt att få consensus i föreningen för dagens krav och att ställa ytterligare krav som oftast är dyrare kan vara kontraproduktivt. Detsamma gäller för många fastighetsägare.

Rekreationsområden

I en stad i förändring, där grönområden krymper i takt med förtätningen blir parker, rekreationsområden och natur – och kulturmiljöer än viktigare. Kontoret ställer sig positivt till att verka för att stadens parker och rekreationsområden fortsätter vara attraktiva utflyktsmål för medborgarna. Kontoret har bl.a. inlett diskussioner med Kyrkogårdsförvaltningen för de mest bullerutsatta kyrkogårdarna och arbetet med skyddande av skol- och förskolegårdar fortsätter.

Åtgärdsprogrammet föreslår att staden ska förbättra fem rekreationsområden fram till 2018. I programmet finns ett antal förslag på parker som har inventerats som lämpliga att åtgärda. Kontoret erfar att det finns en del utmaningar med bullerskyddsåtgärder vid grönområden. Stadsbyggnadskontoret såväl som stadsdelsförvaltningarna har synpunkter på trygghet, utblickbarhet, estetik och andra aspekter som många gånger försvårar eller omöjliggör arbetet. Det kan därmed vara svårt att under programperioden genomföra skyddsåtgärder på någon av de utpekade parkerna.

Bullervallar

Stadens bullerskyddsgrupp har arbetat med att ta fram lämpliga platser för bullervallar. Överskottsmassor från byggprojekt ska användas. Kontoret anser att det är positivt att transporter med överskottsmassor kan begränsas samtidigt som de fyller en funktion som bullerskydd vid t.ex. rekreationsområden.

Förbättring av befintliga bullerskärmar

I likhet med programförslaget har kontoret som avsikt att inventera stadens bullerskärmar under 2014. Bullerskärmar är byggda för att stå i 40 år. Komplettering i form av absorbenter eller förlängning/förhöjning innebär oftast att skärmen måste rivas. Att riva och bygga nytt är kostsamt.

Endast skärmar som är i dåligt skick och i behov av stora underhållsinsatser kan bli aktuella för komplettering. En försvårande omständighet med att riva gamla skärmar är att de oftast är omgärdade av växtlighet. Stadens invånare värnar om träd och buskar och upplever att de också har en bullerdämpande effekt.

Även om växtligheten bara har en psykologisk effekt på bullerdämpningen blir reaktionerna från medborgarna starka när träd och buskar avlägsnas. En samordning mellan förvaltningarna krävs för att säkerställa kraven på utformning och gestaltning för att anpassas till befintlig och tillkommande bebyggelse.

Alternativa bullerskyddsåtgärder

Kontoret ställer sig positiv till alternativa lösningar och har tagit del av de 2 forskningsprojekten HOSANNA och CITYHUSH där olika metoder att dämpa trafikbuller har studerats. Många av förslagen gäller innovativ användning av vegetation. Gröna tak och fasader utpekade som effektiva absorbenter och träd och buskar samt låga skärmar i urbana miljöer.

Kontoret ingår i ett Vinnova-projekt som ska ta fram en låg urban akustikskärm, diskussion pågår med SBK och Exploateringskontoret om placering. Ytterligare en innovativ satsning är ett försök med en ”grön” skärm som planeras att stå färdig i år. Tyvärr har projektet försenats pga. att det utpekade området inte godkändes av stadsdelsförvaltningen.

Att använda hastighetsbegränsningar som en bullerskyddsåtgärd har aldrig varit aktuellt men i kontorets pågående utredning av hastighetsplaner ingår buller som en viktig parameter. I förslag till hastighetsändringar föreslår kontoret i de flesta fall en sänkning av hastigheten, vilket även minskar bullernivåerna.

Äldreboenden

Trafikkontoret uppmanas att ta fram lämpliga åtgärdsförslag för berörda äldreboenden. Kontoret har tillämpat samma princip för fönsteråtgärder på äldre- och studentboenden. Den stora skillnaden är att de för första gången ingår i utskicket till fastighetsägare som utgår i mars i år.

Buller från flera källor

Vid enstaka tillfällen har trafikkontoret samarbetat med Trafikverket med bullerdämpande fönsteråtgärder. Kontoret efterlyser en rutin för hur den typen av ärenden ska hanteras.

Det effektivaste sättet att minska buller är åtgärder vid källan. Kontorets framkomlighetsstrategi och gång- och cykelplaner är exempel på åtgärder som indirekt leder till minskat buller.

Trafikkontorets förslag

Trafikkontoret föreslår att nämnden överlämnar kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Slut

Bilagor

1. Strategisk bullerkartläggning och Åtgärdsprogram buller 2013-2018 enligt förordningen om omgivningsbuller