

Handläggare

Anton Västberg
Telefon: 08-508 29 305

Trafikkontoret

Camilla Byström
Telefon: 08-508 26 092

Stadsbyggnadskontoret

Ludvig Elgström
Telefon: 08-508 27 564

Miljöförvaltningen

Jörgen Bengtsson
Telefon: 08-508 28 934

Till

Kommunstyrelsen

Trafiknämnden
2014-08-28

Stadsbyggnadsnämnden
2014-08-21

Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2014-08-26

Förslag till förordning om riktvärden för trafikbuller

Remiss från Socialdepartementet

Kontorens förslag till beslut

Kommunstyrelsen, trafiknämnden, stadsbyggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar var och en för egen del följande.

1. Som svar på remissen ”Förslag till förordning om riktvärden för trafikbuller” hänvisas till vad som sägs i stadsledningskontorets, trafikkontorets, stadsbyggnadskontorets och miljöförvaltningens gemensamma tjänsteutlåtande.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Irene Lundquist Svenonius
Stadsdirektör

Per Anders Hedqvist
Förvaltningschef
Trafikkontoret

Anette Scheibe Lorentzi
Förvaltningschef
Stadsbyggnadskontoret

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef
Miljöförvaltningen

Sammanfattning

Regeringen har skickat ett förslag till förordning på riktvärden för trafikbuller på remiss. Förslaget följer av riksdagens beslut om ny lagstiftning för samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (prop. 2013/14:128).

Förslaget innebär vissa förenklingar och förtydliganden. Bland annat blir det ett minskat fokus på ljudnivån vid mest utsatt fasad, vilket är i linje med hur Stockholm under flera år har arbetat med frågan. Riktvärdena blir tydligare avseende uteplatser och tyst sida samt det ges möjlighet till undantag för studentbostäder. Vad gäller flygbuller undantas flygplatser i Stockholm från kraven på maximalnivåer dagtid, något som annars hade gett mycket stora konsekvenser för staden.

Förvaltningarna är i huvudsak positiva till förslaget men anser att vissa justeringar behövs för att inte onödigtvis försvåra bostadsbyggande.

Bakgrund

Regeringen har remitterat ett förslag till förordning om riktvärden för trafikbuller. Förslaget är en del av regeringens strävan att förenkla hanteringen av buller i plan- och miljöprocessen, som idag innebär svårigheter vid planering av bostäder i stadsmiljöer.

Förslaget till förordning om riktvärden för trafikbuller kompletterar de av riksdagen beslutade komplementen till Miljöbalken (MB) samt Plan- och bygglagen (PBL), med syfte att samordna dessa två lagstiftningar. Regeringen har även gett Naturvårdsverket och Boverket i uppdrag att utreda riktvärden för industrirelaterat buller. De två verken har nyligen presenterat en rapport som förväntas bli

grunden till kommande allmänna råd för industrirelaterat buller enligt MB och PBL.

Ärendet

Förordningsförslagets syfte är både att skapa en enklare, mer förutsägbar och begriplig tillämpning för alla aktörer i bostadsbyggandet och därmed möjliggöra ökat bostadsbyggande samt att skapa en större legitimitet åt tillämpningen av riktvärden för ekvivalent ljudnivå genom att mindre ensidigt fokusera på ljudnivån vid den mest exponerade fasaden vid nybyggda bostäder. Istället betonas uteplatsens betydelse samt anpassade lägenhetsplanlösningar i situationer då nivån på trafiksidan överskrider 60 dBA. Det finns i dag omfattande erfarenheter av hur bostäder i bullerutsatta områden bör utformas och placeras för att begränsa risken för ohälsa. Med förslaget beaktas risken för ökad påverkan på människors hälsa genom god ljudmiljö på uteplats och anpassad bebyggelse vid höga ljudnivåer på den exponerade sidan. Kraven på ljudmiljön inomhus finns oförändrade i Boverkets byggregler (BBR) och i Folkhälsomyndighetens allmänna råd om buller inomhus (FoHMFS 2014:13).

Bedömningar gjorda i PBL enligt föreliggande riktvärden ska även gälla i enlighet med olägenhetsbedömningar enligt MB, i enlighet med nytillkommande lagstiftning. Det vill säga att om man i ett planärende gjort en bedömning kan inte tillsynsmyndigheten göra en annan bedömning i sin tillsyn enligt miljöbalken.

Regeringen föreslår i förslaget till förordning följande riktvärden:

Väg- och spårtrafik

- Vid ljudnivåer upp till 60 decibel dygnsekvivalent nivå kan nya bostäder planeras och byggas fritt. Om en uteplats ska anordnas i anslutning till byggnaden skall ljudnivån vara högst 50 decibel dygnsekvivalent nivå och 70 decibel maxnivå.
- Vid ljudnivåer över 60 decibel gäller att den ovan beskrivna nivån vid uteplats inte får överskridas nattetid (kl. 22 – 06) samt att det ska finnas en ljudskyddad sida om högst 55 decibel dygnsekvivalent nivå vid fasad och att minst hälften av bostadsrummen orienteras ditåt.

För studentbostäder föreslås även att avsteg kan göras genom att tillåta enkelsidiga lägenheter vid bullernivåer upp till 65 dBA, förutsatt god ljudmiljö vid uteplats enligt ovan.

Föreslagna riktvärden för väg- och spårtrafikbuller innebär en lättning vad gäller fasadvärden på bostäders exponerade sida, i riktning mot bullerkällan, även i jämförelse med dagens lokala förhållningssätt i Stockholm (Stockholmsmodellen). Vad gäller riktvärdena för utemiljö innebär detta en skärpning mot dagens riktvärden, som endast ställer krav på utemiljön när man nyttjar någon av avstegsmodellerna.

Flygtrafik

- För flygtrafikbuller gäller flygbullernivån 55 decibel som årsmedelvärde samt högst tre överskridanden av maximalnivån 70 decibel nattetid vid fasad.
- Vid uteplats får maximalnivån 70 decibel överskridas högst 16 gånger under dag-kväll mellan kl. 06.00-22.00.

Vad gäller flygbullernivåer vid uteplats föreslår regeringen att flygplatser i Stockholms kommun (i praktiken Bromma flygplats) ska undantas från riktvärden för maximalnivåer under dag/kväll, då dessa riktvärden skulle innebära stora begränsningar för bebyggelseutvecklingen.

Remissen går att läsa i sin helhet som bilaga 1.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret, trafikkontoret, stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen tillsammans. Även exploateringskontoret har varit delaktigt i ärendets beredning.

Kontorens synpunkter

Stadsledningskontoret, trafikkontoret, stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen är generellt sett positiva till förändringar som underlättar och effektiviserar planprocessen för bostäder samt även miljötillsynen. Föreliggande förslag till riktvärden innebär att processen för tillskapande av nya bostäder förenklas, och möjliggör även att fler studentbostäder kan tillföras till staden i lägen där det tidigare inte varit möjligt, t.ex. många av innerstadens täta och efterfrågade miljöer, vilket är positivt. Staden är också positiv till att hanteringen av buller blir mer likriktad då detta medför en större kollektiv kunskap kring bullerskyddsåtgärder.

Att riktvärdet läggs på 60 dBA dygnsekvivalent nivå vid fasad är en lindring jämfört med dagens riktvärde på 55 dBA. En relativt stor del av alla planärenden i Stockholm, kanske uppemot hälften, är sådana som har buller i intervallet 55 dBA till 60 dBA vid fasad och skulle beröras av denna förändring av lagstiftningen. Några

hälsomässiga motiv för att hålla fast vid 55 dBA vid den bullerutsatta fasaden finns inte och Stockholm har under många år planerat och byggt bostäder med goda ljudmiljöer där nivån vid fasad överskrider 55 dBA. Staden har då sett till att minst hälften av boningsrummen i varje lägenhet har tillgång till fönster där 55 dBA-nivån klaras. I sådana situationer har staden i detaljplanen även infört krav på att minst en balkong eller uteplats till varje lägenhet eller en gemensam uteplats ska utföras och placeras så att de utsätts för högst 55 dBA ekvivalent ljudnivå och högst 70 dBA maximal ljudnivå. Stockholms stad har kunnat uppnå den kvaliteten, även i komplicerade lägen. Kontoren är positiva till förslaget och bedömer att Stockholm avser att fortsätta att med planbestämmelser säkerställa samma kvalitet som tidigare med högst 55 dBA vid fasad på den ljuddämpade sidan.

Kontoren konstaterar vidare att förslaget till bestämmelser i 2 kap 2 § första stycket beträffande kraven på den ljuddämpade sidan behöver ändras så att utomhusnivåerna räknas vid fönster och inte fasad. Möjligheterna att öppna fönster utan att bli störd av trafikbuller är en kvalitet, som i många fall kan uppnås genom att fasaden utformas med utskjutande burspråk, bullerskärmar på balkonger eller andra bullerskyddande partier. Om utomhusnivåerna räknas vid fönster kan sådana åtgärder fortsätta att användas. Om ljudnivåerna ska räknas vid fasad blir det inte längre möjligt. Även vid flygbuller bör utomhusnivåerna räknas vid fönster. I besvärliga situationer har det i Stockholm gått att skärma fönster och mindre fasadpartier mot flygbuller, men det är knappast möjligt för hela fasader.

Den föreslagna bestämmelsen i 2 kap 2 § innehåller dessutom en onödig dubbelreglering av förutsättningarna för att överskrida riktvärdet för buller, som försvårar tillämpningen av förordningen. Kontoren anser att det räcker med bestämmelsen i 2 kap 2 § första stycket punkt 2, att minst hälften av boningsrummen i en bostad är vända mot en sida som uppfyller vissa förutsättningar. Det är i enlighet med hur Stockholm hittills planerat för nya bostäder. Regleringen i 2 kap 2 § första stycket punkt 1, som gäller krav på en hel sida av huset, riskerar däremot att hindra flera bostadsprojekt utan att det tillför någon kvalitet till boendet.

Enligt förslaget till bestämmelse i 2 kap 3 § ska hänsyn även tas till ”*framtida trafik*”. Formuleringen bör kompletteras så att hänsyn tas till ”*framtida trafik och andra åtgärder*”. En sådan ändring ger bättre förutsättningar att kunna beakta åtgärder exempelvis i form

av tystare asfalt, minskad dubbdäcksanvändning och ändrade hastighetsgränser.

Enligt förslaget gäller riktvärdena och avstegsmöjligheterna även vid ombyggnad, dock med ett mildrat krav i 2 kap 2 § att det vid avsteg i samband med ombyggnad räcker med att varje lägenhet har ett boningsrum mot den ljuddämpade sidan. Kontoren konstaterar att ombyggnadssituationer har låsta förutsättningar där sådana krav inte alltid kan uppnås. Äldre hus har ofta enkelsidiga lägenheter mot gatan. Det är varken ekonomiskt eller kulturhistoriskt rimligt att kräva nya lägenhetslösningar för alla äldre hus som byggs om. Kontoren anser att det inte är lämpligt att förordningen även omfattar ombyggnad av befintliga bostadshus.

Kontoren är positiva till att ett ökat fokus läggs på möjligheten att skapa en god utomhusmiljö i anslutning till bostäderna. Samtidigt kan staden konstatera att det inte finns något författningskrav att anordna uteplatser i anslutning till bostäder, vilket kan skapa oklarheter för vad som gäller vid stadsplanering. Förslaget att införa riktvärden för uteplatser, ”*om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden*”, riskerar att försämra kvaliteterna för nya bostäder. Förslagets syfte – att kompensera lättnader på exponerad sida med hårda krav för uteplatser – uppnås inte. Det fungerar inte att ange riktvärden för buller för uteplatser, eftersom det inte är krav på att ordna sådana. Det innebär i stället en risk att bostäder oftare kommer att byggas utan balkonger och uteplatser. Det är olyckligt, eftersom flertalet boende sannolikt hade haft glädje av sådana, även om de inte uppfyller förslagets riktvärden.

Förslaget till bestämmelsen om uteplatser är också otydligt. Det framgår inte av författningstexten i 2 kap 1 § första stycket punkt 2 om den avser alla balkonger och uteplatser vid en byggnad eller om det räcker att en av dem klarar riktvärdena. Om det senare är avsikten behöver formuleringen ändras till att ljudnivåerna bör uppnås ”... vid **minst** en uteplats ...”. Som förslaget nu är finns stor risk att bestämmelsen kan tillämpas på alla balkonger och uteplatser.

Kontoren konstaterar vidare att de föreslagna riktvärdena för uteplatser innebär en skärpning jämfört med vad som hittills tillämpats i Stockholm. Det är olyckligt och kommer att försvåra planeringen. Att hitta platser där kraven för uteplats uppfylls (50 dBA dygnsekvivalent och 70 dBA maximalnivå) är svårt i Stockholm. Bakgrundsbuller gör att det är få områden i Stockholm som klarar så låga nivåer. Även om förslaget ändras så att det räcker

att en liten uteplats på en del av en gård uppnår riktvärdena kan kraven ändå bli svåra att uppnå. Erfarenhetsmässigt har det däremot även i komplicerade stadsmiljöer gått att uppnå 55 dBA ekvivalent ljudnivå för uteplatser.

Vad gäller riktvärdena för buller på uteplats anser staden att det är oklart om dessa riktvärden endast gäller från spår- och vägbuller eller är en samlad bedömning av allt trafikbuller (inkl. flygbuller), eller kanske till och med inkluderar industrirelaterat buller. Kontoren önskar att förordningen i samband med revidering förtydligar detta.

Stockholms stad har börjat anamma ett mer holistiskt synsätt till stadens ljudmiljö, där inte bara bostadsmiljöer hanteras. Rörande förskole- och skolgårdars ljudmiljö borde ett förtydligande göras för att skapa attraktiva miljöer för barn och ungdomar.

Kontoren har höga ambitioner vad gäller planering för studentbostäder samt smålägenheter i staden, något som i praktiken har varit komplicerat att genomföra. Kontoren är följaktligen positiva till förslaget om avsteg vad gäller studentbostäder. Dock vill kontoren trots allt framhäva problematiken kring planläggning av studentbostäder då planverktyget inte fullt ut kan reglera hur uthyrning av studentbostäder sker, trots specifik reglering av ”studentbostäder” i plan. Kontoren föreslår därför att regeringen även tillåter detta avsteg för ”små lägenheter”, t.ex. upp till 35 kvm, för att skapa en tydlighet i lagstiftningen. Detta skulle även innebära en större flexibilitet vid planeringen av vanliga bostadshus, t.ex. hörnlägenheter.

Kontoren konstaterar vidare att man enligt Stockholmsmodellen, som applicerats i hela Stockholmsregionen, har haft en viss flexibilitet om upp till 5 procent av lägenhetsbeståndet i ett projekt som man kunnat tillåta överskrida riktvärdena för fasad p.g.a. komplexa förutsättningar i planen. Kontoren konstaterar dock att förordningen avser riktvärden och att det även fortsättningsvis kan behöva göras undantag för delar av lägenheterna. Det gäller inte sällan lägenheter högt upp i ett hus. Någon fast gräns kommer dock att inte att föreligga om förordningsförslaget genomförs.

Kontoren konstaterar även att regeringen gör bedömningen att Stockholms utvecklingsbehov väger tungt och att man därmed medger avsteg från riktvärdena för utemiljön dagtid vad gäller maximalnivå för flygbuller. Kontoren är positiva till förslaget, som möjliggör fortsatt stadsutveckling på Kungsholmen och i Västerort

med hänsyn till att Bromma flygplats är stängd nattetid och en tyst utemiljö då kan åstadkommas. Samtidigt konstateras att det finns risk att de föreslagna maximalnivåerna för flygbuller inte kan uppnås för helikopterflygplatser vid stora sjukhus. Det vore därför önskvärt att maximalnivåerna undantas vad avser sjukhustransporter med helikopter. Det är en förutsättning för att akutsjukhus ska kunna utvecklas och ligga kvar i centrala lägen i staden. Enstaka överskridanden av maximalvärdena bedöms enbart medföra begränsade störningar.

Kontoren konstaterar att det hade varit bra om riktvärden för industribuller hade kunnat beslutas samtidigt som riktvärden för trafikbuller. Det hade underlättat stadens planering, bland annat i närheten av Bromma flygplats.

De ljudnivåer som finns i förslaget är riktvärden, vilket innebär att de inte utgör några absoluta gränser. Så ska det också vara, i varje planeringsfall ska helheten bedömas och välmotiverade avsteg från något riktvärde ska kunna göras. Tidigare erfarenheter har dock visat att riktvärden tenderar att uppfattas och användas som absoluta gränser. Regeringen bör enligt stadens mening vara så tydlig som möjligt med hur värdena är avsedda att användas.

Kontoren ser gärna att ytterligare utbildningsinsatser och förtydliganden kommer att genomföras efter att beslut om förordningen tagits. Kontoren förutsätter att Boverket ges i uppdrag att uppdatera sina allmänna råd med utgångspunkt i de nya riktvärdena.

Gällande remissen ”Förslag till förordning om riktvärden för trafikbuller” hänvisas till vad som sagts i stadsledningskontorets, trafikkontorets, stadsbyggnadskontorets och miljöförvaltningens gemensamma tjänsteutlåtande.

Bilagor

1. Remiss från Socialdepartementet inklusive förslag till Förordning om riktvärden för trafikbuller.