

PM 2016:199 RV (Dnr 134-1371/2016)

Förslag till revidering av Naturvårdsverkets allmänna råd om riktvärden för flygtrafikbuller och tillståndsprövning av flygplatser (NFS 2008:6)

Remiss från Naturvårdsverket

Remisstid den 1 december 2016

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen av ”Förslag till revidering av Naturvårdsverkets allmänna råd om riktvärden för flygtrafikbuller och tillståndsprövning av flygplatser (NFS 2008:6)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Naturvårdsverket har tagit fram och remitterat ett förslag till revidering av sina allmänna råd om riktvärden för flygtrafikbuller och om tillståndsprövning av flygplatser (NFS 2008:6). Naturvårdsverket har remitterat förslaget till staden för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden. Stadsledningskontoret, exploateringskontoret, miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret har svarat med ett gemensamt kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret, exploateringskontoret, miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret är kritiska till det remitterade förslaget och den tillhörande konsekvensutredningen. Att Naturvårdsverket på detta sätt tar fram allmänna råd som avviker från en förordning finner kontoren anmärkningsvärt.

Mina synpunkter

Syftet med Naturvårdsverkets förslag till reviderade allmänna råd om riktvärden för flygbuller är att mildra de negativa effekterna av flygbuller så långt det är möjligt.

Naturvårdsverket anför att målet med revideringen är att ”åstadkomma en aktuell och tydlig vägledning i frågan så att berörda miljö kvalitetsmål, som ”God bebyggd miljö” där det anges att ”boende- och fritids-miljön ska uppfylla samhällets krav på

frihet från buller uppnås.” Vidare skriver verket att det exempelvis i miljö kvalitetsmålen ”Hav i balans” samt ”Levande kust och skärgård” också betonas vikten av en låg bullernivå och att områden som är fria från buller ska öka. Naturvårdsverket menar också att det lämnade förslaget innebär en anpassning till förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader som trädde i kraft den 1 juni 2015 och att förslaget stärker möjligheterna till god allmän hälsa och välbefinnande.

Utöver en allmän störning ger buller upphov till hälsoeffekter av olika slag. De kanske vanligaste negativa hälsoeffekterna är sömnstörningar och störningar på vila och avkoppling, effekter på inlärning samt psykologiska och fysiologiska stressrelaterade symptom och därigenom påverkan på det allmänna välbefinnandet. Buller ökar även risken för hjärt- och kärlsjukdomar, högt blodtryck och hjärtinfarkt för personer som exponeras för relativt höga flygbullernivåer, en ökad risk som är kopplad till både varaktighet och exponeringsnivå.

För stockholmarnas hälsa är det därför angeläget att uppnå en god ljudmiljö, både inomhus och utomhus.

Jag delar dock kontorens uppfattning att det är mycket problematiskt om förslaget innebär en ökad otydlighet i hur delar av bullerförordningen ska tolkas och hanteras i praktiken.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen av ”Förslag till revidering av Naturvårdsverkets allmänna råd om riktvärden för flygtrafikbuller och tillståndsprövning av flygplatser (NFS 2008:6)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 17 november 2016

KATARINA LUHR

Bilagor

1. Naturvårdsverkets författningssamling
2. Naturvårdsverkets konsekvensutredning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Naturvårdsverket har tagit fram och remitterat ett förslag till revidering av sina allmänna råd om riktvärden för flygtrafikbuller och om tillståndsprövning av flygplatser (NFS 2008:6).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringskontoret, miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret. Stadsledningskontoret, exploateringskontoret, miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret har svarat med ett gemensamt kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret, exploateringskontoret, miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret

Stadsledningskontoret, exploateringskontoret, miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontorets gemensamma tjänsteutlåtande daterat den 26 oktober 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret, exploateringskontoret, miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret är starkt kritiska till det remitterade förslaget och den tillhörande konsekvensutredningen.

Allmänt

I förslaget skärper Naturvårdsverket riktvärdena jämfört med förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader. Kontoren finner det anmärkningsvärt att ett statligt verk på detta sätt går emot en av regeringen antagen förordning och konstaterar att om Naturvårdsverkets förslag skulle tillämpas skulle det få mycket stora konsekvenser för samhällsplaneringen, i synnerhet i Stockholm.

Friluft- och grönområden

Förslaget anger samma nivå, 40 dBA FBN, som i Naturvårdsverkets nu gällande allmänna råd, NFS 2008:6. Det finns dock två skillnader. Dels utökas berörda områden till att utöver friluftsområden även omfatta grönområden samt parker i stad och andra stadsnära miljöer, dels anges att 40 dBA FBN bör tillämpas under dag- och kvällstid. Förordningen (2015:216) behandlar inte ljud-nivåer på annan plats än vid bostäder.

Kontoren anser att det är otydligt hur den ökade omfattningen ska tolkas och hanteras i praktiken. I missivet anges att de allmänna råden ska ingå i en kommande revidering av Naturvårdsverkets handbok om flygplatsverksamhet. Frågan bör enligt kontoren redas ut innan en sådan revidering blir klar. Någon vägledning står heller inte att finna i den tillhörande konsekvensutredningen.

Ett resultat av Naturvårdsverkets skärpning blir enligt kontoren antingen att nya flygplatser inte bör få tillstånd om exempelvis en park i en stad eller stadsnära miljö, lokaliserad inom gångavstånd från bostad, skola eller förskola utsätts för ljudnivåer över 40 dBA FBN. Alternativt det omvända, att parker inte bör lokaliseras i områden som utsätts för denna ljudmiljö. En viss vägledning av vad Naturvårdsverket anser i denna fråga ges i

remissen då det anges att naturupplevelsen och den relativa tystnaden ska vara en viktig faktor och utgöra en hälsoaspekt samt att en bedömning ska göras av hur rekreations- och upplevelsevärdena påverkas.

Ljudnivån 40 dBA FBN sträcker sig mycket långt från en flygplats. Några studier ner till den nivån har såvitt kontoren känner till aldrig gjorts för Bromma flygplats. Det aktuella området sträcker sig dock långt utanför stadens gränser.

Att ange riktvärdet som 40 dBA FBN under dag- och kvällstid skapar viss förvirring. Parker, friluftsområden och liknande används sällan för rekreation nattetid. Bullermåttet FBN är, precis som Naturvårdsverket anger i en fotnot, ett viktat dygnsmedelvärde där bullerhändelser under kvällar väger tyngre än dagtid och buller-händelser nattetid väger ännu tyngre. Det är oklart hur beräkningen ska göras, ska FBN räknas fram och natten sedan räknas bort? I så fall är det inte längre fråga om FBN. Osäkerheten vid angivande av så låga nivåer lär vara betydande men den blir inte mindre av otydlighet om hur nivån ska definieras.

Bostadsbyggnader

Under detta avsnitt hänvisas till riktvärdesnivåerna i trafikbuller-förordningen, 55 dBA FBN och 70 dBA L_{max} . Naturvårdsverkets förslag innehåller ändå ett flertal skärpningar.

Den tydligaste är att förordningen anger att om riktvärdet för maximal ljudnivå överskrids bör nivån inte överskridas mer än 16 gånger dag- och kvällstid och tre gånger nattetid. Detta nämns över huvud taget inte i Naturvårdsverkets förslag. Inte heller nämns att förordningen anger att riktvärdet för maximal ljudnivå inte gäller för flygplatser i Stockholms stad.

En annan förändring är att Naturvårdsverket anger att avsteg från riktvärdena endast bör övervägas om det finns synnerliga skäl. Detta blir motsägelsefullt då riktvärden normalt brukar avse värden som bör innehållas men från vilka avsteg kan göras, såväl uppåt som nedåt. Med synnerliga skäl brukar inom juridiken avses ”nästan aldrig”.

Naturvårdsverket anger att om utomhusnivåerna inte kan klaras bör bullerskyddsåtgärder genomföras så att inomhusnivåerna inte överskrider 30 dBA $L_{eq\ 24\ h}$ och 45 dB L_{max} . Detta är en skärpning jämfört med nu gällande allmänna råd som anger 45 dBA L_{max} nattetid. Inte heller detta nämns i konsekvensbeskrivningen.

Positivt är att Naturvårdsverket anger att riktvärdena förutom permanentbostäder även avser fritidsbostäder och vård- och undervisningslokaler.

Kontoren anser att texten om hur flygbullret ska bestämmas är olycklig. Det bör stå att beräkningen ska göras enligt ECAC doc 29 och det så kallade kvalitetssäkringsdokumentet. Kontoren föreslår även att texten ändras till ”Bullermätningar kan göras för att verifiera beräkningen.” Att ange ”bör vid behov göras” leder tankarna till att mätningar i praktiken bör vara regel.

Att Naturvårdsverket på detta sätt tar fram allmänna råd som avviker från en förordning finner kontoren anmärkningsvärt.

Tillståndsprövning av flygplatser

Förvaltningarna tillstyrker förslaget i dessa delar.

Kontoren föreslår att som svar på remissen om revidering av Naturvårdsverkets allmänna råd om riktvärden för flygtrafikbuller och tillståndsprövning av flygplatser hänvisas till vad som anförts i stadsledningskontorets, exploateringskontorets, stadsbyggnads-kontorets och miljöförvaltningens gemensamma tjänsteutlåtande.