

Utlåtande 2008: RII (Dnr 314-1500/2008)

Åtgärdsprogram mot buller enligt förordningen (SFS 2004:675) om omgivningsbuller

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Stockholms stads åtgärdsprogram för åren 2009-2013 enligt förordningen om omgivningsbuller (SFS 2004:675) såsom framgår enligt *bilaga 2* godkänns.
2. Kommunstyrelsen får i uppdrag att inarbeta åtgärdsprogrammet inom ramen för stadens Miljöprogram.
3. Miljö- och hälsoskyddsnämnden ska översända Stockholms stads åtgärdsprogram till Naturvårdsverket samt till övriga myndigheter och kommuner som berörs av åtgärdsprogrammet.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del, under förutsättning av kommunfullmäktiges beslut, följande

Stadsledningskontoret ges i uppdrag att inarbeta åtgärdsprogrammet inom ramen för stadens Miljöprogram.

Föredragande borgarrådet Ulla Hamilton anför följande.

Ärendet

Sedan 2002 finns ett EG-direktiv om omgivningsbuller. Genom förordningen, SFS 2004:675, har direktivet införlivats i svensk lagstiftning. Åtgärdsprogram enligt förordningen har kopplats till bestämmelser om miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken. Omgivningsbuller är därmed per definition en miljökvalitetsnorm. Enligt förordningen ska kommuner med mer än 250 000 invånare ta fram åtgärdsprogram för omgivningsbullret i kommunen.

I oktober 2006 godkände miljö- och hälsoskyddsnämnden upplägget av arbetet med att ta fram ett förslag till åtgärdsprogram. Åtgärdsprogrammet har utarbetats av en styrgrupp med representanter för trafik- och renhållningsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Vägverket, Banverket samt Storstockholms Lokaltrafik AB. Förslaget till åtgärdsprogram mot buller har remissbehandlats i 25 remissinstanser, däribland stadens nämnder och ett antal statliga myndigheter. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade den 22 maj 2008 att godkänna förslag till åtgärdsprogram samt att överlämna förslaget till kommunfullmäktige för antagande. Trafik- och renhållningsnämnden beslutade den 20 maj 2008 att i huvudsak godkänna förslaget till åtgärdsprogram och stadsbyggnadsnämnden har behandlat programmet i och med remissförfarandet då detta behandlades som en nämndremiss den 14 december 2007.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och trafik- och renhållningsnämnden.

Stadsledningskontoret ställer sig positivt till miljö- och hälsoskyddsnämndens, trafik- och renhållningsnämndens och stadsbyggnadsnämndens förslag till åtgärdsprogram. En gemensam strategi och ett arbetssätt för att minska störningar från buller ger förutsättningar för ett framgångsrikt arbete. Åtgärdsprogrammet måste dock inarbetas i stadens Miljöprogram som är ett av stadens övergripande styrdokument. Kontoret konstaterar att det inte är möjligt att utifrån programmet beräkna kostnader för staden till följd av åtgärdsprogrammet då dessa redovisas först i respektive trafikhuvudmans åtgärdsprogram. Det fortsatta arbetet med bulleråtgärder kommer att vara förenat med relativt stora kostnader och programmet måste därför kompletteras med en kostnadsbedömning och finansiering av denna.

Trafik- och renhållningsnämnden påpekar att Stockholm är inne i en tillväxtfas som saknar motstycke i stadens moderna historia. År 2030 beräknas stadens befolkning ha ökat med 150 000 personer till närmare en miljon invånare. Att skapa förutsättningar för ett fortsatt starkt bostadsbyggande har därför hög prioritet.

Bullerskyddsarbetet måste anses ha varit framgångsrikt under årens lopp när det gäller minskat buller inomhus. Staden har lagt ner ett ambitiöst arbete för att minska bullret från trafiken. Gällande program får nu anses vara genomfört. Det finns därför skäl för att göra ett omtag och värdera i vilken form och inriktning stadens bullerskyddsarbete skall utvecklas. Den gemensamma strategin i föreliggande program är att i första hand angripa buller vid källan exempelvis med tystare tåg och fordon. Här bör påminnas om att fordons utrustning och egenskaper regleras av staten genom bl.a. fordonsförordningen. Vägverket

arbetar bl.a. med att skärpa bullerkraven för nya fordon och däck. En källa där staden har stor rådighet är buller alstrad av vägbeläggning.

Många av förslagen, som nämns i programmet för omgivningsbuller, måste kvantifieras tydligare. Även kostnaderna måste tydliggöras. Det går därför inte att dra några tydliga slutsatser liksom att beräkna de samhällsekonomiska effekterna. Nämnden återkommer i det detaljerade bullerskyddsprogrammet på denna punkt.

Mina synpunkter

Mänsklig verksamhet skapar buller. All trafik på mark, vatten och i luften generar buller. Staden måste kunna utvecklas samtidigt som människor tillförsäkras en god miljö.

Stockholm har en internationellt sett hög standard på bostadsbebyggelsen och stadens bostadsmiljöer upplevs i allmänhet som trivsamma. Buller är en av de miljö- och hälsorelaterade aspekterna som kräver engagemang i bostäder och allmänna lokaler. I Stockholm har ett organiserat arbete med att begränsa buller från det kommunala vägnätet pågått sedan 1976. Arbetet har bedrivits i en förvaltningsövergripande grupp med representanter från trafikkontoret, stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen. Tyngdpunkten i arbetet har hittills varit på skyddsåtgärder i form av fasadisolering och bullerskärmar. Förbättringar har också skett. För väg, spår och flygtrafiken har miljöförvaltningen beräknat att antalet exponerade utomhus med bullervärden över 55 dBA uppgår till ca 325 000 personer. 55 dBA är ett riktvärde som gäller utomhus vid fasad och nybyggnation. Utomhusnivåerna har inte minskat i samma utsträckning som inomhus. 1970 uppskattas 230 000 boende i staden ha varit bullerstörda inomhus (ekvivalentnivå över 35dBA). 2005 har antalet störda reducerats till ca 30 000.

Vid nybyggnation av bostäder finns bestämmelser för bullernivåer inomhus och vid fasad. Dagens teknik gör det möjligt att med god isolering bygga tysta inomhusmiljöer, men en storstad möter en stor utmaning då det gäller att klara riktvärdena för buller vid fasaden. En normaltrafikerad stadsgata är ofta tillräckligt för att ljudnivåerna ska överskridas. Stockholm har för att möta utmaningen med en växande storstad och en god ljudmiljö länge arbetat med olika tekniker vid byggande för att skärma av utomhusbuller. Den s.k. Stockholmsmodellen innebär att byggnaderna byggs med en tyst sida gentemot vilken sovrummen i en lägenhet kan lokaliseras. På så sätt kan en bra boendemiljö uppnås och undersökningar visar att andelen boende som upplever sig störda i den här typen av lägenheter är mycket låg.

Bullerskyddsarbetet går vidare med en gemensam strategi och ett arbetssätt för att minska störningar från buller. Detta ger förutsättningar för ett långsiktigt framgångsrikt arbete. Enligt förordningen om buller är samtliga trafikmyndigheter skyldiga att arbeta fram åtgärdsprogram för buller. Staden såväl som

Vägverket, Banverket och Luftfartsverket är alla skyldiga att göra bullerkartläggningar och föreslå åtgärder för de områden de ansvarar för.

Stadens arbete med bulleråtgärder framöver kommer, utöver bostäder, också att omfatta kartläggning av buller samt förslag på åtgärder för skolor, förskolor, lekplatser, vårdlokaler och äldreboenden. Allteftersom denna kartläggning av buller och förslag på åtgärder arbetas fram är det viktigt att åtgärdsprogrammet kompletteras.

Åtgärdsprogrammets strategi att i första hand åtgärda buller vid källan är positivt eftersom det ger större samhällsekonomiska vinster i en tätbebyggd stad när fler människor omfattas av åtgärden jämfört med att vidta skyddsåtgärder som exempelvis isolering av fönster.

Det kan dock konstateras, med bakgrund av hittills genomförda åtgärder för att minska buller, att det fortsatta arbetet med bulleråtgärder kommer att vara förenat med relativt stora kostnader. I stadens vision som sträcker sig till år 2030 bedöms Stockholm att växa med ett Malmö. Detta förutsätter en god kollektivtrafik och fler bostäder. Det är viktigt att det fortsatta programarbetet sker med detta i åtanke så åtgärder enligt förordningen om omgivningsbuller förenas med en växande storstadsregion.

Stadens budget är överordnad och styrande för stadens alla verksamheter och utifrån de mål som kommunfullmäktige fastställer. I budgeten fastställer kommunfullmäktige även indikatorer för att mäta måluppfyllelsen. Utifrån de mål som kommunfullmäktige fastställer i budgeten finns styrdokument inom olika områden. Målet är att begränsa dessa till antalet för att underlätta styrning och uppföljning. Därför föreslår jag att åtgärdsprogrammet inarbetas som en del i Stockholms stads Miljöprogram som är ett av kommunfullmäktige antaget styrdokument. Programmet måste också kompletteras med en kostnadsbedömning och finansiering av denna. Att göra programmet till en del av miljöprogrammet innebär en kontinuerlig uppföljning genom att ansvariga delar i staden rapporterar in hur målen uppfylls via stadens ILS-system. Mot slutet av programperioden bör en större samlad utvärdering göras.

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Stockholm stads åtgärdsprogram för buller för åren 2009-2013
3. Sammanställning av remissynpunkter

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Carin Jämtin* (s) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta följande.

1. Godkänna förslaget till åtgärdsprogram mot buller med nedanstående justering.
2. Att i programmet införa en högsta tillåtna ljudnivå på 50 dBA på den tysta sidan (ljuddämpande sidan) vid nybyggnation, i enlighet med de nya reglerna från Boverket (2008:1).
3. Uppdra åt Trafik- och renhållningsnämnden att genomföra en ny bullerutredning enligt nedanstående.
4. Därutöver anföras följande.

Vi anser att de nya reglerna i stort sett är bra förutom förslaget att "lägenheterna ska utformas så att minst hälften av boningsrummen (i huvudsak sovrum) i varje lägenhet får högst 55 dBA Leq utanför fönster".

Detta strider påtagligt mot de nya regler och råd som Boverket givit ut att användas vid planläggning för bostäder i områden som utsätts för trafikbuller. Denna är utformad utifrån aktuell forskning och medicinsk kunskap om vilket buller som ger hörselskador, sömnstörningar och andra allvarliga fysiologiska reaktioner. Endast under mycket särskilda omständigheter kan en bullernivå över 50 dBA på den tysta sidan accepteras.

Detta förslag innebär att varje enskilt projekt som staden detaljplanlägger och vars ljuddämpande sida i projektet överskrider 50 dBA på den "tysta sidan" kan komma att överklagas och med största sannolikhet förlora en prövning just utifrån de riktlinjer som Boverket givit ut. Det är inte ansvarigt. Därför bör staden ta på allvar den forskning och kunskap som finns på området och särskilt se till att all nyproduktion utformas så att man åstadkommer en tyst sida, en innergård eller motsvarande, som gör att trafikbuller på denna sida inte överskrider 50 dBA.

På motsvarande sätt är det viktigt att ta hänsyn till de regler som gäller för industribuller. I motsats till trafikbuller är det i praktiken omöjligt att avskärma bostäder och även innergårdar mot sådan bullerstörning.

Det vore också rimligt om föredragande borgarrådet – som just lyfter fram den svåra bullerproblematiken i en tät stadsmiljö – accepterade konsekvenserna av sina egna ställningstaganden. Om vi vill att Stockholm ska växa, och om vi samtidigt konstaterar att bullerproblematiken är en utmaning, borde vi då inte hantera problemet – istället för att låtsas att det inte finns?

Vi vill att Stockholm ska växa, men vi är inte beredda att låta det ske genom att staden medvetet negligerar hot mot stockholmarnas hälsa och välbefinnande. Vi vet att buller har hälsokonsekvenser, även när det inte upplevs som störande. Konsekvenserna uppkommer dessutom över tid. Och på sikt. Om inte annat så kan ingen påstå att barnen har valt att exponeras för buller genom val av bostadsort. Arbetsmarknadspolitiken kräver dessutom att människor, även med barn, som förlorat arbetet ska flytta till mer gynnsamma arbetsmarknadsregioner för att ha rätt till samhälleligt stöd. Även där finns alltså en grund för att ifrågasätta om människor alltid väljer att bosätta sig i bullerexponerade miljöer.

I Stockholm förknippas bullerskydd ofta med impregnerade träplank som samlar smuts, damm, föroreningar och ibland klotter och annat, och alltid förfular den miljö

där de förekommer. Runt om i världen finns exempel på betydligt vackrare och nytänkande bullerskydd. Även vid Södra länken i Stockholm förekommer detta. Vi anser att Stockholms stad, rimligtvis genom sin Trafik- och renhållningsnämnd, genomför en förutsättningslös utredning tillsammans med berörda kommunala förvaltningar och myndigheter för att söka utforma förslag till mer kreativa bullerlösningar. Lösningar som både kan förbättra miljön i staden och till och med i vissa fall bidra till stadens skönhet. Utredningen ska innehålla kostnadsbedömningar. Därefter kan den utgöra underlag för ställningstaganden kring stadens utveckling. Det är hederligare än att negligera en viktig källa till ohälsa och vantrivsel för stockholmarna.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Stockholms stads åtgärdsprogram för åren 2009-2013 enligt förordningen om omgivningsbuller (SFS 2004:675) såsom framgår enligt *bilaga 2* godkänns.
2. Kommunstyrelsen får i uppdrag att inarbeta åtgärdsprogrammet inom ramen för stadens Miljöprogram.
3. Miljö- och hälsoskyddsnämnden ska översända Stockholms stads åtgärdsprogram till Naturvårdsverket samt till övriga myndigheter och kommuner som berörs av åtgärdsprogrammet.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del, under förutsättning av kommunfullmäktiges beslut, följande

Stadsledningskontoret ges i uppdrag att inarbeta åtgärdsprogrammet inom ramen för stadens Miljöprogram.

Stockholm den

På kommunstyrelsens vägnar:
STEN NORDIN

Ulla Hamilton

Anette Otteborn

ÄRENDET

Sedan 2002 finns ett EG-direktiv om omgivningsbuller. Genom förordningen, SFS 2004:675, har direktivet införlivats i svensk lagstiftning. Åtgärdsprogram enligt förordningen har kopplats till bestämmelser om miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken. Omgivningsbuller är därmed per definition en miljö kvalitetsnorm. Enligt förordningen ska kommuner med mer än 250 000 invånare ta fram åtgärdsprogram för omgivningsbullret i kommunen.

I oktober 2006 godkände miljö- och hälsoskyddsnämnden upplägget av arbetet med att ta fram ett förslag till åtgärdsprogram. Åtgärdsprogrammet har utarbetats av en styrgrupp med representanter för trafik- och renhållningsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Vägverket, Banverket samt Storstockholms Lokaltrafik AB. Förslaget till åtgärdsprogram mot buller har remissbehandlats i 25 remissinstanser, däribland stadens nämnder och ett antal statliga myndigheter. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade den 22 maj 2008 att godkänna förslag till åtgärdsprogram samt att överlämna förslaget till kommunfullmäktige för antagande. Trafik- och renhållningsnämnden beslutade den 20 maj 2008 att i huvudsak godkänna förslaget till åtgärdsprogram och stadsbyggnadsnämnden har behandlat programmet i och med remissförfarandet då detta behandlades som en nämndremiss den 14 december 2007.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 22 maj 2008 enligt förvaltningens förslag

1. att godkänna förslaget till åtgärdsprogram.
2. att överlämna förslaget till Kommunfullmäktige för antagande och expediering till Naturvårdsverket och övriga berörda myndigheter i enlighet med förordningen

Reservation anfördes av vice ordföranden Åsa Romson (mp) samt tjänstgörande ersättaren Tina Kratz (v) med hänvisning till sitt yrkande, *bilaga 1*.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 2 april 2008 har i huvudsak följande lydelse.

BAKGRUND

Sedan 2002 finns ett EG-direktiv om omgivningsbuller. Genom rubricerad förordning har direktivet införlivats i svensk lagstiftning. Enligt förordningen om omgivningsbuller ska kommuner med mer än 250 000 invånare ta fram åtgärdsprogram för omgivningsbullret i hela kommunen. Motsvarande krav finns för trafikverken (Vägverket, Banverket och Luftfartsstyrelsen). I trafikverkens åtgärdsprogram ingår de mest trafi-

kerade vägarna, järnvägarna och flygplatserna i landet.

I förordningen finns även krav på bullerkartläggning med beskrivning av antal exponerade, som ett underlag till åtgärdsprogrammet. Förordningen i sin helhet finns på <http://62.95.69.3/SFSDOC/04/041135.PDF>.

I oktober 2006 godkändes Miljö- och hälsoskyddsnämnden ett förslag till upplägg av arbetet med att ta fram ett åtgärdsprogram. Bullerkartläggning inklusive beräkningar av antal exponerade redovisades till nämnden den 28 augusti 2007. Den 23 oktober 2007 gav nämnden i uppdrag till förvaltningen att skicka ett förslag till åtgärdsprogram på remiss och samråd.

Enligt förordningen ska ett åtgärdsprogram gällande för fem år vara upprättat och fastställt senast den 18 juli 2008. Det är Kommunfullmäktige som fastställer programmet. Vidare får den myndighet eller kommun som i ett förslag till åtgärdsprogram föreslås vidta åtgärder begära att regeringen prövar förslaget i denna del. Om en sådan begäran görs ska kommunen låta regeringen göra en sådan prövning innan åtgärdsprogrammet fastställs. Förordningen reglerar inte när man senast måste begära överprövning. Eftersom förslaget tagits fram i nära samråd med berörda myndigheter och ingen av dessa angivit att de avser begära överprövning, förväntas inte någon sådan begäran. En myndighet eller en kommun som fastställt ett åtgärdsprogram ska enligt förordningen senast inom en månad sända en kopia till Naturvårdsverket och till de myndigheter och kommuner som är berörda.

Åtgärdsprogrammet föreslås följas upp årligen, med en större samlad utvärdering i slutet av programperioden i god tid innan nästkommande åtgärdsprogram. Utvärderingen blir ett viktigt underlag för nästa åtgärdsprogram, som ska fastställas senast 2013.

Åtgärdsprogrammet har utarbetats av en styrgrupp bestående av representanter från berörda det vill säga Trafikkontoret, Stadsbyggnadskontoret, Vägverket, Banverket, SL samt Miljöförvaltningen. En arbetsgrupp finns knuten till arbetet med representation från samtliga ovan nämnda intressenter. I övrigt medverkar Miljöförvaltningen i en nationell samordningsgrupp för genomförande av förordningen, under ledning av Naturvårdsverket, samt i ett europeiskt nätverk inom EUROCITIES med 25 andra städer i Europa vars huvudsakliga syfte är erfarenhetsutbyte kring EG-direktivet om omgivningsbuller.

GENOMFÖRD REMISSHANTERING

Remisstiden för åtgärdsprogrammet har varit till den sista januari 2008. Parallellt med remissutskicket har förslaget funnits utställt i Tekniska Nämndhuset samt på Miljöförvaltningens hemsida. 25 remissinstanser har inkommit med svar som sammanställts i en remissredogörelse, bilaga 2. Synpunkter har även inkommit från allmänheten. Synpunkterna har diskuterats i ovan nämnda styrgrupp och därefter inarbetats i åtgärdsprogrammet. Det slutliga förslaget har sedan förankrats inom styrgruppen och redovisas nu till nämnden för ställningstagande inför vidare behandling av Kommunfullmäktige.

Remissynpunkterna berör ett flertal områden med några återkommande synpunkter såsom behov av fler åtgärder riktade direkt mot bullerkällan och att begränsa bullret även vid andra miljöer än bostäder, som skolor, förskolor, parker m m. Den strategi som föreslås har överlag mottagits väl. Strategin innebär att i första hand ska åtgärder som angriper bullret vid källan användas, exempelvis tystare tåg och lågbullrande

vägbeläggningar. Andra typer av åtgärder som minskar bullret vid källan är ekonomiska styrmedel som gör att människor väljer tystare och mer miljöanpassade sätt att färdas. Samtidigt blir det också aktuellt med riktade skyddsåtgärder för de mest utsatta i form av vallar, bullerskydds-skärmar och fasadåtgärder.

I strategin föreslås även fortsättningsvis bostadsmiljöer prioriteras högst. När det gäller andra miljöer kommer man i första hand att se över och begränsa buller vid skolor, förskolor och vårdlokaler. För parker och rekreationsområden kommer inriktningen främst att vara att förhindra en ökad bullerbelastning. Var och en av de aktuella trafik-utövarna kommer att ta fram egna åtgärdsprogram som mer i detalj beskriver hur denna strategi ska omsättas i konkreta åtgärder.

Remissen var ställd till förvaltningarna men Stadsbyggnadskontoret valde att besvara remissen genom Stadsbyggnadsnämnden. Trafik- och renhållningsnämnden har ännu inte behandlat ärendet men avser att göra det vid sitt sammanträde i maj.

FÖRVALTNINGENS SYNPUNKTER

Åtgärdsprogrammet beskriver en strategi för hur arbetet med bullerfrågor ska hanteras i framtiden. Den består av en ökad prioritering av åtgärder vid källan kombinerat med skyddsåtgärder för de mest utsatta. Åtgärderna beskrivs därför på en övergripande nivå och programmet ska utgöra ett gemensamt strategiskt dokument. Avsikten är sedan att respektive trafikutövare tar fram mer detaljerade åtgärdsprogram med konkreta beskrivningar av vilka platser som ska åtgärdas, typ av källåtgärder samt tidplan och prioritering av de olika detaljbeskrivna åtgärderna. I dessa mer detaljerade program ingår även beskrivningar av kostnader samt effekter. Med effekter avses både antal berörda personer, geografiska områden, bedömd bullerreduktion och andra konsekvenser av åtgärderna.

Förslaget till åtgärdsprogram ska alltså inte läsas som en lista över konkreta bullerskyddsåtgärder som planeras. Det innebär i stället att parterna enats om hur bullerproblemen ska hanteras i framtiden.

I första hand ska åtgärder användas som reducerar bullret vid källan, exempelvis tystare tåg och lågbullrande vägbeläggningar. Samtidigt fortsätter genomförandet av riktade skyddsåtgärder för de mest utsatta i form av vallar, bullerskydds-skärmar och fasadåtgärder. I övrigt föreslås bostadsmiljöer prioriteras högst. När det gäller andra miljöer kommer man i första hand att se över och begränsa buller vid skolor, förskolor och vårdlokaler. För parker och rekreationsområden är inriktningen främst att förhindra en ökad bullerbelastning.

Det finns anledning att särskilt uppmärksamma några delar i åtgärdsprogrammet. Lågbullrande vägbeläggningar är en högt prioriterad och aktuell fråga både för Vägverket och Trafikkontoret. Samtliga är överens om att det behövs ett bredare angreppssätt i bullerskyddsarbetet jämfört med hittillsvarande fokusering mot skyddsåtgärder. Behoven av bullerskydd vid skolor, förskolor och vårdlokaler har uppmärksammats från flera håll och kommer att ingå i de olika detaljerade åtgärdsprogrammen. Miljöförvaltningen arbetar med en inventering av bullersituationen vid skolor och förskolor som kommer att fungera som underlag för det arbetet.

Det åtgärdsprogram som nu finns framtaget är utarbetat i samverkan mellan samtliga berörda. För första gången har trafikutövarna, Miljöförvaltningen och Stadsbyggnadskontoret gemensamt enats kring en strategi och ett arbetssätt för bullerskyddsarbetet de kommande fem åren. I det avseendet utgör programmet ett unikt dokument som ger goda förutsättningar att lyckas nå det gemensamma målet om minskat buller och färre

bullerutsatta människor i Stockholm. Förvaltningens bedömning är att det finns goda förutsättningar att inom en femårsperiod kunna åtgärda alla bostäder som i dag har inomhusnivåer över 35 dBA ekvivalent ljudnivå.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret samt trafik- och renhållningsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 8 september 2008 har i huvudsak följande lydelse.

I Stockholms miljöprogram 2008-2011 anges att Stockholm har en internationellt sett hög standard på bostadsbebyggelsen och stadens bostadsmiljöer upplevs i allmänhet som trivsamma. De miljö- och hälsorelaterade aspekterna som framförallt kräver engagemang i bostäder och allmänna lokaler är bland annat ljudmiljön, luftkvaliteten och det termiska inomhusklimatet. Inom dessa tre områden finns de fysiska riskfaktorerna för en osund inomhusmiljö.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till det föreslagna åtgärdsprogrammet. Att enas kring en gemensam strategi och ett arbetssätt för att minska störningar från buller ger förutsättningar för ett långsiktigt framgångsrikt arbete. Det är positivt att arbetet med bulleråtgärder framöver, utöver bostäder, också kommer att omfatta kartläggning av buller samt förslag på åtgärder för skolor, förskolor, lekplatser, vårdlokaler och äldreboenden. Stadsledningskontoret förutsätter att programmet kommer att kompletteras med beslut och åtgärder kring detta då kartläggning av buller och förslag till åtgärder arbetats fram.

Stadsledningskontoret konstaterar att det inte är möjligt att utifrån programmet beräkna kostnader för staden till följd av åtgärdsprogrammet då dessa redovisas först i respektive trafikhuvudmans åtgärdsprogram. Finansieringen av kostnaderna har ej heller belysts. Strategin att i första hand åtgärda buller vid källan torde dock ge större samhällsekonomiska vinster i en tätbebyggd stad då fler människor omfattas av åtgärden jämfört med att vidta skyddsåtgärder som exempelvis isolering av fönster. Det kan dock konstateras, med bakgrund av hittills genomförda åtgärder för att minska buller, att det fortsatta arbetet med bulleråtgärder kommer att vara förenat med relativt stora kostnader. I stadens vision som sträcker sig till år 2030 bedöms bland annat befolkningen öka. Detta förutsätter en god kollektivtrafik och fler bostäder. Stadsledningskontoret förutsätter att det fortsatta programarbetet beaktar aspekten att förena åtgärder enligt förordningen om omgivningsbuller med en växande storstadsregion.

Stadsledningskontoret vill poängtera att budgeten är överordnad och styrande för stadens alla verksamheter och utifrån de mål som kommunfullmäktige fastställer. I budgeten fastställer kommunfullmäktige även indikatorer för att mäta måluppfyllelsen. Utifrån de mål som kommunfullmäktige fastställer i budgeten finns styrdokument inom olika områden. Målet är att begränsa dessa till antalet för att underlätta styrning

och uppföljning. Åtgärdsprogrammet bör inarbetas som en del i Stockholms stads Miljöprogram som är ett av kommunfullmäktige antaget styrdokument. Programmet måste därför kompletteras med en kostnadsbedömning och finansiering av denna. Stadsledningskontoret anser det tillräckligt att en större samlad utvärdering av åtgärdsprogrammet görs i slutet av programperioden.

Trafik- och renhållningsnämnden

Trafik- och renhållningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 20 maj 2008 enligt det av ordföranden Mikael Söderlund m fl (m), tjänstgörande ersättaren Åsa Nilsson Söderström (fp) och ledamoten Anders Broberg (kd) framställda yrkandet d v s:

1. Kontorets förslag godkänns i huvudsak.
2. Därutöver anförs följande:

Stockholm är inne i en tillväxtfas som saknar motstycke i stadens moderna historia. Ekonomin går för högvarv samtidigt som befolkningen blir allt större. År 2030 beräknas stadens befolkning ha ökat med 150 000 personer till närmare en miljon invånare. Redan idag är efterfrågan på bostäder i Stockholm stor och priserna mycket höga i jämförelse med resten av Sverige. Att skapa förutsättningar för ett fortsatt starkt bostadsbyggande har därför hög prioritet. Åtgärdsprogram som detta riskerar att få allvarliga konsekvenser för dagens positiva utveckling.

Det tillvägagångssätt som används i Stockholm har säkrat att nya bostäder blivit godtagbara ur bullersynpunkt. Kraven på ljudförhållanden inomhus klaras alltid, och i varje ny lägenhet är det möjligt att inreda sovrum mot den tysta sidan. Ljudnivåerna i en tät storstad är dock av naturliga skäl högre än på många andra platser. En viss tolerans för bullerstörningar utomhus måste därför accepteras i stadens centrala delar. Det faktum att dessa bostäder idag betingar ett kvadratmeterpris som är högst i Sverige visar också att det finns många människor som anser att fördelarna med att bo centralt i en storstad överväger nackdelarna. Därför är det inte heller rimligt att statliga riktlinjer förhindrar utbyggnaden i områden, där många människor allra helst vill bo.

Stockholm är en av de kommuner i landet som arbetat mest med frågan om bullrets hälsoeffekter.

I detta arbete ingår att kartlägga buller, vidta åtgärder vid bullerkällan, genomföra förbättringar i befintlig bebyggelse samt följa upp hur människor upplever störningar från trafikbuller. Staden har på flera sätt verkat för minskat trafikbuller, bland annat genom att delfinansiera tunnelförläggningen av stora trafikleder, så som Södra och Norra Länken

Redan dagens hårda regler för buller och annan miljöpåverkan försvårar

byggandet av den täta staden. Bostadsbyggandet kompliceras inte minst av den bristande samordningen mellan Plan- och bygglagen och Miljöbalken. En bostadsmiljö som ur bullersynpunkt anses lämplig enligt PBL kan senare bedömas innebära olägenheter för människors hälsa enligt Miljöbalken. Ett föreläggande riktas då mot den som ansvarar för bullerstörningen och inte mot den som antagit planen. Föreläggandena kan tvinga väg- eller spårhållaren till kostsamma bullerskyddsåtgärder. Risken för framtida ingripanden har medfört att Vägverket och SL överklagat ett antal detaljplaner i Stockholm. En ytterligare skärpning av rådande praxis skulle motverka den täta staden, bostadsbyggandet och uppfyllandet av andra väsentliga miljömål. Situationen på Stockholms bostadsmarknad med högst kvadratmeterpriser i några av de mest bullerutsatta områdena bekräftar också att människor prioriterar att bo centralt framför låga bullernivåer. Det är inte rimligt att statliga riktlinjer förhindrar utbyggnaden i områden där många människor allra helst vill bo.

Reservation anfördes av vice ordföranden Jan Valeskog m fl (s) med hänvisning till sitt yrkande, *bilaga 1*.

Reservation anfördes av sig ledamoten Mats Lindqvist (m) och ledamoten Torhild Lamo (v) med hänvisning till kontorets förslag.

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 april 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Analys och konsekvenser

Åtgärdsprogrammet beskriver en strategi för hur arbetet med bullerfrågor ska hanteras i framtiden för berörda trafik huvudmän med ansvar inom kommunen. Åtgärder beskrivs därför på en övergripande nivå och programmet ska betraktas som ett gemensamt strategiskt dokument. Avsikten är sedan att respektive trafikutövare tar fram mer detaljerade åtgärdsprogram med konkreta beskrivningar av vilka platser som ska åtgärdas, typ av källåtgärder samt tidplan och prioritering av de olika detaljbeskrivna åtgärder. I dessa mer detaljerade program ingår även beskrivningar av kostnader samt effekter. Föreliggande förslag till åtgärdsprogram kan alltså inte läsas som en lista över konkreta bullerskyddsåtgärder som ska göras.

Av lagstiftningen framgår bland annat att åtgärdsprogrammet ska beskriva de åtgärder som gjorts hittills. I Stockholm har ett organiserat arbete med att begränsa buller från det kommunala vägnätet pågått sedan 1976. Arbetet har bedrivits i en förvaltningsövergripande grupp med representanter från trafikkontoret, stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen. Tyngdpunkten i arbetet har hittills varit på skyddsåtgärder i form av fasadisolering och bullerskärmar. Kapitlet om hittills genomförda åtgärder är därför relativt omfattande. Kontoret har i tidigare redovisat genomfört bullerskyddsarbete för trafik- och renhållningsnämnden i tjänsteutlåtande 2008-01-14. Nämnden godkände redovisningen vid sammanträde 2008-02-12.

Trafikkontorets synpunkter

Allmänt om bullersituationen i staden

All trafik på mark, vatten och i luften skapar buller. Staden måste kunna utvecklas samtidigt som människor tillförsäkras en god miljö. Förbättringar har också skett. För väg, spår och flygtrafiken har miljöförvaltningen beräknat att antalet exponerade utomhus med bullervärden över 55 dBA uppgår till ca 325.000 personer. 55 dBA är ett riktvärde som gäller utomhus vid fasad och nybyggnation. Utomhusnivåerna har inte minskat i samma utsträckning som inomhus. 1970 uppskattas 230.000 boende i staden ha varit bullerstörda inomhus (ekvivalentnivå över 35dBA). 2005 har antalet störda reducerats till ca 30.000. Bullerskyddsarbetet måste anses ha varit framgångsrikt under årens lopp när det gäller minskat buller inomhus. Det ska framhållas att riktvärdena inte är bindande utan mål som ska uppnås på lång sikt.

Gällande bullerskyddsprogram

Huvudsyftet med gällande bullerskyddsprogram är att tillförsäkra de boende en god ljudmiljö inomhus. Det gränsvärde som hittills tillämpats för åtgärd är att dygnsekvivalent nivå vid fasad ska överstiga 65 dBA. I programmet tas idag endast delvis hänsyn till eventuella störningar på grund av maxbullernivåer. Åtgärderna består i huvudsak av bidrag för fönsteråtgärder och ljudreducerande ventilationsdon. När det inryms i budget, är samhällsekonomiskt lönsamt och tekniskt möjligt byggs bullerskärmar/vallar.

Som redovisats ovan har staden lagt ner ett ambitiöst arbete för att minska bullret från trafiken. Gällande program får nu anses vara genomfört. Det finns därför skäl för att göra ett omtag och värdera i vilken form och inriktning stadens bullerskyddsarbete skall utvecklas.

Planerade åtgärder inom en femårsperiod

I föreliggande åtgärdsprogram för omgivningsbuller beskrivs en strategi om hur kontoret avser att angripa bullerproblemen i framtiden. Den gemensamma strategin som trafikverket och kontoret ställer sig bakom är att i första hand angripa buller vid källan exempelvis med tystare tåg och fordon. Här bör påminnas om att fordons utrustning och egenskaper regleras av staten genom bl.a. fordonsförordningen. Vägverket arbetar bl.a. med att skärpa bullerkraven för nya fordon och däck.

En källa där staden har stor rådighet är buller alstrad av vägbeläggning. Slät och jämn vägbana alstrar mindre buller än vägbana med annan struktur. Till följd av hårt slitage genom dubbdäck består beläggningen på huvudgator och trafikleder av hårt stenmaterial. Denna beläggningstyp benämns ABS 16, eller asfaltbetong med maximal stenstorlek 16 mm. Genom att minska stenstorleken minskas bullernivåerna men samtidigt ökar slitaget på beläggningen. En optimering av stenstorlek måste därför göras utifrån flera parametrar bl.a. partiklar PM10. Försök pågår i Blackeberg och nya försök planeras på Södermalm på delar av Renstiernas gata. Därefter ska utvärdering göras, där effekter samt kostnader är viktiga parametrar.

Stadens strategiska planering är att bygga staden inåt i linje med översiktsplanen och vision 2030. Buller är i det sammanhanget en viktig fråga.

I det nya bullerskyddsprogram som håller på att utarbetas får olika typer av buller och lägesfaktorer vägs samman. Det ger då uppgifter om de totalt sett mest bullerstörda områdena och vilka som utgör sk. hot-spots, där åtgärder särskilt bör prioriteras. I arbetet ingår också en översyn av skick och underhållsbehov vid samtliga befintliga bullerskärmar. Målet är att detta stadens nya bullerskyddsprogram ska antas av kommunfullmäktige under 2008/2009. Kontoret återkommer till nämnden senare under året i detta ärende.

I en kostnads- och nyttoanalys som miljöförvaltningen låtit WSP Analys och Strategi göra konstateras att många av förslagen, som nämns i programmet för omgivningsbuller, måste kvantifieras tydligare. Även kostnaderna måste tydliggöras. Det går därför inte att dra några tydliga slutsatser liksom att beräkna de samhällsekonomiska effekterna. Kontoret delar denna ståndpunkt. Kontoret återkommer i det detaljerade bullerskyddsprogrammet på denna punkt.

Trafikkontorets förslag

Trafikkontoret föreslår att trafik- och renhållningsnämnden godkänner kontorets redovisning samt beslutar att översända denna redovisning till kommunstyrelsen för fortsatt handläggning av åtgärdsprogrammet för omgivningsbuller.

RESERVATIONER M.M.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Reservation anfördes av vice ordföranden Åsa Romson (mp) samt tjänstgörande ersättaren Tina Kratz (v) med hänvisning till sitt yrkande enligt följande.

1. att bifalla förvaltningens förslag till strategi för att börja arbeta med åtgärder mot utomhusbullar, s k åtgärdsprogram
2. att uttala att verkliga åtgärder som minskar bullar vid källan måste komma till snarast och att trafikminskningar är nödvändiga för att nå målen
3. att skärpa programmet vad gäller tidsplaner för faktiska åtgärder
4. att samverkansgruppen fortsätter att följa upp arbetet med de specifika bullerskyddsprogrammen
5. att det vidare arbetet återredovisas till fullmäktige årligen tills riktvärdena hålls för 100% av bostäderna i Stockholm
6. att därutöver anför följande:

”Utomhusbuller är ett stort problem i Stockholm, främst genom trafikbuller från flyg, vägtransporter och tåg. Det är därför beklagligt, inte minst för de mest berörda – de bullerutsatta, att åtgärdsprogrammet inte direkt avser leda till minskat buller utan endast en tydligare strategi för att olika instanser ska utarbeta specifika åtgärdsprogram. Att se detta program som en ambitionshöjning av arbetet mot buller är därför fel. Arbetssättet visar på att det inte är effektivt att arbeta enbart med vägledande riktvärden, utan att bindande gränsvärden – så som luftkvalitetsnormen – behövs för att ge medborgarna en garanterat hälsosam miljö. För att stärka åtgärdsprogrammet inom den arbetsram som satts föreslår vi att fullmäktige beslutar om en ordentlig uppföljning av de specifika åtgärdsprogrammen och att en tajtare tidsplan sätts. Att i första hand åtgärda bullret vid källan är en god strategi, men programmet innehåller få förslag kring minskad vägtrafik.”

Trafik- och renhållningsnämnden

Reservation anfördes av vice ordföranden Jan Valeskog m fl (s) med hänvisning till sitt yrkande enligt följande.

Trafik- och renhållningsnämnden beslutar

Att i huvudsak godkänna förslaget till åtgärdsprogram,

Att i programmet införa en högsta tillåtna ljudnivå på 50 dBA på den tysta sidan (ljuddämpande sidan) vid nybyggnation, i enlighet med de nya reglerna från Boverket (2008:1),

Att därutöver anför följande:

Vi anser att de nya reglerna i stort sett är bra förutom förslaget att "lägenheterna ska utformas så att minst hälften av boningsrummen (i huvudsak sovrum) i varje lägenhet får högst 55 dBA Leq utanför fönster".

Detta strider påtagligt mot de nya regler och råd som Boverket givit ut att användas vid planläggning för bostäder i områden som utsätts för trafikbuller. Denna är utformad utifrån aktuell forskning och medicinsk kunskap om vilket buller som ger hörselskador, sömnstörningar och andra allvarliga fysiologiska reaktioner. Endast under mycket särskilda omständigheter kan en bullernivå över 50 dBA på den tysta sidan accepteras.

Detta förslag innebär att varje enskilt projekt som staden detaljplanlägger och vars ljuddämpande sida i projektet överskrider 50 dBA på den "tysta sidan" kan komma att överklagas och med största sannolikhet förlora en prövning just utifrån de riktlinjer som Boverket givit ut. Det är inte ansvarigt. Därför bör staden ta på allvar den forskning och kunskap som finns på området och särskilt se till att all nyproduktion utformas så att man åstadkommer en tyst sida, en innergård eller motsvarande, som gör att trafikbuller på denna sida inte överskrider 50 dBA.

På motsvarande sätt är det viktigt att ta hänsyn till de regler som gäller för industribuller. I motsats till trafikbuller är det i praktiken omöjligt att avskärma bostäder och även innergårdar mot sådan bullerstörning.