



PM 2009:105 RII (Dnr 303-656/2009)

Vägledning om begränsning av externt buller från industrier och likartad miljöfarlig verksamhet

Remiss från Naturvårdsverket

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen "Vägledning om begränsning av externt buller från industrier och likartad miljöfarlig verksamhet" överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Ulla Hamilton anför följande.

Ärendet

Stockholms stad har fått Naturvårdsverkets förslag till Vägledning om begränsning av externt buller från industrier och likartad miljöfarlig verksamhet på remiss. Remisstiden sträcker sig till och med den 8 maj 2009. Staden har begärt och beviljats visst uppskov med att inkomma med svar.

Hantering från buller från industriell verksamhet beskrivs i publikationen (RR 1978:5) "Externt industribuller -allmänna råd". Naturvårdsverket har tagit fram ett omarbetat förslag till vägledning om begränsning av buller från industrier. Den nya vägledningen är tänkt att ersätta gällande vägledning. Orsakerna till detta är flera: den nuvarande publikationen är utgiven med utgångspunkt i lagstiftning (miljöskyddslagen) som inte längre finns och därutöver föreligger behov av översyn av riktvärdena samt anpassning till nya formella krav för utformningen av Allmänna Råd.

Förslaget som nu skickas ut på remiss, är utformat som Allmänna Råd och en handbok till Allmänna Råd. Syftet med handboken är att komplettera Allmänna Råd om begränsning av externt buller från industrier och likartad verksamhet för att underlätta tillämpningen av främst miljöbalkens allmänna hänsynsregler på externt industribuller. Handboken riktar sig till tillstånds- och tillsynsmyndigheter, berörda verksamhetsutövare och konsulter.

Allmänna Råd är inte rättsligt bindande utan rådgivande för en bedömning i det enskilda fallet. Handbokstexten innehåller i huvudsak kommentarer och information om fakta, men även verkets uppfattning i vissa frågor.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden samt Stockholms Hamn AB. Exploateringsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden har avstått från att svara på remissen. På grund av den korta remisstiden har de övriga remissinstanserna lämnat kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret anser att det är bra att Allmänna råd anpassas till miljöbalansen och framhåller att tillämpningen i ringa eller ingen omfattning kommer att påverka staden på övergripande nivå.

Miljöförvaltningen påpekar att anvisningar angående bedömningar av bullerstörningar hanteras av olika myndigheter beroende vilken typ av buller som avses. Boverket, Socialstyrelsen och Naturvårdsverket har således olika anvisningar för olika former av bullerstörningar. Miljöförvaltningen finner det djupt otillfredsställande att ingen form av samordning mellan de olika myndigheterna och av bedömningsgrunder har eftersträvat.

I de nya råden införs det nya begreppet begränsningsvärde. Begreppen riktvärde och gränsvärde utgår. Förvaltningen saknar ett klargörande om vilka följder användandet av begränsningsvärde får och anser att de rättsliga konsekvenserna bör utredas närmare. Föreslagna begränsningsvärden bör även kunna tillämpas för nybyggda bostäder. I förslaget finns endast en ottydlig formulering om detta som kan misstolkas och förvaltningen ser därför ett stort behov av att förslaget kompletteras med tillämpningsanvisningar vid nybyggnad av bostäder.

Stadsbyggnadskontoret anför att den täta staden leder till mindre total miljöbelastning än en utglesad stad och att bygga staden inåt främjar ett miljöanpassat samhälle. Ur bullersynpunkt är stadens strategi att bygga inåt dock inte okomplicerad, eftersom den medför att nyproduktionen av bostäder sker i områden med omfattande trafik samt i anslutning till verksamheter. Stadsbyggnadskontoret anser mot denna bakgrund att statliga normer, vägledningar m.m. ska vara förenliga med viljan att bygga en tät och funktionsblandad storstad. Det är angeläget att riktlinjerna för externt omgivningsbuller utformas så att verksamheter och bostäder kan samexistera, även i en tät storstad.

Stockholms Hamn AB har för närvarande åtta pågående tillståndsprövningar. I alla dessa har frågan om buller från verksamheten varit mycket diskuterad. En fråga har varit gränsdragningen mellan hamnens och fartygens verksamhet. Den verksamhet som fartygen svarar för har inte hamnen någon rådighet över. Beträffande vägtrafiken har från myndigheternas sida hävdats att industribullervärden ska tillämpas på fordon så fort de kommit in i hamnområdet. Ett fordon som utanför hamnområdet tillåts bullra upp till en viss nivå måste inom hamnområdet bullra mindre. Denna tillämpning kan få orimliga konsekvenser för hamnen som påpekar att de nu föreslagna Allmänna Råden kan få till konsekvens att hamnen inte längre kan bedriva verksamhet i nuvarande omfattning.

Mina synpunkter

Jag anser att de föreslagna Allmänna Råden kan få stor påverkan på såväl stadens möjligheter vad avser strategin att bygga den täta miljöanpassade staden som Stockholms Hamnars möjligheter att bedriva nuvarande och i framtiden planerad hamnverksamhet. Stockholm har i sin översiktsplan tagit ställning för att bygga staden inåt. Framtidens byggande ska i möjligaste mån ske på redan exploaterad mark och grönområden sparas. Den täta staden leder till mindre total miljöbelastning än den utglesade. Utvecklingen mot ett ökat bilbehov bromsas, kollektivtrafiken gynnas och fjärrvärme, vatten- och avloppssystem kan nyttjas rationellt. En tät stad möjliggör transporter till fots och med cykel. Ur bullersynpunkt är strategin inte okomplicerad eftersom det innebär nyproduktion av bostäder där trafiken är omfattande samt lokaliseras nära verksamheter. Jag anser att det är viktigt att statliga normer och vägledningar är förenliga med en långsiktigt hållbar utveckling och viljan att bygga en tät och funktionsblandad storstad.

Genom hårt arbete har staden lyckats få ner antalet boende i staden som exponeras för bullervärden över ekvivalentnivå 35 dBA inomhus från en nivå på 230 000 till att

år 2009 vara reducerat till ca 17 000. Stadens bullerprogram fokuserar på buller vid källan, vilket innebär insatser för tystare tåg och lågbullrande vägbeläggningar, skyddsåtgärder i form av fasadisolering, vallar och bullerskärmar, men kan i framtiden även komma att handla om ny arkitektur och utformningen av stadsdelar. Att Stockholm har bullrande verksamheter går dock inte att komma ifrån. Bostadspriser i sig visar att stockholmarna vill bo i stadskärnorna.

Det tidigare förslag angående industribuller som remitterades år 2005 mötte hård kritik på grund av att det innebar en skärpning för befintlig industri. Naturvårdsverket uppger att dessa synpunkter nu inarbetats i och med att riktvärdenas vägledande funktion betonas och att bedömningar alltid ska göras i enskilda fall. Till dessa fogas beskrivningar om avsteg och områdesspecifika förutsättningar men som stadens stadsbyggnadskontor påpekar kvarstår otvetyligheter avseende hur storstädernas speciella situation skall bedömas. Till detta kommer Stockholms Hamnars erfarenheter av prövningar som ger vid handen att för att en myndighet ska frångå rekommenderade värden på buller krävs tydliga riktlinjer kring hur avväganden ska göras. Även stadens miljöförvaltning anser att råden avseende nybyggnad av bostäder är otvetyliga. Vid nybyggnation av bostäder som exponeras av trafikbuller finns en accepterad modell där bebyggelsen anpassas genom exempelvis en tyst sida eller andra byggnadstekniska åtgärder. Att göra åtskillnad mellan ny bebyggelse exponerad för trafikbuller och ny bebyggelse exponerad för industribuller med motiveringen att det senare är lättare att bullerdämpa vid källan rimmar illa med vad som faktiskt inbegrips i definitionen industribuller. En hamn har exempelvis inte rådighet över bullret som genereras av ankommande eller avgående fartyg och inte heller över det buller som härrör från järnvägen inom hamnens verksamhetsområde. Jag instämmer med stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen att Naturvårdsverket bör anpassa vägledningen så att tillgången till en tyst sida, exempelvis slutet innergård, tillmäts betydelse även i fråga om externt omgivningsbuller.

I handboken definieras industri på ett sätt som passar in på många typer av verksamheter som normalt inte betraktas som industrier, exempelvis tivoli, idrottsevenang och lekplatser. Jag instämmer i att beteckningen omgivningsbuller passar bättre in på tillämpningsområdena och källorna än industribuller. Ytterligare förtydliganden kring detta bör dock göras eftersom det är väsentlig skillnad mellan en stor industri och fläktbuller från en lekskola.

Jag anser vidare, likt stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen, att en samordning mellan de olika statliga myndigheternas bedömningsgrunder för buller behövs samt att Boverkets och Naturvårdsverkets olika riktlinjer och rådgivningar avseende olika former av buller samordnas samtidigt som de anpassas till storstädernas speciella situation. Det saknas helt vägledning av hur samverkan mellan olika bullerkällor ska hanteras och bedömas. En situation som är vanlig i en stad är exempelvis en innergård där flera olika fastighetsägare äger bulleralstrande fläktar.

Jag instämmer i miljöförvaltningens påpekande att det behövs mer klarhet kring vad det innebär att begreppet begränsningsvärde har ersatt det tidigare begreppet riktvärde och gränsvärde.

I handboken anges att verksamheter belägna i områden med låg bakgrundsnivå som tysta villaområden eller verksamheter i närheten av rekreationsområden kan motivera mera långtgående krav än de riktvärden som föreslås. Jag vill här fästa uppmärksamhet på vad en sådan tillämpning får på Stockholms Hamnars möjlighet att driva verksamhet. Samtliga av hamnens hamnar är allmänna hamnar och av riksintresse. En allmän hamn ska vara öppen för allmän trafik och hamnen har en skyldighet att ta emot de fartyg som vill anlöpa hamnen. Ett fartyg får endast avvisas på grund av utrymmesskäl. Fartygen som kommer till hamnen har tidtabeller anpassade efter resenärer och varuägare. Planerings- och logistikkedjan är komplicerad och hänger samman med både industriernas behov och passagerartrafikens behov av rim-

liga avgångs- och ankomsttider. Fartygens avgångs- och ankomsttider för gods i Kappelskär är exempelvis satta så att lasten (ca 200 000 långtradare under 2008) undviker rusningstrafiken i Stockholm och Uppsala vilket innebär tidiga morgnar och sena kvällar för ankomst och avgång.

Ett fartyg bullrar lika mycket oavsett vilken tid på dygnet det kommer. En tillämpning av de allmänna råden på Nynäshamns hamn där viss fritidsbebyggelse finns skulle innebära att fartygen endast skulle kunna anlöpa på dagtid vilket i sin tur får till konsekvens att Gotlandstrafiken inte skulle kunna bedrivas. Om begränsningsvärdet för fritidsbebyggelse och fritidsområde tillämpas i Kappelskärs hamn skulle hamnverksamheten inte kunna bedrivas i någon form. Sammanfattningsvis anför hamnen att det av de allmänna råden bör framgå att hamnarna är en del av infrastrukturen och att det för hamnar inarbetas motsvarande riktvärden som anges i infrastrukturpropositionen för maxnivån nattetid samt att åtskillnad inte görs mellan vardag och helg. Jag anser att detta är en rimlig ståndpunkt. Det är önskvärt att i ökad utsträckning sträva efter sjötransporter och minska behovet av lastbilstransporter vilket i sin tur innebär att hamnen måste ligga nära godsets destination. Dessutom ligger de flesta hamnar i nära anslutning till boende varför det inte heller skulle vara en lösning att omlokalisera godset till andra hamnar.

Avslutningsvis anser jag likt miljöförvaltningen och Stockholms Hamn AB att Sveriges riktlinjer bör harmoniera med de tidsintervall som finns i EG-direktivet för omgivningsbuller. Nattens längd bör bestämmas i enlighet med förordningen om omgivningsbuller. Den tidsrymden är bestämd i enlighet med EG-direktivet och likställer de olika trafikslagen och kraven på dessa.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen "Vägledning om begränsning av externt buller från industrier och likartad miljöfarlig verksamhet" överlämnas och åberopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 22 maj 2009

ULLA HAMILTON

Bilaga

Remiss från Naturvårdsverket: Förslag till vägledning om begränsning av externt buller från industrier och likartad miljöfarlig verksamhet

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Roger Mogert* (s) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att
Som svar på remissen åberopa miljöförvaltningens tjänsteutlåtande.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Roger Mogert*, *Tomas Rudin*, *Teres Lindberg* och *Malte Sigemalm* (alla s) och *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till reservationen av (s) i borgarrådsberedningen.

Det antecknades till protokollet att miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

ÄRENDET

Stockholms stad har fått Naturvårdsverkets förslag till vägledning om begränsning av externt buller från industrier och likartad miljöfarlig verksamhet på remiss. Remisstiden sträcker sig till och med den 8 maj 2009. Staden har begärt och beviljats visst uppskov med att inkomma med svar.

Hantering från buller från industriell verksamhet beskrivs i publikationen (RR 1978:5) "Externt industribuller -allmänna råd". Naturvårdsverket har tagit fram ett omarbetat förslag till vägledning om begränsning av buller från industrier. Den nya vägledningen är tänkt att ersätta gällande vägledning. Orsakerna till detta är flera: den nuvarande publikationen är utgiven med utgångspunkt i lagstiftning (miljöskyddslagen) som inte längre finns och därutöver föreligger behov av översyn av riktvärdena samt anpassning till nya formella krav för utformningen av Allmänna Råd.

Förslaget som nu skickas ut på remiss, är utformat som Allmänna Råd och en handbok till Allmänna Råd. Syftet med handboken är att komplettera Allmänna Råd om begränsning av externt buller från industrier och likartad verksamhet för att underlätta tillämpningen av främst miljöbalkens allmänna hänsynsregler på externt industribuller. Handboken riktar sig till tillstånds- och tillsynsmyndigheter, berörda verksamhetsutövare och konsulter. Allmänna Råd är inte rättsligt bindande utan rådgivande för en bedömning i det enskilda fallet. Handbokstexten innehåller i huvudsak kommentarer och information om fakta, men även verkets uppfattning i vissa frågor.

År 2005 remitterades ett tidigare förslag till allmänna råd för industribuller. I det förslaget fanns endast en tabell med riktvärden för buller, motsvarande de värden som tidigare gällt för nyetablerad industri. Det innebar därmed en skärpning för befintlig industri. Förslaget mötte hård kritik från branschorganisationer, då de ansåg att skärpningen var omotiverad och orimlig att uppfylla vid all industriell verksamhet. I den nu aktuella remissen uppger Naturvårdsverket att dessa och andra synpunkter har inarbetats. Fortfarande föreslås endast en tabell med samma riktvärden som i den förra remissen, men nu betonas riktvärdenas vägledande funktion och att bedömningar alltid ska göras i enskilda fall.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden samt Stockholms Hamn AB. Exploateringsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden har avstått från att svara på remissen. På grund av den korta remisstiden har de övriga remissinstanserna lämnat kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 12 april 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att det är bra att Allmänna Råd uppdateras i enlighet med miljöbalken och att dessa kompletteras med en handledning.

Kommunfullmäktige antog i januari 2009 ett åtgärdsprogram mot omgivningsbuller. Externt industribuller är ett relativt litet problem i Stockholm och stadens bullerprogram konstaterar att behov saknas av övergripande långsiktiga åtgärder mot buller från anläggningar som ingår i arbetet med förordningen om omgivningsbuller. Få bostäder utsätts för detta buller och om det i framtiden uppstår problem kommer dessa hanteras av miljö- och hälsoskyddsnämnden som är tillsynsmyndighet.

Stadsledningskontoret har inga synpunkter på remissens innehåll avseende organisations-, budget- eller verksamhetsmässiga konsekvenser för staden, då sådana synes saknas.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen överlämnar detta tjänsteutlåtande som svar på remissen från Naturvårdsverket.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens kontorsyttrande daterat den 16 april 2009 har i huvudsak följande lydelse.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

En begränsning av buller i samhället är ett viktigt miljö kvalitetsmål. Då de ursprungliga allmänna råden trädde i kraft för trettio år sedan gjordes en skillnad mellan befintlig industri, där högre riktvärden tilläts, och nyetablerad verksamhet. Avsikten var att tabellen för befintlig industri skulle tillämpas under en övergångsperiod, för att ge befintliga verksamheter en möjlighet att anpassa sig till kraven. I det nya förslaget finns endast en tabell, vilket innebär att kraven blir desamma för all verksamhet och industri som var befintlig 1978 särbehandlas därmed ej. En övergångsperiod om tio år ges och en utvecklad text finns om bedömningar i varje enskilt fall och när avsteg kan övervägas. Miljöförvaltningen gör dock bedömningen att omställningsperioden redan gått ut. I praxis tillämpas sedan lång tid endast tabellen avseende nybyggnad. Miljöförvaltningen anser att de industriella verksamheterna sedan år 1978 haft möjlighet att anpassa sig utifrån de riktvärden för buller som gäller för nyetablerad industri. Få verksamheter har idag samma tekniska utrustning som de hade för trettio år sedan. Det är miljöförvaltningens erfarenhet att de flesta verksamhetsutövarna har anpassat sina verksamheter till gällande miljökrav i samband med byte av teknik eller annan förändring. Någon ytterligare tidsgräns bör därför inte ges. Om det finns synnerliga skäl i det enskilda fallet bör det dock finnas möjlighet till viss anpassning under en övergångstid förslagsvis på tre-fem år. Dessutom finns möjlighet att enligt tillämpningsanvisningarna medge högre värden än de som anges i tabellen.

Naturvårdsverket antyder att man överväger att överge utformningen med allmänna råd och att istället kan ge ut en vägledning eller motsvarande. För detta anges två skäl; dels att allmänna råd ofta visat sig bli alltför normerande och nödvändiga avvägningar då uteblir, dels kompliceras utformningen av de förvaltningsrättsliga krav som ställs på ett allmänt råd. Förvaltningen anser inte att detta är tillräckliga motiv för att endast ge ut vägledning. Problemen kan hanteras såsom gjorts i förslaget med tydliga beskrivningar om avsteg, överväganden, områdesspecifika förutsättningar osv. Förvaltningens uppfattning är att allmänna rådsformen bör behållas eftersom den är både tydlig och välfungerande. Ytterligare stöd för denna uppfattning finns i den utredning angående naturvårdsverkets verksamhet som nyligen genomförts. Utredningen visar att det finns ett allmänt önskemål om att verket ska bli tydligare i sin tillsynsvägledning. Allmänna råd med tillhörande handbok bör ge bättre förutsättningar för tillsynsvägledning och stöd vid bedömningen av om det kan anses föreligga olägenhet för människors hälsa enligt 9:3 miljöbalken. I handboken definieras industri som miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap 1 § 3 p: användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande. Det är dock många verksamheter som passar in på denna beskrivning, som normalt inte betraktas som industrier. De föreslagna begränsningsvärdena gäller (så vitt förvaltningen förstår) även icke industriell verksamhet såsom musik, sorl, skrik och rop från verksamheter (tivoli, idrottsevenemang och lekplatser) Detta buller alstras inte av någon utrustning men stämmer ändå väl in på definitionen av miljöfarlig verksamhet.

Nuvarande allmänna råd för externt industribuller har kommit att användas inte enbart för industriell verksamhet, utan även för en mängd andra bullerkällor såsom fläktar och andra mindre bullerkällor där lämpliga riktvärden saknas. Detta har tydliggjorts både i de allmänna råden och i handboken, vilket är bra. Beteckningen omgivningsbuller, beskriver tillämpningsområdena och källorna på ett bättre sätt än industribuller. Följaktligen bör råden heta Externt omgivningsbuller.

Ytterligare förtydliganden av detta kan dock göras. Det är väsentlig skillnad på en stor och

tung industri jämfört med fläktbuller från en förskola. Med föreslagen utformning saknas incitament till ständig förbättring, eftersom det endast finns en nivå på riktvärdesuppfyllande. Det bör här uppmärksammas att normal drift och förslitning kan leda till en sakta ökning av bullernivån.

NYBYGGNAD AV BOSTÄDER

Gällande nybyggnad av bostäder i närheten av industriell verksamhet finns i de allmänna råden följande förslag till formulering: Råden är inte avsedda att tillämpas, som stöd för att möjliggöra att bostäder kan byggas nära en industri, vid detaljplanearbete eller bygglovärenden vid byggande av t ex bostäder vid (befintlig) industriell verksamhet.

Formuleringen är otydlig och ingen ytterligare vägledning ges i handboken. Det kan te sig motsägelsefullt mot en annan formulering som föreslås i råden: Vid lokalisering av nya anläggningar bör det genom bullerutredning klarläggas att bullernivåerna i tabellen klaras.

Dessa två stycken blir motsägelsefulla om det i andra stycket är närheten till bostäder som avses. I båda fallen så kommer det i slutändan att handla om ljudnivåer från industri, uppmätt (eller beräknad) vid bostadsfasad eller tomtgräns.

Vilka krav är det som i så fall är tillämpliga vid nybyggnad av bostäder vid befintlig verksamhet, eller vid samtidig nybyggnad av bostäder och verksamhet?

Vidare diskuteras ibland möjligheten av vid nybyggnad av bostäder anpassa bebyggelsen vid verksamheter på motsvarande sätt som accepteras vid exponering för trafikbuller. Exempel på sådan anpassning är utformning av bebyggelsen med tillgång till tyst sida, burspråk, bullerskydd på balkonger och samtliga boningsrum orienterade åt annat håll än den bullrande verksamheten. Sådan utformning har dokumenterat god effekt för att begränsa störningen och därför bör anpassning av ny bebyggelse genom tillämpning med tyst sida o dyl även vid andra bullerkällor än trafik kunna användas i viss utsträckning. Samtidigt ska bullret så långt möjligt begränsas vid källan och det är det viktigt att göra en åtskillnad mellan ny bebyggelse och trafikbuller och ny bebyggelse exponerad för industribuller. Vid trafikbullerexponering är det många gånger tekniskt omöjligt att nå ned till acceptabla bullernivåer och därför mer rimligt att anpassa bebyggelsen genom t ex tyst sida, medan en industriverksamhet har andra möjligheter att begränsa bullret. En faktor som bör tillmätas betydelse är även de fall där nybyggnad övervägs i ett befintligt bostadsområde nära en industri där en rimlig avvägning kan innebära att nybyggnad kan tillåtas.

För verksamheter som är i drift även nattetid blir kravet på maximal ljudnivå nattetid dimensionerande. Motivet till att uppfylla det värdet är enligt förvaltningens tolkning att kunna ha fönster på glänt nattetid. Om riktvärdet omformuleras till att i detta fall gälla vid fasad, möjliggörs sådana åtgärder som beskrivs ovan, t ex bullerskyddande burspråk och balkonger.

Förvaltningen ser således ett stort behov av att förslaget kompletteras med beskrivningar av tillämpningen vid nybyggnad av bostäder. Ett klargörande behövs också när det gäller mätningar av buller vid lastning/lossning från lastplatser eller varuintag. Vägledning önskades tidigare angående mätförfarandet och Naturvårdsverket (Jard Gidlund) meddelade då muntligen att man bör mäta en sådan verksamhet i minst sex sekvenser om tio minuter vardera för att få ett representativt ekvivalent värde. Detta bör klargöras. Det handlar inte om att bygga in nya bullerproblem i samhället utan om att tillämpa riktvärdena på bästa sätt så att de får avsedd verkan.

DETALJSYNPUNKTER

Föreslagna tidsintervall avviker från de som gäller i EG-direktiv om omgivningsbuller (2002/49/EG) och förordning om omgivningsbuller (SFS 2004:675). Då det nu finns ett direktiv om omgivningsbuller (dit industribuller räknas) bör revideringar av våra svenska riktvärden så långt möjligt harmonisera med detta och tidsintervallen anpassas till direktivet. Dessutom bör åtminstone diskuteras att på sikt övergå till att uttrycka riktvärdena i LDEN (ekvivalentnivå där kvälls- och nattetid viktas högre) och LNIGHT (ekvivalentnivå för natt – 8 timmar). Argument som att EG-direktivet enbart handlar om rapportering stämmer inte, ett viktigt syfte är att på sikt etablera gemensamma mått och bedömningsgrunder. Miljöförvaltningen anser att det är anmärkningsvärt att naturvårdsverket inte på något sätt överväger en anpassning till de begrepp som övriga Europa kommer att använda.

Det är inte ovanligt att människor exponeras för flera bullerkällor samtidigt, t ex flera olika industrier eller samtidig exponering för industribuller och buller från väg-, spår-, eller flygtrafik. Forskning visar att exponering för buller från olika källor med ofta olika ljudkaraktär är mer störande. Därför är det viktigt att ange detta som exempel på förhållande som kan

motivera lägre värden än i tabellen.

Det saknas vägledning hur samverkan mellan olika bullerkällor från olika verksamheter ska hanteras och bedömas. Ett typexempel: Stockholm har ett stort antal innergårdar där fler fastighetsägare var och en äger flera fläktar. Dessa fläktar, som kan överstiga 20 i antalet, är lokaliserade till tak, fasader och innergårdar. Att klara en ljudnivå på 40 dBA ekvivalent (natt) är i många fall orimligt eftersom det i princip är tekniskt omöjligt att klara. Bara att mäta bullret från varje enskild fläkt, som ofta är olägligt placerad, är svårt. Vägledning för denna typ av problem behövs.

Det är också viktigt att förklara bakgrunden och motiven till att föreslagna riktvärden är mycket mer långtgående än de som tillämpas för trafikbuller. Att det är motiverat från störningssynpunkt, dvs att industribuller är dokumenterat mer störande, och att det oftast finns tekniska möjligheter att begränsa bullret, är två viktiga skäl.

Buller från rangerbangårdar bör anges som exempel på verksamhet där riktvärden för industribuller är tillämpliga.

Begreppet ofta återkommande används som motiv till att skärpa särskilt störande buller som t ex innehåller rena toner. Definition av begreppet saknas och bör införas i handboken.

I enlighet med några nyligen praxisskapande domar i miljööverdomstolen har begreppet begränsningsvärde ersatt riktvärde/gränsvärde i remissförslaget. Vad detta innebär och hur det ska tillämpas på buller från verksamheter är dock ännu något oklart.

Ibland förekommer byggverksamhet mycket lång tid, under flera år, vilket i en del fall inneburit att sådan verksamhet bedömts enligt de strängare riktlinjerna för externt industribuller. Handboken bör kompletteras med ett resonemang om när det kan vara lämpligt att i sådana situationer tillämpa industribullerkraven.

I handboken anges att verksamheter belägna i områden med låg bakgrundsnivå som tysta villaområden, kan motivera mer långtgående krav än de riktvärden som föreslås. Ett annat exempel som ges är verksamheter i närheten av rekreationsområden, dock ej tätortsnära områden som normalt redan har högre nivåer. Denna fråga är inte okomplicerad eftersom det innebär att bostäder i särskilt tysta områden prioriteras och ges högre skydd än bostäder som idag exponeras för annat buller. På motsvarande sätt kan tätortsnära områden med ett stort antal besökare vara väl så skyddsvärda som mer perifera områden. Resonemangen i handboken bör utvecklas då det är oklart om det här avses att områden som utsätts för buller ska kunna tåla ytterligare bullerbelastning jämfört med tystare områden.

Detta ärende har beretts i samarbete med avdelningen för hälsoskydd.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets kontorsyttrande daterat den 27 april 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret har tagit del av miljöförvaltningens yttrande över remissen och ansluter sig i huvudsak till detta. Kontoret delar särskilt uppfattningen att en samordning mellan de olika statliga myndigheternas bedömningsgrunder för buller behövs. Kontoret anser att Boverkets och Naturvårdsverkets olika riktlinjer och rådgivningar avseende olika former av buller behöver samordnas samtidigt som de anpassas till storstädernas speciella situation. Konsekvenserna av de föreslagna begränsningsvärdena för byggande av nya bostäder vid utvecklingen av en stad som Stockholm, har inte belysts tillfredställande. Kontoret delar även uppfattningen att begreppet externt industribuller bör ersättas med begreppet externt omgivningsbuller. I nedanstående text har kontoret därför valt att använda denna term.

Utvecklingen av Stockholm

När det gäller frågan om vägledningens förhållande till utvecklingen av Stockholm och till planeringen av bostäder vill kontoret framhålla följande.

Stockholm har i sin översiktsplan tagit ställning till stadens utbyggnad. Framtidens byggande ska i möjligaste mån ske på redan exploaterad mark. Förutsättningarna för kollektivtrafiken ska vara fortsatt goda, genom att nya bostäder uppförs i kollektivtrafiknära lägen. Strategin kallas *Bygg staden inåt*. Kommunfullmäktige har i ärendet "Ett Stockholm i

världsklass – Vision 2030” ånyo bekräftat att det är stadens långsiktiga vision att växa, och att bygga en tätare och närmare stad. I förslaget till ny översiktsplan för Stockholm, som förväntas ställas ut under sommaren 2009, föreslås också tyngdpunkter och stråk i ytterstaden där tätheten avses kunna vara högre än i omlandet. Syftet är att skapa en flerkärnighet som kortar människors resor till arbete, service, rekreation m.m.

Den täta staden leder till mindre total miljöbelastning än en utglesad stad. Utvecklingen mot ökande bilism motverkas, kollektivtrafiken gynnas och fjärrvärme, vatten- och avloppssystem m.m. kan nyttjas rationellt. Att bygga staden inåt främjar därför ett miljöanpassat samhälle. Den täta staden är vidare en rik och levande vardagsmiljö. Dess blandning av bostäder, arbetsplatser och service skapar en närvaro av människor, vilket i sin tur leder till ökad trygghet och integration. En tät stad är en hälsosam stad eftersom den möjliggör transporter till fots och med cykel, ett rikt kulturutbud, mångfald och möten med människor.

Ur bullersynpunkt är strategin *Bygg staden inåt* inte okomplicerad, eftersom den medför att nyproduktionen av bostäder sker i områden med omfattande trafik samt i anslutning till verksamheter. Insatt i ett större perspektiv överväger dock fördelarna. En långsiktigt hållbar utveckling för Stockholm innebär, att det är viktigare att möjliggöra kompletteringsbebyggelse i befintliga stadsdelar än att lokalisera all nyproduktion av bostäder till perifera naturområden där bullernivåerna är mycket låga. Dessa naturområden bör om möjligt bevaras då de är viktiga för många människors rekreation och välbefinnande.

I en storstad som Stockholm finns, förutom trafiken, många olika former av störande ljud. Som exempel kan nämnas hamnar, restauranger, idrottsplatser, brandstationer, sjukhus, SL-terminaler, varuleveranser, högtalarutrop, kyrkklockor, sopsugsfordon m.m. Många av dessa ljud härrör från verksamheter som skapar stor nytta för stadens invånare.

Stadsbyggnadskontoret anser mot denna bakgrund att statliga normer, vägledningar m.m. ska vara förenliga med viljan att bygga en tät och funktionsblandad storstad. Det är angeläget att riktlinjerna för externt omgivningsbuller utformas så att verksamheter och bostäder kan samexistera, även i en tät storstad.

Samordning av statlig vägledning/rådgivning

Naturvårdsverket bör såsom Boverket gjort ytterligare förstärka och förtydliga avvägningssmöjligheterna i fråga om externt omgivningsbuller i tät stadsmiljö. Som grund för en sådan rådgivning kan det principiella upplägget i ”Stockholmsmodellen för detaljplaner och trafikbuller” vara. Detta upplägg innebär sammanfattningsvis ”Tydliga mål, men med möjlighet till definierade **avsteg**, fram till en **viss gräns**.”

”Stockholmsmodellen för detaljplaner och trafikbuller”

Vid planering av nya bostäder i områden som utsätts för trafikbuller tillämpar staden och länsstyrelsen sedan ca tio år den s.k. Stockholmsmodellen. Grundläggande för modellen är att bebyggelsen förses med ”tysta” sidor. Uteplatser och minst hälften av boningsrummen i varje lägenhet ska förläggas mot den bullerskyddade sidan. På detta sätt kan bra bostäder planeras även i lägen där bullernivån på gatan är hög. Detta synsätt återfinns även i Boverkets allmänna råd 2008:1 - Buller i planeringen.

Stadsbyggnadskontoret föreslår att Naturvårdsverket anpassar vägledningen så att tillgången till en tyst sida, exempelvis en sluten innergård, tillmäts betydelse även i fråga om externt omgivningsbuller. Naturvårdsverket bör vidare utveckla vad som gäller när externt omgivningsbuller maskeras av trafikbuller på omgivande gator.

Övriga synpunkter

Stadsbyggnadskontoret avstyrker avslutningsvis att buller från trafik *i direkt anslutning till industriområdet* ska bedömas som externt omgivningsbuller. Förslaget, som innebär en skärpning i förhållande till gällande riktvärden, är dåligt motiverat och kan ge upphov till tolkningsproblem i den framtida tillämpningen. Kontoret vill i detta sammanhang framhålla att definitionen av miljöfarlig verksamhet i 9 kap. 1 § miljöbalken tar sikte på sådan verksamhet som är knuten till användningen av fast egendom. Det synes därför tveksamt att ålägga verksamhetsutövaren krav på skyddsåtgärder i fråga om verksamhet som pågår utanför den egna fastigheten.

Stockholms Hamn AB

Stockholms Hamn AB:s kontorsyttrande daterat den 11 maj 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms Hamnar är en koncern med Stockholms Hamn AB som moderbolag. I koncernen ingår förutom moderbolaget för närvarande även Kapellskärs Hamn AB och Nynäshamns Hamn AB.

Då miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 infördes tillståndsplikt för hamnar som kan ta emot fartyg av en storlek om 1350 (B-kod). Såväl befintliga hamnar som nyetableringar blev tillståndspliktiga.

Stockholms Hamnar har för närvarande åtta pågående prövningar. I alla dessa prövningar har frågan om buller från verksamheten varit mycket diskuterad. En fråga har varit gränsdragningen mellan hamnens och fartygens verksamhet. Den verksamhet som fartygen svarar för har inte hamnen någon rådighet över. Beträffande vägtrafiken har från myndigheternas sida hävdats att industribullervärden ska tillämpas på fordon så fort de kommit in i hamnområdet; ett fordon som utanför hamnområdet tilläts bullra upp till en viss nivå måste inom hamnområdet bullra mindre. Hamnen har bekostat och genomfört omfattande utredningar rörande buller och dess spridning samt ev. påverkan på boende och omgivning.

Samtliga av Hamnens hamnar är s.k. allmänna hamnar och av riksintresse. En allmän hamn skall enligt förarbetsuttalanden (SOU 1943:32 och prop. 1981/82:130) vara öppen för allmän trafik, vilket innebär att Hamnen är skyldig att ta emot de fartyg som vill anlöpa hamnen. Fartyg får avvisas endast p.g.a. utrymmesskäl eller p.g.a. karantän eller andra särskilda bestämmelser. Hamnen kan inte förbjuda fartyg att angöra Hamnen eller tvinga fartygsägaren till åtgärder på fartyg.

Hamnen har i prövningarna framfört att dess verksamhet i allt väsentligt är att likställa med annan infrastruktur i form av vägar, järnvägar och luftfart. Förutsättningarna under vilka sådan annan infrastrukturell verksamhet bedrivs motsvarar de under vilka Hamnen verkar. Av särskild betydelse är därvid dels att verksamheten i hamnen pågår i likartad omfattning såväl vardag som helg, dels att nattetid bör det vara bullernivån inomhus som är av betydelse och att särskild uppmärksamhet därvid bör ägnas åt den risk för väckningseffekter som kan finnas vid momentana ljud (45 dB(A) inomhus vilket motsvara minst 70 dB(A) utomhus vid tre eller fler tillfällen). Momentana ljud om 70 dB(A) utomhus kan t.ex. uppstå som slagljud från klaffar och när fordon passerar över ramper samt passerande järnvägstrafik. Här bör också framhållas att 70 dBA som motsvarar ett långsiktigt riktvärde utomhus orsakat av trafik är ett statistiskt värde och innebär att 5% av antalet händelser kan ha ljudnivåer över 70 dBA utan att villkoret överskrids. Detta innebär att vid enstaka händelser kan maxnivån överskrida en viss nivå utan att ett riktvärde överskrids. Detta bör också tillämpas i AR avseende begränsningsvärden för momentan ljudnivå. Förslaget som det nu är skrivet innebär att det räcker med ett överskridande.

Mot denna bakgrund har Hamnen framfört att de riktvärden som anges i den s.k. infrastrukturpropositionen (1996/97:53) bör vara utgångspunkt vid bestämmandet av maxnivån nattetid samt att åtskillnad inte bör göras mellan vardag och helg. Med avseende på nattens längd har Hamnen också framfört att den bör bestämmas till kl. 22.00-06.00 i enlighet med bestämmelserna i förordningen (2004:675) om omgivningsbuller.

Hamnens erfarenhet från prövningarna och olika myndigheters tolkning av nu gällande föreskrifter visar att det finns stort behov av riktlinjer som ger stöd för myndigheter att frångå rekommenderade värden på buller. Självklart ska verksamhetsutövare försöka begränsa bullerpåverkan så långt det är ekonomiskt och tekniskt möjligt men myndigheterna måste också ha förståelse för den verksamhet som bedrivs.

AR anger immissionsnivåer som begränsningsvärden och ej som tidigare som riktvärden.

Till AR lämnas också förslag till tillämpningsanvisningar till tabell 1 i handbok till Naturvårdsverkets Allmänna Råd om externt industribuller. I handboken anges exempel på sakförhållanden som kan motivera högre såväl lägre värden än de som anges i tabell 1.

Nedan anges exempel på sakförhållanden som kan men inte måste motivera högre värden än de som anges i tabell 1.

- **Verksamhetens lokalisering styrs av verksamhetens art (gruvor, täkter, hamnar) och det blir ekonomiskt orimligt att uppnå bullernivåerna.**

Nedan anges exempel på sakförhållanden som kan men inte måste motivera lägre värden än de som anges i tabell 1

- **Verksamheter lokaliserade i områden med låg bakgrundsnivå. Skillnaden mellan bakgrundsnivån och bullernivån från verksamheten är viktig att beakta, speciellt under natten. Områden som kan vara aktuella är t ex tysta villaområden.**
- **Verksamheter som är lokaliserade nära rekreationsområden. Bakgrundsnivåer varierar mellan olika rekreationsområden och friluftsområden. Nivåerna är ofta högre i tätortsnära områden (stadsparker) jämfört med områden långt från bullrande verksamhet. Detta bör vägas in i bedömningen av ekvivalenta nivåer från industriverksamhet. Bullerbegränsningslinje bör användas om det inte finns bostäder i närheten.**

Synpunkter

Om ovan beskrivna förslag till AR tillämpas på Stockholms hamnverksamhet och även annan hamnverksamhet kan detta komma att medföra långtgående konsekvenser som inte fullt ut kan bedömas då dessa är beroende av hur myndigheter kommer att tillämpa dessa.

Stockholms innerstadshamnar

Värtahamnen – Frihamnen, Skeppsbron – Stadsgården, Södra Hammarbyhamnen och Nybrokajen ligger alla centralt lokaliserade. Övrig trafik i omgivningen är omfattande och Hamnens verksamhet är endast en del av denna.

Lokalisering av dessa hamnar anser Hamnen kan motivera högre värden än vad som anges i tabell 1. Begränsningsvärden motsvarande befintlig verksamhet enligt RR 1978:5 samt att dagperioden börjar kl. 06 skulle vara rimligt mot bakgrund av att övrig trafik vid denna tidpunkt nått en hög intensitet. Som framgått ovan är det också viktigt att ha i minnet att trafiken pågår alla veckans dagar inte endast vardagar. Vidare bör momentan ljudnivå motsvara för trafik i övrigt tillämpas, dvs. 70 dBA.

Om Hamnen inte skulle få gehör för sin uppfattning kan det innebära att Hamnen inte kan fortsätta med sin verksamhet i nuvarande omfattning. Fartygen som kommer till Hamnen har tidtabeller anpassade efter resenärer och varuägares behov och önskemål. Hamnen fungerar som en bro mellan två punkter med sammanhängande transporter från bl.a. olika industrier och producenter där till- och från transporten till båda dessa punkter är mycket viktig. Planeringen av logistikkedjan som bl a involverar två hamnar är komplicerad och hänger samman både med industriernas behov och passagerartrafikens behov av rimliga avgångs- och ankomsttider. Hamnen utgör endast en del i en logistikkedja och som ovan framförts utgör hamnen en del av infrastrukturen.

Nynäshamn

Hamnens lokalisering gör att verksamheten kan beröra både centrala Nynäshamn och dess kust utanför.

Med tillämpning av AR finns risk för att kustområdet med tillhörande fritidsbebyggelse på Bedarön medför ett villkor för i vart fall fritidsbebyggelse, dvs. 35 dBA ekvivalent ljudnivå under kvällen och

nattperioden samt 50 dBA momentan ljudnivå. Risken för att verksamhet endast kan bedrivas under dagtid är uppenbar vilket skulle innebära att trafiken till och från Gotland inte skulle kunna bedrivas. Även rederiet Scandlines har med trafik till/från Ventspils ett anlop i veckan efter kl. 22.00 och denna trafik riskerar också att inte kunna fortsätta.

Stockholm-Nynäshamn, Norvikudden

Stockholm-Nynäshamn, Norvikudden är en utbyggnad av nuvarande hamn i Nynäshamn och avsedd för container- och rorofartyg. Närmaste granne till det nya hamnområdet är Nynas AB med sitt raffinaderi. Fritidsbebyggelsen norr om hamnområdet är rimligtvis inte helt ostört till följd av verksamheten i oljehamnen och borde ej motivera lägre nivåer än riktvärden enligt tabell 1. Trots detta finns risk att fritidsbebyggelsen i området medför villkor för motsvarande områdesanvändning. I praktiken innebär detta att ingen hamnverksamhet kan bedrivas. Detta skulle i sin tur leda till att den önskvärda överflyttningen av gods från väg till sjö inte heller skulle kunna genomföras. Inte heller överflyttningen av godstransporter från Stockholms Frihamn skulle kunna genomföras. Konsekvenser av det skulle innebära ökade transporter på vägarna med andra negativa effekter för miljön; t.ex. ökade CO₂ utsläpp.

Kapellskär.

Risk finns för att även områden kring Kapellskär bedöms som fritidsbebyggelse. Eftersom bebyggelsen består av både permanentboende och fritidsboende är det emellertid inte självklart att de lägre riktvärdena skall tillämpas. Varför skall en permanentboende få lägre villkor bara för att grannen är fritidsboende?

Om begränsningsvärden för fritidsbebyggelse och fritidsområde tillämpas kan hamnverksamhet ej bedrivas i någon form. Även om begränsningsvärden för permanentboende tillämpas kan svårigheter uppstå med hänsyn till skärpta villkor för slagljud i ramper om detta ej fullt ut kan åtgärdas. Observera dock att även om slagljud underskrider 55 dBA kan det medföra en skärpning av villkoren med 5 dBA pga. av karaktären.

Vidare bör framhållas att frågan om fartygens ankomst och avgångstider är satta tidsmässigt så att lasten (ca 200,000 st långtradare under 2008) undviker rusningstrafiken i Stockholm och Uppsala och dessa tider blir av den orsaken ofta före 07.00 och efter 22.00. Val av tidpunkt för transporter kan således ha andra effekter än de direkta i hamnen.

Sammanfattning

Full omfattning av hamnverksamhet kan bli svårt att bedriva om begränsningsvärden enligt tabell 1 skall tillämpas. I vilket avseende som avsteg från AR kommer att ske i det enskilda fallet är en myndighetsbedömning och ligger utanför vår kontroll. Utifrån Hamnens erfarenheter om tillståndsprövningarna känner Hamnen dock stor oro för att avsteg inte kommer att ske.

Avslutningsvis bör påpekas att en alternativ lokalisering av gods till andra hamnar inte torde vara någon lösning. De flesta hamnar ligger i nära anslutning till boende och för flertalet hamnar skulle en överflyttning också innebära en förhållandevis större bullerbelastning kring sådana hamnar eftersom den befintliga trafiken generellt sett är betydligt mindre. Ur konkurrenssynpunkt måste även samma krav ställas ur bullerhänseende på alternativa hamnar då konkurrensen uppenbarligen annars skulle snedvridas. De ökade avstånden skulle även kunna innebära behov av stora investeringar i nytt tonnage för rederierna, för att kunna klara samma volymer gods på längre sjödistanser.

Hamnen anser att det av AR ska framgå att hamnarna är en del av infrastrukturen och att det i AR för hamnar inarbetas motsvarande riktvärden som anges i den s.k. infrastrukturpropositionen (1996/97:53) för maxnivån natttid samt att åtskillnad inte görs mellan vardag och helg. Nattens längd bör också bestämmas till kl. 22.00-06.00 i enlighet med bestämmelserna i förordningen (2004:675) om omgivningsbuller. Den tidrymden är bestämd i enlighet med de gemensamma regelverk som utarbetats av EU och som likställer de olika trafikslagen och kraven på dessa.