



Kontaktperson
Jan Lind
Staben
Telefon: 08-508 264 71
jan.lind@mk.stockholm.se

Till
Marknämnden 2005-10-13

Bostadsbyggandet i våra storstäder, bullernormer

Motion 2005:50 av Jan Björklund (fp), Lotta Edholm (fp), Ann-Katrin Åslund (fp), Madeleine Sjöstedt (fp), Ulf Fridebäck (fp) och Abit Dundar (fp)

Förslag till beslut

Marknämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av motion 2005:50 med markkontorets tjänsteutlåtande.

Göran Långsved

Lenart Gustafsson

Jan Lind

Sammanfattning

Riksdagen tog år 1997 ställning till riktvärden för trafikbuller. Efter ett regeringsuppdrag har Boverket redovisat ett fördjupat underlag för tillämpningen av riktvärdena.

I motionen kritiseras Boverkets förslag och yrkas att regeringen och bostadsutskottet uppvaktas i syfte att vissa av de nya riktlinjerna avslås.

Många aktörer har liksom motionärerna oroats av Boverkets rapport och anser att den innebär en skärpning av hittillsvarande bullerriktvärden.

Markkontoret erinrar om Stockholms betydande satsningar på bullerskyddsåtgärder men vill framhålla att för att vi ska få ett i alla avseenden långsiktigt hållbart samhälle kan inte bara bulleraspekter tillgodoses. Avvägningar måste få göras mellan olika faktorer, bl.a. buller, till en bra helhet.

Även om det inte finns några helt säkra uppskattningar om konsekvenserna för bostadsbyggandet av Boverkets rapport, råder ingen tvekan om att effekterna för bostadsbyggandet av skärpta bullerkrav blir negativa.

Tidigare i år inleddes på uppdrag av styrgruppen för 20K ett förvaltningsövergripande arbete för att förtydliga stadens hantering av bullerfrågorna. Berörda förvaltningar kunde emellertid inte enas om något helt gemensamt förslag eftersom miljöförvaltningen prioriterar delvis skärpta bullerkrav, krav som stadsbyggnadskontoret och markkontoret inte kan stödja av hänsyn till bl. a. stadens bostadsbyggande.

Markkontoret medverkar gärna i fortsatt förvaltningsövergripande arbete inom ramen för 20K-projektet för att få ökad klarhet om bullerfrågorna men vill understryka att denna ökade tydlighet inte ska innebära någon skärpning av hittillsvarande bullerriktlinjer som ytterligare försvårar eller förhindrar bostadsbyggandet.

Staden bör i både formandet av sina egna förvaltningsgemensamma bullerregler och vid påverkan på statsmakterna verka för tydliga men inte skärpta bullerregler.

Remissen

Motionen har remitterats till stadsbyggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, trafiknämnden och marknämnden för yttrande senast 2005-10-11.

Bakgrund och motionen

Riksdagen tog år 1997 ställning till riktvärden för trafikbuller vid behandlingen av propositionen *Infrastrukturinriktning för framtida transporter*.

I samband med att regeringen år 2003 upphävde detaljplanen för kvarteret Stuten i Stockholm fick Boverket i uppdrag att utarbeta ett fördjupat underlag för tillämpningen av riktvärdena. Uppdraget redovisades i november 2004 i rapporten *Tillämpning av riktvärden för trafikbuller vid planering för och byggande av bostäder*.

I den nu aktuella motionen kritiserar Boverkets förslag till tillämpning av de nationella riktvärdena för trafikbuller vid nybyggnad av bostäder.

I motionen yrkas följande.

1. Att uppvakta regeringen och bostadsutskottet med kraven att
 - a. De nya riktlinjerna med en maxgräns för 65 dB för att tillåta bostadsbebyggelse avslås.
 - b. De nya riktlinjerna för bullergränsen 45-50 dB på den ”tysta sidan” avslås.
 - c. Bullret skall mätas under den tid som människor normalt sover i sina bostäder, d.v.s. på natten.
 - d. Såväl Vägverket som Banverket bör skynda på utredningar om nya bestämmelser för vägbeläggning och bullerskydd.
2. Nya kringfartsleder och järnvägsspår i Stockholm skall i allt väsentligt byggas i underjordiska tunnlar. När trafiken flyttar ner förbättras ljudmiljön.

Markkontorets synpunkter

Stockholm är en av de kommuner i landet som har arbetat mest med frågan om bullrets hälsoeffekter. Staden har länge tagit bullerproblematiken på stort allvar med bl.a. kartläggningar av trafikbuller och betydande satsningar på bullerskyddsåtgärder av olika slag.

Markkontoret vill dock framhålla att för att vi ska få ett i alla avseenden långsiktigt hållbart samhälle kan inte bara bulleraspekter tillgodoses. I varje planeringssituation måste sålunda avvägningar få göras mellan olika motstridiga intressen och faktorer till en bra helhet. Bland dessa faktorer är bulleraspekterna en av många.

De riktvärden för trafikbuller som riksdagen beslutade om 1997 är inte heller rättsligt bindande normer utan de ska vara vägledande för bedömningar med hänsyn till lokala faktorer och särskilda omständigheter i det enskilda fallet.

Miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret har i samarbete med bl a Länsstyrelsen år 2000 respektive 2004 publicerat två rapporter, Trafikbuller och planering del I och II. Där redovisas förslag till hantering vid avsteg från riktvärdena och exempel på utformningsåtgärder som bidrar till att minska bullerstörningen vid nya bostäder.

Boverkets rapport

I samband med att regeringen år 2003 upphävde detaljplanen för kvarteret Stuten i Stockholm fick Boverket i uppdrag att utarbeta ett fördjupat underlag för tillämpningen av riksdagens bullerriktvärden. Syftet var att underlaget skulle tjäna som vägledning vid planläggning för och byggande

av bostäder. Uppdraget redovisades i november 2004 i rapporten *Tillämpning av riktvärden för trafikbuller vid planering för och byggande av bostäder*. Rapporten har inte remissbehandlats. Rapporten har inte heller varit föremål för regeringens ställningstagande.

Boverkets avser att under hösten 2005 omarbeta rapporten till s.k. allmänna råd. Dessa råd kommer att remissbehandlas.

Många aktörer har oroats av Boverkets rapport. SL och Vägverket menar att rapporten förordar en skärpt tillämpning av hittillsvarande bullerriktvärden. Byggmästareföreningen i Stockholm har anslutit sig till denna uppfattning. Föreningen menar att Boverkets förslag kommer att försvåra och fördyra bostadsbyggandet i Stockholm.

SL och Vägverket har överklagat flera planbeslut med hänvisning till bullerfrågan. I korthet anför trafikmyndigheterna att staden inte tillämpar riksdagens riktvärden på ett korrekt sätt. Med hänvisning till bl.a. Boverkets rapport påtalas att den planerade bostadsbebyggelsen utgör en hälsorisk.

Bakgrunden till överklagandena kan sägas vara en oro för att ett bostadshus som ur bullersynpunkt anses lämpligt enligt plan- och bygglagen senare skulle kunna medföra ingripande med stöd av miljöbalken. Ett föreläggande riktas i så fall mot den som ansvarar för bullerstörningen, exempelvis SL eller Vägverket, och inte mot den som antagit planen. Föreläggandena kan tvinga väg- eller spårhållaren till kostsamma bullerskyddsåtgärder.

Regeringen kommer sedermera att avgöra dessa bullerfrågor vid prövning av överklagade detaljplaner. Dessa avgöranden väntas även få stor betydelse i frågan om huruvida rättspraxis förändrats och sålunda om hur riksdagens bullerriktvärden ska tolkas även i andra plansammanhang.

Inom Stockholms stad har tidigare i år på uppdrag av styrgruppen för 20K gjorts en genomgång av Boverkets redovisning. Härvid har bedömts att Boverkets rapport delvis innebär skärpta krav jämfört med den tillämpning som tidigare gjorts men också att vissa rekommendationer är svårtolkade. Flera rekommendationer som innebär utökade utredningskrav kan också få viss kostnadsdrivande effekt. Vidare har gjorts en översiktlig bedömning att omkring 13 000 lägenheter av 20K-projekten berörs om tillämpningen av bullerriktvärdena skärps enligt Boverkets förslag.

Osäker tolkning

Markkontoret har tagit del av stadsbyggnadskontorets och miljöförvaltningens yttranden över föreliggande motion. Båda förvaltningarna framhåller att riksdagens bullerriktvärden och den hittillsvarande tillämpningen i Stockholm har fungerat bra eller i huvudsak

bra. Förvaltningarna betonar samtidigt att det finns en osäkerhet om tolkningen av riktvärdena och att det också finns en bristande samordning mellan plan- och bygglagen och miljöbalken.

Trots Boverkets rapport har uppenbarligen klarheten om tillämpningen av riktvärdena inte ökat utan tvärtom tycks förvirringen ha blivit större.

Stadsbyggnadskontoret anser det djupt olyckligt att denna viktiga fråga hanterats så att planeringen blivit oförutsägbar. Stadsbyggnadskontoret delar den oro som motionärerna ger uttryck för och menar att en strängare tillämpning av bullerriktvärdena skulle äventyra bostadsförsörjningen i Stockholm och försvåra möjligheterna att fullfölja strategin bygg staden inåt. En ny, strängare tillämpning bör därför enligt stadsbyggnadskontoret inte införas.

Miljöförvaltningen anser däremot att Boverkets rapport på ett förtjänstfullt sätt förtydligar rådande oklarheter och inte avviker så mycket från det arbete som hittills bedrivits i Stockholm och som beskrivs i Trafikbuller och planering. Miljöförvaltningen menar att den bedömning som resulterat i att 13 000 planerade bostäder i Stockholm kan komma att stoppas på grund av bullret, grundar sig på en mycket strikt tillämpning av de förslag som framförs. I en parallell studie som miljöförvaltningen genomfört görs bedömningen att det endast är ett mindre antal planerade bostäder som inte bör genomföras av bullerskäl. De rättsfall som hittills avgjorts av regeringen ger enligt miljöförvaltningen stöd för denna bedömning. Förvaltningen delar därför inte den oro som motionen ger uttryck för om att Boverket gjort en extrem tolkning som hotar stora delar av de nya bostäder som planeras i Stockholm.

Miljöförvaltningen uppger också att man tagit fram ett underlag för hur bullerfrågorna bör hanteras vid byggande av bostäder. Avsikten sägs vara att arbetsmaterialet ska ligga till grund för ett förvaltningsövergripande arbete med att utarbeta en policy för Stockholms stad och därmed fungera som en planeringsförutsättning och på sikt antas av kommunfullmäktige.

Fortsatt arbete med tydliga men inte skärpta bullerregler

Markkontoret vill nämna att det i anslutning till den genomgång av Boverkets redovisning som tidigare i år gjordes på uppdrag av styrgruppen för 20K, även inleddes ett förvaltningsövergripande arbete för att förtydliga stadens hantering av bullerfrågorna. Berörda förvaltningar kunde emellertid inte enas om något helt gemensamt förslag. Anledningen till detta är att miljöförvaltningen prioriterar delvis skärpta bullerkrav, krav som stadsbyggnadskontoret och markkontoret inte kan stödja av hänsyn till bl. a. stadens bostadsbyggande.

Det ska framhållas att oenigheten gäller vilket utomhusbuller som kan accepteras intill fasaden för nya bostäder. En skärpt tillämpning härvidlag innebär att det blir svårare att komplettera med nya bostäder i befintliga områden. Det gäller särskilt i kollektivtrafikknutpunkter och i centrala lägen där de byggbara platser som återstår ofta ligger nära vägar och spår. Skärpta utomhuskrav kan leda till att bostadsbyggandet tvingas söka mer perifera lägen. Detta medför ökad trafikallsträng och att fler exponeras för trafikbuller. Dvs skärpta bullerkrav utomhus kan på samma sätt som de icke avvägningsbara miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar, bli kontraproduktiva.

Det finns för övrigt flera lyckade exempel på att det går att bygga attraktiva bostäder i bullerutsatta lägen.

Även om det inte finns några helt säkra uppskattningar om konsekvenserna för bostadsbyggandet av Boverkets rapport, råder ingen tvekan om att effekterna för bostadsbyggandet av skärpta bullerkrav blir negativa.

Markkontoret ser i och för sig positivt på att en lokal och tydlig bullerpolicy anpassad för stockholmsförhållanden tas fram, men har mot bakgrund av förvaltningarnas skilda syn på konsekvenserna svårt att se hur enighet skulle kunna nås om en sådan.

Markkontoret medverkar gärna i fortsatt förvaltningsövergripande arbete inom ramen för 20K-projektet för att få ökad klarhet om bullerfrågorna men vill understryka att denna ökade tydlighet inte ska innebära någon skärpning av hittillsvarande bullerriktlinjer som ytterligare försvårar eller förhindrar bostadsbyggandet. Planering och byggande av nya bostäder är redan tillräckligt svårt bl.a. med hänsyn till andra miljökrav och restriktioner såsom nyssnämnda miljö kvalitetsnormer. Dessa miljö kvalitetsnormer kan för övrigt i vissa fall försvåra möjligheterna att uppnå en god ljudmiljö.

Vidare avser som nämnts Boverket att under hösten 2005 omarbete sin rapport till s.k. allmänna råd. Dessa råd kommer att remissbehandlas.

Markkontoret anser att staden i både formandet av sina egna förvaltningsgemensamma bullerregler och vid påverkan på statsmakterna bör verka för tydliga men inte skärpta bullerregler.

Markkontoret ser i princip också positivt på att nya trafikleder dras under mark och att söka bekämpa buller vid källan. I sammanhanget kan nämnas att landshövdingen i Stockholms län i skrivelse till regeringen 2005-09-06 hemställt att regeringen verkar för kraftfulla insatser nationellt och från EU:s sida för bullerreducering av däck och fordon.

SLUT