

Landstingsstyrelsen

FÖRSLAG TILL YTTRANDE  
2013-10-09Diarienummer  
LS 1309-1113Regeringskansliet  
Socialdepartementet  
Anders Lönnberg[s.registrator@regeringskansliet.se](mailto:s.registrator@regeringskansliet.se)  
[s.pbb@regeringskansliet.se](mailto:s.pbb@regeringskansliet.se)

S2013/5977/PBB

## **Delbetänkandet Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet (SOU 2013:57) samt slutbetänkandet Flygbuller och bostadsbyggande (SOU 2013:67)**

### **Inledning**

Betänkandena har utsänts från Socialdepartementet med remisstid till 11 november 2014. Yttrandet är ett samordnat svar för landstinget, utifrån landstingets roll som regionplaneorgan och som ansvarig för kollektivtrafiken i Stockholms län samt med uppdraget att bidra till en god och jämlik hälsa för befolkningen i Stockholms län.

### **Synpunkter**

Landstinget utgår, vad gäller mark- och vattenanvändning i Stockholmsregionen, från den regionala utvecklingsplanen RUFSS 2010 som antogs av landstingsfullmäktige 2010. För att underlätta att den bebyggelsestruktur som RUFSS 2010 pekar ut kan genomföras anser landstingsstyrelsen att det är viktigt att frågor om hur nya bostäder kan tillkomma i täta lägen klargörs. Verktyg som minskar konflikter mellan kollektivtrafik och boendemiljöer, särskilt i stationsnära lägen, är därför välkomna. Förtätning av städer och tätorter är nödvändigt eftersom det underlättar för att planera och driva en högklassig kollektivtrafik, minskar markutnyttjandet och leder till färre bilresor, vilket i förlängningen minskar påverkan på miljö och buller i ett regionalt perspektiv, även om det lokalt kan leda till ökade värden. Utgångspunkten bör vara att bostäder är viktiga i stadsmiljöer och att man därför måste hitta vägar för att lösa de målkonflikter som alltid kommer att uppstå. Det måste också finnas en rimlig balans mellan det faktum att befintliga bostadsmiljöer redan är utsatta för buller och annan påverkan från stadens aktiviteter och att ny bebyggelse utsätts för krav som ibland är omöjliga att uppnå i dagens miljöer. Landstingsstyrelsen ser därför i stort positivt på förslagen i betänkandet.

Landstingsstyrelsen ställer sig särskilt positiv till:

- Att ansträngningar har gjorts för att se över och ensa plan- och bygglagstiftningen (PBL 2010:900) och miljöbalken (MB 1998:808), och att samordna tillämpningen av lagstiftningen i de allmänna råd som Boverket och Naturvårdsverket tar fram. Tydlighet i regelverket behövs så att olika tolkningar undviks.
- Att buller från olika typer av verksamheter (trafik på väg och trafik inom industriområde) får samma regelverk är bra ur planeringssynpunkt. Det bör i princip vara effekten av bullret snarare än ursprunget som är utgångspunkt för hur gränsvärden sätts. Samtidigt är det svårt att jämföra olika typer av buller eftersom de har olika inverkan på hälsan. När det gäller vissa typer av buller kan till exempel antalet händelser över en viss ljudnivå vara mer relevant att begränsa än enbart de ekvivalenta nivåerna. Detta behöver förtydligas i vägledningarna så att det inte uppstår problem vid tillsyn i efterhand.
- Att vikten av att reglera buller ur ett hälsoperspektiv tydliggörs, både ur ett individperspektiv, eftersom alla invånare har rätt att bo i bostäder där inte hälsorisker kan uppstå, och ur ett samhällsperspektiv, eftersom invånare som utsätts för hälsorisker presterar sämre och behöver mer vård.
- Att det inte införs regler om undantag för flygbuller som bygger på principen om bebyggelse som avskärmar bullret då detta i de flesta fall inte är möjligt.
- Att det införs ett riktvärde som innebär att flygbuller utomhus inte får överstiga 55 dB(A) FBN.
- Att förslagen i utredningen syftar till att underlätta att bygga bostäder i befintliga miljöer som har god tillgång till kollektivtrafik och urbana kvaliteter och även att göra det möjligt att bygga bostäder för studenter och unga i täta stadsmiljöer, vilket i sin tur kan bidra till ett varierat bostadsutbud och mer underlag för service och kollektivtrafik och i förlängningen till en mer attraktiv stad.

Det finns samtidigt ett antal osäkerheter i förslaget liksom frågor som inte har lyfts i tillräcklig grad. Landstingsstyrelsen ställer sig därför kritisk till:

- Att det finns flera frågor som inte har blivit tillräckligt belysta i betänkandet utifrån rollen som verksamhetsutövare (Stockholms läns landsting är kollektivtrafikhuvudman). Det gäller främst depåer, installationer i spåranläggningar och fastigheter.
- Att det, trots utredningens förslag, finns stor risk att en annan bedömning görs i tillsynsskedet jämfört med planeringsskedet och att detta medför såväl osäkerhet vid planeringen som risk för stora kostnader i efterhand för verksamhetsutövaren.

- Att en generös hållning gällande avsteg ska gälla lika överallt oavsett förutsättningar till markåtkomst och till om det kan finnas lämpligare lokalisering av bostäder i närområdet.
- Att det inte tydliggörs att det saknas underlag för vilka hälsokonsekvenser som kan uppstå om man i utomhusmiljön tillåter de nivåer som betänkanDET innebär.
- Gällande flygbuller kan det ur hälsosynpunkt vara motiverat med en uppdelning även mellan kvällstid och dagtid eftersom kvällsperioden är viktig för återhämtning, särskilt för barn som oftast går och lägger sig tidigt. Inget tak har heller satts för den maximala ljudnivån som får överskridas.
- Att utredningen inte tar upp frågan om att minska problemen vid källan, dvs. verka för att utomhusbullret minskar i de täta stadsmiljöerna. Landstinget arbetar aktivt för att minska buller från kollektivtrafiken både på spår och väg, men upplever att det finns tekniska, ekonomiska och även lagstiftningsmässiga begränsningar för detta. Landstingsstyrelsen anser att den långsiktiga inriktningen bör vara täta stadsmiljöer där man i första hand rör sig till fots, med cykel eller via kollektivtrafik. Staten har här en viktig roll för att driva på utvecklingen genom tydliga och långsiktiga styrmedel och krav för att minska vägtrafiken, liksom för att verka för forskning inom området.

#### *Utvecklade synpunkter för verksamhetsutövningsperspektivet*

Det finns stora risker för att bostadsbebyggelse kommer i konflikt med flera av landstingets verksamheter, till exempel kollektivtrafiken, på grund av bullerstörningar. Förutom trafikbuller från spår och buss kan också buller från depåer liksom installationer i spåraneläggningar och fastigheter orsaka störningar till omgivningen i form av luftburet buller, stomljud och vibrationer. Det har visat sig vara mycket kostsamt och tekniskt utmanande att utföra bullerskyddsåtgärder i befintlig bebyggelse jämfört med om de kan göras tidigt i byggskedet. Landstingsstyrelsen vill därför påpeka att det är mycket viktigt med god planering för att motverka denna typ av konflikter. Bullerfrågan visar på behovet av att samordna olika aktörer tidigt i planeringsskedet för att lyfta potentiella målkonflikter vid förtätningsprojekt.

Landstingsstyrelsen bedömer att riskerna är mycket stora för verksamhetsutövare att andra bedömningar görs i tillsynsskedet än i planskedet. Dessa otydligheter kvarstår även efter slutbetänkandet. Att som verksamhetsutövare medge undantag är tveksamt eftersom bedömning i efterhand enligt miljöbalken kan innebära att risker har uppstått för människors hälsa och att krav på åtgärder införs. Det är till exempel inte möjligt att i bullerutredningar i planskedet beräkna hur så kallade spårskrik från spårfordon kommer att uppstå. Det gör att det är mycket oklart vad en

verksamhetsutövare har att förhålla sig till. Denna osäkerhet kommer att innebära behov av att kräva skyddsavstånd till trafikinfrastrukturen. Det är annars överhängande risk att boende i ny bebyggelse lämnar klagomål som sedan hanteras med tillsyn enligt miljöbalken. Det är viktigt att alla ljud, såsom trafikbuller, spårskrik, ljud från station (exempelvis högtalarljud), beaktas vid bedömning av avsteg och inte bara buller från fordon. En sådan nationell vägledning saknas idag.

Förslaget innebär också en stor risk för att ny bebyggelse förläggs nära till exempel kollektivtrafikanläggningar i mindre centrala regiondelar och kanske även utanför det som på RUFSS 2010:s plankarta är utpekad som *stadsbygd med utvecklingspotential* eller *regional stadskärna*. Landstingsstyrelsen anser att man alltid först bör utreda om det finns lämpligare lokalisering innan man gör undantag.

Bullersamordningsutredningen har haft ett stort fokus på tillståndsprövad verksamhet där verksamheten regleras i tillståndsansökan, men mycket av industriverksamhet som orsakar buller omfattas inte av tillståndsplikt. Landstingsstyrelsen anser inte att det är klarlagt vad som gäller för icke tillståndsprövad verksamhet som till exempel depåer, uppställningsplatser och rangerbangårdar, och inte heller vad det innebär för frivilligt prövade verksamheter, som t.ex. Stockholms läns landstings helikopterplattor för ambulanshelikoptrar. Femton år är en kort tid ur ett verksamhetsperspektiv och det är stor risk att ny bedömning görs om bullerpåverkan efter detta. Utredningen menar också att tillståndsprövad verksamhet får stå för sin kostnad vid omprövning av villkor. Landstingsstyrelsen ifrågasätter att kostnaden för en omprövning, som initierats för att möjliggöra nya bostäder, ska belasta verksamhetsutövaren av den bullriga verksamheten och inte exempelvis byggherren.

#### *Utvecklade synpunkter för folkhälsoperspektivet*

I betänkandet konstateras att bostäder som byggs enligt de föreslagna reglerna innebär en så liten risk för ökad ohälsa att de är godtagbara. Ur medicinsk synvinkel är det dock tveksamt om de eftergifter som föreslås för trafikbuller utomhus kan motiveras. Buller är redan idag ett av våra största miljöhälsoproblem och forskningen visar allt tydligare att personer som bor i områden med hög belastning för trafikbuller under en längre tid löper större risker för att drabbas av hjärt- och kärlsjukdomar som högt blodtryck, hjärtinfarkt och stroke. Annan hälsopåverkan är sömnstörningar, samt effekter på inlärning och prestation.

Landstingsstyrelsen menar att antagandet om att det är acceptabelt med högre ljudnivåer utomhus så länge inomhusnivåerna hålls under eller i nivå med de etablerade riktvärdena saknar vetenskaplig evidens och att

utomhusnivåernas inverkan inte kan avskrivas. I princip är det riktigt att ljudnivåerna inomhus är av störst betydelse för hälsan då vi i Sverige vistas mestadels inomhus. Samtidigt bör alla invånare ha möjlighet att vistas utanför sin bostad och måste också göra det på väg till/från skola och arbete, under fritiden etc. Betydelsen för människors hälsa av vistelse i inomhus- respektive utomhusbuller har inte utretts och användandet av riktvärden för enbart inomhusbuller saknar därmed evidens.

Landstingsstyrelsen vill därför framhålla att det ur folkhälsosynpunkt inte är optimalt att bostäder utsätts för väg- eller spårtrafikbuller över 65 dB(A) även om minst hälften av bostadsrummen är vända mot en sida med ljudnivåer på 55 dB(A) som betänkanudet föreslår som generellt avsteg. I forskningsstudier har tillgång till tyst sida, definierat som en fasad där bullernivåerna inte överstiger 45 dB(A) visat sig reducera andelen personer som rapporterar allmän störning, sömnstörning och stressrelaterade symptom i bullerutsatta bostäder. Studier har också visat att den mest exponerade fasaden ej bör överstiga 60 dB(A) för att skydda majoriteten (80 %) av de boende mot störning och annan hälsopåverkan även om bostaden har tillgång till en tyst sida. Belägg finns alltså inte för undantag till högre än 60 dB(A) och över 60 dB(A) enbart i de fall en betydande del av bostadsrummen vetter mot en verkligt tyst sida <45 dB(A), alternativt en ljuddämpad sida, definierat som en ljudnivå <50 dB(A), om en tyst sida är omöjligt att uppnå. Det finns inte heller forskningsbelägg för att tillåta enkelsidiga lägenheter mot fasader där ljudnivån överstiger 60 dB(A). I utveckling av kollektivtrafik och i samband med utbyggnad av bostäder i anslutning till kollektivtrafik arbetar dock landstinget redan idag med avstegsfall enligt Stockholmsmodellen<sup>1</sup>, och har överenskommelser med Stockholms stad kring detta, och landstingsstyrelsen motsätter sig därför inte betänkandets förslag på undantag.

Utredaren bedömer att det inte bör införas några regler om undantag för flygbuller som bygger på principen om bebyggelse som avskärmar bullret, då detta i de flesta fall inte är möjligt. Utredaren föreslår vidare att det i de samordnade förordningarna ska införas ett riktvärde som innebär att flygbuller utomhus vid en bostad inte får överstiga 55 dB(A) FBN (FBN är en förkortning av flygbullernivå). Landstingsstyrelsen anser att det ur miljömedicinsk synvinkel är positivt. Riktvärdet är som utredaren påpekar viktat för kvälls- och natthändelser och därmed strängare än motsvarande riktvärde för väg- och spårtrafik. Detta är motiverat ur hälsosynpunkt då

---

<sup>1</sup> Stockholms stad har tillsammans med Länsstyrelsen utarbetat en lokal tillämpning som är anpassade till bebyggelse inom tät stadsmiljö i centrala Stockholm, med avsteg från de riktvärden för buller som Boverkets allmänna råd anger. Grundläggande för tillämpningen är att nya hus utformas med så kallade tysta sidor. Uteplatser och minst hälften av boningsrummen i varje lägenhet ska förläggas mot den bullerskyddade sidan, vars bullernivå får uppgå till högst 55 dB(A). Detta ska gälla i centrala tätortslägen som redan är utsatta för stadens buller. Denna tillämpning brukar kallas för *Stockholmsmodellen*.

flygbuller generellt är mer störande än väg- och spårtrafik och i synnerhet störande vid tidpunkter för vila och återhämtning, såsom under kvälls- och nattetid. Vad gäller riktvärdet för maximal ljudnivå föreslås det som tidigare vara 70 dB(A) men kompletteras med en bestämmelse om antal överskridanden som innebär strängare krav för natthändelser. Generellt är det lämpligt med strängare krav nattetid då vi oftast vistas i vår bostad och också störs mer av bullret under natten. Många hälsoeffekter medieras dessutom av bullrets inverkan på sömnen. Även kvällsperioden är dock viktig för återhämtning, speciellt för barn som oftast går och lägger sig tidigt. Detta innebär en osäkerhet i utredningens konsekvenser som bör beaktas. Ur hälsosynpunkt kan det vara motiverat med en uppdelning i dag- respektive kvälls- och natthändelser snarare än den uppdelning som föreslagits. Det ska heller inte glömmas bort att en betydande andel av befolkningen befinner sig i sitt hem även dagtid. Inget tak har satts för den maximala ljudnivån som får överskridas 16 gånger under dag- och kvällstid. Kunskapsunderlag saknas om hur dessa enstaka bullerhändelser kan komma att inverka på dagliga aktiviteter, välbefinnande och hälsa. Detta innebär en osäkerhet för människor boende nära flygplatser som bör tydliggöras i utredningen.

När undantag tillämpas är det viktigt att det inte görs slentrianmässigt. Alla avstegsfall bör redovisa bullersituationen med beräkningar enligt standardiserad beräkningsmodell. Dessutom bör det även redovisas vilka försiktighetsåtgärder som är möjliga att göra för att få ner såväl inom- som utomhusnivåer och vilka åtgärder som görs för en god boendemiljö inte bara inomhus utan även i närområdet. För enkelsidiga lägenheter anser landstingsstyrelsen att betänkandets förslag om att ljudnivån ej tillåts överstiga 65 dB(A) är positivt i sammanhanget eftersom det i vissa fall redan har gjorts avsteg för högre bullernivåer i Stockholms län. Däremot skulle det behöva förtydligas vad som menas med tät bebyggelse och med kollektivtrafiknära så att inte regler om undantag används på ett alltför generöst sätt. Mot bakgrund av kommunernas olika hantering av ekvivalent ljudnivå vid fasad bör det även tydliggöras om riktvärdet avser ljudnivå vid fasad strikt eller ljudnivå vid öppningsbart fönster.

Det bör också påpekas att det ur ett folkhälsoperspektiv är viktigt att planera för helheten, det vill säga för buller i omgivningen i stort, även om bullersamordningsuppdraget begränsas till bostäder påverkar utomhusbuller också skolor, förskolor, samt vistelse på väg till och från bostaden.