

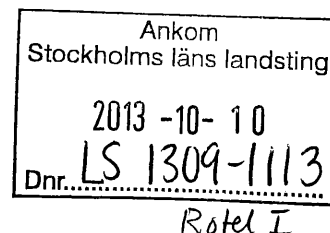
Landstingsstyrelsens förvaltning
Tillväxt, miljö och regionplanering

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2013-10-09

LS 1309-1113

Handläggare:
Ulrika Palm

Landstingsstyrelsens
tillväxt- och
regionplaneringsutskott



Yttrande över delbetänkande Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet (SOU 2013:57) samt slutbetänkande Flygbuller och bostadsbyggande (SOU 2013:67)

Ärendebeskrivning

Socialdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på delbetänkande Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet (SOU 2013:57) samt slutbetänkande Flygbuller och bostadsbyggande (SOU 2013:67).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 9 oktober 2013
Förslag till yttrande den 9 oktober 2013
Sammanfattning av delbetänkande Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet (SOU 2013:57)
Sammanfattning av slutbetänkande Flygbuller och bostadsbyggande (SOU 2013:67)

Förslag till beslut

Tillväxt- och regionplaneringsutskottet föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande över delbetänkande Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet (SOU 2013:57) samt slutbetänkande Flygbuller och bostadsbyggande (SOU 2013:67) i enlighet med bilagt förslag.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUF5 2010, har inriktningen att verka för en tät och flerkärnig region. Det är därför positivt att de båda betänkandena syftar till att underlätta byggandet av bostäder

genom förtätning och byggande i kollektivtrafiknära lägen. Förslaget till yttrande utgår från landstingets roll som regionplaneorgan och som ansvarig för kollektivtrafiken i Stockholms län. I förslaget till yttrande lyfts också folkhälsoaspekter som utgår från landstingets uppdrag att bidra till en god och jämlik hälsa för befolkningen i Stockholms län.

Landstingsstyrelsen föreslås ställa sig positiv till att ansträngningar har gjorts för att ensa plan- och bygglagstiftningen och miljöbalken. Tydlighet i regelverket behövs så att olika tolkningar undviks. I förslaget till yttrande lyfts också ett antal osäkerheter liksom frågor som inte har belysts i tillräcklig omfattning.

Bakgrund

Stockholmsregionen ökar kraftigt i befolkning, med närmare 2 procent, eller drygt 35 000 personer, per år. Detta innebär att det också byggs mycket, både infrastruktur och bostäder, att det behöver byggas fler bostäder, men även att målkonflikterna i bostadsmiljöerna ökar.

Den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFSS 2010, har inriktningen att verka för en tät och flerkärnig region. Ökad täthet innebär att ny bebyggelse främst bör lokaliseras till redan bebyggda områden och i första hand till de delar som har eller kommer att få bäst tillgänglighet med kollektivtrafik. Detta fyller flera syften, både att utnyttja resurserna, i form av bland annat mark, energi och kollektivtrafik, på bästa sätt, och att skapa attraktiva miljöer där invånarna får god tillgång till service, grönområden och infrastruktur. Samtidigt leder en ökad förtätning till fler målkonflikter när individers, verksamhetsutövares och näringsidkares behov krockar med motstående intressen, och när frågor kring invånarnas hälsa och miljö ställs mot invånarnas behov av olika samhällsnyttor.

Det nationella miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* innebär att "Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas." I Stockholms län har sex av de 16 nationella miljömålen valts ut för prioriterade insatser i länet och *God bebyggd miljö* ska vara den övergripande visionen för allt arbete inom den regionala miljömålsdialogen.

Överväganden

Utredningen har haft i uppdrag att se över hur samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen (2010:900) med prövning och tillsyn enligt miljöbalken (1998:808) kan ökas. Syftet har

varit att underlätta för planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Bristen på samordnade regler i den nuvarande lagstiftningen uppges bland annat leda till att länsstyrelserna tillämpar riktvärdena för buller olika och att allt fler kommuner tar fram egna riktlinjer. Dessutom uppges att myndigheternas olika kriterier för bedömning av buller fördröjer och komplicerar kommunala beslutsprocesser vilket ger konsekvenser för bostadsbyggandet såväl som för verksamhetsutövare och infrastrukturhållare. Delbetänkandet föreslår ändringar i lagstiftning, förordningar och riktvärden som innebär dels förbättrad samordning mellan lagar för att förenkla en konsekvent efterlevnad, dels möjligheter till undantag i fall där bostadsbebyggelse kan utformas eller anpassas så att inte hälsa för individer påverkas negativt. Dessa undantag ska kunna göras i två steg, i ett första steg får undantag göras från riktvärdena om den ekvivalenta ljudnivån uppgår till högst 65 dB(A) vid den fasad som är vänd mot trafiken, i ett andra steg får undantag göras om den ekvivalenta ljudnivån är över 65 dB(A) vid den fasad som vetter mot trafiken – om särskilda åtgärder vidtas, och särskilda skäl föreligger.

Utredarens förslag i delbetänkande innebär sammanfattningsvis:

- En ökad samordning av plan- och bygglagen och miljöbalken för att underlätta planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer, med syftet att underlätta för bostadsbyggande.
- En hälsobedömning vid planering och byggande av bostäder som motsvarar miljöbalkens krav.
- Tillsyn enligt miljöbalken som utgår från den bedömning av en bostad som gjorts enligt plan- och bygglagen.
- Tydligare och generösare regler om undantag från riktvärden för buller från väg- och spårtrafik.
- Nya möjligheter att göra undantag för riktvärden för industribuller.
- Ökade möjligheter att förtäta städer och tätorter.

I det kompletterande slutbetänkande med särskilt fokus på flygbuller föreslås ytterligare förordningsregler om buller men inga ytterligare lagförslag. Sammanfattningsvis innebär förslagen i slutbetänkandet:

- Reglerna om hur flygbuller ska hanteras vid bostadsbyggande och miljöprovning av flygplatser samordnas.
- Riktvärdet för flygbuller avseende maximal ljudnivå, 70 dB(A) vid uteplats, får överskridas högst 16 gånger per dag och kväll och högst 3 gånger per natt.
- Samma regler om industribuller som införs i plan- och byggförordningen (2011:338) införs i en förordning som gäller vid provning och tillsyn enligt miljöbalken.
- Planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer underlättas.

Den sistnämnda punkten innebär bland annat att kraven avseende maximal ljudnivå dag och kväll inte gäller en bostad vid komplettering av bebyggelse i Stockholms stad, vilket i praktiken innebär att fortsatt bostadsbyggande kring Bromma flygplats möjliggörs så länge inte överskridanden görs nattetid. Det har däremot inte gjorts undantag för Järfälla, Sollentuna och Solna kommuner, då dessa kommuner inte berörs i tillräcklig utsträckning, och heller inte kring Arlanda flygplats, eftersom undantag där inte anses motiverade med hänsyn till hälsoaspekten.

Landstingsstyrelsens förvaltning anser med utgångspunkt i landstingets roll som regionplaneorgan att det är viktigt att bostäder kan tillkomma i täta lägen för att den bebyggelsestruktur som RUFSS 2010 pekar ut ska kunna genomföras. Utgångspunkten bör vara att bostäder är viktiga i stadsmiljöer och att man därför måste hitta vägar för att lösa de målkonflikter som uppstår. Det är därför positivt att denna utredning görs med syfte att underlätta byggandet av bostäder genom förtätning och i kollektivtrafiknära lägen, och även att ett ökat byggande av bostäder för unga och studenter i stadsmiljöer underlättas. Samtidigt vill landstingsstyrelsens förvaltning påpeka att det finns osäkerheter i betänkandet. Det finns risk för att fler frågor hamnar på länsstyrelsen och Mark- och miljödomstolen, vilket kan leda till förlängda planprocesser istället för tvärtom. Det är också viktigt att lyfta frågan om åtgärder vid källan.

Genom att landstinget också har en roll som verksamhetsutövare (genom trafikförvaltningen) vill landstingsstyrelsens förvaltning lyfta frågan om effekter som generella avsteg från gränsvärden för buller kan innebära. Landstinget arbetar redan idag med avsteg i överenskommelse med Stockholms stad, och för intrångsfrågor i täta lägen är buller en förhandlingsfråga där avsteg vägs mot finansiering av kostnader för åtgärder. Med nu föreslagna avstegsförfarande kan landstinget i högre grad riskera att drabbas av kostnader som inte går att förutse i planeringskedan och det kan därför som betänkandet nu är utformat vara problematiskt att medge avsteg på grund av risker för kostsamma bullerskyddsåtgärder i efterhand. Riskerna är stora att andra bedömningar görs i tillsynsskedet jämfört med i planskedet. Det finns en osäkerhet om vad som gäller verksamheter som ej är tillståndspliktiga, eller som har prövats frivilligt, till exempel helikopterplattformar inom Locums fastigheter eller rangerbangårdar inom SL:s fastigheter. Dessa verksamheter har inte prövats för den verksamhet som bedrivs utan enbart varit föremål för en allmän bullerutredning där sannolikt inte alla typer av buller kunnat utredas, något som en senare tillsynsprövning kan påpeka.

/s

Ur hälsosynpunkt vänder sig förvaltningen mot användandet av riktvärden enbart för inomhusnivåer då detta saknar vetenskaplig evidens och menar att utomhusnivåernas inverkan inte kan avskrivas på det sätt som utredningen gör. Bostadsbyggande får inte ske till priset av att det kan uppstå risker för människors hälsa. Centrum för arbets- och miljömedicin (SLSO) bedriver forskning inom detta fält och anser att det är motiverat med undantag endast upp till 60 dB(A) och över 60 dB(A) enbart i de fall en betydande del av bostadsrummen vetter mot en tyst sida <45 dB(A). Trafikförvaltningen inom landstinget medger idag i realiteten redan avsteg för värden i nivå med det som betänkandet föreslår¹. Eventuella hälsokonsekvenser av detta har dock ännu inte utretts.

Landstingsstyrelsens förvaltning har i framtagande av detta tjänsteutlåtande samrått med trafikförvaltningen och Centrum för arbets- och miljömedicin, vars synpunkter har inarbetats i förslaget till yttrande. Samråd har även skett med Länsstyrelsen i Stockholms län och Kommunförbundet Stockholms län.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

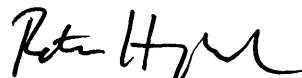
Beslutet har i sig inga ekonomiska konsekvenser, vilket däremot det slutliga genomförandet av betänkandets förslag kan ha för landstingets verksamheter.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.



Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör



Peter Haglund
Direktör SLL Tillväxt, miljö och
regionplanering

¹ Avstegsfall enligt den så kallade Stockholmsmodellen, som innebär att man i täta centrala lägen gör avsteg från de riktvärden för buller som Boverkets allmänna råd anger, har tillämpats i centrala delar av regionen och längs kollektivtrafikstråk och SLL har överenskommelser med Stockholms stad om detta.