

PM Rotel II (Dnr KS 2019/1034)

**Förslag till Boverkets allmänna råd om
omgivningsbuller från industriell verksamhet och annan
verksamhet med likartad ljudkaraktär vid planläggning
och bygglovsprövning av bostäder m.m.**

Remiss från Boverket

Remisstid 30 september 2019

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Joakim Larsson anför följande.

Ärendet

Förslaget till allmänna råd är en del av den samordning som skett av omgivningsbuller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen, förslaget har remitterats till Stockholms stad. Genom en ökad tydlighet och samordning är avsikten att skapa en större förutsägbarhet i lagstiftningen samt att underlätta och förenkla planläggning och bygglovsprövning av nya bostäder i områden som är exponerade för industri- eller annat verksamhetsbuller. Förslagets målsättning har varit att skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande med fokus på en god boendemiljö.

Förslaget till allmänna råd omsätter principer och tolkningar ur Boverkets vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller vid planläggning och bygglovsprövning av bostäder till tillämpningen av konkreta bestämmelser i plan- och bygglagen. Utöver detta definierar Boverket vilka typer av buller från industriell verksamhet som omfattas och inte omfattas av förslaget till allmänna råd.

Förslaget tydliggör möjligheterna för att inom givna ramar planera för nya bostäder, bland annat på platser där de allmänna rådets grundvärden överskrids på byggnadens ena sida. Detta bygger på förutsättningen att byggnadens andra sida uppfyller de kravnivåer som ställs på en ljuddämpad sida. Därutöver tydliggörs krav på ljudnivåer på uteplatser samt ytor för lek och utevistelse.

Förslaget bedöms enligt utredningen skapa möjligheter för en ökad markåtkomst i stadsområden samt bidra till en ökad förtätning.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden. Exploateringsnämnden har inte inkommit med svar. Fastighetsnämnden och stadsbyggnadsnämnden har inkommit med kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret ser positivt på att förslaget till allmänna råd ger ökade möjligheter för markåtkomst i stadsområden och konstaterar att förslaget tydliggör och ger förutsättningar för en bättre tillämpning av lagstiftningen.

Fastighetskontoret välkomnar det förtydligande som görs kring buller från industriverksamhet i anslutning till bostäder samt ser positivt på att samordning sker mellan plan- och bygglagen och miljöbalken.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att det är en fördel att Boverket i de allmänna råden definierar vilka typer av buller från industriell verksamhet som omfattas. Förslaget möjliggör att nya bostäder kan byggas närmare verksamheter än tidigare. Dock bör det klargöras hur riktvärdena ska tolkas när den dominerande bullerkällan är trafiken, men buller från annan verksamhet överskrider riktvärdet på exponerad sida.

Stadsbyggnadskontoret ser positivt på att konsekvensutredningen lyfter ljudmiljöns konsekvenser för människors hälsa. Stadsbyggnadskontoret anser att det bör klargöras i de allmänna råden hur riktvärdena ska tolkas när den dominerande bullerkällan är trafiken men buller från industriell verksamhet överskrider riktvärdet på exponerad sida. Värdena i Boverkets allmänna råd gäller utanför fasad och inte som i tidigare regelverk utanför fönster. Kontoret ställer sig frågande till om och varför fasad (som begrepp) ska klara nivåerna och menar att det finns risk för olika tolkningar. Stadsbyggnadskontoret anser vidare att Boverket ska förtydliga sitt förslag med när detta är tillämpligt i samband med en bygglovsprövning samt att vissa formuleringar bör ses över.

Mina synpunkter

Stockholm ska byggas attraktivt, hållbart och tätt. Att bygga mer yteffektivt leder till ett minskat klimatavtryck och bättre nyttjande av marken när olika verksamheter och användningar kan rymmas inom begränsade områden. Staden vill skapa förutsättningar för många fler bostäder genom att öka utbudet av byggklar mark och förenkla regelverk. Om förslaget kan öka möjligheterna för markåtkomst i stadsområden är detta positivt.

Tydliga och förutsebara regler för byggandet är en förutsättning för en väl fungerande stadsutveckling. Förslaget till allmänna råd ger förutsättningar för en bättre tillämpning av lagstiftningen, vilket möjliggör för bostadsbyggande på platser som tidigare inte kunnat bebyggas. Det finns vissa tolknings- och tillämpningsfrågor i förslaget som bör klargöras innan de allmänna råden slutligen fastställs. Boverkets målsättning att genom sitt förslag bidra till ökad samsyn och samordning av gällande bullerregler för att möjliggöra ökat bostadsbyggande är ett välkommet initiativ. Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 12 september 2019

JOAKIM LARSSON

Bilagor

1. Remissmissiv
2. Författningssamling BFS 2019:xx Förslag till Boverkets allmänna råd om omgivningsbuller från industriell verksamhet och annan verksamhet med likartad ljudkaraktär vid planläggning och bygglovsprövning av bostäder m.m
3. Konsekvensutredning BFS 2019:xx

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Förslaget till allmänna råd är en del av den samordning som skett av omgivningsbullen enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Genom en ökad tydlighet och samordning är avsikten att skapa en större förutsägbarhet i lagstiftningen samt att underlätta och förenkla planläggning och bygglovsprövning av nya bostäder i områden som är exponerade för industri- eller annat verksamhetsbullen. Förslagets målsättning har varit att skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande med fokus på en god boendemiljö.

Förslaget till allmänna råd omsätter principer och tolkningar ur Boverkets vägledning om industri- och annat verksamhetsbullen vid planläggning och bygglovsprövning av bostäder till tillämpningen av konkreta bestämmelser i plan- och bygglagen. Utöver detta definierar Boverket vilka typer av buller från industriell verksamhet som omfattas och inte omfattas av förslaget till allmänna råd.

Förslaget tydliggör möjligheterna för att inom givna ramar planera för nya bostäder, bland annat på platser där de allmänna rådets grundvärden överskrids på byggnadens ena sida. Detta bygger på förutsättningen att byggnadens andra sida uppfyller de kravnivåer som ställs på en ljuddämpad sida. Därutöver tydliggörs krav på ljudnivåer på uteplatser samt ytor för lek och utevistelse.

Förslaget bedöms enligt utredningen skapa möjligheter för en ökad markåtkomst i stadsområden samt bidra till en ökad förtätning.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden. Exploateringsnämnden har inte inkommit med svar. Fastighetsnämnden och stadsbyggnadsnämnden har inkommit med kontorsyttranden.

Innehållsförteckning	Sid
Stadsledningskontoret.....	4
Fastighetskontoret.....	5
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	5
Stadsbyggnadskontoret	6

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 augusti 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stads budget 2019 konstaterar att Stockholm ska byggas attraktivt, hållbart och tätt. Staden vill skapa förutsättningar för många fler bostäder genom att öka utbudet av byggklar mark och genom att förenkla byråkratiska regler.

Stadsledningskontoret ser positivt på att förslaget till allmänna råd ger ökade möjligheter för markåtkomst i stadsområden. Staden ska bygga 140 000 klimatsmarta bostäder till 2030

och vill verka för att minska det egna klimatavtrycket genom att bygga högt, tätt och yteffektivt. Genom att bygga yteffektivt ges möjlighet att kunna nyttja marken bättre för andra ändamål, exempelvis parker och andra gröna rekreationsytor.

Stadsledningskontoret konstaterar att förslaget till allmänna råd tydliggör och ger förutsättningar för en bättre tillämpning av lagstiftningen. En tydlighet vid tillämpning möjliggör för bostadsbyggande på platser som tidigare inte kunnat bebyggas på grund av tillämpning av riktvärden och regelverk, exempelvis platser som ligger i anslutning till industrier, industriområden, hamnar eller bangårdar.

Stadsledningskontoret anser att det i en tät och snabbt växande stad är det av vikt att olika verksamheter och användningar kan rymmas inom begränsade områden, exempelvis idrottsplatser och bostäder, varför förhållningssätt bör utformas för att möjliggöra och inte begränsa. Näringsliv, kultur och idrott är grundläggande för stadens liv och attraktivitet. Staden ska fortsätta utvecklingen mot en levande, inkluderande, öppen och modern kultur-, idrotts- och evenemangstad.

Fastighetskontoret

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 21 augusti 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Fastighetskontoret välkomnar det förtydligande som görs kring buller från industriverksamhet i anslutning till bostäder samt ser positivt på att samordning sker mellan plan- och bygglagen och miljöbalken.

Fastighetskontoret anser att de förtydliganden som föreslås i de allmänna råden, möjliggör för ett mer diversifierat byggande där förtätning kan bli aktuell inom områden som tidigare inte kommit på fråga vid nyproduktion av bostäder, vårdboende, förskolor och skolor. Det kan handla om närheten till industri, annan verksamhet som hamnar med mera. I översiktsplanen står att bostäder är en del av stadens nödvändiga infrastruktur och även om bostadsbyggandet tagit fart har det inte kunnat svara upp mot befolkningsökningen. För att klara stadens mål för bostadsbyggandet och samtidigt bygga smart med tanke på befintlig infrastruktur, korta transporter och kollektivtrafiknära lägen är förtätning inom befintliga miljöer ofta ett bra alternativ. Nya lägen måste prövas och tydlighet i fråga om hantering av buller från såväl trafik som industri är därför nödvändigt.

Fastighetskontoret förvaltar såväl förskolor, LSS-boende samt andra bostäder där de föreslagna allmänna reglerna kan bli aktuella.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 27 augusti 2019 följande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar enligt miljöförvaltningens förslag:

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att tillstyrka Boverkets förslag till allmänna råd om omgivningsbuller från industriell verksamhet och annan verksamhet.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 12 augusti 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Boverkets förslag till allmänna råd följer i huvudsak den vägledning som togs fram 2015. Vägledningen har remissbehandlats tidigare och de viktigaste synpunkterna som då framfördes av staden tillgodosågs i den slutliga vägledningen.

Genom de allmänna råden har principer och tolkningar i väg- ledningen kopplats till tillämpning av konkreta bestämmelser i plan- och bygglagen.

Boverket definierar även vilka typer av buller från industriell verksamhet som omfattas och inte omfattas av de allmänna råden. Det är en fördel att denna avgränsning framgår i de allmänna råden.

Den största nyheten i den vägledning som togs fram 2015, och som lett till dessa allmänna råd, var möjligheten att kompensera en bullerexponerad boendemiljö med tillgång till bullerskyddad sida. Det möjliggör att nya bostäder kan byggas närmare verksamheter än tidigare. Därmed är det även möjligt att skärma verksamhetsbuller med hjälp av ny bostadsbebyggelse under vissa omständigheter.

Riktvärden för trafikbuller tillåter dock högre ljudnivåer än rikt-värden för verksamhetsbuller, p.g.a. ljudens karaktär. Det bör därför klargöras hur riktvärdena ska tolkas när den dominerande buller-källan är trafiken, men buller från annan verksamhet överskrider riktvärdet på exponerad sida.

Stockholms stad har tagit fram en Vägledning för hantering av omgivningsbuller vid bostadsbyggande i Stockholm. Stadens synsätt överensstämmer i stort med myndigheternas vägledningar. Staden kan dock i enskilda fall göra andra bedömningar utifrån förutsättningarna, t.ex. om den dominerande bullerkällan är trafiken, men buller från annan verksamhet överskrider riktvärdet på exponerad sida. Detta behöver dock studeras från fall till fall, eftersom karaktären på verksamhetsbullret kan ha stor betydelse för störningsupplevelsen.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontoret tjänsteutlåtande daterat den 19 augusti 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Generellt

Boverkets förslag till allmänna råd följer i huvudsak den vägledning som togs fram 2015. Vägledningen har remissbehandlats tidigare (SBK Dnr 2013-14893) och de viktigaste synpunkterna som då framfördes av staden tillgodosågs i den slutliga vägledningen.

Genom de allmänna råden har principer och tolkningar i vägledningen kopplats till tillämpning av konkreta bestämmelser i plan- och bygglagen. Boverket definierar även vilka typer av buller från industriell verksamhet som omfattas och inte omfattas av de allmänna råden. Det är en fördel att denna avgränsning framgår i de allmänna råden.

Den största nyheten i den vägledning som togs fram 2015, och som lett till dessa allmänna råd, var möjligheten att kompensera en bullerexponerad boendemiljö med tillgång till bullerskyddad sida. Det möjliggör att nya bostäder kan byggas närmare verksamheter än tidigare. Därmed är det även möjligt att skärma verksamhetsbuller med hjälp av ny bostadsbebyggelse under vissa omständigheter.

Stadsbyggnadskontoret ser positivt på att Boverket i konsekvensutredningen lyfter ljudmiljöns konsekvenser för människors hälsa. Utredningen visar bland annat att barn behöver större skillnad mellan tal och bakgrundsljud än vad vuxna behöver. Därav är det bra att de allmänna råden förtydligar att värdena gäller vid planläggning av skolor och förskolor samt på platser utomhus där barn ofta vistas.

Planläggning/tillämpning

Riktvärden för trafikbuller tillåter högre ljudnivåer än riktvärden för verksamhetsbuller, p.g.a. ljudens karaktär. Stadsbyggnadskontoret anser att det bör klargöras i de allmänna råden hur

riktvärdena ska tolkas när den dominerande bullerkällan är trafiken men buller från industriell verksamhet överskrider riktvärdet på exponerad sida.

Värdena i Boverkets allmänna råd gäller utanför fasad och inte som i tidigare regelverk utanför fönster. Det gör det svårt att med hjälp av byggnadens form (indrag, balkonger, burspråk etc.) uppfylla kraven för den tysta sidan. Kontoret ställer sig frågande till om och varför fasad (som begrepp) ska klara nivåerna. Det finns risk för olika tolkningar gällande fasad och därmed var nivåerna ska klaras.

Bygglövsprövning

Stadsbyggnadskontoret anser att Boverket ska förtydliga sitt förslag till allmänna råd om när det är tillämpligt i samband med en bygglövsprövning. Kontoret menar att 2 kap. 6 a § plan- och bygglagen, som handlar om prövning av lokalisering, utformning och placering av en bostadsbyggnad med hänsyn till omgivningsbuller, enbart är tillämpligt i samband med bygglöv som avser en byggnad som är lokaliserad utanför detaljplanelagt område. Behovet av förtydligande framträder särskilt då Boverket återger den informationen via sin hemsida och genom att Boverket i sitt yttrande i förarbetena (prop. 2013/14:128) till 2 kap. 6 a § plan- och bygglagen (SFS 2014:902) anger att en bygglövsprövning enligt 9 kap. 30 § plan- och bygglagen, PBL, inte omfattar en prövning av 2 kap. 6 a § plan- och bygglagen. Det innebär att ett bygglöv inte kan nekas om bestämmelsen i 2 kap. 6 a § plan- och bygglagen inte är uppfyllda i en prövning som avser en bostadsbyggnad inom ett detaljplanelagt område.

Aktuellt lagrum har även behandlats i samband med två överprövningar (Mål nr P 5134-18, Mål nr P 3433-18) där Mark- och miljööverdomstolen i den senare domen kunde konstatera att 2 kap. 6 a § plan- och bygglagen inte är tillämpligt på ett bygglövsärende inom detaljplan. Därför anser kontoret att Boverket har tillräckligt med underlag för att klargöra detta i sitt förslag till allmänna råd, vilket skulle förtydliga tillämpningen.

Stadsbyggnadskontoret vill även uppmärksamma Boverket på de konsekvenser som kan tänkas uppstå i samband med en prövning av 2 kap. 6 a § plan- och bygglagen (SFS 2014:902) utanför detaljplanelagt område för en bostad som beviljats med stöd av de värden som anges för zon B, enligt tabell 1 i Boverkets förslag till allmänna råd. Detta då tillämpningen av värden enligt zon B förutsätter att tillgång till en ljuddämpad sida finns. Kontoret menar att förutsättningen att en ljuddämpad sida alltid ska finnas för en bostad som prövats i ett nybyggnadskede är svår att följa upp (bevara) i samband med ett bygglövsärende som avser att det i byggnaden inreds ytterligare en bostad i ett senare skede där det i området tillkommit en detaljplan efter prövning av nybyggnaden.

Formalia

Stadsbyggnadskontoret anser att vissa formuleringar i Boverkets allmänna råd med fördel kan ses över för att bli tydligare och mer lättläst. Detta gäller 1.2 Tillämpningsområden, meningen om när skolor, förskolor och vårdinrättningar jämföras med bostadsrum. I vägledningen, rapport 2015:21, är formuleringarna om detta enklare. Även definitioner av begrepp *Buller från industriell verksamhet* kan förtydligas för att göra texten mer lättläst. Det kan uppfattas att ”trafik inom verksamhetsområden” ska räknas som verksamhetsbuller. Bristen på förklarande text gör att det kan uppfattas som att Boverket har återgått till tidigare regelverk som var striktare och vid tillfällena skapade problem vid tillämpningen.