

2023-03-02
TJÄNSTESKRIVELSE
Dnr: MSN 2023-00023

Politikerinitiativ rörande byggnation i bullerstörda lägen

Politikerinitiativ den 23 januari 2023 från Magnus Sjöqvist (M), Johan Hiller (M), Tim Sundberg (M), Linda Varnestig (L), Birgitta Berggren Hedin (L), Johan Krogh (C), Cecilia Gardner Larsson (M), Anders Tiger (KD)

Förslag till beslut

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden noterar att bullerfrågan redan idag adresseras genom stadsutvecklingsprocessens olika skeden.

Politikerinitiativet är därmed färdigbehandlat.

Sammanfattning

Den 23 januari 2023 inkom ett politikerinitiativ till MSN från Magnus Sjöqvist (M), Johan Hiller (M), Tim Sundberg (M), Linda Varnestig (L), Birgitta Berggren Hedin (L), Johan Krogh (C), Cecilia Gardner Larsson (M), Anders Tiger (KD).

I initiativet beskrivs att Nacka har en hög exploateringsgrad och man bygger i mer bullerutsatta lägen än tidigare. Initiativtagarna menar att kostnaderna för korrigerande åtgärder har eller kommer att belasta kommuninnevånarna via skatten eller i vart fall andra intressenter än de som har uppfört byggnaderna.

För att undvika att dessa situationer uppstår igen vill initiativtagarna att plan-, bygglov- och miljöenheterna får i uppdrag att dokumentera de erfarenheter som gjorts de senaste åren och föreslå åtgärder för att adressera problemen framåt.

Bygglov-, miljö- och planenheten bedömer att buller redan idag adresseras genom stadsutvecklingsprocessens olika skeden och att kommunen behöver fortsätta arbeta aktivt med frågan. De problem som har uppstått där bullerfrågan har behövt hanteras i efterhand beror i stor utsträckning på att gammal lagstiftning

möter ny. Förslaget är därför att informationen noteras och att politikerinitiativet ses som färdigbehandlat.

Förslaget i politikerinitiativet

Den 23 januari 2023 inkom ett politikerinitiativ till MSN från Magnus Sjöqvist (M), Johan Hiller (M), Tim Sundberg (M), Linda Varnestig (L), Birgitta Berggren Hedin (L), Johan Krogh (C), Cecilia Gardner Larsson (M), Anders Tiger (KD).

Magnus Sjöqvist med flera skriver att vi kommer att behöva fortsätta att bygga i bullerutsatta lägen och att det under denna mandatperiod finns flera mindre och större projekt där just bullret är en stor utmaning. De menar att vi inte kan fortsätta att ha en ärendehantering som dels innebär att människor flyttar in i en miljö som enligt lagstiftningen inte är acceptabel, dels tvingas genomföra åtgärder i efterhand som bekostas av det allmänna.

I politikerinitiativet föreslås därför att plan-, bygglov- och miljöenheterna får i uppdrag att:

- Dokumentera de erfarenheter som gjorts de senaste åren rörande åtgärder i bullerstörda lägen.
- Föreslå åtgärder för att adressera problemställningen både inom ramen för nämndens ansvarsområde och, om så krävs, utanför nämndens ansvarsområde.

Buller i detaljplaneskedet

Nacka är bullerutsatt framför allt från väg- och spårtrafik. När man bygger i bullerutsatta lägen är det viktigt att utreda buller i ett tidigt skede så att risken för olägenhet och klagomål minskar. Kommunens bullerkartläggningar ger en indikation om huruvida buller kan bli ett problem eller inte. Kommunen använder bullerexperter som deltar i planeringsarbetet och granskar tidiga gestaltungs-förslag. Då är det möjligt att bedöma om förslaget med rimliga medel kan uppfylla bullerriktvärdena och på så sätt skapa hälsosamma boendemiljöer.

Kraven på detaljplaner regleras i Plan- och bygglagen som anger att bostadsbyggnader ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet. I den bedömningen ingår att ta hänsyn till människors hälsa, bland annat genom en god ljudmiljö. Som referens för god ljudmiljö används riktvärden för bullernivåer vid och i bostäder. Regler om buller finns även i miljöbalken och förordningar. I planarbetet tillämpas trafikbullerförordningen vid bedömningen om kravet på förebyggande av olägenhet för människors hälsa är uppfyllt avseende buller från vägar och järnvägar. PBL ger också kommunen möjligheter att besluta om planbestämmelser som reglerar skydd mot bullerstörningar för den föreslagna

bostadsbyggnaden och beräknade bullervärden anges vid behov i planbeskrivningen.

Den som ansvarar för den bullrande verksamheten ses som verksamhetsutövare, och är i många fall Trafikverket, Nacka kommun (via trafiknheten) eller Region Stockholms Trafikförvaltning. Även byggprojekt och industrier kan vara verksamhetsutövare för vissa typer av buller. För att säkra en god boendemiljö är det viktigt att verksamhetsutövaren får yttra sig över det som planeras i nya detaljplaner. Om verksamhetsutövaren ser risk med det som planeras är det viktigt att det utreds vidare, så att detaljplanen kan visa om en god ljudmiljö kan uppfyllas, om det behövs åtgärder mot buller eller om bullret gör det olämpligt att bygga bostäder på platsen.

Länsstyrelsen ansvarar för att samordna och företräda statens intressen i den fysiska planeringen och finns även tillgängliga för att ge råd och stöd om allmänna intressen. Planenheten har tillsammans med berörda enheter i kommunen löpande dialog med länsstyrelsen där frågor om buller och planbestämmelser diskuteras. Länsstyrelsen har även tillsynsansvar och ska ingripa om exempelvis en föreslagen bebyggelse är olämplig med hänsyn till människors hälsa till följd av bullersituationen och att kraven på ljudkrav inte kan uppnås. Det innebär att detaljplanen kan upphävas efter beslut om antagande.

Buller i genomförandeskedet

Inom detaljplanerat område prövas en ansökan om bygglov mot de eventuella bestämmelser som finns i detaljplanen. När det gäller buller så kan det finnas bestämmelser om bullernivåer vid fasad och uteplats. Om det finns sådana bestämmelser så behöver sökanden utföra en bullerutredning och visa att bestämmelserna klaras.

Inom detaljplaner som inte innehåller bestämmelser gällande buller (gäller framför allt äldre planer) visar rättspraxis att man inte kan begära in bullerutredning för nivåer vid fasad för att få nyttja sin bygg rätt, utan endast för nivåer vid uteplats. Resonemanget bakom praxis är att man genom planen har avgjort att marken är lämplig för bostäder och att man i efterhand inte kan kräva ytterligare utredningar. Det innebär att det är svårt för kommunen att säkra en god ljudmiljö i nya bostäder i gamla planer, där bullerförutsättningarna har förändrats, utan att ta fram en ny detaljplan som är anpassad efter de nya bullernivåerna.

Utanför detaljplanerat område behöver en sökande i bygglovsskedet redovisa att nya bostäder klarar kraven i Förordning (2015:216) om trafikbuller vid

bostadsbyggnader i en bullerutredning. Kommunens bullermodell används som indikation för var utredning behövs.

Invändiga ljudnivåer regleras i Boverkets byggregler (BBR) och dessa ska uppnås både inom och utom plan, samt oberoende av om det finns planbestämmelser eller inte.

I befintlig bebyggelse där man har bullernivåer som ligger över kraven i Förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader och BBR utgår enheten från idag gällande krav. Så långt det är möjligt inom planbestämmelser och övrig praxis medges bygglov för bullerdämpande åtgärder.

Efter att bygglovet har beviljats genomför bygglovenheten ett tekniskt samråd med byggherren och kontrollansvarig. I det tekniska samrådet följer man upp de krav som har ställts i bygglovet och den eventuella bullerutredning som ligger till grund för lovprövningen.

Inför startbeskedet granskas de lagstadgade kraven som gäller enligt Boverkets byggregler tillsammans med byggherren och kontrollansvarig, för att säkerställa att frågan kommer att följas upp och kontrolleras i genomförandet. Kontrollen tas med i kontrollplanen som fastställs i startbeskedet.

Inför ett slutbesked behöver byggherren redovisa en ljudmätning som verifierar att de lagstadgade kraven uppfylls. En förutsättning för att ett slutbesked ska kunna ges är att byggherren redovisar att kraven enligt lovet, startbeskedet och kontrollplanen är uppfyllda.

Buller i befintliga bostäder

För befintliga bostäder tillämpas de nationella riktvärdena för buller. Vilka riktvärden som används beror på vilken typ av buller det gäller. I Nacka handlar det dock främst om trafikbuller, och då tillämpas *Förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader*. Riktvärdena berör både Boverkets byggregler (BBR) som är kopplade till Plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalkens definition av olägenhet. Kommunen har hittills ingen erfarenhet av anmälningar om trafikbuller som har hanterats som tillsyn enligt PBL, utan tillsynen bedrivs framför allt med stöd av miljöbalken.

När en anmälan om bullerstörning kommer in så görs en bedömning av om det handlar om en olägenhet enligt miljöbalken. Som stöd för bedömningen används kommunens bullermodell och de nationella riktvärdena. Det finns ett par avsteg från riktvärdena:

- Sedan 2015 gäller att man inte kan ställa högre krav på buller i bostäder än man gjort i detaljplaner eller bygglov, där beräknade bullervärden tagits fram och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden. De nivåer som är fastslagna i sådana planer eller lov gäller därför som riktvärden även i miljöbalksbedömningen.
- När man bygger nytt inom ett område som är bullerpåverkat från befintlig verksamhet finns praxis om att verksamhetsutövaren inte är fullt ut ansvarig för bulleråtgärder. Där gäller högre nivåer än riktvärdena, innan tillsynsmyndigheten kan kräva åtgärd.

Om myndigheten misstänker olägenhet (för höga bullernivåer) så ställs i första hand krav på utredning av buller, som vid behov följs upp med utredning om åtgärd. Myndigheten behöver sedan bedöma om det är möjligt och rimligt att kräva åtgärderna, utifrån hur svårigenomförda de är och vilken effekt de ger. Det är ofta mer tekniskt utmanade att åtgärda buller i efterhand, samtidigt som det är svårt att få till lika effektiva lösningar som de åtgärder som är möjliga att utföra i tidigt skede.

Krav enligt miljöbalken riktas normalt sett till verksamheten som bullrar. Fastighetsägaren kan dock behöva stå för en åtgärd om det visar sig att riktvärdena inomhus inte klaras på grund av att huset inte är tillräckligt bullerdämpat, till exempel på grund av felkonstruktion, bristande underhåll eller liknande. Det är dock inte möjligt att använda miljöbalken för att kräva att någon som har byggt i efterhand ska genomföra bullerdämpande åtgärder. I praktiken hamnar därför kostnaderna oftast hos den bullrande verksamhetsutövaren.

Samlad bedömning

Bygglov-, miljö- och planenheten bedömer att bullerfrågan redan idag adresseras genom stadsutvecklingsprocessens olika skeden. De problem som har uppstått där bullerfrågan har behövt hanteras i efterhand beror dels på att gammal lagstiftning möter ny, dels på ny bebyggelse i gamla planer där förutsättningar har ändrats, dels på att incitamenten är små för exploatörer att genomföra bullerdämpande åtgärder i efterhand när de redan fått lov att bygga.

Nedan redovisas ett par exempel:

- 1) När ett nytt område byggdes nära Saltsjöbanan så presenterades en trovärdig bullerberäkning. SL var skeptiska och menade att beräkningen inte var realistisk, men planen antogs och husen byggdes. När de boende klagade på buller så visade det sig att nivåerna var så höga som SL sagt. Men kraven på åtgärd kunde bara riktas till SL. Idag använder detaljplaneprojekten egen expert för att kritiskt granska exploatörens utredningar. Bullerfrågan utreds även närmare i bygglovsskedet, vilket gör att ett projekt med en felaktig bullerberäkning skulle ha svårt att få slutbesked.

- 2) När ett nytt område byggdes nära Värmdöleden så angav planen att god ljudmiljö förutsatte att bullerskärmar byggdes. Det ställdes dock inte krav på att skärmarna skulle byggas för att bygglov skulle kunna ges. I stället avtalades om att skärmar skulle byggas om tillsynsmyndigheten krävde det. Problemet var dock att tillsynsmyndigheten bara kan ställa krav gentemot den bullrande verksamheten, samtidigt som praxis säger att kraven är lägre när det gäller buller från en väg som fanns före bygget. Tillsynsmyndigheten kunde inte kräva åtgärd, eftersom nivåerna var tillräckligt låga trots att de överskred det som detaljplanen angett som en god ljudmiljö.

De här exemplen har lyft vikten av att samråda med verksamheter, kritiskt granska bullerutredningar och kräva åtgärder innan bygglov – alternativt skriva tydligare exploateringsavtal. Den här typen av lärdomar, samt erfarenheter från goda exempel, används för att uppdatera rutinerna inom plan, exploatering, bygglov och miljötillsyn.

Ekonomiska konsekvenser

Om inte bullerfrågan utreds tillräckligt i planeringsskedet och innan byggnaderna är byggda finns det risk att tillsynsmyndigheten behöver sälla krav på åtgärder som verksamhetsutövaren behöver utföra och bekosta. Om det ställs krav på åtgärder innan byggnaden är byggd är det exploatören som får stå för de bullerskyddsåtgärder som behöver tas för att säkerställa en god och hälsosam ljudmiljö. I Nacka är det framför allt trafikbuller som är den dominerande bullerkällan och verksamhetsutövaren för de bullerkällorna är Nacka kommuns trafikenhet, Trafikverket och Trafikförvaltningen. Det betyder att om tillsynsmyndigheten behöver ställa krav efter att byggnaden är byggd är det stor del av kostanden som kommer bestå av skattebetalarnas pengar. Om man istället ställer krav på bullerskyddsåtgärderna i projekteringen och i bygglovet är det exploatören som står för kostnaderna.

Konsekvenser för barn

Barn tillbringar en stor del av sin uppväxt i bostadsområdet, i förskola och skola. Ljudmiljöerna har därför betydelse för barnens utveckling och lärande, deras sociala kontakter med jämnåriga och vuxna samt deras hälsa och trygghet. Buller kan medföra kroniska effekter för barnens kognitiva utveckling, minne och läsförmåga.

Barn är en skyddsvärd grupp och därför behöver hänsyn tas till deras vistelsemiljöer. Buller upplevs störande och påverkar inlärningsförmågan och kan påverka hälsan. Effekterna på människors hälsa är beroende på typ av buller, dess styrka och frekvens, variation över tid och tid på dygnet. Därför är det viktigt att ta särskild hänsyn till buller när man planerar ny bebyggelse där barn vistas.

Handlingar i ärendet

Bilaga 1. Politikerinitiativet den 23 januari 2023 från Magnus Sjöqvist (M), Johan Hiller (M), Tim Sundberg (M), Linda Varnestig (L), Birgitta Berggren Hedin (L), Johan Krogh (C), Cecilia Gardner Larsson (M), Anders Tiger (KD).

Charlotte Persson
Klimat- och miljödirektör
Stadsledningskontoret

Rebecca Kolmodin
Bullerspecialist
Miljöenheten