

Buller i planprocessen 26 januari 2018

Anteckningar från gruppdiskussioner om hur vi kan förstå och tillämpa det nya regelverket angående omgivningsbuller.

Fråga 1.

Vilka trafikprognoser bör användas för väg- respektive spårtrafik (dagens trafik, 2020, 2030, 2040)? Ska skyltad hastighet alltid användas vid beräkning av vägtrafikbuller, eller finns situationer då verklig hastighet kan användas?

Prognosår

Att använda 2040 som prognosår är förenat med stor osäkerhet eftersom vi inte kan svara på hur vägbeläggning, fordon m.m. ser ut så långt fram i tiden.

Det kan vara problematiskt att behöva göra uppräknings till prognosår 2040 i ett sent skede av planprocessen. Innebär ofta ett kostsamt omtag utan någon reell effekt.

Normalt har kommunerna endast underlag för att göra prognoser som sträcker sig till 2030. För längre tider än så tenderar osäkerheten bli väldigt stor.

Förhållandena på platsen borde tillmätas större betydelse när trafikprognoser ska göras. Kanske kan finnas en flexibilitet i synen på rimlig tidshorisont.

Det handlar inte bara om trafiksiffror. Tydligare vägledning och bättre transparens på underlaget behövs. Idag är endast uppgifter om fordon och trafikflöden transparenta. Detta innebär att alla faktorer inte syns och kan leda till att två bullerutredningar för ett område visar på olika resultat trots samma beräkningsmetod.

Skyltad hastighet

Vid beräkningar bör hänsyn tas till verklig hastighet om det finns anledning att anta att detta inverkar på bullernivåerna. Det är ofta bra att ha lite marginal för att slippa framtida klagomål.

Fråga 2.

Är det möjligt att med planbestämmelse reglera att endast små lägenheter (<35 kvm) får byggas? Kan man ange planbestämmelse om att uteplats ska anordnas?

Små lägenheter

Plan- och bygglagen ställer krav på vilka typer av bestämmelser som ska och får finnas i en detaljplan. En detaljplan bör säkerställa att förordningens riktvärden och intentioner kan uppfyllas genom att ex endast små lägenheter (<35 kvm) får byggas.

Uteplats

Tveksamt med en planbestämmelse om att uteplats ska finnas har nödvändigt lagstöd. Det finns fler möjligheter att reglera en lämplig plats för vistelse på plankartan.

Fråga 3.

Några enstaka lägenheter uppfyller inte trafikbullerförordningens 4 § att minst hälften av bostadsrummen ska orienteras mot en sida som uppfyller ekvivalent ljudnivå 55 dBA. Dessa enstaka hörnlägenheter består av 4 rok och endast ett av bostadsrummen i varje lägenhet anses kunna orienteras mot skyddad sida. Minst hälften av bostadsrummen innebär minst 2 rum i en lägenhet om 4 rok.

Kan dessa enstaka undantag i hörn accepteras, då lägenheterna som berörs åtminstone har något rum mot skyddad sida?

Enstaka undantag

Det finns en osäkerhet i prognoser inbyggd i beräkningar/bullerutredningar som sedan utformningen av planförslagen utgår ifrån. Vad finns det för felmarginal? Hur ska man hantera det i bedömningen?

Vad betyder ”enstaka” i frågan? En lägenhet, tio lägenheter? Alla hörnlägen? Vad är rimliga åtgärder för att uppfylla bullerförordningen (ekonomiska begränsningar / gestaltningsmässiga)?

Några i gruppen har uppfattningen att bedömningen strikt behöver följa riktvärden för att gränsdragningen ska bli mer förutsägbar.

Varför kan inte bullervärdena ha strikta gränser och inte vara riktvärden med ”bör”? Måste finnas ett skäl till det. Kanske ska vara en MKN istället med tydliga gränser?

Kanske bättre att kräva annan användning av ytor i hörnlägen?

Om man väljer att acceptera hörnlägenheterna så måste man kunna visa motiv till varför. Ska kunna visa att det inte går på annat sätt.

Även diskussion kring det märkliga att små lägenheter får vara mer bullerutsatta än större.

Fråga 4.

Vid arbetet med en detaljplan beräknas ekvivalent ljudnivå vid mest exponerad fasad överskrida riktvärdet i trafikbullerförordningen med 1-2 dBA.

Kan det accepteras med motiveringen att det är inom beräkningsmodellens felmarginal, eller bör det inte accepteras, eftersom förordningen ändrades 2017 i en mer tillåtande riktning?

Kommentar: Bullerdämpad sida behöver anordnas vid 60 dBA (föret var det 55 dBA) och smålägenheter får vara enkelsidiga mot sida med högst 65 dBA (föret var det 60 dBA).

Överskrida riktvärdet

Det bör inte accepteras eftersom riktvärdena har höjts och därför ligger närmare en smärigräns än tidigare. Man borde ta i mer nu för att inte riskera dålig miljö.

Märklig diskussion pga. många osäkerhetsfaktorer (prognoser/felmarginal i mätningar osv). Denna bedömning håller förmodligen inte i en rättslig prövning, dvs om en hel fasad överskrider riktvärdet kommer planen förmodligen att falla i en domstolsprövning.

Prognoser kan slå fel. Föreslagna tekniska åtgärder för att klara utsatt lägen kan visa sig vara icke genomförbara. Man måste göra en bedömning av om åtgärder som föreslås är rimliga? Kan man styra dem? Exempel tyst asfalt, krav på underhåll.

Fråga 5.

Enligt 4 kap 33 a § PBL ska planbeskrivningen innehålla en redovisning av beräknade ljudnivåer för omgivningsbuller utomhus invid bostadsbyggnadens fasader samt vid eventuell uteplats, om det inte anses obehövt.

Hur exakt bör nivån anges i planbeskrivningen?

Är det bättre att istället ange gällande riktvärden?

Redovisning i planbeskrivningen

Generellt svårt att få beräkningar att vara exakta och överensstämmande med uppmätta bullernivåer. I de fall där det inte är uppenbart obehövt att redovisa bullernivåerna (tysta planområden med nivåer långt under gällande riktvärden) behöver sannolikt en bullerutredning tas fram. Lämpligt då att redovisa de beräknade värden som kommit fram i utredningen. Från verksamhetsutövare (Swedavia i detta exempel) är det viktigt att det tydligt framgår vilken nivå som gäller för att inte få problem med framtida tillstånd. De önskar tydlig redovisning i planbeskrivningen med exakta värden.

Vi diskuterade även om det är bättre att redovisa högsta tillåtna riktvärden än beräknade värden. Detta kan dock innebära att vissa "tystare" områden kan få tillåtas få mer omgivningsbuller efter planläggningen. Bättre att redovisa de beräknade värdena.

På uteplatser är det oftast svårt att redovisa exakta bullervärden. Brukar oftast vara möjligt att anordna en bullerskyddad uteplats som klarar riktvärdena, men svårt att exakt peka ut var på plankartan den ska placeras. Möjlighet finns att anordna någon form av tak för att skydda uteplatser från bullerregn, men detta vill man helst undvika om det är möjligt.

Svårt hantera buller i bygglov

Många var överens om att det finns goda ambitioner i planprocessen, men att det oftast brister i bygglovsskedet. Det blir inte som man tänkt sig och bullersituationen blir inte lika bra som planerat. Svårt för bygglovshandläggarna att få tid att i detalj gå igenom hela planbeskrivningen, oftast kontrolleras plankartan och överensstämmer bygglovhandlingarna med plankartan så "stämplas" ärendet igenom. Viktigt att kommunikationen mellan detaljplanprocessen och bygglov förbättras.

En synpunkt från Swedavia som kom upp, men som inte riktigt berör dessa frågor, var skillnaden mellan flygbuller och externt industribuller. Flygbuller skapas av flygplanen i luften, medan buller från verksamhet på marken räknas som industribuller.

Fråga 6.

Innan trafikbullerförordningen fanns att tillgå, reglerades ofta utformningen av bostadsbebyggelse i detaljplan genom planbestämmelse som angav att hälften av bostadsrummen i varje lägenhet skulle orienteras mot sida med högst 55 dBA ekvivalent ljudnivå utanför fasad. Vilka för- och nackdelar ser ni med att använda denna sifferangivelse i en planbestämmelse?

Reglera utformning med siffra

Från Länsstyrelsens sida är det önskvärt att ange ett siffervärde i planbestämmelser, även om detta inte är i linje med Boverkets råd. Siffervärden i planbestämmelserna skapar en tydlighet. Problemet kan vara att riktvärden ändras, men att planen och bestämmelserna lever kvar med vid tiden för planläggningen aktuella riktvärden. Detta gäller dock flera frågor som regleras i planen, vilket sammantaget speglar den helhetsbedömning man gör vid en tidpunkt.

Det är önskvärt med rättsfall inom området. Nu är det oklart vad som gäller om bullret inte regleras tydligt i planbestämmelser. Vi diskuterade om vad som händer om t.ex. en upplysning på plankartan om att ”bullernivåer ska inte överskrida värden i gällande förordning” ersätter planbestämmelser och vilken rättslig verkan en sådan upplysning har. Kan bygglov nekas om det saknas planbestämmelser angående buller? På detta område saknas rättsfall och det skulle vara värdefullt att få praxis kring detta.

Planbestämmelser bör också utformas så att syftet att skapa en god miljö ur bullersynpunkt uppfylls, snarare än att i detalj reglera höjden på bullerskärmar liknande.

Fråga 7.

Enligt trafikbullerförordningen gäller på skyddad sida att maximalnivån inte bör överskrida 70 dBA. Men det saknas angivelse av antal acceptabla överskridanden. Anta att maximalnivån från godståg är 85 dBA vid fasad till skyddad sida, men dessa förekommer endast 3 gånger/natt. Övrig tågtrafik klarar riktvärdet 70 dBA vid fasad. Kan det accepteras? Vad är det som bör gälla, får inte maximalnivån överskridas någon gång? Hur bör fasaden dimensioneras, dvs behöver den dimensioneras för att uppfylla 45 dBA inomhus även vid de tre godstågspassagerna, trots att dessa endast förekommer tre gånger per natt?

Maxbullernivåer nattetid

Det finns svårigheter att beräkna maximalnivån vilket får betydelse för bedömningarna. En fråga som lyfts är: Hur räkna ut hur många överskridanden när metoden inte tillåter det? Även ett problem att ta fram nivåerna för exempelvis olika bussar då källdatan är föråldrad och inte anpassad efter dagens bulleremissioner.

Äldre schablonssiffror/flöden för många mindre vägar och tunga fordon. Inte uppdaterade och därmed inte rättvisande. Fungerar kanske på övergripande nivå men inte i detaljplanering.

Noggrannare analys av flödena på gatan behövs för att datan som bullerberäkningarna utgår ifrån ska bli så bra som möjligt.

Utomhusöverskridandet i exemplet (3 överskridanden) överensstämmer inte med inomhusriktvärdet (5 överskridanden). Men det skulle innebära att man ”garanterat vaknar 3 eller 5 ggr per natt”

De tre godstågen ska det tas hänsyn till och överskridandet ska inte accepteras eftersom de är regelbundna och återkommer varje natt. Ev. en annan bedömning om det är nån gång i månaden eller per år. I dessa fall kan det ev. anses vara oregelbundet och maximalnivån kan överskridas. Det råder oklarhet kring begreppet regelbundenhet och hur det ska tolkas.

FAQ (Boverkets) finns till trafikbullerförordningen.

Fråga 8.

Om ett bygglov avser nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad utanför ett område med detaljplan ska beräknade bullervärden anges vid fasad och eventuell uteplats.

Men vad gäller vid andra ändringar än tillbyggnad, t ex väsentligen annat ändamål eller inredande av ytterligare en bostad?

Behöver ljudnivån inte anges i dessa situationer?

Bygglov

Rimligtvis behöver ljudnivån anges, är den samlade uppfattningen. Ljudnivåerna utomhus bör även anges för att fönster, fasader etc. ska kunna dimensioneras för att erhålla en god ljudmiljö inomhus.

Fråga 9.

Vid handläggning av bygglov för ett antal enbostadshus konstateras höga trafikbullernivåer. Området har en äldre gällande detaljplan utan angivelse om bullernivåer.

Kan bygglov nekas med hänvisning till alltför höga trafikbullernivåer?

Gällande detaljplan

Om det är ny detaljplan så gäller trafikbullerförordningen, för äldre ärenden gäller infrastrukturproppen 1996/97:53. Bygglov i detaljplan ska följa detaljplanen.

Detaljplan medger alltså inte att neka bygglov, utan man får säkerställa inomhusnivåer med hjälp av BBR.

Bygglovsansökan kan också ge anledning för byggnadsnämnden att ändra eller upphäva detaljplanen inom två år enligt 9 kap. 28 § PBL.

Fråga 10.

Ansvarsfrågan behöver tydliggöras. Vem ska bekosta utredningar då man misstänker felaktigheter och vem bekostar eventuella åtgärder som behöver vidtas? Vilket ansvar har:

- a) fastighetsägaren,
- b) verksamhetsutövaren och
- c) kommunen (byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskydds-nämnden)?

Ansvar

Exempelvis nybyggt hus som störs av fläktar från livsmedelsbutik som bytt ägare. Nu störs boende av VU som tvingas åtgärda. Ärendet påbörjades dock innan 2015.

VU har alltid skyldighet att åtgärda men har fel begåtts kan de driva civilrättsligt mot kommunen vid felaktigheter.

Trafikverket: För det som byggts efter 1997 gäller att det är kommun/fastighetsägare som får bekosta.

Korrekta uppgifter från VU

Vid utredningar om industribuller är det svårt att få korrekta uppgifter och göra bra modellberäkningar. Viktigt ha bra dialog med VU så att de förstår att de uppgifter de lämnar är korrekta och till för att skydda deras intressen.

Bygg i rätt ordning

För att undvika fel och ansvarsutkrävande är det viktigt att planen kan styra tillkomsten av avskärmande bebyggelse när det krävs för att få till bra ljudmiljö. Så någon slags bestämmelse om i vilken ordning byggnader behöver uppföras kan krävas.

Fråga 11.

Behovet av lämpliga platser för utevistelse ingår i de allmänna intressen som enligt PBL ska tillgodoses. En friyta är obligatorisk enligt PBL vid bostadsbyggande, men saknar bullerkrav. Uteplats kan inrättas men är inte obligatorisk, men finns en uteplats gäller trafikbullerförordningens riktvärden.

Kan tillgång till allmän plats kompensera för frånvaro av friyta på kvartersmark, eller kan den enbart ses som komplement till friyta på kvartersmark?

Friyta

Hur frågan berör buller är otydligt i frågeställningen. Diskussionen i gruppen glider alltså mer in på att handla om begreppet friyta än bullerkraven.

Om allmän plats kan väga upp avsaknad av friyta på kvartersmark handlar i grunden om tillgängligheten. Det ska ju vara lätt att ta sig till ytan för alla (dvs för barn och gamla) så ytan bör ju vara där man bor. Om det är okej beror alltså på hur långt bort

ytan är från bostaden och hur lätt det är att ta sig dit (med hänsyn till passage över vägar etc.).

Om uteplats finns för bostäderna på kvartersmark, kan allmän plats kanske kompensera för mindre del friyta på kvartersmark

För exempelvis skolor etc. är rekommendationen på friyta (40 kvm/barn?) omöjlig i vissa fall. Då kan allmän plats i nära anslutning till skola/förskola väga upp bristen på friyta.

Avsaknad av friyta på kvartersmark kan funka för mindre lägenheter (1:or/2:or) men inte för större lägenheter. En köpare av större bostad (tex 3:or och uppåt) förväntar sig även uteplatser och friytor och tittar efter detta vid eftersökning av lämplig bostad.

Man ska alltid jobba med att tillskapa bra allmänna ytor men det bör inte gå att hänvisa till att friyta/uteplats i anslutning till bostaden finns på allmän plats. Är godtyckligt vad som upplevs som "nära" etc. Dock kanske det blir så att man struntar i att anlägga uteplatser om bullerkraven på dessa är för hårda och svåra att uppfylla.

Att helt ersätta friyta på kvartersmark med hänvisning till allmän plats borde inte gå.

Fråga 12.

Bullerberäkningar görs ofta på en slutbild med en helt genomförd detaljplan och i detaljplanen redovisas beräknade ljudnivåer för denna situation. Det kanske handlar om ett stort projekt med olika byggherrar inblandade, och bebyggelsen kanske inte byggs ut i sin helhet under lång tid. Hur ska man i sådant fall förhindra bullerolägenheter för boende, vilket kan bli fallet om inte bullerskrämmande bebyggelse uppförs i en första etapp?

Vad händer vid en eventuell senare miljöbalkstillsyn om en del av bebyggelsen utgår efterhand eller blir förskjuten långt fram i tiden?

Villkor i plan

Bygglovet går ju numera att villkora till att bullerskyddande åtgärder ska vara utförda först. Som bullerskydd bör även kunna anses andra byggnader. Sådana planbestämmelser borde alltså kunna lösa problemet.

Olika genomförandetider kanske kan användas. Men det är ändå inte säkert att första etappen överhuvudtaget genomförs och då finns problemet kvar när genomförande tiden för andra etappen startar.

I de flesta fall regleras problemet genom exploateringsavtal.

Tillfälliga lösningar med bullerplank/bullervall kanske kan användas till skärmande bebyggelse är uppförd.

Efterföljande tillsyn

Om en situation ändå uppstår att bebyggelse utgår efter hand och en miljöbalkstillsyn blir aktuell torde det vara så att beslut om föreläggande eller förbud kan bli aktuellt.

Grupp Draken: Svår fråga, finns inga tydliga svar. Dock inte möjligt att villkora bygglov för en fastighet med att en annan fastighet bebyggs, vilket ibland kan vara en förutsättning för att nå en bra ljudmiljö/uppå bullerriktvärden.

Fråga 13.

Kan man bortse från trafikbullerförordningen om den exponerade fasaden saknar fönster, men byggnaden i övrigt uppfyller gällande krav på dagsljus m.m.?

Fasad utan fönster

Nej, man ska fortfarande ha en bullerskärmad sida, som inte överstiger 55 dBA. Förordningen reglerar även utvändigt buller, utanför fasad och för t.ex. uteplats. Frågan känns något hypotetisk, det byggs väl inte sådana hus. Jo, det börjar komma sådana byggnader.

Det kan vara bra i vissa lägen att skärma av bullret med fasad utan fönster, men man kan inte bortse från bullerförordningen, då den anger att riktvärdena gäller ”vid en bostadsbyggnads fasad”. Det är bostadsbyggnaden som är den enhet man utgår ifrån i förordningen och inte varje enskild bostad. Lagstiftarens mening har ju varit att till skapa en bullerdämpad sida för att säkerställa ljudmiljön som helhet både inom- och utomhus i bullerutsatta miljöer.

Fråga 14.

Genom förordningens nya utformning kan enkelsidiga smålägenheter (mindre än 35 kvm) anordnas mot sida med högst 65 dBA ekvivalent ljudnivå. Det kan ge möjlighet att i ett projekt med olika lägenhetsstorlekar förlägga smålägenheter mot den mest bullerexponerade fasaden och i bullerutsatta hörnlägen, samtidigt som större lägenheter anordnas i lägen med lägre trafikbullernivåer. Finns motiv och möjlighet att disponera lägenheterna på ett annat sätt, för att undvika små enkelsidiga lägenheter i de mest bullerutsatta lägena?

Smålägenheter i bullerutsatta lägen

Utifrån ett ekonomiskt byggherreperspektiv kan förordningen få dessa konsekvenser för placeringar av lägenheterna och för utformningen av planlösningen. Det krävs att även byggherrarna värnar om en så god boendemiljö som möjligt.

Trafikverket följer inte förordningen strikt utan försöker se ”bortom förordningen” och fokusera på en så god boendemiljö som möjligt. Täby kommun försöker fortfarande använda 60 dBA. När det fortfarande finns en viss gleshet i byggnationen med bullerkällor med relativt lägre bullervärden, är det lättare att få med alla parter

på en striktare nivå än vad förordningen kräver. Men när trycket på bostadsmarknaden blir högre och bebyggelsen tätare kommer även byggherrar att driva förordningen, då en striktare nivå betraktas som särkrav.

Det verkar ganska uppenbart att många försöker hålla sig till lägre nivåer än vad förordningen ger möjlighet till. Många uppfattar att de nya värdena som en alltför stor påverkan av hälsan.