

Motion till riksdagen
2005/06:Bo275

av Owe Hellberg m.fl. (v)

Buller i tätorterna

Motionen delad mellan flera utskott

1 Innehållsförteckning

1	Innehållsförteckning.....	1
2	Förslag till riksdagsbeslut.....	2
3	Bakgrund.....	3
4	Buller – ett hälsoproblem.....	3
5	Utveckling av tätorterna.....	4
5.1	Boverkets rapport.....	4
5.2	Den miljövänliga staden.....	5
5.3	En helhetssyn.....	6
6	Plan- och bygglagen och miljöbalken.....	7

Fel! Okänt namn på

2 Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ökade insatser för att sprida information och kunskap till beslutsfattare och allmänhet om bullersituationen och bullrets påverkan på hälsan.¹
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen förtydligar riktlinjerna för buller så att man inte försvårar för utvecklingen av våra tätorter och i stället låter en helhetsbedömning av vad en god bebyggd miljö är i fortsättningen präglad av planeringen när bebyggelse för bostadsändamål skall tillkomma i tätorterna.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att mätningar av buller skall göras inomhus, bakom stängda fönster.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en samordning av plan- och bygglagen och miljöbalken vad gäller prövningen av planer då det gäller buller.

¹ Yrkande 1 hänvisat till SoU.

3 Bakgrund

Riktvärden för buller från trafiken behandlades av riksdagen i mars 1997 i propositionen Infrastrukturinriktning för framtida transporter (1996/97:53). Under årens lopp har tolkningarna av riktlinjerna varit många och inte minst har oklarheter uppstått då det handlat om att skapa nya bostäder i bullerutsatta stadsmiljöer – något som ofta har lett till tidskrävande och kostsamma planeringsprocesser.

För våra tätorter, många med akut bostadsbrist, är frågan naturligtvis ständigt aktuell. Höga krav ställs på planerare när bristen skall byggas bort samtidigt som regelverket för hur riktvärden för buller från väg- och järnvägstrafik skall tillämpas upplevs som mycket oklara. Man har vid ett flertal tillfällen därför efterlyst tydligare regler kring vilka faktorer som skall beaktas och hur olika intressen skall vägas mot varandra i samband med kommunal planering och lovprövning för kompletterande bebyggelse för bostadsändamål.

År 2003 gav regeringen därför Boverket i uppdrag att föreslå hur man kan hantera frågan. Uppdraget var att ge en tydlig vägledning hur riksdagens riktvärden för buller från väg- och järnvägstrafik skall tillämpas. I november 2004 redovisade Boverket sitt regeringsuppdrag i rapporten Tillämpning av riktvärden för trafikbuller vid planering för och byggande av bostäder. Under hösten 2005 avser Boverket att, utifrån rapporten, formulera s.k. allmänna råd.

4 Buller – ett hälsoproblem

Buller är ett allvarligt hälsoproblem och måste tas på största allvar. I dag beräknas drygt två miljoner svenskar vara utsatta för bullerstörningar som överskrider det uppsatta riktvärdet på 55 dB (A). Arbetet med att förbättra denna situation måste ständigt vara av högsta prioritet.

Det är dock den totala mängden bullerstörningar i städerna som måste minska, varför den största kraften måste ägnas frågan om hur bullerproblemen kan minska totalt sett. Tillskotten av ny bebyggelse är marginell i förhållande till det befintliga bostadsbeståndet och ett offensivt och målmedvetet arbete måste därför bedrivas för att komma till rätta med bullerproblemet i de befintliga miljöerna. Samhällets åtgärder måste i högre grad inriktas på att angripa källan till bullret och genom åtgärder i den befintliga bebyggelsen.

Den totala bulleremissionen bestäms av samhällets samlade transportarbete. De enskilda fordonens bulleremission minskar ytterst långsamt. Bullret från enskilda vägfordon i vanlig trafik har exempelvis inte minskat mer än 1 à 2 dB (A) under de senaste 25 åren medan vägtrafikarbetets tillväxt under samma period innebär en ökning med 4 dB (A). Självklart måste även bevakningen av emissionsgränser för olika typer av fordon ständigt vara aktiv, men en stor del av åtgärderna måste alltså vidtas på immissionssidan i väg- och trafikplanering.

Fel! Okänt namn på

Långsiktighet måste prägla arbetet och likaså en ständigt hög beredskap där varje tillfälle till åtgärder tas till vara. Trafikmängden måste minska, tystare gatubeläggningar användas, sänka hastigheterna är en billig och effektiv metod i bullerbekämpningen, tystare däck, tysta fordon och naturligtvis högt ställda krav på placering och utformning av nytillkommande bostäder.

Alla kommuner måste även bedriva ett målmedvetet arbete för att komma till rätta med hälsoeffekter orsakade av buller, både för befintliga och nytillkommande bostäder. Det skall finnas aktuella handlingsplaner som bl.a. redovisar planerade kompensationsåtgärder om riktvärden inte följs. Utarbetande av åtgärdsprogram mot bullerstörningar i landets större kommuner enligt EU-direktivet om bedömning och hantering av omgivningsbuller bör också få en ökad tyngd i arbetet med att komma till rätta med hälsoeffekterna av bullerstörningar. Regeringen bör öka insatserna för att sprida information och kunskap till beslutsfattare och allmänhet om bullersituationen och bullrets påverkan på hälsan. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

5 Utveckling av tätorterna

5.1 Boverkets rapport

I propositionen Infrastrukturinriktning för framtida transporter kan man läsa att man vid tillämpning av riktvärdena bl.a. bör ta hänsyn till vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Även möjligheten att ha en s.k. tyst sida nämns i de texter som behandlar trafikbuller i propositionen. Med tyst sida menas att en bostad alltid skall ha minst hälften av boningsrummen med fönster åt en tyst sida. Om bostaden är enkelsidig får den bara ha fönster åt den tysta sidan. Genom de skrivningar som finns har den generella tolkningen av rådande riktlinjer kommit att bli att det finns möjligheter att göra avvägningar mellan olika intressen i olika situationer.

Även Boverket menar i sin rapport att det inte går att bortse från att situationen i de största städernas centrala delar skiljer sig från andra städer och tätorter – motiv för avsteg från riktlinjerna kan finnas även i framtiden. Men man konstaterar samtidigt att det endast i undantagsfall bör accepteras bostäder där den dygnsekvivalenta ljudnivån vid fasad överstiger 60 dB (A), och då under förutsättning att en tyst sida, högst 45 dB (A) vid fasad, klaras.

Boverkets redovisning har redan skapat en debatt om hur den skall tolkas. Kommuner, länsstyrelser, byggherrar m.fl. menar att rapporten är otydlig. Dessutom har kritik framkommit som säger att Boverket snarare än att möjliggöra utveckling i tätorter stryper framtidsutsikterna för städerna genom att införa skärpta bullerkrav och inte ta hänsyn till helhetsbedömningar. Bl.a. Stockholms stadsbyggnadskontor och landshövdingen i Stockholms län har i samband med Boverkets rapport uttryckt en stor oro för framtiden och det finns skäl att anta att även andra tätorter känner en oro. I Stockholm hävdar man att många av de planer som berör bostadsbyggnad i staden är i farozzo-

nen om Boverkets nya krav på att klara 65 dB (A) på sidan mot gatan och 45 dB (A) på den s.k. tysta sidan blir verklighet (eller, undantagsvis, 50 dB (A) mot en s.k. ljuddämpande sida). Man menar vidare att en sådan skärping skulle göra det svårt, eller omöjligt, att uppnå målet om att 20 000 nya lägenheter skall påbörjas under innevarande mandatperiod. Boverket tillbakavisar dock kritiken och menar att man i rapporten håller öppet för avsteg från bullerriktvärdena, precis som propositionen avsåg.

Boverket rekommenderar förvisso nya bullerriktvärden i sin rapport, men menar också att avsteg från dessa kan vara befogade i tätorters centrala kärnor. Rapporten är här otydlig.

Riktlinjerna är inte rättsligt bindande utan just riktlinjer, och det är därför olyckligt om myndigheter, kommuner och andra medverkande i planprocessen tolkar Boverkets rapport som en ovilja att hantera städernas situation. Det är oacceptabelt om otydligheten skulle leda till att planering blir något oförutsägbart bara för att den sker i städerna. Boverkets rapport har inte lett till någon klarhet i detta avseende.

5.2 Den miljövänliga staden

Samhället är en mångfald av miljöer och skall så förbli. Staden är en för många eftertraktad livsmiljö, och trots att det många gånger skulle vara både billigare och tystare att bosätta sig i de mer perifera delarna av städerna så är det många som betalar dyrt för att få leva i de mest centrala delarna. Stadsmiljöer är inte bara attraktiva utan på många sätt även miljömässigt långsiktigt hållbara och vårt regelverk måste bli tydligt då det gäller uppgiften att definiera vad en god bebyggd miljö är.

En grundläggande utgångspunkt vid fysisk planering och samhällsbyggande är alltid att en hållbar utveckling skall främjas, liksom att en god och hälsosam livsmiljö skall tillförsäkras. Långsiktig hållbarhet innefattar såväl ekologisk och ekonomisk som social och kulturell hållbarhet. Det är denna sammansatta helhetsbild som bör präglade bedömningen av en plan.

En växande storstad i Sverige har de bästa förutsättningar för att leva upp till ovannämnda hållbarhetskrav. Men tätorterna kan då inte bara tillåtas växa i perifera lägen, förtätning måste vara möjlig. Om staden får växa inåt så motverkar man utspridning av stadsbygden och ger än bättre förutsättningar för kortare resvägar. Detta skapar ett ökat nyttjande av kollektivtrafiken och därmed mindre bilanvändning. Den täta storstaden är mer energieffektiv än en småstad – mindre energi förbrukas för uppvärmning och transporter. Ett bättre befolkningsunderlag ger goda utsikter till väl utbyggda gång- och cykelnät, vilket i sin tur ofta resulterar i renare luft och minskade olycksrisker. I en stad ger blandning av boende och verksamheter en ökad närvaro av människor, vilket i sin tur ger en ökad trygghet. Staden är en social mötesplats med ett ständigt närvarande kulturliv då den fysiska miljön i sig ofta är av högt kulturhistoriskt värde.

Även längre ut i tätorten ger bostadsförtätningar i kollektivtrafiknära lägen gynnsammare kollektivtrafikresande och även detta påverkar bilanvändningen

Fel! Okänt namn på

i en positiv riktning. Att ha nära till service och kollektivtrafik har stor betydelse för många, inte minst för kvinnor och äldre som oftare saknar bil, och är dessutom samhällsekonomiskt försvarbart.

5.3 En helhetssyn

Vikten av att komma till rätta med bullerproblematiken skall inte underskattas. Vänsterpartiet är inte av åsikten att vissa delar av landet skall ha speciella regler att förhålla sig till eller att avsteg från riktvärden skall ske på ett sätt som innebär olägenheter för människors hälsa – varken i storstäderna eller någon annanstans.

Uppgiften måste i stället vara att se till att människor även fortsättningsvis kan befolka våra städer utan att ha en sämre sammantagen livsmiljö. I denna strävan är det naturligtvis viktigt att möjligheten att uppnå miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö inte försvåras eller att utvecklingen leder till att nya bullerproblem tillkommer i samhället. Tätorter skall inte ha ”generellt lägre miljökrav”, istället är det en helhetssyn på den enskilda planen som skall styra.

Bullerproblematiken får inte bli en isolerad fråga då det gäller våra tätorters framtida utveckling, trafikproblemet får inte hindra oss från att utveckla städerna. Snarare än att förbjuda bostäder i kollektivtrafknära platser måste man låta en väl sammanvägd bedömning av situationen ligga till grund för besluten. Man måste se till de samlade konsekvenserna av den specifika planen och inte låta bullerproblematiken bli ”ensamt avgörande”.

Utifrån ovan skrivna är Vänsterpartiet av åsikten att helhetsbedömningar av vad som är en god miljö alltid skall gälla, sett ur ett ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt perspektiv. En sådan helhetssyn skall prägla bedömningen av en plans långsiktiga hållbarhet. Riktlinjerna för buller skall på ett tydligt sätt se till att uppsatta mål för att minska den totala mängden bullerstörningar i hela samhället följs, samt att förutsättningarna för våra tätorters centrala delar, liksom de kollektivnära utvecklingsområdena, förbättras. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Utomhusmålet, en ekvivalentnivå om 55 dB (A), har kompletterats med ett inomhusmål om 30 dB (A) ekvivalentnivå och 45 dB (A) maximibuller bakom stängda fönster. Dessa värden har angivits som riktvärden i flera propositioner. I proposition 2000/01:130 är ett etappmål, där kallat delmål, för god bebyggd miljö formulerat enligt följande:

Antalet människor som utsätts för trafikbullerstörningar överstigande de riktvärden riksdagen ställt sig bakom för buller i bostäder skall ha minskat med 5 % till år 2010 jämfört med 1998.

Målet avser inomhusvärden bakom stängda fönster och borde vara rimligt att uppnå. Dagens bullermätningar görs vid fasad och tar föga hänsyn till om man lyckats få ner bullernivån inomhus långt under riktvärdet. Det måste vara möjligt att ta större hänsyn till att det i dag finns teknik som gör det fullt möjligt att få ner bullernivåerna till mycket låga nivåer inomhus.

Vänsterpartiet anser att de otydliga riktlinjerna för hur man skall göra en bedömning av den del som berör bullerproblematiken vid planering av bostadsbyggande måste bli tydligare. Vi anser att de dB (A)-nivåer som i dag finns angivna för inomhusmiljön är bra och skall behållas. Vi ifrågasätter dock det sätt på vilket man i dag genomför bullermätningar och anser att mätningarna skall utföras med stängda fönster. Det måste också klargöras att de uppsatta inomhusnivåerna aldrig får överskridas. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

I proposition 1996/97:53 framhålls inte att några riktvärden strikt skulle hävdas i varje planeringssituation, tvärtom så håller den öppet för en viss flexibilitet. Man framhäver exempelvis att avvägningar om en lämplig samhällsutveckling och andra miljökväligheter skall beaktas vid komplettering av befintlig bebyggelse. Detta synsätt överrensstämmer med Vänsterpartiets synsätt och likaså med intentionerna i plan- och bygglagen. Att planera för en långsiktigt hållbar stad och för goda boendemiljöer handlar slutligen om att väga samman åtskilliga faktorer till en bra helhet. Regelverket bör fortsättningsvis på ett tydligt sätt göra sådana avvägningar möjliga.

6 Plan- och bygglagen och miljöbalken

Kommuner, länsstyrelser, trafikverken och andra trafikhuvudmän har länge framfört att det föreligger en konflikt mellan plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalken (MB), vilket skapar osäkerhet och svårhanterliga situationer.

Efter att kommun och länsstyrelse funnit att en plan är förenlig med de krav som ställs i PBL, och efter en sådan samlad bedömning accepterat att avsteg från riktvärdena för trafikbuller görs, finns det en risk att de boende, den dag de flyttat in, upplever att de är bullerstörda från trafiken. Om tillsynsmyndigheten, kommunens miljönämnd, då gör bedömningen att det är en olägenhet som påverkar människors hälsa enligt MB, kan krav riktas mot en verksamhetsutövare, exempelvis Vägverket. I Stockholm har konflikten mellan de båda lagarna lett till att trafikverken överklagat kommunens planer p.g.a. att de upplever en osäkerhet inför vilka avsteg som kan föranleda krav på åtgärder i ett senare skede. Detta är inte acceptabelt.

Samhällets bedömning av vad som är en lämplig boendemiljö måste här vara entydig. Båda lagarna är under översyn och i samband med detta är det ytterst angeläget att frågan löses på ett tillfredsställande sätt. En samordning mellan PBL och MB måste ske vad gäller prövningen av planer avseende buller. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Fel! Okänt namn på

Stockholm den 4 oktober 2005

Owe Hellberg (v)

Kjell-Erik Karlsson (v)

Peter Pedersen (v)

Karin Thorborg (v)

Sten Lundström (v)

Sven-Erik Sjöstrand (v)