

Landstingsstyrelsens förvaltning

2008-01-15

LS 0711-1280

*Handläggare:  
Göran Johnson*

Landstingsstyrelsen

## **Yttrande över förslag till åtgärdsprogram mot buller enligt förordning om omgivningsbuller (SFS 2004:675)**

### **Ärendet**

Stockholms miljöförvaltning har remitterat ett förslag till åtgärdsprogram mot omgivningsbuller (SFS 2004:675), till Stockholms läns landsting för yttrande senast den 31 december 2007. Landstinget har under hand fått remisstiden förlängd. Inom landstinget har ärendet beretts i samarbete med Regionplane- och trafikkontoret, FORUM, Centrum för Folkhälsa samt AB Storstockholms Lokaltrafik.

### **Förslag till beslut**

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

*att* som yttrande över förslag till åtgärdsprogram mot buller enligt förordning om omgivningsbuller (SFS 2004:675) överlämna landstingsdirektörens skrivelse (bilaga 1).

### **Bakgrund**

Enligt EG-direktiv 2002/49/EG och förordningen om omgivningsbuller (SFS 2004:675) ska städer med fler än 250 000 invånare fastställa ett åtgärdsprogram mot buller senast den 18 juli 2008. Motsvarande krav finns på trafikverken, det vill säga Vägverket, Banverket och Luftfartsstyrelsen, för de mest trafikerade vägarna, järnvägarna och flygplatserna. Det nu remitterade förslaget är ett led i arbetet på att ta fram ett åtgärdsprogram för fem år från 2008 för Stockholms stad. Stadens arbete har bedrivits under ledning av en styrgrupp där även representanter från SL har deltagit.

### *Bilagor:*

1. Förslag till remissyttrande över Yttrande över förslag till åtgärdsprogram mot buller enligt förordning om omgivningsbuller (SFS 2004:675)

### **Förslaget till åtgärdsprogram**

Med omgivningsbuller avses buller från väg-, järnväg och flygtrafik samt industriell verksamhet. Stockholms stad har i enlighet med förordningen upprättat bullerkartor som finns tillgängliga på internet. Vägtrafiken är den bullerkälla som utsätter flest stockholmare för höga ljudnivåer i bostaden. Om man ser till antal exponerade för  $L_{DEN}$  över 55 dBA står vägtrafiken för cirka 270 000 personer, spårtrafiken för cirka 50 000, flyget för drygt 4 000 och industri för ett 30-tal personer.<sup>1</sup> I Stockholm har bullerbegränsande åtgärder genomförts sedan lång tid tillbaka i form av skärmar, vallar och förbättrade fönster. Minskat buller vid källan, främst vid spårtrafiken, har också inneburit en bättre ljudmiljö. Det har även genomförts ombyggnader, överdäckningar och trafikreglerande åtgärder vars syfte inte primärt har varit bullerskydd men som ändå medfört minskad exponering för buller. Effekten av samtliga dessa åtgärder är bland annat att antalet boende som exponeras för ekvivalentnivåer över 35 dBA inomhus beräknas ha minskat från cirka 230 000 år 1970 till knappt 30 000 år 2007. Det finns fortfarande ett stort antal personer med inomhusnivåer över 30 dBA, som är riktvärdet för nya bostäder.

Utomhusnivåerna är fortfarande höga på många platser, till exempel parker och rekreationsområden. Kunskapen om nivåerna vid skolor, förskolor, lekplatser, vårdlokaler och äldreboenden är allt för dåligt kända. Riktade bullerskyddsåtgärder har inte vidtagits för dessa platser. De kostnader som de olika trafik huvudmännen redovisar att de hittills haft för bullerskyddsåtgärder är totalt närmare 400 Mkr sedan man började vidta skyddsåtgärder.

Den kortsiktiga strategi (fem år) som föreslås i åtgärdsprogrammet är fortsatt arbete med att åtgärda de högsta nivåerna inomhus i bostäder. Det finns goda förutsättningar att inom en femårsperiod kunna åtgärda alla bostäder som i dag har inomhusnivåer över 35 dBA. Parallellt med satsningar på skyddsåtgärder föreslås en successiv övergång till att vidta åtgärder som begränsar bullret vid källan. Exempel på sådana åtgärder är tystare fordon, trafikminskningar på de mest utsatta platserna, lägre hastighet, tystare kör-sätt och tystare däck och vägbeläggningar. Samma strategi föreslås även på lång sikt. Ju längre fram i tiden man blickar desto mer förutsätts åtgärdena ha inriktats mot att dämpa bullret vid källan. Enligt direktivet och förordningen ska ett åtgärdsprogram omarbetas vid behov, dock senast fem år efter det att det antagits. Därför föreslås en begränsad årlig uppföljning av bullerskyddsåtgärdena och en större samlad utvärdering som inleds senast i början av år 2012.

---

<sup>1</sup> Förkortningen  $L_{DEN}$  står för Level Day Evening Night. Måttet är ett vägt genomsnittsvärde som erhålls genom att ekvivalentnivån för dag (kl 06-18), kväll (kl 18-22) och natt (kl 22-06) läggs samman till en ekvivalentnivå för hela dygnet och där kvällsvärdet räknas upp med 5 dB och nattvärdet med 10 dB.

### **Förvaltningens synpunkter**

Frågan om omgivningsbuller och åtgärder i syfte att begränsa buller rymmer i sig tydliga målkonflikter. Landstinget har ansvar för hur befolkningens hälsa påverkas av buller. Som huvudman för kollektivtrafiken har landstinget inflytande över ett miljövänligt trafikslag, samtidigt som kollektivtrafiken i sig är en källa till buller. Som huvudman för regionplaneringen och den regionala utvecklingsplaneringen ska landstinget verka för att samordningen mellan bebyggelseutvecklingen och infrastrukturen bidrar till en lämplig regionutveckling med hänsyn till sociala, ekonomiska och miljömässiga mål. Samtidigt finns det betydande möjligheter att begränsa exponeringen av omgivningsbuller inomhus, medan utomhusbuller är betydligt svårare att åtgärda. Regionplaneringen och trafikplaneringen handlar dock till betydande del om åtgärder på längre sikt än de fem år som handlingsprogrammet omfattar.

### **Effekter på folkhälsan**

Ett syfte med detta yttrande är att bedöma vilken effekt åtgärdsprogrammet har på befolkningens hälsa. Åtgärdsprogrammet utgår från en bedömning av antal personer i befolkningen som bor i bostäder som ej uppfyller riktvärdena. Riktvärdena är hälsobaserade. Grunden för dessa har stärkts på senare år.

Utöver redan kända konsekvenser av att vistas i bullrig miljö, som störd kommunikation, koncentrationssvårigheter, irritation, sömnstörningar och hörselpåverkan, finns misstankar om att buller kan ge upphov till olika kroniska fysiologiska förändringar. De senaste decenniernas forskning pekar på att det kan finnas ett samband mellan trafikbuller och hjärt- och kärlsjukdom samt högt blodtryck. Det finns även en studie som visar sämre kognitiv utveckling hos barn som utsätts för trafikbuller.

Det är av stor betydelse för Stockholms stads befolknings hälsa att bullernivåerna minskar, både där de är mycket höga (vilken berör en mindre del av befolkningen) och där de är något lägre (vilket berör en stor del av befolkningen). Det är därför angeläget att åtgärdsprogrammet mot buller innefattar inte bara bostäder utan också skolor, förskolor, lekplatser, vårdlokaler/äldreboende och arbetsplatser. Det är också av stor vikt att rekreationsområden skyddas mot buller så mycket som möjligt.

### **Regional utveckling**

En grundläggande förutsättning är att Stockholmsregionen växer. Det är angeläget att omgivningsbuller begränsas samtidigt som infrastrukturen byggs ut och bostadsbyggandet fortsätter i takt med befolkningstillväxten. Det måste vara en utgångspunkt för ett åtgärdsprogram mot omgivningsbuller.

Arbetet med en ny regional utvecklingsplan som skall ersätta den nu gällande RUFSS 2001 pågår för närvarande. Inriktningen är att regionen bör byggas tätare än hittills för att minska bilberoendet och ge goda förutsättningar för gång- och cykeltrafik och kollektivtrafik samt en effektiv försörjning med energi och teknisk infrastruktur. Övergång från biltrafik till gång- och cykeltrafik samt kollektivtrafik bidrar även till att begränsa trafikbullret.

En struktur som är transporteffektiv och gynnsam för kollektivtrafiken innebär att nya bostäder och verksamheter företrädesvis bör etableras i kollektivtrafikhöga lägen. Hög täthet ger underlag för en snabb och kapacitetsstark kollektivtrafik. En tät stad ger dessutom goda utvecklingsförutsättningar för ett konkurrenskraftigt näringsliv och en varierad och stimulerande boendemiljö. Den inriktning som Stockholm har redovisat i sin översiktsplan och i stadsbyggnadsvisionen Stockholm 2030 är i linje med detta. Andra alternativ skulle leda till från miljösynpunkt oönskade effekter med glesare bebyggelse och sämre tillgång till kollektivtrafik. Det skulle sammantaget öka biltrafikarbetet och medföra ökade utsläpp.

Ett flertal stadsbyggnadsåtgärder medverkar samtidigt till att uppnå den täta stadens fördelar och att minska omgivningsbuller, till exempel att förlägga trafikleder i tunnlar eller att skärma av buller genom nya byggnader. I RUFSS 2001 antas att ytterligare vägar i Stockholm kommer att tunnelförläggas, t ex Norra Länken och Älvsjövägen. Till detta kommer skärmar och åtgärder på byggnader. Successivt flyttas bulleralstrande verksamheter från mindre lämpliga lägen. I regionplaneringen diskuteras flyttning av hamn- och terminalverksamheter som alstrar mycket tung trafik från Stockholm till andra delar av regionen.

I regionplaneringen ingår även att se till behovet av lugna och tysta områden för rekreation som behövs i storstaden. Som ett led i detta har regionplanerings- och trafikkontoret kartlagt bullersituationen inom regionens grönstruktur genomförts. För rekreativområden i anslutning till tätort anses bullernivåer lägre än 45-40 dBA som god miljö. Kartläggningen av "tysta områden" utgör en del av det planeringsunderlag som behövs före att avgränsa rekreativområden i regionplanen och i kommunernas översiktsplaner. Tysta fri-luftsområden (under 40 dBA) är en bristvara i Stockholms stad och andra centrala delar av regionen men det finns relativt gott om bullerfria områden i andra delar av Storstockholm.

### **Flygbuller**

Man kan konstatera att flygbuller som del av omgivningsbullret i Stockholm stad har en, jämfört väg- och spårtrafikens påverkan, begränsad inverkan. I den gällande regionala utvecklingsplanen, RUFSS 2001, anges, förutom fortsatt utbyggnad av Arlanda flygplats, att Bromma flygplats bör behållas för kvalificerat allmänflyg och viss linjefart. Bromma har en särskild betydelse

för Stockholmsregionen som flygplats för näringslivsflyget. För Stockholmsregionens konkurrenskraft är det väsentligt att denna funktion kan upprätthållas.

Ett antal åtgärder för att begränsa Brommaflygets bullerpåverkan har redan vidtagits, men ytterligare åtgärder behöver övervägas. I åtgärdsprogrammet pekas på möjligheten att ytterligare öka miljöandelen av startavgifterna, vilket blir ett incitament för flygbolagen att utnyttja ny teknik med moderna tysta flygplan. Vidare pekas på långsiktiga möjligheter till operativa åtgärder, i första hand så kallade gröna inflygningar. Det är angeläget att möjligheterna att genom operativa åtgärder begränsa omgivningsbullret så långt möjligt.

Bromma flygplats ligger centralt i regionen och i en del med betydande utvecklingstryck. Intressekonflikten mellan flygplatsdrift och exploatering, framför allt bostadsbyggande, kan på sikt bli betydande. Den viktigaste funktionen, som framför allt motiverar att Bromma bibehålls som flygplats är rollen som citynära flygplats för beslutsfattarflyg. En minskning av linjetrafiken skulle sannolikt vara den mest verkningsfulla åtgärden för att minska omgivningsbullret. En sådan utveckling ligger också i linje med strävanden att av miljöskäl ersätta inrikesflyg på medellånga avstånd med snabbtåg. En sådan utveckling riskerar dock att på sikt komma i konflikt med möjligheterna att driva flygplatsen med en sund ekonomi. För att driva flygplatsen och också kunna göra nödvändiga investeringar, behövs en inte obetydlig linjetrafik. Inriktningen att utveckla samsynen mellan Luftfartsverket och Stockholms stad i markanvändnings- och bebyggelsefrågor är därför viktig.

### **Ny bebyggelse**

Inriktningen i den regionala planeringen och i stadens översiktsplanering innebär att bostäder behöver byggas i Stockholm och andra centrala och tätbebyggda kommuner. Med en väl genomförd avvägning kan man bygga bostäder med god ljudnivå inomhus och på den tysta sidan även i bullerutsatta miljöer. Det kan även innebära att mer vägtrafik ökar bullernivåerna ytterligare på redan utsatta platser. Det är därför viktigt att det aktuella åtgärdsprogrammet, förutom en minskning av befintligt buller, förhindrar att nya bullerproblem byggs in i samhället.

Det finns risk att nya byggnader som placeras nära högtrafikerade vägar med syfte att skärma buller för bakomliggande bostäder samtidigt försämrar ventilationen i gaturummet vilket kan resultera i högre halter av luftföroreningar inklusive partiklar. Lågbullrande vägbeläggningar har sämre slitstyrka än vanliga vägbeläggningar vilket också kan medföra högre halter av partiklar. Åtgärder för att minska bullernivåer bör därför utformas så att de inte försämrar luftkvaliteten kring Stockholms Stads vägnät och ökar befolkningens exponering för luftföroreningar. Krav på begränsning av buller

från fordon kan vara lämpliga. T.ex. strävar SLL att i sina egna transporter inte ge upphov till buller som påverkar hälsan negativt (Miljö steg 5, Miljöpolitiskt program för Stockholms läns landsting 2007-2011).

Det pågår för närvarande ett stort antal byggnadsprojekt (nya byggnader, vägar och järnvägar) i staden. Dessa projekt genererar buller under byggnadstiden och många stockholmare blir exponerade för höga bullernivåer. Detta bör diskuteras i åtgärdsprogrammet, eftersom byggandet kommer att pågå under flera år framöver.

### **Kollektivtrafik**

I åtgärdsprogrammet anges att alla äldre pendeltågsvagnar av typ X1 kommer att tas ur trafik under 2008. Trafikökningar och tekniska problem med X60 gör att detta inte är helt säkert. X1-vagnarna kommer dock att tas ur trafik de närmaste åren.

Nya pendeltåg av typ X60 har uppemot 8 dBA lägre ljudnivå än äldre vagnar av typ X1, men en del av denna effekt beror på att de är nya. Även om 30 år bör X60 vara avsevärt tystare än dagens X1 och X10. Det finns dock en risk för att de goda bulleregenskaperna hos X60 kommer att något försämrats med tilltagande ålder i vagnparken, kanske med ca 3 dBA under kommande 30 år.

På Nockebybanan avses de äldre A30-tågen inom de närmaste 1-2 åren att fasas ut när ytterligare A32 levereras, vilka är 3-5 dBA tystare.

### **Slutsatser**

Med beaktande av ovanstående synpunkter tillstyrker vi åtgärdsprogrammet.

Göran Stiernstedt  
Bitr landstingsdirektör