



Stadsbyggnadskontorets tillämpning av regler om trafikbuller vid prövningar enligt plan- och bygglagen

Föredragen i SBN 2019-05-16. Ersätter "Tillämpningsskrift om trafikbuller", antagen av SBN 2012-02-11

Inledning

Detta PM är utformat för att vara ett internt stöd för handläggare av detaljplaner och bygglov vid tillämpning av regler om *trafikbuller*. Syftet är att stadsbyggnadskontorets bedömningar ska bli så konsekventa och så rättssäkra som möjligt. Den gemensamma synen på tillämpningen inom kontoret har också som syfte att skapa en förutsägbarhet för andra myndigheter och förvaltningar samt de exploatörer och teknikkonsulter som berörs av stadsbyggnadskontorets handläggning. Materialet är avsett att användas internt och vänder sig inte till externa parter såsom byggherrar och konsulter.

Förordning om trafikbuller

Regeringen har i förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader lagt fast riktvärden för trafikbuller. Följande är ett utdrag ur förordningen:

3 § Buller från spårtrafik och vägar bör inte överskrida

1. 60 dBA ekvivalent ljudnivå vid en bostadsbyggnads fasad och
2. 50 dBA ekvivalent ljudnivå samt 70 dBA maximal ljudnivå vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden.

För en byggnad om högst 35 m² gäller istället för vad som anges i första stycket 1 att bullret inte bör överstiga 65 dBA ekvivalent ljudnivå vid bostadsbyggnadens fasad.

4 § Om den ljudnivå som anges i 3 § första stycket 1 ändå överskrids bör

1. minst hälften av bostadsrummen i en bostad vara vända mot en sida där 55 dBA inte överskrids, och
2. minst hälften av bostadsrummen vara vända mot en sida där 70 dBA maximal ljudnivå inte överskrids mellan kl. 22.00 och 06.00 vid fasaden.

Vid en sådan ändring av en byggnad som avses i 9 kap. 2 § första stycket 3a plan- och bygglagen (2010:900) gäller istället för vad som anges i första stycket 1 att minst ett bostadsrum i en bostad bör vara vänt mot en sida där 55 dBA ekvivalent ljudnivå inte överskrids vid fasaden.

5 § Om den ljudnivå om 70 dBA maximal ljudnivå som anges i 3 § första stycket 2 ändå överskrids, bör nivån dock inte överskridas med mer än 10 dBA maximal ljudnivå fem gånger per timme mellan kl. 06.00 och 22.00.

Förordningens riktvärden är vägledande i frågor om planering och lovgivning när det handlar om trafikbuller och bostadsbebyggelse.

Begreppet Omgivningsbuller

I detaljplanens planbeskrivning ska det redovisas vilket omgivningsbuller som förekommer vid bostäder. Begreppet omgivningsbuller omfattar dock fler bullerkällor än de som omfattas i trafikbullerförordningen. Trafikbullerbegreppet innebär buller från spårtrafik, vägar och flygplatser. Omgivningsbuller i sin fulla omfattning beskrivs inte ytterligare i detta tillämpnings-PM. Frågan ska behandlas närmare i kommande PM.

Översiktlig planering och lokaliseringsutredningar

Överväganden beträffande trafikbuller är i den översiktliga planeringen framför allt en fråga om generella lokaliseringsprinciper. De regler som gäller för den närmare lokaliseringen och utformningen av bostäder och som detta PM behandlar, saknar som regel betydelse på den översiktliga planeringsnivån.

Detaljplanering

Detaljplaneprocessen ska utreda lämpligheten av en föreslagen bebyggelse, bland annat avseende trafikbullersituationen. De krav på utformning och placering av byggnader som behöver ställas för att uppnå en godtagbar bullernivå behöver framgå av detaljplanen. Det innebär att en uttömmande reglering av bullerfrågan måste göras redan i detaljplaneskedet.

I planarbetet utreds ifall det är möjligt att bebygga platsen på det sätt som avses, utan att ljudmiljön vid bostäder blir oacceptabel. För att denna fråga ska kunna bedömas är det nästan alltid nödvändigt att genomföra någon form av trafikbullerutredning. Det kan också vara nödvändigt att låta exploitören visa hur bostäderna kan utformas för att på det sättet utreda om det är möjligt att uppnå en god ljudmiljö.

Om platsen kan bebyggas enligt ett förslag till detaljplan, med eller utan tekniska åtgärder, införs en planbestämmelse om trafikbuller. Det är viktigt att de förutsättningar som ligger till grund för bedömningen kan utläsas av planbeskrivningen – d.v.s. vilka eventuella åtgärder som ger de redovisade bullernivåerna etc. Den bestämmelse som används ska alltid vara densamma och dess innebörd ska vara identisk med trafikbullerförordningens riktvärden vid det tillfället. Genom att en bestämmelse med detta innehåll förs in i detaljplanen blir det som i förordningen är vägledande riktvärden istället bindande gränsvärden.

Detaljplanens eventuella bestämmelser om bebyggelsens utformning behöver, i de fall det är nödvändigt, inrymma möjligheten att vidta de åtgärder som kan krävas för att bebyggelsen ska bli lämplig ur bullerhänseende. Om bullerskyddsåtgärder av en viss karaktär inte bedöms vara lämpliga från gestaltningssynpunkt, behöver detaljplanen utformas så att bostadshus kan uppföras utan att det är nödvändigt med denna typ av skyddsåtgärder.

Underlag för avvägningar under planarbetet beträffande trafikbuller tas fram av den som har ansökt om detaljplanen. Utredningar kvalitetsgranskas av stadsbyggnadskontoret med stöd av kompetenser hos andra förvaltningar.

Bygglovprövning

Vid lovprövningen kan olika situationer uppstå vad gäller planförutsättningar och buller:

- området omfattas av detaljplan som har en planbestämmelse om trafikbuller, med bullerkrav som stämmer överens med den förordning om trafikbuller som gäller vid tillfället för lovgivningen.
- området omfattas av detaljplan som har en äldre version av planbestämmelse om trafikbuller, med andra bullerkrav än de som finns i den förordning om trafikbuller som gäller vid tillfället för lovgivningen.
- området omfattas av detaljplan som inte har någon planbestämmelse om trafikbuller.
- området är inte detaljpanelagt.

Prövning utanför detaljplan

I ett ärende om bygglov i ett område som inte omfattas av detaljplan ska hela bullerfrågan beaktas i prövningen, såväl omgivningsbuller som vägtrafikbuller. Innan bullerutredning begärs bör handläggaren göra en kontroll av bullersituationen gentemot de kartläggningar som finns tillgängliga. Om det i denna undersökningen framkommit att det inte finns någon bullerproblematik begärs inte någon bullerutredning in under bygglovsskedet. Vid tillbyggnad och ombyggnad begärs normalt sett inte bullerutredning in. Beräknade bullervärden ska framgå av bygglovsbeslutet.

Detaljplaner som saknar bestämmelse om trafikbuller

I ett ärende om bygglov inom ett område som har en detaljplan utan särskild bestämmelse om trafikbuller ska normalt inte ställas några krav på bullerutredning som en del i ansökan. Däremot är det ofta relevant att göra en kontroll av bullersituationen gentemot de kartläggningar som finns tillgängliga.

Om detaljplanen inte har någon genomförandetid som löper och det finns en indikation på höga bullervärden, behöver det göras en bedömning om det är lämpligt att föreslå beslut om anstånd med beslutet om bygglov och genomföra ändring av detaljplanen. Det bör dock endast handla om sådana fall där riktvärdena riskerar att överskridas kraftigt.

I beslut om bygglov inom detaljplaner som saknar bullerbestämmelse och när det finns en risk för att gällande riktvärden överskrids bör det i beslutet finnas en upplysning om att miljönämnden kan komma att ställa krav på utredningar och åtgärder om buller riskerar medföra skada eller olägenhet för människors hälsa.

I de fall då det finns en nyligen framtagen detaljplan men ingen bestämmelse om trafikbuller då det i förundersökningen framkommit att det inte finns någon bullerproblematik begärs inte någon bullerutredning in under bygglovsskedet.

Vid tillbyggnad och ombyggnad begärs normalt sett inte bullerutredning in om detaljplanen saknar bestämmelse om buller.

Detaljplaner med bestämmelse om trafikbuller

När det finns en detaljplan med bestämmelser om trafikbuller ska åtgärden som söks lov för prövas mot dessa bestämmelser. Åtgärden kan antingen visa sig vara planenlig eller visa sig avvika från detaljplanen. Då återstår att pröva om avvikelsen kan anses vara liten och om den är förenlig med detaljplanens syfte.

Förordning (2015:216) om trafikbuller anger normen för vad som ska anses vara acceptabelt ur trafikbullerhänseende. Planbestämmelser om trafikbuller är i jämförelse med andra bestämmelser i detaljplaner av en särskild karaktär; bullerbestämmelser har oavsett när de tillkommit tagit avstamp i samhällets syn på acceptabel nivå vid det tillfället. Avsteg från sådana bestämmelser i syfte att anpassa reglerna till senare synsätt bör vara möjliga att medge.

En åtgärd som inte stämmer överens med detaljplanens bestämmelse är naturligtvis alltid en avvikelse, och skall hanteras genom grannhörande/kungörelse, och vägas samman med andra, små, avvikelser. Men avvikelsen bör alltid bedömas som godtagbar fram till den nivå som förordningens riktvärden anger. En planbestämmelse som ställer högre krav än den gällande trafikbullerförordningen ska alltså alltid kunna anpassas eller ”mildras” ner till förordningens nivåer. I detta PM kallas detta för *anpassningsavvikelse*. Om en planbestämmelse däremot ställer lägre krav än förordningen så gäller detaljplanens bestämmelse oavsett vilken kravnivå som ställs.

Avvikelser från bestämmelsen eller förordningens riktvärden

Även i de fall när en bestämmelsen i detaljplan överensstämmer med nivåerna i trafikbullerförordningen eller när en *anpassningsavvikelse* är möjlig, kan det uppstå situationer där det är orimligt svårt att uppfylla kraven. Stadsbyggnadskontoret hållning är att det under vissa förutsättningar är möjligt att efter prövning medge lov trots att planbestämmelsens och/eller förordningens riktvärden överskrids. Nedanstående gäller alltså även efter en anpassning till dagens trafikbullerförordning.

Det ska då vara utrett och redovisat i ärendet de överväganden som gjorts och vilka åtaganden och åtgärder som skett för att försöka uppfylla bullerkraven. Punkterna 1 och 2 nedan är alltså att se som tillämpbar endast i undantagsfall och som sista lösning när det är extraordinärt svårt att klara bullervärdena, eller att projektet utifrån andra aspekter blir avsevärt sämre än med åtgärder för att klara buller (bullerskyddsåtgärder). Anledning till avsteg kan inte låta sig göras med ekonomi som utgångspunkt.

1. En mindre del (ungefär 15 %) av det antal lägenheter som inte uppfyller planbestämmelse om trafikbuller (inte antal lägenheter i hela projektet) kan undantas från kravet. I de fall detta avsteg tillämpas ska tekniska åtgärder ha övervägts som i andra situationer kan anses vara extraordinära. Varje projekt skall bedömas i det enskilda fallet och såväl högre som lägre procentsats kan därför vara aktuell.
2. Avvikelser på upp till 2 dBA från planbestämmelse om bullernivå 60 dBA vid fasad kan medges. Inga avvikelser medges från värdet 65 dBA vid smålägenheter.

Bullerskyddsåtgärder/Tekniska åtgärder

För att detaljplanens gränsvärden avseende trafikbuller ska kunna uppnås är det i vissa fall nödvändigt att vidta bullerskyddsåtgärder. Åtgärder kan vidtas i form av tex. skärmar på eller utanför byggnaden, veckade fasader, dämpande balkongtak etc. Lämpligheten av bullerskyddsåtgärder i form av tekniska lösningar på eller invid fasad bedöms, på samma sätt som andra byggnadselement, utifrån gestaltningsspektiv och stadsmiljö. Om effekten av dessa åtgärder är att bullernivåerna sänks till planbestämmelsens nivå, så innebär byggnadsåtgärden inte en avvikelse från detaljplanen.

Boverket skriver om tekniska lösningar i *Tillämpning av riktvärden för trafikbuller. Underlag för vägledande rapport Redovisning av regeringsuppdrag*, Dnr: 20122–4150/2003, Boverket november 2004. Boverkets slutsatser är att tekniska lösningar, t.ex. specialkonstruerade fönster eller en extra glasfasad, för att klara riktvärdena inte bör accepteras som generell lösning för ett helt bostadsprojekt eller nyttjas så att boendemiljön som helhet blir av en lägre kvalitet än normal. Stadsbyggnadskontoret delar denna uppfattning.

Sammanfattning

En bebyggelse ska alltid bedömas mot bullernivåerna i den vid tillfället för lovgivningen gällande förordningen om trafikbuller. Om detaljplan har en bullerbestämmelse som inte motsvarar den gällande lydelsen i trafikbullerförordningen så kan en anpassningsavvikelse som ett första led bedömas vara godtagbar som justerar plankravet till förordningens gällande nivåer.

Avvikelse kan utöver detta i ett andra led i vissa fall medges genom att en mindre del av de utsatta lägenheterna undantas från kravet, att 60 dBA-nivån kan överskridas något, eller att bebyggelsen kan göras planerlig med hjälp av tekniska lösningar i begränsad omfattning.

Bedömning ska alltid göras i det enskilda fallet, vilket betyder att det i ett enskilt ärende kan bedömas vara lämpligt att avvika åt ettdera hållet från vad som anges i detta PM.