

Utredning om riktlinjer för ljudnivåer vid musikspelning utomhus inom Jönköpings kommun

Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Jönköpings kommun har under många år mottagit klagomål gällande buller från musik. På senare år har miljö- och hälsoskyddsnämnden sett en ökning i antal verksamheter som spelar hög musik på uteserveringar, exempelvis i form av livemusik och DJ. Även det som i dagligt tal kallas bakgrundsmusik spelas men inte alltid på de nivåer som är representativa för bakgrundsmusik (ej högre än en normal samtalsnivå, det vill säga omkring 50-60 dBA). Många verksamheter spelar högre bakgrundsmusik än ovan angivna värden och då är det inte längre att betrakta som bakgrundsmusik.

Problematiken med höga ljudnivåer/buller utomhus från restauranger och nöjesverksamheter kvarstår ofta år efter år och det är svårt att komma till rätta med problemet eftersom lagstiftningen kring buller från musik är begränsad.

Syfte och mål

För att förtydliga vad miljö- och hälsoskyddsnämnden i Jönköpings kommun anser är lämpligt vad gäller spelning av musik utomhus för att minimera risken för närboendestörningar, har nämnden valt att utreda möjligheten att ta fram riktlinjer som tydliggör vad man som verksamhetsutövare bör förhålla sig till vid evenemang som innehåller inslag av musikspelning utomhus.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens syfte med riktlinjerna är att tydliggöra för verksamhetsutövare vad nämnden som tillsynsmyndighet anser är rimligt för att minska risken för olägenhet för människors hälsa.

Nämnden vill även göra det tydligt för kommunens invånare vad de kan förvänta sig av verksamheter som spelar musik utomhus.

Riktlinjerna har även som syfte att underlätta den tillsyn som miljö- och hälsoskyddsnämndens tjänstepersoner bedriver.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens mål med riktlinjerna är att skapa och bibehålla en miljö där alla intressen tillvaratas; verksamheter ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt i enlighet med miljöbalken samt tillhörande allmänna råd och lagstiftning och närboende ska kunna må bra och få möjlighet till återhämtning i sina bostäder.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har också som mål att genom riktlinjerna tillämpa en likabehandling av verksamheter som spelar musik utomhus.

Påverkan på människors hälsa

Buller kan på kort sikt leda till att den utsatta känner irritation, stress och oro. Det kan även orsaka koncentrationssvårigheter samt sömnstörningar. På längre sikt kan exponering av buller öka risken för hjärt- och kärlsjukdomar, metaboliska sjukdomar samt psykisk ohälsa. Hörselskador kan orsakas av både kortsiktigt och långsiktigt buller.

Den typ av buller som i många fall leder till negativ påverkan på hälsan är det buller som förekommer nattetid och som kan begränsa människors möjlighet till vila och återhämtning i den egna bostaden, vilket i sin tur kan leda till följsjukdomar. Lågfrekvent, så som buller från musik, är den svåraste typen av buller att isolera sig från då denna typ av buller inte begränsas av husfasader på samma sätt som högfrekvent buller.

Lagstiftning

Enligt 9 kap. 1§ tredje stycket miljöbalken avses med miljöfarlig verksamhet användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande. Således är en verksamhet som orsakar buller genom att spela musik att betrakta som en miljöfarlig verksamhet. En verksamhet som spelar musik

omfattas därför av miljöbalken samt tillhörande föreskrifter och allmänna råd.

Utöver miljöbalken och tillhörande föreskrifter ska en verksamhet som spelar musik även förhålla sig till Folkhälsomyndighetens allmänna råd om höga ljudnivåer (FoHMFS 2014:15) samt Folkhälsomyndighetens allmänna råd om buller inomhus (FoHMFS 2014:13). I de allmänna råden finns riktvärden angivna, dessa bör följas av verksamhetsutövare som spelar musik på sin verksamhet då ett överskridande av riktvärdena kan utgöra olägenhet för människors hälsa. De allmänna råden med tillhörande riktvärdena utgör vägledning för tillsynsmyndigheten när klagomål gällande musikbuller utreds.

I lagstiftning som reglerar andra typer av buller, så som exempelvis industribuller, är riktvärdena tidsanpassade. I Naturvårdsverkets vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller finns olika riktvärden angivna beroende på vilken tidpunkt under dygnet en verksamhet bullrar. Kvälls- och nattetid gäller lägre riktvärden än dagtid, detta eftersom majoriteten av människor under kvällar och nätter behöver få möjlighet till vila och återhämtning i bostaden.

Någon motsvarande tidsreglering finns inte för musikbuller i Folkhälsomyndighetens allmänna råd utan de riktvärden som finns gäller dygnet runt vilket innebär att en musikspelande verksamhet kan hålla samma ljudnivåer dygnet runt förutsatt att Folkhälsomyndighetens riktvärden inte överskrids inomhus i bostad, på uteservering eller i verksamhetens lokal.

Det saknas även riktvärden för buller från musik vid bostadsfasad, vilket finns i Naturvårdsverkets vägledning för industri- och annat verksamhetsbuller. Tidigare omfattade denna vägledning även buller från musik men sedan den senaste revideringen gjordes så framgår det av vägledningen att den inte är framtagen för musik och sorl från restauranger och evenemang så som konserter, idrottsevenemang med mera. Den tidigare vägledningen med riktvärden vid fasad har inte ersatts med likvärdig vägledning för buller från musik.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Jönköpings kommun har med anledning av detta utrett hur miljö- och hälsoskyddsförvaltningar i andra kommuner arbetar med frågor som rör buller från musikspelande verksamheter kvälls- och nattetid, då vi upplever att lagstiftningen för buller från musik är begränsad.

Kommuners möjlighet att ta fram policys och riktlinjer

Inför arbetet med att ta fram riktlinjer för spelning av musik utomhus ville nämnden undersöka förutsättningarna att införa en tidsbegränsning av spelning av musik utomhus i antingen de lokala hälsoskyddsföreskrifterna eller i de lokala ordningsföreskrifterna. Stadsjuristernas bedömning är att det inte är möjligt att föreskriva om sådana begränsningar i de lokala hälsoskyddsföreskrifterna eller i de lokala ordningsföreskrifterna, se bilaga 1.

Nämnden har valt att gå vidare med utredningen genom att ta fram ett separat dokument med riktlinjer för spelning av musik utomhus, eftersom det inte är möjligt att föreskriva om det.

Det framgår av svaren från stadsjuristerna att de inte betraktar riktlinjer som juridiskt bindande. Sådana kan dock ha en vägledande effekt och de är också möjliga att använda som avtalsvillkor för hyresvärdar.

Kommunen får i ett enskilt fall meddela föreskrifter om begränsningar av eller villkor för utövande av gatamusik på viss offentlig plats om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer. Eftersom gatamusik inte är något vi får klagomål på i Jönköping så har vi inte tittat närmare på reglering av det här.

Riktlinjer i andra kommuner

I arbetet med att ta fram riktlinjer för spelning av musik utomhus har nämnden valt att undersöka hur andra kommuner hanterar bullerfrågan. Nämnden har gjort ett slumpmässigt urval bland kommuner som har någon form av policy eller riktlinjer för spelning av musik utomhus. Nämnden har tittat på 13 kommuner som har tagit fram liknande dokument och dessa kommuner reglerar spelning av musik utomhus på olika sätt. Sammanställningen visas i bilaga 2.

Borgholms kommun har antagit fram en policy samt riktlinjer för musikspelning. I policyn har Borgholms kommun fastslagit att verksamheter som spelar musik ska följa det som specificeras i kommunens riktlinjer. Man har valt att ta fram både policy och riktlinjer då det enligt Borgholms kommun är enklare att revidera riktlinjer än en policy eftersom riktlinjer kan revideras samt beslutas om hos ansvarig nämnd medan revidering samt beslut om kommunövergripande policy behöver beslutas av kommunfullmäktige. Några verksamhetsutövare i Borgholm har valt att anpassa sin verksamhet efter riktlinjerna och avslutar därför livemusik/discomusik kl. 24:00. För att komma till rätta med de höga ljudnivåerna arbetar Borgholms kommun med att ha en konstant dialog med verksamhetsutövare. De verksamhetsutövare som återkommande får klagomål på ljudnivån ska, genom överenskommelse med kommunen, genomföra egna bullermätningar och redovisa dessa till kommunen.

Region Gotland har antagit en vägledning till egenkontroll för musikspelning. Vägledningen har tagits fram i samråd med näringslivsrepresentanter och beslutades inte om i ansvariga nämnden, miljö- och byggnämnden, utan vägledningen kommunicerades enbart till nämnden som information. Vägledningen innehåller en riktlinje om tillfälliga evenemang och denna riktlinje är politiskt antagen. Syftet med Region Gotlands vägledning och riktlinje är att avgöra verksamheternas tillsynsbehov samt avgöra hur miljötillsynen ska bedrivas.

Slutsats

Nämnden anser att behovet av liknande riktlinjer är nödvändigt i Jönköpings kommun då problemen med höga ljudnivåer har pågått under många år och bullerstörningar kan ha stor hälsopåverkan hos de människor som drabbas.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ges möjlighet att genom remisser från Funktionsstödsnämnden i Jönköpings kommun gällande alkoholservering yttra sig kring risken för olägenhet för människors hälsa och där kan till viss mån buller från musik vägas in.

I många kommuner ges miljö- och hälsoskyddsnämnder möjlighet att yttra sig i remisser från polismyndigheten gällande offentlig tillställning

och kommunen kan på så vis begränsa de tider en verksamhet tillåts spela musik om verksamheten genom musikspelning vid offentlig tillställning orsakar olägenhet för människors hälsa. Denna möjlighet finns enligt polismyndigheten i Jönköping inte längre för miljö- och hälsoskyddsnämnden i Jönköpings kommun och på grund av det har nämndens möjligheter att komma till rätta med bullerproblematiken begränsats.

Vid utredning av klagomål på höga ljudnivåer kan miljö- och hälsoskyddsnämnden enbart utifrån Folkhälsomyndighetens allmänna råd om höga ljudnivåer samt buller inomhus bedöma om störningen är en olägenhet för människors hälsa. I övrigt finns inget lagstöd. Nämnden bedömer därför att kommunala riktlinjer för spelning av musik utomhus är nödvändigt, eftersom gällande lagstiftning inte alltid är tillräcklig.

Med lokala riktlinjer för spelning av musik utomhus säkerställer nämnden att samtliga musikspelande verksamheter bedöms på liknande sätt och verksamheterna ges samma möjligheter att spela musik utomhus.

Som framgår av stadsjuristernas svar är inte riktlinjerna i sig bindande, men de kan ha en vägledande effekt och kan användas som avtalsvillkor av hyresvärdar. Flera av verksamheterna som det har kommit in klagomål på genom åren hyr sina lokaler av Jönköpings kommun.

Förslag till riktlinjer

Miljö- och hälsoskyddsnämndens förslag till riktlinjer presenteras i bilaga 3.