



Förslag till förordning om riktvärden för trafikbuller

Regeringen har skickat ut ett förslag till förordning om riktvärden för trafikbuller på remiss. Förslaget innebär följande:

Väg- och spårtrafik

- Vid ljudnivåer upp till 60 decibel kan nya bostäder planeras och byggas fritt om en god ljudmiljö vid uteplats kan åstadkommas, vilket innebär högst 50 decibel medelnivå och 70 decibel maxnivå.
- Vid ljudnivåer över 60 decibel gäller utöver ovan beskrivna nivå vid uteplats även en ljudskyddad sida om högst 55 decibel samt att minst hälften av bostadsrummen orienteras ditåt.

Flygtrafik

- För flygtrafikbuller gäller flygbullernivån 55 decibel som årsmedelvärde samt högst tre överskridanden av maximalnivån 70 decibel nattetid vid fasad.
- Vid uteplats får maximalnivån 70 decibel överskridas högst 16 gånger under dag-kväll mellan kl 06.00-22.00. (Undantag för Stockholm – Bromma Flygplats).

Buller definieras som oönskat ljud och räknas idag som ett av våra större miljöhälsoproblem. Exponering för buller kan orsaka både störning och allvarliga hälsoeffekter. Samtidigt visar enkätstudier om trafikbullerstörning att upplevd störning är betydligt lägre i nyare bostäder jämfört med äldre bebyggelse och i bostäder vid mycket bullerutsatta lägen där stora ansträngningar gjorts för att begränsa bullret. Erfarenheter från undersökningarna visar att det är möjligt att bygga ljudmässigt bra bostäder även i bullerutsatta miljöer.

Förslagets syfte är både att skapa en enklare, mer förutsägbar och begriplig tillämpning för alla aktörer i bostadsbyggandet och därmed möjliggöra ökat bostadsbyggande samt att skapa en större legitimitet åt tillämpningen av riktvärden för ekvivalent ljudnivå genom att mindre ensidigt fokusera på ljudnivån vid den mest exponerade fasaden vid nybyggda bostäder. Istället betonas uteplatsens betydelse samt anpassade lägenhetsplanlösningar i situationer då nivån på trafiksidan överskrider 60 dBA. Det finns i dag omfattande erfarenheter av hur bostäder i bullerutsatta områden bör utformas och placeras för att begränsa risken för ohälsa. Med förslaget beaktas

risken för ökad påverkan på människors hälsa genom god ljudmiljö på uteplats och anpassad bebyggelse vid höga ljudnivåer på den exponerade sidan.

Bakgrund

Historiskt har riktvärdet 55 dBA utomhus vid mest exponerad fasad fungerat som bedömningsgrund vid nybyggnad av bostäder, oavsett hur byggnaden och lägenheterna i övrigt varit anpassade till bullersituationen. Det har inneburit svårigheter i olika sammanhang. Nya bostäder utanför storstädernas centrala delar har förhindrats och möjligheten att bygga mindre lägenheter om 1 rok har varit begränsade. Nivån 55 dBA från trafik är ett strängt krav som kan överskridas vid fasad gränsande till mindre gator vid så låg trafiktäthet som 1000 fordon per dygn. Även vid spårtrafik gäller att ett mindre antal passager räcker för att 55 dBA ska överskridas. Nya bostäder med god ljudmiljö inomhus och anpassning i övrigt genom avskärmande fasaddelar, lägenhetsplanlösningar och tillgång till attraktiva miljöer för utevistelse kan erbjuda en bra boendemiljö med avseende på buller även vid högre nivåer vid mest exponerad fasad.

Det bör alltid vara en strävan att nå låga ljudnivåer och att så långt det är möjligt begränsa störningen vid nybyggda bostäder och en samlad bedömning av ljudmiljön i varje bostadsprojekt bör utgöra underlag för bedömning. Därför föreslås två steg där nivåer upp till 60 dBA kombinerat med tillgång till uteplats om högst 50 dBA utgör det ena, och vid det andra steget, över 60 dBA, säkerställs även tillgång till skyddad sida om högst 55 dBA ekvivalent ljudnivå samt en maximalnivå om högst 70 dBA. Därigenom minskar betydelsen av ljudnivån vid mest exponerad fasad och dess styrande verkan begränsas, jämfört med dagens tillämpning.

Ljudnivån utomhus har betydelse, både för störningsupplevelse och ohälsa. Men det finns inget tydligt samband mellan ljudnivån vid mest exponerad fasad som enskild faktor och risk för störning och därmed ohälsa, utan det är den samlade ljudmiljön vid bostaden som har betydelse för störningsupplevelsen. Främst är det vid vistelse utomhus, på uteplatsen, som det är viktigt att skydda mot alltför höga ljudnivåer. I förslaget har ljudnivån vid uteplatsen beaktats särskilt. Gällande risken för sömnstörningar så hanteras det i förslaget genom att nya bostäder alltid ska uppfylla BBR, Boverkets byggregler, inomhus. Vid nivåer över 60 dBA på den exponerade sidan krävs dessutom tillgång till skyddad sida för minst hälften av bostadsrummen. Utomhus vid den skyddade sidan föreslås riktvärden för både ekvivalent och maximal ljudnivå, där riktvärdet för maximal ljudnivå särskilt är avsett att skydda mot sömnpåverkan.

Fortfarande finns, precis som idag, möjligheter att sträva efter en högre ljudkvalitet genom högre ljudklass i fasad eller ännu lägre nivåer på uteplats och skyddad sida.

Smålägenheter och studentbostäder

En särskild bestämmelse föreslås införas för buller vid studentbostäder som möjliggör att studentbostäder kan byggas vid betydligt fler platser än idag. För bostadsbyggnader som är avsedda för studenter vid universitet eller högskola föreslås att nivåer upp till 65 dBA kombinerat med uteplats om högst 50 dBA ska gälla som riktvärde. Då dessa bostäder är avsedda att användas under en begränsad period och då forskningen hittills indikerar att allvarlig hälsopåverkan i huvudsak kan konstateras vid långvarig exponering för höga ljudnivåer, bedöms hälsokonsekvenserna av förslaget bli begränsade.

Enkelsidiga smålägenheter i övrigt kan genom förslaget byggas vid fler platser än idag genom att högsta acceptabla ljudnivå vid fasad ändras från 55 till 60 dBA. Ett motiv för att ändra nivån vid mest exponerad fasad från 55 till 60 dBA är att därmed ges möjlighet att bygga små lägenheter om 1 rok, t.ex. studentbostäder, vid betydligt fler platser än idag, eftersom dagens regelverk i princip omöjliggör enkelsidiga bostäder vid nivåer över 55 dBA. Ljudnivån 55 dBA är en sträng gräns då det endast behövs cirka 1000 fordon/dygn för att den ska överskridas invid närliggande fasad. Förslaget är i enlighet med Boverkets förslag i regeringsuppdraget om student- och ungdomsbostäder.

Ett annat skäl är att nivån 55 dBA på den exponerade sidan många gånger kan upplevas som en orimligt hård gräns för anpassad bebyggelse och att den tillämpning som föreslås egentligen är mer logiskt utifrån dagens kunskaper om störning och ohälsa. Vid nya bostäder som alltid uppfyller kraven för buller inomhus bedöms en god ljudmiljö vid utevistelse på uteplatsen som viktigare än ljudnivån utomhus vid mest exponerad fasad. Det finns inget tydligt samband mellan ljudnivån vid mest exponerad fasad och risk för störning och därmed ohälsa, utan det är den samlade ljudmiljön vid bostaden som har betydelse för störningsupplevelsen.

En strikt tolkning av Boverkets allmänna råd från 2008 innebär att nybyggnad vid nivåer över 55 dBA idag omöjliggörs utanför centrala delar av tätorter med kollektivtrafiknära lägen. Det har ifrågasatts från bl.a. små och medelstora kommuner som vill förtäta centralorten och kunna utveckla sina stationsnära lägen.

Avsteg för tätorter i större städer, kollektivtrafiknära m.m. utgår

De föreslagna lagändringarna innebär att olägenhetsbegreppet från Miljöbalken lyfts in i Plan- och bygglagen och avsikten är att bedömningen av olägenhet för människors hälsa ska ta sin utgångspunkt ifrån samma bedömning i de båda lagstiftningarna. Fördelarna är att det blir enklare och tydligare om vad som gäller. Det ger också större möjligheter att förtäta i attraktiva centralt belägna och kollektivtrafiknära lägen även i mindre orter, en fråga som blivit alltmer aktuell och bidragit till kritik av dagens regelverk. Dessutom försvinner dagens svårigheter att definiera vad som utgör "större städer", "kollektivtrafiknära", "samlad bebyggelse" osv.

Krav på uteplats om 50 dBA även vid <55 dBA på exponerad sida

Som förslaget är utformat innebär det att om en uteplats finns så ska den uppfylla 50 dBA även vid exponering för lägre nivåer än 55 dBA på den exponerade sidan. Det innebär således en skärpning jämfört med idag, eftersom dagens regelverk endast ställer krav på utomhusmiljön när riktvärdet 55 dBA överskrids.

Ombyggnad

Vid ombyggnad eller ändrad användning från exempelvis kontor till bostäder finns begränsade möjligheter att anpassa bebyggelse och lägenhetsplanlösningar. Därför anges särskilt att i sådana situationer bör minst ett bostadsrum orienteras mot skyddad sida istället för normalt minst hälften av bostadsrummen. Tillämpningen förekommer idag med bra resultat, ibland kombinerat med förhöjd fasadisolering för att ytterligare nedbringa ljudnivån inomhus.

Flygbuller

Föreslagna riktvärden för flygtrafikbuller möjliggör önskvärd utveckling av de kommuner som berörs av flygtrafikbuller, samtidigt som risken för hälsokonsekvenser beaktas genom att acceptabla nivåer är väsentligt strängare än vad som föreslås gälla för övriga trafikslag. Det innebär att situationen i bl a Linköping kommer få en lösning som alla berörda parter kan vara nöjda med.

Med hänsyn till att flygbuller upplevs mer störande än buller från väg- och spårtrafik, är det rimligt att riktvärdena för flygbuller är strängare. FBN 55 dBA är ett etablerat riktvärde som även föreslås gälla fortsättningsvis i förslaget till förordning. Det är ett viktat värde som därmed är strängare än riktvärdet för övriga trafikslag. Vidare föreslås som riktvärde högst 16 händelser över 70 dBA maximalnivå utomhus under dag-kväll, vilket innebär i genomsnitt en flygbullerhändelse per timme. Riktvärden för flygbuller har även kompletterats med högst tre överskridanden nattetid av maximalnivån 70 dBA utomhus vilket innebär att konsekvenser i form av sömnstörningar begränsas.

Vad gäller buller från Bromma flygplats föreslås att riktvärden för maximala ljudnivåer dag – kväll inte ska gälla. Motiven för att undanta Stockholm och Bromma Flygplats från riktvärden för maximala ljudnivåer dagtid grundar sig på bedömningen att det annars skulle få omfattande konsekvenser för bebyggelseutvecklingen i stora delar av Stockholm. I sammanhanget bör påpekas att riktvärdet FBN 55 dBA alltid gäller som gräns och att nattrafik är förbjuden vid Bromma flygplats. I övrigt regleras flygbullret genom restriktioner vid start och landning, bl.a. genom ett arbete med tystare landningsprocedurer. Det senare bedöms på sikt komma att begränsa flygbullret ytterligare. Mot bakgrund av ovanstående bedöms hälsopåverkan från flygbuller från Bromma flygplats därigenom blir begränsad.

Industribuller

I förslaget till förordning ingår väg- spår- samt flygtrafikbuller. Industri- och annat verksamhetsbuller omfattas inte, utan riktvärden för industribuller från bl a hamnar har nyligen tagits fram gemensamt av Boverket och Naturvårdsverket. Det förslaget, inklusive lagändringarna som beskrivs i prop 2013/14:128, kommer att möjliggöra önskvärd bebyggelseutveckling av aktuella hamnområden i Helsingborg och Stockholm samt andra områden som berörs av industribuller.

Ingen övre stoppgräns vid höga ljudnivåer

Det har etablerats en praxis om stor restriktivitet för nya bostäder vid ljudnivåer över 65 dBA på trafiksidan. Detta oavsett hur väl bostäderna anpassas ljudmässigt och om läget är centralt/kollektivtrafikhärb. Det finns flera bakomliggande orsaker till det synsättet. I Boverkets allmänna råd anges att bostäder vid sådana nivåer endast kan tillåtas om det finns synnerliga skäl. En annan anledning är att Trafikverket haft krav på sig att vidta bullerskyddsåtgärder vid befintliga bostäder exponerade för nivåer över 65 dBA. Bostäder vid nivåer mer än 10 dBA över riktvärdena brukar generellt kategoriseras som "mycket bullerutsatta".

I bl.a. Stockholm och Göteborg har ett antal bostäder tillkommit under de senaste tjugo åren som exponeras för nivåer över 65 dBA. Dessa bostäder har så gott som alltid utformats med stor hänsyn till ljudmiljön som inneburit långtgående anpassningar för att skapa bra boendemiljöer. Enkätundersökningar till boende i dessa bostäder visar att ljudmiljön upplevs som god och störningsupplevelsen ofta är lägre än vid andra bostäder vid lägre ljudnivåer och mer begränsad anpassning till bullersituationen. Från dessa undersökningar framgår även att ljudnivån på den exponerade sidan som enskild faktor har förhållandevis liten betydelse för störningsupplevelsen.

Erfarenheter från undersökningarna visar att det är möjligt att bygga ljudmässigt bra bostäder även vid mycket bullerutsatta miljöer. Det finns inga motiv till en stoppgräns vid just 65 dBA. Exponering för 67 dBA behöver inte vara sämre än 63 dBA, förutsatt att bebyggelsen nogt anpassas till bullersituationen. Om en stoppgräns uteblir finns ingen anledning att befara en omfattande utbyggnad av bostäder i mycket bullriga miljöer. Dels är sådana miljöer ganska ovanliga, dels finns andra aspekter att ta hänsyn till i planeringen såsom riskfrågor, luftkvalitet m.m.