

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se
li.spn@regeringskansliet.se

Remiss av Uppdrag att föreslå ändringar i trafikbullerförordningen

Örebro kommun avstyrker förslaget med hänsyn till de negativa konsekvenser och tillämpningsproblematik förslaget riskerar att leda till. Örebro kommun lämnar även förslag på alternativ reglering som enligt Örebro kommun är mer ändamålsenlig, skulle leda till mindre negativa konsekvenser samt färre tillämpningsproblem än föreslagen reglering.

Hälsorisker, inomhusmiljö och miljömål

De föreslagna ändringarna i trafikbullerförordningen, där kravet på rummens placering mot en ljuddämpad sida i varje bostad tas bort, kan innebära att fler bostäder riskerar att få samtliga bostadsrum exponerade mot höga bullernivåer. Förslaget innebär även att sovrum i större utsträckning kan komma att placeras mot bullerutsatta fasader, vilket kan försämra förutsättningarna för sömn och återhämtning.

Avsaknaden av en ljuddämpad sida kan även påverka inomhusmiljön negativt. Om samtliga bostadsrum exponeras mot bullerutsatta sidor kan möjligheten till vädring utan bullerexponering begränsas. Detta kan i sin tur bidra till högre inomhustemperaturer, särskilt under varma perioder. I ett klimat där värmeböljor förväntas bli vanligare förstärks denna problematik ytterligare. När möjligheten till nattvädring begränsas ökar kraven på att ventilationssystemen fungerar optimalt i praktiken. Det finns dock en risk att tekniska lösningar inte används som avsett, exempelvis genom att boende öppnar fönster trots buller eller att ventilationssystemens funktion och underhåll varierar över tid. Vidare behöver även samspelet mellan buller och luftföroreningar beaktas. Vädring i bullerutsatta lägen kan innebära en risk för att förorenad luft tillförs bostaden.

I förslaget lyfts möjligheten att i större utsträckning anordna gemensamma

uteytor med god ljudmiljö. Det är dock osäkert i vilken utsträckning sådana ytor i praktiken kan kompensera för en ökad bullerexponering i bostaden. Användningen av gemensamma vistelseytor kan variera mellan olika grupper och situationer. Vidare kan sådana ytor tänkas användas i mindre utsträckning än privata eller direkt tillgängliga miljöer, särskilt under vintertid.

Det finns därför en risk att boende, trots att det finns en luddämpad sida på byggnaden och tillgång till gemensamma uteytor, i praktiken tillbringar merparten av sin tid i bostaden där bullerexponeringen kan vara högre.

Förslaget innebär också en risk för att bullerproblematik i större utsträckning byggs in i ny bebyggelse. En problematik som kan vara svår och kostsam att åtgärda i efterhand, särskilt när det rör byggnaders placering och grundläggande utformning.

Det finns även en risk att bostäder med högre bullerexponering i större utsträckning kommer att efterfrågas eller accepteras av grupper med begränsade valmöjligheter på bostadsmarknaden. Detta kan bidra till ojämlika boendeförhållanden och en ojämn fördelning av hälsorisker.

I förslaget nämns att Sveriges riktlinjer för buller ställer lägre krav än WHO:s riktlinjer på 53 dB från trafikbuller vid bostad, dagtid, och 45 dB från trafikbuller vid bostad nattetid. Att ta bort kravet på att hälften av bostadsrummen i en bostad ska vara vända mot en sida där 55 dBA ekvivalent ljudnivå inte överskrider vid fasaden skulle således kunna öka bullernivåerna i bostäderna ytterligare. Eftersom decibelskalan är logaritmisk kan en mindre ökning i dB motsvara en markant förstärkning av ljudnivån. Detta riskerar att öka den upplevda störningen och därmed också påverka hälsa och välbefinnande. Vidare rekommenderar även WHO en tyst sida i byggnaden för att minska exponering för buller.

Fortsättningsvis anger det svenska miljömålet *God bebyggd miljö* att människor inte ska utsättas för skadliga luftföroreningar, kemiska ämnen, ljudnivåer och radonhalter eller andra oacceptabla hälso- eller säkerhetsrisker. En ändring av trafikbullerförordningen skulle således kunna försvåra arbetet med att uppfylla målet.

Sammanfattningsvis innebär de föreslagna förändringarna i trafikbullerförordningen en risk för att bullerexponeringen i bostäder ökar. Detta kan påverka förutsättningar för vila och återhämtning samt medföra en risk för en försämrad inomhusmiljö, exempelvis avseende temperatur och ventilation. Detta kan i sin tur även försvåra arbetet med gällande miljömål.

Flexibilitet och variation

Enligt Boverket medför kravet på ljuddämpad sida en begränsning av flexibiliteten och funktionaliteten av bostäder samt möjligheterna till ett differentierat bostadsutbud. Örebro kommuns uppfattning är att ett slopat krav på planlösningens utformning inte nödvändigtvis leder till ett mer differentierat bostadsutbud då det oftast är ekonomiska incitament som styr utformningen av bostäder i flerbostadshus, som regleringen i huvudsak berör, och inte kvaliteten på bostaden. Det slopade kravet på planlösningens utformning skulle likväl kunna leda till ett mindre differentierat bostadsutbud då en större del av utbudet kan komma att utgöras av enkelsidiga lägenheter istället för en blandning av enkelsidiga och genomgående. Örebro kommuns uppfattning är vidare att genomgående lägenheter medför flera fördelar utöver ljuddämpade bostadsrum. Planlösningen medför varierad utsikt, varierat ljusinsläpp och bättre möjlighet att vädra. Möjligheterna att vädra är något som Boverket också har noterat och hänvisar till att öppningsbara fönster inte är något som krävs i bygglov och att det finns separata krav på ventilation och inomhusklimat. Örebro kommuns uppfattning är dock att möjligheten att öppna fönster och balkongdörrar medför positiva boendekvaliteter trots krav på ventilation och att dessa möjligheter inte bör underskattas.

Planprocessens effektivitet

Enligt Boverket syftar ändringen till att effektivisera planprocessen då exploatörer inte behöver projektera planlösningar för bostäder under planprocessen. Örebro kommuns uppfattning är dock att framtagandet av planlösningar inte nödvändigtvis innebär ett resurskrävande arbete under planprocessen. Framtagandet av planlösning innebär oftast inte någon detaljprojektering, snarare ett mer skissartat arbete för att utreda om kravet på ljuddämpad sida går att uppfylla. Dessutom behövs inte alltid framtagande av planlösningar då möjligheterna att förlägga minst hälften av bostadsrummen mot ljuddämpad sida kan gå att fastställa redan utifrån byggnadens fotavtryck. Byggrättens placering, dimensioner, höjd och utformning är vanligtvis något som behöver fastställas under planprocessen av flera anledningar oavsett om platsen är bullerutsatt, exempelvis utifrån stadsbild, skuggverkan, lägen för entréer och behovet av en kvalitativ utemiljö.

Bostäder om högst 35 kvadratmeter

Enligt Boverket bör undantaget för bostäder på högst 35 kvadratmeter av naturliga skäl tas bort om trafikbullerförordningen ändras. Någon närmare beskrivning finns inte annat än att det i konsekvensbeskrivningen framgår att ”För bostäder på högst 35 m² kan kostnaderna däremot öka, eftersom

riktvärdet på 65 dBA tas bort för dessa.” och av författningskommentaren framgår: ”Dagens 3 § andra stycke innehåller ett undantag från riktvärdena i första stycket. Undantaget innebär att för bostäder på högst 35 kvadratmeter gäller riktvärdet 65 dBA vid fasad i stället för vad som anges i första stycket. Detta innebär att ljuddämpad sida ofta inte behöver anordnas för sådana små bostäder. Boverkets förslag att bostäderna inte behöver vändas mot den ljuddämpade sidan enligt 4 § innebär att undantaget inte längre är motiverat. Paragrafens andra stycke föreslås därför strykas.”

Förslaget innebär dock högre ställda krav för bostäder på högst 35 kvadratmeter än vad som gäller idag. Idag behöver ingen ljuddämpad sida tillskapas om 65 dBA inte överskrids. Genom att undantaget för bostäder om högst 35 kvadratmeter tas bort måste en ljuddämpad sida tillskapas om 60 dBA överskrids precis som för större lägenheter, även om inte några bostadsrum behöver vara vända mot den ljuddämpade sidan. I praktiken innebär det att det med nuvarande reglering kan bullra upp till 65 dBA på alla sidor av en byggnad som enbart innehåller bostäder som är högst 35 kvadratmeter. Om förslaget genomförs kommer det inte längre vara möjligt utan om 60 dBA överskrids på någon fasad måste en hel långsida vara ljuddämpad.

Ljuddämpad vid hela fasaden

Enligt förslaget ska det finnas minst en ljuddämpad sida finnas om ljudnivåerna i huvudregel överskrid. Det framgår vidare att vid en ljuddämpad sida bör 55 dBA ekvivalent ljudnivå inte överskridas vid hela fasaden och 70 dBA maximal ljudnivå vid hela fasaden inte överskridas mellan 22.00 och 06.00. Enligt Örebro kommuns uppfattning leder kravet på att dessa ljudnivåer inte får överskridas på hela fasaden till högre krav på utomhusnivån vid fasad än vad som gäller idag när kravet är att det är hälften av bostadsrummen som ska vändas mot ljuddämpad sida. Det är inte ovanligt att ljudet ”går runt” hörnen av en byggnad och att ljudnivåerna för ljuddämpad sida överskrids på den delen av fasaden som ligger närmast hörnen. Utifrån nuvarande reglering kan det hanteras genom att de bostadsrum som ska placeras mot ljuddämpad sida inte placeras i hörnet och kraven i trafikbullerförordningen uppfyllas ändå. Med den föreslagna regleringen skulle det innebära att sådana lösningar inte längre är acceptabla. Det innebär att byggnader som idag uppfyller kraven inte längre kan tillåtas utan att bullerskyddande åtgärder vidtas.

I första hand en längre sida ska vara ljuddämpad

Enligt förslaget ska i första hand en längre sida väljas som ljuddämpad om byggnaden har olika långa sidor. Syftet är att säkerställa att utemiljön får en

storlek som är proportionerlig mot byggnadens storlek. En utemiljö på kortsidan av ett lamellhus torde normalt vara för liten i relation till byggnadens storlek och antalet bostäder för att kunna ses som en fullvärdig utemiljö, även om den är ljuddämpad. Enligt Örebro kommun finns risk för tillämpningsproblem med föreslagen formulering och på så sätt att syftet med regleringen inte uppfylls.

Formuleringen ”i första hand” är problematiskt eftersom det automatiskt finns möjlighet att välja en kortare fasad. I författningskommentaren framgår att formuleringen ”i första hand” används eftersom det trots allt kan finnas situationer där en kortare sida bör väljas, så som fasader vid insidan av en kringbyggd gård. Ingen annan vägledning finns hur tillämpningen ska ske. Det finns en stor risk att andra alternativ väljs utan någon särskild motivering. Formuleringen ”i första hand” är främmande i plan- och bygglagstiftningen som i hög grad är uppbyggd med huvudregler och tydligt definierade undantag. Om syftet är att styra mot att en längre fasad normalt ska vara ljuddämpad men att det ändå ska vara möjligt till avsteg när det är lämpligt bör regleringen i stället formuleras som en huvudregel och ett undantag. Exempelvis genom en huvudregel som säger ”En längre fasad ska väljas som ljuddämpad sida” och ett undantag som säger ”Om det finns särskilda skäl kan en kortare fasad väljas som ljuddämpad sida.” En sådan reglering skulle ge en tydligare rättslig tröskel för avsteg än ”i första hand”, ge bättre förutsägbarhet för både kommun och exploatör och ökar därmed rättssäkerheten.

Byggnader med olika ändamål

Förordningen gäller för bostadsbyggnader, vilket även framgår av 2 kap 6 a § plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Det finns ingen definition av vad som avses med bostadsbyggnad men i prop. 2013/14:128 s. 75 framgår att med bostadsbyggnad menas en byggnad avsedd för bostadsändamål. Det innebär att så fort det finns bostäder i en byggnad träffas byggnaden av kraven oavsett om det enbart är en del av en byggnad.

Förslaget medför att krav kommer ställas på att hela den längre fasaden ska vara ljuddämpad även för byggnader med olika ändamål där bostäder enbart finns i en viss del av byggnaden. Det medför att kraven på ljuddämpad sida indirekt även ställs på andra ändamål, exempelvis förskolor, kontor, handel eller andra verksamheter som kan kombineras med bostäder. Kravet på ljuddämpad sida på hela längre fasaden gäller även om bostäder enbart finns i en mycket begränsad del av en byggnad. Detta kan leda till att det blir svårare att bygga byggnader med kombinerade användningar och att exploatörer väljer att enbart bygga byggnader med annat ändamål än bostäder för att undkomma kraven på ljuddämpad sida. Vilket riskerar att leda till att färre bostäder byggs.

Med nuvarande reglering finns inte dessa indirekta krav eftersom kravet på ljuddämpad sida är kopplade till bostadsrummen och inte hela fasaden. Då behöver kraven på ljuddämpad sida enbart uppfyllas på de delar av fasaden där hälften av bostadsrummen till bostadslägenheterna finns och inte på de delar av fasaden där användningen är annan än bostäder.

Ändring av byggnader

Förslaget innebär samma problematik för ändring av byggnader som för byggnader med olika ändamål. Om någon vill ändra en byggnad, tex genom att bygga till en byggnad med bostäder, ändra användningen i en byggnad med bostäder eller inreda ytterligare bostad innebär förslaget att hela den längre fasaden behöver vara ljuddämpad även om ändringen enbart berör en mindre del av byggnaden. Det innebär att förslaget leder till följdkrav på befintliga delar av en byggnad i samband med att ändringar görs. Vilket leder till att det kan bli svårare att genomföra ändringar. Det kan till exempel vara om någon vill inreda bostäder på en vind, dela en större bostad i två bostäder eller ändra användningen i en del av en byggnad. Då måste kravet på ljuddämpad sida uppfyllas även på hela byggnaden, alltså en hel längre fasad behöver vara ljuddämpad och inte bara för den ändrade delen.

Samma problematik finns inte med nuvarande reglering med hänsyn till att kravet utgår från att hälften av bostadsrummen ska vara vända mot ljuddämpad sida vilket innebär att det enbart träffar den ändrade delen och inte leder till att en ljuddämpad sida behöver tillskapas på de delar som inte ändras.

Definition av bostadsrum

Om regleringen om minst hälften av bostadsrummen tas bort från trafikbullerförordningen bör även definitionen av bostadsrum tas bort då begreppet i sådana fall inte längre kommer att finnas i förordningen.

Alternativt förslag

För att förenkla nuvarande regleringen och sänka kravnivåerna något utan lika stora konsekvenser för människors hälsa och inomhusmiljön föreslår Örebro kommun i stället en reglering som innebär att bostäder ska vara vända mot minst en ljuddämpad sida utan att reglera vilka eller antal rum. En sådan reglering skulle åtgärda de tillämpningsproblem som Boverkets förslag medför som Örebro kommun redogjort för ovan. Det skulle även bidra till mer flexibla planlösningar men se till att delar av bostäder även fortsatt delvis är vända mot ljuddämpad sida vilket ger möjlighet till vädring mot en sida som inte är bullerutsatt och mindre förorenad luft. En sådan reglering skulle bland annat

även underlätta för hörnlägenheter som ofta är problematiska idag eftersom det kan vara svårt att förlägga minst hälften av bostadsrummen mot ljuddämpad sida.

En sådan reglering skulle kunna utformas enligt följande:

”4 § Om den ljudnivå som anges i 3 § första stycket 1 ändå överskrida bör bostadslägenheten vara vänd mot minst en ljuddämpad sida.

Vid en ljuddämpad sida bör:

- 1. 55 dBA ekvivalent ljudnivå inte överskridas vid fasaden, och*
- 2. 70 dBA maximal ljudnivå vid fasaden inte överskridas mellan 22.00 och 06.00.”*

Undantaget för bostäder om högst 35 kvadratmeter behöver kvarstå även med en sådan reglering för att kraven på sådana bostäder inte ska skärpas.

Jonas Bäckström
Planarkitekt

Emma Elfström
Miljö- och hälsoskyddsinspektör

Josefin Hane
Bygglovsstrateg