

Näringsdepartementet

## **Förändring av förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader**

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att redovisa konsekvenser av en förändring av förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader, i enlighet med det förslag som remissbehandlades under 2014. Vid avstämning med Näringsdepartementet den 20 december 2016 framkom också önskemål att Boverket i sin rapportering översiktligt tar upp områden inom vilka förbättringar och förtydliganden skulle kunna underlätta tillämpningen av förordningen.

Uppdraget är en tidigareläggning av en del av det uppdrag som erhöles i regleringsbrev för 2016. Redovisningen av övriga delar i uppdraget kommer att göras senast 18 april 2017.

### **Sammanfattning**

#### **Trafikbuller är inte längre ett hinder för bostadsbyggandet**

Boverkets slutsats är att trafikbuller inte längre utgör hinder för bostadsbyggandet. Reglerna, som numera är desamma överallt i landet, innebär att det inte finns någon gräns för högsta ljudnivå på den exponerade sidan, samt att lägenheter upp till 35 m<sup>2</sup> kan utformas enkelsidiga upp till en ljudnivå om 60 dBA. En ändring av riktvärdena i enlighet med det förslag som remitterades 2014, bedöms inte möjliggöra fler bostäder.

#### **Tillämpning och tolkningar har avgörande betydelse**

Boverkets analys och de synpunkter som samlats in från olika aktörer visar att det är tillämpningen av förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostads-

byggnader som har avgörande betydelse för möjligheten att bygga fler bostäder.

### **Bra ljudmiljöer i samhället bör alltid eftersträvas**

Det är viktigt att ambitionen även fortsättningsvis alltid är att sträva efter att åstadkomma så bra ljudmiljöer som möjligt. Att revidera förordningen i enlighet med remissversionens ljudnivåer skulle kunna leda till onödigt ökad bullerexponering i situationer där det är fullt möjligt att åstadkomma bra boendemiljöer.

### **Behövs ändringar i trafikbullerförordningen?**

Det underlag och de synpunkter som samlats in visar inte på något stöd för ändrade riktvärden, istället är det andra delar i trafikbullerförordningen där önskemål om förändringar lyfts fram.

Flera aktörer har framfört önskemål om förtydliganden och justeringar i delar av förordningen; delar som var och en innebär en mer tillåtande tillämpning utan att förordningens grundläggande syften äventyras. Riktvärdet för maximalnivån nattetid på den skyddade sidan samt undantag vid ombyggnader anses många vara särskilt angeläget att förtydliga och/eller justera, liksom att se över några andra oklarheter. Boverket har för avsikt att återkomma med en mer utförlig beskrivning och förslag vid avrapporteringen av uppdrag 2 i regleringsbrevet för 2016 i april 2017.

Boverket anser att förordningen inte bör ändras i enlighet med den tidigare remissversionen, utan föreslår istället att förändringar enligt ovan bör utredas närmare.

## **Boverkets analys**

### **Konsekvenser av genomförda regeländringar åren 2015-2016**

Lagändringarna och trafikbullerförordningen innebär sammantaget att bullerfrågan inte längre utgör ett hinder för bostadsbyggandet. Det finns inte någon övre gräns för ljudnivån på den exponerade sidan, under förutsättning att bostäderna utformas med tillgång till skyddad sida. Detta gäller numera överallt. Tidigare benämndes denna typ av kompensationstänkande som avsteg och var endast möjlig i centrala lägen i större städer och vid platser med god kollektivtrafik. Tillkommande bostäder vid höga ljudnivåer över 65 dBA bedömdes mycket restriktivt, då det krävdes "särskilda skäl" för exponering vid så höga ljudnivåer. En annan omdiskuterad fråga var möjligheten att bygga små lägenheter, eftersom det är svårt att åstadkomma tillgång till skyddad i lägenheter om 1 rum och kök. Konsekvensen blev att små, enkelsidiga lägenheter omöjliggjordes vid ljudnivåer över riktvärdet 55 dBA.

Även vid förekomst av flygtrafikbuller är skillnaderna betydande. Den osäkerhet som myndigheternas skilda bedömningar utgjorde är nu undanröjd och förordningens riktvärden för flygtrafikbuller innebär betydligt större möjligheter att utvecklas för städer som Umeå och Linköping.

Förordningen innebär även en tydligare beskrivning av vilken ljudnivåexponering som riskerar innebära olägenhet för människors hälsa och när bostäder i bullriga lägen behöver anpassas till den omgivande ljudmiljön för att inte riskera olägenhet. Dessa anpassningar är i de allra flesta situationer möjliga att åstadkomma om bullerfrågan beaktas i planeringsskedet. På tomter med begränsat utrymme som exponeras för mycket buller från flera håll kan det vara svårt att åstadkomma en bebyggelse som är anpassad till bullersituationen. Dock förekommer kombinationen höga ljudnivåer från flera håll och liten tomtyta mycket sällan.

De ändringar i lagstiftningen som genomförts, förordningen om riktvärden för trafikbuller samt Boverkets vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller (som publicerades våren 2015), har sammantaget inneburit en väsentligt minskad osäkerhet om vad som gäller vid planering för och byggande av bostäder. Enbart det faktum att det finns en av regeringen beslutad förordning, ger en helt annan tydlighet för berörda aktörer. Detta kombinerat med en ökad rättssäkerhet för verksamhetsutövare då nya bostäder kommer närmare deras verksamheter, är viktiga förändringar för möjligheterna att åstadkomma och skynda på bostadsbyggandet.

Sammanfattningsvis består ändringarna av fyra delar som tillsammans bildar en helhet:

1. Lagändringar i plan- och bygglagen och miljöbalken 2/1 2015.
2. Förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader 1/6 2015.
3. Lagändringar i miljöbalken 1/1 2016.
4. Vägledning från Boverket och Naturvårdsverket om buller från industri- och andra verksamheter publicerade 28/4 2015.

#### **Resultat av genomförda förändringar:**

- En tydlig och mer förutsägbar tillämpning av bullerfrågan som beaktar både bostadsbyggandet och risk för negativ påverkan på människors hälsa, samt underlättar för bostadsföretag, kommuner och andra som planerar för bostäder.
- Vid måttligt bullerutsatta miljöer prioriteras god ljudkvalitet på uteplats, vilket möjliggör en friare planering.
- Vid höga ljudnivåer betonas både uteplats och bulleranpassad bebyggelse.

- Ökad möjlighet att bygga små lägenheter.
- Möjligheter att förtäta i attraktiva, centralt belägna och kollektivtrafiknära lägen både i storstadsområden, samt i små och mellanstora orter.
- Ökad rättssäkerhet för verksamhetsutövare, vilket sannolikt leder till att dessa i mindre utsträckning kommer att överklaga detaljplaner.

## **Konsekvenser av att ändra enligt remissversionen**

### **Buller Anpassning eller inte**

Enligt remissversionen skulle ingen buller Anpassning av bostadsbyggnader behövas upp till 60 dBA ekvivalent ljudnivå vid fasad (i trafikbullerförordningen är gränsen 55dBA).

Denna ändring skulle enligt Boverket medföra att arealen mark som kan byggas med bostadsbyggnader utan buller Anpassning skulle öka. Men den totala arealen byggbar mark för bostäder ökar endast marginellt, eftersom varken trafikbullerförordningen eller remissversionen anger någon övre gräns för ljudnivåer på den exponerade sidan. Byggekostnaderna minskar marginellt, ty om buller Anpassning planeras in tidigt i projekt bedöms denna inte medföra några merkostnader. Därför bedömer Boverket att möjligheterna till bostadsbyggande är i stort sett oförändrade.

Men enligt remissversionen utsätts de boende för högre ljudnivåer innan krav om buller Anpassning med luddämpad sida ställs. Det kan leda till att relativt enkla åtgärder/ Anpassningar för att minska buller inte vidtas i områden där ljudnivån är inom intervallet 56–60 dBA ekvivalent ljudnivå vid fasad. Det finns alltså risk för att enkla och billiga buller Anpassningar som förbättrar boendemiljön inte kommer till stånd.

### **Små bostäder och studentbostäder**

Remissversionens förslag leder till att den totala arealen byggbar mark för små lägenheter ökar något, eftersom det blir möjligt att bygga sådana även vid ljudnivåer mellan 61– 65 dBA ekvivalent ljudnivå. Vid höga ljudnivåer på exponerad sida ökar kostnaden för dimensionering av fönster och fasader, för att uppfylla Boverkets Byggregler inomhus. Det blir sämre boendemiljöer med enkelsidiga lägenheter som exponeras för ljudnivåer mellan 61– 65 dBA ekvivalent ljudnivå. Därmed finns det även risk för negativa hälsoeffekter.

Mot bakgrund av att byggekostnaderna bedöms öka något och att arealen byggbar mark (ur bullersynpunkt) ökar marginellt, bedömer Boverket att byggandet av små lägenheter endast skulle öka marginellt.

### **Osäkerhet vid regelförändringar**

Regelförändringar är trögörsliga i genomslag och tillämpning, vilket även gäller rättspraxis. Flera av förändringarna i lagstiftning och i trafikbullerförordningen har först nu börjat etableras, samtidigt som bostadsproduktionen till stor

del hittills hänfört sig till de detaljplaner som påbörjades före den 2 januari 2015. Det finns fortfarande en upplevd osäkerhet om vilka regler som gäller och hur de bör tillämpas hos många aktörer. Ändrade riktvärden så nära inpå ett tidigare införande riskerar skapa ytterligare osäkerhet om vad som gäller.

### **Från flexibilitet till ökad rigiditet i hälsoskyddet**

Hantering av regler för buller vid bostadsbyggande inrymmer en viss nödvändig flexibilitet vid tillämpningen. Det kan antas att utrymmet för en sådan flexibilitet vid tolkningar kommer att minska vid ökad bullerbelastning. Detta gäller såväl kommunala miljömyndigheters granskningsutlåtanden och tillsynsförelägganden som länsstyrelsens tillämpning av ingripandegrunder avseende detaljplaner. Olämplighetskriterierna för överprövning och upphävande av detaljplaner som kan medföra olägenhet för människors hälsa riskerar då att bli mer stelbenta. Riktvärden kan därigenom komma att tolkas mer strikt och tendera att omvandlas till gränsvärden.

### **Sammanfattning konsekvenser**

Boverkets bedömning av konsekvenserna av att ändra trafikbullerförordningen i enlighet med remissversionen 2014 är:

- Den totala arealen byggbar mark ökar endast marginellt, eftersom varken trafikbullerförordningen eller remissversionen anger någon övre gräns för ljudnivåer på den exponerade sidan. Med remissversionen blir det dock möjligt att bygga fler bostäder utan bulleranpassning.
- Fler studentbostäder kan byggas i bullerutsatta miljöer.
- De bostäder som tillkommer byggs i ur bullersynpunkt sämre lägen och med sämre utformning. Detta riskerar att påverka de boendes hälsa negativt.
- En onödigt ökad bullerexponering riskeras i situationer där det är fullt möjligt att åstadkomma bra boendemiljöer.
- Osäkerheten om vilka ljudnivåer och bullerregler i övrigt som gäller riskerar att öka.
- En förändring kan innebära en mer strikt tolkning av bullerreglerna.

### **Behöver trafikbullerförordningen ändras?**

Förordningen har nu varit i kraft cirka 1,5 år och erfarenheterna av att tillämpa de nya reglerna varierar betydligt mellan olika aktörer och i olika delar av landet. Det begränsar möjligheten att få fram en fullständig bild. Trots det konstaterar Boverket att förordningen, tillsammans med övriga genomförda förändringar inom bullerområdet, har inneburit en ökad tydlighet och att buller i de flesta situationer varken har inneburit hinder eller ökade kostnader. Samtidigt kan en god eller åtminstone acceptabel ljudkvalitet uppnås för boende i nya bostäder.

Men det har också förekommit frågor om oklarheter och kritiska synpunkter på vissa delar av förordningen. Boverket har genom flera olika aktiviteter, såsom seminarier, inkomna frågor, enkäter och intervjuer, samlat in synpunkter från berörda aktörer som till exempel myndigheter, kommuner, länsstyrelser, byggherrar, konsultföretag, arkitekter, akustiker. Baserat på dessa synpunkter beskrivs fem olika frågor där förändringar kan behöva göras:

- Maximalnivå på skyddad sida
- Undantaget vid ombyggnad
- Särskild tillämpning för små lägenheter
- Flygbuller från militär verksamhet
- Förtydliganden av oklarheter

#### **Maximalnivå på skyddad sida**

I trafikbullerförordningen 4 § anges att om riktvärdet 55 dBA överskrids så ska minst hälften av bostadsrummen orienteras mot en sida som uppfyller dels 55 dBA ekvivalent ljudnivå för dygn och 70 dBA maximal ljudnivå nattetid kl. 22 – 06.

Riktvärdet för maximal ljudnivå nattetid på den skyddade sidan är den fråga som genererat flest kritiska synpunkter. Dels beror det på att riktvärdet kan vara svårt att uppfylla, dels för att det inte anges något acceptabelt antal överskridanden. Svårigheten att hålla riktvärdet kan ofta bero på infallande ljud från sidogator eller reflexer från motstående fasad.

#### **Undantaget vid ombyggnad**

I trafikbullerförordningen 4 § anges att vid ombyggnad, då riktvärdet för ekvivalent ljudnivå överskrids vid den mest exponerade fasaden, räcker det att minst ett bostadsrum orienteras mot skyddad sida. Undantaget har tillkommit för att det vid befintliga byggnader kan finnas begränsade möjligheter att åstadkomma skyddad sida för hälften av bostadsrummen. Men i förordningen anges inget om maximalnivån 70 dBA nattetid vid den skyddade sidan. Det innebär att även vid ombyggnad bör minst hälften av bostadsrummen uppfylla maximalnivån 70 dBA nattetid.

#### **Särskild tillämpning för små lägenheter**

I trafikbullerförordningen 3 § anges att riktvärdet är 60 dBA, d.v.s. 5 dBA högre, för lägenheter upp till 35 kvm. Det har förekommit synpunkter om att även enrumslägenheter som är något större än 35 kvm bör omfattas av denna särskilda bestämmelse.

#### **Flygbuller från militär verksamhet**

Förordningens riktvärden för buller från flygtrafik omfattar inte militär flygtrafik. De tillstånd som ges för flygplatser med militär verksamhet är vanligen förenade med krav på isolering av bostäder som ligger i områden där en viss maximal ljudnivå överskrids. Försvarmakten har därför ansett att en större

restriktivitet bör tillämpas vid militär flygverksamhet. I praktiken har det inneburit en strängare bedömning vid planering av tillkommande bebyggelse i områden som påverkas av militärt flyg, jämfört med vid civil flygtrafik. Tillämpningen går därmed tvärs emot den ursprungliga avsikten, vars syfte att undanta militärt flyg från förordningen var en högre tolerans för sådant buller.

#### **Förtydliganden av oklarheter**

Det finns flera delar i förordningen där det efterfrågas förtydliganden eller utvecklade stöd för olika tolkningar. En ökad tydlighet om vad som bör gälla inom dessa delar innebär att planeringsprocessen löper smidigare och på kortare tid. Boverket har för avsikt att under 2017 publicera ytterligare vägledande texter som stöd för tillämpningen av förordningen, bl.a. inom dessa områden. Det finns även möjlighet att komplettera förordningen med förtydliganden i samband med en eventuell revidering.

#### **Slutsats**

Boverket anser att förordningen inte bör ändras i enlighet med den tidigare remissversionen, utan föreslår istället att förändringar enligt ovan bör utredas närmare.