

Remissvar

”Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet” (SOU 2013:57)

Västra Götalandsregionens Miljömedicinska Centrum (VMC)

2013-10-11

Socialdepartementets diarienum: S2013/5977/PBB

Sammanfattning

VMC anser att betänkanternas slutsats att de föreslagna reglerna innebär en så liten risk för ökad ohälsa att de är godtagbara är felaktig. Tvärtom finns det goda belägg för att ohälsan skulle öka, både när det gäller allmän störning, sömnstörning och hjärt-kärlsjukdom om bostäder byggs i lägen med ekvivalent ljudnivå vid fasad upp till 65 dBA. Om möjligheter att göra undantag överhuvudtaget ska utvidgas bör gränsen sättas lägre än 65 dBA. Reglerna kan leda till att det byggs bostäder på platser där andra verksamheter vore bättre. Den täta staden är inte automatiskt en bullrig plats. Det är i den täta stadens utkant, nära de stora trafiklederna, som problemen är störst.

Inledning

VMC tar upp frågorna kring buller och ohälsa som diskuteras i utredningen, framförallt i kapitel 4 och 10. VMC saknar kompetens för att bedöma de juridiska frågorna, och har inte möjlighet att studera vilka effekter de olika delarna kan tänkas ha mer lokalt för olika sektorer eller i olika områden. Dessa punkter får belysas av andra remissvar från andra instanser.

Kapitel 4, Konsekvenser av lagstiftningen och dess tillämpning

Utredaren belyser problematiken väl ur flera olika aspekter i kapitel 4.1 och 4.2, även utifrån ett hälsoperspektiv. De viktigaste referenserna på området tas upp och sammanfattas på ett adekvat sätt. Utredaren redovisar den ökande trenden angående antalet exponerade för vägtrafikbuller och de viktigaste hälsoeffekterna, inklusive allmän störning, sömnstörning och effekter på hjärta och kärl. Utredaren påpekar också att även i den utredning som är mest positiv till möjligheterna att bygga på ett acceptabelt sätt även vid höga bullernivåer, *Trafikbuller och planering IV* (Hallin, 2012), ser man tydliga kopplingar mellan ökad bullerbelastning och störning och varnar för hälsoeffekterna. Trots detta blir utredarens slutsats att det är liten risk att de föreslagna riktvärdena ger ökade hälsoproblem.

VMC anser att den bedömningen är felaktig. Det är möjligt att man i befintligt byggnadsbestånd har en högre grad av störning än vad moderna och välplanerade byggnader skulle ge, men åsikten att störningseffekten är försumbar har inget stöd i de rapporter som redovisas. Utredaren påpekar själv detta när han diskuterar rapporten *Bygger vi bra med hänsyn till buller* (Franco de Castro, 2010), där man trots modern byggteknik med god ljudisolering i fasader och fönster, skärmande huslängor som inte är bostäder o.s.v. får en relativt hög störning när de boende tillfrågas.

Utredaren nämner på flera ställen att det är möjligt att bygga bostäder med bra ljudstandard i bullerutsatta miljöer. Med detta får förmodas att utredaren anser att det är möjligt att bygga så att bullerexponeringen inte leder till någon ohälsa i bullerutsatta miljöer. Detta påstående finns det inget stöd för i de rapporter och utredningar som utredaren hänvisar till, inte heller i rapporten *Trafikbuller och planering IV*. Det är rimligt att anta att de negativa hälsoeffekterna blir något svagare om en ny byggnad uppförs så att en god ljudstandard verkligen uppnås, men det får anses helt klart att betydande negativa hälsoeffekter fortfarande kvarstår. Utmaningen för framtida stadsplanering är att minimera de negativa hälsoeffekterna av förtätning, vilken i sin tur förväntas ge positiva miljöeffekter i termer av energieffektivitet och kanske också hälsovinster om en förtätning skulle följas av mer fysisk aktivitet med ökad förekomst av gång och cykling bland de boende. Att eliminera de skadliga hälsoeffekterna av buller går endast om man angriper källan till problemet, dvs. bulleremissionerna hos vägtrafiken. En framtida situation där vägtrafiken leder till allt högre bullernivåer utomhus men där detta helt kompenseras genom allt bättre fasadisolering på alla nya byggnader är endast ett önsketänkande.

En annan viktig aspekt är Sveriges åtaganden via omgivningsbullerdirektivet, som i Sverige införts i lagen via förordningen om omgivningsbuller (2004:675). Där anges att berörda kommuner skall rapportera antalet boende som är utsatta för höga bullernivåer vid mest exponerad fasad, och oavsett vad de nya bostäderna betyder för störning eller hälsoeffekter så kommer antalet exponerade som skall rapporteras till EU öka om de föreslagna reglerna blir praxis. Då måste kommunerna ange i sina åtgärdsplaner att fler utsätts på grund av nya regler, och tala om vilka åtgärder de skall vidta för att kompensera för denna ökning.

Kapitel 10.5, Konsekvenser för människors hälsa

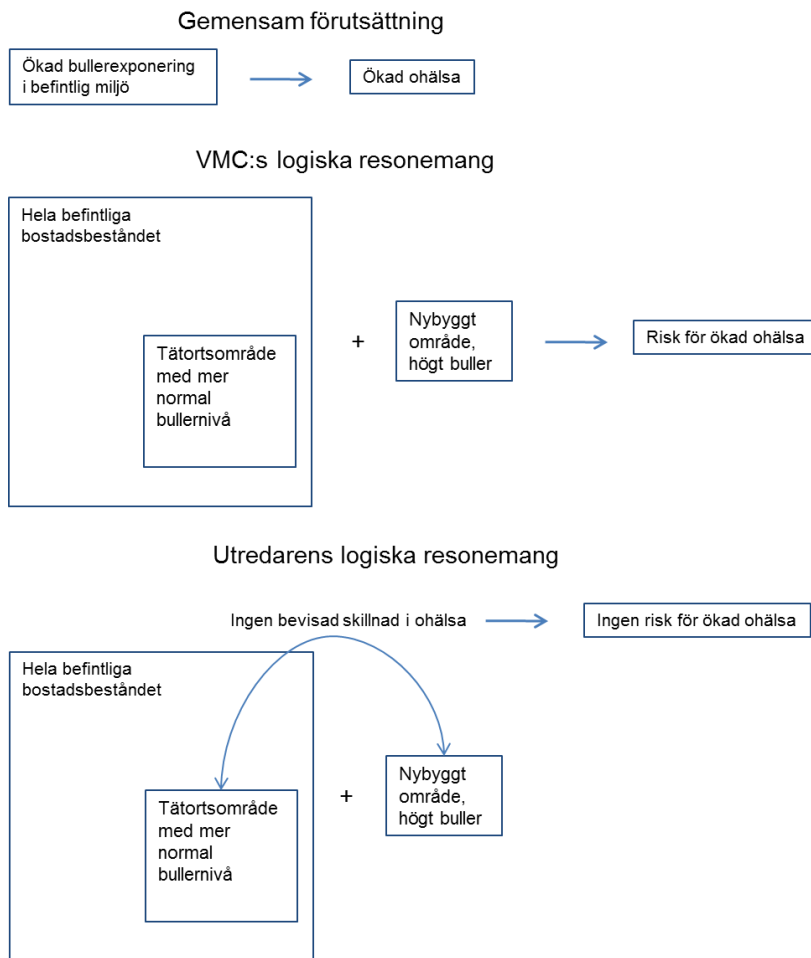
Utredaren sammanfattar konsekvenserna för människors hälsa med följande mening:

”Bostäder som byggs enligt de föreslagna reglerna bedöms innebära en så liten risk för ökad ohälsa att de är godtagbara.”

Som stöd för detta skriver utredaren utifrån erfarenheter av nya bostäder i Stockholmsområdet:

”Det finns inte belägg för att boende på platser där buller från vägtrafik överstiger 60 dBA ekvivalent ljudnivå i högre grad drabbas av ohälsa på grund av buller än i tätortsområden med mer normala ljudnivåer. Det finns inte heller belägg för att boende på sådana platser i högre grad anmäler störning på grund av omgivningsbuller...”

Utredaren påstår således att boende i nya bostäder med buller över 60 dBA inte drabbas mera än boende (underförstått i äldre bostäder) med lägre bullernivåer. Den korrekta slutsatsen borde vara att skillnaden i negativa hälsoeffekter mellan de som bor i redan bullerbelastade områden och de som bor i nybyggda, ännu mer bullerbelastade områden, är okända eftersom det finns få sådana studier (se nedan för exempel på en studie från Göteborg).



Figur 1, illustration av argumentation för hälsoeffekt av nybyggda bullerutsatta områden

Störning

VMC anser att det finns belägg för att nybyggda områden med A-vägd ekvivalent ljudtrycksnivå från vägtrafik över 60 dB skulle ge upphov till mer störning än områden med mer normal ljudnivå. Ett exempel på ett område där störningen är i linje med den som finns i befintliga områden, trots att det är nybyggt, är Klippanområdet i Göteborg, som beskrivs i rapporten *Bygger vi bra med hänsyn till buller*. I detta nybyggda bostadsområde, beläget nära en stor trafikled, visade en studie från VMC och Göteborgs universitet en hög grad av allmän störning (36 %) och sömnstörning ("Har svårt att somna" 16 % och "Vaknar på natten" 52 %). Andelen störda i Klippan låg på just den nivå man kunde förvänta sig med hänsyn till ljudnivåer vid fasad, trots att det var ett nybyggt område med god ljudkvalitet inomhus med stängt fönster. Det finns otaliga exempel på undersökningar i befintlig miljö där störningen ökar med ökad exponering på den mest utsatta fasaden, och den rimligaste slutsatsen gällande högt exponerade nybyggda hus med god ljudkvalitet inomhus med stängt fönster är att de skulle ge något lägre störning och skadliga hälsoeffekter än hos boende i äldre bostäder med motsvarande ljudnivå vid fasad. Det är emellertid inte korrekt att påstå att störning och hälsoeffekter skulle vara små.

Hjärt-kärlsjukdom, övervikt och diabetes

Som utredaren beskriver finns det många studier som talar för att trafikbuller ökar risken för hjärtinfarkt och blodtryckssjukdom. Utifrån riskuppskattningar från WHO (2011) kan flera hundra extra hjärtinfarkter per år beräknas inträffa p.g.a. trafikbuller. Till detta kommer blodtryckssjukdom orsakad av trafikbuller. Trafikverket och andra har tidigare gjort likande beräkningar.

Det har dessutom den senaste tiden tillkommit nya rön angående hälsoeffekter av bullerexponering, t ex studier som visar på en koppling mellan buller vid bostaden, diabetes och övervikt. Detta antas bero på att en ökad stress till följd av bullerexponering, med påverkan på hormonsystem, som i sin tur är involverade i inlagring av fett (Sørensen et al, 2013).

Diskussion

VMC anser, i motsats till utredaren, att det är mycket sannolikt att ökade skadliga hälsoeffekter blir följden om de föreslagna reglerna tillämpas. Samtidigt accepterar VMC att buller inte är den enda miljöfaktorn som ska styra stadsplaneringen och inser att det kan behövas utrymme för kompromisser i vissa fall. I många fall måste det dock vara möjligt att åstadkomma förtätning utan onödigt extra bullerexponering. Det vore olyckligt om de föreslagna reglerna leder till att punkthus byggs i utsatta områden istället för en mer bullerskyddande traditionell gårdsstruktur, eller att förtätning sker genom byggnation av bostäder utanför den egentliga stadskärnan nära de stora ringlederna där det är bättre med andra verksamheter än boende. Det finns också en risk för att undantagen används på platser där det egentligen inte är nödvändigt, t ex i mindre städer med gott om oexploaterad mark. Om möjligheter att göra undantag överhuvudtaget ska utvidgas bör gränsen sättas lägre än 65 dBA.

VMC anser inte att utredaren visat att hälsoeffekterna verkligen skulle utebli vid införandet av de föreslagna reglerna. Tyngden i utredningen bör istället läggas på den sista delen av meningen som citerats ovan "... så liten risk för ökad ohälsa att de är godtagbara". VMC anser också att den slutsatsen är missvisande. Man förleds att tro att det förmodligen inte blir några skadliga hälsoeffekter, eller att dessa blir så små att de automatiskt är godtagbara när de ställs i relation till de vinster som kan göras då staden förtätas. Då är det viktigt att påpeka att om man kan förtäta staden utan att öka bullerexponeringen så är det självklart ännu bättre, och detta borde naturligtvis eftersträvas i all långsiktig planering.

Det är också viktigt att tänka på barnens situation i de nybyggda områdena. Om bostäder byggs i bullerutsatta lägen finns det en uppenbar risk att även förskolor och skolor placeras i närheten, i synnerhet om området består av punkthus utan skärmande element eller sammanbyggnader. Barn är också en känslig grupp gällande sömnstörningar från trafikbuller, vilka förmodligen kommer att öka som en följd av de föreslagna reglerna.

Kanske är det lättare och billigare att förtäta staden om man tillåter mer bullerexponerade byggnader, men det är inte en grundlag att en tätare stad är en mer bullerutsatt stad. De hårdast exponerade områdena finner man inte mitt i den täta staden, utan i dess utkant i närheten av stora trafikleder.

Referenser

Hallin, Anne, et al. "Trafikbuller och planering IV", 2012. ISBN 978-91-85125-47-0

Franco de Castro, Paula. "Bygger vi bra med hänsyn till buller?" Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2010:47, ISSN: 1403-168X.

Öberg, Mattias et al. "Miljöhälsorapport 2013". Karolinska Institutet 2013, ISBN 978-91-637-3031-3.

Fritschi, Lin, et al. "Burden of disease from environmental noise: Quantification of healthy life years lost in Europe.", WHO, 2011.

Sørensen, Mette, et al. "Long-term exposure to road traffic noise and incident diabetes: a cohort study." *Environmental health perspectives* 121.2 (2013): 217.

Mikael Ögren

Lars Barregård

Mona Lärstad

Kerstin Persson-Waye