

Mottagare:
Naturvårdsverket
registrator@naturvårdsverket.se

Kopia till:
Diariet Trafikverket
per.andersson@naturvårdsverket.se

Yttrande om Naturvårdsverkets förslag till vägledningstext om riktvärden för buller från väg- och spårtrafik på skolgård

Sammanfattning

Trafikverket anser att syftet med vägledningen behöver förtydligas. I vägledningen behövs det göras en tydlig uppdelning utifrån bullernivåer som bör eftersträvas i samband med nyetablering av skolverksamhet och bullernivåer som medför behov av överväganden om bullerskyddande åtgärder vid befintlig skolverksamhet. Trafikverket anser vidare att det av vägledningen tydligt ska framgå att verksamhetsutövaren för skolverksamheten ska se till att det finns förutsättningar för en god ljudmiljö i skolan och på skolgården innan verksamheten etableras.

Vid överväganden om åtgärder enligt miljöbalken vid befintlig skolverksamhet så anser Trafikverket att samma riktvärden bör gälla oavsett skolans och skolgårdens byggnadsår. En uppdelning utifrån den tidpunkt då förordning 2015:216 om trafikbuller vid bostadsbyggnader trädde i kraft är inte motiverad ur ett hälsoperspektiv och inte heller utifrån miljöbalkens bestämmelser. Undantaget från möjligheten att förelägga en verksamhetsutövare att vidta åtgärder i efterhand (MB 26:9a) gäller enbart bostäder och inte skolor. Datumet för denna lagändring är därför inte relevant när det gäller andra miljöer än bostäder.

Trafikverket anser att riktvärdet 55 dBA ekvivalent ljudnivå bör eftersträvas när åtgärder ska övervägas vid befintliga skolgårdar. I hittillsvarande rättspraxis har samma riktvärden som för bostäders uteplatser ansetts vara tillämplbart även vid skolgårdar. Riktvärden för maximala ljudnivåer bör dock begränsas till bullernivåer dagtid.

Trafikverket anser att åtgärdsprogrammet enligt förordningen om omgivningsbuller bör tillmätas stor betydelse vid en bedömning om åtgärdernas ekonomiska rimlighet. Behov av åtgärder vid befintliga skolor bör prioriteras utifrån omfattningen av störningar i landet på liknande sätt som för bostäder. Åtgärder för kraftigt bullerexponerade skolor och skolgårdar bör prioriteras före åtgärder för mindre exponerade skolor och skolgårdar.

Syftet med vägledningen.

Naturvårdsverket vägledning kan uppfattas ha flera syften och vägledningen bör anpassas och förtydligas utifrån detta. Trafikverket uppfattar att vägledningen syftar till att

- Ge vägledning om vilka bullernivåer som bör eftersträvas i samband med någon avser att starta en skola, förskola eller fritidshem (skolverksamhet)
- Ge vägledning om huruvida det finns behov av skyddsåtgärder vid en idag etablerad skolverksamhet.

Det framgår av vägledningen att det generellt är den som ansvarar för den bullrande verksamheten som ska känna till dess störningar och som har ansvar att vidta rimliga

åtgärder för att begränsa dem. När det gäller nyetablerad skolverksamhet är det dock upp till verksamhetsutövaren för skolverksamheten att se till att, innan verksamheten startar, skolgården inte utsätts för bullernivåer som överstiger rekommenderade värden och att det finns förutsättningar för en god ljudmiljö på skolgården.

Nyetablering av skolverksamhet

Vägledningen bör syfta till att hjälpa tillsynsmyndigheten i dennes bedömning av huruvida en planerad skolverksamhet är lokaliserad och utformad på ett lämpligt sätt. Tillsynsmyndigheten har att ta ställning till huruvida de bullerreducerande åtgärder som föreslås av den som anmäler en ny skolverksamhet är tillräckliga. Detta för att säkerställa en hälsosam miljö för barn och ungdomar på skolan och också för att säkerställa att verksamhetsutövaren för befintlig väg eller järnväg inte skall tvingas vidta bullerreducerande åtgärder till skydd för nyetablerade skolverksamheter.

Innan en skola, förskola eller fritidshem startar ska den anmälas till den kommunala nämnd som har tillsynsansvar enligt miljöbalken. Skolans lokalisering och utformning skall bl.a. bedömas utifrån bullernivåer vid skolan och på skolgården. I detta skede är valet av lokalisering av verksamheten mycket viktigt.

Inför en etablering kan den som avser att starta skolverksamhet behöva vidta bullerreducerande åtgärder. Det är viktigt att det tydligt framgår att det är skolverksamhetens ansvar, innan verksamheten startar, att tillse att det finns förutsättningar för en god ljudmiljö i skolan och på skolgården. Trafikverket eller en annan verksamhetsutövare för väg- eller spårtrafik bör inte ansvara för bullerskydd vid en nyetablerad skolverksamhet. Detta behöver tydligt framgå i vägledningen.

Vid nyetablering av skolverksamhet krävs även tillstånd enligt plan- och bygglagen. Det är därför viktigt att den vägledning som ges av Boverket och Naturvårdsverket är väl överensstämmande. Det framgår av inledningen att vägledningen är framtagen i samråd med Folkhälsomyndigheten men inte om den även är framtagen i samråd med Boverket.

Vägledningen avser gälla skolor som anmälts enligt miljöbalken till tillsynsmyndigheten efter 2015-01-01, dvs före vägledningen från Naturvårdsverket getts ut. Trafikverket anser att det är olämpligt att ge en retroaktiv vägledning. Vägledningen bör gälla från den tidpunkt då den beslutas.

Befintlig skolverksamhet

Vid överväganden om åtgärder enligt miljöbalken vid befintlig skolverksamhet bör samma riktvärden gälla oavsett skolans eller skolgårdens byggnadsår. En uppdelning utifrån den tidpunkt då förordning 2015:216 trädde i kraft är inte motiverad utifrån bestämmelser i miljöbalken och inte heller utifrån ett hälsoperspektiv. Undantaget från möjlighet att förelägga en verksamhetsutövare att vidta åtgärder i efterhand (MB 26:9a) gäller enbart bostäder och inte skolor.

För befintlig skolverksamhet, d.v.s. skolverksamhet som redan är etablerad och där verksamheten redan pågår, bör samma riktvärden som gäller för bostäders uteplats enligt infrastrukturproposition 1996/97:53 även gälla för skolor. Dessa har varit styrande i hittillsvarande rättspraxis och de överensstämmer även i huvudsak med de riktvärden som beskrivs i tabell 2 i Naturvårdsverkets förslag. Riktvärden för maximala ljudnivåer bör dock begränsas till värden dagtid. Kvällstid bedrivs oftast inte någon verksamhet utomhus på skolgårdar.

Antalet skolor i Sverige utmed statlig infrastruktur som utsätts för ljudnivåer över 55 dBA är mycket omfattande. Trafikverket har full förståelse för att det kan vara störande för barn att vistas ute på skolgårdar nära vägar och järnvägar, men en nationell prioritering måste göras där de mest bullerutsatta prioriteras. Åtgärder för kraftigt bullerexponerade skolor och skolgårdar bör prioriteras före åtgärder för mindre

exponerade skolor och skolgårdar. Åtgärdsprogrammet enligt förordningen om omgivningsbuller bör tillmätas stor betydelse vid skälighetsbedömningen om miljömässig motivering och ekonomisk rimlighet.

De strängare rekommendationer som föreslås vid nyetablering av skolverksamhet bör inte gälla retroaktivt vid överväganden för redan etablerad skolverksamhet. Detta behöver tydliggöras i vägledningen. Annars finns det risk att riktvärden för nyetablerad skolverksamhet tillämpas på befintlig och etablerad skolverksamhet istället för de riktvärden som gäller för bostäder enligt infrastrukturproposition 1996/97:53.

Uppdelningen på ny och äldre skola

Den uppdelning i vägledningen som beskriver riktvärden för buller vid ny och äldre skola bör ses över. Förslagsvis bör vägledningen istället delas upp utifrån:

- En vägledning om vilka bullernivåer som bör eftersträvas i samband med någon avser att starta en skola, förskola eller fritidshem (skolverksamhet)
- En vägledning om när det finns behov av utredning om skyddsåtgärder vid en idag etablerad skolverksamhet.

Betydelsen av åtgärdsprogram enligt förordningen om omgivningsbuller

Av vägledningen framgår att riktvärdesnivåerna endast är riktvärden och att avsteg kan behöva göras i det enskilda fallet. Om nivåerna bedöms komma att överskridas eller överskrids ska rimliga åtgärder vidtas för att begränsa bullret. Trafikverket anser att vid denna rimlighetsbedömning bör de åtgärdsprogram som fastställts enligt förordningen om omgivningsbuller tillmätas stor betydelse.

Det ansvar Trafikverket har för äldre skolverksamhet måste hanteras enligt det åtgärdsprogram som tagits fram enligt förordning (2004:675) om omgivningsbuller. Enligt förordningen skall det genom kartläggning av omgivningsbuller samt upprättande och fastställande av åtgärdsprogram eftersträvas att omgivningsbuller inte medför skadliga effekter på människors hälsa. Syftet med åtgärdsprogram är att utreda och vidta de mest kostnadseffektiva och i övrigt mest lämpade åtgärderna så att miljö kvalitetsnormer följs, i det här fallet miljö kvalitetsnormen för buller. Vad som beslutas i ett åtgärdsprogram ska genomföras.

Trafikverket genomför bullerskyddsåtgärder vid befintlig infrastruktur enligt ett nationellt åtgärdsprogram under åren 2014 – 2018. I åtgärdsprogrammet prioriteras åtgärder för de mest bullerutsatta bostäderna och skolorna som byggts före år 1997.

För skolor prioriteras åtgärder vid följande åtgärdsnivåer:

- När den ekvivalenta utomhusnivån är högre än 65 dB(A) eller
- När den ekvivalenta inomhusnivån är högre än 40 dB(A) eller
- Den maximala inomhusnivån är högre än 55 dB(A) fler än 60 gånger per årsmedelvardag.

I en pågående åtgärdsanalys för de mest bullerutsatta skolorna utmed statlig högtrafikerad infrastruktur (400 mil vägar och 140 mil järnvägar) har knappt 40 skolor (inklusive gymnasieskolor och högskolor) översiktligt beräknade ekvivalentnivåer över 65 dBA. Av dessa är 14 för- och grundskolor aktuella för åtgärder inom Trafikverkets åtgärdsprogram för 2014 – 2018.

Drygt 200 skolor har översiktligt beräknade ekvivalentnivåer mellan 60 – 65 dBA längs med högtrafikerad statlig infrastruktur. Knappt 400 skolor har översiktligt beräknade ekvivalentnivåer mellan 55 – 60 dBA längs med högtrafikerad statlig infrastruktur.

Därtill kommer även bullerutsatta skolor utmed mindre trafikerad statlig infrastruktur. Under åtgärdsprogramperioden kommer Trafikverket att fortsätta att inventera även

mindre trafikerade statliga vägar (minde än 3 000 000 fordon/år) och mindre trafikerade järnvägar (mindre än 30 000 tåg/år) för att identifiera ytterligare för- och grundskolor i Sverige som är utsatta för bullernivåer över åtgärdsnivåerna i åtgärdsprogrammet.

Antalet skolor i Sverige utmed statlig infrastruktur som utsätts för ljudnivåer över 55 dBA är således mycket omfattande. Trafikverket har full förståelse för att det kan vara störande för barn att vistas ute på skolgårdar nära vägar och järnvägar, men en nationell prioritering måste göras där de mest bullerutsatta prioriteras. Krav från tillsynsmyndigheten om bullerreducerande åtgärder på en bullerutsatt skala kan medföra en slags "gräddfil" om skolan förvisso enligt gällande riktvärden är berättigad till bullerreducerande åtgärder men som p.g.a. den stora mängden bullerutsatta skolor skall åtgärdas längre fram i tiden enligt den nationella åtgärdsplanen. Det är viktigt att Trafikverket tillåts hantera bullerskyddsåtgärder vid befintlig infrastruktur enligt ett nationellt åtgärdsprogram där de mest bullerutsatta skolorna prioriteras framför andra.

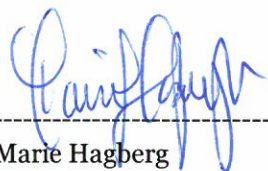
Riktvärdesnivåer i tabell 1 och 2

Att eftersträva att det av Naturvårdsverket föreslagna riktvärdet 70 dBA L_{max} aldrig ska överskridas på vissa ytor i samband med nyetablering av skolverksamhet i enlighet med tabell 1 innebär en omotiverat hög ambitionsnivå. Riktvärdet kan medföra att det kommer att ställas krav på uppförande av långa bullerskärmar för att skydda mot buller från exempelvis järnvägar med låg trafik. Detta utan att det egentligen är motiverat ur hälsosynpunkt. Trafikverket anser att ett riktvärde som innebär att nivån inte bör överskridas mer än 5 ggr/timme dagtid bör vara tillräckligt för att förebygga olägenheter för människors hälsa även när det gäller barns vistelse på en skolgård. En sådan beskrivning är också jämförbar med de riktvärden för trafikbuller som finns i förordning 2015:216 §§3-5.

Riktvärden för maximal ljudnivå bör begränsas till de tidsperioder som det pågår verksamhet på skolan, vilket bör innebära att det är tillräckligt med riktvärden dagtid och att det inte finns behov av riktvärden kvällstid.

Riktvärden för ekvivalenta ljudnivåer bör avse årsdygnstrafik på samma sätt som för bostäder. I tabell 2 har angetts att den ekvivalenta ljudnivån avser dagtid. En ekvivalent ljudnivå avspeglar ljudnivån och risken för störningar under en längre tidsperiod. En medelvärdesbildning för andra tidsperioder än ett trafikårsmedeldygn bör undvikas och endast användas om det finns särskilda skäl till detta. En medelvärdesbildning under dygnets olika tidsperioder försvårar utredning och kommunikation om bullersituationen och om behovet av åtgärder.

I detta ärende har chefen för verksamhetsområde Planering avdelning Transportkvalitet Marie Hagberg beslutat. Föredragande har varit nationell samordnare Karin Blidberg, enhet Hälsa. I den slutliga handläggningen har enhetschef Jan Skoog deltagit.



Marie Hagberg