

Lagrådsremiss

Samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 20 februari 2014

Stefan Attefall

Kjell Rempler
(Socialdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ändringar i miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900). Syftet med förslagen är att förbättra samordningen av miljöbalken och plan- och bygglagen för att underlätta planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer.

Ändringarna innebär bl.a. nya krav i plan- och bygglagen på förebyggande av olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller vid lokalisering, utformning och placering av bostadsbyggnader. Det ställs vidare nya krav i plan- och bygglagen på redovisning av bullervärden vid planläggning och bygglovsprövning.

Vid tillsyn av omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad enligt miljöbalken får tillsynsmyndigheten som huvudregel inte besluta om förelägganden eller förbud om det i en planbeskrivning till en detaljplan eller i ett bygglov har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 2 januari 2015.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	5
2.2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	6
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Gällande rätt	10
4.1	Plan- och bygglagen	10
4.2	Miljöbalken	14
4.3	Förhållandet mellan plan- och bygglagen och miljöbalken	16
4.4	Miljö kvalitetsmålen	17
4.5	Riktvärden för buller	19
5	Behov av ett samordnat regelverk om buller	29
6	Förslag till ändringar i plan- och bygglagen och miljöbalken	32
6.1	Nya krav om att förebygga olägenhet för människors hälsa införs i plan- och bygglagen	32
6.2	Nya krav på redovisning av bullervärden vid planläggning och bygglov enligt plan- och bygglagen	40
6.3	Nya möjligheter att ställa krav på åtgärder som förebygger bullerstörningar	47
6.4	Länsstyrelsens ansvar och uppgifter enligt plan- och bygglagen	48
6.5	Omprövning av villkor om buller	50
6.6	Tillsyn av omgivningsbuller enligt miljöbalken	55
6.7	Föreskrifter om riktvärden för buller	61
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	67
8	Konsekvenser	68
9	Författningskommentar	74
9.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	74
9.2	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	75
Bilaga 1	Sammanfattning av Bullersamordningsutredningens betänkande Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet (SOU 2013:57)	79
Bilaga 2	Sammanfattning av Bullersamordningsutredningens betänkande Flygbuller och bostadsbyggande (SOU 2013:67)	89
Bilaga 3	Bullersamordningsutredningens lagförslag i betänkandet Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet (SOU 2013:57)	92

Bilaga 4	Förteckning över remissinstanserna avseende Bullersamordningsutredningens betänkanden Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet (SOU 2013:57) och Flygbuller och bostadsbyggande (SOU 2013:67)	101
----------	--	-----

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att det i miljöbalken ska införas en ny paragraf, 26 kap. 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

9 a §

I fråga om omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad får tillsynsmyndigheten inte besluta om förelägganden eller förbud om det i planbeskrivningen till detaljplanen eller i bygglovet enligt plan- och bygglagen (2010:900) har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden.

Trots första stycket får förelägganden eller förbud beslutas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det.

Förelägganden eller förbud får dock aldrig beslutas i fråga om omgivningsbuller vid ett sådant komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen¹.

1. Denna lag träder i kraft den 2 januari 2015.

2. Bestämmelserna i 26 kap. 9 a § första och andra styckena ska inte tillämpas om ett ärende om detaljplan eller bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900) har påbörjats före den 2 januari 2015.

¹ 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen (2010:900) har föreslagits i lagrådsremissen Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov.

2.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) dels att 1 kap. 4 §, 4 kap. 14 § och 9 kap. 40 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 6 a § och 4 kap. 33 a §, av följande lydelse.

*Lydelse enligt lagrådsremissen En Föreslagen lydelse
enklare planprocess*

1 kap. 4 §

I denna lag avses med

- allmän plats*: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,
- bebygga*: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,
- bebyggelse*: en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader,
- byggherre*: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,
- byggnad*: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den,
- byggnadsnämnden*: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag,
- byggnadsverk*: en byggnad eller annan anläggning,
- byggprodukt*: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,
- exploateringsavtal*: ett avtal om genomförande av detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur,
- genomförandetiden*: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§,
- kvartersmark*: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,
- miljönämnden*: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,
- nybyggnad*: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,
- ombyggnad*: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,
 - omgivningsbuller*: buller från flygplatser, industriell verksamhet, spårtrafik och vägar,
- planläggning*: arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser,
- sammanhållen bebyggelse*: bebyggelse på tomter som gränsar till

varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

tomt: ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål,

underhåll: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde, och

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

6 a §

Vid planläggning och i ärenden om bygglov enligt denna lag ska bostadsbyggnader

1. lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till möjligheterna att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller, och

2. utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till möjligheterna att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller.

Med olägenhet för människors hälsa avses en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.

Första stycket 1 tillämpas även i ärenden om förhandsbesked.

4 kap.

Lydelse enligt lagrådsremissen En *Föreslagen lydelse*
enklare planprocess

14 §

I en detaljplan får kommunen bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att

1. en viss anläggning för trafik, energi- eller vattenförsörjning eller

avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd,

2. ett visst byggnadsverk på tomten har rivits, byggts om, flyttats eller fått den ändrade användning som anges i planen,

3. utfarten eller en annan utgång från fastigheten har ändrats,

4. markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en markförening har avhjälppts eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten.

4. markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en markförening har avhjälppts eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten,
5. åtgärder som förebygger olägenheter från omgivningsbuller har vidtagits.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

33 a §

Om en detaljplan avser en eller flera bostadsbyggnader ska planbeskrivningen, om det inte kan anses obehövt med hänsyn till bullersituationen, innehålla en redovisning av beräknade värden för omgivningsbuller

1. vid bostadsbyggnadens fasad, och

2. vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden.

9 kap.

40 §

Av ett bygglov, rivningslov eller marklov ska det framgå

1. vilken giltighetstid lovet har,

2. om det ska finnas någon som är kontrollansvarig och i så fall vem eller vilka som är kontrollansvariga, och

3. att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked enligt 10 kap.

Lovet ska också innehålla de villkor och upplysningar som följer av 23, 36, 37 eller 38 § eller behövs i övrigt.

Om ett bygglov avser nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad utanför ett område med detaljplan ska det, om det inte kan anses obehövt med hänsyn till bullersituationen, även framgå beräknade värden för omgivningsbuller vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden.

-
1. Denna lag träder i kraft den 2 januari 2015.
 2. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 2 januari 2015 och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade i januari 2013 att en särskild utredare skulle se över hur samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, med prövning och tillsyn enligt miljöbalken, förkortad MB, i fråga om buller kan ökas (dir. 2013:5). I delbetänkandet Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet (SOU 2013:57) lämnade Bullersamordningsutredningen förslag till ändringar i MB, PBL och plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF. I slutbetänkandet Flygbuller och bostadsbyggande (SOU 2013:67) föreslås ytterligare ändringar i PBF samt en helt ny förordning om flyg- och industribuller vid bostäder. Sammanfattningar av utredningens betänkanden redovisas i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*. Utredningens lagförslag återfinns i *bilaga 3*. Betänkandena har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2013/5977/PBB).

4 Gällande rätt

4.1 Plan- och bygglagen

Planläggning av mark

Plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Syftet med bestämmelserna är att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Enligt 1 kap. 2 § PBL är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Ett motiv till detta är att det ska finnas utrymme för lokala avvikelser och bedömningar vid planläggning (jfr prop. 1985/86:1, del 1, s. 57 f.).

Vid prövning av frågor enligt PBL ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen. Enligt 2 kap. 5 § PBL ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn bl.a. till människors hälsa och säkerhet och till möjligheterna att förebygga bullerstörningar.

Vid planläggning och i andra ärenden enligt PBL ska enligt 2 kap. 10 § PBL miljö kvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken, förkortad MB, eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. MB följas. Syftet med miljö kvalitetsnormer är enligt 5 kap. 1 § MB att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön samt att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Översiktsplaner

Varje kommun ska enligt 3 kap. 1 § PBL ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras (3 kap. 2 §). Översiktsplanen är dock inte bindande (3 kap. 3 §).

Detaljplaner

En närmare reglering av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplaner. En detaljplan får omfatta endast en begränsad del av kommunen. Enligt 4 kap. 12 § PBL får kommunen i en detaljplan bestämma skyddsåtgärder för att motverka störningar från omgivningen, och om det finns särskilda skäl för det, högsta tillåtna värden för störningar genom buller eller andra olägenheter som omfattas av 9 kap. MB. En detaljplan ska enligt 4 kap. 36 § första stycket PBL vara utformad med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande.

I Boverkets allmänna råd (2008:1 och 2009:1) anges bl.a. hur buller kan regleras i en detaljplan.

Planprocessen

I arbetet med att ta fram ett program enligt 5 kap. 10 § PBL eller ett förslag till en detaljplan ska kommunen enligt 5 kap. 11 § första stycket PBL samråda med bl.a. länsstyrelsen. Om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska enligt tredje stycket samma bestämmelse, samrådet genomföras så att det uppfyller bestämmelserna i 6 kap. 6 §, 13 § andra stycket och 15 § MB.

Under samrådet ska länsstyrelsen enligt 5 kap. 14 § PBL bl.a. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

När detaljplanen har antagits ska kommunen enligt 5 kap. 29 § första stycket PBL skicka ett meddelande om detta till bl.a. länsstyrelsen. När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 § första stycket PBL inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte. Enligt andra stycket samma paragraf ska länsstyrelsen överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära bl.a. att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Tekniska egenskapskrav på byggnader

Enligt 8 kap. 4 § första stycket PBL ska ett byggnadsverk ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om bl.a. skydd mot buller. Enligt 8 kap. 5 § PBL gäller de tekniska egenskapskraven vid nybyggnation och ombyggnad samt vid andra ändringar av en byggnad. I 16 kap. 2 § PBL

finns bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om vad som krävs för att ett byggnadsverk ska anses uppfylla kravet i 8 kap. 4 § PBL.

Enligt 3 kap. 13 § plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF, ska ett byggnadsverk för att uppfylla kravet på skydd mot buller vara projekterat och utfört på ett sådant sätt att buller, som uppfattas av användarna eller andra personer i närheten av byggnadsverket, ligger på en nivå som inte medför en oacceptabel risk för dessa personers hälsa och som möjliggör sömn, vila och arbete under tillfredsställande förhållanden.

Boverket har även meddelat föreskrifter och allmänna råd om byggregler (BFS 2011:6). I avsnitt 7 finns föreskrifter och allmänna råd till 3 kap. 13 § PBF. Det föreskrivs att byggnader, som innehåller bl.a. bostäder, ska utformas så att uppkomst och spridning av störande ljud begränsas så att olägenheter för människors hälsa därmed kan undvikas. Som allmänt råd anges att regler om buller även ges ut av Arbetsmiljöverket, Socialstyrelsen och Naturvårdsverket. När det gäller ljudförhållanden föreskrivs att byggnader som innehåller bostäder, deras installationer och hissar ska utformas så att ljud från dessa och från angränsande utrymmen likväl som ljud utifrån dämpas. Detta ska ske i den omfattning som den avsedda användningen kräver det och så att de som vistas i byggnaden inte besväras av ljudet. De installationer som brukaren själv råder över och som inte påverkar ljudnivåer i någon annan bostad i samma byggnad, omfattas dock inte av de föreskrivna ljudkraven. Om bullrande verksamhet gränsar till bostäder ska särskilt ljudisolerande åtgärder vidtas. I föreskrifterna finns även krav på bullerskydd vid ändring av byggnader. Det föreskrivs att byggnader, deras installationer och hissar ska utformas så att uppkomst och spridning av störande ljud begränsas så att olägenheter för människors hälsa därmed kan undvikas.

Genomförande av byggåtgärder

I 10 kap. PBL finns regler om genomförandet av byggåtgärder. Kapitlet innehåller bestämmelser om förutsättningar för att få påbörja vissa åtgärder och ta ett byggnadsverk i bruk, byggherrens skyldighet att kontrollera genomförandet och ha en kontrollplan, kontrollansvariga och deras uppgifter, tekniskt samråd och startbesked innan åtgärderna påbörjas, utstakning av en planerad byggnad, tillbyggnad eller anläggning, byggnadsnämndens arbetsplatsbesök och slutsamråd och slutbesked i samband med att åtgärderna avslutas.

En åtgärd får enligt 10 kap. 3 § PBL inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked, om åtgärden kräver bygglov.

Byggherren ska enligt 10 kap. 5 § PBL se till att varje byggåtgärd som byggherren utför eller låter utföra genomförs i enlighet med de krav som gäller för åtgärden enligt PBL eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Om åtgärden är lovpliktig, ska byggherren se till att den kontrolleras enligt den kontrollplan som byggnadsnämnden fastställer i startbeskedet.

För den kontroll som avses i 10 kap. 5 § PBL ska det enligt 10 kap. 9 § PBL finnas en eller flera kontrollansvariga som har den kunskap,

erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften och kan styrka detta med ett bevis om certifiering, och har en självständig ställning i förhållande till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras.

Av 10 kap. 14 § PBL följer att byggnadsnämnden, utan dröjsmål efter att bygglov har getts, ska kalla till ett sammanträde för tekniskt samråd om det krävs en kontrollansvarig enligt det som följer av 9 och 10 §§, ett sådant samråd inte är uppenbart obehövligt, eller byggherren har begärt ett sådant samråd.

Byggherren ska enligt 10 kap. 18 § PBL senast vid det tekniska samrådet till byggnadsnämnden lämna ett förslag till en sådan kontrollplan som krävs enligt 6 §, samt de tekniska handlingar som, utöver ansökningshandlingarna enligt 9 kap. 21 §, krävs för att byggnadsnämnden ska kunna pröva frågan om startbesked.

Vid det tekniska samrådet ska man enligt 10 kap. 19 § PBL bl.a. gå igenom byggherrens förslag till kontrollplan och de handlingar i övrigt som byggherren har gett in samt byggnadsnämndens behov av ytterligare handlingar inför beslut om kontrollplan eller startbesked.

Om bygget bl.a. kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt PBL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följer av 10 kap. 23 § PBL att byggnadsnämnden med ett startbesked ska godkänna att bygget får påbörjas.

I samband med att byggåtgärder som har omfattats av ett tekniskt samråd avslutas ska byggnadsnämnden enligt 10 kap. 30 § PBL kalla till ett sammanträde för slutsamråd, om det inte är uppenbart obehövligt.

Vid slutsamrådet ska det enligt 10 kap. 32 § PBL gås igenom

1. hur kontrollplanen, andra villkor i startbeskedet och kompletterande villkor har följts,

2. avvikelser från de krav som gäller för åtgärderna,

3. den kontrollansvariges utlåtande enligt 11 § 6,

4. den kontrollansvariges och byggnadsnämndens dokumentation över besök på byggarbetsplatsen och annan dokumentation över arbetets utförande,

5. behov av andra åtgärder, och

6. förutsättningarna för ett slutbesked.

Av 10 kap. 34 § PBL följer att byggnadsnämnden under vissa förutsättningar med ett slutbesked ska godkänna att en åtgärd som kräver bygglov ska anses slutförd och att byggnadsverket får tas i bruk.

Om ett slutbesked inte kan ges på grund av att en brist som inte är försumbar behöver avhjälpas eller på grund av att en kontroll behöver göras i ett senare skede, får byggnadsnämnden enligt 10 kap. 36 § PBL ge ett slutbesked som är beroende av att bristen avhjälpas eller att kontrollen görs, s.k. interimistiskt slutbesked. När bristen är avhjälpd eller kontrollen är gjord ska nämnden slutligt pröva frågan om slutbesked enligt 10 kap. 34 § PBL.

4.2 Miljöbalken

Miljöbalkens, förkortad MB, övergripande syfte är enligt 1 kap. 1 § att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Detta innebär att MB ska tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas från skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan.

De allmänna hänsynsreglerna

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB innehåller grundläggande krav som gäller vid tillämpningen av balken. De allmänna hänsynsreglerna tillämpas vid tillståndsprövning och tillsyn enligt MB. Kraven gäller åtgärder som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Med den begränsningen gäller kraven för alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd.

Enligt 2 kap. 3 § MB ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön (försiktighetsprincipen). I samma syfte ska bästa möjliga teknik användas vid yrkesmässig verksamhet. Försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Kraven i 2 kap. 2–5 §§ och 6 § första stycket MB gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Miljökvalitetsnormer

Miljökvalitetsnormer regleras i 5 kap. MB och i anslutande förordningar. I 5 kap. 1 och 2 §§ MB anges vad som är miljökvalitetsnormer och vad sådana ska ange. Myndigheter och kommuner ska enligt 5 kap. 3 § svara för att miljökvalitetsnormer följs.

Enligt förordningen (2004:675) om omgivningsbuller ska det genom kartläggning av omgivningsbuller samt upprättande och fastställande av åtgärdsprogram eftersträvas att omgivningsbuller inte medför skadliga effekter på människors hälsa. Detta utgör en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 4 MB.

Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Enligt 9 kap. 3 § MB definieras olägenhet för människors hälsa som en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Vid en bedömning av om det rör sig om en olägenhet bör hänsyn tas även till personer som är något mer känsliga än vad som kan anses normalt.

Av de särskilda bestämmelserna om hälsoskydd i bl.a. 9 kap. 9 § MB följer att ägare eller nyttjanderättshavare till bostäder ska vidta de

åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja olägenheter för människors hälsa.

Tillsyn enligt miljöbalken

Tillsynen ska enligt 26 kap. 1 § MB säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av MB samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. I fråga om verksamhet som omfattas av tillstånd ska tillsynsmyndigheten fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga. Tillsynsmyndigheten ska även enligt 26 kap. 2 § MB anmäla överträdelse av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott.

Enligt 26 kap. 3 § MB utövas tillsynen av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, generalläkaren, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommuner enligt vad regeringen bestämmer. Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. MB med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd.

Krav på åtgärder vid tillsyn enligt miljöbalken

Enligt 26 kap. 9 § MB får en tillsynsmyndighet i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att balken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas. Förelägganden och förbud får inte begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § MB. Ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom hindrar dock inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande förelägganden eller förbud som är nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer.

Straffbestämmelser

I 29 kap. MB regleras vilka gärningar som är straffbelagda enligt balken. Av 29 kap. 4 § första stycket 2 MB följer att en verksamhetsutövare med tillstånd enligt balken kan dömas till böter eller fängelse för otillåten miljöverksamhet om denne bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet.

Miljöskada

I 32 kap. MB finns bestämmelser om skadestånd för vissa miljöskador. Enligt 1 § ska skadestånd betalas för personskada och sakskada samt ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning. En skada som inte har orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet ersätts bara om den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess

allmänna förekomst under jämförbara förhållanden. Enligt 3 § betalas skadestånd för skador genom bl.a. buller. Skyldig att betala skadestånd är enligt 6 § den som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten i egenskap av fastighetsägare eller tomträttshavare. Samma skadeståndsskyldighet har andra som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten och som brukar fastigheten i sin näringsverksamhet eller i offentlig verksamhet.

4.3 Förhållandet mellan plan- och bygglagen och miljöbalken

PBL och MB gäller parallellt, dvs. lagarna gäller fullt ut vid sidan av varandra. Det betyder att en åtgärd som har godtagits enligt PBL inte automatiskt ska anses uppfylla MB:s krav (jfr prop. 1997/98:90, del 1, s. 156 f.). Den prövning som har gjorts genom en detaljplan enligt PBL har dock betydelse vid en prövning enligt MB. Enligt 2 kap. 6 § tredje stycket MB får ett tillstånd eller en dispens inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL. Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

PBL och MB tillämpas utifrån delvis olika perspektiv. Vid tillämpningen av PBL ska allmänna och enskilda intressen vägas mot varandra och åtgärder prövas utifrån lämplighetsbedömningar. Tillämpningen av MB syftar till att skydda människors hälsa och miljön i enskilda fall. Exploateringsintresset är mer framträdande i PBL medan skyddsintresset är mer framträdande i MB.

I lagarna finns dock bestämmelser med ett likartat innehåll. Det gäller bl.a. grundläggande bestämmelser om användningen av mark och vatten i 2 kap. 2 § PBL respektive 3 kap. 1 § MB. I dessa anges att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade och att företräde ska ges en sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Vid planläggning ska enligt 2 kap. 2 och 10 §§ PBL hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB tillämpas. Balkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer ska följas. Vissa bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap. MB gäller vid planläggning, se 4 kap. 34 § PBL. Balkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. och regler om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd i 9 kap. gäller dock inte vid planläggning.

Bestämmelserna i PBL och MB innebär vidare att det är kommunernas ansvar att dels planlägga bostäder och ha tillsyn enligt PBL vid uppförandet av bostäder, dels utöva tillsyn enligt MB vid bullerstörningar i och invid bostäder. De kommunala myndigheterna ska således ta hänsyn till människors hälsa vid såväl planläggning, lovprövning och genomförande av byggåtgärder som avser bostäder som vid tillsyn av störningar i bostäder eller från t.ex. miljöfarliga verksamheter enligt MB.

4.4 Miljökvalitetsmålen

Genom beslut den 22 juni 2010 godkände riksdagen regeringens förslag om en ny målstruktur för miljöarbetet med ett generationsmål, miljökvalitetsmål och etappmål (prop. 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete). I propositionen anges att det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser, det s.k. generationsmålet.

Miljökvalitetsmålen beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Regeringen beslutade den 26 april 2012 om preciseringar av miljökvalitetsmålen och etappmål i miljömålssystemet (dnr M2012/1171/Ma). Preciseringarna förtydligar målen och används i det löpande arbetet med uppföljning av målen.

Miljömålssystemets syfte är att ge ett strukturerat miljöarbete och en systematisk uppföljning av miljöpolitiken. Den regelbundna uppföljningen av miljökvalitetsmålen och tillståndet i miljön ger grunden för ett strategiskt åtgärdsarbete.

Det miljökvalitetsmål som har särskild betydelse för de aktuella lagförslagen är *God bebyggd miljö*. Riksdagens definition av miljökvalitetsmålet är följande.

”Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.”

Miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* preciseras av regeringen i beslutet den 26 april 2012 så att

”med målet avses att

– en långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur har utvecklats både vid nylokalisering av byggnader, anläggningar och verksamheter och vid användning, förvaltning och omvandling av befintlig bebyggelse samtidigt som byggnader är hållbart utformade,

– städer och tätorter samt sambandet mellan tätorter och landsbygd är planerade utifrån ett sammanhållet och hållbart perspektiv på sociala, ekonomiska samt miljö- och hälsorelaterade frågor,

– infrastruktur för energisystem, transporter, avfallshantering och vatten- och avloppsförsörjning är integrerade i stadsplaneringen och i övrig fysisk planering samt att lokalisering och utformning av infrastrukturen är anpassad till människors behov, för att minska resurs- och energianvändning samt klimatpåverkan, samtidigt som hänsyn är tagen till natur- och kulturmiljö, estetik, hälsa och säkerhet,

– kollektivtrafiksystem är miljöanpassade, energieffektiva och tillgängliga och att det finns attraktiva, säkra och effektiva gång- och cykelvägar,

- det finns natur- och grönområden och gröonstråk i närhet till bebyggelsen med god kvalitet och tillgänglighet,
- det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer samt platser och landskap bevaras, används och utvecklas,
- den bebyggda miljön utgår från och stöder människans behov, ger skönhetsupplevelser och trevnad samt har ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur,
- människor inte utsätts för skadliga luftföroreningar, kemiska ämnen, ljudnivåer och radonhalter eller andra oacceptabla hälso- eller säkerhetsrisker,
- användningen av energi, mark, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt för att på sikt minska och att främst förnybara energikällor används, och
- avfallshanteringen är effektiv för samhället, enkel att använda för konsumenterna och att avfallet förebyggs samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt samt att avfallets påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.”

I skälen för regeringens beslut betonas att bebyggelsestrukturen och dess utveckling har en stor betydelse för miljö kvalitetsmålen. Viktiga processer är enligt regeringen bl.a. förtätning och decentralisering av bebyggelsen samt urbanisering och regionförstoring. Fortsatt urbanisering och ökad förtätning av bebyggelsen bedöms kunna ge fördelar i form av kortare resor och bättre underlag för kollektivtrafik och infrastruktur, vilket leder till en högre energi- och resurseffektivitet och mindre växthusgasutsläpp per person. Samtidigt innebär detta enligt regeringen att utmaningar relaterade till bl.a. buller måste hanteras. Regionförstoring kan enligt regeringen ge positiva effekter i form av bättre fungerande arbetsmarknadsregioner, men förutsätter att det finns tillgång till miljöanpassade kommunikationssystem. En samordnad planering av bebyggelse och trafikinfrastruktur samt förtätning i goda kollektivtrafiklägen bedöms vara viktiga delar i en hållbar bebyggelsestruktur.

I skälen betonar regeringen även vikten av en hållbar samhällsplanering. Regeringen anför med avseende på detta följande.

”Samhällsplaneringen stödjer en socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar utveckling, skapar förutsättningar för en god och hälsosam livsmiljö, tar tillvara och utvecklar estetiska och kulturhistoriska värden samt medverkar till en god regional och global miljö. Långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Planeringsprocessen är grundläggande för att väga olika samhällsintressen mot varandra och att åstadkomma goda helhetslösningar och mervärden. En medveten och strategisk samhällsplanering spelar också en viktig roll i klimat- och miljöarbetet. Genom ett mer transporteffektivt och energieffektivt samhällsbyggande kan klimatpåverkande utsläpp minska. Det är viktigt att den fysiska planeringen grundas på relevant och aktuellt planeringsunderlag och har ett strategiskt perspektiv.”

När det gäller hälsa och säkerhet konstaterar regeringen att människor vistas en stor del av sin tid inomhus. Inomhusmiljön har därför enligt regeringen stor betydelse för hälsan och välbefinnandet. Buller är en av flera miljöfaktorer som förekommer inomhus och som har betydelse för hälsan. Regeringens precisering förtydligar att det är angeläget att förebygga att olika miljöfaktorer påverkar hälsan negativt.

Besvär av trafikbuller är en av flera indikatorer som används för uppföljning av miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Genom att visa den andel av den svenska befolkningen som är besvärade av flyg-, väg- och spårtrafik ger indikatorn information om en viktig miljöfaktor som har betydelse för hälsan. Indikatorn har hög relevans för uppföljningen av generationsmålet och miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Det behövs dock ytterligare indikatorer och utvecklade metoder för att samla in data för att bättre kunna beskriva och bedöma hur omgivningsbuller påverkar människor. Andra indikatorer till miljömålet *God bebyggd miljö* som har samband med indikatorn trafikbuller är indikatorerna *Sömnstörda av trafikbuller* och *Planering för transporter*.

Den årliga uppföljningen av miljö kvalitetsmålen 2013 visar att det inte är möjligt att nå miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* till år 2020 med i dag beslutade eller planerade styrmedel. Det går inte att se en tydlig riktning för utvecklingen i miljön. Boverket har tidigare bedömt att de områden inom målet som är särskilt svåra att nå bl.a. gäller trafikbuller och inomhusmiljö.

4.5 Riktvärden för buller

Allmänt om buller

Buller definieras som oönskat ljud. Fysiskt sett är det ingen skillnad mellan ljud och buller, men vad vi betraktar som oönskat ljud varierar starkt mellan olika personer. Variationerna av hur störda vi blir beror bland annat på vilken typ av ljud det är, ljudets karaktär (till exempel ljudets styrka och vilka frekvenser det innehåller), tid på dygnet, vad vi håller på med och om bullret är kombinerat med exempelvis vibrationer. Även vår attityd till bullerkällan kan påverka. Vi är också olika ljudkänsliga i olika miljöer. I ett rekreationsområde där vi förväntar oss en tystare miljö är vi känsligare för störningar än i tätorter.

Ljudtrycksnivån anges vanligtvis i decibel (dB), som är ett logaritmiskt mått. Tre decibel motsvarar en fördubbling av den fysikaliska ljudstyrkan. De vanligaste ljudmiljöerna där människor vistas ligger mellan 20 och 100 dB. Noll decibel motsvarar det lägsta uppfattbara ljudet för en människa med god hörsel. För att mäta, beskriva och bedöma ljud används begreppen ekvivalent och maximal ljudnivå. Ekvivalent ljudnivå är medelljudnivån under en viss tid. Tiden under vilken mätningen av den ekvivalenta ljudnivån utförs varierar dels beroende på när verksamheten alstrar ljudet, dels vilken typ av verksamhet det är. Den maximala ljudnivån är den högsta ljudnivå som inträffar under en kort stund, t.ex. vid en tåg- eller flygplanspassage, slagljud, enstaka kraftiga ljud inom verksamheter såsom sprängning eller lastning och lossning av gods.

Immissionen av ljudet, dvs. ljudnivån hos mottagaren av ljudet, påverkas av flera olika faktorer. Exempel på sådana faktorer är avstånd från ljudkällan, typ av mark och vegetation mellan ljudkälla och mottagare av ljudet, förekomst av dämpande skärmar och fasader, förstärkande reflektion av kringliggande ytor som byggnader, bergsväggar och murar etc., vindriktning och vindstyrka samt klimatförhållanden som temperatur och luftfuktighet. Hur ljudet sprids påverkas även av dess frekvens. Det mer högfrekventa ljudet från spårtrafik fasaddämpas t.ex. 5 dBA mer än ljud från vägtrafik (Boverkets allmänna råd 2008:1, s. 50 f.).

Emissionen från vägtrafik, dvs. ljudnivån vid källan (fordonet/vägen), påverkas också av flera faktorer. Förhållanden som inverkar på ljudets nivå är fordonstyp, fordonsunderhåll, däcktyp, körsätt, trafikmängd, andel tunga fordon, fordons hastighet, vägens stigning, vägbeläggning och väglaget (Boverkets allmänna råd 2008:1, s. 52 f.). På samma sätt påverkas emissioner från spårvägstrafik av olika förhållanden som tågens längd, hastighet, skarvade eller helsvetsade räler, spårväxel eller bro med eller utan ballast. Även underhållet av räler och hjul har betydelse för ljudnivåerna (Boverkets allmänna råd 2008:1, s. 54).

Det är således en mängd olika faktorer som måste beaktas vid beräkning av förväntade ljudnivåer i området vid planering av nya bostadsområden. Det är svårt att beräkna exakt hur utfallet kommer att bli när de planerade byggnaderna har uppförts. Det är därför viktigt att noggranna kartläggningar avseende relevanta faktorer genomförs vid planläggningen. Vid planläggning enligt PBL, liksom vid tillsyn och prövning enligt MB, kan olika riktvärden i vissa fall tillämpas för buller beroende på vilken typ av verksamhet som ska bedömas. De riktvärden som berörs inom ramen för lagrådsremissen avser buller från väg- och spårtrafik, flygbuller och externt industribuller.

Riktvärden för trafikbuller enligt infrastrukturpropositionen

Genom bifall till regeringens förslag i propositionen Infrastrukturinriktning för framtida transporter (prop. 1996/97:53), fortsättningsvis benämnd som infrastrukturpropositionen, godkände riksdagen en inriktning som innebar att åtgärderna i infrastrukturen under åren 1998–2007 skulle minska störningar från trafikbuller (Riksdagens beslut den 20 mars 1997 avseende betänkande 1996/97:TU7). Regeringen angav följande riktvärden för trafikbuller som normalt inte bör överskridas vid nybyggnation av bostadsbebyggelse eller vid nybyggnation eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur.

Tabell 1 Riktvärden för trafikbuller

Ekvivalentnivå inomhus	30 dBA
Maximalnivå inomhus nattetid	45 dBA
Ekvivalentnivå utomhus vid fasad	55 dBA
Maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad	70 dBA
För utomhusnivån avses för flygbuller FBN 55 dBA	

Vid tillämpning av riktvärdena vid åtgärder i trafikinfrastrukturen bör enligt infrastrukturpropositionen hänsyn tas till vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. I de fall utomhusnivån inte kan reduceras till

nivåer enligt ovan bör inriktningen vara att inomhusvärdena inte över-skrids. Vid åtgärd i järnväg eller annan spåranläggning avser riktvärdet för buller utomhus 55 dBA ekvivalentnivå vid uteplats och 60 dBA ekvivalentnivå i bostadsområdet i övrigt (Infrastrukturpropositionen s. 43 f.). I skälen för förslaget till beslut angav regeringen följande (Infrastrukturpropositionen s. 48 f.).

”Regeringen anser att åtgärder för att minska bullret längs vägar och järnvägar är en väsentlig del i arbetet med att utveckla framtidens infrastruktur. Regeringen anser vidare det vara värdefullt att den långsiktiga ambitionsnivån för åtgärder mot trafikbuller slås fast för alla trafikslag med s.k. riktvärden. Riktvärdena är inga rättsligt bindande normer, utan skall vara vägledande för bedömningar med hänsyn till lokala faktorer och särskilda omständigheter i det enskilda fallet. Regeringen menar således att riktvärdena för buller bör ses som långsiktiga mål. Många boendemiljöer är i dag i hög grad påverkade av trafikbuller. Samtidigt är det stor skillnad på möjligheterna att uppnå god miljö kvalitet mellan olika trafikslag och plansituationer. Tillämpningen av riktvärdena kommer därför till en början att skilja. En utgångspunkt bör emellertid vara att riktvärdena bör klaras vid nybyggnad av bostäder samt vid nybyggnad och väsentlig ombyggnad av trafikaneläggningar så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Regeringen konstaterar att graden av bullerstörning från olika trafikslag skiljer sig åt. Bullrets frekvens, källans placering och variationerna i bullernivån påverkar upplevelsen av bullret. Därför är också olika mått och nivåer relevanta som riktvärde för olika källor. För vägtrafik har riksdagen beslutat (prop. 1993/94:215, bet. 1993/94:JoU31, rskr. 1993/94:402) om bullervärden och deras tillämpning vid nybyggnad och väsentlig ombyggnad av vägtrafikleder. Regeringen anser nu att de beslutade värdena för vägtrafikbuller bör benämnas riktvärden.

För buller från järnvägstrafik och flygtrafik anser regeringen att riktvärdena bör vara i enlighet med myndigheternas förslag. Detta innebär att riktvärdet för buller från järnvägstrafik och annan spårtrafik vid nybyggnad eller väsentlig ombyggnad av järnväg eller spår bör vara 60 dB(A) ekvivalentnivå. Riktvärdet för flygtrafiken bör vid nybyggnad eller väsentlig ombyggnad vara 55 dB(A) mätt som flygbullernivå (FBN) utanför bostadsfastighet.

Bullernivån på uteplatser bör anges särskilt och regeringen föreslår därför riktvärdet 70 dB(A) mätt som maximalnivå på en uteplats i anslutning till bostaden. För spårtrafik bör därutöver 55 dB(A) ekvivalentnivå gälla som riktvärde för sådan uteplats. Är det inte möjligt att begränsa bullret utomhus bör åtminstone inomhusbullret begränsas till 30 dB(A) ekvivalentnivå och till 45 dB(A) maximalnivå.

I fråga om riktvärdenas tillämpning vid utbyggnad av bostadsbebyggelse vill regeringen betona att den fysiska planeringen är ett användbart instrument för att lokalisera och utforma bostäder och trafikaneläggningar så att en god miljö kvalitet i bullerhänseende uppnås. Kommunerna har i sin planering sedan länge tillämpat riktvärden i fråga om buller från vägtrafik och flygverksamhet. De här

redovisade riktvärdena ger enligt regeringens mening en tydligare vägledning för bebyggelseutvecklingen. För att nå målet om en god ljudmiljö på sikt handlar det om en successiv anpassning till en högre ambitionsnivå. Avvägningar mot önskemålet att åstadkomma en lämplig samhällsutveckling och andra miljökvaliteter kan emellertid aktualiseras vid komplettering av befintlig bebyggelse. I många fall kan riktvärdena underskridas genom en lämplig utformning av bebyggelsen. Särskilt i städernas centrala och mer tätbebyggda delar kan t.ex. en tyst sida innebära att riktvärdena för utomhusbuller och för maximalnivåer på uteplatser underskrids. Såsom flera remissinstanser påpekat kommer dock en tillämpning av maximalnivåer vid uteplatser i fråga om flygbuller i vissa fall att innebära betydande restriktioner för kommunernas planering av bebyggelseutvecklingen. Regeringen avser därför att ge Boverket i uppdrag att i samverkan med Luftfartsverket och Försvarsmakten utveckla bedömningsgrunder för olika bebyggelsesituationer till ledning för den kommunala planeringen. Naturvårdsverket och Boverket bör, i samarbete med respektive trafikverk och Försvarsmakten, ta fram allmänna råd för den närmare tillämpningen av riktvärden för buller.”

Undantag från riktvärden för buller från väg- och spårtrafik

I regeringens proposition Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155, s. 223) utvecklar regeringen sin syn på frågan om avvikelser från de i infrastrukturpropositionen angivna riktvärdena enligt följande.

”Förtätning i befintlig bebyggelse kan dock medföra ökat trafikbuller och problem med luftkvaliteten. Problemen bör uppmärksammas i ett tidigt skede för att finna acceptabla avvägningar. Det är angeläget att ta hänsyn till såväl klimataspekter som buller och luftkvalitet. De av riksdagen behandlade riktvärdena för trafikbuller ska tillämpas vid planering för och byggande av nya bostäder och de ska tolkas just som riktvärden. Vi ser ingen anledning till att omvandla riktvärdena till gränsvärden eller att föreslå en närmare precisering av den målsättning som miljökvalitetsnormen för omgivningsbuller utgör. De behandlade riktvärdena för inomhusmiljön ska alltid underskridas när det är aktuellt att uppföra nya bostadslägenheter. Efter avvägningar mellan kraven på ljudmiljön och andra intressen bör avsteg från utomhusriktvärdena kunna övervägas i centrala delar av städer och större tätorter med bebyggelse av stadskaraktär. Avsteg kan också motiveras längs kollektivtrafikstråk i större städer vid komplettering av befintlig tät bebyggelse och med ny tätare bebyggelse.”

Regeringen har senare även i propositionen Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem (prop. 2012/13:25 s. 79) hänvisat till de bedömningar som redovisats i propositionen om miljömål (prop. 2009/10:155) samt i infrastrukturpropositionen. I samband med detta konstaterade regeringen att de riktvärden för trafikbuller och de

avstegsfall som redovisades i ovan nämnda propositioner är väl etablerade. Regeringen bedömde att de även i fortsättningen bör vara vägledande i planeringssammanhang för såväl transportinfrastruktur som bostadsbebyggelse.

Boverkets allmänna råd om buller från väg- och spårtrafik

I Boverkets allmänna råd Buller i planeringen (2008:1) redogörs utförligt för den problematik som uppkommer vid planläggning av bostäder i bullriga områden. I de allmänna råden lämnas vägledning för vilka överväganden som bör göras under planstadiet och under vilka förutsättningar avsteg kan göras från huvudregeln med avseende på vilka krav som ska ställas på buller invid nybyggda bostäder.

Vid planering av nya bostäder gäller enligt Boverkets allmänna råd som huvudregel att följande krav bör uppfyllas genom bebyggelsens placering och utformning samt med hjälp av skyddsåtgärder som bullervallar, trafikomläggningar, tyst asfalt etc. (Boverkets allmänna råd 2008:1 s. 32).

- Planen bör säkerställa att den slutliga bebyggelsen genom yttre och inre åtgärder kan utformas så att kraven i Boverkets Byggregler uppfylls.
- Planen bör även säkerställa att bebyggelsen kan placeras och att yttre åtgärder kan utformas så att 55 dBA ekvivalentnivå utomhus, vid fasad och uteplats, kan erhållas med hänsyn till trafikbuller.
- Planen bör även säkerställa att bebyggelsen kan placeras och att yttre åtgärder kan utformas så att 70 dBA maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad uppfylls.

Huvudregeln innebär enligt Boverket en från samhällssynpunkt godtagbar ljudmiljö med hänsyn till störning och hälsa. Samtidigt betonar Boverket att en god ljudnivå är att eftersträva och att en sådan innebär att ha tillgång till väsentligt mycket lägre ljudnivåer än vad som uttrycks i huvudregeln eller som följer av de avsteg från huvudregeln som kommer att beskrivas nedan.

Boverket bedömer att det i vissa fall kan vara motiverat att göra avsteg från de krav avseende utomhusbuller som anges i huvudregeln. Avvägningar mellan kraven på ljudmiljön och andra intressen bör enligt Boverket kunna övervägas i centrala delar av städer och större tätorter med bebyggelse av stadskaraktär, t.ex. ordnad kvartersstruktur. Avsteg kan även motiveras vid komplettering såväl av befintlig tät bebyggelse längs kollektivtrafikstråk i större städer som av ny tätare bebyggelse, t.ex. ordnad kvartersstruktur, längs kollektivtrafikstråk i större städer (Boverkets allmänna råd 2008:1, s. 34).

Följande principer bör enligt Boverkets allmänna råd gälla vid avsteg från huvudregeln då avvägningar ska göras mot andra allmänna intressen.

Om ljudnivån är 55–60 dBA: Nya bostäder bör kunna medges där den dygnsekvivalenta ljudnivån vid fasad uppgår till 55–60 dBA, under förutsättning att det går att åstadkomma en tyst sida (högst 45 dBA vid fasad) eller i varje fall en ljuddämpad sida (45–50 dBA vid fasad). Minst hälften av bostadsrummen, liksom uteplats, bör vara vända mot tyst eller ljuddämpad sida.

Om ljudnivån är 60–65 dBA: Nya bostäder bör endast i vissa fall medges där den dygnsekvivalenta ljudnivån vid fasad överstiger 60 dBA, under förutsättning att det går att åstadkomma en tyst sida (högst 45 dBA vid fasad) eller i vart fall en ljuddämpad sida (45–50 dBA vid fasad). Minst hälften av bostadsrummen, liksom uteplats, bör vara vända mot tyst eller ljuddämpad sida. Det bör alltid vara en strävan att ljudnivåerna på den ljuddämpade sidan ska vara lägre än 50 dBA. Där det inte är tekniskt möjligt att klara 50 dBA utmed samtliga våningsplan på ljuddämpad sida bör det accepteras upp till 55 dBA vid fasad, normalt för lägenheter i de övre våningsplanen. 50 dBA bör dock alltid uppfyllas för flertalet lägenheter samt vid uteplatser och gårdsytor.

Om ljudnivån är över 65 dBA: Även då ljudnivån överstiger 65 dBA kan det finnas synnerliga skäl att efter en avvägning gentemot andra allmänna intressen tillåta bostäder. I dessa speciellt bullerutsatta miljöer bör byggnaderna vara orienterade och utformade på ett sådant sätt att de vänder sig mot den tysta eller ljuddämpade sidan. Även vistelseytor, entréer och bostadsrum bör konsekvent orienteras mot den tysta eller ljuddämpade sidan. Det bör alltid vara en strävan att ljudnivåerna på den ljuddämpade sidan ska vara lägre än 50 dBA. Där det inte är tekniskt möjligt att klara 50 dBA utmed samtliga våningsplan på ljuddämpad sida bör det accepteras upp till 55 dBA vid fasad, normalt för lägenheter i de övre våningsplanen. 50 dBA bör dock alltid uppfyllas för flertalet lägenheter samt vid uteplatser och gårdsytor (Boverkets allmänna råd 2008:1, s. 36).

Riktvärden för industribuller

För externt industribuller har det fram till och med juni 2013 (upphävd genom NFS 2013:6) funnits allmänna råd med bl.a. riktvärden från Naturvårdsverket (1978:5 rev. 1983) som vägledning vid tillämpningen av miljöbalken. Naturvårdsverket har sedan en längre tid arbetat med att revidera riktlinjerna. Sedan de allmänna råden upphävdes den 20 juni 2013 tillämpas en provisorisk vägledning enligt MB i avvaktan på att Naturvårdsverket har slutfört sitt regeringsuppdrag att ta fram vägledning enligt MB om buller från miljöfarlig verksamhet inklusive industrier och hamnar som ska redovisas senast den 30 april 2014 (dnr M2013/233/Ma). Samtidigt har Boverket regeringens uppdrag att utarbeta ett vägledande underlag med allmänna råd för planering för och byggande av bostäder enligt PBL inom områden som är utsatta för buller från hamnar, industrier m.m. som också ska slutredovisas den 30 april 2014 (dnr S2013/613/PBB). Ett av syftena med Naturvårdsverkets och Boverkets uppdrag att ta fram vägledningar avseende industribuller inom sina respektive ansvarsområden är att vägledningarna ska samordnas. I uppdragen ingick också att samverka med Bullersamordningsutredningen.

I Naturvårdsverkets provisoriska vägledning anges riktvärden för industribuller utomhus och tillämpningsanvisningar. Riktlinjerna är tillämpliga på både ny och befintlig industriell verksamhet. De är inte tillämpliga på buller från flygtrafik, vägar, järnvägar, vindkraft, skjutbanor, bilprovningsbanor och byggplatser m.m.

För externt industribuller gäller enligt den provisoriska vägledningen följande riktvärden.

Tabell 2 Utomhusriktvärden för externt industribuller angivna som ekvivalent ljudnivå i dBA

	Ekvivalent ljudnivå i dBA	Ekvivalent ljudnivå i dBA	Ekvivalent ljudnivå i dBA	Högsta ljudnivå i dBA
	Dag kl. 07–18	Kväll kl. 18–20 samt söndag och helgdag kl. 07–18	Natt kl. 22–07	Momentana ljud nattetid kl. 20–07
Bostäder och rekreationsytor i bostäders grannskap samt vårdbyggnader ¹	50	45	40	55
Utbildningslokaler ²	50	50	50	
Områden för fritidsbebyggelse och rörligt friluftsliv där naturupplevelsen är en viktig faktor ³	40	35	35	50

¹ För vårdlokaler bör riktvärdet tillämpas då verksamhet pågår.

² Med utbildningslokaler avses även lokaler för förskoleverksamhet och liknande inklusive skol- och förskolegårdar. Riktvärdet bör tillämpas då verksamhet pågår.

³ Avser områden som planlagts för fritidsbebyggelse och rörligt friluftsliv.

Värdena i tabellen avser frifältsvärden, eller till frifältsförhållanden korrigerade värden, angivna som ekvivalent ljudnivå utomhus. Om ljudet innehåller ofta förekommande impulser såsom vid nitningsarbete, slag i transportörer, lossning av järnskrot etc. eller hörbara tonkomponenter eller bådadera ska man använda ett värde som är 5 dBA-enheter lägre än det som anges i tabellen.

Som frifältsmätning betraktas mätning som inte påverkas av reflexer i en fasad eller annan reflekterande yta. Som reflektionsmätning betraktas mätning där förutom direkt ljud även reflekterat ljud träffar mätpunkten. Mätvärden påverkade av reflektion ska före jämförelse med tabellvärde minskas med 3 dBA. Ytterligare parametrar som måste beaktas för att det ska gå att få ett korrekt mätvärde är t.ex. lufttemperatur, lufttryck, vindhastighet och vindriktning (jfr Metod för immissionsmätning av externt industribuller, Statens Naturvårdsverk, Meddelande 6/1984).

I tillämpningsanvisningarna till riktvärdena anges att trafikbuller som uppstår på industritomten betraktas som industribuller och värderas eller beräknas in i ljudnivån från industrin. Vidare anges i tillämpningsanvisningarna att de bedömningsgrunder som normalt används för vägtrafikbuller kan vara vägledande för trafik på angränsande vägar utanför anläggningens område som förekommer på grund av verksamheten vid anläggningen, t.ex. transporter till och från anläggningen. Vid denna bedömning bör hänsyn tas till hur stor andel av trafiken som alstras av industrin. För att begränsa olägenheterna från vägtrafik i kringliggande bostadsområden bör man beakta valet av in- och utfarter.

Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd om tillståndsprövning av hamnar (NFS 2003:18) bör riktvärden för externt industribuller tillämpas även för hamnverksamhet. För lågfrekvent buller från hamnverksamhet

bör riktvärdena i Socialstyrelsens allmänna råd om buller inomhus (SOSFS 2005:6) gälla.

Riktvärden för flygbuller

Naturvårdsverkets allmänna råd om riktvärden för flygtrafikbuller och om tillståndsprovning av flygplatser (NFS 2008:6) omfattar Naturvårdsverkets ansvarsområde som vägledande myndighet när det gäller MB:s tillämpning i frågor som rör flygplatser.

Nedanstående riktvärden enligt tabell 3 bör enligt NFS 2008:6 tillämpas vid bedömning av lämplig begränsning av buller från flygplatsverksamhet och flygtrafik till och från en flygplats. Med begreppet riktvärde avses en nivå som syftar till att ge vägledning för beslutsmyndigheterna som i det enskilda fallet ska bedöma och fastställa lämpligt värde.

Tabell 3 Riktvärden för buller från flygtrafik

Områdestyp	Ekvivalent ljudnivå (LAeq ¹) för dygn/ Flygbullernivå (FBN ²)	Maximal ljudnivå (L _{Amax} ³)
Utomhus i permanent- och fritidsbostäder samt vårdlokaler	55 ⁴ dBA FBN	70 ⁴ dBA L _{Amax}
Inomhus i permanent- och fritidsbostäder samt vårdlokaler	30 dBA LAeq	45 dBA L _{Amax} (nattetid)
Undervisningslokaler	30 dBA LAeq	-
Utomhus där tystnad är en väsentlig del av upplevelsen exempelvis i friluftsområde ⁵	40 dBA FBN	-

1 LAeq: Med beteckningen LAeq avses ekvivalentljudnivån, ett medelvärde över dygnstiden för A-vägd ljudtrycksnivå. LAeq definieras som den konstanta ljudnivå som under en given tid ger samma ljudenergi som en under samma tid varierande ljudnivå. LAeq är ett energimedelvärde under 24 timmar

2 FBN: Med beteckningen FBN avses en viktad ekvivalent ljudnivå där en kvällshändelse motsvarar tre daghändelser och en natthändelse motsvarar tio daghändelser.

3 L_{Amax}: Med beteckningen L_{Amax} avses maximal A-vägd ljudtrycksnivå.

4 Utomhusriktvärdena i permanent- och fritidsbostäder avser frifältsvärde utanför fönster/fasad eller till frifältsförhållanden korrigerade värden.

5 Med friluftsområde avses område i översiktsplan för det rörliga friluftslivet eller andra områden som nyttjas mer rekrent för friluftsliv där naturupplevelsen är en viktig faktor och där en låg ljudnivå utgör en särskild kvalitet.

Naturvårdsverket anger i sin vägledning att maximalnivån utomhus vid bostäder och vårdlokaler bör kunna överskridas upp till fem gånger mellan kl. 06.00 och 22.00, dock högst två gånger per timme utan att det ses som en risk för olägenhet för människors hälsa. Dock anser verket att tillsyns- och provningsmyndigheter kan göra en annan bedömning i särskilda fall beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. I praktiken kan enligt vägledningen således fler eller färre överskridanden tillåtas.

Naturvårdsverkets riktlinjer för flygbuller tillämpas vid tillståndsprovning enligt MB av flygplatser och vid tillsyn av dessa.

Boverkets allmänna råd om flygbuller i planeringen

Vid planering av bostäder i områden som är utsatta för flygbuller tillämpas Boverkets allmänna råd om flygbuller i planeringen (2009:1).

Boverkets handbok och allmänna råd om lokalisering av bostäder i områden utsatta för flygbuller ska i första hand stödja kommunala handläggare och beslutsfattare i deras arbete med lokaliseringsprövningar enligt 2 kap. PBL.

De allmänna råden är avsedda att tillämpas vid fysisk planering enligt PBL, för nytillkommande bostäder i områden som exponeras för buller från flygtrafik. En grundläggande regel i PBL är att lagen ska tillämpas så att en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer främjas. Det innebär bl.a. att människors hälsa inte får äventyras.

Hälsokravet konkretiseras genom de allmänna råden för flygbuller vilka endast gäller vid planering för och byggande av nya bostäder. I de allmänna råden finns en generell regel om vad som gäller för ny bostadsbebyggelse och en särskild regel för komplettering av befintlig bebyggelse i tätorter. Generellt får maximalnivån 70 dBA inte överskridas utomhus vid byggnadens fasader mer än 30 gånger per dag eller kväll (cirka två överskridanden per timme) samt tre gånger nattetid. Antalet överskridanden begränsas även av ekvivalentnivån FBN 55 dBA. Antalet överskridanden av maximalnivån har valts med hänsyn till att flygbuller är mer störande än annat trafikbuller och att en exponering av denna omfattning utomhus dagtid inte kan anses vara skadligt.

I den särskilda situationen, för komplettering av bebyggelse i tätorter genom förtätning av kvartersstrukturer med flerbostadshus med syfte att stödja en hållbar stadsutveckling, gäller FBN 55 dBA samt att maximalnivån 70 dBA får överskridas högst tre gånger nattetid. Denna särskilda situation gäller således då det handlar om förtätning med ett visst mått på tätheten. De allmänna råden gör alltså ingen skillnad på en- och tvåbostadshus i eller i anslutning till en tätort eller på landsbygden.

Vid planering av bostäder i områden som utsätts för flygbuller från försvarsrelaterad verksamhet och flyg- och helikoptertrafik för räddnings- och sjukvårdstransporter gäller att ljudnivån FBN 55 dBA bör uppfyllas oavsett plats.

Ljudnivåerna inomhus regleras genom Boverkets byggregler. Kraven i dessa ska alltid uppfyllas genom att byggnaden dimensioneras för den ljudnivå som är aktuell i det enskilda fallet (ur sammanfattning av Boverkets allmänna råd 2009:1).

Redovisning av regeringsuppdrag om flygbuller

Naturvårdsverket och Boverket redovisade den 26 april 2013 sitt gemensamma uppdrag om flygbuller till regeringen (dnr S2013/3358/PBB). I skrivelsen anges att verken är överens om att riktvärdet för maximalt flygbuller ska vara 70 dBA och vilka mål som ska uppnås. Vidare framgår att verken har en gemensam syn på vilket kunskapsunderlag som är relevant att utgå från vid bedömningen av vilket riktvärde som ska gälla. Kunskapsunderlaget redovisas närmare i skrivelsen. Boverket och Naturvårdsverket drar däremot olika slutsatser i frågan om hur riktvärdet för maximalt flygbuller utomhus under dag- och kvällstid bör tolkas och tillämpas i samband med prövning enligt MB och PBL. Myndigheterna konstaterar att de utifrån PBL:s och MB:s skilda perspektiv har kommit fram till olika ståndpunkter. Boverket vidhåller sin bedömning som

anges i Boverkets allmänna råd 2009:1. Naturvårdsverket anger däremot en förändrad bedömning när det gäller riktvärdet för maximalbuller. Som anges ovan bedömer Naturvårdsverket numera att antalet överskridanden av maximalnivån 70 dBA utomhus vid bostäder och vårdlokaler bör kunna överskridas upp till fem gånger kl. 06.00–22.00, dock högst två gånger per timme, utan att det ses som en risk för olägenhet för människors hälsa. Fler överskridanden kan enligt Naturvårdsverket accepteras om en bedömning av förutsättningarna i det enskilda fallet ger anledning till det.

Buller från militär flygverksamhet

I Sverige finns flygplatser med enbart civil trafik eller militär trafik samt flygplatser med både civil och militär trafik. I fråga om bl.a. buller från militär verksamhet har riksdagen vid flera tillfällen tidigare behandlat avvägningen mellan försvars- och miljöintresset (främst prop. 1993/94:111, bet. 1993/94:JoU19, rskr. 1993/94:256 och prop. 1993/94:215, bet. 1993/94:JoU31, rskr. 1993/94:402). Mot bakgrund av det övergripande samhällsintresset av att Försvarsmakten effektivt kan utbilda och öva krigsförband i fred bör således toleransen mot buller från militär verksamhet vara högre än från annan verksamhet i samhället (infrastrukturpropositionen, prop. 1996/97:53, s. 51). Av 3 kap. 9 § MB framgår att mark- och vattenområden som är av riksintresse för totalförsvaret ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan motverka totalförsvarets intressen. Samtliga militära flygplatser är områden av riksintresse.

Gällande tillstånd för flygplatser för militär flygverksamhet är alla förenade med bullerisoleringsvillkor som innebär krav på isolering av permanentbostäder vid överskridande av L_{Amax} 90 dB. Ett sådant bullervillkor ger upphov till en bullerkurva som skiljer sig från den bullerkurva som följer av riktvärdet FBN 55 dB. I många fall är bullerkurvan som följer av bullerisoleringsvillkoret mer omfattande än den som följer av riktvärdet. Försvarsmakten är därför inte överens med Boverket om att enbart FBN 55 dB för militär flygverksamhet bör utgöra riktvärde för planering av bostäder.

Sjöfart

Med sjöfartsbuller avses ljud från fartyg som är i drift och som passerar i svenska farleder och kanaler. Fartyg genererar ljud från fartygsmotorer, fläktar, hydraulik m.m. Fartygsbuller är övervägande lågfrekvent och har lång räckvidd. Av Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om sjövägsregler (TSFS 2009:44) framgår att fartyg ska vara försedda med en anordning som avger ljudsignaler (även kallad tyfon) för att säkerställa en säker framfart. Ljudsignaler används bl.a. vid nedsatt sikt för att varna annan sjötrafik och genererar en ljudsignal på 110 dB. Buller som fartyg genererar när de befinner sig kustnära eller i farleder och kanaler räknas inte som industribuller då de befinner sig utanför hamnområden.

Transportstyrelsen har tillsyn över svenska fartyg men har inga möjligheter att vidta åtgärder när det gäller sjöfartens bullerstörning. Fartyg som är internationellt godkända har rätt att anlöpa allmänna hamnar och

passera i allmänna farleder och kanaler trots att de kan vara störande för boende (buller, vibrationer, lukt m.m.). Det kan i vissa fall ställas krav på hamnverksamheter att tillhandahålla elanslutning, vilket kan begränsa bullerstörning när fartyg ligger i hamn.

5 Behov av ett samordnat regelverk om buller

Regeringens bedömning: För att underlätta tillämpningen av plan- och bygglagen respektive miljöbalken vid bedömningar och prövningar av buller behövs ett mer samordnat regelverk.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig delar utredningens bedömning att det behövs ett nationellt samordnat regelverk för hantering av buller. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* är positiv till att det i fråga om buller och bostäder ska ske en ökad samordning av plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, och miljöbalken, förkortad MB, med därtill hörande författningar. Ett samordnat och tydligare regelverk bidrar till en enhetlig och förutsägbar rättstillämpning. *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* delar i allt väsentligt de slutsatser som utredningen drar avseende konsekvenserna av nuvarande tillämpning av aktuell lagstiftning och ser positivt på den grundläggande strävan att uppnå en ökad samordning mellan MB och PBL. *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* instämmer i utgångspunkten att det finns problem med tolkningen och tillämpningen av de riktvärden eller riktlinjer som tillämpas i dag, såväl vid planering av ny bebyggelse som vid tillsyn av befintliga bostäder. Domstolen anser dock att utredningens direktiv och utredningen gravt har överskattat bullerreglernas betydelse för tempot i bostadsbyggandet. *Boverket* tillstyrker i stort utredningens förslag för att uppnå avsedd förutsägbarhet och samordning mellan PBL och MB vad gäller krav på bullerreduktion inom planprocess och vid miljöbalkstillsyn. *Naturvårdsverket* stöder utredningens förslag att förändra PBL och MB för ett ge en möjlighet till en samordnad lösning av bullerfrågan. *Socialstyrelsen* ser positivt på utredningens förslag att samordna PBL och MB och att lyfta in olägenhet för människors hälsa i PBL. Flertalet av de kommuner som lämnat synpunkter instämmer i utredningens bedömning att det behövs ett nationellt samordnat regelverk för hantering av buller.

Det finns dock också ett flertal remissinstanser som inte delar betänkandets bedömning om att det krävs en samordning av lagstiftningen i fråga om buller. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* avstyrker förslagen och menar att frågorna inte bör lösas genom lagändringar. En förbättring skulle i stället kunna uppnås genom en tydligare vägledning om vilka bullernivåer för olika verksamhetstyper som är att anse som god miljö i omgivningen. Sådan vägledning bör kunna utgöra utgångspunkt

både vid prövning av detaljplaner och bygglov enligt PBL och vid prövning av krav på verksamhetsutövare enligt MB. *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* är kritisk till förslagen och anser att utredningsuppdraget som sådant medför problem att föreskriva om regler som harmoniserar med miljöbalkens mål och systematik. *Svenskt Näringsliv* och flertalet av de branschorganisationer som företräder de verksamhetsutövare som berörs av förslagen avstyrker förslagen då målsättningen att underlätta för bostadsbyggande inte kommer att uppnås och då andra verksamhetsutövare inte ges tillräckliga garantier som säkerhet, förutsebarhet eller långsiktighet genom förslagen.

Skälen för regeringens bedömning

Det råder brist på bostäder i många av landets tillväxtregioner. Bostadsbristen riskerar att hämma den ekonomiska tillväxten i landet som helhet. Ett av hindren för bostadsbyggande är den osäkerhet som i vissa fall finns i fråga om hur buller från bl.a. trafik ska hanteras vid planering och byggande av nya bostäder. Samtidigt är buller ett miljö- och hälsoproblem som berör många människor och har samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för människors hälsa. I likhet med vad vissa remissinstanser har påpekat bedömer regeringen att bullerkrav bara är en av flera faktorer av betydelse för bostadsbyggandet. Av den anledningen har regeringen lämnat och avser att lämna ytterligare förslag på olika förändringar av regelverket som sammantaget syftar till att underlätta bostadsbyggandet.

Det nuvarande regelverket och konsekvenser av detta

PBL och MB är ramlagstiftningar som ska tillämpas vid sidan av varandra. Även om man vid planläggning och lovgivning enligt PBL har bedömt nya bostäder med hänsyn till människors hälsa kan således en separat prövning av buller ske utifrån bestämmelserna i MB. Och även om man vid tillståndsprövning eller tillsyn enligt MB har godtagit en verksamhet utifrån balkens krav kan nya bostäder nära verksamheten komma att godtas vid en prövning enligt PBL, vilket kan inverka på förutsättningarna att bedriva verksamheten enligt tillståndet eller tillsynsbeslutet. I förlängningen finns det en risk att de parallella lagstiftningarna kommer i konflikt med varandra.

Samtidigt finns det likartade bestämmelser och syften i PBL och MB. Båda regelverken innehåller bestämmelser om vad som är en tillåten användning av mark och vatten. PBL syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. MB syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Lagarnas övergripande syfte är alltså likartat. Utgångspunkten i PBL är dock i första hand exploateringsintresset medan det i MB är skyddsintresset. Trots att det finns likheter och kopplingar mellan lagarna konstaterar regeringen att det i regelverken inte finns någon egentlig samordning i fråga om buller.

Bedömningar av buller görs med stöd av generella författningsbestämmelser och myndigheters vägledning. Till utredningen har omfattande synpunkter lämnats på framför allt myndigheternas vägledning. Dessa synpunkter bekräftar det som har framkommit i bl.a. Riksrevisionens rapport om en effektiv och transparent plan- och byggprocess, exemplet buller (RiR 2009:5), nämligen bristen på samordning i regelverket och myndigheternas styrning.

Utifrån det underlag som redovisas i betänkandet framgår att dagens regelverk om prövning av buller försvårar bostadsbyggandet, framför allt när det gäller små och billiga lägenheter och studentbostäder, och försvårar förtätning av städer och tätorter. Myndigheternas olika kriterier för bedömningar av buller fördröjer och komplicerar den kommunala beslutsprocessen. Bristen på samordnade regler medför att länsstyrelserna tillämpar riktvärden olika och att allt fler kommuner tar fram egna riktlinjer.

Av utredningen framkommer vidare att för verksamhetsutövare såsom industrier, hamnar och flygverksamheter samt för infrastrukturhållare finns det en osäkerhet om förutsättningarna för fortsatt drift och utveckling av verksamheten när kommunerna planerar för bostäder i närheten av verksamheter och infrastruktur. Det finns även en risk att verksamheten behöver omlokaliseras eller inskränkas. Bostäder som byggs närmare en verksamhet kan göra det svårare att uppfylla riktvärden eller gällande bullervillkor och verksamhetsutövare riskerar därmed tillsyns-ingripanden. Verksamhetsutövarna och infrastrukturhållarna riskerar också kostnader på grund av bullerutredningar i samband med tillsynsärenden och eventuella krav på bullerdämpande åtgärder.

Behov av ett mer samordnat regelverk

Regeringen delar utredningens slutsatser om vilka konsekvenser nuvarande regelverk får för bostadsbyggandet samt för verksamhetsutövare och infrastrukturhållare. Även om kritiken mot regelverken framför allt riktar in sig på den bristande samordningen mellan myndigheternas vägledning bedömer regeringen att problemet inte kan lösas enbart genom nya eller förändrade vägledning. Regeringen bedömer, till skillnad från *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* att avsaknaden av samordning mellan PBL och MB utgör ett grundläggande problem och att detta i sin tur har gett dåliga förutsättningar för samordnade vägledning. Vid en samlad bedömning av remissunderlaget konstaterar regeringen att det finns en samsyn kring denna grundläggande utgångspunkt.

Regeringen föreslår därför vissa ändringar av PBL respektive MB i syfte att uppnå ett mer samordnat regelverk avseende buller.

6 Förslag till ändringar i plan- och bygglagen och miljöbalken

6.1 Nya krav om att förebygga olägenhet för människors hälsa införs i plan- och bygglagen

Regeringens förslag: I 2 kap. plan- och bygglagen ska det införas en ny kompletterande bestämmelse om bedömning av omgivningsbuller vid planläggning och i ärenden om bygglov. Det ska ställas krav på förebyggande av olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller vid lokalisering, utformning och placering av bostadsbyggnader. Kravet på förebyggande av olägenhet för människors hälsa vid lokalisering av bostadsbyggnader ska även tillämpas i ärenden om förhandsbesked.

Det ska införas en definition av vad som avses med omgivningsbuller respektive vad som avses med olägenhet för människors hälsa.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag innebär en begränsning till hänsynstagande till olägenhet för människors hälsa vid utformning och placering av bostadsbebyggelse. I stället för en definition av uttrycket olägenhet för människors hälsa direkt i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, föreslås i betänkandet en hänvisning till 9 kap. 3 § miljöbalken, förkortad MB. Utredningen föreslår även att kraven i den nya bestämmelsen i 2 kap. PBL ska uppfyllas för att bygglov ska ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan enligt 9 kap. 30 § PBL. Vidare föreslår utredningen att termen omgivningsbuller ska definieras i plan- och byggförordningen (2011:338) i stället för i PBL. Utredningens definition avser buller från flyg-, spår- och vägtrafik, industriella verksamheter samt annan bullrande verksamhet utanför en bostad, dock inte byggbuller.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till utredningens förslag att ställa tydliga krav på att bostadsbebyggelse ska placeras och utformas så att olägenhet för människors hälsa på grund av buller förebyggs, liksom att en hänvisning görs till uttrycket olägenhet för människors hälsa i 9 kap. 3 § MB. *Socialstyrelsen* ser positivt på utredningens förslag att lyfta in uttrycket olägenhet för människors hälsa i PBL. *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* ser mycket positivt på den grundläggande strävan att uppnå en ökad samordning mellan MB och PBL. *Luleå kommun* ser positivt på att förslagen lägger stor tyngdpunkt på att samordna de båda lagstiftningarna. *Gotlands kommun* framhåller att om samma krav gäller enligt båda lagstiftningarna bör normalt inte behov av ytterligare åtgärder uppkomma i ett senare skede. *Stockholms kommun* anser att förslaget innebär ett förtydligande av dagens lagstiftning och en koppling till MB. *Västerås kommun* ställer sig positiv till att skapa en ny paragraf i PBL där det förtydligas att det i ett tidigt skede, vid planläggning och lovgivning av bostäder, ska göras en hälsobedömning som motsvarar den som kan bli aktuell i efterhand enligt MB. *Malmö kommun, miljöförvaltningen* finner att förslaget innebär ett förtydligande i PBL av vad som egentligen redan gäller. Förslaget är

dock begränsat till endast bostäder, vilket är en brist om syftet är att förenkla för planläggning och byggande. *Växjö kommun* är helt överens med utredaren om att MB:s definition av olägenhet för människors hälsa ska vara styrande vid planering av framtida bostadsområden. Utredningens förslag om tillägg i 2 kap. PBL tillstyrks av flera *länsstyrelser* (i ett gemensamt yttrande från 12 länsstyrelser), liksom att uttrycket olägenhet för människors hälsa får samma definition i PBL och MB. Dessa länsstyrelser tycker att det är positivt att krav som motsvarar ambitionsnivån i MB, vad gäller bedömningar av hälsoeffekter, föreslås gälla vid tillämpningen av PBL i samband med planering och byggande av bostäder. Länsstyrelserna betonar vidare betydelsen av att frågor om buller hanteras tidigt i planeringsprocessen och att bebyggelsens lokalisering har stor betydelse för att inte olägenheter för människors hälsa ska uppstå. Länsstyrelserna vill dock påpeka att den föreslagna nya bestämmelsen i 2 kap. PBL kan påverka tillämpningen av andra frågor som ryms inom begreppet hälsa. *Blekinge Tekniska Högskola* bifaller förslaget då en samordning dels minskar risken för utpressningssituationer och låsningar i planprocessen, dels med nödvändighet möjliggör prövningar av akuta situationer i efterhand. *Statskontoret* tillstyrker utredningens förslag till ökad samordning och anser att det skapas förutsättningar för en effektivare, mer transparent och mer rättssäker planerings-, lovgivnings- och tillsynsprocess, där de olika aktörerna tillämpar regelverket på samma sätt och där de osäkerheter och ineffektiviteter som det nuvarande regelverket är förenat med åtgärdas. *Sveriges Kommuner och Landsting* (SKL) anser att det är bra att det ställs ökade krav på redovisning av buller i plan- och byggskedet som motsvarar den hälsobedömning som kan komma att göras i efterhand enligt MB. Det är också viktigt att ha samma hälsobegrepp i båda lagstiftningarna, dvs. att bedömningen av olägenhet för människors hälsa är densamma i PBL som i MB. Förslaget till ny paragraf i 2 kap. PBL ska därför enligt SKL ses som ett komplement till nuvarande bestämmelser om att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till människors hälsa och möjligheten att förebygga bullerstörningar. *Byggherrarna*, *Sveriges Byggindustrier* (SBI) samt *Veidekke* tillstyrker förslaget att i PBL införa en ny paragraf som förtydligar att det vid planläggning och lovgivning av bostäder ska göras en hälsobedömning som motsvarar den bedömning som i efterhand kan komma att göras enligt MB. SBI menar att detta kan leda till att ett godkännande enligt PBL normalt inte ska kunna underkännas vid en prövning enligt MB och att uttrycket ”olägenhet för människors hälsa” får en likartad tolkning. Förslaget skapar planeringsstrygghet och sannolikt ett snabbare förfarande. *Riksbyggen* tillstyrker förslaget att en hälsobedömning som motsvarar MB:s krav ska beaktas vid planering, projektering och byggande av bostäder.

Några remissinstanser har dock invändningar mot utredningens lagförslag. *Boverket* ifrågasätter utredningens förslag avseende följdändring i 9 kap. 30 § PBL. Den byggrätt som skapas genom en detaljplan bör inte kunna släckas ut genom en prövning i bygglovsskedet. Boverket konstaterar att utredningens resonemang inte berör denna aspekt, utan i stället utgår ifrån att ett bygglov ska kunna nekas om kraven i den nya bestämmelsen inte är uppfyllda, även i de fall åtgärden är planenlig. Boverket

framhåller vidare att fysisk planläggning inte enbart avser bostadsbyggande i förhållande till givna bullerrestriktioner, utan bebyggelsen i stort. Även *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* samt *Stockholms kommun* anser att det är en brist att utredningen har begränsats till nya bostäder. *Ronneby kommun* anser att det, trots utredningens förslag, kvarstår en risk för att lokaliseringsfrågan avgörs utan att man fullt ut beaktar kravet på lokalisering med hänsyn tagen till människors hälsa samt möjligheterna att förebygga buller och andra störningar. *Naturvårdsverket* anser att utredningens förslag medför att definitionen av uttrycket olägenhet för människors hälsa ändras. Också *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser att förslaget innebär en ny olägenhetsbedömning just för buller som skiljer sig åt från den olägenhetsbedömning som görs med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet enligt MB.

Ett fåtal remissinstanser har kommenterat utredningens förslag till definition av omgivningsbuller. *Stockholms kommun* (kontoren) uppmärksammar att utredningens definition skiljer sig från definitionen i förordningen (2004:675) om omgivningsbuller som inte omfattar ”buller från annan verksamhet utanför bostad”. *Malmö kommun, miljönämnden* konstaterar att definitionen av omgivningsbuller även omfattar motorsportbuller, värmepumpar etc. som det inte föreslås riktvärden för. *Socialstyrelsen* anser att det är otydligt om förslaget omfattar ljud från musikanläggningar, framförallt musikbuller utanför fastigheten (s.k. omgivningsbuller), t.ex. från nattklubbar och livescener.

Skälen för regeringens förslag

Termen omgivningsbuller definieras

Utredningen har föreslagit att en definition av termen omgivningsbuller förs in i en ny paragraf i plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF, (jfr. SOU 2012:67). Med hänsyn till utformningen av den nya bestämmelsen i 2 kap. 6 a § PBL som regeringen föreslår ovan bör dock enligt regeringens bedömning en definition av termen omgivningsbuller föras in i PBL i stället för i PBF. Denna definition bör placeras i 1 kap. 4 § PBL tillsammans med lagens övriga definitioner.

Såsom bl.a. *Stockholms kommun* konstaterar skiljer sig utredningens definition från vad som sägs i förordningen (2004:675) om omgivningsbuller. Enligt 2 § i förordningen definieras omgivningsbuller som buller från vägar, järnvägar, flygplatser och industriell verksamhet. I förordningen anges vidare att med industriell verksamhet avses verksamheter som är tillståndspliktiga enligt ett antal uppräknade paragrafer i miljöprövningsförordningen (2013:251), tillståndspliktiga hamnar enligt förordningen eller verksamheter som är tillståndspliktiga enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG om bedömning och hantering av omgivningsbuller. Regeringen anser att det är lämpligt att definitionen i PBL tar sin utgångspunkt i förordningen om omgivningsbuller. Med omgivningsbuller bör i PBL avses buller från flygplatser, industriell verksamhet, spårtrafik och vägar. Med en sådan definition blir det tydligt att omgivningsbuller omfattar buller från olika typer av bullerkällor utomhus. Buller från flygplatser omfattar främst buller från flygtrafik, men även buller från andra verksamheter inom flygplatsområdet som

normalt omfattas av tillståndsprövningen av en flygplats. Vid planläggning och bygglovsprövning av bostäder är det dock normalt det område runt flygplatsen som utsätts för buller från flygtrafiken som är av intresse (överflygning vid start och landning). Uttrycket industriell verksamhet avser industrier i vid bemärkelse, och omfattar bl.a. sådan industriell verksamhet som avses i förordningen om omgivningsbuller. Termen spårtrafik avser all spårbunden trafik, såsom järnväg, spårväg och tunnelbana.

Ny bestämmelse om omgivningsbuller i 2 kap. PBL

Utredningen har föreslagit en särskild reglering av omgivningsbuller i 2 kap. PBL. Syftet är att tyngdpunkten vid bedömning av risken för ohälsa på grund av buller i bostadsmiljön ska ligga i PBL.

Regeringen kan konstatera att en majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget.

Regeringen delar utredningens bedömning att en särskild reglering om omgivningsbuller bör föras in i 2 kap. PBL. Som framgår av redogörelsen nedan föreslår regeringen dock en något ändrad utformning av bestämmelsen.

Samordnat olägenhetsuttryck i plan- och bygglagen och miljöbalken

Utredningen har föreslagit att det i den nya bestämmelsen avseende uttrycket olägenhet för människors hälsa bör finnas en hänvisning till definitionen i 9 kap. 3 § MB. Detta då det är lämpligt att hälsobedömningen vid tillämpningen av PBL bör motsvara den som görs i MB.

Regeringen kan konstatera att en majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget.

Som framgår av beskrivningen i avsnitt 4 innehåller PBL ett antal generella bestämmelser som syftar till att säkerställa att människor inte utsätts för störande buller till följd av verksamheter och att bullerstörningar förebyggs. I 2 kap. 5 § PBL ställs grundläggande krav på hänsyn till människors hälsa och säkerhet vid bedömningen av lämplig lokalisering av bebyggelse och byggnadsverk. Uttrycket människors hälsa definieras inte närmare i PBL. Med stöd av bestämmelserna kan krav på bullerhänsyn ställas vid lokalisering av bebyggelse. Kraven kan aktualiseras vid såväl detaljplanläggning som bygglovsprövning. Även i MB finns generella bestämmelser i syfte att säkerställa att människor inte utsätts för störande buller. Enligt 2 kap. 3 § MB ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Olägenhet för människors hälsa definieras enligt 9 kap. 3 § MB som en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Regeringen kan konstatera att de olika uttryck som används i PBL (en bebyggelse får inte vara olämplig med hänsyn till människors hälsa) respektive MB (det får inte finnas risk för olägenhet för människors hälsa) har lett till vissa problem vid tillämpningen. Det är inte tydligt hur de bedömningar av effekterna för människors hälsa som ska göras enligt PBL

förhåller sig till MB:s krav. Att det görs olika bedömningar av vad som är acceptabla bullernivåer bidrar till att skapa en osäkerhet om huruvida den bebyggelse som möjliggörs genom kommunens beslut enligt PBL bedöms lämpliga vid en eventuell tillsyn utifrån MB:s regler. På motsvarande sätt kan de skilda bedömningarna skapa en osäkerhet om villkoren för olika tillstånd enligt MB. De nuvarande skillnaderna vid tillämpningen av de båda regelverken kan således drabba såväl kommunen som fastighetsägare och verksamhetsutövare. Regeringen delar därför, i likhet med flertalet remissinstanser, utredningens bedömning att nuvarande bestämmelser om hänsyn till buller vid planläggning och bygglovsprövning i PBL och bestämmelserna om olägenhet för människors hälsa i MB behöver samordnas bättre. Om det i PBL införs regler som i huvudsak motsvarar bestämmelserna i MB, bör det inte finnas anledning att ställa andra krav med stöd av MB i efterhand.

En grundläggande förutsättning för en bättre samordning är att bedömningarna av vad som kan anses som godtagbart med hänsyn till risken för olägenhet för människors hälsa huvudsakligen görs på likartade grunder, vare sig det handlar om planläggning eller bygglovsprövning enligt PBL eller en prövning enligt MB. Regeringen delar utredningens bedömning att det är lämpligt att i PBL använda MB:s krav och uttryck i detta avseende. Bestämmelser som ansluter till MB:s hälsobegrepp bör, som utredningen föreslår, föras in genom nya bestämmelser om allmänna och enskilda intressen i 2 kap. PBL. För att bättre ansluta till systematiken i PBL anser regeringen dock att definitionen av olägenhet för människors hälsa ska framgå direkt av bestämmelsen och inte enbart genom en hänvisning till MB:s bestämmelser. Regeringen föreslår därför att en definition som överensstämmer med definitionen i MB förs in i PBL.

Uttrycket olägenhet för människors hälsa bör ges samma innebörd som i MB. Bedömningen av vad som är olägenhet ska således ske från medicinska eller hygieniska utgångspunkter, och inte omfatta ekonomiska eller tekniska avvägningar. I detta sammanhang torde de medicinska utgångspunkterna vara mer relevanta än de hygieniska. Bedömningen måste utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och kan inte enbart baseras på en enskild persons reaktion i det enskilda fallet. Hänsyn ska dock även tas till personer som är något känsligare än normalt (jfr prop. 1997/98:45, del 2 s. 109). Det förhållandet att helt tillfälliga störningar inte omfattas av uttrycket olägenhet för människors hälsa innebär att störningen måste ha en viss varaktighet. Hit räknas förutom fasta störningar även regelbundna störningar samt störningar som återkommer vid flera tillfällen om än inte med någon regelbundenhet. Att definitionen av uttrycket olägenhet för människors hälsa blir densamma i MB och PBL innebär dock inte en fullständig samordning av tillämpningen av bestämmelserna i lagarna. Vid tillämpningen av bestämmelserna i MB gäller, till skillnad från vid tillämpningen av bestämmelserna i PBL, bl.a. de allmänna hänsynsreglerna i balkens andra kapitel, t.ex. försiktighetsprincipen.

Hänsyn till omgivningsbuller bör tas vid lokalisering, placering och utformning av bostadsbyggnader

Utredningen har föreslagit att den nya bestämmelsen ska gälla vid planläggning och i ärenden om bygglov för bostadsbebyggelse.

Några remissinstanser har uttalat sig om utredningens förslag i denna del, bl.a. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* som menar att bestämmelsen torde avse såväl en som flera bostadsbyggnader och att bestämmelsen därför borde förtydligas.

Regeringen kan konstatera att med termen bebyggelse i PBL avses en samling av byggnadsverk, som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader. För att det ska bli tydligt att den nya bestämmelsen ska tillämpas även vid planläggning eller vid prövning av enstaka byggnader för bostadsändamål bör bestämmelsen avse bostadsbyggnader.

I betänkandet konstateras att nuvarande bestämmelser i 2 kap. 5 § 1 och 4 PBL ställer krav på att bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras med hänsyn till människors hälsa och säkerhet samt möjligheterna att förebygga bullerstörningar. Utredningen anser därför att dessa bestämmelser säkerställer att lokaliseringsprövningen sker med beaktande av risken för bullerstörningar, men att de behöver kompletteras med en ny bestämmelse som ställer uttryckliga krav på hänsyn till olägenhet för människors hälsa vid placering och utformning av bostadsbebyggelse (SOU 2013:57, s. 146 samt s. 227). Regeringen delar utredningens bedömning att en från bullersynpunkt godtagbar bostadsmiljö i hög grad beror på hur bostadsbyggnader placeras och utformas. Som bl.a. Boverket och ett antal länsstyrelser framhåller har lokaliseringen stor betydelse för att inte olägenheter för människors hälsa ska uppstå. Det kan ifrågasättas om nuvarande bestämmelser om lokalisering i 2 kap. 5 § PBL i tillräcklig grad säkerställer att olägenheterna för människors hälsa på grund av omgivningsbuller säkerställs i de fall planläggningen eller bygglovsprövningen avser lokalisering av bostadsbyggnader. Nuvarande bestämmelser ställer mer generella krav på hänsyn till människors hälsa och gäller alla typer av bebyggelse och byggnadsverk. För att få en tillräcklig samordning mellan bestämmelserna i MB och PBL bör en ändring göras även i förhållande till 2 kap. 5 § PBL, så att motsvarande krav på att förebygga olägenheter för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller ställs även vid lokalisering av bostadsbyggnader.

Regeringen föreslår därför att det av de nya bestämmelserna ska framgå att bostadsbyggnader ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till möjligheterna att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller. De föreslagna bestämmelserna ska således ses som en komplettering och precisering av de mer generella bestämmelserna i 2 kap. 5 § 1 och 4 PBL, och tillämpas i de fall bostäder utsätts för omgivningsbuller. Kravet på att förebygga olägenhet för människors hälsa är mer långtgående än de krav som gäller vid prövning av buller enligt 2 kap. 5 § 1 och 4 PBL. Av den föreslagna bestämmelsen bör därutöver, i likhet med utredningens förslag, framgå att vid planläggning och i ärenden om bygglov ska bostadsbyggnader utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till möjligheterna att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller.

Kravet på förebyggande av olägenhet för människors hälsa vid lokalisering av bostadsbyggnader bör även gälla i ärenden om förhandsbesked, eftersom byggnadsnämndens prövning av förhandsbesked är begränsad till en prövning av markens lämplighet för den avsedda åtgärden (9 kap. 17 § PBL). Den föreslagna bestämmelsen om utformning och placering ska således inte tillämpas i fråga om förhandsbesked (jfr 2 kap. 5 och 6 §§ PBL).

Tillämpningen av bestämmelsen vid planläggning och prövning enligt PBL

Den föreslagna bestämmelsen syftar till att säkerställa att de bedömningar av risken för olägenhet för människors hälsa till följd av omgivningsbuller som görs då bostadsbyggnader lokaliseras, placeras och utformas sker utifrån i huvudsak samma utgångspunkter som i MB. Bestämmelsen får således betydelse vid detaljpanelläggning och prövning för nya bostäder i områden som är utsatta för omgivningsbuller.

Frågan om omgivningsbuller och bostäder behandlas främst i planläggningsskedet. När det gäller lokalisering av nya bostadsområden eller bullerstörande verksamheter kan översiktsplanen spela en viktig roll. I propositionen Fler bostäder åt unga (prop. 2013/14:59) föreslår regeringen att det ska införas en ny bestämmelse i PBL som ställer krav på att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder (3 kap. 5 § 5 PBL). Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 juli 2014. Översiktsplanen ger möjlighet att redan i tidiga skeden synliggöra förutsättningarna för framtida utbyggnadsområden för bostäder i bullerutsatta områden. I de fall det redan av översiktsplanen framstår som troligt att lokaliseringen av ett nytt bostadsområde riskerar att leda till bullervärden som riskerar att orsaka olägenhet för människors hälsa bör detta i första hand leda till att alternativa lokaliseringar väljs.

De nya föreslagna kraven på lokalisering, utformning och placering av bostadsbyggnader med hänsyn till olägenhet på grund av omgivningsbuller kommer dock enligt regeringens bedömning främst att aktualiseras i arbetet med detaljplaner. Detaljplanen ger kommunen möjlighet att på ett samlat sätt behandla hur byggnaderna såväl ska lokaliseras som placeras och utformas så att boende inte utsätts för alltför höga bullerstörningar. För att säkerställa att frågor om omgivningsbuller beaktas i detaljpanelläggningen föreslår regeringen att det i PBL ställs uttryckliga krav på att planbeskrivningen redovisar vissa beräknade bullervärden, om det inte kan anses obehövt med hänsyn till bullersituationen (jfr avsnitt 6.2). En sådan redovisning ställer i regel krav på att det görs särskilda bullerutredningar. Det blir då naturligt att detta underlag läggs till grund för bedömningar av hur planen ska reglera placering och utformning av byggnader för att minska eller förebygga bullerstörningar (4 kap. 16 § 1 PBL). Det kan t.ex. handla om att utforma byggnadskvarter för att få en godtagbar utomhusmiljö, att placera byggnader för kontor och garage som skärm mot bullerkällor eller att utforma lägenhetslösningar som säkerställer att en ljuddämpad sida åstadkoms. Även bestämmelser om ett visst tekniskt utförande av en byggnad, t.ex. när det gäller fasaddämpning, kan införas i detaljplanen (4 kap. 16 § 1). I detalj-

planen får kommunen vidare föra in bestämmelser om skyddsåtgärder mot störningar från omgivningen (4 kap. 12 § 2 PBL), såsom bullervallar och bullerplank.

Bestämmelsen om att olägenheter på grund av omgivningsbuller ska förebyggas kommer i vissa fall att få en betydelse vid prövning av förhandsbesked eller bygglov i områden utan detaljplan. Det kan t.ex. bli aktuellt om en ansökan avser enstaka bostadsbyggnader i bullerutsatta områden, t.ex. i närheten av trafikleder eller flygplatser. Med stöd av förslaget till bestämmelse i första stycket, första punkten, kan bygglov vägras i de fall det är uppenbart att lokaliseringen är olämplig med hänsyn till bullernivåerna. Bestämmelserna ger också stöd för att byggnadsnämnden vid bygglovsprövningen ställer krav på en viss utformning eller placering eller vissa bullerdämpande åtgärder för att bygglov ska medges.

Regeringen vill i sammanhanget peka på PBL:s bestämmelser om förfarande då detaljplaner upprättas. I de fall kommunens planförslag ligger i närheten av en bullrande verksamhet eller anläggning ska berörda verksamhetsutövare normalt ges tillfälle till samråd i tidigt skede (5 kap. 11 § PBL). Det blir då naturligt att diskutera hur planen ska utformas med hänsyn till bullersituationen och att bedömningen sker såväl utifrån verksamhetens tillstånd och eventuella bullervillkor som den framtida utvecklingen av verksamheten. Samråd ska alltid ske med länsstyrelsen som bl.a. har i uppgift att verka för att bebyggelsen inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa och säkerhet (5 kap. 14 § PBL). Länsstyrelsen ska pröva och upphäva kommunens beslut att anta planen, om beslutet innebär att bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till människors hälsa och säkerhet (11 kap. 10–11 §§ PBL). I de fall kommunen prövar en bygglovsansökan som ligger i ett område som inte omfattas av en detaljplan ska bl.a. kända sakägarna och kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs beredas tillfälle att yttra sig (9 kap. 25 § PBL).

Utredningen har föreslagit att en ändring i 9 kap. 30 § PBL som innebär att bygglov inom ett område med detaljplan ska kunna nekas om kraven i den nya bestämmelsen i 2 kap. 6 a § PBL inte är uppfyllda. Regeringen instämmer i de invändningar mot förslaget som *Boverket* har framfört. Enligt *Boverket* ska bygglov, enligt bestämmelserna i 9 kap. 30 § PBL, ges för en åtgärd som stämmer överens med en detaljplan. Bygglov kan således inte vägras för en åtgärd som stämmer överens med planen, såvida det inte finns alternativa möjligheter att inom ramen för planen utnyttja bygggrätten. Under den s.k. genomförandetiden är bygggrätten i princip oinskränkt, dvs. det finns i princip inga möjligheter att vägra ett planenligt bygglov eller att ändra detaljplanen för att hindra att byggnaden uppförs. Om en ansökan däremot avser en åtgärd inom en detaljplan där genomförandetiden har gått ut, kan byggnadsnämnden påbörja ett planarbete och besluta att ärendet inte ska avgöras förrän planarbetet avslutats (9 kap. 28 § PBL). De krav på utformning och placering av byggnader som behöver ställas för att uppnå en godtagbar bullernivå måste således framgå av planen, vilket innebär att en uttömmande reglering ska göras redan i detaljplaneskedet. Utredningens förslag till ändring av bestämmelserna i 9 kap. 30 § PBL skulle – tvärt emot dessa grundläggande principer – innebära att bygglov skulle kunna

nekas för en åtgärd som stämmer överens med planen om kraven i den nya bestämmelsen inte är uppfyllda. Regeringen anser därför att utredningens förslag till tillägg i 9 kap. 30 § inte bör genomföras.

Den föreslagna bestämmelsen innebär sammanfattningsvis att det ställs tydligare, och viss mån utvidgade, krav på det underlag som ligger till grund för kommunens beslut om planer och bygglov, i de fall bostadsbyggander avses uppföras byggas i bullerutsatta lägen. För att bestämmelsen ska få denna effekt behöver det ställas tydliga krav på det underlag som läggs till grund för beslut om detaljplaner och bygglov, vilket behandlas i avsnitt 6.2.

6.2 Nya krav på redovisning av bullervärden vid planläggning och bygglov enligt plan- och bygglagen

Regeringens förslag: Om en detaljplan avser en eller flera bostadsbyggnader, ska planbeskrivningen innehålla en redovisning av beräknade värden för omgivningsbuller vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden. Sådana värden ska även framgå av ett bygglov som avser nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad utanför ett område med detaljplan. Någon redovisning ska dock inte krävas om det med hänsyn till bullersituationen kan anses obehövligt.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att beräknade värden för buller endast ska redovisas i de fall där ett riktvärde för buller kan komma att överskridas. Redovisningen föreslås även gälla vid bostadsbyggnadens fasader. Vidare föreslås att planbeskrivningen även ska innehålla en redovisning av förutsättningarna för att i en bostad och vid en uteplats uppfylla riktvärden för buller. Utredningen föreslår vidare att, om ett bygglov avser en eller flera bostäder inom ett område där ett riktvärde för buller kan komma att överskridas, ska byggherren senast vid det tekniska samrådet till byggnadsnämnden lämna uppgifter om beräknade värden för buller i en bostad och vid en uteplats i anslutning till bostaden.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser stöder förslaget att det ska ställas krav på olika typer av bullerutredningar eller beräkningar vid planläggning och bygglovsprövning. *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser att det behöver preciseras när och hur en översiktlig bullerutredning enligt förslaget ska genomföras. *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* tillstyrker förslaget men anser att skrivningarna bör skärpas så tillvida att lydelsen ”kan komma att överskridas” tas bort. *Länsstyrelserna* (i ett gemensamt yttrande från 12 länsstyrelser) tillstyrker förslaget om krav på en översiktlig bullerutredning i planbeskrivningen, men anser att det behöver förtydligas vem det är som avgör om ”riktvärde för buller kan komma att överskridas”, alternativt att en mycket översiktlig bullerutredning/bedömning alltid medföljer planen. Länsstyrelserna förordar att det i detaljplanen (planbeskrivningen) ska framgå beräknade nuvarande och framtida bullernivåer även i planer där

riktvärdena inte överskrids. *Malmö kommun* anser att bestämmelsen bör ändras så att det tydligt framgår att beräkning ska ske för alla uteplatser, inte bara en. *Sveriges Kommuner och Landsting* (SKL) anser att ytterligare förtydligande måste till om vad som menas med översiktlig bullerutredning som ska redovisas i den planbeskrivning som tillhör detaljplanen, liksom om hur noggrann den mer detaljerade bullerutredningen ska vara som avser varje ny bostad och som redovisas vid det tekniska samrådet. *Göteborgs kommun* anser att det behöver förtydligas i författningskommentarerna vad som gäller efter genomförandetidens slut. Det är t.ex. oklart om detaljplanens bullervärden även gäller då eller om beräkningar ska göras. Enligt *Fastighetsägarna* är det tveksamt om det är ett realistiskt och genomförbart förslag. Detaljplaner reglerar markens användning. Markanvändningen är normalt inte specificerad till enstaka typer av verksamheter utan är bredare, flexibel och mer generell. Vid bygglovsprövning avgörs frågan om en verksamhet är planenlig. Det är därför svårgörigt att i detaljplaner reglera bullret som kan komma att genereras av alla de olika typer av verksamheter som en detaljplan medger. *Boverket* och *Norrköping kommun* anser att bullervärden bör regleras i detaljplan och inte senare i processen. *Boverket* framför att i planförandet för detaljplaner återfinns en tydlig statlig bevakning genom länsstyrelsen och besvärsinstrument som också ger förutsägbarhet. Vid en sammanvägd bedömning ger myndigheten därför bestämt företräde för en tidig styrande reglering av bullervärden i detaljplan genom planbestämmelser som den enda godtagbara lösningen, snarare än avgrändan i senare skeden (och definitivt i förhållande till det tekniska samrådet). *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och ett antal kommuner, däribland *Borås kommun*, *Göteborgs kommun*, *Sollentuna kommun*, *Örebro kommun* och *Linköpings kommun* ställer sig frågande till varför kravet på en mer detaljerad bullerutredning ska ställas vid det tekniska samrådet, dvs. efter det att bygglov har lämnats. Det är oklart vad som händer om ett bygglov har lämnats och någon bullerutredning sedan inte kommer in. Remissinstanserna anser i stället att bullerutredningen borde utgöra beslutsunderlag inför beslut om bygglov. *Villaägarnas Riksförbund* menar att utförandet av bullermätningar inte är en kompetens som gemene man har och inte heller är något som det är rimligt att ställa krav på att denne ska ha. Därför bör ett tillägg införas i förslaget som möjliggör för en enskild byggherre att använda sig av de bullermätningar som kommunen har gjort i närheten av verksamheter som innebär en buller-risk. Om dessa inte är genomförda ska kommunen åläggas ansvar för att tillhandahålla sådan mätning. *Danderyds kommun* efterfrågar en tydlighet kring hur utökade bullerutredningar ska finansieras. Det saknas förslag på uppföljande bullermätning när en byggnad är färdigställd. *Strängnäs kommun* föreslår att, för att reducera risken att oacceptabla bullerstörningar uppkommer efter uppförande av bebyggelsen, förtydliganden/kompletteringar görs i PBL att vid byggnation i bullerutsatta lägen ska bullermätningar genomföras efter uppförande av bebyggelse enligt en angiven modell och att resultaten av mätningarna är grundande för slutbesked (och som styr om byggnadsverket får tas i bruk). Flera remissinstanser framhåller behovet av att en bullerdeklaration upprättas i samband med att nya bostäder byggs, bl.a. *Transportstyrelsen*, *Hyresgästföreningen*, *Borås*, *Malmö*, *Västerås* och *Danderyds kommun*.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

Som framhålls i utredningen är det redan i dag vanligt att det upprättas olika typer av bullerutredningar vid planläggning av bostäder i bullerutsatta miljöer. Ett underlag om förväntade bullervärden är ofta grundläggande för att kommunfullmäktige ska kunna ta ställning till om planförslaget innebär att bostadsmiljön är godtagbar med hänsyn till exempelvis kommunens mål som rör boendemiljön och de grundläggande krav på en god och hälsosam miljö som ställs i PBL. Som en följd av ansvaret att bevaka att en bebyggelse inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa och säkerhet ställer länsstyrelsen ofta krav på bullerutredningar, framförallt i de fall riktvärden för trafikbuller riskerar att överskridas. En tydlig bullerutredning med beräknade framtida bullervärden och förslag till åtgärder är ofta en förutsättning för att länsstyrelsen ska kunna ta ställning till om planförslaget ska kunna accepteras eller om kommunens beslut att anta planen kan komma att prövas och upphävas med stöd av bestämmelserna om tillsyn av planbeslut i 11 kap. PBL. De bullerutredningar som tas fram i samband med planarbetet redovisar i regel beräknade bullervärden såväl inomhus som utomhus och vid uteplatser eller balkonger. Utredningen utgör normalt ett separat dokument, som sedan läggs till grund för utformningen av planen.

En beskrivning av hur detaljplanen ska förstås och genomföras (planbeskrivning) ska finnas tillsammans med planen (4 kap. 31 § PBL). Planbeskrivningen ska bl.a. innehålla en redovisning av planeringsförutsättningarna, planens syfte samt hur planen är avsedd att genomföras (4 kap. 33 § PBL). I planbeskrivningen ska också de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser redovisas, dvs. sådana omständigheter som inte direkt framgår av plankartan eller planbestämmelserna. Beskrivningen är därmed ett viktigt underlag vid tillämpningen av bestämmelserna. Planbeskrivningen som ett samlat dokument ökar läsbarheten och förståelsen av detaljplanens bestämmelser för genomförandet av planen. I planbeskrivningen kan det även finnas uppgifter som kan vara viktiga för senare prövningar som görs i förhållande till planen. De nuvarande kraven på planbeskrivningens innehåll innebär därmed normalt att kommunen beskriver sådana omständigheter som påverkar bullersituationen såsom befintlig störande verksamhet och trafikförhållanden. I de fall planområdet berörs av buller innehåller beskrivningen ofta en sammanfattning av resultat och slutsatser av bullerutredningen liksom en redogörelse för förslag till åtgärder som förebygger eller minskar bullerstörningar.

Det bör ställas uttryckliga krav på att planbeskrivningen redovisar bullervärden

Regeringen anser att nuvarande bestämmelser i PBL i stort sett säkerställer att bullerförhållandena redovisas och bedöms översiktligt i planbeskrivningen. Den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 6 a § PBL innebär utökade krav på kommunen att bedöma risken för olägenheter för människors hälsa vid planläggning och bygglovsprövning av bostadsbygg-

nader. Som utredningen konstaterar ställer PBL inga uttryckliga krav på att beräknade bullervärden ska redovisas i planbeskrivningen. Regeringens ambition är att säkerställa att de bedömningar av olägenheter till följd av omgivningsbuller vid bostäder som görs vid beslut enligt PBL sker utifrån i huvudsak samma grundläggande krav som gäller enligt MB. Om det görs utredningar och bedömningar vid planläggningen och dessa redovisas i planhandlingarna kan osäkerheten om ingripanden i efterhand enligt MB minskas. Regeringen delar därför utredningens slutsats att det genom en ny bestämmelse om planbeskrivningens innehåll bör säkerställas att ett tillräckligt underlag om bullervärden redovisas. Som framgår av avsnitt 6.6 föreslår regeringen att, vid tillsyn enligt MB som gäller omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad, ska tillsynsmyndigheten inte få fatta beslut om förelägganden eller förbud om det i planbeskrivningen till detaljplanen eller bygglovets har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden.

Utredningens förslag innebär att planbeskrivningen ska innehålla beräknade värden för buller utomhus vid bostadsbyggnadens fasader och vid en uteplats enbart om ett riktvärde för buller utomhus kan komma att överskridas. *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *länsstyrelserna* (i ett samlat svar från 12 remissinstanser) anser dock att beräknade värden för buller bör framgå även i planer där riktvärdena inte överskrids. Växjö tingsrätt menar att det borde vara självklart att bullerriktvärdena kan klaras. Detta gäller i synnerhet om bedömningen angående olägenhet ska ges någon bindande verkan vid tillämpningen av MB. Andra remissinstanser, bl.a. *Sveriges Kommuner och Landsting* och *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser att bestämmelsen är otydlig och att det behöver preciseras när och hur en bullerutredning ska genomföras och redovisas. Regeringen delar till viss del dessa remissinstansers synpunkter. Det är inte lämpligt att begränsa kravet på en redovisning av bullervärden vid fasad och uteplats enbart till situationer där olika riktvärden för omgivningsbuller riskerar att överskridas. Som redovisas i avsnitt 6.7 avser regeringen att utfärda föreskrifter med riktvärden för buller från vägar, järnvägar och flygtrafik. Det är dock angeläget att beräknade bullervärden tydligt framgår av planhandlingarna även i de fall bostäder utsätts för sådana typer av störande omgivningsbuller som regeringen inte avser att författningsreglera, inte minst med tanke på planens betydelse vid en eventuell tillsyn enligt MB (jfr avsnitt 6.6). Bestämmelserna bör därför säkerställa att beräknade bullervärden vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats ska redovisas i planbeskrivningen, om det inte kan anses obehövligt med hänsyn till bullersituationen. Bestämmelserna ska i likhet med utredningens förslag gälla om detaljplanen avser en eller flera bostadsbyggnader.

Huvudregeln är således att beräknade bullervärden ska redovisas i planbeskrivningen i de fall planen avser en eller flera bostadsbyggnader. I bestämmelsen föreslås dock att detta inte gäller om det kan anses obehövligt med hänsyn till bullersituationen. Så är t.ex. fallet om planerade bostäder kan antas utsättas för omgivningsbuller enbart i ringa omfattning.

Hur bullervärdena ska tas fram och redovisas kommer att variera. Det är därför inte lämpligt att utöver bestämmelsen lägga fast ett precist krav på innehåll, utan omfattningen av redovisningen bör anpassas till situa-

tionen i det enskilda fallet. Av bestämmelsen följer att värden ska redovisas vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats i anslutning till bostaden. I normala fall bör beräkningen göras vid den fasad som är mest utsatt för buller. I de fall bullersituationen ställer krav på en viss placering eller utformning av byggnaden eller om det planeras för bullerdämpande åtgärder kan beräkningen i stället göras på den minst ljudutsatta sidan av bostadsbyggnaden. Den exakta beräkningsspunkten får dock avgöras från fall till fall, beroende på vad som anses lämpligt. Om det anses lämpligt utgör bestämmelsen inget hinder mot att beräkningen görs vid flera av byggnadens fasader. Det får anses självklart att de värden som redovisas ska beräknas med utgångspunkt från både befintliga bullerförhållanden och bedömningar av den framtida bullersituationen. Detta innebär att hänsyn ska tas till bl.a. framtida trafikökningar eller en planerad utbyggnad av bullrande anläggningar och verksamheter, utifrån vad som är känt vid planläggningen. Såsom bl.a. flera länsstyrelser framhåller behöver tidshorisonten för beräkningen ofta vara längre än detaljplanens genomförandetid, inte minst för vissa typer av kommunikationsanläggningar som anses vara av riksintresse enligt 3 kap. 8 § MB. Att planläggningen ska ske med hänsyn till långsiktiga behov följer bl.a. av det grundläggande syftet med PBL att främja en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer (1 kap. 1 § PBL). När det gäller underlag för de beräknade värdena behöver flera olika faktorer, såsom ljudets karaktär och frekvens, avstånd från bullerkällan och markförhållanden, beaktas. I fråga om buller från vägar, järnvägar och flyg finns etablerade beräkningsmetoder som används för att beskriva bullerexponeringen vid en specifik plats och med specifika förutsättningar. När det däremot gäller buller från industriell verksamhet kan beräkningarna i bland behöva göras med utgångspunkt från mätningar på platsen. I flertalet planer är det bara fråga om att redovisa de beräknade värdena från en enda bullerkälla, t.ex. från vägtrafik. Det förekommer dock ofta att ett område exponeras av buller från flera bullerkällor samtidigt, t.ex. från både väg- och spårtrafik, vilket ökar störningsupplevelsen. I dessa fall kan kommunen välja att redovisa ett sammanvägt värde för flera olika bullerkällor eller separata värden. Vid utformningen av planen bör bullervärdena från alla förekommande källor beaktas, t.ex. genom att i planen reglera eller ställa särskilt höga krav på hänsyn och åtgärder för att skapa en godtagbar ljudmiljö. De angivna värdena i planbeskrivningen utgör underlag för kommunens ställningstagande till planen och kan därmed anses utgöra kommunens sammanvägda bedömning vad gäller såväl befintliga som framtida beräknade bullervärden.

Bestämmelsen ökar således kraven på att – i de fall bostäder kan utsättas för omgivningsbuller – planbeskrivningen redovisar de bullervärden som är väsentliga för bedömningen. Detta kan innebära att det kan komma att ställas krav på bullerutredningar i en något större omfattning än i dag. Det merarbete som kan följa av kravet på redovisning av mer detaljerade bullervärden i planläggningen bedöms uppvägas av ett mer samordnat, enhetligt och tydligt regelverk som ger förutsättningar för effektivare plan- och byggprocesser som underlättar för bostadsbyggande i bullerutsatta lägen. Regeringen utgår ifrån att länsstyrelsen, i likhet med vad som sker i dag, tidigt i planprocessen kommer

att framföra synpunkter på vilka utredningar som behövs för att bedöma om kommunens planförslag kan innebära att bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till risken för människors hälsa (jfr avsnitt 6.4). Det är vidare naturligt att länsstyrelsen, som ett led i sin uppgift att ge kommunen råd om tillämpningen av 2 kap. PBL, redovisar synpunkter på planbeskrivningens innehåll när det gäller redovisning av bullervärden. I sammanhanget bör det framhållas att även de boende, verksamhetsutövare m.fl. som har ett väsentligt intresse av planförslaget ska beredas tillfälle till samråd då ett planförslag tas fram (5 kap. 11 § PBL) och då kan lämna synpunkter på såväl planförslaget som underlaget för planen och planbeskrivningen. Det bör ankomma på Boverket att inom ramen för sitt ansvar som myndighet för samhällsplanering ge generell vägledning för hur bullervärden kan redovisas i planbeskrivningen.

Utredningen föreslår även att det i planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av förutsättningarna för att i enbostad uppfylla riktvärden för buller. Som redovisat i avsnitt 4.1 säkerställs kravet på bullerbegränsning inomhus av bestämmelserna i 8 kap. 4 § PBL, 3 kap. 13 § PBF samt Boverkets byggregler (BFS 2011:6). Regeringen anser därför inte att utredningens förslag i denna del bör genomföras.

Beräknade bullervärden ska framgå av bygglov

Såsom redovisas i avsnitt 6.1 ska den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 6 a § PBL tillämpas också vid bygglovsprövning utanför områden med detaljplan i de fall frågan om omgivningsbuller för en eller flera bostadsbyggnader berörs. Också i dessa fall behöver det säkerställas att beräknade bullervärden redovisas som utgångspunkt för tillsyn enligt MB. Utredningen har föreslagit en ny bestämmelse som ställer krav på att byggherren senast vid det tekniska samrådet ska lämna uppgifter om beräknade värden för buller i en bostad och vid en uteplats i anslutning till bostaden, om ett riktvärde för buller kan komma att överskridas. Regeringen delar de principiella invändningar mot förslaget som framförts från flera remissinstanser. En grundläggande utgångspunkt för regeringens förslag är att bedömningen av olägenheter till följd av omgivningsbuller i första hand ska ske genom detaljplaneläggning eller vid bygglovsprövning utanför detaljplanelagda områden. I de fall bygglovet sker med stöd av en detaljplan ska de beräknade värdena för omgivningsbuller redovisas i planbeskrivningen. Motsvarande krav bör ställas vid bygglovet, om lovet avser nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad utanför ett område med detaljplan, om det inte kan anses obehövt med hänsyn till bullersituationen. En bestämmelse med denna innebörd föreslås införas i de bestämmelser i 9 kap. 40 § PBL som reglerar vad som ska framgå av ett lov. Huvudregeln är även här att beräknade bullervärden vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats ska redovisas i bygglovet i de fall nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad. I bestämmelsen föreslås dock att detta inte gäller om det kan anses obehövt med hänsyn till bullersituationen. Så är t.ex. fallet om bostaden kan antas utsättas för omgivningsbuller enbart i ringa omfattning.

Beräkningarna av värden för omgivningsbuller bör göras enligt samma principer som vid planläggning vilka redovisas ovan. Det kan konstateras

att, till skillnad från vad som gäller vid planläggning, det i dag är ovanligt att särskilda bullerutredningar görs i samband med bygglov för bostäder. Kommunen har dock i flera fall tillgång till översiktliga kartläggningar av bullerstörda områden, som behövs för att bedöma i vilka fall det behöver anges beräknade bullervärden vid bygglovet. Det gäller framförallt områden som är utsatta för flygbuller samt bullerstörda områden längs större trafikleder. Den nya bestämmelsen kommer därmed att innebära att det kommer att ställas ökade krav på bullerutredningar även vid bygglov som avser nybyggnad eller tillbyggnad av bostäder i bullerutsatta områden. Det merarbete som kan följa av kravet på redovisning av mer detaljerade bullervärden i bygglovet bedöms uppvägas av ett mer samordnat, enhetligt och tydligt regelverk som ger förutsättningar för effektivare plan- och byggprocesser som underlättar för bostadsbyggande i bullerutsatta lägen. I sammanhanget bör det framhållas att en ansökan om lov ska innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen (9 kap. 21 § PBL). Bestämmelsen ger byggnadsnämnden stöd för att vid behov ställa krav på ett underlag som medger en mer detaljerad redovisning av bullervärden.

Enligt förslag i avsnitt 6.1 ska bestämmelserna i 2 kap. 6 a § första stycket 1 PBL tillämpas även vid förhandsbesked enligt 9 kap. 17 § PBL. Byggnadsnämndens prövning av förhandsbesked är begränsad till frågan om åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen och en ansökan om förhandsbesked görs därför oftast med enkla handlingar, t.ex. genom en markering på en översiktlig karta. Ett förhandsbesked som innebär att åtgärden kan tillåtas är bindande vid den kommande bygglovsprövningen om ansökan görs inom två år efter det att beslutet om förhandsbesked vinner laga kraft (9 kap. 18 § PBL). Det finns därför inte skäl att ställa krav på redovisning av bullervärden vid beslut om förhandsbesked enligt 9 kap. 39 § PBL.

I de fall prövningen sker inom ett område med detaljplan kommer som redovisas ovan (avsnitt 6.1) planen och planbestämmelserna normalt att innehålla de krav på placering, utformning och utförande som ställs med anledning av bullersituationen. I dessa fall ankommer det på byggnadsnämnden att ställa de krav på handlingar m.m. som visar att planens bestämmelser om t.ex. bullerskydd, bullervärden inomhus och utomhus uppfylls.

Avslutningsvis bör det erinras om att det är byggherren, som efter att bygglov har beviljats, ska se till att varje byggåtgärd som byggherren utför eller låter utföra genomförs i enlighet med de krav som gäller för åtgärden enligt PBL eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen (10 kap. 5 § PBL). Byggnadsnämndens uppgifter efter bygglovet är begränsade till att medverka i vissa moment, främst genom att genomföra arbetsplatsbesök, att anordna tekniska samråd, fastställa kontrollplaner samt besluta om startbesked och senare slutbesked. Vid det tekniska samrådet ska byggherren bl.a. lämna de tekniska handlingar som krävs för att byggnadsnämnden ska kunna pröva frågan om startbesked (10 kap. 18 § PBL). Som *Boverket* påpekar omfattas inte utomhusmiljön av det tekniska samrådet, utan enbart byggnadens tekniska egenskaper och i praktiken endast inomhusvärden. Regeringen anser därför att utredningens förslag i denna del inte bör genomföras.

6.3 Nya möjligheter att ställa krav på åtgärder som förebygger bullerstörningar

Regeringens förslag: I en detaljplan ska kommunen få bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att åtgärder som förebygger olägenheter från omgivningsbuller har vidtagits.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. I betänkandet föreslås att villkoret för bygglov ska vara att en ”byggnad” som förebygger bullerstörningar vid bostadsbebyggelse ska ha uppförts.

Remissinstanserna: *Boverket, länsstyrelserna* (i ett gemensamt svar från 12 länsstyrelser), *Sveriges Byggindustrier, Fastighetsägarna* och *JM* avstyrker förslag till villkor som innebär att byggrätten blir beroende av en annan verksamhet och andras åtgärder som fastighetsägaren eller byggherren saknar rådighet över. Däremot är några av dessa remissinstanser positiva till att sådana villkor införs om de begränsas till en tomt. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* ifrågasätter om bestämmelsen enbart ska begränsas till att byggnad som förebygger bullerstörningar vid bostadsbebyggelse ska ha uppförts. Bestämmelsen bör kunna omfatta även en anläggning.

Skälen för regeringens förslag: En grundläggande princip i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, är att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för (2 kap. 2 § PBL). För att ett område som utsätts för omgivningsbuller ska bli lämplig för bostadsändamål kan det i vissa fall krävas att det utförs särskilda åtgärder i form av exempelvis bullerplank eller bullerdämpande byggnader. Kommunen kan med stöd av 4 kap. 12 § 2 PBL genom bestämmelser i en detaljplan reservera ett visst område för skyddsåtgärder, t.ex. för bullerplank eller bullervallar (jfr prop. 1985/86:1 s. 585 f.).

En detaljplan ska vara inriktad på genomförande av föreslagen bebyggelse och de rättigheter som planen medger får endast i begränsad omfattning villkoras. Ibland kan det dock finnas skäl att besluta att en viss anläggning ska ha kommit tillstånd för att ett område ska göras lämpligt för bebyggelse. Det finns därför en möjlighet för kommunen att i en detaljplan bestämma att lov till en åtgärd som innebär väsentlig ändring av markens användning inte får ges förrän en viss annan åtgärd är genomförd (4 kap. 14 § PBL). I lagrådsremissen En enklare planprocess föreslår regeringen att bestämmelsen i 4 kap. 14 § PBL utvidgas så att kommunen kan lägga in ett sådant villkor även i startbesked. Villkoren gäller t.ex. att en viss anläggning för trafik, energi- eller vattenförsörjning eller avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd, ett visst byggnadsverk på tomten har rivits eller markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en markförorening har avhjälpats eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten. Bestämmelserna om villkor avseende skydds- eller säkerhetsåtgärder infördes i PBL 2010 och tar främst sikte på det ökade behovet av klimatanpassning och syftade bl.a. till att ge stöd för genomförandet av skyddsåtgärder som motverkar översvämning och erosion

(jfr prop. 2009/10:170 s. 428 f.). Reglerna i 4 kap. 14 § 4 PBL är således inte tydliga i vad mån det går att ställa villkor om bullerskyddande åtgärder innan bygglov ges. Som utredningen konstaterar (s. 229) kan det i vissa fall visa sig lämpligt att låta en byggnad som inte innehåller bostäder, t.ex. kontorshus eller affärslokaler, fungera som en bullerskärm mellan en störande verksamhet och bostäder. Detta regleras normalt genom en användningsbestämmelse i planen. I vissa fall kan uppförandet av en sådan byggnad vara en förutsättning för att få en godtagbar miljö med hänsyn till omgivningsbuller, inte minst för att få godtagbara bullervärden vid uteplatser. Någon möjlighet att i planen ställa krav på att en sådan ljudavskärmande byggnad ska ha uppförts innan lov ges för bostadsbyggnader finns emellertid inte.

Utredningen har föreslagit att bestämmelserna i 4 kap. 14 § PBL kompletteras så att det även ska kunna ställas krav på att en byggnad som förebygger bullerstörningar vid bostadsbebyggelse har uppförts. De remissinstanser som har kommenterat förslaget är i huvudsak positiva. Regeringen delar utredningens bedömning att en sådan möjlighet bör införas genom en ny bestämmelse i PBL. Regeringen anser dock, i likhet med *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* att bestämmelsen bör omfatta fler åtgärder än uppförande av byggnad. Bestämmelsen bör därför formuleras så att kommunen får möjlighet att ställa krav på att åtgärder som förebygger olägenheter från omgivningsbuller har vidtagits. Det kan t.ex. vara fråga om att ställa krav på att en ljudavskärmande byggnad eller ett bullerplank ska ha uppförts innan lov ges.

6.4 Länsstyrelsens ansvar och uppgifter enligt plan- och bygglagen

Regeringens bedömning: Utredningens förslag om att förtydliga länsstyrelsens uppgifter vid samråd, granskning och senare tillsyn bör inte genomföras. Nuvarande bestämmelser är tillräckliga för att länsstyrelsen ska kunna bevaka och göra en bedömning av om nya bostäder i en bullerutsatt miljö blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att länsstyrelsens uppgifter i fråga om buller som påverkar bostäder ska förtydligas. Det föreslås att länsstyrelsen vid samråd om en detaljplan ska verka för att bostadsbebyggelse utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som förebygger olägenhet för människors hälsa på grund av buller och att länsstyrelsen under granskningstiden även yttrar sig över planförslaget om man anser att detta krav inte uppfylls. Vidare föreslås att länsstyrelsen ska kunna överpröva kommunens beslut att anta eller ändra en detaljplan, om beslutet kan antas innebära att en bostadsbebyggelse utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som inte förebygger olägenhet för människors hälsa på grund av buller.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som kommenterat förslaget tillstyrker att länsstyrelsens ansvar vid samråd, granskning och överprövning av detaljplaner tydliggörs. Några instanser, däribland

HSB, Kommunförbundet i Stockholms län samt *Luleå kommun*, påpekar dock att utredningens förslag riskerar att ytterligare öka arbetsbördan på länsstyrelser (och mark- och miljödomstolar), vilket riskerar att ytterligare dra ut på planprocessen. *Socialstyrelsen* konstaterar att länsstyrelsen i de flesta fall har begränsade resurser inom området hälsoskydd. *Sollentuna kommun* och *Stockholms kommun* anser att länsstyrelsen bör tilldelas extra resurser för att klara uppgiften. *Länsstyrelserna* (i ett gemensamt yttrande från 12 länsstyrelser) och *Malmö kommun, stadsbyggnadsnämnden*, menar att det som utredningen vill åstadkomma redan kan uppnås med befintlig lagtext. Länsstyrelserna anser trots det att tilläggen i lagtexten är ett bra förtydligande som stärker dialogen mellan stat och kommun.

Skälen för regeringens bedömning: Utredningen föreslår att länsstyrelsens uppgifter i fråga om buller som påverkar bostäder ska förtydligas genom ändringar i 5 kap. 14 §, 5 kap. 22 § samt 11 kap. 10 § PBL. Flera remissinstanser tillstyrker förslaget. Andra instanser framhåller dock att uppgifterna inryms i nuvarande bestämmelser. Regeringen delar denna bedömning.

När det gäller länsstyrelsens roll och uppgifter enligt PBL kan följande konstateras. Det grundläggande ansvaret för beslut om planläggning ligger hos kommunen, medan länsstyrelsens övergripande uppgift vid planläggning är att ta till vara och samordna statens intressen. Denna uppgift utövas främst vid samråd och granskning av kommunens planförslag (5 kap. 14 § och 5 kap. 22 § PBL). Länsstyrelsen kan dock ingripa och upphäva kommunens beslut att anta eller ändra en detaljplan på vissa angivna grunder med stöd av PBL:s bestämmelser om tillsyn (11 kap. 10–11 §§ PBL). En av dessa ingripandegrunder är om ett planförslag enligt länsstyrelsens bedömning innebär att en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion (11 kap. 10 § 5 PBL). Syftet med kontrollen är att motverka risken för att olika statliga myndigheter som – var och en inom sin sektor – bevakar kraven på hälsa och säkerhet ingriper och kräver ändringar i skilda avseenden, när området är färdigbyggt och användarna har flyttat in (prop. 1985/86:1 s. 801).

Tyngdpunkten i länsstyrelsens arbete ligger vid samråd om förslag till översiktsplaner eller detaljplan, då länsstyrelsen bl.a. ska ge råd om tillämpningen av 2 kap. och verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion (3 kap. 10 § 5 samt 5 kap. 14 § 5 PBL). Av länsstyrelsens s.k. granskningsyttrande vid utställning av ett förslag till översiktsplan ska det framgå om bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till hälsa och säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion (3 kap. 16 § 5 PBL). Om länsstyrelsen vid granskningen av ett förslag till detaljplan bedömer att det finns en risk för att ett genomförande av planförslaget innebär att bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till hälsa och säkerhet, ska detta anges i ett yttrande (5 kap. 22 § 5 PBL).

Bestämmelserna om länsstyrelsens uppgifter vid samråd och granskning av förslag till detaljplan syftar således redan i dag bl.a. till att bebyggelsen utformas så att olägenheter för människors hälsa till följd av

buller inte uppstår. Som framgår av utredningen och ett antal remissyttranden är buller en vanlig fråga i dialogen mellan kommunen och länsstyrelsen i planprocessen. Boverkets årliga uppföljningar av tillämpningen av PBL visar dock att det är en mycket liten andel av det totala antalet antagna detaljplaner som länsstyrelserna upphäver inom ramen för statlig tillsyn. Boverket har belyst problematiken kring buller i sin senaste uppföljningsrapport (Plan- och bygglagen i praktiken 2012, Boverket 2013, s. 22 f.). Enligt rapporten visar erfarenheterna att länsstyrelsen genom tidiga samråd och besked vid granskningen ofta ställer krav på bullerutredningar och föreslår planbestämmelser eller bullerdämpande åtgärder, som förebygger eller minskar bullerstörningar. När det gäller trafikbuller utgår länsstyrelsens bedömning regelmässigt ifrån de riktvärden för buller som regeringen redovisat i ett antal propositioner. Länsstyrelserna anser enligt Boverket emellertid att riktvärdena, och framförallt möjligheterna till avsteg, är oklara och efterfrågar förtydliganden och exempel som beskriver tolkningsutrymmet för hur bedömningar kan göras vid olika situationer.

Den föreslagna bestämmelsen i 2 kap 6 a § PBL (jfr avsnitt 6.1) ger enligt regeringens bedömning förutsättningar för att det utvecklas ett tydligare och enhetligt underlag för länsstyrelsens bedömningar i de fall kommunen upprättar förslag till detaljplan för bostadsbyggnader. Den föreslagna bestämmelsen i 4 kap. 33 a § innebär att länsstyrelsen kan verka för att planbeskrivningen redovisar de beräknade bullervärdena på ett korrekt underlag, bl.a. när det gäller områden av riksintresse för kommunikationer som i regel även anger den framtida utvecklingen av trafikinfrastruktur. Regeringen anser därför att bestämmelserna sammantaget är tillräckliga för att länsstyrelsen under såväl samråd som granskning och senare tillsyn ska kunna bevaka och göra en bedömning av om nya bostäder i en bullerutsatt miljö är olämpliga med hänsyn till människors hälsa. Bullersamordningsutredningens förslag om att förtydliga länsstyrelsens uppgifter vid samråd, granskning och senare tillsyn bör därför inte genomföras.

6.5 Omprövning av villkor om buller

Regeringens bedömning: Utredningens förslag om att bullervillkoren för en miljöfarlig verksamhet ska anpassas till planerade bostäder bör inte genomföras. Inte heller bör förslaget om att kommunen i en detaljplan ska få bestämma att lov får ges endast om ett bullervillkor har ändrats genomföras.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår en ny bestämmelse i 24 kap. 5 § miljöbalken, förkortad MB, som innebär att villkor om buller för en verksamhet får ändras, om bostäder får uppföras enligt en detaljplan som har beslutats med undantag från riktvärden för industribuller. En sådan villkorsändring ska alltid prövas av mark- och miljödomstol i första instans. Vidare föreslås en ny bestämmelse i 4 kap. 14 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, som innebär att kommunen får bestämma att lov till en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av

markens användning endast får ges under förutsättning att villkor om buller för en verksamhet som har tillstånd enligt miljöbalken har ändrats och lovet är förenligt med de ändrade villkoren.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser är positivt inställda till förslaget, bl.a. *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *länsstyrelserna* (i ett gemensamt uttalande från 12 länsstyrelser), *Statskontoret*, *Helsingborgs kommun* och *Stockholms kommun*. En majoritet av de remissinstanser som har uttalat sig om förslaget har dock invändningar mot delar av förslaget eller mot förslaget som helhet. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* avstyrker förslaget och menar att möjligheten för företrädare för allmänna intressen att ansöka om lindring av villkor är systemfrämmande. Domstolen påtalar också att 24 kap. 5 § MB tar sikte på myndigheters möjligheter att begära omprövning av tillstånd eller villkor i skärpande riktning och menar att det är olämpligt att en kommun ska kunna ansöka om en lindring av en verksamhets bullervillkor. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* är tveksam till utredningens bedömning att en ändring av bullervillkor enligt förslaget till 24 kap. 5 § MB ofta kan genomföras på ett ganska enkelt sätt i nära anslutning till planprocessen.

Ett flertal remissinstanser som företräder de verksamhetsutövare som omfattas av villkor för buller, däribland *Svenskt Näringsliv*, *Jernkontoret*, *Teknikföretagen*, *Skogsindustrierna*, *Stena Metall AB* och *Sveriges Hamnar* är kritiska till förslaget. *Sveriges Hamnar* är tveksamt till att nya bullervillkor snabbt kan beslutas för verksamheten i samband med att bygglov ges för den nya bebyggelsen. Även *Stena Metall AB* ser problem med förslaget då omprövningar kan förväntas bli långdragna och komplicerade. *Jernkontoret* ser en risk att verksamhetsutövare i förlängningen får ta ansvar för att de boende utsätts för oacceptabelt buller. De menar att förslaget inte innebär några garantier för att den befintliga industrin inte kommer att drabbas av strängare bullerkrav i framtiden då det även fortsättningsvis ska finnas möjligheter att ingripa i efterhand genom tillsynsbeslut eller vid tillståndsprövningen enligt MB. *Länsstyrelserna* menar att planeringsprocessen och prövningsprocessen behöver ske parallellt och att detaljplanen inte kan antas innan det finns ett beslutat nytt bullervillkor i tillståndet för den miljöfarliga verksamheten.

Ett flertal remissinstanser anser att kommunen bör få rätt att initiera en omprövning, bl.a. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Sveriges kommuner och landsting (SKL)* och *Stockholms kommun, kontoren*. *Länsstyrelserna* (i ett gemensamt svar från 12 länsstyrelser) förordar att samma förfaranderegler används oavsett vilket villkor som ska omprövas och avstyrker att exploatörer och kommunernas planerande förvaltningar ska kunna begära omprövning av bullervillkor enligt 24 kap. 7 § MB. Det kan enligt länsstyrelserna även ifrågasättas om det är lämpligt att skapa andra förfaranderegler för buller än för övriga störningar. *Malmö kommun*, *Stadsbyggnadsnämnden*, anser att eftersom ingen ändring föreslås om vem som får ansöka om omprövning blir förslaget i praktiken utan verkan. Nämnden anser vidare att det är tveksamt i förhållande till kommunallagens (1991:900) bestämmelser att betydande summor kommunala skattemedel läggs på en ansökan om mildring av ett villkor för en industri i syfte att en privat markägare ska kunna ansöka om bygglov för bostäder närmare industrin. *Göteborgs*

kommun anser att om inte en verksamhetsutövare själv ansöker om förändrade villkor bör tillsynsmyndigheten förelägga om en omprövning av villkor och först därefter bör kommunen komma i fråga. *SKL* anser att eftersom grunden för omprövning i de nu föreslagna fallen är motiverad av bostadspolitiska skäl kan MB:s regler behöva kompletteras med särskilda regler. Bestämmelsen i 22 kap. 2 a § MB är utformad för de omprövningsgrunder som betingas av miljöskäl. Förbundet menar att komplettering av denna paragraf därför är motiverad. *Stockholms kommun, kontoren, och Helsingborgs kommun* ställer sig frågan hur processen ska se ut om en verksamhetsutövare inte kommer överens med kommunen och således inte vill ompröva villkoret. *Stockholms kommun* befärrar att detta eventuellt kan leda till att verksamhetsutövare får en stor makt över att styra utvecklingen i sin omgivning, trots att verksamheten som sådan skulle kunna omlokaliseras till annan del av kommunen eller dylikt. Kommunen förespråkar därför att denna fråga utreds av den utbildnings- och informationskommitté som utredningen har föreslagit. *Göteborgs kommun* och *Stena Metall AB* påpekar också att det finns frågetecken kring kostnadsfördelningen för dessa omprövningar. Enligt *Göteborgs kommun* är det inte kommunen utan i första hand t.ex. exploatören som bör stå för kostnaderna. *Linköpings kommun* påpekar att det redan i dag är möjligt att ändra villkoren för en industri i efterhand. Förslaget äventyrar ett tillstånds ursprungliga rättsverkan. *Ronneby kommun* ser det som ett dåligt förslag med bl.a. ökad risk för att verksamhetsutövare får fler klagomål att hantera. *Uppsala kommun* avstyrker förslaget. *Sollentuna, Strängnäs och Umeå kommuner* anser att förslaget är otydligt.

Skälen för regeringens bedömning

Gällande bestämmelser avseende verksamhetsutövares tillstånd

Ett tillstånd enligt MB har s.k. rättskraft enligt 24 kap. MB. Det betyder att tillståndet till verksamheten gäller mot alla såvitt avser frågor som har prövats i den dom eller det beslut som innehåller tillståndet. En tillståndsprövning enligt MB är ofta omfattande och ställer stora krav på redovisningar av verksamhetsutövare. För en verksamhet som ger upphov till buller i omgivningen ställs krav på utredningar om vilka åtgärder som kan vidtas för att begränsa bullerstörningarna och vilka konsekvenser störningarna får i omgivningen, särskilt vid de närmaste bostäderna. Preciserade villkor om buller införs i regel i tillståndet. Det förekommer också att frågan om buller är så komplicerad att den får utredas särskilt under en provotid. Bullervillkor kan då slutligt bestämmas först efter redovisning av den utredningen. Genom tillståndet och de villkor som detta förenas med får verksamhetsutövare en trygghet som innebär att ytterligare krav kan ställas på verksamheten endast om det finns speciella omständigheter. Dessa omständigheter regleras i flera bestämmelser i 24 kap. MB.

I 4 kap. 36 § PBL anges att detaljplanen ska vara utformad med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. Som bestämmelsen är

formulerad innebär den att man vid planering av nya bostäder ska ta skälig hänsyn till en närbelägen miljöfarlig verksamhet.

Bostäder kan komma i konflikt med villkor om buller i ett miljötillstånd

Om verksamheter bedrivs med stöd av ett tillstånd enligt MB har verksamhetsutövare ofta att följa villkor om buller som finns i tillståndet. Bullervillkoren har normalt bestämts med hänsyn till bullernivån vid befintliga bostäders fasad och med utgångspunkt i de nu gällande riktvärdena för omgivningsbuller. I det fall nya bostäder tillåts komma närmare befintliga verksamheter kan därför frågan väckas om bostäderna inverkar på förutsättningarna för verksamhetens bedrivande.

Möjligheten att lokalisera bostäder närmare en miljöfarlig verksamhet än befintliga bostäder beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Vid planläggningen kan det visa sig att det är möjligt att förena de nya bostäderna med en fortsatt drift av verksamheten. En planläggning som tar hänsyn till en verksamhet med tillstånd enligt MB kan dock i vissa fall komma i konflikt med gällande bullervillkor. Planunderlaget kan visa att en verksamhetsutövare riskerar att överskrida bullervärdena vid de nya bostäderna. I en sådan situation behöver verksamhetsutövarens rättssäkerhet på något sätt säkerställas.

En ny bestämmelse om ändring av villkor enligt miljöbalken bör inte införas

För att säkerställa en verksamhetsutövares rättssäkerhet då denne riskerar att överträda bullervärdena vid de nya bostäderna föreslår utredaren en ny bestämmelse i 24 kap. 5 § MB som innebär att villkor om buller för en verksamhet får ändras, om bostäder får uppföras enligt en detaljplan som har beslutats med undantag från riktvärden för industribuller. Förslaget har kritiserats av ett flertal remissinstanser. Bland annat avstyrker *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* förslaget i sitt remissyttrande och menar att möjligheten för företrädare för allmänna intressen att ansöka om lindring av villkor är systemfrämmande. Vidare har ett flertal remissinstanser, däribland *Boverket* och *länsstyrelserna* (i ett gemensamt svar från 12 länsstyrelser) påpekat att förslaget innebär att byggrätten blir beroende av en annan verksamhet och andras åtgärder som fastighetsägaren saknar rådighet över vilket leder till rättsosäkerhet för byggherren. Flera remissinstanser, bl.a. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Stena Metall AB* ifrågasätter också utredningens bedömning att en ändring av bullervillkor enligt 24 kap. 5 § MB ofta kan genomföras på ett ganska enkelt sätt i nära anslutning till planprocessen.

För att möjliggöra ett ökat bostadsbyggande är det för regeringen en prioriterad fråga att hitta lösningar som kan göra planprocessen enklare och snabbare. Enligt regeringens bedömning, och i likhet med vad många remissinstanser påpekat, finns det till skillnad från vad utredningen bedömer, risk för att omprövningarna många gånger kan bli utdragna och komplicerade, vilket i så fall innebär en längre och mer komplicerad planprocess.

Regeringen delar även Mark- och miljööverdomstolens uppfattning om att det skulle vara systemfrämmande att uttryckligen låta det allmänna ansöka om mildrande villkorsändringar, även om det inte finns hinder

mot det redan i dag. Inkonsekvensen ligger i att enligt 22 kap. 6 § MB ska vissa uppräknade förvaltningsmyndigheter, och i vissa fall kommunen, föra talan i ansökningsmål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Det skulle vara inkonsekvent att låta samma parter föra talan om mildrande villkorsändringar. I ett sådant mål skulle det bl.a. saknas möjliga motparter.

Regeringen är inte heller övertygad om att förslaget innebär ett tillräckligt skydd för verksamhetsutövers rättssäkerhet då det inte är självklart att en omprövningsprocess initieras och begränsas till eventuella villkor om buller. Som flera remissinstanser har påpekat saknas förslag om att ge kommunen rätt att ansöka om villkorsändring i denna typ av situation. Men även om en sådan möjlighet infördes skulle det inte innebära en garanti för att en omprövning verkligen initieras då det blir upp till kommunen att bestämma om en ansökan om villkorsändring ska göras. Detta innebär att verksamhetsutövare kan komma att behöva ansöka själva, vilket skulle komma att medföra kostnader. Det finns, enligt regeringens bedömning, en befogad farhåga för att kommunen och exploitören väljer att inte utnyttja de möjligheter som förslaget erbjuder med hänsyn till osäkerheten i fråga om tidsåtgång och kostnader.

Regeringen bedömer därför att utredningens förslag om en ny bestämmelse i 24 kap. 5 § MB inte bör genomföras. Följaktligen bör inte heller den föreslagna bestämmelsen om att kommunen i en detaljplan ska få bestämma att lov får ges endast om ett bullervillkor har ändrats, genomföras (förslag till 4 kap. 14 § 6 PBL).

I stället för dessa förändringar föreslår regeringen i avsnitt 6.6 en skärpt tillsynsbestämmelse som syftar till en ökad samordning mellan MB och PBL samtidigt som verksamhetsutövers rättssäkerhet ska tryggas.

6.6 Tillsyn av omgivningsbuller enligt miljöbalken

Regeringens förslag: Vid tillsyn som gäller omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad ska tillsynsmyndigheten inte få fatta beslut om förelägganden eller förbud om det i planbeskrivningen till detaljplanen eller bygglovets har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden. Förelägganden eller förbud ska dock få beslutas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det.

Förelägganden eller förbud ska aldrig få beslutas i fråga om omgivningsbuller vid ett sådant bygglovsbefriat komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen.

Regeringens bedömning: Det bör övervägas att införa ett undantag från straffbestämmelsen om otillåten miljöverksamhet i miljöbalken i de fall ett bullervillkor överskrids men bullret inte överstiger bullervärden i en planbeskrivning eller i ett bygglov. Regeringen avser dessutom att närmare överväga vilka åtgärder som kan behövas för att trygga verksamhetsutövarnas rättssäkerhet på grund av att verksamheter kan komma att utsättas för ingripanden då omprövning av befintliga tillstånd sker i de fall då bostadsbebyggelse kommit närmare verksamheten.

Utredningens förslag: Överensstämmer endast delvis med regeringens. Det som skiljer är att utredningen föreslår att en detaljplan och ett bygglov enligt plan- och bygglagen, förkortad PBL, ska vara vägledande vid tillsyn som gäller omgivningsbuller i en bostad eller vid en uteplats i anslutning till en bostad. Utredningen föreslår vidare att vid bedömningen av risken för olägenhet för människors hälsa ska beaktas innehållet i detaljplanen och planbeskrivningen, ansökan om och beslutet om bygglov samt de uppgifter som avses i 10 kap. 18 § första stycket 2 PBL. Vidare föreslås att vid bedömningen ska beaktas hur lång tid som har förflutit sedan planen eller bygglovets beslutades och väsentliga ändringar i omgivningen samt omständigheterna i övrigt. Utredningen föreslår att kraven ska gälla endast i den utsträckning det behövs i det enskilda fallet. Utredningen föreslår vidare att en definition av termen omgivningsbuller förs in i den nya bestämmelsen om tillsyn enligt MB. Med omgivningsbuller ska enligt utredningens förslag avses buller från flyg-, spår- och vägtrafik, buller från industriell verksamhet samt annan bullrande verksamhet som är belägen utanför bostadsfastigheten. I utredningen finns inget förslag om att förelägganden eller förbud aldrig ska få beslutas i fråga om omgivningsbuller vid ett sådant bygglovsbefriat komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § PBL.

I utredningen finns ingen bedömning om att det ska göras en översyn av straffbestämmelsen om otillåten miljöverksamhet i MB respektive en översyn gällande verksamhetsutövaras rättssäkerhet då verksamheter kan komma att utsättas för ingripanden då omprövning av befintliga tillstånd sker enligt MB.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser är positivt inställda till förslaget, bl.a. *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *länsstyrelserna* (i ett gemensamt svar från 12 länsstyrelser), *Tillväxtverket*,

Statskontoret, SKL, Regionförbundet i Jönköpings län, Borås kommun, Huddinge kommun, Linköpings kommun, Stockholms kommun (Kontoren och Svenska Bostäder), Uppsala kommun och Västerås kommun samt ett flertal representanter för bygg- och fastighetsbranschen. En majoritet av de remissinstanser som har uttalat sig om förslaget har dock invändningar mot delar av förslaget eller mot förslaget i sin helhet. *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* påtalar att det är oklart vilken effekt den föreslagna paragrafen får på kraven i 2 kap. 3 och 7 §§ MB om bedömning i varje enskilt fall och om kravet på bästa möjliga teknik. *Nacka tingsrätt* anser att det är oklart om det bara är ett överskridande av riktvärdena som ska anses innebära ohälsa, i så fall bör det enligt domstolen i en särskild bestämmelse framgå att bedömningen inte ska göras i enlighet med 9 kap. 3 § MB. Förslaget om reglering i 26 kap. 9 a § MB är alldeles för otydligt formulerat och innehåller för många undantag anser *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Naturvårdsverket* anser att förslaget riskerar att medföra att åtgärder vid källan uteblir då ansvaret för att vidta åtgärder och andra försiktighetsmått till skydd mot buller flyttas till fastighetsägaren, som endast har rådighet över sin fastighet. *Naturvårdsverket* och *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* menar att det blir otydligt hur tillsyn ska bedrivas i framtiden, inte minst där bebyggelse har uppförts före respektive efter det att de nya reglerna trätt i kraft. *Umeå kommun* anser att det behövs en handledning i hur hälsobedömningen ska genomföras för att spara tid och resurser. *Härnösands kommun* menar att förfarandet är olämpligt då det riskerar att bryta mot två viktiga principer i miljölagstiftningen (principerna om att förorenaren ska betala för skyddsåtgärder och om användande av bästa tillgängliga teknik). *Göteborgs kommun* anser att det behöver förtydligas vilka bestämmelser som är tillämpliga i MB. Överhuvudtaget finns en rad frågetecken som behöver klaras ut, t.ex. om detaljplanens bullervärden ska fortsätta att gälla efter genomförandetidens slut eller om en ny beräkning ska göras och vilket tidsperspektiv en sådan utredning i så fall ska ha. *Sigtuna kommun* anser att det är tveksamt om en hälsobedömning i PBL kommer att bli så styrande i ett tillsynsärende i MB som förslaget anger. *Strängnäs kommun* känner en viss oro över att prövningar enligt PBL ska vara vägledande vid tillsyn enligt MB. *Solna* och *Upplands Väsby kommuner* anser att förslaget är otydligt. *Stockholms hamnar* anser att förslaget leder till en osäkerhet för verksamhetsutövare som vill fortsätta att utveckla sin verksamhet. Även *Stockholms läns landsting* ser stora risker för verksamhetsutövare. *Skåne läns landsting* är tveksamt till förslaget på lång sikt. *Sveriges Byggindustrier* menar att termen ”vägledande” i 26 kap. 9 a § MB kan skapa ett för stort tolkningsutrymme. *Fastighetsägarna* och *Bofrämjandet* föreslår att ”vägledande” byts ut mot ”styrande”. *Svenskt Näringsliv* ser risker mot förslaget. Det skapas inga garantier för att redan befintliga verksamheter ska kunna fortleva och utvecklas. *Skogsindustrierna* ser en risk för att olika bedömningar kommer att göras enligt PBL och MB och ställer sig frågande till varför tidsperspektivet ska vara en parameter. Har samhället placerat bebyggelse i ett objektivt sett olämpligt läge borde väl inte tiden i sig vara ett skäl för att ställa högre krav på verksamhetsutövare. *Sveriges Hamnar*

anser att förslaget är obalanserat i och med att möjligheten att i efterhand bedöma om buller kan innebära en olägenhet för människors hälsa bör vara kvar och att eventuella krav på åtgärder får övervägas på vanligt sätt enligt de allmänna hänsynsreglerna i MB. Det innebär att kravet i första hand kommer att riktas mot verksamhetsutövare.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Ny bestämmelse om tillsyn enligt miljöbalken

Som anges ovan (jfr avsnitt 5) är syftet med förslagen i denna lagrådsremiss att underlätta tillämpningen av PBL respektive MB vid bedömningar och prövningar av buller genom ett mer samordnat regelverk. En utgångspunkt för att en sådan samordning ska kunna uppnås är enligt regeringens bedömning att de bullernivåer som har lagts till grund för detaljplan eller bygglov i regel också ska accepteras vid tillsyn enligt MB. På så sätt ökas förutsägbarheten för kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare, infrastrukturhållare och byggindustri då bebyggelse planeras i bullerutsatta områden.

Mot bakgrund av detta bör förutsättningarna för tillsyn i efterhand enligt MB förtydligas i de fall det i planbeskrivningen till en detaljplan eller i bygglovet har angetts ett beräknat bullervärde för en bostadsbyggnad. Genom att ange beräknade bullervärden i en planbeskrivning eller i ett bygglov tar kommunen ställning till de nivåer för omgivningsbuller som de boende förväntas utsättas för. De beräkningar avseende omgivningsbuller som följer av planbeskrivningen och bygglovet ska därför i regel godtas från bullersynpunkt vid ett tillsynsärende enligt MB. I detta sammanhang är det dock viktigt att framhålla att de nya bestämmelserna inte bör omfatta s.k. inomhusbuller utan bara omgivningsbuller. Därmed ska den nya tillsynsregeln inte gälla tillsynsärenden som rör buller från t.ex. högljudda grannar eller nöjeslokaler inom den fastighet som bostaden ligger i.

I 9 kap. MB definieras olägenhet för människors hälsa och det finns också särskilda bestämmelser om bostäder. Det är dessa bestämmelser som tillsammans med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB kan läggas till grund för krav på åtgärder enligt bestämmelserna om tillsyn i 26 kap. MB (se vidare avsnitt 4.2 om gällande bestämmelser avseende tillsyn enligt MB). Ett förtydligande av vad som bör gälla i ett tillsynsärende i fråga om omgivningsbuller bör dock inte införas i 9 kap. MB eftersom avsikten är att den nya regeln endast ska gälla tillsynsärenden. En bestämmelse i 9 kap. skulle kunna skapa en osäkerhet om vad som gäller vid annan prövning enligt MB.

Utredningen föreslår en ny paragraf i 26 kap. MB som kan tydliggöra att detaljplanen, planbeskrivningen och bygglovet i regel bör vara utgångspunkt vid tillsyn avseende buller enligt MB. Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* påpekar att utredningens förslag är alltför otydligt och att det därför är oklart i vilken mån bestämmelsen kommer att uppnå sitt syfte. Flera remissinstanser uttrycker också oro för att förslaget leder till osäkerhet gällande bl.a. verksamhetsutövares möjligheter att utveckla sina verksamheter. *Fastighetsägarna*

och *Bofrämjandet* föreslår mot bakgrund av detta att den bedömning som gjorts i detaljplan och bygglov avseende buller borde vara ”styrande” i stället för som utredaren föreslår, ”vägledande”.

Regeringen ser, i likhet med dessa remissinstanser, ett behov av att tydliggöra bestämmelsen. I och med att regeringen i denna lagrådsremiss föreslår att bedömningen av olägenhet för människors hälsa avseende omgivningsbuller i planskedet i huvudsak ska ha samma utgångspunkt som i MB (se avsnitt 6.1 och 6.2), bör de bullervärden som accepterats i detaljplanen och i bygglovet som huvudregel också accepteras vid tillsyn enligt MB. Mot den bakgrunden bör tillsynsmyndigheten, vid tillsyn som gäller omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad, inte få besluta om förelägganden och förbud om det i planbeskrivningen eller lovet har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret vid bostadsbyggnaden inte överskrider dessa värden. Den föreslagna bestämmelsen innebär att undantag ska göras från bestämmelsen i 26 kap. 9 § MB som innehåller grundläggande regler om rätten att meddela förelägganden och förbud i enskilda fall.

I avsnitt 6.2 föreslås bestämmelser som närmare reglerar krav på redovisning av bullervärden vid planläggning (jfr 4 kap. 33 a § PBL) och bygglov (jfr 9 kap. 40 § PBL) avseende bostäder enligt PBL. I planbeskrivningen och i bygglovet kan det finnas bullervärden både vid fasad och vid uteplats från såväl enstaka som flera olika bullerkällor. Om det i planbeskrivningen eller i lovet har angetts beräknade bullervärden, behöver tillsynsmyndigheten konstatera om det aktuella omgivningsbullret överskrider dessa värden. Vid tillsynen ska jämförelsen därför utgå från de värden som anges i planbeskrivningen eller bygglovet. Saknas bullervärden i planbeskrivning eller bygglov är den nya bestämmelsen inte tillämplig. För det fall kommunen redovisar värden i såväl planbeskrivningen som i lovet och dessa är olika så bör det senast angivna värdet kunna läggas till grund för prövningen. En bullermätning eller en ny bullerberäkning kan vara motiverad om det i tillsynsärendet finns en konkret uppgift som tyder på att omgivningsbullret överskrider de beräknade bullervärden som angetts i planbeskrivningen eller bygglovet.

För miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som tillståndsprövats är den föreslagna bestämmelsen om att tillsynsmyndigheten inte får besluta om förelägganden och förbud tillämplig även i det fall ett bullervärde som meddelats genom villkor i tillståndsbeslut överskrids. Omgivningsbullret vid den aktuella bostadsbyggnaden får dock inte överskrida de beräknade bullervärden som har angetts i planbeskrivningen eller lovet.

Termen ”omgivningsbuller” i den föreslagna bestämmelsen om tillsyn av omgivningsbuller i MB stämmer överens med den term som regeringen, i avsnitt 6.1, föreslår en definition av i PBL. En särskild definition av termen bedöms inte behövas i MB.

Synnerliga skäl för att besluta om förelägganden eller förbud

Det underlag som tas fram och de bedömningar som görs med stöd av PBL bör vara tillräckliga för att de nya bostäderna ska uppfylla kraven på en god bostadsmiljö även med stöd av MB. Regeringen har därför i avsnitt 6.1 och 6.2 lämnat förslag till ändringar i regelverket som syftar

till att förbättra planläggning och lovgivning av bostäder i bullerutsatta miljöer. Trots detta kan inte alla omständigheter förutses vid planläggning och lovgivning. Utredningen föreslog därför att man vid bedömningen också ska beakta hur lång tid som har förflutit sedan planen eller bygglovets beslutades, väsentliga förändringar som skett i omgivningen och omständigheterna i övrigt. I likhet med vad flera remissinstanser har framfört anser regeringen att utredningens förslag innebär att bestämmelsen blir allt för otydlig och att ett förutsägbart och rättssäkert regelverk därmed inte uppnås.

Även om huvudregeln enligt den föreslagna bestämmelsen är att förelägganden eller förbud inte ska kunna meddelas kan det i undantagsfall finnas situationer där det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för att tillsynsmyndigheten ändå ska kunna ingripa. Regeringen föreslår därför att det införs en sådan möjlighet i bestämmelsen. Det kan t.ex. vara fråga om att det framkommit en väsentlig felaktighet i den bullerberäkning som utgjort underlag för planbeskrivningen eller bygglovets vilket medför en betydande olägenhet för de boendes hälsa. En utgångspunkt därvidlag bör enligt regeringen vara att den som ansvarar för felaktigheten också ska svara för att den uppkomna olägenheten avhjälpas. Tillsynsmyndigheten kan då exempelvis finna skäl att förelägga fastighetsägaren att åtgärda olägenheten. Om sådana åtgärder riktas mot en verksamhetsutövare med anledning av olägenheter som beror på en kommuns fel eller försumlighet kan verksamhetsutövaren komma att riktas krav om skadestånd mot kommunen med stöd av 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). För det fall att olägenheten beror på att en fastighetsägare inte har uppfört en byggnad eller anläggning i enlighet med planen bör tillsynsåtgärder i stället riktas mot fastighetsägaren med stöd av PBL.

En samlad bedömning av omgivningsbullret får göras för att avgöra om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl. Finns synnerliga skäl får tillsynsmyndigheten besluta om förelägganden eller förbud. Skulle ett sådant föreläggande eller förbud inte bli åtlytt ska kronofogdemyndigheten enligt 26 kap. 17 § MB efter ansökan av tillsynsmyndigheten verkställa beslutet.

Omgivningsbuller vid ett sådant komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen

I lagrådsremissen Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov föreslår regeringen en ny bestämmelse i 9 kap. 4 a § PBL om ett s.k. bygglovsbefriat komplementbostadshus. Då byggnaden är bygglovsbefriad undantas den från de krav som framgår av den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 6 a § PBL om lokalisering, utformning och placering med hänsyn till möjligheterna att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller. I samband med remitteringen av Boverkets rapport Uppdrag att föreslå ytterligare åtgärder som kan undantas från kravet på bygglov – Friggebodar m.m. (Boverket, 2013:35) påpekade vissa remissinstanser (Svea hovrätt, Mark- och miljöoverdomstolen och Trafikverket) att konsekvensen av förslaget kan bli att bostadshus uppförs på mark som är olämplig ur bl.a. ett bullerperspektiv vilket skulle kunna leda till efterföljande krav på åtgärder enligt miljöbalken. Trafik-

verket föreslog mot bl.a. den bakgrunden att förslaget borde kompletteras med förslag till skrivningar som reglerar dessa förhållanden. Vidare efterlyste en annan remissinstans (Uppsala kommun) ett förtydligande vad gäller bl.a. bullerstörda områden. Regeringen delar dessa synpunkter. Det kan inte uteslutas att de nya komplementbostadshusen placeras i bullerutsatta lägen. Samtidigt är det enligt regeringens bedömning rimligt att bl.a. verksamhetsutövare skyddas från förelägganden och förbud i de fall uppförandet av en sådan bostad får till följd att värden i en verksamhetsutövares tillstånd överskrids. Det bör därför regleras att förelägganden eller förbud inte får beslutas i fråga om omgivningsbuller vid ett sådant komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § PBL.

En straffrihetsbestämmelse bör övervägas

Det kan ifrågasättas om den bestämmelse som föreslås i 26 kap. 9 a § MB är ett tillräckligt skydd för verksamhetsutövare då villkoret om buller i ett tillstånd överskrids. För att ge ett tillräckligt skydd för verksamhetsutövares rättsäkerhet finns det också anledning att överväga ett undantag från straffbestämmelsen om otillåten miljöverksamhet i 29 kap. 4 § MB. Av bestämmelsens punkt 2 framgår att för otillåten miljöverksamhet döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet. Av 26 kap. 2 § MB framgår vidare att tillsynsmyndigheten ska anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott.

Mot bakgrund av detta anser regeringen att det bör övervägas att införa ett undantag från nämnda straffbestämmelse i de fall en verksamhetsutövare överskrider bullervillkoret men följer det bullervärde som har angetts i planbeskrivningen till detaljplanen eller i bygglovet.

I och med att den bestämmelse som nu föreslås i 26 kap. 9 a § MB endast ska gälla i de fall ett ärende om detaljplan eller bygglov har påbörjats före ikraftträdandet kommer det att dröja ett tag innan bestämmelsen kan börja tillämpas. Konsekvenserna av att ett undantag från straffbestämmelsen för otillåten miljöverksamhet inte kan träda i kraft samtidigt som förslaget till 26 kap. 9 a § MB torde därför vara begränsade.

Verksamhetsutövares rättsäkerhet och några överväganden

För att verksamhetsutövarnas rättsäkerhet ska tryggas då bostadsbebyggelse uppförs närmare verksamheter har regeringen ovan föreslagit en ny bestämmelse i 26 kap. 9 a § MB. Härutöver avser regeringen att överväga en straffrihetsbestämmelse i 29 kap. 4 § 2 MB. Flera remissinstanser har påpekat att det på längre sikt finns risk för att verksamheter kan komma att utsättas för ingripanden då omprövning av befintliga tillstånd sker i de fall då bostadsbebyggelse kommit närmare verksamheten. Regeringen delar denna bedömning men kan i nuläget inte ta ställning till vilka författningsändringar som kan vara behövliga, utan avser att närmare överväga vilka åtgärder som kan behövas för att trygga verksamhetsutövarnas rättsäkerhet och återkomma till riksdagen i frågan.

6.7 Föreskrifter om riktvärden för buller

Regeringens bedömning: Föreskrifter om riktvärden för buller kan meddelas med stöd av bemyndigandet i 9 kap. 12 § miljöbalken.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att det ska införas ett särskilt bemyndigande i plan- och bygglagen, förkortad PBL. Utredningen gör också bedömningen att regeringen kan meddela föreskrifter med stöd av bemyndigandet i 9 kap. 5 § miljöbalken, förkortad MB.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* liksom *mark- och miljödomstolarna* samt *Naturvårdsverket* ifrågasätter om det är lämpligt att ange riktvärden i en förordning som kommer att gälla generellt. I termen ”riktvärden” ligger enligt *Mark- och miljööverdomstolen* att värdena inte utgör gränser för vad som är tillåtet, utan endast utgör en utgångspunkt vid planläggning, lovgivning, tillsyn etc. Trots det anges i förslag till förordningar när undantag från värdena är tillåtet. Detta blir motstridigt. Det blir även oklart vilken tyngd dessa värden har i förhållande till gällande villkor i tillståndsavgöranden. Det är också svårt att se hur värdena förhåller sig till straffbestämmelserna i 29 kap. MB. *Mark- och miljööverdomstolen* påtalar även att utredningens bedömning om att en förordningsreglering av riktvärden som ansluter till MB kan meddelas med stöd av bemyndigandet i 9 kap. 5 § MB leder till konsekvenser som är svåra att fullt ut överblicka. Förordningen kommer i så fall att få formen av en generell föreskrift som enligt 24 kap. 1 § MB bryter igenom rättskraften i meddelade tillstånd. *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser att undantagens funktion samt förutsättningarna för att göra undantag behöver preciseras. Möjligheten att göra undantag i så stor omfattning som nu föreslås motverkar ökad tydlighet och samordning som var syftet med uppdraget. *Naturvårdsverket* anser att termen riktvärde bör undvikas i författningstext. I stället bör det, i enlighet med vad som normalt gäller enligt MB, göras en bedömning i det enskilda fallet. Termen riktvärde i sig innebär ju enligt MB att det inte behöver uppfyllas om de åtgärder som står till buds medför oskäligen kostnader i förhållande till dess potential att minska bullerstörningen. När skäl till undantag brukar anges i villkor eller lagstiftning så brukar det vanligtvis tillämpas på tvingande regleringar, t.ex. gränsvärden eller motsvarande. När det gäller efterföljande provningar enligt MB är det alltid möjligt att med stöd av de allmänna hänsynsreglerna meddela strängare villkor än vad som anges i förordning, om det anses behövligt och skäligt enligt 2 kap. MB. Vad gäller möjligheterna till mindre stränga nivåer så hanteras detta vanligen genom undantagsmöjligheter. Utredningens förslag innebär att det även i fortsättningen kommer att finnas olika tolkningsmöjligheter som riskerar att motverka den samordning som eftersträvas. För att ensa samordningen krävs snarare ökad tydlighet avseende hur olika allmänna intressen ska värderas och vägas mot varandra än en ny systematik i regelverket. Om det inte är möjligt att ange ett värde som ska tillämpas som en huvudregel, så kan det ifrågasättas om det är ett lämpligt område för författningsreglering. *Karolinska institutet, Institutet för miljömedicin (KI-IMM)*

anser att utredningens förslag inte innebär att det nuvarande riktvärdes-systemet förenklas, snarare tvärtom. *Trafikverket* ser positivt på att riktvärden för buller fastställs och författningsregleras av regeringen. På detta sätt blir det tydligare hur bedömningar om risk för olägenhet för människors hälsa bör göras vid planering och byggande enligt PBL och vid tillsyn och prövning enligt MB. *Uppsala kommun* (miljö- och hälso-skyddsnämnden) anser att utredningens förslag om att nuvarande rikt-värden ska författningsregleras är bra. Däremot anser nämnden inte att nivåerna ska vara riktvärden och inte heller ha innebörden att de bara ska eftersträvas. Det ökar inte tydligheten och förändrar i sak inte dagens situation. Utrymmet för olika tolkningar blir lika stort. I stället bör nivåerna vara gränsvärden i någon form och de bör kompletteras med vilka kriterier som ska användas när undantag från värdena får göras. *Östersunds kommun* anser att utredningens förslag om att författnings-reglera nivåer för buller är bra. Däremot anser kommunen att riktvärden som har innebörden att de ska eftersträvas ger lika stort utrymme för olika tolkningar som i dag och att risken finns för att det blir lika otyd-ligt. *Jernkontoret* motsätter sig utredningens förslag i den del som rör industriell verksamhet. Förslaget att fastslå riktvärden i förordning är olämpligt eftersom de då i ännu högre grad än nu kommer att betraktas som gränsvärden i stället för eftersträvansnivåer.

Ett antal remissinstanser, däribland *Statskontoret*, *Sveriges Kommuner och Landsting* och *länsstyrelserna* (12 länsstyrelser i ett gemensamt yttrande) är generellt sett positiva till att utredningens förslag att författningsreglera riktvärden för buller från väg- och spårtrafik samt flyg-platser. *Boverket* ser det som angeläget att etablerade bullervärden och undantag från dessa författningsregleras, men anser att utredningens för-slag till undantag från riktgivande bullervärden är alltför generösa och kan inbjuda till ljudmässigt sämre byggnadsmiljöer än nödvändigt. Också flertalet kommuner tillstyrker utredningens förslag i stort, men framför invändningar mot föreslagna riktvärden och undantag från dessa. *Stockholms kommun* (kontoren) konstaterar att förslaget överensstämmer med dagens riktvärden. *Växjö tingsrätt* (mark- och miljödomstolen) ifrågasätter tydligheten för de fall undantag föreslås få göras från rikt-värden. Även *Trafikverket* anser att möjligheterna till undantag från rikt-värden för väg- och spårtrafik vid nybyggnad av bostäder i förslaget innebär större undantag än vad som är motiverade utifrån samhällets behov av att underlätta planering och byggande av bostäder i bullerut-satta miljöer. *Socialstyrelsen* menar att undantagen riskerar att bli praxis för all nybyggnation. *Försvarsmakten* är positiv till att utredningen föreslår att militär flygverksamhet ska undantas från författningsreglering av riktvärden i PBF, men önskar att också militär skjutverksamhet tydligt ska undantas. *Stockholms kommun* (kontoren), anser att det är av största vikt att PBF anger riktvärden för industribuller för att på så sätt under-lätta hanteringen av riktvärdena i fysisk planering. *Sveriges Kommuner och Landsting* är positiv till att regelverket för industribuller hanteras på ett liknande sätt som regelverket för väg- och spårtrafik och anser det angeläget att det utvecklas ett liknande synsätt på hur buller ska värderas och hanteras från olika ljudkällor. Också *Växjö kommun* tillstyrker utred-ningens förslag i denna del, men anser att det inte finns grund för gene-rella undantag från riktvärdena. *Örebro kommun* anser att det inte finns

vetenskapligt stöd för att sänka bullerkraven för industriella verksamheter. *Boverket* finner att utredningens förslag till reglering av industribuller brister i väsentliga delar och dessutom är alltför generöst i fråga om undantag. Också *Naturvårdsverket* anser att utredningens förslag har brister och framhåller att industribuller är en komplex fråga. Ett par remissinstanser, bl.a. *Göteborgs kommun*, *Burlövs kommun* och *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* invänder mot att reglerna enbart skulle omfatta de verksamheter som förtecknas i 2–32 kap miljöprövningsförordningen (2013:251). *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* och *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser att författningsändringar när det gäller industribuller bör avvakta resultaten av de regeringsuppdrag som *Boverket* och *Naturvårdsverket* har fått. *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser att hittillsvarande system med prövning och skälighetsbedömning i det enskilda fallet är att föredra framför ett detaljerat regelsystem med komplicerade undantagsregler. *Skogsindustrierna*, *Sveriges Hamnar*, *Jernkontoret*, *Innovations- och kemiindustrierna i Sverige* samt *IKEM* motsätter sig en författningsreglering av riktvärden för industribuller, främst för att det finns en grundläggande skillnad mellan industribuller och trafikbuller.

Skälen för regeringens bedömning

Såsom anges i avsnitt 5 gör regeringen bedömningen att det behövs ett mer samordnat regelverk för att underlätta tillämpningen av PBL respektive MB vid bedömningar och prövningar av omgivningsbuller för bostäder. Utredningen anser att det, utöver en samordning av vissa regler i PBL och MB, även är nödvändigt att överväga ändringar i förordningar, myndighetsföreskrifter och vägledningar som har betydelse vid planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Vidare konstateras att myndigheternas vägledningar om riktvärden för buller har stor betydelse i det sammanhanget, men att gränser för hur mycket buller som kan godtas i t.ex. bostadsmiljöer endast i liten utsträckning regleras i författning. Utredningen föreslår därför att riktvärden för buller och undantag från sådana värden författningsregleras.

Avsaknaden av samordnade bullerregler innebär en osäkerhet för kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare, infrastrukturhållare och byggindustri och bidrar till att försvåra bostadsbyggandet. Tydliga regler om riktvärden för omgivningsbuller vid bostäder ger förutsättningar för en enhetlig och rättsäker bedömning såväl vid planläggning och bygglovsprövning enligt PBL som vid tillsyn enligt MB. Även vid en författningsreglering av bullernivåer kan det finnas ett visst tolkningsutrymme vid tillämpningen, t.ex. vid efterföljande tillsynsärenden enligt MB. Regeringen delar därför inte de principiella invändningar som har framförts mot att författningsreglera riktvärden för buller. Föreskrifterna bör innehålla sådana riktvärden som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa i fråga om buller vid tillämpning av MB och PBL. I likhet med flera remissinstanser anser regeringen att det med nuvarande kunskaper om buller inte är lämpligt att författningsreglera riktvärden för alla typer av omgivningsbuller.

Riktvärden för trafikbuller

I betänkandena lämnar utredningen förslag till reglering av riktvärden vid planering och byggande av bostäder för buller från väg- och spårtrafik samt för flygbuller (i fortsättningen benämnt trafikbuller) i plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF. Vidare föreslås en ny förordning med riktvärden för flyg- och industribuller som ska gälla vid prövning och tillsyn enligt MB. Remissinstanserna är i huvudsak positiva till en sådan inriktning.

Som framgår av avsnitt 4 har riktvärden för trafikbuller genom åren behandlats i flera olika propositioner (bl.a. prop. 1993/94:215, prop. 1996/97:53 och prop. 2009/10:155). Regeringen har så sent som i propositionen om investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem (prop. 2012/13:25, s. 80) konstaterat att de riktvärden för trafikbuller och de avstegsfall som redovisats i tidigare propositioner är väl etablerade och att de även i fortsättningen bör vara vägledande i planeringssammanhang för såväl transportinfrastruktur som bostadsbebyggelse. Riktvärden för buller har även behandlats av riksdagen (bet. 1996/97:TU7 och rskr. 1996/97:174). Riksdagen har också ställt sig bakom en handlingsplan mot buller (bet. 1993/94:JoU31 och rskr. 1993/94:402).

Det finns enligt regeringens mening ett tillräckligt underlag för att författningsreglera riktvärden för trafikbuller. De riktvärden och avstegsfall som har redovisats i tidigare propositioner bör tas till utgångspunkt för en författningsreglering av riktvärden för trafikbuller, men även andra omständigheter bör kunna beaktas då riktvärdena bestäms. Det ska påpekas att regeringen inte avser att författningsreglera riktvärden för trafikbuller för planering och byggande av transportinfrastruktur. Regeringen redovisade i prop. 1996/97:53 att vid tillämpning av riktvärden vid åtgärder i trafikinfrastrukturen bör hänsyn tas till vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Denna bedömning kvarstår.

Buller från militär verksamhet

Den militära verksamheten innebär i vissa fall betydande bullerstörningar för omgivningen, framförallt genom flygbuller och buller från skjutfält men även buller från sprängningar, fartyg och militära fordon. Utredningen redogör kortfattat för de särskilda förutsättningar som gäller för försvarets verksamhet, men anger samtidigt att det inte funnits utrymme för att närmare utreda buller från skjutfält och skjutbanor. Utredningens förslag till nya bestämmelser i PBF innebär dock att militär flygverksamhet undantas från författningsreglering av riktvärden. *Försvarsmakten* har anfört att även buller från militär skjutverksamhet bör undantas.

Riksdagen har vid flera tillfällen behandlat avvägningen mellan försvars- och miljöintresset, och då även frågan om buller från militär verksamhet. I propositionen Handlingsplan mot buller (prop. 1993/94:215, s. 40) uttalade regeringen att det inte kan undvikas att verksamheten inom totalförsvarets militära del redan i fred kan komma i konflikt med samhällets miljömål, och att samma bestämmelser i bullerhänseende gäller i princip som för annan verksamhet. Regeringen ansåg vidare, bl.a. mot bakgrund av att försvarsverksamheten utgör ett övergripande samhällsintresse, att toleransen mot buller måste vara högre än i förhållande

till annan verksamhet i samhället. Denna bedömning har även gjorts i Infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53, s. 51).

Det kan vidare konstateras att försvarsverksamheten i några avseenden ges en särställning både i MB och PBL. Flertalet av försvarets anläggningar och skjutfält bedöms av Försvarsmakten vara av riksintresse för totalförsvaret enligt 3 kap. 9 § andra stycket MB. Dessa områden ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. I de flesta fall innebär de verksamheter som konstituerar riksintresset (skjut-, hamn- och flygverksamhet, radar, kommunikationsanläggningar m.m.) en omgivningspåverkan som har betydelse för plan- och lovärenden enligt PBL. I det underlag som Försvarsmakten redovisar för områden av riksintresse ingår därför också bl.a. de områden som är utsatta för buller. I de fall kommunen planerar ny bebyggelse i dessa områden ska därför bebyggelsen lokaliseras så att försvarets verksamhet inte påtagligt försvåras. Normalt ges Försvarsmakten i dessa fall tillfälle till samråd om planförslag (5 kap. 11 § PBL). Det ankommer vidare på länsstyrelsen att under hela planprocessen verka för att riksintressen enligt 3 kap. MB tillgodoses (5 kap. 14 och 22 §§ PBL). Om kommunen antar en detaljplan som innebär att ett riksintresse inte tillgodoses ska länsstyrelsen pröva och upphäva kommunens beslut (11 kap. 10–11 §§ PBL). Bestämmelserna om riksintresse ska tillämpas även i de fall kommunen prövar bygglov utanför detaljplanlagt område. I sammanhanget bör det även nämnas att Försvarsmakten får överklaga kommunens beslut om lov eller förhandsbesked, i områden i närheten av en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret (13 kap. 14 § PBL). Detta innebär normalt att kommunen ger Försvarsmakten tillfälle att yttra sig då en ansökan har kommit in (9 kap. 25 § PBL). Vidare gäller att, om ett ärende som har överklagats hos en mark- och miljödomstol rör en fråga som har särskild betydelse för bl.a. Försvarsmakten, ska domstolen överlämna målet till regeringen för prövning (13 kap. 7 § PBL). Militära flygplatser och skjutfält omfattas normalt av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt MB och miljöprövningsförordningen (2013:251).

Regeringen anser, i likhet med vad som anförts i tidigare propositioner, att verksamheten inom totalförsvaret har en sådan övergripande samhällelig betydelse att toleransen mot bl.a. bullerstörningar i vissa fall måste vara högre än för andra verksamheter. En ytterligare omständighet som bör beaktas är att störningarna från försvaret har en annan karaktär än de störningar som uppkommer till följd av t.ex. trafik- och industribuller. Flygningar och skjutövningar sker i regel dagtid och endast sällan på kvällar, nätter eller helger, vilket bör vägas in vid bedömningen av risken för störningar. Bullrets annorlunda karaktär innebär att det är svårt att tillämpa likartade riktvärden som för annat omgivningsbuller.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer regeringen att riktvärden för buller från militär verksamhet inte bör författningsregleras.

Riktvärden för industriell verksamhet

Utredningen har föreslagit att riktvärden för industribuller ska föras in i PBF och i en ny förordning som ska tillämpas vid prövning och tillsyn enligt MB. Flera remissinstanser, bl.a. *Växjö tingsrätt (mark- och*

miljödomstolen) har pekat på de särskilda svårigheter som är förenade med att i en författning ange generella riktvärden för buller från industriell verksamhet, bl.a. med tanke på att tillståndsprövningen enligt MB prövas individuellt, där såväl bästa tillgängliga teknik som kostnadsaspekter ska vägas in i skälighetsbedömningen. Vidare anförs att industribuller är mer heterogent och dessutom ofta mer komplext att beräkna än trafikbuller. Andra instanser framför därutöver att det finns brister i kunskapsunderlaget när det gäller hur industribuller påverkar människor.

Det kan konstateras att industribuller i flera avseenden väsentligt skiljer sig från buller från vägar, järnvägar och flygplatser. Mot denna bakgrund och med hänsyn till de invändningar som har framförts mot utredningens förslag till författningsreglering av riktvärden för industribuller går regeringen inte vidare med utredningens förslag i denna del. I sammanhanget bör det nämnas att Boverket har regeringens uppdrag att utarbeta ett vägledande underlag med allmänna råd för planering för och byggande av bostäder enligt PBL inom områden som är utsatta för buller från hamnar, industrier m.m. (dnr S2013/613/PBB). Detta uppdrag ska samordnas med Naturvårdsverkets uppdrag (dnr M2013/233/Ma) att utarbeta en vägledning om hur buller från miljöfarlig verksamhet kan hanteras vid prövning och tillsyn enligt MB. Uppdragen ska redovisas den 30 april 2014.

Författningsreglering av riktvärden kan ske med stöd av bemyndigande i miljöbalken

Utredningen föreslog ett nytt bemyndigande i PBL för att kunna meddela en förordning som ansluter till PBL och gjorde bedömningen att en förordning som ansluter till MB kan meddelas med stöd av bemyndigandet i 9 kap. 5 § MB. Regeringen anser dock att föreskrifter om riktvärden för buller kan meddelas med stöd av bemyndigandet i 9 kap. 12 § MB.

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) påtalar att det är svårt att se hur en förordning som anger riktvärden förhåller sig till straffbestämmelserna i 29 kap. MB. Den omständigheten att riktvärden för buller författningsregleras torde enligt regeringens mening inte föranleda några problem ur ett straffrättsligt perspektiv.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagförslagen ska träda i kraft den 2 januari 2015.

Det ska införas en övergångsbestämmelse i plan- och bygglagen med innebörden att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 2 januari 2015 och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Det ska även införas en övergångsbestämmelse i miljöbalken med innebörden att bestämmelserna i 26 kap. 9 a § första och andra styckena inte ska tillämpas om ett ärende om detaljplan eller bygglov har påbörjats före den 2 januari 2015.

Utredningens förslag: Överensstämmer endast delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslog att bestämmelserna skulle träda i kraft den 1 juli 2014. Vidare föreslog utredningen att övergångsbestämmelsen till 26 kap. 9 a § miljöbalken, förkortad MB skulle få en annan utformning. Utredningen föreslog också en mer begränsad övergångsbestämmelse till ändringarna i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL.

Remissinstanserna: Några remissinstanser, bl.a. *Trafikverket* samt *Göteborg, Huddinge* och *Sollentuna kommuner* har invändningar mot att reglerna inte ska kunna tillämpas för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och efterlyser en övergångsregel som gör att planläggningen ska kunna växla över till det nya systemet vid en viss tidpunkt i pågående planprojekt.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen föreslog ett ikraftträdande av ändringarna i MB och PBL till den 1 juli 2014. Förslaget har inte kommenterats närmare av remissinstanserna. Regeringen gör bedömningen att den 2 januari 2015 är ett lämpligt ikraftträdandedatum bl.a. mot bakgrund av behovet av information och utbildning om de nya bestämmelserna som kan behövas hos kommuner, länsstyrelser, domstolar och verksamhetsutövare.

När det gäller övergångsbestämmelserna gör regeringen bedömningen att det, precis som utredningen har föreslagit, bör införas en övergångsbestämmelse till den nya bestämmelsen i MB. Övergångsbestämmelsen bör emellertid få en annan utformning. Det bör regleras att bestämmelserna i 26 kap. 9 a § första och andra styckena inte ska tillämpas om ett ärende om detaljplan eller bygglov enligt PBL har påbörjats före ikraftträdandet. Med ärende avses handläggningen av den detaljplan eller det bygglov som anges i första stycket av paragrafen. När det gäller tredje stycket av bestämmelsen som avser sådana bygglovsbefriade komplementbostadshus som föreslås i lagrådsremissen *Nya åtgärder* som kan genomföras utan krav på bygglov (förslag till 9 kap. 4 a § PBL) bedöms någon övergångsbestämmelse inte nödvändig.

När det gäller ändringarna i PBL delar regeringen utredningens bedömning att äldre föreskrifter fortfarande bör gälla för ärenden som har

påbörjats före ikraftträdandet. Detsamma bör gälla för mål som har påbörjats före ikraftträdandet. En övergångsbestämmelse med denna innebörd bör införas. Av tydlighetsskäl bör det också framgå direkt av bestämmelsen att äldre föreskrifter även ska gälla för överklagande av beslut i mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet. Av rättsäkerhetsskäl bör de nya bestämmelserna inte gälla för redan pågående mål och ärenden.

8 Konsekvenser

Konsekvenser för byggsektorn, verksamhetsutövare, infrastrukturhållare och näringslivet

Utöver förslagen i denna lagrådsremiss har regeringen för avsikt att författningsreglera riktvärden för vissa typer av omgivningsbuller så att bostäder i större utsträckning än i dag kan byggas i bullerutsatta lägen. Lagförslagen i detta ärende och en kommande författningsreglering av riktvärden för buller på förordningsnivå bedöms tillsammans få positiva effekter på bostadsbyggandet, inte minst byggandet av små bostäder. Det merarbete som kan följa av kravet på redovisning av mer detaljerade bullervärden i plan- eller bygglovskedet bedöms innebära vissa merkostnader för byggsektorn. Visserligen görs denna typ av redovisning redan i dag men det är troligt att de nya kraven kommer att leda till fler bullerutredningar än i dag. Detta ska vägas mot att ett mer samordnat, enhetligt och tydligt regelverk ger förutsättningar för effektivare plan- och byggprocesser. Byggsektorn kommer att gynnas av en ökad förutsägbarhet. De sammantagna förändringarna bör begränsa risken för omprojekteringar.

Lagförslagen och en författningsreglering av riktvärden för buller kan leda till att bostäder uppförs närmare befintliga verksamheter och infrastruktur. Flera remissinstanser har ansett att denna möjlighet kan komma att begränsa verksamheterna, inte minst på längre sikt. *Statskontoret, Regelrådet, Tillväxtverket* m.fl. har framfört kritik mot att utredningen inte tillräckligt belyst konsekvenserna av förslagen, framförallt hur förutsättningarna för näringslivet, och i synnerhet verksamhetsutövare påverkas. Regeringen har beaktat dessa synpunkter vid utformning av förslagen i denna lagrådsremiss.

Den föreslagna bestämmelsen om tillsyn enligt miljöbalken, förkortat MB, syftar bl.a. till att skydda verksamhetsutövarnas rättsäkerhet då bebyggelse uppförs. Huvudregeln enligt den föreslagna bestämmelsen är att förelägganden eller förbud inte ska kunna meddelas om det i planbeskrivningen eller bygglovets har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider de beräknade bullervärdena. Som redovisas i avsnitt 6.6 anser regeringen – för att ytterligare stärka rättssäkerheten – att det i ett annat sammanhang bör övervägas att införa ett undantag från straffbestämmelserna för otillåten miljöverksamhet i miljöbalken i de fall en verksamhetsutövare överskrider bullervillkoret men följer det bullervärde som har angetts i planbeskrivningen till

detaljplanen eller i bygglovet. Eftersom det enligt regeringens bedömning kommer att dröja en tid innan de nya reglerna om tillsyn kan komma att tillämpas, torde konsekvenserna av att ett undantag från straffbestämmelsen inte kan träda i kraft samtidigt som förslaget till ny bestämmelse om tillsyn, vara begränsade. Regeringen delar vidare de farhågor som framförts från flera remissinstanser avseende risken för att verksamheter på längre sikt kan komma att utsättas för ingripanden då omprövning av befintliga tillstånd sker i de fall då bostadsbebyggelse kommit närmare verksamheten. I denna fråga avser regeringen att närmare överväga vilka åtgärder som kan behövas för att trygga verksamhetsutövarnas rättssäkerhet och återkomma till riksdagen i frågan.

Utredningens förslag om författningsreglering av riktvärden för industribuller har kritiserats av många remissinstanser, t.ex. av *Svenskt Näringsliv*, *Sveriges Hamnar* m.fl. branschorganisationer för att de bl.a. riskerar att leda till en skärpning av villkor om buller jämfört med i dag. Regeringen delar många av de invändningar som riktats mot förslagen om riktvärden för industribuller och avser därför inte att gå vidare med utredningens förslag i denna del.

Det är normalt kommunen och byggherren som står för kostnader avseende framtagande av bullerutredningar vid planläggningen. Förslagen i plan- och bygglagen, förkortad PBL, kan dock innebära vissa ökade administrativa kostnader för verksamhetsutövare och infrastrukturhållare att bevaka sina intressen i plan- och bygglovsärenden.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att de författningsförändringar som regeringen nu föreslår tillsammans med den översyn av MB avseende bestämmelserna om omprövning av villkor och straffbestämmelsen som aviserats innebär att verksamhetsutövarnas rättssäkerhet och utvecklingsbehov tryggas i tillräcklig grad. Totalt sett bedöms verksamhetsutövarna gynnas av förslagen då regelverket blir tydligare och mer samordnat. Även om förslagen i vissa fall kan leda till ökade administrativa kostnader i planskedet överväger ändå fördelarna för verksamhetsutövare eftersom den föreslagna tillsynsbestämmelsen i MB innebär att tillsynsmyndigheten i vissa fall inte får meddela förelägganden eller förbud.

Samtidigt finns andra typer av näringar som påverkas positivt av förtätningen. På sikt kan ett ökat bostadsbyggande genom förtätning även i bullerutsatta miljöer ge underlag för utbyggd kollektivtrafik. För näringslivet generellt bör möjligheten att bygga fler bostäder i städer och tätorter, dvs. i områden där bostäder ofta efterfrågas, kunna underlätta rekrytering av arbetskraft.

Sammantaget bedöms de nu föreslagna lagändringarna tillsammans med den ovan nämnda översynen av bestämmelser i MB samt en författningsreglering av riktvärden innebära övervägande positiva konsekvenser för näringslivet.

Konsekvenser för staten

Staten företräds i planprocessen enligt PBL i första hand av länsstyrelserna som bl.a. ska bevaka att planläggningen sker så att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa och säkerhet. Som redovisas i avsnitt 6.4 innebär de föreslagna

bestämmelserna inga nya uppgifter för länsstyrelsen. Buller är en återkommande fråga i dialogen mellan kommunen och länsstyrelsen i planprocessen och erfarenheterna visar att länsstyrelsen genom tidiga samråd och besked vid granskningen ofta ställer krav på bullerutredningar, planbestämmelser eller bullerdämpande åtgärder, som förebygger eller minskar bullerstörningar. Eftersom syftet med förslagen till ändringar i PBL är att underlätta bostadsbyggandet i bullerutsatta lägen kan länsstyrelsen behöva handlägga och ta ställning i fler planärenden som rör omgivningsbuller och bostäder i framtiden. Å andra sidan ger den föreslagna bestämmelsen i 2 kap 6 a § PBL (jfr avsnitt 6.1) förutsättningar för att det utvecklas ett tydligare och enhetligare underlag för länsstyrelsens bedömningar. Förslaget innebär dock att länsstyrelserna kan behöva utveckla nya rutiner för plangranskning. Det kan vidare inledningsvis behövas gemensamma utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser för att utveckla enhetliga grunder för hur planer som berör omgivningsbuller för bostäder ska bedömas. På sikt bedöms dock länsstyrelsernas arbete påverkas endast i begränsad omfattning av de föreslagna ändringarna. Det eventuella merarbete som förslagen kan ge upphov till bör kunna hanteras inom myndigheternas befintliga anslagsramar.

De samordnade bullerregler som nu föreslås bedöms inte medföra en kostnadsökning för mark- och miljödomstolarna. Ett mer samordnat, enhetligt och tydligare regelverk kan snarare, i vart fall på sikt, innebära ett minskat antal överklaganden av detaljplaner och bygglov för nya bostäder. Genom de nya kraven på att bullervärden ska redovisas i planbeskrivningen eller i bygglov kommer beslutsunderlaget vid överklaganden att förbättras i förhållande till i dag.

Regeringen har ovan beskrivit att en konsekvens av de föreslagna lagförslagen tillsammans med en författningsreglering av riktvärden kan leda till att bostäder kan komma att uppföras närmare bl.a. infrastruktur. Dessa konsekvenser är givetvis relevanta även för staten i egenskap av infrastrukturhållare. Regeringen föreslår i denna lagrådsremiss en bestämmelse som innebär att tillsynsmyndigheten som huvudregel inte kan besluta om förbud eller förelägganden så länge inte bullret överstiger de bullernivåer som ligger till grund för beslut om detaljplan eller bygglov.

Som tidigare angetts bör det dessutom övervägas att införa ett undantag från straffbestämmelsen om otillåten miljöverksamhet i miljöbalken i de fall tillståndspliktiga verksamheter överskrider ett bullervillkor men bullret inte överstiger bullervärden i en planbeskrivning eller i ett bygglov. Regeringen avser vidare att närmare överväga vilka åtgärder som kan behövas för att trygga verksamhetsutövarnas rättssäkerhet pga. att verksamheter kan komma att utsättas för ingripanden då omprövning av befintliga tillstånd sker i de fall då bostadsbebyggelse kommit närmare verksamheten. Detta berör även staten i rollen som ägare av flygplatser, som är tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter.

Det är normalt kommunen och byggherren som står för kostnader avseende framtagande av bullerutredningar vid planläggningen. Förslagen kan dock innebära vissa ökade administrativa kostnader för staten i sin roll som verksamhetsutövare och infrastrukturhållare att bevaka sina intressen i plan- och bygglovsärendet.

Konsekvenser för kommunerna

Sammantaget bedöms lagförslagen tillsammans med en författningsreglering av riktvärden bidra till ökad tydlighet och förutsägbarhet vid planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Det merarbete som förekommer i dag till följd av osäkerheten vid tillämpningen av nuvarande regler bör därför minska. Exempelvis är det troligt att antalet överklagade detaljplaner kommer att minska.

Förslaget att bullervärden ska redovisas i planbeskrivningen och vid bygglov som avser en bostad utanför detaljplanelagt område utgör nya uppgifter för kommunerna. Det eventuella merarbete som kan följa av kravet på redovisning av mer detaljerade bullervärden i plan- eller bygglovskedet bedöms innebära vissa merkostnader. Visserligen görs denna typ av redovisning redan i dag, åtminstone vid planläggning, men det är skäligt att tro att de nya kraven kommer att leda till att bullerutredningar kommer att göras oftare än i dag och att de dessutom i vissa fall kommer att bli mer omfattande. Detta ska vägas mot att ett mer samordnat, enhetligt och tydligare regelverk ger förutsättningar för effektivare plan- och byggprocesser som underlättar för bostadsbyggande i bullerutsatta lägen.

Eftersom det i regel är kommunen som är tillsynsmyndighet enligt MB får förslagen konsekvenser för kommunerna även i denna roll. Regeringens förslag till nya bestämmelser om tillsyn som gäller omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad enligt miljöbalken innebär vidare att tillsynsmyndigheten i vissa fall inte får besluta om förelägganden och förbud. Tillsynsmyndigheten behöver bedöma om det aktuella omgivningsbullret överskrider de beräknade bullervärdena i planbeskrivningen eller lovet. Den bullerutredning som legat till grund för plan- och bygglovsprocessen tillsammans med de uppgifter som verksamhetsutövare själv tagit fram, t.ex. inom ramen för sin egenkontroll, bör normalt vara tillräckligt för att tillsynsmyndigheten ska kunna göra en bedömning i ett tillsynsärende. Detta bör leda till att tillsynen förenklas jämfört med i dag.

Förslagen innebär en viss inskränkning av den kommunala självstyrelsen då de medför en tydligare statlig styrning bl.a. i fråga om bullerhänsyn vid planläggning. De föreslagna reglerna ger dock kommunerna en fortsatt bestämmanderätt i fråga om användningen av mark för bostadsbebyggelse. De föreslagna reglerna är generellt utformade och ger alla kommuner en möjlighet att bygga bostäder i bullerutsatta miljöer, under förutsättning att de föreslagna kraven avseende lokalisering, utformning och placering uppfylls. Förslagen bedöms därmed vara förenliga med det kommunala självstyret.

Konsekvenser för miljömålet God bebyggd miljö

Boverket har som ansvarig myndighet bedömt att målet God bebyggd miljö blir mycket svårt att nå i tid (Steg på vägen – Fördjudad utvärdering av miljömålen 2012, Naturvårdsverkets rapport 6500). Den del av målet som omfattar människors hälsa bedöms bli särskilt svårt att nå i tid. Av kartläggningar som genomförts enligt EU:s direktiv om omgivningsbuller framgår att bullerexponeringen är omfattande i både Sverige och övriga Europa. Inget tyder på att bullerexponeringen minskar. Det är

vägtrafikbullret som dominerar. Det behövs enligt Boverkets bedömning fler och utvecklade nationella och internationella styrmedel för att t.ex. minska buller från vägtrafik. Inget tyder på att bullernivåer utomhus sjunker. Även om många åtgärder har vidtagits för att minska buller inomhus uppnås riktvärdena ofta inte i sin helhet. Detta uppges bero på de avvägningar som görs mellan kostnad och nytta för ytterligare ljudminskning.

Förslagen bedöms bidra till att vissa av regeringens preciseringar av miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö kan uppnås genom ökade möjligheter att förtäta städer och tätorter. Det gäller framförallt preciseringen om en hållbar bebyggelsestruktur (dnr M2012/1171/Ma). Förtätning möjliggör även en bättre hushållning avseende resurs- och energianvändningen. På sikt kan förtätning ge förutsättningar för minskad klimatpåverkan. Förslagen bidrar också till preciseringen av god vardagsmiljö som innebär bl.a. ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur.

Konsekvenser vad gäller den precisering som handlar om att människor inte utsätts för bl.a. skadliga ljudnivåer redovisas under avsnittet *Konsekvenser för människors hälsa* nedan.

Reglernas förenlighet med EU-rätten

Förslagen bedöms vara förenliga med EU-rätten.

I sammanhanget bör dock nämnas att Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG om bedömning och hantering av omgivningsbuller bl.a. fastställer gemensamma definitioner och mätmetoder när det gäller omgivningsbuller. I direktivet ställs även krav på kartläggningar av antalet boende som är utsatta för höga bullernivåer vid den mest exponerade fasaden. Ytterligare bostäder i bullerutsatta lägen kommer troligen innebära att antalet exponerade människor, enligt kartläggningskraven i direktivet, kommer att öka.

Konsekvenser för att nå de transportpolitiska målen

Utredningen har bl.a. haft i uppdrag att redovisa tänkbara konsekvenser för möjligheterna att nå de transportpolitiska målen. Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Till det övergripande målet hör ett funktionsmål för tillgänglighet samt ett hänsynsmål för säkerhet, miljö och hälsa. Som utredningen konstaterar finns det en motsättning mellan intresset av att förtäta städer och tätorter genom att bygga bostäder i närheten av transportinfrastruktur och intresset av att skydda områden för infrastruktur och framtida utveckling av infrastruktur. I den mån bostäder tillåts byggas närmre transportinfrastruktur än vad som i dag är möjligt är det därför viktigt att transportinfrastrukturen skyddas i rimlig utsträckning. Regeringen föreslår därför i denna lagrådsremiss en bestämmelse som innebär att tillsynsmyndigheten inte kan besluta om förbud eller förelägganden så länge inte bullret överstiger de bullernivåer som ligger till grund för beslut om detaljplan eller bygglov.

Som tidigare angetts bör det dessutom övervägas att införa ett undantag från straffbestämmelsen om otillåten miljöverksamhet i miljöbalken i de fall tillståndspliktiga verksamheter som t.ex. flygplatser överskrider ett bullervillkor men bullret inte överstiger bullervärden i en planbeskrivning eller i ett bygglov. Regeringen avser vidare att närmare överväga vilka åtgärder som kan behövas för att trygga verksamhetsutövarnas rättssäkerhet på grund av att verksamheter kan komma att utsättas för ingripanden då omprövning av befintliga tillstånd sker i de fall då bostadsbebyggelse kommit närmare verksamheten.

Mot bakgrund av ovanstående bedöms inte lagförslagen motverka möjligheterna att uppnå de transportpolitiska målen. Förslagen lägger grunden för mer samordnade, enhetliga och tydligare regler om under vilka förutsättningar bostäder får byggas nära infrastruktur.

Konsekvenser för människors hälsa

De förslagna lagändringarna bedöms få vissa konsekvenser för människors hälsa. Ändringarna i PBL innebär att kraven på placering, utformning och lokalisering för att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller preciseras och kompletteras samt att även kraven på att redovisa bullerberäkningar i planskedet och vid lovgivning tydliggörs. I denna lagrådsremiss föreslås inga ändringar av bestämmelsen i 8 kap. 4 § första stycket PBL som ställer krav på att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om bl.a. skydd mot buller. Regeringen avser inte heller att på andra sätt förändra regelverket avseende inomhusbuller. Detta borde sammantaget innebära att hälsokonsekvenserna för människors hälsa i samband med planläggning av bostäder i bullerutsatta miljöer kommer att beaktas på ett godtagbart sätt.

Många remissinstanser har dock påtalat att betydelsen av ljudnivåer utomhus för hälsa och trivsel har underskattats av utredningen. Exponeringen utomhus för höga bullernivåer kan leda till en betydlig minskning av trivseln. Det kan också ge indirekta effekter på hälsan genom minskat gående, cykling och social samvaro utomhus. I samband med att regeringen överväger författningsregleringen av riktvärden för buller är det givetvis viktigt att noga bedöma hälsokonsekvenserna. De remissynpunkter som lämnats avseende förordningsförslagets hälsokonsekvenser kommer då att utgöra ett viktigt underlag.

Konsekvenser för samhällsekonomin

Flera remissinstanser, bl.a. *Statskontoret* och *Tillväxtverket*, har kritiserat utredningen för att inte i tillräcklig utsträckning analysera förslagets konsekvenser för olika aktörer och att det saknas en samlad bild av hur näringsliv och samhället i stort påverkas. I och med att det i denna lagrådsremiss inte föreslås nya riktvärden för omgivningsbuller är det svårt att närmare beräkna vilka samhällsekonomiska konsekvenser förslagen får. Som anges ovan bedöms lagförslagen tillsammans med en författningsreglering av riktvärden för vissa typer av buller få konsekvensen att bostäder i större utsträckning än i dag kan byggas i bullerutsatta lägen vilket i sin tur bedöms ge positiva effekter på bostads-

byggandet, inte minst byggandet av små bostäder. Ett ökat byggande kan i sin tur ha positiv inverkan på bl.a. arbetsmarknadens, finansmarknadens och bostadsmarknadens funktionssätt.

Regeringen har under rubriken *Konsekvenser för byggsektorn, verksamhetsutövare, infrastrukturhållare och näringslivet* gjort bedömningen att de föreslagna lagändringarna tillsammans med den ovan nämnda översynen av bestämmelser i MB samt en författningsreglering av riktvärden innebär övervägande positiva konsekvenser för näringslivet.

En positiv ekonomisk tillväxt förutsätter att regionen i fråga även är attraktiv plats för boende och arbetstagare. En konsekvens av förslagen är att fler människor kommer att vistas i bullerutsatta miljöer utomhus och att det därmed finns en risk att hälsa och trivsel påverkas negativt. De samhällsekonomiska konsekvenserna av detta är mycket svåra att uppskatta innan författningar med riktvärden för buller är utformade. Som anges ovan kommer regeringen i samband med överväganden om författningsreglering av riktvärden för buller att noga bedöma och beakta hälsokonsekvenserna och värna behovet av attraktiva och hälsosamma boendemiljöer.

Förtätningen kan ha såväl positiv som negativ inverkan på ett antal områden som t.ex. exploaterings- och investeringskostnader, social integration, jordbrukets och skogsbrukets utveckling och människors hälsa. Det är svårt att väga dessa intressen mot varandra och sätta ett ekonomiskt värde på dem. Sammantaget bedömer regeringen att en ökad förtätning av städer och tätorter fyller en viktig funktion för att möjliggöra ett hållbart samhälle. Förslagen kan ha en betydelse för att minska koldioxidutsläpp och främja en ändamålsenlig markanvändning som innebär att jord- och skogsbruksmark förbehålls odling.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

26 kap. 9 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att vid tillsyn som gäller omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad får tillsynsmyndigheten i vissa fall inte besluta om förelägganden eller förbud. Paragrafens första och tredje stycke utgör ett undantag från bestämmelsen i 9 § som innehåller grundläggande regler om rätten att meddela förelägganden och förbud i enskilda fall. Med bostadsbyggnad menas en byggnad avsedd för bostadsändamål.

I *första stycket* regleras att förelägganden eller förbud inte får beslutas om det i planbeskrivningen till detaljplanen (jfr 4 kap. 33 a § PBL) eller i bygglovet (jfr 9 kap. 40 § PBL) har angetts beräknade bullervärden för bostadsbyggnaden och omgivningsbullret vid byggnaden inte överskrider de angivna värdena.

Tillsynsmyndigheten ska konstatera om det aktuella omgivningsbullret överskrider de beräknade bullervärdena i planbeskrivningen eller i lovet. I planbeskrivningen och i bygglovet kan det finnas värden från såväl

enstaka som flera olika bullerkällor. Tillsynsmyndighetens konstaterande av omgivningsbullret bör alltid göras utifrån samma beräkningssätt och metod som kommunen har använt vid sina beräkningar. Saknas bullervärden i en planbeskrivning eller i ett bygglov är bestämmelsen inte tillämplig. För miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som har tillståndsprövats är paragrafen på samma sätt tillämplig även i det fall ett bullervärde som meddelats genom ett villkor i tillståndsbeslutet överskrids.

Paragrafen omfattar inte tillsyn i ett ärende om buller som uppkommer inom en bostadsbyggnad, t.ex. buller från grannar som spelar hög musik.

Andra stycket innehåller ett undantag från regeln i första stycket om att det inte får fattas beslut om förelägganden eller förbud. Tillsynsmyndigheten får ingripa med åtgärder om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det. Det kan t.ex. vara fråga om att det framkommit en väsentlig felaktighet i den bullerberäkning, eller de på beräkningen grundade antagandena eller bedömningarna, som utgjort underlag för planbeskrivningen eller bygglovet vilket medför en betydande olägenhet för de boendes hälsa. En samlad bedömning av omgivningsbullret får göras för att avgöra om det med hänsyn till de boendes hälsa föreligger synnerliga skäl. En verksamhetsutövare mot vilken förbud eller förelägganden riktas med anledning av olägenheter som beror på en kommuns fel eller försumlighet vid planläggningen bör å sin sida kunna rikta krav om skadestånd mot kommunen med stöd av 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207).

I *tredje stycket* regleras att förelägganden eller förbud aldrig får beslutas i fråga om omgivningsbuller vid ett sådant bygglovsbefriat komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § PBL.

Termen ”omgivningsbuller” stämmer överens med den definition som finns av motsvarande term i PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Lagförslaget ska enligt *punkten 1* träda i kraft den 2 januari 2015. En övergångsbestämmelse införs i *punkten 2* med innebörden att bestämmelserna i 26 kap. 9 a § första och andra styckena inte ska tillämpas om ett ärende om detaljplan eller bygglov enligt PBL har påbörjats före den 2 januari 2015. Med ärende avses handläggningen av den detaljplan eller det bygglov som nämns i första stycket av paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

9.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

1 kap. 4 §

I paragrafen definieras vissa termer och uttryck som används i lagen.

I paragrafen införs en definition av termen *omgivningsbuller*. Av definitionen följer att omgivningsbuller omfattar buller från olika typer av bullerkällor utomhus. Buller från flygplatser avser t.ex. buller från

flygtrafik till och från en flygplats och buller från verksamheter som normalt omfattas av tillståndsprovningen av flygplatsen.

Med industriell verksamhet avses industrier i vid bemärkelse. Det kan t.ex. vara fråga om buller från sådan industriell verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen (2013:251). Det kan även avse buller från annan tillståndspliktig industriell verksamhet eller från verksamhet som enbart är anmälningspliktig enligt miljöbalken, ex. buller från vindkraftverk. Även industriell verksamhet som inte är tillståndspliktig eller anmälningspliktig omfattas.

Med spårtrafik avses all spårbunden trafik, såsom järnväg, tunnelbana och spårvagn.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

2 kap. 6 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om bedömning av omgivningsbuller vid planläggning och i ärenden om bygglov. I paragrafen ställs krav på förebyggande av olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller vid lokalisering, utformning och placering av bostadsbyggnader. Med bostadsbyggnader menas byggnader avsedda för bostadsändamål.

Paragrafen preciserar och kompletterar bestämmelserna i 5 och 6 §§ om vilka grundläggande aspekter som ska främjas vid planläggning och lovprövning. Till skillnad mot bestämmelserna i 5 § 1 och 4 innehåller paragrafen mer preciserade krav på hänsyn till människors hälsa. Paragrafen är dessutom avgränsad enbart till prövning av bostadsbyggnader. Kravet på att förebygga olägenhet för människors hälsa är mer långtgående än de krav som gäller vid prövning av buller enligt 5 § 1 och 4. Paragrafen ska säkerställa att bedömningen av risken för olägenhet för människors hälsa till följd av omgivningsbuller görs utifrån i huvudsak samma utgångspunkter som i miljöbalken.

I *andra stycket* finns en definition av olägenhet för människors hälsa. Definitionen är densamma som i miljöbalken och ska ha samma innebörd som i balken. Bedömningen av vad som är en olägenhet ska ske från medicinska och hygieniska utgångspunkter. I detta sammanhang torde de medicinska utgångspunkterna vara mest relevanta. Till skillnad mot bestämmelserna i 5 § ska bedömningen inte omfatta ekonomiska avvägningar. Bedömningen ska utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och kan inte enbart baseras på en enskild persons reaktion i det enskilda fallet. Hänsyn ska dock även tas till personer som är något känsligare än normalt. Störningen måste vidare ha en viss varaktighet.

Vilka bullernivåer som i olika situationer kan accepteras beror bl.a. på vilka bullerdämpande åtgärder som kan vidtas och vilken typ av buller som bostäderna kan komma att utsättas för.

I *tredje stycket* anges att kravet på förebyggande av olägenhet för människors hälsa vid lokalisering av bostadsbyggnader även ska tillämpas i ärenden om förhandsbesked.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

4 kap. 14 §

Enligt paragrafen får kommunen bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under vissa förutsättningar som räknas upp i fyra punkter.

I paragrafen införs en ny *punkt 5* som möjliggör för kommunen att ställa krav på att åtgärder som förebygger olägenheter från omgivningsbullen har vidtagits. Det kan t.ex. vara fråga om att ställa krav på att en ljudavskärmande byggnad eller att ett bullerplank ska ha uppförts innan lov ges.

Termen omgivningsbullen definieras i 1 kap. 4 §.

Bestämmelsen är fakultativ och det är kommunen som avgör om det finns behov av en planbestämmelse. Om en planbestämmelse införs innebär den ett hinder mot att ge lov eller startbesked så länge åtgärden inte har vidtagits.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

4 kap. 33 a §

Paragrafen är ny och innehåller regler om att planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av beräknade värden för omgivningsbullen i de fall en detaljplan avser en eller flera bostadsbyggnader. Med bostadsbyggnader menas byggnader avsedda för bostadsändamål. Redovisningen ska gälla beräknade värden vid bostadsbyggnadens fasad och vid *en* uteplats i anslutning till byggnaden. Finns det flera uteplatser i anslutning till byggnaden är det tillräckligt att det anges värden vid en uteplats. Kravet på redovisning vid en uteplats gäller givetvis endast om en sådan kan komma att anordnas. Det kan t.ex. gälla beräknade värden på en balkong eller en terrass i anslutning till bostaden eller vid en gemensam uteplats på gården till ett flerbostadshus.

Den exakta beräkningspunkten vid fasaden eller uteplatsen får bestämmas i det enskilda fallet utifrån vad som kan anses lämpligt med hänsyn till bullerförhållandena. I normala fall bör beräkningen kunna göras vid den fasad som är mest utsatt för buller. I de fall det planeras för bullerdämpande åtgärder kan det i stället beräknas värden på den minst ljudutsatta sidan av bostadsbyggnaden. Det kan vara fråga om att redovisa beräknade värden från en bullerkälla men det kan ofta förekomma att en bostad utsätts för buller från flera olika källor samtidigt. I sådana fall kan kommunen välja att redovisa ett sammanvägt värde för flera olika bullerkällor eller separata värden. Eftersom en detaljplan inte är ett slutligt ställningstagande till hur en bostadsbyggnad ska utformas och placeras är det vidare naturligt att beräkningen görs översiktligt. Det får vidare anses lämpligt att de värden som redovisas ska beräknas med utgångspunkt från både befintliga bullerförhållanden och bedömning av den framtida bullersituationen.

Kravet på redovisning gäller inte om det med hänsyn till bullersituationen kan anses obehövt. Så är t.ex. fallet om planerade bostadsbyggnader kan antas utsättas för omgivningsbullen enbart i ringa omfattning.

Kravet gäller endast den del av ett planområde som medger uppförande av bostadsbyggnader och om bostäderna berörs av omgivningsbullen.

Termen omgivningsbullen definieras i 1 kap. 4 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

9 kap. 40 §

I paragrafen regleras vad ett beslut om lov ska innehålla. I *tredje stycket* görs ett tillägg om att i de fall ett bygglov avser nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad utanför ett område med detaljplan ska det framgå beräknade värden för omgivningsbuller. Med bostadsbyggnad menas en byggnad avsedd för bostadsändamål. Redovisningen ska gälla värden vid bostadsbyggnadens fasad och vid *en* uteplats i anslutning till byggnaden. Finns det flera uteplatser i anslutning till byggnaden är det tillräckligt att det anges värden vid en uteplats. Kravet på redovisning vid en uteplats gäller givetvis endast om en sådan ska anordnas. Det kan t.ex. gälla beräknade värden på en balkong eller en terrass i anslutning till bostaden eller vid en gemensam uteplats på gården till ett flerbostadshus.

Den exakta beräkningspunkten vid fasaden eller uteplatsen får bestämmas i det enskilda fallet utifrån vad som kan anses lämpligt med hänsyn till bullerförhållandena. I normala fall bör beräkningen kunna göras vid den fasad som är mest utsatt för buller. I de fall det ska vidtas bullerdämpande åtgärder kan det i stället beräknas värden på den minst ljudutsatta sidan av bostadsbyggnaden. Det kan vara fråga om att redovisa beräknade värden från en bullerkälla men det kan ofta förekomma att en bostad utsätts för buller från flera olika källor samtidigt. I sådana fall kan kommunen välja att redovisa ett sammanvägt värde för flera olika bullerkällor eller separata värden. Det får anses lämpligt att de värden som redovisas ska beräknas med utgångspunkt från både befintliga bullerförhållanden och bedömning av den framtida bullersituationen.

Kravet på redovisning gäller inte om det med hänsyn till bullersituationen kan anses obehövt. Så är t.ex. fallet om bostadsbyggnaden utsätts för omgivningsbuller enbart i ringa omfattning.

Termerna nybyggnad, omgivningsbuller och tillbyggnad definieras i 1 kap. 4 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Lagförslaget ska enligt *punkten 1* träda i kraft den 2 januari 2015. En övergångsbestämmelse införs i *punkten 2* med innebörden att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 2 januari 2015 och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

Sammanfattning av Bullersamordningsutredningens betänkande Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet (SOU 2013:57)

Utredningen har haft i uppdrag att se över hur samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen (2010:900) med prövning och tillsyn enligt miljöbalken kan ökas. Syftet har varit att underlätta planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer.

Utredarens förslag innebär sammanfattningsvis

- en ökad samordning av plan- och bygglagen och miljöbalken för att underlätta planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer,
- en hälsobedömning vid planering och byggande av bostäder som motsvarar miljöbalkens krav,
- tillsyn enligt miljöbalken som utgår från den bedömning av en bostad som gjorts enligt plan- och bygglagen,
- tydligare och generösare regler om undantag från riktvärden för buller från väg- och spårtrafik,
- nya möjligheter att göra undantag från riktvärden för industribuller, och
- ökade möjligheter att förtäta städer och tätorter.

Författningsförslagen innehåller två delar. I den första delen föreslås en ökad samordning av plan- och bygglagen och miljöbalken (avsnitt 6). I den andra delen föreslås en reglering i förordning av riktvärden för buller från väg- och spårtrafik och industribuller samt undantag från riktvärdena vid planläggning och lovgivning av bostäder (avsnitt 7). Dessa förordningsregler behöver kompletteras med samordnade regler i förordning om riktvärden för industribuller, med möjligheter att göra undantag från riktvärdena, som gäller vid prövning av verksamheter enligt miljöbalken.

Förslagen försvårar inte möjligheterna att uppfylla gällande mål om en god bostadsmiljö. De stämmer väl överens med krav på bostäders energi-effektivitet och ventilation samt behovet av fler små lägenheter.

Konsekvenser av nuvarande lagstiftning och dess tillämpning

I uppdraget har ingått att redovisa konsekvenserna av nuvarande lagstiftning och dess tillämpning för bostadsbyggandet, verksamhetsutövare och infrastrukturhållare. Utifrån det underlag som redovisas i betänkandet drar utredaren följande slutsatser.

Konsekvenser för bostadsbyggandet

- Problem som rör buller försvårar bostadsbyggandet, framför allt vad gäller små och billiga lägenheter samt studentbostäder.
- Myndigheternas olika kriterier för bedömningar av buller fördröjer och komplicerar den kommunala beslutsprocessen.

- Bristen på samordnade regler medför att länsstyrelserna tillämpar riktvärden olika.
- Allt fler kommuner tar fram egna riktlinjer.
- Osäkerheten vid tillämpningen av regelverket för buller försvårar förtätning av städer och tätorter.

Konsekvenser för verksamhetsutövare (industri, hamnar m.m.)

- Det finns en osäkerhet om förutsättningarna för fortsatt drift och utveckling av verksamheten, på sikt även en risk att verksamheten behöver omlokaliseras.
- Bostäder som byggs närmare verksamhet kan göra det svårare att uppfylla gällande bullervillkor.
- Verksamhetsutövaren riskerar tillsynsningripanden om bullervillkor eller riktvärden överskrids på grund av tillkommande bostadsbebyggelse.
- Ökade kostnader uppkommer på grund av bullerutredningar i samband med tillsynsärenden och eventuella krav på bullerdämpande åtgärder.

Konsekvenser för infrastrukturhållare (väg- och spårtrafik)

- Bostäder som byggs nära infrastruktur innebär en risk för inskränkningar av verksamheten.
- Möjligheterna att förändra och utveckla verksamheten begränsas.
- Krav på bullerdämpande åtgärder som bullerplank och isolering av byggnader ger ökade kostnader.

Konsekvenser för flygverksamhet

- Bostäder som byggs nära flygplatser innebär en risk för inskränkning av verksamheten.
- Möjligheterna att förändra och utveckla verksamheten begränsas.
- Krav på bullerdämpande åtgärder, huvudsakligen isolering av byggnader, ger ökade kostnader.
- Bostäder som byggs nära flygplatser innebär ytterst en viss risk att verksamheten på lång sikt behöver omlokaliseras.

Sjöfart

För buller från sjöfart konstaterar utredaren att det finns en viss problematik med bostadsområden i närheten av vissa farleder och kanaler men att denna inte handlar om bristande samordning i nuvarande lagstiftning och dess tillämpning. Det saknas riktvärden för buller från sjöfart, som i stor utsträckning är internationell. Bristen på bullerregler gör det svårt att vid byggande av bostäder och i tillsynsärenden enligt miljöbalken hantera bullerfrågor.

Förslag till lagändringar

Utredaren föreslår några nya och ändrade bestämmelser i plan- och bygglagen och miljöbalken för att öka samordningen i fråga om buller. Bestämmelserna ansluter väl till lagarnas övergripande mål och systematik.

I en ny paragraf i 2 kap. plan- och bygglagen bör förtydligas att det vid planläggning och lovgivning av bostäder ska göras en hälsobedömning som motsvarar den hälsobedömning som kan komma att göras i efterhand enligt miljöbalken. I paragrafen bör anges att bostadsbebyggelse ska utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som förebygger olägenhet för människors hälsa på grund av buller. Med olägenhet för människors hälsa bör avses detsamma som i miljöbalken. Den föreslagna paragrafen kompletterar nuvarande bestämmelser om att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till människors hälsa och möjligheterna att förebygga bullerstörningar.

Kravet på hur en bostadsbebyggelse ska utformas och placeras för att förebygga ohälsa behöver preciseras. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför bemyndigas i 16 kap. plan- och bygglagen att meddela föreskrifter om detta. Bemyndigandet bör avse riktvärden för buller och undantag från sådana riktvärden, dock inte undantag från riktvärden för buller inomhus. Vid en samordning av lagstiftningen har innehållet i sådana föreskrifter stor betydelse för att underlätta bostads-bygandet.

Förslaget i denna del innebär att en reglering med tydlig kravkaraktär införs i 2 kap. plan- och bygglagen. En sådan reglering är inte främmande för lagen. I 2 kap. föreskrivs t.ex. att miljö kvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken ska följas vid planläggning och i andra ärenden enligt miljöbalken.

För att säkerställa att hälsobedömningen enligt plan- och bygglagen i princip motsvarar en hälsobedömning enligt miljöbalken bör förtydligas kravet på vilka bullerutredningar som ska göras i fall som avser bostäder i bullerutsatta miljöer. Kravet bör gälla endast om en eller flera bostäder ska uppföras inom ett område där ett riktvärde för buller utomhus kan komma att överskridas, dvs. ett sådant riktvärde som får anges med stöd av det föreslagna bemyndigandet i plan- och bygglagen. En översiktlig bullerutredning bör redovisas i den planbeskrivning som hör till en detaljplan för bostäder. En mer detaljerad bullerutredning, som avser varje ny bostad, bör redovisas senast vid det tekniska samrådet. Den senare utredningen bör krävas även när en bostad ska uppföras utanför ett område med detaljplan. Kraven på utredningar anpassas till det som gäller i dag vid planläggning och lovgivning av bostäder och innebär endast en marginell kostnadsökning.

Länsstyrelsen bör vid samråd, utställning och eventuell överprövning se till att en detaljplan uppfyller kravet i den nya paragrafen i 2 kap. plan- och bygglagen. Detta kan göras inom ramen för länsstyrelsens nuvarande uppgifter vid planläggning av bostäder.

Tillsyn i efterhand enligt miljöbalken

I en ny paragraf i 26 kap. miljöbalken bör klargöras att den hälsobedömning av bostäder som godtagits enligt plan- och bygglagen i regel ska godtas även i ett efterföljande tillsynsärende enligt miljöbalken. Om bostäderna har byggts med undantag från riktvärden för buller, bör undantaget godtas även enligt miljöbalken.

I den nya paragrafen bör anges att en detaljplan och ett bygglov enligt plan- och bygglagen ska vara vägledande vid tillsyn som gäller omgivningsbuller i en bostad eller vid en uteplats i anslutning till en bostad. Vid bedömningen av risken för olägenhet för människors hälsa bör, i den utsträckning det behövs, beaktas detaljplanen, planbeskrivningen och den bullerutredning som redovisats senast vid det tekniska samrådet.

Den vägledning som en detaljplan och ett bygglov kan ge vid tillsyn enligt miljöbalken avtar normalt med tiden. Alla omständigheter kan inte heller förutses vid planläggning och lovgivning. Vid bedömningen i ett tillsynsärende enligt miljöbalken bör därför också beaktas hur lång tid som förflutit sedan planen eller lovet beslutades, väsentliga förändringar som skett i omgivningen och omständigheterna i övrigt. Om bullernivåerna vid en uteplats i anslutning till bostaden inte är högre än vad som godtagits enligt planen och lovet, bör krav på åtgärder inte kunna ställas med stöd av miljöbalken. Utgångspunkten vid tillsyn enligt miljöbalken bör som tidigare vara att riktvärden för buller inomhus ska uppfyllas. Om omgivningarna inte har förändrats väsentligt och om bostaden har byggts enligt kraven i plan- och bygglagen, plan- och byggförordningen och Boverkets byggregler, bör dock inomhusvärdena inte överskridas. Det kan dock finnas fall där en bedömning i efterhand enligt miljöbalken visar att det finns en risk för människors hälsa på grund av omgivningsbuller. Eventuella krav på åtgärder får då övervägas på vanligt sätt enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Hänsyn till verksamhetsutövare och infrastrukturhållare

I plan- och bygglagen finns redan bestämmelser som innebär att hänsyn ska tas till verksamheter som ger upphov till buller i ett område där bostäder planeras. Dessa bestämmelser är i de flesta fall tillräckliga för att verksamhetsutövare inte ska riskera krav på åtgärder i efterhand på grund av att bostäder har uppförts i verksamheternas närhet.

Förslagen innebär nya möjligheter att göra undantag från riktvärden för industribuller vid bostadsbyggande, t.ex. vid hamnar. En planering av bostäder genom sådana undantag, vilket i princip inte är möjligt i dag, kan komma i konflikt med de bullervillkor som gäller för verksamheten enligt miljötillståndet. I vissa fall kan ett undantag göras inom ramen för gällande villkor. I andra fall kan uppförandet av bostäder närmare verksamheten än befintliga bostäder innebära en risk att verksamhetsutövaren inte kan följa villkoren och därmed göra sig skyldig till brott enligt 29 kap. miljöbalken. En sådan planläggning kan inte godtas med hänsyn till verksamhetsutövarens intresse av rättsskydd och den rättskraft som följer av ett miljötillstånd.

I syfte att samordna lagstiftningen bör därför i plan- och bygglagen införas en möjlighet att i en detaljplan bestämma att lov till bostäder får ges endast under förutsättning att bullervillkor för en verksamhet som har tillstånd enligt miljöbalken har ändrats och lovet är förenligt med de ändrade villkoren. I 24 kap. miljöbalken bör förtydligas att det som skäl för omprövning av bullervillkor får beaktas att bostäder får uppföras enligt en detaljplan som har beslutats genom undantag från riktvärden för buller. Villkor om andra störningar än buller får inte ändras vid en sådan omprövning. Genom en planbestämmelse och en åtföljande villkorsänd-

ring bör bostäder kunna uppföras närmare den tillståndsgivna verksamheten än befintliga bostäder.

Utredaren anser att det inte är möjligt att låta en planläggning enligt plan- och bygglagen medföra att gällande bullervillkor i ett miljötillstånd med någon slags automatik anpassas till att nya bostäder uppförs närmare verksamheten än befintliga bostäder. En villkorsändring bör inte överlåtas till planmyndigheten. Vid en samordning av lagarna bör i stället den kompetens som finns hos behöriga myndigheter enligt miljöbalken användas.

Förslag till förordningsändringar

För att en samordning av plan- och bygglagen och miljöbalken ska kunna underlätta bostadsbyggandet är det nödvändigt att samordna även andra regler som har betydelse vid planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Myndigheternas vägledningar om riktvärden för buller och undantag från sådana värden har stor betydelse i det sammanhanget.

Riktvärden för buller och undantag författningsregleras

Trots att buller är en mycket vanlig störning i samhället är gränser för hur mycket buller som kan godtas i t.ex. bostadsmiljöer endast i liten utsträckning författningsreglerat. Avsaknaden av samordnade bullerregler innebär en osäkerhet för kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare (industri), infrastrukturhållare och byggindustri, vilket försvårar bostadsbyggandet. Buller är en störning av ett sådant slag och kan antas bli så vanligt förekommande vid en fortsatt förtätning av städer och tätorter att det finns skäl att närmare reglera gränserna för buller i och vid nya bostäder.

Utredaren föreslår därför att riktvärden för buller och undantag från sådana värden författningsregleras. En sådan reglering har stöd i det föreslagna bemyndigandet att meddela föreskrifter om vad som krävs för att bostadsbebyggelse ska anses uppfylla kravet på en hälsobedömning enligt 2 kap. plan- och bygglagen. Föreskrifter om riktvärden för buller och undantag från sådana värden vid bostadsbyggande bör införas i plan- och byggförordningen (2011:338).

De riktvärden som föreslås för buller från väg- och spårtrafik och industribuller motsvarar i allt väsentligt de riktvärden som tillämpas i dag. Med riktvärde bör på samma sätt som i dag avses ett värde som ska eftersträvas. Även vid en författningsreglering av bullernivåer bör det således finnas ett visst tolkningsutrymme vid tillämpningen. Riktvärdena bör gälla vid stängda fönster och öppna uteluftdon. Förslaget avser inte alla aspekter av buller som kan ha betydelse för bostadsbyggande. Det omfattar t.ex. inte lågfrekvent buller eller buller från fläktar och andra små fasta anläggningar. Tills vidare behövs i fortsättningen vägledning från centrala myndigheter i bullerfrågor som inte regleras i författning.

Den reglering som föreslås i plan- och byggförordningen bör kompletteras med en författningsreglering av riktvärden för industribuller och undantag från sådana riktvärden som gäller vid prövning av verksamheter enligt miljöbalken.

Den samordnade lagstiftning som föreslås innebär goda möjligheter att bygga bostäder i bullerutsatta miljöer på ett sätt som är godtagbart med

hänsyn till de boendes hälsa. Det saknas därmed skäl att i fortsättningen bygga bostäder med stöd av lokala eller regionala regler som innebär längre gående undantag från riktvärdena för buller. En sådan praxis skulle innebära en fortsatt osäkerhet vid planering och byggande av bostäder.

Buller från väg- och spårtrafik

Förslaget om riktvärden för buller från väg- och spårtrafik stämmer överens med regeringens bedömningar i fråga om riktvärden för trafikbuller i infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53) och riksdagens behandling av den propositionen. Bostadsbyggandet underlättas av förslaget om undantag från riktvärden för buller från väg- och spårtrafik. Förslaget om undantag från riktvärden ansluter till de regler om avsteg som finns i Boverkets allmänna råd om buller i planeringen (2008:1). Möjligheterna att göra undantag bör dock utvidgas något jämfört med dessa. För att minska osäkerheten vid bostadsbyggande är det angeläget att undantagen förtydligas jämfört med nuvarande vägledning. Utredaren föreslår att det ska finnas regler om undantag i endast två steg, upp till 65 dBA som ekvivalent ljudnivå vid fasad och över 65 dBA. För att få bygga bostäder där ljudnivån överstiger 65 dBA ska det krävas särskilda skäl och högre krav på bullerskydd vid den mest bullerutsatta fasaden. Reglerna om bostäder i de mest bullerutsatta miljöerna bör gälla endast i en kommuns mer tätbebyggda delar. Någon geografisk begränsning av undantagen bör i övrigt inte införas.

Huvudprincipen vid undantag bör vara att minst hälften av bostadsrummen i en bostad ska vara vända mot en sida där riktvärdena inte överskrids. Utredaren bedömer dock att det inte finns tillräckligt stöd för den mycket restriktiva syn som i dag finns på enkelsidiga lägenheter mot den bullerutsatta sidan. Det bör vara möjligt att bygga fler enrumslägenheter i bullerutsatta miljöer utan att eftersätta rimliga krav på en godtagbar bostadsmiljö. Enkelsidiga lägenheter som byggs mot enbart en sida där ljudnivån överstiger 65 dBA ekvivalent nivå vid fasad bör dock inte tillåtas.

Om flera uteplatser kan anordnas i anslutning till en bostad, bör det vara tillräckligt att en uteplats kan anordnas där riktvärdena inte överskrids. Det bör gälla både för flerbostadshus som byggs så att det skapas en ljuddämpad sida och för fristående bostadshus (villatomter).

De föreslagna reglerna om undantag bör accepteras med hänsyn till senare års erfarenheter av nya bostäder i bullerutsatta miljöer och den betydande kunskap som finns om hur bostäder i sådana miljöer bör utformas och placeras för att undvika ohälsa.

Industribuller

Förslaget om riktvärden för industribuller bygger på den modell som under lång tid legat till grund för Naturvårdsverkets numera upphävda riktlinjer om externt industribuller (1978:5). Utgångspunkten för nya bostäder bör vara riktvärdena 50 dBA dag, 45 dBA kväll och helg samt 40 dBA natt ekvivalent ljudnivå. Bostadsbyggandet underlättas av förslaget att införa nya bestämmelser om undantag från riktvärden för industribuller. Utformningen av bestämmelserna, som inte har någon

motsvarighet i nuvarande vägledning, bygger på den modell som gäller för väg- och spårtrafik enligt Boverkets allmänna råd om buller i planeringen (2008:1).

Buller från industriella verksamheter och andra miljöfarliga verksamheter, t.ex. täkter och återvinningsanläggningar, får anses som mer heterogent och komplext än det buller som alstras vid vägar, järnvägar och annan spårbunden trafik. Möjligheterna att göra undantag från riktvärden för industribuller är således i större utsträckning beroende av ljudets karaktär. Hänsyn behöver tas till detta vid utformningen av de nya reglerna. För vissa typer av verksamheter, t.ex. skjutbanor och motorsportbanor, bör det finnas ett betydande skyddsavstånd till närmaste bostäder. I vissa fall kan det överhuvudtaget vara svårt att avskärma buller enligt den modell som används för väg- och spårtrafik. Möjligheterna att bygga bostäder i närheten av en industriell verksamhet kan också hindras av att verksamheten ger upphov till andra störningar än buller eller säkerhetsrisker. I en hel del fall då buller är den dominerande störningen bör dock bostäder kunna uppföras närmare verksamheten än befintliga bostäder. Förslaget innebär således ökade möjligheter att bygga närmare vissa verksamheter, t.ex. hamnar.

I ett första steg bör undantag få göras om riktvärdena för ekvivalent ljudnivå överskrids med högst 10 dBA. I ett andra steg bör riktvärdena kunna överskridas med högst 15 dBA. I sådana fall ska det krävas särskilda skäl och högre krav på bullerskydd vid den mest bullerutsatta fasaden.

Förslaget om undantag från riktvärden för industribuller ansluter även i övrigt till föreslagna bestämmelser om buller från väg- och spårtrafik. Det gäller bl.a. principen om genomgående lägenheter och möjligheter att anordna en uteplats där riktvärden inte överskrids.

Prövning av verksamheter enligt miljöbalken

En samordning av regelverket enligt utredarens förslag bör kompletteras med en författningsreglering av riktvärden och undantag från riktvärden som gäller vid prövning av verksamheter enligt miljöbalken. Den reglering som föreslås i plan- och byggförordningen kommer inte att vara tillämplig vid prövning enligt miljöbalken. Eftersom miljöbalken gäller parallellt med plan- och bygglagen skulle en prövning som grundas på nuvarande bestämmelser i miljöbalken kunna leda till ett annat resultat än en planläggning eller lovgivning av bostäder enligt de föreslagna bestämmelserna i plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen. Det finns då en risk att andra krav ställs på en verksamhetsutövare som söker tillstånd enligt miljöbalken. En sådan utveckling skulle innebära en fortsatt osäkerhet vid planering och byggande av bostäder.

För att en prövning enligt miljöbalken ska kunna samordnas med planläggning eller lovgivning enligt plan- och bygglagen behöver det i en förordning som grundas på miljöbalken införas bestämmelser om industribuller som överensstämmer med bestämmelser som införs i plan- och byggförordningen. Genom en sådan reglering skulle de undantag från riktvärden som godtagits vid planläggning och lovgivning av bostäder också kunna läggas till grund för ett tillstånd för en verksamhet, med villkor om buller som anpassas till dessa bostäder.

De vägledningarna om industribuller eller buller från väg- och spårtrafik som kan behövas även i fortsättningen behöver vara samordnade med gällande författningar.

Flygbuller

Riktvärden för flygbuller och undantag från sådana riktvärden bör också författningsregleras. Bestämmelser av det slaget behövs också vid en samordning av regelverket om buller och bostadsbyggande. Flygbuller har egenskaper som gör att det kan vara svårt att hantera vid planering och byggande av bostäder, bl.a. att uteplatser i anslutning till bostäder i princip inte kan avskärmas från bullret. Det är därmed inte möjligt att medge undantag från riktvärden för flygbuller enligt samma principer som gäller för buller från väg- och spårtrafik.

Utredningen avser att efter fortsatta överväganden komplettera betänkandet med ett förslag om hur flygbuller bör hanteras vid planläggning och lovgivning av bostäder.

Avtalslösningar

I uppdraget har ingått att på ett grundläggande plan beskriva och analysera möjligheten att införa en möjlighet för en fastighetsägare att genom avtal tolerera ett visst buller från en verksamhet på en annan fastighet.

Det finns en möjlighet att med stöd av jordabalken ingå frivilliga avtal som innebär att en tjänande fastighet ska tolerera visst buller från en härskande fastighet. Ett sådant avtal kan skrivas in som servitut i fastighetsregistret och vara giltigt upp till gränsen för vad som utgör en olägenhet för människors hälsa.

Enligt utredarens bedömning är det inte lämpligt att införa en möjlighet att, med undantag från vad som gäller enligt miljöbalken, ingå avtal som innebär att boende ska tolerera buller som går över gränsen för vad som utgör en olägenhet för människors hälsa.

Övrigt förslag

Det föreslås att en informationsinsats genomförs för att få snabbt genomslag för de nya bullerreglerna och förutsättningar för en enhetlig tillämpning. En kommitté som arbetar på regeringens uppdrag under två till tre år bör därför tillsättas.

Syftet med insatsen är att sprida enhetlig, tydlig och samordnad information, att underlätta arbetet med bullerfrågor i kommuner och byggsektor, att underlätta en enhetlig hantering av bullerfrågor hos länsstyrelserna och att bidra till att fler ljudmässigt bra bostadsmiljöer kan byggas i bullerutsatta lägen.

Kommittén föreslås ha till uppgift att utbilda och informera, utveckla en bullermanual samt verka för att goda exempel sprids.

Genomförda samråd

Utredningen har genomfört samråd enligt direktivet. Samråd har skett med företrädare för centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, verksamhetsutövare (industri, hamnar, flyg), infrastrukturhållare, intres-

seorganisationer, byggindustri samt förhandlaren för utbyggnad av tunnelbana och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län (dir. 2013:22). En central del av samråd har genomförts vid möten i en expertgrupp (tolv experter och sex sakkunniga) och en referensgrupp (åtta medlemmar). Under en kort utredningstid har sammanlagt ett fyrtiotal möten hållits.

Utredaren har vid samråd inom expertgruppen och även i övrigt fått brett stöd för förslaget om en ökad samordning av plan- och bygglagen och miljöbalken. Invändningar har dock gjorts av företrädare för verksamheter som berörs av regler om industribuller. Invändningarna gäller förslaget om undantag från riktvärden för industribuller. Verksamhetsutövarna har ansett att bostäder som byggs närmare verksamheten än befintliga bostäder utgör en klar risk för verksamhetens fortsatta drift och utvecklingsmöjligheter. Invändningar har också gjorts mot förslaget om hur gällande bullervillkor för en verksamhet ska kunna anpassas till bostäder som byggs med stöd av undantag från riktvärden. Även från andra håll har synpunkter lämnats på förslaget om att i vissa fall, utöver planläggning och lovgivning, även ompröva gällande bullervillkor för en verksamhet. Utredarens förslag i denna del motiveras i avsnitt 6.4.

Utredaren har vid samråd fått mycket brett stöd för förslaget att författningsreglera riktvärden för buller och undantag från riktvärden vid planläggning och lovgivning av bostäder. Få invändningar har gjorts mot de principer som föreslås för undantag från riktvärden för buller från väg- och spårtrafik och industribuller. Däremot har synpunkter lämnats på det närmare innehållet i reglerna om riktvärden för buller och undantag, bl.a. de bullernivåer som föreslås i bestämmelser om undantag från riktvärden för buller från väg- och spårtrafik. Utredarens förslag i denna del motiveras i avsnitt 7.

Konsekvenser av utredarens förslag m.m.

Konsekvenser

I avsnitt 10.1 redovisas konsekvenser enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelförändringarna bedöms i huvudsak inte medföra några särskilda administrativa merkostnader för myndigheter eller byggsektorn. Administrativa kostnader bedöms snarar minska i plan- och byggskedet eftersom de föreslagna bullerreglerna är samordnade, enhetliga och tydligare.

Verksamhetsutövare som har tillstånd enligt miljöbalken kan komma att få kostnader för att ta fram ett visst underlag i samband med omprövning av bullervillkor till följd av planering av bostäder närmare verksamheten. Till stor del bör dock det underlag som tas fram av byggherren i plan- och byggskedet kunna läggas till grund även för en omprövning av villkor. Byggherren, kommunen och tillsynsmyndigheten har huvudansvaret för att en omprövning genomförs.

Sammantaget bedöms förslaget om omprövning innebära en viss kostnadsökning för länsstyrelserna och i någon mån för kommunerna. Denna kostnad bedöms vara marginell jämfört med den samhällsnytta som följer av ökade möjligheter att bygga bostäder i närheten av t.ex. hamnar.

Förslaget innebär ökade möjligheter till förtätning av städer och tätorter vilket i sig medför olika samhällsekonomiska för- och nackdelar.

Förtätningen kan ha såväl positiv som negativ inverkan på ett antal områden, såsom näringslivets utveckling, exploaterings- och investeringskostnader, social integration, jordbrukets och skogsbrukets utveckling och människors hälsa. Det är svårt att väga dessa intressen mot varandra och sätta ett ekonomiskt värde på dem. En ökad förtätning av städer och tätorter bedöms dock fylla en viktig funktion för att möjliggöra ett hållbart samhälle.

Förslagen bedöms bidra till ökad tydlighet och förutsägbarhet vid planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Plan- och byggprocesserna i dessa fall bör bli effektivare och handläggningstiderna bör förkortas något.

Förslagen bedöms få övervägande positiva konsekvenser för näringslivet.

Bostäder som byggs enligt de föreslagna reglerna innebär en så liten risk för ökad ohälsa att de är godtagbara. Vid den bedömningen beaktas tillgängligt kunskapsunderlag om buller vid befintliga bostäder, i den utsträckning detta är relevant för nya bostäder med de krav som förslagen innebär.

Förslagen bedöms inte motverka möjligheterna att uppnå de transportpolitiska målen.

Förslagen bedöms bidra till att miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* kan uppnås genom ökade möjligheter att förtäta städer och tätorter. Förslagen bedöms inte försämra möjligheten att uppnå miljö kvalitetsmålet i den del det avser en precisering av målet för människors hälsa.

Förslagen bedöms vara förenliga med det kommunala självstyret.

Befintliga bostäder

Utredaren har inte haft i uppdrag att utreda frågor som rör buller i och vid befintliga bostäder. Det gäller exempelvis vilka riktvärden för buller som bör gälla vid provning och tillsyn enligt miljöbalken avseende befintliga bostäder. Föreslagna bestämmelser är inte avsedda att tillämpas på befintliga bostäder. Nuvarande riktvärden och praxis bör fortsatt gälla för befintliga bostäder. Det föreslås övergångsbestämmelser i miljöbalken som innebär att de föreslagna tillsynsbestämmelserna i 26 kap. miljöbalken inte gäller för befintliga bostäder.

Förslagen bedöms inte ha någon betydelse för arbete med att vidta åtgärder för att begränsa höga bullernivåer vid befintliga bostäder på grund av flyg-, spår- eller vägtrafik.

Ikraftträdande

Lagbestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Sammanfattning av Bullersamordningsutredningens betänkande Flygbuller och bostadsbyggande (SOU 2013:67)

Utredningen har haft i uppdrag att se över hur samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen (2010:900) med prövning och tillsyn enligt miljöbalken kan ökas. Syftet har varit att underlätta planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer.

I ett delbetänkande har utredningen lämnat förslag till lagändringar som innebär en ökad samordning av plan- och bygglagen och miljöbalken i fråga om buller och bostadsbyggande. I delbetänkandet har också föreslagits en reglering i förordning av riktvärden för buller från väg- och spårtrafik och industribuller samt undantag från riktvärdena vid planläggning och lovgivning av bostäder.

I detta slutbetänkande föreslås ytterligare förordningsregler om buller som ökar samordningen av planläggning och lovgivning av bostäder med prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Några ytterligare lagförslag föreslås inte. Förordningsförslagen i slutbetänkandet kompletterar, och ska läsas tillsammans med, lagförslagen i delbetänkandet.

Förslagen i slutbetänkandet innebär sammanfattningsvis att

- reglerna om hur flygbuller ska hanteras vid bostadsbyggande och miljöprövning av flygplatser samordnas,
- riktvärdet för flygbuller avseende maximal ljudnivå, 70 dBA vid uteplats, får överskridas högst sexton gånger per dag och kväll och högst tre gånger per natt,
- samma regler om industribuller som införs i plan- och byggförordningen (2011:338) införs i en förordning som gäller vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken, och
- planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer underlättas.

Slutbetänkandet innehåller förslag till samordnade bullerregler som införs i dels plan- och byggförordningen, dels en ny förordning om flyg och industribuller vid bostäder som gäller vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Vissa justeringar har gjorts i tidigare förordningsförslag. De slutliga förordningsförslagen redovisas fullt ut i slutbetänkandet (avsnitt 1), med en samlad bedömning av konsekvenser av utredarens förslag m.m. (avsnitt 6).

Flygbuller

I likhet med tidigare förslag om buller från väg- och spårtrafik stämmer förslaget om flygbuller överens med regeringens bedömningar i fråga om riktvärden för trafikbuller i infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53) och riksdagens behandling av den propositionen. Förslaget gäller buller både inomhus och utomhus. Med riktvärde avses ett värde som ska eftersträvas.

Det föreslås att flygbuller inomhus i ett bostadsrum som riktvärde inte får överstiga 45 dBA maximal ljudnivå natt kl. 22.00–06.00 och 30 dBA

ekvivalent ljudnivå som årsmedelvärde. Den maximala ljudnivån inomhus får överskridas högst tre gånger per natt.

En reglering av flygbuller utomhus kan inte utgå från samma principer som föreslagits i delbetänkandet för buller från väg- och spårtrafik. De undantag som föreslagits från riktvärden för buller från väg- och spårtrafik motiveras av att bostadsbebyggelse kan utformas så att bullret avskärmas från en ljuddämpad sida. Det är i de flesta fall inte möjligt att utforma bostäder så att flygbuller utomhus avskärmas. Flygbuller sprids över stora områden, vilket gör att boende exponeras för samma ljudnivåer oavsett var de vistas utomhus i anslutning till en bostad. Utredaren bedömer att det inte bör införas några regler om undantag som bygger på principen om bebyggelse som avskärmar bullret.

Utredaren föreslår att det i samordnade förordningar införs ett riktvärde som innebär att flygbuller utomhus vid en bostad inte får överstiga 55 dBA FBN ekvivalent ljudnivå vid fasad (FBN är en förkortning av flygbullernivå). Det föreslagna FBN-värdet är ett årsmedelvärde som stämmer överens med EU-regler.

Riktvärdet för maximal ljudnivå bör som tidigare vara 70 dBA vid uteplats. I likhet med buller från väg- och spårtrafik bedömer utredaren att riktvärdet behöver kompletteras med en bestämmelse som innebär att ett visst antal överskridanden av den maximala ljudnivån normalt godtas vid bedömningar enligt plan- och bygglagstiftningen respektive miljölagstiftningen.

Det gällande riktvärdet för maximal ljudnivå, 70 dBA, gäller hela dygnet. Myndigheter och övriga berörda aktörer är i huvudsak överens om vad som bör gälla i fråga om antal överskridanden nattetid. Det föreslås därför att den maximala ljudnivån får överskridas högst tre gånger per natt kl. 22.00–06.00.

Som framgår av Boverkets och Naturvårdsverkets rapport om flygbuller till regeringen i april 2013 är myndigheterna inte överens om vad som bör gälla i fråga om antal överskridanden av 70 dBA dag och kväll. Utredaren föreslår ett riktvärde som innebär att den maximala ljudnivån dag och kväll får överskridas högst sexton gånger kl. 06.00–22.00 som årsmedelvärde. Detta innebär ett mindre antal överskridanden än i det föreslagna riktvärdet för buller från väg- och spårtrafik, som innebär att den maximala ljudnivån får överskridas högst fem gånger under den timme då trafiken är som mest intensiv (maxtimme). Skälen för förslaget redovisas i avsnitt 5.1.

Utredaren föreslår att bestämmelsen om antal överskridanden av maximala ljudnivån 70 dBA dag och kväll inte ska gälla för bostäder som innebär komplettering av bebyggelse i Stockholms kommun. Det bedöms inte finnas tillräckliga skäl för fler undantag än så.

Övriga förordningsförslag

Förordning om flyg- och industribuller vid bostäder

Det föreslås alltså en ny förordning om flyg- och industribuller vid bostäder som gäller vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken avseende flygplatsverksamhet och flygtrafik till och från en flygplats samt industriell verksamhet m.m. Förordningen grundas på bemyndigandet i 9 kap. 5 § miljöbalken.

Föreslagna bestämmelser om flygbuller redovisas ovan.

Utredningens uppdrag är att samordna plan- och bygglagen och miljöbalken i fråga om buller för att underlätta bostadsbyggandet. Utredaren bedömer att det i avvaktan på Boverkets och Naturvårdsverkets pågående utredningar om industribuller finns anledning att föreslå nya bestämmelser om industribuller i förordningen om flyg- och industribuller vid bostäder. En sådan reglering kan gälla till dess att myndighetsuppdragen slutligt har behandlats.

Bestämmelserna om industribuller som införs i förordningen är i allt väsentligt desamma som enligt tidigare förslag införs i plan- och byggförordningen (2011:338). De undantag från riktvärden som är möjliga enligt plan- och byggförordningen ska också vara möjliga att göra vid prövning av industriell verksamhet m.m. enligt miljöbalken. Den nya miljöbalksförordningen bör avgränsas till att enbart gälla bostäder som byggts eller som får byggas enligt de nya reglerna om undantag från riktvärden för industribuller.

Förslaget till en förordning om flyg- och industribuller vid bostäder kan kompletteras med de ytterligare bestämmelser som är motiverade med hänsyn till skydd för människors hälsa och miljö.

Förslaget om ändring i plan- och byggförordningen

Vid den fortsatta utredningen har det framkommit ett behov av att ändra vissa av de förslag som redovisats i delbetänkandet. Dessa ändringar framgår av förslaget till förordning om ändring i plan- och byggförordningen som redovisas i detta betänkande.

En ändring avser riktvärdet för maximal ljudnivå inomhus som för flygbuller och buller från väg- och spårtrafik endast ska avse natt kl. 22.00–06.00. Ett sådant riktvärde stämmer överens med innehållet i infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53).

Det föreslås vissa förtydliganden av förutsättningarna för att göra undantag från riktvärdena utomhus för buller från väg- och spårtrafik.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förordningsbestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Utredningen syftar till att underlätta byggandet av nya bostäder i bullerutsatta miljöer. Åtgärder avseende befintliga bostäder omfattas inte av uppdraget. De föreslagna förordningsbestämmelserna bör därför tillämpas endast på bostäder som har byggts enligt det föreslagna nya regelverket. Detta bör gälla för buller från väg- och spårtrafik och industribuller.

För flygbuller bedömer dock utredaren att det är motiverat med en annan reglering. Det finns omständigheter som gör att bestämmelserna om flygbuller i den föreslagna förordningen om flyg- och industribuller bör omfatta även befintliga bostäder. Denna fråga behandlas i slutet av avsnitt 5.1.

Bullersamordningsutredningens lagförslag i betänkandet Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet (SOU 2013:57)

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 21 kap. 1 a § och 24 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas en ny paragraf, 26 kap. 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 kap.

1 a §

Ansökningsmål är mål

1. om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 6 § som inte ska prövas av en länsstyrelse eller en kommun enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 8 §,

2. om tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. 9 § som inte ska prövas av en länsstyrelse,

3. om godkännande enligt 11 kap. 16 § av ett utfört ändrings- eller lagningsarbete eller av åtgärder som strider mot meddelade bestämmelser om innehållande och tappning av vatten, om arbetet eller åtgärderna inte avser en markavvattning som ska prövas av en länsstyrelse,

4. om tillstånd enligt 11 kap. till utrivning av en vattenanläggning eller tillståndsprövning enligt 11 kap. 22 §,

5. om förlängning enligt 24 kap. 2 § andra stycket av genomförandetiden eller den tid inom vilken verksamheten ska ha satts igång,

6. om återkallelse eller förbud mot fortsatt verksamhet enligt 24 kap. 3 §,

7. om omprövning enligt 24 kap. 5–9 §§ som inte ska prövas av en länsstyrelse eller en kommun enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 8 §,

8. enligt 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, och

9. om omprövning enligt 7 kap. 13–15 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Mål om ändring av villkor enligt 24 kap. 5 § första stycket 7 är alltid ansökningsmål.

Mark- och miljödomstol får besluta att ett ansökningsmål som gäller uteslutande en viss eller vissa sakägare ska behandlas enligt det som gäller för stämningssmål enligt 7 kap. lagen med vissa bestämmelser om vattenverksamhet, om sökanden medger det och målet kan avgöras med bindande verkan endast mot dessa sakägare.

I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd när det gäller en bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana

1. när, från det tillståndsbeslutet vann laga kraft, det förflutit tio år eller den kortare tid som, på grund av vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte följs,

3. den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller låta bli att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren,

4. när tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten inte har följts,

5. om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts,

6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

7. om bostäder får uppföras enligt en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) som har beslutats med stöd av föreskrifter om undantag från riktvärden för buller enligt 16 kap. 1 § samma lag, dock endast i fråga om villkor om buller,

7. om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik,

8. om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik,

8. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten,

9. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten,

9. om verksamheten helt eller till väsentlig del är förlagd inom ett område där förbud råder enligt föreskrift eller beslut med stöd av 9 kap. 4 §,

10. om verksamheten helt eller till väsentlig del är förlagd inom ett område där förbud råder enligt föreskrift eller beslut med stöd av 9 kap. 4 §,

10. för att förbättra en anläggnings säkerhet,

11. för att förbättra en anläggnings säkerhet,

11. om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket med stöd av 11 kap. 8 § eller enligt 6 kap. 5 § lagen

12. om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket med stöd av 11 kap. 8 § eller enligt 6 kap. 5 § lagen

(1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är mindre ändamålsenliga, eller

12. om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 a §, 15 kap. 34 § eller 16 kap. 3 § inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

Ändringstillstånd som avses i 16 kap. 2 § får förenas med bestämmelser om ändringar i villkor som tidigare har meddelats för de delar av verksamheten som inte omfattas av ändringen, om de tidigare villkoren har ett samband med ändringen.

Ändringstillstånd som avses i 16 kap. 2 § får trots bestämmelserna i första stycket omprövas i samband med att ett tillstånd som omfattar hela verksamheten omprövas.

I fall som avses i första stycket 5 får tillståndsmyndigheten också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheter för framtiden.

Tillståndsmyndigheten får inte med stöd av denna paragraf meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

(1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är mindre ändamålsenliga, eller

13. om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 a §, 15 kap. 34 § eller 16 kap. 3 § inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

26 kap.

9 a §

En detaljplan och ett bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900) ska vara vägledande vid tillsyn som gäller omgivningsbullen i en bostad eller vid en uteplats i anslutning till en bostad. Vid bedömningen av risken för olägenhet för människors hälsa ska beaktas innehållet i detaljplanen och planbeskrivningen, ansökan om och beslutet om bygglov samt de uppgifter som avses i 10 kap. 18 § första stycket 2 plan- och bygglagen.

Vid bedömningen ska också beaktas hur lång tid som har förflutit sedan planen eller bygglovet beslutades, väsentliga förändringar som skett i omgivningen och omständigheterna i övrigt.

Kraven i första stycket andra meningen och andra stycket gäller endast i den utsträckning det behövs i det enskilda fallet.

Med omgivningsbullen i denna paragraf avses buller från flyg-

spår- och vägtrafik, buller från industriell verksamhet samt annan bullrande verksamhet som är belägen utanför bostadsfastigheten. Bilaga 3

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.
2. Bestämmelsen i 26 kap. 9 a § gäller endast om
 - a) bostaden har byggts inom ett område med detaljplan och ärendet om detaljplanen har påbörjats efter den 1 juli 2014, eller
 - b) bostaden har byggts utanför ett område med detaljplan och ärendet om bygglov har påbörjats efter den 1 juli 2014.

Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)
dels att nuvarande 16 kap. 1 § ska betecknas 16 kap. 1 a §,
dels att 4 kap. 14 §, 5 kap. 14 och 22 §§, 9 kap. 30 §, 10 kap. 18 § och
 11 kap. 10 § ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 2 kap. 6 a §, 4 kap. 33
 a § och 16 kap. 1 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

6 a §

Vid planläggning och i ärenden om bygglov enligt denna lag ska bostadsbebyggelse utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som förebygger olägenhet för människors hälsa på grund av buller. Med olägenhet för människors hälsa avses detsamma som i 9 kap. 3 § miljöbalken.

4 kap.

14 §

I en detaljplan får kommunen bestämma att lov till en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att

1. en viss anläggning för trafik, energi- eller vattenförsörjning eller avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd,

2. ett visst byggnadsverk på tomten har rivits, byggts om, flyttats eller fått den ändrade användning som anges i planen,

3. utfarten eller en annan utgång från fastigheten har ändrats,

4. markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en markförening har avhjälppts eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten.

4. markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en markförening har avhjälppts eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten,

5. en byggnad som förebygger bullerstörningar vid bostadsbebyggelse har uppförts,

6. villkor om buller för en verksamhet som har tillstånd enligt miljöbalken har ändrats och lovet är förenligt med de ändrade villkoren.

33 a §

Om planen avser en eller flera bostäder inom ett område där ett riktvärde för buller utomhus enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 1 § kan komma att överskridas, ska planbeskrivningen också innehålla en redovisning av

1. beräknade värden för buller utomhus vid bostadsbyggnadens fasader, och

2. förutsättningarna för att i en bostad och vid en uteplats i anslutning till en bostad, om en sådan kan komma att anordnas, uppfylla riktvärden för buller som har meddelats med stöd av 16 kap. 1 §.

5 kap.**14 §**

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. ge råd om tillämpningen av 2 kap.,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,
4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,

5. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion, och

6. verka för att bostadsbebyggelse utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som förebygger olägenhet för människors hälsa på grund av buller.

22 §

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

2. en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
 3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,
 4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har sam-ordnats på ett lämpligt sätt, *eller*
 5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.
4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har sam-ordnats på ett lämpligt sätt,
 5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion, *eller*
 6. *en bostadsbebyggelse utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som inte förebygger olägenhet för människors hälsa på grund av buller.*

9 kap.

30 §

Bygglov ska ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan, om

1. den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser
 - a) överensstämmer med detaljplanen, eller
 - b) avviker från detaljplanen men avvikelsen har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning enligt denna lag eller äldre bestämmelser eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988),
 2. åtgärden inte strider mot detaljplanen,
 3. åtgärden inte måste avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa, och
 4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ och 8 kap. 1–3, 6, 7, 9–13, 17 och 18 §§.
4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 6 a §, 8 och 9 §§ och 8 kap. 1–3, 6, 7, 9–13, 17 och 18 §§.

Om åtgärden är en sådan ändring av en byggnad som avses i 2 § första stycket 3 b eller c, ska bygglov ges även om fastigheten eller byggnaden inte uppfyller kraven i första stycket 1.

10 kap.

18 §

Byggherren ska senast vid det tekniska samrådet till byggnadsnämnden lämna

1. ett förslag till en sådan kontrollplan som krävs enligt 6 §, *samt*
2. *uppgifter om beräknade värden för buller i en bostad och vid en uteplats i anslutning till bostaden, om bygglovet avser en*

eller flera bostäder inom ett område där ett riktvärde för buller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 1 § kan komma att överskridas, och

2. de tekniska handlingar som, utöver ansökningshandlingarna enligt 9 kap. 21 §, krävs för att byggnadsnämnden ska kunna pröva frågan om startbesked.

3. de tekniska handlingar som, utöver ansökningshandlingarna enligt 9 kap. 21 §, krävs för att byggnadsnämnden ska kunna pröva frågan om startbesked.

Första stycket 1 gäller inte rivningsåtgärder, om byggnadsnämnden i det enskilda fallet har beslutat att det inte behövs någon kontrollplan.

11 kap.

10 §

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, *eller*
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,
5. en bostadsbebyggelse utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som inte förbygger olägenhet för människors hälsa på grund av buller, *eller*
5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.
6. en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

16 kap.

1 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som krävs för att bostadsbebyggelse ska anses uppfylla kravet i 2 kap. 6 a §. I föreskrifterna får anges riktvärden för buller och undantag från sådana värden, dock inte undantag från riktvärden för

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet.

Förteckning över remissinstanserna avseende Bullersamordningsutredningens betänkanden Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbygget (SOU 2013:57) och Flygbuller och bostadsbyggande (SOU 2013:67)

Remissinstanser enligt remissmissiv

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen) Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Boverket, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Trafikverket, Transportstyrelsen, Luftfartsverket, Swedavia, Sjöfartsverket, Statens folkhälsoinstitut, Försvarsmakten, Domstolsverket, Finansinspektionen, Konkurrensverket, Regelrådet, Statskontoret, Tillväxtverket, Jordbruksverket, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Kungliga Tekniska högskolan, Chalmers tekniska högskola, Lunds tekniska högskola, Uppsala universitet, juridiska fakulteten, Blekinge tekniska högskola, Karolinska institutet, Institutet för miljömedicin, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, Borås kommun, Burlövs kommun, Enköpings kommun, Gotlands kommun, Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun, Huddinge kommun, Härnösands kommun, Jönköpings kommun, Krokoms kommun, Kiruna kommun, Kungsbacka kommun, Lerums kommun, Linköpings kommun, Luleå kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Mora kommun, Norrköpings kommun, Norrtälje kommun, Nässjö kommun, Oxelösunds kommun, Pajala kommun, Ronneby kommun, Sigtuna kommun, Sollentuna kommun, Solna kommun, Stockholms kommun, Strängnäs kommun, Sundbybergs kommun, Svedala kommun, Tierps kommun, Timrå kommun, Umeå kommun, Upplands Väsby kommun, Uppsala kommun, Vänersborgs kommun, Västerås kommun, Växjö kommun, Ystads kommun, Ånge kommun, Åre kommun, Örebro kommun, Östersunds kommun, Stockholms läns landsting, Tillväxt, miljö och regionplanering, Stockholms läns landsting, Centrum för arbets- och miljömedicin, Stockholms läns landsting, Trafikförvaltningen, Västra Götalandsregionen, Västra Götalandsregionens miljömedicinska centrum (VMC, Arbets- och miljömedicin, Universitetssjukhuset Örebro, Västra Götalandsregionen, Region Skåne, Regionförbundet Jönköpings län, Regionförbundet Sörmland, Regionförbundet i Västerbotten, Regionförbundet Östsmå, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL, Näringslivets regelnämnd (NNR, Svenskt Näringsliv, Stockholms handelskammare, Svenska regionala flygplatser AB (SRF), Föreningen Svenskt Flyg Intresse AB, Svenska FlygBranschen, Byggherrarna Sverige AB, Sveriges Byggindustrier, NCC, JM, Fastighetsägarna Sverige, Villaägarnas Riksförbund, Skogsin-

dustrierna, Hyresgästföreningen, Hörselskadades riksförbund, HSB Riksförbund, Riksbyggen, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, Forskningsrådet Formas, Storstockholms Lokaltrafik AB, Västtrafik AB, Svenska Byggingenjörers Riksförbund (SBR), Föreningen Sveriges bygglovgranskare och byggnadsnämndssekreterare, Yrkesföreningen Miljö och Hälsa, Föreningen kommunala miljöchefer, Lantbrukarnas Riksförbund, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Arkitekter, Teknikföretagen, Föreningen för samhällsplanering, IQ Samhällsbyggnad, Sveriges hamnar, Trä- och Möbelföretagen (TMF), SAAB AB, Stena Metall AB, SKF Group, Scania-Bilar Sverige AB, ÅF, Structor Akustik AB, Åkerlöf Hallin Akustikkonsult AB, Sweco AB, WSP Sverige AB.