

Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet

Delbetänkande av Bullersamordningsutredningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:57

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23996-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Stefan Attefall

Regeringen beslutade den 24 januari 2013 att tillsätta en utredning med uppgift att se över hur samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen (2010:900) med prövning och tillsyn enligt miljöbalken i fråga om buller kan ökas. Samma dag förordnades rådmannen Anders Lillienau som särskild utredare.

Utredningen antog namnet Bullersamordningsutredningen (S 2013:02). Som huvudsekreterare förordnades fr.o.m. den 5 mars 2013 civilingenjören Christina Leideman. Som sekreterare förordnades fr.o.m. den 5 mars 2013 förvaltningsjuristen Monika Gerdhem. Som rådgivare till utredaren med sekretariat har medverkat f.d. planchefen i Stockholms stad Arne Fredlund.

Som sakkunniga i utredningen förordnades fr.o.m. den 13 mars 2013 kanslirådet Marie Becker, kanslirådet Mathias Fredriksson, kanslirådet Ivar Frostenson, ämnesrådet Anita Janelm, departementssekreteraren Kajsa Lindström och departementssekreteraren Ludvig Lundgren.

Som experter förordnades fr.o.m. den 13 mars 2013 plan- och bostadssamordnaren Magnus Ahlstrand, med.dr. och nationella samordnaren för omgivningsbuller Johanna Bengtsson Ryberg, nationella samordnaren Karin Blidberg, miljöexperten Kerstin Blom Bokliden, enhetschefen Folke Borgh, miljöskunnige Marie Hankanen, utredaren Patrik Hultstrand, miljö- och säkerhets-sakkunnige och ingenjören Anders Klingström, utredaren Magnus Lindqvist, chefsjuristen Kristina Samuelsson, enhetschefen Marielle Svan och miljöchefen Lena Wennberg.

En referensgrupp med företrädare för Svenskt Näringsliv, Sveriges Byggindustrier, Villaägarnas Riksförbund (Göteborg), Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen har varit knuten till utredningen.

Utredningen överlämnar härmed sitt delbetänkande *Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet* (SOU 2013:57). Utredningen avser att i ett slutbetänkande senast den 30 september 2013

lämna ett förslag om hur flygbuller bör hanteras vid planläggning
och lovgivning av bostäder.

Stockholm i augusti 2013

Anders Lillienau

/Christina Leideman

/Monika Gerdhem

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag	23
2 Utredarens uppdrag och andra anknyttande utredningar	41
2.1 Uppdraget	41
2.2 Arbetsformer m.m.	42
2.3 Riksrevisionens rapport 2009	43
2.4 Nationell samordning av omgivningsbuller	44
2.5 Boverkets och Naturvårdsverkets uppdrag avseende industribuller	45
2.6 Boverkets och Naturvårdsverkets uppdrag avseende flygbuller	46
2.7 Boverkets uppdrag avseende student- och ungdomsbostäder	46
2.8 Förhandlaren för utbyggnad av tunnelbana och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län	47
3 Gällande rätt	49
3.1 Plan- och bygglagen	49
3.2 Miljöbalken	56
3.3 Förhållandet mellan plan- och bygglagen och miljöbalken	66

3.4	Miljö kvalitetsmålen	67
3.5	Riktvärden för buller	71
4	Konsekvenser av lagstiftningen och dess tillämpning	87
4.1	Underlag som behandlar konsekvenser av nuvarande lagstiftning och dess tillämpning	87
4.2	Underlag med fokus på konsekvenser för människors hälsa	101
4.3	Intervjuer med kommuner	106
4.4	Möten med verksamhetsutövare och infrastrukturhållare	111
4.5	Konsekvenser av nuvarande lagstiftning och dess tillämpning för bostadsbyggandet	112
4.6	Konsekvenser av nuvarande lagstiftning och dess tillämpning för verksamhetsutövare	118
4.7	Konsekvenser av nuvarande lagstiftning och dess tillämpning för infrastrukturhållare	121
5	Överväganden	127
5.1	Avgränsningar	127
5.2	Utgångspunkter	128
5.3	Överväganden	132
6	Lagförslag	143
6.1	Krav på bostadsbebyggelse för att förebygga olägenhet för människors hälsa	143
6.2	Tillräckliga bullerutredningar	147
6.3	Länsstyrelsens roll	151
6.4	Förutsättningar för undantag från riktvärden för industribuller vid bostadsbyggande	152

6.5	Bemyndigande att meddela föreskrifter om krav på bostadsbebyggelse.....	162
6.6	En detaljplan och ett bygglov ska ge vägledning vid en bedömning av hälsa enligt miljöbalken.....	163
6.7	Övergångsbestämmelser.....	171
7	Förordningsförslag.....	173
7.1	Bestämmelser om bullerkrav för nya bostäder i plan- och byggförordningen.....	173
7.2	Riktvärden för buller inomhus vid planläggning och lovgivning av bostäder.....	176
7.3	Riktvärden för buller från väg- och spårtrafik vid planläggning och lovgivning av bostäder.....	177
7.4	Undantag från riktvärden för buller från väg- och spårtrafik vid bostadsbyggande.....	178
7.5	Riktvärden för industribuller vid planläggning och lovgivning av bostäder.....	186
7.6	Undantag från riktvärden för industribuller vid bostadsbyggande.....	187
8	Avtalslösningar.....	191
8.1	Upplåtelse av nyttjanderätt och avtalsservitut enligt jordabalken.....	192
8.2	Offentligrättsligt skydd enligt miljöbalken.....	199
9	Andra förslag för ökad tydlighet och samordning.....	203
9.1	Informationsinsats för ett snabbt genomslag för nya bullerregler.....	203
10	Konsekvenser av förslagen.....	209
10.1	Konsekvenser enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.....	209

10.2	Konsekvenser för plan- och byggprocesserna	216
10.3	Konsekvenser för verksamhetsutövare och infrastrukturhållare	216
10.4	Konsekvenser för näringsliv	217
10.5	Konsekvenser för människors hälsa	217
10.6	Konsekvenser för de transportpolitiska målen.....	219
10.7	Konsekvenser för miljökvalitetsmålen	219
10.8	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	220

11 Författningskommentar 221

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2013:5	239
Bilaga 2	Intervju om planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer	249

Sammanfattning

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 energieffektivitet 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 tillsynsinslag 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.

Hälsobedömning enligt plan- och bygglagen

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 bostadsbyggandet.

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 hälso- och miljöbedömning 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 byggförfordningen 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 infrastrukturbållare

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 villkorsändring 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 indu-

stribuller 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 vägledningar. 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. tåkter 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, intresseorganisationer, 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 bedöm-

ningen 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 prövning 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.

1 Författningsförslag

1.1 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 tillståndsprovning 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.

24 kap.

5 §

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

7. 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 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. 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

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,

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

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,

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 §,

11. för att förbättra en anläggnings säkerhet,

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

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.

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.

26 kap.

9 a §

En detaljplan och ett bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900) 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 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 flutit 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 omgivningsbuller i denna paragraf avses buller från flyg-, spår- och vägtrafik, buller från

*industriell verksamhet samt annan
bullrande verksamhet som är be-
lägen utanför bostadsfastigheten.*

-
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.

1.2 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 markförorening har avhjälppts eller en skydds-

4. markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en markförorening har avhjälppts eller en skydds-

eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten.

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 miljökvalitetsnormer 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 miljökvalitetsnorm 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 samordnats 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 samordnats 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*
1. ett förslag till en sådan kontrollplan som krävs enligt 6 §,
 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.

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

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

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 förebygger 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 buller inomhus.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet.

1.3 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Härigenom föreskrivs att det i plan- och byggförordningen (2011:338) ska införas en ny paragraf, 1 kap. 2 a §, och ett nytt kapitel, 2 a kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 a §

Med bostadsrum avses i denna förordning ett rum för sömn, vila och daglig samvaro. Med ett sådant rum avses även ett matrum som används som sovrum och ett kök i öppen planlösning, men inte ett kök, ett kök med matplats, hall och tvättstuga.

Med industriell verksamhet m.m. avses sådan verksamhet som förtecknas i 2–32 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251), dock inte verksamhet som avser flygplatser, skjutfält, skjutbanor, samt tävlings-, tränings- och testbanor för motorfordon.

Med omgivningsbuller avses i denna förordning buller från flyg-, spår- och vägtrafik, industriella verksamheter samt annan bullrande verksamhet utanför en bostad, dock inte byggbuller.

Med riktvärde avses i denna förordning ett värde som ska eftersträvas.

Med uteplats avses i denna förordning ett område eller en yta, till exempel en altan, terrass,

balkong eller del av en gård eller tomt, som är avsedd för vistelse utomhus i anslutning till en bostad.

2 a kap. Omgivningsbuller vid planläggning och lovgivning av bostäder

1 § Följande riktvärden för omgivningsbuller och undantag från sådana riktvärden gäller vid en bedömning av om det krav som anges i 2 kap. 6 a § plan- och bygglagen (2010:900) är uppfyllt.

Omgivningsbuller inomhus

2 § Omgivningsbuller inomhus i ett bostadsrum får som riktvärde inte överstiga

1. 45 dBA maximal ljudnivå,
2. 30 dBA ekvivalent ljudnivå,
3. 25 dBA ekvivalent ljudnivå med hörbara tonkomponenter.

I första stycket 1 avses den högsta ljudnivån för instrumentinställning F(fast).

I första stycket 2 och 3 avses den ekvivalenta ljudnivån under en viss tidsperiod.

Ljudnivån beräknas för en situation med stängda fönster och öppet uteluftdon.

3 § För buller från väg- och spårtrafik får maximalnivån enligt 2 § första stycket 1 överskridas med högst 5 dBA fem gånger per trafikårsmedelnatt kl. 22.00–06.00.

Riktvärden i 2 § första stycket 3 gäller inte buller från väg- och spårtrafik.

Buller utomhus från väg- och spårtrafik

Riktvärden

4 § Buller från väg- och spårtrafik får utomhus som riktvärde inte överstiga

1. 55 dBA ekvivalent ljudnivå vid en bostads fasad och uteplats, och
2. 70 dBA maximal ljudnivå vid uteplats.

I första stycket 1 avses en dygnsekvivalent ljudtrycksnivå beräknad som ett frifältsvärde för ett trafikårsmedeldygn utan hänsyn till fasadreflektion.

I första stycket 2 avses en ljudtrycksnivå av den mest bullrande fordonstypen beräknad som ett frifältsvärde för en trafikårsmedeldag utan hänsyn till fasadreflektion och för instrumentinställning F(fast). Maximalnivån får överskridas med högst 10 dBA fem gånger under den timme då trafiken är som mest intensiv kl. 06.00–22.00.

Beräknad trafikökning

5 § När det gäller buller från spår- och vägtrafik ska vid bedömningen av om kravet i 2 kap. 6 a § plan- och bygglagen är uppfyllt beaktas en beräknad ökning av trafiken under en detaljplans genomförandetid eller, om ett bygglov avser en bostad utanför ett område med detaljplan, en beräknad ökning av trafiken under en tid av högst femton år.

Undantag från riktvärden för väg- och spårtrafik

6 § I 7–13 §§ finns bestämmelser om undantag som får göras från riktvärdena i 4 § vid en bedömning enligt 2 kap. 6 a § plan- och bygglagen (2010:900).

Med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet ska det bedömas hur bostadsbebyggelsen kan utformas och placeras på den avsedda marken så att buller i och vid bostäderna begränsas så långt som möjligt.

Vid bedömningen av undantag ska i första hand 7 § tillämpas, i andra hand 8 och 9 §§.

7 § Undantag får göras från riktvärdena i 4 § avseende buller utomhus vid fasad om

1. den ekvivalenta ljudnivån uppgår till högst 65 dBA vid fasad som är vänd mot trafiken, och
2. det finns en ljuddämpad sida där nivån uppgår till högst 55 dBA vid fasad.

8 § Undantag får göras från riktvärdena i 4 § avseende buller utomhus vid fasad om

1. den ekvivalenta ljudnivån överstiger 65 dBA vid fasad som är vänd mot trafiken,
2. det finns en ljuddämpad sida där nivån uppgår till högst 55 dBA vid fasad.
3. åtgärder för att dämpa buller inomhus vidtas, utöver vad som krävs enligt föreskrifter meddelade med stöd av denna förordning, på de yttre delar av byggnaden där den ekvivalenta ljudnivån vid

fasad överstiger 65 dBA, och

4. det finns särskilda skäl.

9 § Som särskilda skäl enligt 8 § 4 får endast beaktas

1. att bostäderna ska uppföras i en kommuns mer tätbebyggda delar och det är nära till god kollektivtrafik, eller

2. att bostäderna bidrar på ett betydande sätt till en bättre bostadsmiljö vid befintliga bostäder eller vid ett stort antal andra planerade bostäder.

10 § Vid tillämpning av undantag ska minst hälften av bostadsrummen i en bostad vara vända mot en sida där riktvärdena i 4 § inte överskrids. I fall som avses i 7 § ska dock så långt som möjligt eftersträvas att minst hälften av bostadsrummen i en bostad är vända mot en sida där den ekvivalenta ljudnivån inte överstiger 50 dBA.

11 § Kraven i 10 § gäller inte i den utsträckning det är nödvändigt för att tillgodose behovet av bostäder med ett rum.

En bostad med ett rum får dock inte vara vänd mot enbart en sida där den ekvivalenta ljudnivån överstiger 65 dBA vid fasad.

12 § Om flera uteplatser kan anordnas i anslutning till en bostad, är det tillräckligt att en uteplats kan anordnas där riktvärdena i 4 § inte överskrids.

13 § Om bedömningen enligt 6–12 §§ avser ombyggnad eller ändrad användning av en befintlig byggnad får undantag göras från kraven i 10 §. Det ska dock så långt som möjligt eftersträvas att varje bostad har minst ett sådant bostadsrum.

Om bedömningen avser tillbyggnad får bedömningen enligt 2 kap. 6 a § plan- och bygglagen (2010:900) begränsas till de bostäder som tillbyggnaden ger utrymme för.

Buller utomhus från industriell verksamhet m.m.

Riktvärde ekvivalent ljudnivå dag kl. 06.00–18.00

14 § Buller från industriell verksamhet m.m. får utomhus som riktvärde inte överstiga 50 dBA ekvivalent ljudnivå vid en bostads fasad och uteplats.

Riktvärde ekvivalent ljudnivå kväll kl. 18.00–22.00 samt lördag, söndag och helgdag

15 § Buller från industriell verksamhet m.m. får utomhus som riktvärde inte överstiga 45 dBA ekvivalent ljudnivå vid en bostads fasad och uteplats.

Riktvärde ekvivalent ljudnivå natt kl. 22.00–06.00

16 § Buller från industriell verksamhet m.m. får utomhus som riktvärde inte överstiga 40 dBA ekvivalent ljudnivå vid en bostads fasad och uteplats.

Beräkning av ekvivalent ljudnivå

17 § I 14–16 §§ avses en ekvivalent ljudtrycksnivå beräknad som ett frifältsvärde eller ett till frifältsförhållanden korrigerat värde.

Undantag från riktvärden för industriell verksamhet m.m.

18 § I 19–24 §§ finns bestämmelser om undantag som får göras från riktvärdena i 14–17 §§ vid en bedömning enligt 2 kap. 6 a § plan- och bygglagen (2010:900).

Med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet ska det bedömas hur bostadsbebyggelsen kan utformas och placeras på den avsedda marken så att buller i och vid bostäderna begränsas så långt som möjligt.

Särskild hänsyn ska tas till ljudets karaktär, exempelvis om det utgörs av lågfrekvent ljud eller innehåller ofta återkommande impulser eller hörbara toner.

Vid bedömningen av undantag ska i första hand 19 § tillämpas, i andra hand 20 och 21 §§.

19 § Undantag får göras från riktvärdena i 14–17 §§ avseende buller utomhus vid fasad om

1. den ekvivalenta ljudnivån är högst 10 dBA högre än 50 dBA dag, 45 dBA kväll/helg och 40 dBA natt, och
2. det finns en luddämpad sida där ljudnivån uppgår till högst 50 dBA dag, 45 dBA kväll/helg och 40 dBA natt.

20 § Undantag får göras från riktvärdena i 14–17 §§ avseende buller utomhus vid fasad om

1. den ekvivalenta ljudnivån är högst 15 dBA högre än 50 dBA dag, 45 dBA kväll/helg och 40 dBA natt,
2. det finns en luddämpad sida där ljudnivån uppgår till högst 50 dBA dag, 45 dBA kväll/helg och 40 dBA natt,

3. åtgärder för att dämpa buller inomhus vidtas, utöver vad som krävs enligt föreskrifter meddelade med stöd av denna förordning, på de yttre delar av byggnaden där den ekvivalenta ljudnivån överstiger 60 dBA dag, 55 dBA kväll/helg eller 50 dBA natt, och

4. det finns särskilda skäl.

21 § Som särskilda skäl enligt 20 § 4 får endast beaktas

1. att bostäderna ska uppföras i en kommuns mer tätbebyggda delar och det är nära till god kollektivtrafik, eller

2. att bostäderna bidrar på ett betydande sätt till en bättre bostadsmiljö vid befintliga bostäder eller vid ett stort antal andra planerade bostäder.

22 § Vid tillämpning av undantag ska minst hälften av bostadsrummen i en bostad vara vända mot en sida där riktvärdena i 14–17 §§ inte överskrids.

23 § Kravet i 22 § gäller inte i den utsträckning det är nödvändigt för att tillgodose behovet av bostäder med ett rum.

En bostad med ett rum får dock inte vara vänd mot enbart en sida där den ekvivalenta ljudnivån överstiger 60 dBA dag, 55 dBA kväll/helg eller 50 dBA natt.

24 § Om flera uteplatser kan anordnas i anslutning till en bostad, är det tillräckligt att en uteplats kan anordnas där riktvärdena i 14–17 §§ inte överskrids.

2 Utredarens uppdrag och andra anknytande utredningar

2.1 Uppdraget

Utredaren 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 i fråga om buller kan ökas.¹

Utredaren ska enligt uppdraget belysa de konsekvenser som nuvarande lagstiftning och dess tillämpning i fråga om buller får för bostadsbyggandet, verksamhetsutövare och infrastrukturhållare och i detta sammanhang särskilt belysa den problematik som är kopplad till hur buller från bl.a. trafik ska hanteras vid planering och byggande av nya bostäder, och föreslå nya eller ändrade bestämmelser i syfte att öka samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen med prövning och tillsyn enligt miljöbalken i fråga om buller. Vidare ska utredaren 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. Utredaren ska även lämna förslag till åtgärder, författningsförslag och andra förslag som kan behövas för att bidra till ökad tydlighet och samordning.

Bakgrunden till regeringens uppdrag är den bostadsbrist som råder i många av landets tillväxtregioner. Bostadsbristen riskerar att hämma den ekonomiska tillväxten i landet som helhet. Ett av de hinder för bostadsbyggande som har identifierats 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.²

¹ Direktiv 2013:5, se bilaga 1.

² Se närmare om bakgrunden i direktivet, s. 2.

2.2 Arbetsformer m.m.

Enligt direktivet ska utredaren samråda med Naturvårdsverket, Boverket, Socialstyrelsen, Trafikverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Försvarsmakten och andra berörda myndigheter samt med Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges hamnar och Swedavia. Därutöver bör utredaren föra en dialog med Miljömålsberedningen och med relevanta intresseorganisationer. Utredningen ska även samarbeta med den förhandlare som har tillkallats för uppdraget om utbyggnad av tunnelbana och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län.

Utredningens sekretariat har tillsammans med utredaren gjort de undersökningar, haft de samråd och övriga möten samt tagit fram det underlag som behövts för att genomföra uppdraget.

Med direktivet som utgångspunkt har arbetet organiserats genom samråd respektive dialog med två olika grupper, expertgruppen och referensgruppen. Till expertgruppen har knutits experter som företrädare för Naturvårdsverket, Boverket, Socialstyrelsen, Trafikverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Försvarsmakten, Sveriges Kommuner och Landsting, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Sveriges hamnar och Swedavia samt sakkunniga från Miljödepartementet, Socialdepartementet, Näringsdepartementet och Försvarsdepartementet.

Till referensgruppen, som utredningen haft dialog med på frivillig grund, har knutits företrädare för Svenskt Näringsliv, Sveriges Byggindustrier, Fastighetsägarna, Villaägarnas Riksförbund och Hyresgästföreningen.

Utredningen har haft fem möten med expertgruppen och två möten med referensgruppen. Inför mötena med expertgruppen och referensgruppen har utredningen sänt ut underlag som sedan diskuterats vid mötena. Det har också getts möjlighet att lämna skriftliga synpunkter till utredningen.

Utredningen har genomfört en intervjubaserad undersökning med avseende på planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Intervjuerna har hållits med företrädare för planmyndighet och miljötillsynsmyndighet i tio kommuner. Inför intervjuerna har ett underlag med frågor³ och utredningsdirektivet sänts ut.

Flera möten har hållits med företrädare för Naturvårdsverket och Boverket.

³ Se bilaga 2.

Utredningen har deltagit i ett stort antal möten med parter som berörs av hur buller hanteras vid planering och byggande av bostäder. Vid mötena har utredningen haft diskussion med företrädare för myndigheter, kommuner, verksamhetsutövare (flyg, hamnar, industri), infrastrukturhållare, intresseorganisationer samt byggindustri, inklusive arkitekter och bullerutredare. Ett gemensamt möte har hållits med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholms stad (stadsledningskontoret, miljöförvaltningen, exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret) och Stockholms hamnar. Ett gemensamt möte har hållits med företrädare för Länsstyrelsen i Östergötlands län, Linköpings kommun (miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen) och Saab AB. Ett gemensamt möte har hållits med företrädare för Helsingborgs hamn och Helsingborgs stadsbyggnadskontor. Vidare har utredningen deltagit i flera konferenser, seminarier och informella möten i syfte att hämta in synpunkter från andra aktörer. Ett möte har hållits med forskare knutna till Institutet för miljömedicin vid Karolinska Institutet, IMM.

Utredningen har haft dialog med förhandlaren för utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms stad och med Miljömålsberedningen.

Synpunkter som förts fram till utredningen har beaktats i den utsträckning de bedömts stämma överens med uppdraget. En del synpunkter har varit av den karaktären att de inte omfattats av uppdraget eller så omfattande att det inte varit möjligt att behandla dem.

2.3 Riksrevisionens rapport 2009

Riksrevisionen har granskat statens insatser för bedömningar av buller vid planläggning och byggande av bostäder. Resultatet av granskningen redovisades i rapporten En effektiv och transparent plan- och byggprocess (RiR 2009:5).

Granskningen har syftat till att identifiera brister i statens styrning och vägledning beträffande buller, som försvårar en effektiv plan- och byggprocess. Granskningsobjekt har varit regeringen, Boverket, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Den övergripande revisionsfrågan var om statens styrning tillgodoser kraven på transparens och förutsägbarhet i frågor om buller i plan- och byggprocessen.

Riksrevisionens granskning har visat att tillämpningen av riktvärdena för buller vid kommunens planläggning och byggande av bostäder uppvisar stora skillnader som inte kan motiveras av lokala förutsättningar och att detta i hög grad sammanhänger med brister i statens styrning.

Rapporten behandlas i avsnitt 4.1.

2.4 Nationell samordning av omgivningsbuller

Naturvårdsverket ska enligt 3 § 22 förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket särskilt samordna myndigheternas arbete när det gäller omgivningsbuller. Syftet med samordningen är att identifiera och beskriva målkonflikter – bl.a. mellan olika myndigheters uppdrag – samt att om möjligt lösa dessa.⁴ Samordningen ska också bidra till att förbättra samverkan mellan de myndigheter som arbetar med buller samt effektivisera, stärka, och tydliggöra bullerarbetet.

I styrgruppen för samordningen ingår de myndigheter som har identifierats som de mest centrala för samordningen och som behövs för att driva samordningen framåt. Dessa myndigheter har alla ett eller flera utpekade ansvarsområden som är av betydelse för samordningen av bullerfrågor. Det är de myndigheter som är vägledande och föreskrivande inom bullerområdet, de som har ett utpekat miljömålsansvar och de som ansvarar för långsiktig planering av transportsystemen. Följande myndigheter ingår i styrgruppen. Naturvårdsverket, Boverket, Socialstyrelsen, Trafikverket och Transportstyrelsen. Från och med februari 2012 finns också länsstyrelserna representerade i styrgruppen. Styrgruppen leder arbetet inom bullersamordningen genom att bl.a. besluta om aktivitetsplan och arbetsgrupper.

I nätverket för den nationella bullersamordningen ingår handläggare från femton myndigheter och organisationer som på olika sätt har ett tydligt ansvar för buller. De är, förutom de som ingår i styrgruppen, Arbetsmiljöverket, Energimyndigheten, Folkhälsoinstitutet, Försvarsmakten, Generalläkaren, Havs- och vattenmyndigheten, Konsumentverket, Sjöfartsverket och Sveriges Kommuner och Landsting. Ur nätverket plockas personer till arbetsgrupper för att genomföra samordningens olika projekt och aktivi-

⁴ Mer information finns på Naturvårdsverkets webb under rubriken "Nationell samordning av omgivningsbuller", www.naturvardsverket.se/bullersamordning.

teter. Det första styrgruppsmötet hölls i september 2011. Under perioden mars–juni 2012 arbetade en av arbetsgrupperna med att undersöka möjligheterna för myndighetsgemensam vägledning om buller. Arbetsgruppen konstaterade i sina slutsatser att det som bör prioriteras är att ge ut en gemensam vägledning om tillämpningen av riktvärden. Det fortsatta arbetet borde därför inriktas på att i första hand identifiera de frågor gällande riktvärden för buller där det råder störst oklarhet om tillämpningen. Det var enligt arbetsgruppen också prioriterat att varje myndighet ger information om övriga myndigheters ansvarsområden och vägledningar. Arbetsgruppen betonade att det är viktigt att komma ihåg att varje myndighet arbetar utifrån sin instruktion och sitt uppdrag och att det är olika lagstiftningar som styr de olika myndigheternas arbete. Särskilt det sistnämnda är en begränsande faktor för vilken typ av gemensam vägledning som myndigheterna faktiskt kan ge ut.

Resultatet från ytterligare fyra arbetsgrupper finns redovisade. Dessa är

- redovisning av arbetsgruppen om gemensamma definitioner och begrepp, godkänd av styrgruppen 2013-05-31,
- redovisning i fråga om oklarheter och knäckfrågor, ett beslutsunderlag till styrgruppen 2012-02-15,
- redovisning av arbetsgruppen om uppdrag och lagstiftning 2012-10-31, och
- redovisning av arbetsgruppen om buller från industri och vindkraft 2012-10-31.

Det finns flera arbetsgrupper med olika inriktningar inom ramen för den nationella bullersamordningen.⁵

2.5 Boverkets och Naturvårdsverkets uppdrag avseende industribuller

Regeringen har genom beslut den 24 januari 2013 gett i uppdrag till Naturvårdsverket respektive Boverket att utarbeta vägledningar med avseende på buller från miljöfarliga verksamheter.

⁵ Se sammanställning på www.naturvardsverket.se/bullersamordning.

Naturvårdsverkets uppdrag är att utarbeta en vägledning om hur buller från miljöfarlig verksamhet som t.ex. hamnar och industrier kan hanteras vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Boverkets uppdrag är att utarbeta en vägledning för planering och byggande av bostäder enligt plan- och bygglagen (2010:900) inom områden som är utsatta för buller från hamnar, industrier m.m.

Boverkets och Naturvårdsverkets uppdrag ska samordnas med varandra. Uppdragen ska redovisas senast den 30 april 2014.

2.6 Boverkets och Naturvårdsverkets uppdrag avseende flygbuller

Regeringen har i Naturvårdsverkets och Boverkets regleringsbrev för budgetåret 2013 gett i uppdrag till respektive myndighet att tillsammans redovisa en gemensam ståndpunkt avseende hur riktvärdet för maximalt flygbuller utomhus under dag- och kvällstid bör tolkas och tillämpas i samband med prövning enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900). I uppdraget ingår att redovisa vilka avvikelser från maximalnivån som bör kunna ske. Uppdraget redovisades gemensamt av Naturvårdsverket och Boverket till Regeringskansliet (Miljödepartementet och Socialdepartementet) i april 2013.⁶

2.7 Boverkets uppdrag avseende student- och ungdomsbostäder

Regeringen gav den 22 november 2012 i uppdrag till Boverket att

- se över det regelverk och de vägledningar som påverkar byggandet av student- och ungdomsbostäder med en boarea om högst 35 m² och föreslå de ändringar på lag-, förordnings-, föreskrifts- och vägledningsnivå som behövs för att stimulera och underlätta framväxt och byggande av sådana bostäder,
- utreda vilka avsteg som bör kunna göras från kraven i 8 kap. plan- och bygglagen (2010:900) vid tidsbegränsat bygglov enligt

⁶ Skrivelse 2013-04-26, diarienummer NV-00321-13, Bov 20121-936/2012.

9 kap. 33 § samma lag samt ta fram en vägledning i syfte att tydliggöra vilka undantag som är möjliga att göra,

- utreda möjligheter och behov av att förlänga tidsperioden för tidsbegränsade bygglov,
- utreda möjligheter att förenkla bygglovsprocessen vid flyttning och nyuppställning av tillfälliga byggnader,
- genomföra informationsinsatser om möjligheten att lämna tidsbegränsade bygglov och vilka krav som ställs och vilka undantag som kan göras vid byggande av tillfälliga bostäder, och
- genomföra informationsinsatser i syfte att klargöra vilka möjligheter som finns att bygga och utforma student- och ungdomsbostäder med dagens regler.

Boverket redovisade uppdraget till regeringen (Socialdepartementet) i juni 2013⁷.

2.8 Förhandlaren för utbyggnad av tunnelbana och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län

Regeringen beslutade den 11 oktober 2012 om uppdrag till förhandlingsperson om utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län. Uppdragets närmare utformning fastställdes av regeringen genom beslut den 28 februari 2013 om kommittédirektiv 2013:22. Uppdraget innebär att en särskild utredare, som ska fungera som förhandlingsperson, ska genomföra en förhandling om Stockholms läns infrastruktur i syfte att åstadkomma en utbyggnad av tunnelbanans blå linje i Stockholm och eventuellt nära anslutande åtgärder. Förhandlingen ska också leda till ett ökat bostadsbyggande och därmed bidra till en fortsatt ekonomisk tillväxt. I direktivet konstateras att en tunnelbaneutbyggnad möjliggör en kraftigt utökad bostadsbebyggelse längs de aktuella linjerna. Detta gäller i synnerhet områdena där tunnelbanan förlängs, men även i övriga angränsande områden. Längs den befintliga tunnelbanan ska en kraftigt ökad bostadsbebyggelse krävas av berörda kommuner och vara en del av överenskommelsen. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2014. Det

⁷ Rapport 2013:20, regeringsuppdrag, Förslag på regeländringar för fler bostäder åt unga och studenter, Boverket.

underlag som krävs för regeringens ställningstagande till nationell plan ska delredovisas senast den 31 december 2013.

Utredningen har haft dialog med förhandlarens sekretariat.

3 Gällande rätt

3.1 Plan- och bygglagen

Planläggning av mark

Plan- och bygglagen (2010:900) innehåller regler om planläggning av mark och vatten och om byggande. Syftet med lagen 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 § plan- och bygglagen 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 planläggning¹. En kommun har därför stor bestämmanderätt över marken i kommunen. Staten har i plan- och bygglagen satt upp en ram för planläggning. Inom denna ram finns bestämmelser som anger bl.a. vilka krav som ska ställas på planer med avseende på hänsyn till människors hälsa.

Vid planläggning ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen. Enligt 2 kap. 5 § plan- och bygglagen 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 vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar.

Vid planläggning ska enligt 2 kap. 10 § plan- och bygglagen miljö kvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken följas. Syftet med miljö kvalitetsnormer är enligt 5 kap. 1 § miljöbalken att varaktigt

¹ Prop. 1985/86:1, del 1, s. 57 f.

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 § plan- och bygglagen 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. Översiktsplanen är dock inte bindande.

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 § plan- och bygglagen 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. Vid prövningen av bygglov ska kommunen se till att sådana bestämmelser följs². Departementschefen uttalade i förarbetena till motsvarande bestämmelse i äldre plan- och bygglagen³ följande.

En detaljplan skall med andra ord kunna trygga en lämplig miljö i framtiden för den markanvändning som planen tillåter. Det bör således vara möjligt att genom en bestämmelse i detaljplan förena viss angiven markanvändning med bestämmelse om högsta tillåtna värden för sådana störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat som prövas enligt miljöskyddslagen (1960:387). I planer bör då också övervägas behovet av bestämmelser för att reglera erforderligt skyddsområde, byggnadstekniskt utförande eller skyddsanordningar ... Som förutsättning för att bestämmelser av detta slag skall få tas in i en detaljplan anser jag att det skall finnas särskilda skäl till regleringen. Sådana skäl kan vara att detaljplanen avser särskilt störningskänslig verksamhet eller att detaljplaneområdets lokalisering talar för att man på detta sätt bör ange en gränsnivå för den framtida miljöbelastning som i ett visst avseende kan tillåtas för planområdet. Det bör emellertid inte komma i fråga att för bostadsbebyggelse eller för vård-

² Prop. 1985/86:1 s. 164 f, prop. 2009/10:170 s. 428 f.

³ Prop. 1985/86:1 s.165

och undervisningslokaler genom detaljplan meddela längre gående krav vad gäller trafikbuller och flygtrafikbuller än de riktlinjer som riksdagen godkänt (prop. 1980/81:100 bil. 9, TU 23 rskr 257 och prop. 1981/82:98, TU 28, rskr 339). Jag förutsätter också att kommunen genom riktlinjer i översiktsplanen beaktar behovet av utvecklingsmöjligheter för trafikanläggningar, såsom vägar, flygplatser och järnvägsområden. Det ligger i sakens natur att sådana samhällsinvesteringar bör utnyttjas på ett långsiktigt sätt.

Efter infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53) gäller dessa riktlinjer som begränsning för hur långt en planbestämmelse får sträcka sig⁴.

En detaljplan ska enligt 4 kap. 36 § första stycket plan- och bygglagen vara utformad med skäligen hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande.

Planprocessen m.m.

I arbetet med att ta fram ett program enligt 5 kap. 10 § plan- och bygglagen eller ett förslag till en detaljplan ska kommunen enligt 5 kap. 11 § första stycket plan- och bygglagen 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 § miljöbalken.

Under samrådet ska länsstyrelsen enligt 5 kap. 14 § 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 plan- och bygglagen 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 plan- och bygglagen 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

⁴ Boverkets allmänna råd (2008:1), s. 30.

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 plan- och bygglagen ska ett byggnadsverk ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om bl.a. skydd med hänsyn till buller. Enligt 3 kap. 13 § plan- och byggförordningen (2011:338), 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. Vid projekteringen och utförandet av ett byggnadsverk tillämpas Boverkets föreskrifter BFS 2011:26 (BBR 19) som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 § plan- och bygglagen. BBR 19 har den 1 juli 2013 ändrats i vissa delar genom BFS 2013:14 (BBR 20). En konsoliderad version har ännu inte getts ut. Enligt 8 kap. 5 § plan- och bygglagen gäller de tekniska egenskapskraven vid nybyggnation och ombyggnad samt vid andra ändringar av byggnaden. I föreskrifterna anges vad som krävs för att ett byggnadsverk ska anses uppfylla kraven på tekniska egenskaper.

I 7 kap. BBR 20 finns föreskrifter och allmänna råd till 3 kap. 13 § plan- och byggförordningen. I 7.1 BBR 20 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 till föreskriften anges bl.a. att regler om buller även ges ut av Arbetsmiljöverket, Socialstyrelsen och Naturvårdsverket.

När det gäller ljudförhållanden ska enligt 7.21 första stycket BBR 20 byggnader som innehåller bostäder, deras installationer och hissar 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 och så att de som vistas i byggnaden inte besväras av ljudet.

Enligt andra stycket samma bestämmelse omfattas dock inte de installationer som brukaren själv råder över och som inte påverkar ljudnivåer i någon annan bostad i samma byggnad av ljudkraven.

Enligt tredje stycket samma bestämmelse ska särskilt ljudisolerande åtgärder vidtas om bullrande verksamhet gränsar till bostäder.

I 7.4 BBR 20 föreskrivs närmare vilka krav på bullerskydd som ställs vid ändring av byggnader. I 7.41 första stycket BBR 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. De krav på ljudnivå och ljudisolering som gäller vid uppförande av nya byggnader enligt avsnitt 7.2 ska enligt andra stycket samma bestämmelse eftersträvas. Som allmänt råd till föreskriften anges bl.a. att det särskilt i rum avsedda för sömn och vila är väsentligt med goda akustiska egenskaper.

I de allmänna råden till 7 kap BBR 20 anges detaljerade uppgifter om bl.a. dimensionering av ljudisolering mot yttre ljudkällor som, om de uppfylls, normalt innebär att kraven i 7.21 BBR 20 är uppfyllda.

Genomförande av byggåtgärder

I 10 kap. plan- och bygglagen 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 § plan- och bygglagen inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked, om åtgärden kräver bygglov. Av 9 kap. 2 § plan- och bygglagen följer att det alltid krävs bygglov för nybyggnation av bostäder.

Byggherren ska enligt 10 kap. 5 § se till att varje byggåtgärd som byggherren utför eller låter utföra genomförs i enlighet med de krav som gäller för åtgärden enligt plan- och bygglagen 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. I 6 § anges bl.a. när en kontrollplan ska upprättas, vilka kontroller som ska utföras och vem som ska utföra dem.

För den kontroll som avses i 5 § ska det enligt 9 § 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. En kontrollansvarig ska enligt 11 § bl.a. biträda byggherren med att upprätta förslag till den kontrollplan som krävs enligt 6 §, se till att kontrollplanen och gällande bestämmelser och villkor för åtgärderna följs samt att nödvändiga kontroller utförs, vid avvikelser från föreskrifter och villkor för åtgärderna informera byggherren och vid behov meddela byggnadsnämnden, närvara vid tekniska samråd, besiktningar och andra kontroller samt vid byggnadsnämndens arbetsplatsbesök, dokumentera sina byggplatsbesök och notera iakttagelser som kan vara av värde vid utvärderingen inför slutbeskedet och avge ett utlåtande till byggherren och byggnadsnämnden som underlag för slutbesked.

Av 14 § 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.

En kallelse till sammanträde för tekniskt samråd ska enligt 14 § andra stycket vara skriftlig och skickas till byggherren och den eller dem som är kontrollansvariga. Kallelsen ska också skickas till dem i övrigt som enligt detta kapitel ska ges tillfälle att delta i samrådet eller som enligt byggnadsnämndens bedömning bör ges tillfälle att delta.

Byggherren ska enligt 18 § 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 19 § bl.a. gå igenom byggherrens förslag till kontrollplan och de handlingar i övrigt som byggherren gett in samt byggnadsnämndens behov av ytterligare handlingar inför beslut om kontrollplan eller startbesked.

Om bygget kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt plan- och bygglagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följer av 23 § att byggnadsnämnden med ett startbesked ska godkänna att bygget får påbörjas.

I startbeskedet ska byggnadsnämnden bl.a. fastställa den kontrollplan som ska gälla för åtgärderna enligt byggherrens förslag och det som kommit fram i det tekniska samrådet eller annars i handläggningen av ärendet, med uppgift om vem eller vilka som är sakkunniga eller kontrollansvariga, bestämma villkor för att få påbörja åtgärderna, om sådana villkor behövs, bestämma vilka handlingar som ska lämnas till nämnden inför beslut om slutbesked, och ge upplysningar om krav enligt annan lagstiftning, i den mån sådana upplysningar behövs (24 §).

Enligt 29 § får byggnadsnämnden besluta om kompletterande villkor för bygg- eller rivningsåtgärderna eller för kontrollen, om sådana villkor behövs för att uppfylla kraven enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, och behovet av villkoren inte kunde förutses när startbeskedet gavs.

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

Vid slutsamrådet ska enligt 32 § 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 34 § 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 36 § ge ett slutbesked som är beroende av att bristen avhjälpas eller att kontrollen görs, s.k. interimistiskt slutbesked. När bristen är avhjälpad eller kontrollen är gjord ska nämnden slutligt pröva frågan om slutbesked enligt 34 §.

Krav till skydd för människors hälsa

I plan- och bygglagen anges ramarna för bl.a. vilka krav som ska ställas och vilka avvägningar som ska göras vid planläggning och lovgivning. Mer detaljerade bestämmelser om krav och avvägningar meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den närmare bedömningen av vilka krav som kan ställas vid planläggning och lovgivning i fråga om bullerstörningar i boendemiljön görs mot bakgrund av bl.a. Boverkets byggregler och gällande praxis.

Vad som är en lämplig planläggning avgörs vid en övergripande avvägning mellan olika allmänna och enskilda intressen. De tekniska egenskapskraven på byggnader som ska uppföras i planområdet är däremot detaljerade. De högt ställda kraven på byggnaders tekniska egenskaper ger goda förutsättningar att skapa en bra inomhusmiljö i nya bostäder.

Kraven på byggnaders tekniska egenskaper gäller inte retroaktivt. Det innebär att en byggnads tekniska egenskaper ska bedömas mot bakgrund av de bestämmelser som gällde vid tidpunkten för byggnadens uppförande. Exempel på sådana tekniska egenskaper som är föremål för krav enligt byggreglerna är ventilation, bullerisolering, ljusinsläpp, brandsäkerhet, antal nödutgångar etc. Krav på förbättring av bullerisolerande egenskaper i befintliga bostäder kan således inte ställas med stöd av plan- och bygglagen.

3.2 Miljöbalken

Miljöbalkens 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 miljöbalken ska tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas från skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan. Miljökvalitetsmålen ska ge ledning vid tolkning av begreppet hållbar utveckling⁵.

Miljöbalken gäller enligt 1 kap. 3 § parallellt med annan lagstiftning.

⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 8.

De allmänna hänsynsreglerna

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken innehåller grundläggande krav som gäller vid tillämpningen av balken. De allmänna hänsynsreglerna tillämpas vid tillståndsprövning och tillsyn enligt miljöbalken. 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 § miljöbalken ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iaktta 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 vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. 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.

Till följd av 2 kap. 3 § miljöbalken får tillsynsmyndigheten ställa de krav på åtgärder på en störande verksamhet som behövs för att det inte ska finnas en risk för skada eller olägenhet.

Vid bedömning av krav på åtgärder ska dock en rimlighetsavvägning göras enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken. Kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket miljöbalken 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.

Miljö kvalitetsnormer

Miljö kvalitetsnormer regleras i 5 kap. miljöbalken och förordningar som har meddelats med stöd av detta kapitel. I 5 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken anges vad som är miljö kvalitetsnormer och vad sådana ska ange. Myndigheter och kommuner ska enligt 5 kap. 3 § ansvara för att miljö kvalitetsnormer följs. I 2 kap. 7 § andra och tredje styckena miljöbalken finns bestämmelser om vilka krav som kan ställas på grund av miljö kvalitetsnormer.

En miljö kvalitetsnorm för buller regleras i 1 § förordningen (2004:675) om omgivningsbuller. I paragrafen föreskrivs att det genom kartläggning av omgivningsbuller samt upprättande och

fastställande av åtgärdsprogram ska eftersträvas att omgivningsbuller inte medför skadliga effekter på människors hälsa. Miljö kvalitetsnormen anger krav på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, jfr 5 kap. 2 § första stycket 4 miljöbalken.

Särskilda bestämmelser om hälsoskydd

Med olägenhet för människors hälsa avses enligt 9 kap. 3 § miljöbalken störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Buller i viss omfattning kan vara en olägenhet för människors hälsa och leda till ingripande enligt miljöbalken. Vid bedömningen bör enligt förarbetena till bestämmelsen hänsyn tas även till personer som är något mer känsliga än vad som kan anses normalt, t.ex. allergiker⁶.

Enligt 9 kap. 9 § andra stycket miljöbalken ska ägare eller nyttjanderättshavare till bostäder vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja olägenheter för människors hälsa.

Enligt 9 kap. 12 § miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela de föreskrifter som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. I förordningen (1998:950) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd finns föreskrifter om hälsoskydd som har meddelats med stöd av 9 kap. 12 § miljöbalken. I 33 § förordningen anges att en bostad, i syfte att hindra uppkomst av olägenhet för människors hälsa, särskilt ska ge betryggande skydd mot bl.a. buller.

En bedömning av olägenhet för människors hälsa görs med utgångspunkt från lag, föreskrifter, vägledningar och praxis. Även forskning och annat kunskapsunderlag bör vägas in.

Vid bedömningen av om buller från infrastruktur och industriell verksamhet ska anses utgöra en olägenhet för människors hälsa har prövnings- och tillsynsmyndigheterna utgått från Naturvårdsverkets riktlinjer för externt industribuller (1978:5), som upphävts i juni 2013 och ersatts av en provisorisk vägledning i avvaktan på ett förslag till ny vägledning under 2014. Andra underlag som kan ha betydelse vid en bedömning av risken för ohälsa på grund av buller är Naturvårdsverkets allmänna råd om riktvärden för flyg-

⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 351.

trafikbuller och om tillståndsprövning av flygplatser (NFS 2008:6), Naturvårdsverkets allmänna råd om tillståndsprövning av hamnar (NFS 2003:18), regeringens proposition 1996/97:53 Infrastrukturinriktning för framtida transporter (infrastrukturpropositionen) och Socialstyrelsens allmänna råd för buller inomhus (SOSFS 2005:6). I infrastrukturpropositionen anges riktvärden för trafikbuller som normalt inte bör överskridas vid nybyggnad av bostäder eller vid nybyggnad och/eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur.

Prövningssystemet

Reglerna om prövning och tillsyn enligt miljöbalken av miljöfarliga verksamheter har betydelse för de frågor som ska utredas. Miljöfarlig verksamhet kan vara tillståndspliktig, anmälningspliktig eller endast föremål för tillsyn enligt miljöbalken, jfr 9 kap. 6 § miljöbalken. Miljöfarliga verksamheter delas in i A-verksamheter, B-verksamheter, C-verksamheter och s.k. U-verksamheter. A- och B-verksamheter är tillståndspliktiga och prövas av mark- och miljödomstol respektive länsstyrelsen (miljöprövningsdelegationen). C-verksamheter är anmälningspliktiga och prövas av kommunen. U-verksamheter omfattas inte av krav på förprövning.

Att tillstånd meddelas för en verksamhet innebär att verksamhetsutövaren har en rätt att bedriva verksamheten inom angivet verksamhetsområde, i angiven omfattning och inom ramen för de villkor som tillståndet förenas med. Ett tillstånd gäller mot alla och en ändring av tillståndet eller villkoren får endast ske under vissa förutsättningar som anges i bestämmelser i 24 kap. miljöbalken. För tillståndshavaren, dvs. verksamhetsutövaren, innebär tillståndet en trygghet att få bedriva verksamheten på platsen. Samtidigt innebär tillståndet och villkoren att omgivningen skyddas i rimlig utsträckning från verkningarna av verksamheten.

Vid bedömningen av villkor för verksamheten utgår prövningsmyndigheten från befintliga förhållanden i omgivningen och verkningarna av den planerade verksamheten. I fråga om buller undersöks om verksamheten kan klara riktlinjerna för externt industribuller vid närliggande bostäder. Det övervägs vilka krav på skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som bör ställas på verksamheten. Kraven får inte vara så långtgående att det kan anses orimligt att uppfylla dem, se 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken. Om verksamheten bedöms tillåtelig på platsen förenas tillståndet i

regel med bullervillkor som anger vilka begränsningsvärden som gäller för verksamheten.

En anmälningspliktig verksamhet får enligt 9 kap. 6 c § miljöbalken påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat. En anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma den miljöfarliga verksamheten eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter, jfr 25 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I vissa fall krävs en miljökonsekvensbeskrivning.

Om tillsynsmyndigheten bedömer att den anmälda verksamheten kan godtas beslutar myndigheten antingen att lämna anmälan utan ytterligare åtgärd eller att meddela ett föreläggande med krav på försiktighetsmått. Tillsynsmyndigheten kan besluta om ytterligare försiktighetsåtgärder, om det behövs för att uppfylla de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. En anmälningspliktig verksamhet har alltså inte samma rättsliga skydd som en tillståndsgiven verksamhet. Det innebär att det finns en viss osäkerhet i fråga om verksamhetens fortsatta drift. Ändrade förhållanden i omgivningen, t.ex. uppförandet av nya bostäder, kan ytterst leda till att det inte finns förutsättningar att bedriva verksamheten på den aktuella platsen på grund av risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. För att öka tryggheten kan dock verksamhetsutövaren frivilligt ansöka om tillstånd för verksamheten enligt 9 kap. 6 b § miljöbalken.

Tillsyn enligt miljöbalken

Tillsynen ska enligt 26 kap. 1 § miljöbalken 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 miljöbalken 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 § miljöbalken 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.

Enligt 26 kap. 3 § miljöbalken utövas tillsynen av bl.a. Naturvårdsverket, 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., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd. När det gäller verksamheter som kräver tillstånd gäller enligt miljö-tillsynsförordningen (2011:13) att länsstyrelsen utövar tillsyn över denna typ av verksamhet. Tillsynen av sådana verksamheter får dock överlåtas till kommunen med stöd av 1 kap. 18 och 19 §§ miljö-tillsynsförordningen.

Krav på åtgärder vid tillsyn enligt miljöbalken

Enligt 26 kap. 9 § miljöbalken får en tillsynsmyndighet i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna balk 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 §. 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.

I tillsynsärenden som rör omgivningsbuller i eller vid en bostad görs bedömningar utifrån bl.a. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och bestämmelserna om hälsoskydd i 9 kap. En utgångspunkt är att bedöma om det finns en risk för olägenhet för människors hälsa. Om det finns en risk för olägenhet övervägs om det enligt 2 kap. 3 § behövs krav på skyddsåtgärder eller försiktighetsmått för att undvika sådana olägenhet. Vid den bedömningen ska en rimlighetsavvägning göras enligt 2 kap. 7 §.

Om krav ställs på åtgärder ska tillsynsmyndigheten ta ställning till vem kraven ska riktas mot. När det gäller buller ska kraven normalt riktas mot den verksamhet som orsakar bullret. Det förekommer emellertid att kraven i stället riktas mot fastighetsägaren som upplåter bostaden till den störde. Det sistnämnda förekommer t.ex. då en byggnad inte uppfyller de krav som kan ställas på byggnaden med stöd av plan- och bygglagstiftningen eller de krav som följer av ett bygglöv, om störningen bedöms vara en följd av den

bristen. Om byggnaden uppfyller de tekniska egenskapskrav som gällde vid tidpunkten för byggnadens uppförande är det i första hand den bulleralstrande verksamheten som kan bli föremål för krav enligt miljöbalken. Här kan svårbedömda situationer uppkomma. Ett exempel är de fall där verksamhetsutövaren faktiskt håller sig inom ramen för bullervillkoren i ett tillstånd enligt miljöbalken. I sådana fall är verksamhetsutövaren i princip skyddad av tillståndet. Tillsynsmyndigheten får då överväga om det är rimligt att ställa krav på bullerisolerande åtgärder mot fastighetsägaren som går utöver vad som följer av de byggregler som är tillämpliga på byggnaden.

En annan situation är när en väg eller järnväg, som inte är tillståndspliktig enligt miljöbalken, ger upphov till buller som gör att riktvärdena för buller från väg- och spårtrafik överskrids i bostadsmiljön. Ofta är byggnadens bullerisolerande förmåga på grund av byggnadens ålder inte tillräcklig för att dämpa bullret. I dessa fall finns inget tillstånd som skyddar verksamhetsutövaren. Tillsynsmyndigheten får i dessa fall i första hand ta ställning till om det är rimligt att ställa strängare krav på infrastrukturhållaren. Om sådana krav inte bedöms rimliga måste tillsynsmyndigheten ta ställning till om det i stället är rimligt att fastighetsägaren vidtar ytterligare bullerisolerande åtgärder på byggnaden.

Myndigheten ska alltså väga nyttan av att undanröja olägenheten mot kostnaden för åtgärderna som behövs för att undanröja olägenheten. Vid den bedömningen är det marginalnyttan som avses, dvs. kostnaden för den ytterligare nytta som åtgärden bidrar till.

I de redovisade fallen kan tillsynsmyndighetens bedömning bli att det inte är rimligt att vidta någon åtgärd. Klagomålet lämnas då utan ytterligare åtgärd.

Rättspraxis avseende krav på bullerdämpande åtgärder

Det finns en omfattande praxis från Mark- och miljööverdomstolen (tidigare Miljööverdomstolen) som rör förutsättningarna att kräva bullerdämpande åtgärder vid bostadsfastigheter. Av domstolens avgöranden kan nämnas MÖD 2004:28 (Roslagsbanan i Danderyds kommun), MÖD 2004:48 (Arlanda flygplats), MÖD 2005:63 och MÖD 2006:34 och MÖD 2007:48 (buller från järnvägstrafik), MÖD 2005:70 (Arvidsjaur flygplats), MÖD 2008:27 (väg E4 i Jönköping) och en dom den 17 juni 2013 som

rörde en bullerskärm vid väg E4 i Kungsbacka (Mark- och miljööverdomstolens mål M 10049-12).

Rättspraxis innebär sammanfattningsvis följande.

De riktvärden som anges i infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53) ska vara vägledande vid bedömningen av vilka krav på åtgärder som kan riktas mot en infrastrukturhållare. God miljö bedöms motsvara de riktvärden för buller som framgår av propositionen, bl.a. maximal ljudnivå om 45 dBA inomhus respektive 70 dBA utomhus vid uteplats och ekvivalent ljudnivå om 30 dBA inomhus respektive 55 dBA utomhus vid fasad.

Vid avgörandet av vilka åtgärder som kan anses rimliga att vidta i de fall riktvärdena som anges i propositionen överskrids måste det alltid göras en bedömning av de faktiska förhållandena i varje enskilt fall. Den aktuella bullersituationen måste då ställas mot vilken bullerreducering som är tekniskt och ekonomiskt rimlig att åstadkomma.

Bedömningen av vilka bullerreducerande åtgärder som ska vidtas ska göras mot bakgrund av de faktiska förhållandena vid enbart de fastigheter som utsätts för störningen.

Järnvägssträckningar som genomgått förändringar och utbyggnader före 1997 bör normalt anses vara att hänföra till befintliga miljöer, vilket innebär att de högre bullervärden som anges i infrastrukturpropositionen för befintliga miljöer godtas. Även för dessa fall kan dock krav på mer långtgående begränsningar av bullernivåerna ställas än vad som anges i propositionen, t.ex. vid genomgripande förändringar av tågtrafiken.

Som exempel på rimlighetsavvägning med utgångspunkt från riktvärdena i infrastrukturpropositionen kan nämnas rättsfallet MÖD 2006:34. I målet fann Miljööverdomstolen att det var orimligt med hänsyn till kostnaderna att förelägga Banverket att vidta bullerbegränsande åtgärder på en fastighet trots att bullret från järnvägen överskred riktvärdet för sovrum nattetid. Kostnaderna för ytterligare åtgärder bedömdes uppgå till minst 600 000 kronor. Anledningen till den höga kostnaden var att bostadshusets fasad hade en väsentligt sämre ljudisoleringsförmåga än en normalfasad. Miljööverdomstolen beaktade vid sin bedömning även att fastigheten var taxerad till cirka 200 000 kronor.

Ett annat exempel är MÖD 2007:48 som också rörde bullerstörning inomhus från tågtrafik. Banverket hade redan vidtagit åtgärder så att de maximala ljudnivåerna inomhus i den aktuella fastigheten hade minskat till 46 dBA. Enligt Banverket skulle de

ytterligare åtgärder som skulle krävas för att komma ned i 45 dBA medföra en väsentlig standardhöjning för fastigheten. Miljööverdomstolen bedömde att de ytterligare kostnader om cirka 250 000–1 000 000 kronor för att ytterligare sänka bullernivån inte var rimlig vid beaktande av nyttan och husets skick.

På motsvarande sätt har skälighetsbedömningar tillämpats vid bedömningen av vilka krav på bullerisolerande åtgärder på en fastighet som kan ställas på en flygverksamhet om riktvärdena överskrids. I rättsfallet MÖD 2005:70 bedömde Miljööverdomstolen att det inte var motiverat att utföra bullerbegränsande åtgärder i de fritidshus som ligger inom det område som kan störas av buller. Det ansågs inte motiverat med hänsyn till den effekt skyddsåtgärderna skulle ha på miljön och kostnaderna för dessa åtgärder. Det beaktades att antalet flygrörelser var mycket lågt under den tid fritidshusen nyttjades mest (sommartid).

I rättsfallet MÖD 2004:48 konstaterade Miljööverdomstolen att rekvisitet ”regelbundet” i ett flygbullervillkor bör tolkas efter vad som är rimligt från störningssynpunkt. Miljööverdomstolen uttalade att en störning inte behöver förekomma dagligen för att den ska anses vara regelbunden. Regelbundenheten bör i stället avse ett tidsperspektiv som medför att störningen blir av viss dignitet. I det aktuella fallet fastställdes att en fastighet är berättigad till åtgärder om tre eller fler bullerhändelser med en maximal ljudnivå om minst 80 dBA förekommer under minst 150 dygn under ett kalenderår.

Straffbestämmelser

I 29 kap. miljöbalken regleras vilka gärningar som är straffbelagda enligt balken. Av 29 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken följer att verksamhetsutövare med tillstånd enligt miljöbalken kan dömas till böter eller fängelse för otillåten miljöverksamhet om denne bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet. Ansvar kan även utkrävas av den som påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, jfr 29 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken. Däremot är det inte straffbelagt att bryta mot ett åtagande enligt en anmälan av en miljöfarlig verksamhet eller ett föreläggande om försiktighetsmått till följd av en anmälan.

Miljöskada

I 32 kap. miljöbalken 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 jämförliga 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.

Höga bullernivåer från t.ex. en väg eller järnväg kan vara grund för skadestånd enligt bestämmelserna. I rättsfallet NJA 1999 s. 385 (Dalarö-målet) prövade Högsta domstolen frågan huruvida fastighetsägare skäligen utan ersättning bör tåla störningar i form av främst buller och estetisk inverkan på grund av en väg. Högsta domstolen la stor vikt vid i vilken utsträckning den skadelidande kunnat förutse störningen samt om berörda fastigheter blivit i hög grad onyttiga för sina ägare.

I rättsfallet MÖD 2004:11 prövade Miljööverdomstolen hur bestämmelserna om miljöskada ska tillämpas i ett mål enligt den tidigare miljöskadelagen, som i allt väsentligt motsvarade bestämmelserna i 32 kap. miljöbalken. Målet gällde ett bolags talan om förmögenhetsskada i form av att förväntningsvärdet på en viss fastighet avseende möjlighet till bostadsbebyggelse bortfallit efter att tillstånd till flygning med JAS-plan tillåtits på Malmens flygplats i Linköping. Miljööverdomstolen fann med hänsyn till bl.a. skadans art och att verksamheten vid Malmens flygplats i hög grad är samhällsnyttig att bolaget inte förmått visa att den skada som bolaget åsamkats på grund av bullerstörningarna inte skäligen får tålas vid en jämförelse med förhållandena på orten och i övrigt. I ett annat avgörande av Miljööverdomstolen förpliktades dåvarande Banverket att till ett flertal fastighetsägare betala skadestånd med belopp mellan 75 000 kronor och 205 000 kronor på grund av den trafikökning som blivit följden av utbyggnaden åren 1997–1999 av Kontinentalbanan i Malmö till dubbelspår (dom den 18 mars 2010 i

mål M 4575-09). I domskälen anfördes att fastighetsägarna genom utbyggnaden och trafikökningen har åsamkats ekonomisk skada i form av påverkan på marknadsvärdena och att detta är en följd av det mer frekventa bullret som bl.a. försämrar möjligheterna att nyttja tomterna, den ökade oron för olyckor och ohälsa samt i viss mån det estetiska intrycket av ett nytt bullerplank.

3.3 Förhållandet mellan plan- och bygglagen och miljöbalken

Plan- och bygglagen och miljöbalken gäller parallellt, dvs. lagarna gäller fullt ut vid sidan av varandra. Det betyder att en åtgärd som godtagits enligt plan- och bygglagen inte automatiskt ska anses uppfylla miljöbalkens krav⁷. Den prövning som har gjorts genom en detaljplan enligt plan- och bygglagen har dock betydelse vid en prövning enligt miljöbalken. Enligt 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken får ett tillstånd eller en dispens inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

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

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 § plan- och bygglagen respektive 3 kap. 1 § miljöbalken. 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 §§ plan- och bygglagen hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Balkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer ska följas. Vissa bestämmelser om miljö-

⁷ Prop. 1997/98:90, del 1, s. 156 f.

konsekvensbeskrivningar i 6 kap. miljöbalken gäller vid planläggning, se 4 kap. 34 § plan- och bygglagen.

Vissa likheter finns också i fråga om hänsyn till buller och möjligheter att i detaljplan ge skydd mot bullerstörningar. Miljöbalkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. och regler om hälsoskydd i 9 kap. gäller dock inte vid planläggning.

Bestämmelserna i plan- och bygglagen och miljöbalken innebär vidare att det är kommunernas ansvar att dels planlägga bostäder och ha tillsyn enligt plan- och bygglagen vid uppförandet av bostäder, dels utöva tillsyn enligt miljöbalken vid bullerstörningar i och invid bostäder. De kommunala myndigheterna ska således ta hänsyn till människors hälsa vid såväl planläggning, lovgivning och genomförande av byggåtgärder som avser bostäder som vid tillsyn av störningar i bostäder och viss miljöprovning enligt miljöbalken.

3.4 Miljökvalitetsmålen

Genom beslut den 22 juni 2010 godkände riksdagen regeringens förslag om en ny målstruktur för miljöarbetet med ett utvecklat generationsmål och att de av riksdagen tidigare beslutade strategierna för att nå miljökvalitetsmålen inte längre ska gälla utan ersättas med strategier som regeringen beslutar (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. Generationsmålet innebär att

- förutsättningarna för att lösa miljöproblemen ska vara uppfyllda inom en generation och att miljöpolitiken ska inriktas mot att
- ekosystemen har återhämtat sig, eller är på väg att återhämta sig, och att deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad,
 - den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart,
 - människors hälsa utsätts för minimal negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas,
 - kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen,
 - en god hushållning sker med naturresurserna,
 - andelen förnybar energi ökar och att energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön, och

– konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.⁸

Miljökvalitetsmålen beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Regeringen har den 26 april 2012 beslutat om preciseringar av miljökvalitetsmålen och etappmål i miljömålssystemet⁹. Preciseringarna förtydligar målen och används i det löpande uppföljningsarbetet av målen. Som hjälpmedel för att förmedla information om miljöutvecklingen används s.k. indikatorer. Indikatorerna utgör ett stöd för att följa upp resultatet av miljömålsarbetet, visa om miljöarbetet går i rätt riktning och i rätt takt, visa hur miljön mår och ge underlag för åtgärder och beslut.

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 utredningen 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-

⁸ Prop. 2009/10:155 s. 21.

⁹ Regeringskansliets dnr M2012/1171/Ma.

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 grönstråk 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
- avfallshandlingen 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 avfallens påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.¹⁰

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 bebyggelsestruktur¹¹.

¹⁰ Ds 2012:23, s. 102 f.

¹¹ Ds 2012:23, s. 104 f.

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.¹²

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 framhålls som en av flera miljöfaktorer som förekommer inomhus och som har betydelse för hälsan. Regeringens precisering förtydligar att byggnader och deras egenskaper inte ska påverka hälsan negativt¹³.

Trafikbuller är en av flera indikatorer som används för uppföljning av miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Genom att visa andelen av den svenska befolkningen som är besvärad av flyg-, väg- och spårtrafik ger indikatorn information om en viktig miljöfaktor. Indikatorn har hög relevans för uppföljningen av generationsmålet för *God bebyggd miljö*. Det behövs dock ytterligare indikatorer eller system för datafångst när det gäller hur samhällsbuller påverkar människor. Andra indikatorer till miljömålet *God bebyggd miljö* som har visst samband med indikatorn trafikbuller är indikatorerna *Sömnstörda av trafikbuller* och *Planering för transporter*.

¹² Ds 2012:23 s. 105.

¹³ Ds 2012:23, s. 107 f.

3.5 Riktvärden för buller

Allmänt om buller

Buller definieras som oönskat ljud. Olika människor störs olika mycket av olika ljud. Under olika tider på dygnet är det också ljud av olika karaktär som dominerar ljudbilden. Låga ljudnivåer på natten kan störa mer än starka ljud på dagen. Den estetiska upplevelsen och även nyttoupplevelsen av ljudet påverkar också hur mycket man störs. Det som upplevs som vacker musik av en person kan upplevas som buller av en annan.¹⁴

Buller anges vanligtvis i måttet decibel (dB), som är en logaritmisk enhet för ljudtrycksnivå. 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 bedöma buller 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 ljudnivån 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 bullerkällan, marktyp och markens vegetation mellan bullerkälla och mottagare av bullret, förekomst av dämpande skärmar och fasader, förstärkande reflektion av kringliggande ytor som byggnadsfasader, bergsväggar och murar etc., vindriktning och vindstyrka samt klimatförhållanden såsom temperatur och luftfuktighet. Bullerspridningen påverkas även av bullrets frekvenskaraktär. Det mer högfrekventa bullret från spårtrafik fasaddämpas t.ex. 5 dBA mer än buller från vägtrafik. Detta är ett av motiven till att riktvärdena för ekvivalentnivåer skiljer sig mellan väg- och spårtrafik¹⁵.

Ljudemissionen från vägtrafik, dvs. vägtrafikens ljudnivå vid källan, påverkas också av flera faktorer. Förhållanden som inverkar på

¹⁴ Boverket, Lågfrekvent buller i boendemiljön, s. 7.

¹⁵ BVAR 2008:1, s. 50 f.

bullrets nivå är fordonstyp, fordonsunderhåll, däcktyp, körsätt, trafikmängd, andel tunga fordon, fordons hastighet, vägens stigning, vägbeläggning och väglaget¹⁶. På samma sätt påverkas emissioner från spårvägstrafik av olika förhållanden såsom tågens längd, vagnkombination i godståg, hastighet, skarvade eller helsvetsade räls, spårväxel eller bro med eller utan ballast. Även underhållet av räder och hjul har betydelse för emissionsnivåerna för buller¹⁷.

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 plan- och bygglagen, liksom vid tillsyn och prövning enligt miljöbalken, tillämpas olika riktvärden för buller beroende på vilken typ av verksamhet som ska bedömas. De riktvärden som berörs inom ramen för utredningen avser i huvudsak buller inomhus, buller från väg- och spårtrafik, flygbuller och externt industribuller.

Riktvärden för buller inomhus

I Socialstyrelsens allmänna råd om buller inomhus (SOSFS 2005:6) ges rekommendationer till stöd för tillämpningen av 9 kap. 3 § miljöbalken, dvs. vid bedömningen av om olägenhet för människors hälsa föreligger. De allmänna råden gäller för bostadsrum i permanentbostäder och fritidshus. Som bostadsrum räknas rum för sömn och vila, rum för daglig samvaro och matrum som används som sovrum. De allmänna råden gäller även lokaler för undervisning, vård eller annat omhändertagande och sovrum i tillfälligt boende.

Vid bedömningen bör värdena i både tabell 1 och 2 beaktas (se nästa sida).

¹⁶ BVAR 2008:1, s. 52 f.

¹⁷ BVAR 2008:1, s. 54.

Tabell 1 Buller (inomhus)

Maximalt ljud	LAFmax ¹	45 dB
Ekvivalent ljud	LAeqT ²	30 dB
Ljud med hörbara tonkomponenter	LAeqT	25 dB
Ljud från musikanläggningar	LAeqT	25dB

1 Den högsta A-vägd ljudnivån.

2 Den A-vägd ekvivalenta ljudnivån under en viss tidsperiod (T).

Tabell 2 Lågfrekvent buller (inomhus)

Tersband (Hz)	Ljudtrycksnivå (dB)
31,5	56
40	49
50	43
63	41,5
80	40
100	38
125	36
160	34
200	32

Riktvärden för trafikbuller enligt infrastrukturpropositionen

Genom bifall till regeringens förslag i infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53) godkände riksdagen en inriktning som innebar att åtgärderna i infrastrukturen under åren 1998–2007 skulle minska störningar från trafikbuller¹⁸. Regeringen angav följande riktvärden för trafikbuller som normalt inte bör överskridas vid nybyggnation av bostadsbebyggelse eller vid nybyggnation eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur.

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.	

¹⁸ Riksdagens beslut den 20 mars 1997 avseende betänkande 1996/97:TU7.

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 överskrids. Vid åtgärd i järnväg eller annan spåranslaggning avser riktvärdet för buller utomhus 55 dBA ekvivalentnivå vid uteplats och 60 dBA ekvivalentnivå i bostadsområdet i övrigt.¹⁹ I skälen för förslaget till beslut angav regeringen följande.

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 trafikanläggningar 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

¹⁹ Infrastrukturpropositionen s. 43 f.

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 trafik-anläggningar 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 miljö kvaliteter 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 Försvarmakten utveckla bedömningsgrunder för olika bebyggelsesituationer till ledning för den kommunala planeringen. Naturvårdsverket och Boverket bör, i samarbete med respektive trafikverk och Försvarmakten, ta fram allmänna råd för den närmare tillämpningen av riktvärden för buller.²⁰

Infrastrukturpropositionen har sin grund i riksdagens beslut, genom antagande av prop. 1993/94:215, att trafikbullret bör begränsas kraftigt. För vägtrafik innebar beslutet att åtgärder bör vidtas vid ny- eller väsentlig ombyggnad av trafikleder för att begränsa bullernivån i bostadsmiljöer utomhus så att den inte överskrider 55 dBA ekvivalentnivå vid fasad eller, om sådana åtgärder inte är rimliga, så att inomhusnivåerna inte överstiger 30 dBA. Vidare konstaterades att förslag om riktvärden för buller från järnvägstrafik skulle tas fram och att en skärpning av den s.k. flygbullernivånormen skulle analyseras²¹.

²⁰ Infrastrukturpropositionen s. 49 f.

²¹ Infrastrukturpropositionen s. 45.

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 (se avsnitt 8.3). 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 miljö kvalitetsnormen för omgivningsbuller utgör. De behandlade riktvärdena för inomhusmiljön ska alltid underskrivas 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. Boverket har givit ut allmänna råd som närmare behandlar dessa avstegsfall. Även aspekter om vad som kan förväntas när det gäller bullernivåer i exempelvis städer bör i vissa fall kunna beaktas. Tillkommande bebyggelse bör emellertid inte lokaliseras på ett sådant sätt att etablerad näringsverksamhet begränsas i onödan. Bullerstörningar berör redan i dag många människor och utvecklingstrenderna pekar på att problemet ökar. Vi följer därför utvecklingen nära och upprätthåller en dialog med berörda myndigheter i syfte att skapa tydlighet och transparens i styrningen. Riksrevisionens rapport En effektiv och transparent plan- och byggprocess – Exemplet buller (RiR 2009:5) behandlar problematiken.

Det krävs ökat fokus på att minska bullret vid källan i såväl befintliga bostadsmiljöer som i planerade förtättningsområden. Alla typer av källor till buller bör minska det buller de avger. Detta gäller både bullerkällor i byggnader och utanför. Åtgärder som sänker utsläppen från den lokala trafiken behandlas i avsnitt 8.3. Dessutom krävs insatser för tystare vägbeläggningar, tystare däck och tystare fordon.

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 avse-

ende på vilka krav som ska ställas på buller invid nybyggda bostäder.

Huvudregel avseende buller från väg- och spårtrafik

Vid planering av nya bostäder gäller som huvudregel att följande krav bör uppfyllas genom bebyggelsens placering och utformning samt med hjälp av skyddsåtgärder som bullervallar, trafikomläggningar, tyst asfalt etc.

- 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.²²

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.

Avsteg från riktvärden för buller från väg- och spårtrafik

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

²² BVAR 2008:1 s. 32.

städer som med ny tätare bebyggelse, t.ex. ordnad kvartersstruktur, längs kollektivtrafikstråk i större städer²³.

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 är 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 är 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 gårdsytor²⁴.

²³ BVAR 2008:1, s. 34.

²⁴ BVAR 2008:1, s. 36.

Riktvärden för industribuller

För externt industribuller har fram till och med juni 2013²⁵ gällt riktvärden enligt Naturvårdsverkets vägledning om externt industribuller (1978:5 rev. 1983). Naturvårdsverket har sedan en längre tid arbetat med att revidera riktlinjerna. Sedan de allmänna råden upphävdes gäller en provisorisk vägledning²⁶ enligt miljöbalken i avvaktan på att Naturvårdsverket har slutfört sitt regeringsuppdrag att ta fram vägledning enligt miljöbalken om buller från miljöfarlig verksamhet inklusive industrier och hamnar som ska redovisas senast den 30 april 2014. Detta uppdrag syftar bl.a. till att Naturvårdsverkets revidering av riktlinjerna ska samordnas med denna utredning och med Boverkets regeringsuppdrag att utarbeta en vägledning för planering och byggande av bostäder enligt plan- och bygglagen (2010:900) inom områden som är utsatta för buller från hamnar, industrier m.m.

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, bilprovvningsbanor och byggplatser m.m.

För externt industribuller gäller följande riktvärden (se nästa sida).

²⁵ Upphävd genom NFS 2013:6.

²⁶ Vägledningen finns på Naturvårdsverkets webbsida (<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning-amnesvis/Buller/Buller-fran-industrier/>).

Tabell 3 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 ljudnattetid kl. 22–07
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 ett korrekt mätvärde ska kunna erhållas är t.ex. lufttemperatur, lufttryck, vindhastighet och vindriktning. ²⁷

²⁷ 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 och/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 tillståndsprövning av flygplatser (NFS 2008:6) omfattar Naturvårdsverkets ansvarsområde som vägledande myndighet vad gäller miljöbalkens tillämpning i frågor som rör flygplatser.

Nedanstående riktvärden enligt tabell 4 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 4 Riktvärden för buller från flygtrafik

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

1 LAeq: Med beteckningen LAeq avses ekvivalentljudnivån, ett medelvärde över dygnstiden för A-vägd ljudtrycksnivå. LAeq definieras som den konstanta ljudnivån 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 LAmax: Med beteckningen LAmax 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 frekvent 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 prövningsmyndigheter kan göra en annan bedömning i det särskilda fall beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. I praktiken kan enligt vägledningen således fler eller färre överskridanden tillåtas.

Tidigare har Naturvårdsverket bedömt att tre gånger per timme kl. 06.00–22.00 var ett lämpligt värde, men en studie om flygbuller vid uteplatser²⁸ har medfört att Naturvårdsverket ändrat sin bedömning. Naturvårdsverkets närmare bedömning redovisas i Naturvårdsverkets och Boverkets gemensamma rapportering till regeringen av uppdraget om flygbuller²⁹.

²⁸ Mats E. Nilsson m.fl., Besvärsupplevelser och hälsa i relation till maximalnivå och antal flygbullerhändelser, Stockholms universitet och Institutet för miljömedicin vid Karolinska Institutet, nr 6570 i Naturvårdsverkets rapportserie.

²⁹ Skrivelse 2013-04-26, dnr NV-00321-13 och Bov 20121-936/2012.

Naturvårdsverkets riktlinjer för flygbuller tillämpas vid tillståndsprovning enligt miljöbalken 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 lokaliseringsprovningar enligt 2 kap. plan- och bygglagen.

De allmänna råden är avsedda att tillämpas vid fysisk planering enligt plan- och bygglagen, för nytillkommande bostäder i områden som exponeras för buller från flygtrafik. En grundläggande regel i plan- och bygglagen 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/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.³⁰

Redovisning av regeringsuppdrag om flygbuller

Naturvårdsverket och Boverket redovisade den 26 april 2013 sitt gemensamma uppdrag om flygbuller till regeringen.³¹ 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 miljöbalken och plan- och bygglagen. Myndigheterna konstaterar att de utifrån plan- och bygglagens och miljöbalkens skilda perspektiv har kommit fram till olika ståndpunkter. Boverket vidhåller sin bedömning som anges i BVAR 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

³⁰ Ur sammanfattning av Boverkets allmänna råd 2009:1.

³¹ Skrivelse 2013-04-26, dnr NV-00321-13 och Bov 20121-936/2012.

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.³²

Tillstånd för flygplatser för militär flygverksamhet är alltid förenade med bullerisoleringsvillkor som innebär krav på isolering av permanentbostäder vid överskridande av L_{max} 90 dB. Ett sådant bullervillkor ger upphov till en bullerkurva som skiljer sig från den bullerkurva som följer av riktvärdet FBN 55 dBA. 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 dBA 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. För fartygets säkra framdrift krävs enligt Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om sjövägsregler (TSFS 2009:44) att fartyg ska vara försedda med anordning som avger ljudsignaler (även kallad tyfon). Ljudsignaler används bl.a. vid nedsatt sikt för att varna annan sjötrafik och genererar en ljudsignal på 110 dB. Ljudsignalen som avges är intermittent. 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 vad 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.). Sjöfartsverket kan dock riskera att få krav på restriktioner och inskränkningar på sjöfarten. Miljöprövningsmyndigheter kan i vissa fall ställa krav på hamnverksamheter att tillhandahålla elanslutning, vilket kan begränsa bullerstörning när fartyg ligger i hamn.

³² Infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53), s. 51.

4 Konsekvenser av lagstiftningen och dess tillämpning

4.1 Underlag som behandlar konsekvenser av nuvarande lagstiftning och dess tillämpning

Riksrevisionens rapport från 2009 som utgångspunkt

Enligt direktivet ska utredaren belysa de konsekvenser som nuvarande lagstiftning och dess tillämpning i fråga om buller får för bostadsbyggandet, verksamhetsutövare och infrastrukturhållare. I detta sammanhang ska särskilt belysas den problematik som är kopplad till hur buller från bl.a. trafik ska hanteras vid planering och byggande av nya bostäder.

Utredningen har inventerat befintligt underlag som rör konsekvenser av gällande lagstiftning. Detta underlag ger ett visst mått på hur omfattande problemen är att hantera buller vid planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Främst kan dock kvalitativa konsekvenser utläsas.

Som utgångspunkt för analysen har utredningen använt Riksrevisionens rapport *En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller* från 2009 (RiR 2009:5). Rapporten sammanfattar den granskning Riksrevisionen gjorde 2008–2009 i frågan om statens styrning vid planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer har gett förutsättningar för en effektiv och transparent plan- och byggprocess. Rapporten ger en bred beskrivning av statens styrning och de problem som finns i samband med planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer.

Problembeskrivningen i rapporten fortfarande aktuell

Utredningen har inhämtat synpunkter på den problembeskrivning av bullerfrågor kopplade till bostadsbyggandet som ges i rapporten och erfarit att den i huvudsak fortfarande är aktuell. Synpunkter som framförts till utredningen rör främst enstaka detaljer i rapporten. Det har bl.a. påpekats att perspektiven för infrastrukturhållare respektive verksamhetsutövare (industri) inte är lika fylligt beskrivna som bostadsplaneringsperspektivet samt att Forsvarsmaktens problematik med avseende på buller saknas. Vidare har framförts att rapporten ger bilden att Boverkets och Socialstyrelsens riktlinjer för inomhusbuller skiljer sig. Detta stämmer endast delvis. Vad gäller interna källor såsom buller från hissar och ventilationsanläggningar är riktlinjerna i överensstämmelse. Däremot skiljer sig riktlinjerna vad gäller externa bullerkällor.

Det arbete som gjorts efter att Riksrevisionens rapport skrevs har också lyfts fram i detta sammanhang. Rapporten har bl.a. behandlats av riksdagen i propositionen *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete* (prop. 2009/10:155, s. 223), där regeringen uttalar sig om riktvärdena. Vidare har Boverkets allmänna råd om buller i planeringen (2008:1) fått genomslag. Berörda myndigheters roller (Boverket, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen) har också klarlagts och utgör nu enligt vad utredaren erfar inte något problem. Samordningen har blivit bättre sedan Naturvårdsverkets samordningsroll vad gäller omgivningsbuller har förtydligats. Vidare har Boverkets vägledande roll i frågor om buller vid planläggning tydliggjorts i verkets instruktion.

Slutsatser i rapporten

Enligt Riksrevisionens slutsatser i rapporten tillgodoser inte statens styrning grundläggande krav på transparens och förutsägbarhet i plan- och byggprocessen i frågor om buller. Anledningarna till detta är enligt Riksrevisionen följande.

- Regeringen har inte sett till att det finns samsyn inom staten om hur buller ska bedömas vid planering och byggande av bostäder.
- Boverkets, Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens allmänna råd och byggregler är inte samordnade.

- Länsstyrelserna tillämpar riktvärden för trafikbuller olika och saknar samsyn för hur buller ska bedömas.¹

Skrivna riktlinjer saknas vanligen för länsstyrelsernas bedömningar av var de tillåter bostäder i bullerutsatta områden och hur stora avsteg från riktvärdena som tillåts. Detta medför osäkerhet för kommunerna. Ett fåtal kommuner har egna skriftliga riktlinjer för hur buller ska hanteras vid planläggning och lovgivning av bostäder. Avsaknaden av transparens riskerar enligt Riksrevisionen att resultera i försämrad konkurrens och ineffektiva beslutsprocesser i kommunerna. Ytterst drabbas bostadskonsumenter av den otydliga statliga styrningen i form av högre boendekostnader.²

En annan konsekvens av den bristande samordningen av de statliga myndigheternas vägledningar är motsättningar inom kommunerna mellan planförvaltningens exploateringsintressen och miljö- och hälsoskyddsförvaltningens hälsoperspektiv. Motsättningarna riskerar enligt rapporten att fördröja och komplicera den kommunala beslutsprocessen.³

Bristen på samsyn och samordning mellan statliga aktörer gör enligt Riksrevisionen att det är oklart för sakägare som Trafikverket vilken myndighets allmänna råd som ska tillämpas och hur råden ska tolkas. Vidare bedömer Riksrevisionen att det finns en osäkerhet huruvida planläggning av bostäder i enlighet med Boverkets allmänna råd för planering kommer att hålla vid en eventuell domstolsprövning utifrån miljöbalken. Osäkerheten har enligt Riksrevisionen inneburit att Trafikverket och kommuner träffar avtal för att reglera kostnaden för eventuella framtida bullerskyddsåtgärder.⁴

Riksrevisionens rekommendationer

Enligt Riksrevisionens bedömning är det framför allt regeringens, men även de statliga myndigheternas insatser som har resulterat i att grundläggande krav på transparens och förutsägbarhet i plan- och byggprocessen inte har tillgodosetts. Riksrevisionen ger följande rekommendationer.

¹ RiR 2009:5 s. 7.

² RiR 2009:5 s. 9.

³ RiR 2009:5 s. 10.

⁴ RiR 2009:5 s. 10.

Regeringen bör på ett sätt som överensstämmer med plan- och bygglagens och miljöbalkens krav klargöra hur buller ska bedömas vid planläggning och byggande av bostäder.

Regeringen bör uppmärksamma vikten av grundliga konsekvensanalyser för att motverka brister i transparens till följd av överlappande och motstridiga regelverk. Denna granskning har visat på sådana brister när både plan- och bygglagen och miljöbalken är tillämpliga.

Regeringen bör överväga att precisera miljökvalitetsnormen om omgivningsbuller.

Regeringen bör säkerställa att det finns gemensamma definitioner i den statliga vägledningen för buller.

Naturvårdsverket bör, inom ramen för sitt samordningsansvar, säkerställa att det förekommer en systematisk uppföljning av de statliga vägledningarna och reglerna för buller.

Boverket bör, inom ramen för sitt uppsiktsuppdrag, följa upp att tillämpningen av allmänna råd och andra regler för planering och byggande är transparent och förutsägbar.

Länsstyrelserna bör samordna tillsynen med syfte att få enhetliga kriterier för bedömningar av buller vid planering och byggande i bullerutsatta områden, i avvaktan på att regeringen skapar förutsättningar för samsyn mellan de statliga myndigheterna.⁵

Underlag som tillkommit efter Riksrevisionens granskning

Underlag som tillkommit efter Riksrevisionens rapport är bl.a. rapporter från Boverket, Naturvårdsverket och Trafikverket samt rapporten *Trafikbuller och planering IV*, som tagits fram i samarbete mellan Länsstyrelsen i Stockholms län och Stockholms stad, miljöförvaltningen. Redovisning av det huvudsakliga innehållet med avseende på konsekvenserna av nuvarande lagstiftning och dess tillämpning för planläggning och byggande i bullerutsatta miljöer i de nya rapporterna beskrivs i korthet nedan.

Bygger vi bra med hänsyn till buller?

Länsstyrelsen i Västra Götalands län redovisar i rapporten *Bygger vi bra med hänsyn till buller? Uppföljning av två byggprojekt i Göteborgs kommun* från 2010 en uppföljning av två nyligen planerade och färdigställda bostadsområden i Göteborg. Plan- och bygglovshandlingar har jämförts med nya, mer detaljerade bullerberäkningar för utomhusvärden i bebyggelsen i färdigställt skick. I

⁵ RiR 2009:5 s. 86 f.

ett av bostadsområdena har även en enkätundersökning genomförts bland de boende om boendemiljö, hälsa och välbefinnande med avseende på bullerstörningar.

Syftet med studien var att vara ett första steg i uppföljningen av byggandet i länet med hänsyn till buller i en trängre och alltmer komplicerad planeringssituation i stadens centrala delar och att ge kunskap för att underlätta förverkligandet av den blandade, attraktiva och trygga staden för alla.

Undersökningen visar att de två bostadsområdena har bullernivåer som överskrider de i detaljplanen uppsatta nivåerna. Det ena bostadsområdet saknar i stor utsträckning tillgång till tysta uteplatser. En del av problematiken kan enligt rapporten härledas till att bullerutredningen som gjordes för bostadsområdet i samband med detaljplaneprocessen var ofullständig och inte täckte in hela detaljplaneområdet. Detta medförde att tillräckliga lösningar mot bullerstörning för en av fastigheterna i området inte projekterades.⁶

Boverket har i en skrivelse lämnat synpunkter på en remissversion av rapporten⁷. I skrivelsen anges att de undersökta områdena inte är representativa för ny bebyggelse i bullerutsatta lägen när det gäller utformning och detaljlösningar.

Trafikbuller och nybyggda bostäder

Boverket har undersökt hur vanligt det är att bostäder byggs i trafiknära lägen och därmed utsätts för buller från väg- och spårtrafik över riktvärdet 55 dBA. Resultaten redovisas i rapporten *Trafikbuller och nybyggda bostäder*⁸ från juni 2011. Undersökningen har också kartlagt om det vid utformningen av bebyggelsen tagits hänsyn till bullersituationen. Faktorer som har studerats är exempelvis tillgång till tyst eller luddämpad sida, geografiska variationer och ljudmiljön utomhus vid flerbostadshus byggda 1998–2008. Under denna period byggdes totalt 232 224 lägenheter, varav 137 205 stycken i flerbostadshus.

Av rapporten framgår bl.a. att 20 procent av de bostäder som byggts i trafiknära lägen under den aktuella perioden exponeras vid någon del av bostaden för ekvivalenta ljudnivåer från vägtrafik över

⁶ Bygger vi bra med hänsyn till buller? Uppföljning av två byggprojekt i Göteborgs kommun, rapport 2010:47, Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

⁷ Boverkets skrivelse den 22 oktober 2010, rapporten "Bygger vi bra för buller?" – synpunkter på remissversion erhållen 2010-09-27.

⁸ Trafikbuller och nybyggda bostäder, rapport 2011:10, Boverket.

riktvärdet 55 dBA. Sex procent av bostäderna exponeras för mer än 60 dBA på trafiksidan. Av dessa bedömer Boverket att det är ett fåtal som är riktigt dåliga ljudmässigt där tillgång till ljuddämpad sida eller ostörd utevistelse i anslutning till bostaden helt saknas.

Studien visar också att det inte byggs ljudmässigt sämre bostäder i Stockholms län än i övriga landet. Vid utformningen av bebyggelsen tas enligt rapporten ungefär lika stor hänsyn till buller i olika delar av landet. Antalet bullerexponerade bostäder är dock fler i Stockholm.

Verket poängterar att 55 dBA utomhus på trafiksidan är ett strängt riktvärde. En slutsats i rapporten är att om bebyggelsen utformas på rätt sätt går det att åstadkomma bra boendemiljöer även vid ljudnivåer som överskrider detta riktvärde på trafiksidan.

Rapporter om bostadsförsörjning i Stockholms län

Tre rapporter från 2011 och 2012 med fokus på bostadsförsörjning i Stockholms län tar upp bullerfrågan som ett av flera skäl till att bostadsbyggandet inte är tillräckligt för att tillgodose behovet:

I Rapporten *Bostadsförsörjningen i Stockholms län. Analys och åtgärder*⁹ föreslås en mer flexibel tillämpning av bl.a. bullernormer.

Med dagens bullernormer är förutsättningarna för att bygga en tätare stadsmiljö i anslutning till trafikleder begränsade. Företrädare för kommuner och företag har starka önskemål om en mer flexibel tillämpning av de nuvarande bullernormerna. Gällande normer behöver ses över och samordnas bättre mellan de myndigheter som har ansvaret för föreskrifter och allmänna råd. Det är angeläget att det uppdrag avseende samordning av bullernormer som Naturvårdsverket har omformuleras så att normerna tydligt kan bidra till att det blir lättare än i dag att förtäta stadsmiljön i landets storstadsregioner.

Vidare föreslås att avvägningar gjorda i detaljplan ska vara styrande vid tillämpningen av miljöbalken.

Genom att tydliggöra i miljöbalken att frågor om avvägning mellan olika intressen som en gång har gjorts i en detaljplan ska vara styrande eller vägledande för prövningar enligt miljöbalken efter det att bebyggelsen uppförts enligt planen skulle en större förutsägbarhet kunna uppnås. Om man t.ex. en gång godkänt en viss bullernivå i samband med detaljplanen ska man inte kunna med stöd av miljöbalken kunna kräva bullerskyddande åtgärder. Först om trafiksituationen förändrats

⁹ Rapport från december 2011 av generaldirektör Sören Häggroth på uppdrag av regeringen.

påtagligt sedan planen vunnit laga kraft bör man kunna bortse från den avvägning som gjordes i samband med detaljplanen.

I rapporten *Redovisning av kommunernas arbete med bostadsförsörjningen*¹⁰ lyfter flera kommuner i Stockholms län fram bullerfrågan som ett hinder för bostadsbyggandet. Utvecklad vägledning och samordning avseende buller föreslås.

Även i rapporten *Regional bedömning av behovet av nya bostäder i Stockholmsregionen fram till 2030*¹¹ uttrycker flera kommuner att riktlinjerna för buller hämmar bostadsbyggandet och att bullerreglerna bör bli enklare.

Trafikverkets riktlinje för buller och vibrationer

I maj 2012 färdigställde Trafikverket en intern riktlinje¹² för buller och vibrationer vid planering av bebyggelse. Riktlinjen syftar till att i enlighet med verkets instruktion bidra till att de transportpolitiska målen uppnås. Hänsynsmålen om säkerhet, miljö och hälsa inbegriper målet om *God bebyggd miljö*.

Målet med riktlinjen är bl.a. att skapa ett gemensamt arbetssätt för Trafikverkets samverkan med kommuner vid samhällsplanering i situationer då det finns risk för problem med buller. Riktlinjen ska ge verkets medarbetare vägledning att tidigt i processen vara tydliga och enhetliga när t.ex. en kommun vill planera ny bebyggelse nära statliga vägar och järnvägar. Dokumentet, som är publicerat på Trafikverkets webbsida, tar bl.a. upp

- riktvärden för ljudnivåer och möjliga avsteg,
- arbets- och förhållningssätt i olika planeringsskeden, och
- finansiering av åtgärder, avtal och överklaganden av detaljplanebeslut.

Trafikverket beskriver i riktlinjen byggherrens och berörda myndigheters ansvar i frågor som rör buller, men att ansvarsfördelningen juridiskt sett är osäker.

¹⁰ Länsstyrelsen i Stockholms län, februari 2012.

¹¹ Rapport från november 2012 med anledning av regeringens uppdrag i juni 2012 till Stockholms läns landsting att, inom ramen för landstingets regionplanering enligt lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län, göra en regional bedömning av behovet av nya bostäder i länets kommuner.

¹² Buller och vibrationer vid planering av bebyggelse, riktlinje, Trafikverket, TDOK 2011:460.

Riktlinjens inriktning är dock att det i första hand är byggherren och därefter kommunen som har det juridiska och ekonomiska ansvaret för att se till att riktvärdena för buller och vibrationer efterlevs vid nybyggnad av bostäder.

Trafikverket ska alltid tydligt meddela sitt ställningstagande om en kommun beslutar och länsstyrelsen godkänner en detaljplan för ny bebyggelse av bostäder nära statliga vägar, järnvägar eller flygplatser där det är olämpligt med bostadsbebyggelse på grund av buller eller vibrationer. I sådana fall är det grundläggande att vi muntligt och skriftligt meddelar dels att Trafikverket motsätter sig den planerade bebyggelsen, dels att Trafikverket kommer att begära ersättning för kostnader för skyddsåtgärder med mera om det fattas ett beslut som går Trafikverket emot.¹³

Riktlinjen exemplifierar med en situation då en kommun väljer att göra avsteg från riktvärdena för trafikbuller enligt infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53).

Kommunen har då gjort en medveten avvägning mellan risken för bullerstörningar och andra allmänna intressen. Trafikverkets uppfattning är att kommunen i sådana fall rimligtvis bör ha det ekonomiska ansvaret för eventuella framtida krav på åtgärder mot buller- eller vibrationsstörningar.¹⁴

Trafikbuller och planering IV

Länsstyrelsen i Stockholms län och Stockholms stad, miljöförvaltningen, driver sedan slutet av 1990-talet ett projekt tillsammans för att skapa samsyn om hantering av bullerfrågor vid planering av bostäder nära vägar och spår. Den första rapporten *Trafikbuller och planering I* från 2000 beskriver exempel på bebyggelseutformning i trafiknära miljöer med fokus på lösningar för att begränsa bullerstörningar och skapa bra bostadsmiljöer, trots betydande bullerexponering.

Trafikbuller och planering II från 2004 redovisar resultat av enkäter och intervjuer med boende i nybyggda bostäder som utsatts för olika grad av bullerexponering. Utgående från resultatet av studierna lanserades också ett system för att vikta positiva och negativa faktorer för att i en samlad bedömning avgöra om ett bostads-

¹³ Buller och vibrationer vid planering av bebyggelse, riktlinje, Trafikverket, TDOK 2011:460, s. 1.

¹⁴ Buller och vibrationer vid planering av bebyggelse, riktlinje, Trafikverket, TDOK 2011:460, s. 8.

projekt är acceptabelt från bullersynpunkt. Systemet utvecklas i *Trafikbuller och planering III* från 2006.

I *Trafikbuller och planering IV* från november 2012 redovisas resultat och slutsatser av en enkätstudie om hur boende, som utsätts för höga trafikbullernivåer på den bullerutsatta sidan, upplever bullerstörningen. Cirka 3 300 enkäter skickades till 57 bostadsobjekt i Stockholms och Uppsala län. Svarefrekvensen var 72 procent. I rapporten finns även beskrivningar av hur bebyggelsen kan utformas i trafiknära miljöer för att få ner bullernivåerna.

Resultaten av studien¹⁵ visar att antalet mycket bullerutsatta bostäder inte är så stort som debatten ibland kan ge intryck av. En annan slutsats är att det heller inte är särskilt vanligt att de bostäder som byggs i bullerutsatta lägen förses med enkelsidiga lägenheter eller exponeras för en kombination av buller från flera källor, vägtrafik och något ytterligare trafikslag. Däremot visar sammanställningen att det finns ett antal nybyggda bostäder som utsätts för ljudnivåer i intervallet 63–65 dBA.

Rapporten understryker att trafikbuller kan medföra risk för ohälsa och att sambandet mellan vägtrafikbuller och störning är väl utrett i flera studier. Gemensamt för störningsstudierna är dock att de är inriktade mot befintlig bebyggelse där det vanligtvis saknas genomtänkta lägenhetsplanlösningar, fullgod fasadisolering och tillgång till bullerskyddad sida. Rapporten utgår från hypotesen att kunskapen om bullerstörning vid äldre bostadsbebyggelse inte är tillämplig på nybyggda bostäder. Även vid höga ljudnivåer på den trafikutsatta sidan kan en väl genomtänkt utformning av bebyggelsen resultera i att störningen inomhus och utomhus begränsas eller helt uteblir.

Jämfört med de undersökningar som redovisas i *Trafikbuller och planering II* visar den här studien att störningen av trafikbuller i nybyggda lägenheter är lägre, trots bullerutsatta lägen. En slutsats i rapporten är att det går att bygga bostäder med mycket god ljudstandard i bullerutsatta lägen.

¹⁵ *Trafikbuller och planering IV*, s. 7.

Rapportering till EU om bedömning och hantering av omgivningsbuller

Kartläggning vart femte år

EU införde 2002 ett direktiv om bedömning och hantering av omgivningsbuller¹⁶. Direktivet är infört i svensk lagstiftning genom förordningen (2004:675) om omgivningsbuller. Enligt direktiv och förordning ska varje medlemsland vart femte år kartlägga buller i större tätorter och vid större vägar, järnvägar och flygplatser. Rapporteringen avser bl.a. uppgifter om antalet exponerade personer och bostäder i olika bullerintervall, exponerad yta samt kartor över bullersituationen. Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för att sammanställa Sveriges uppgifter.

Kartläggningen görs i EU-måtten L_{den} och L_{night} . Måtten motsvarar årsmedelvärden med extra viktning för buller under natt och kvällstid¹⁷. För nationell information om resultaten får även andra mått användas. De svenska riktvärden som ska ligga till grund för kommande åtgärdsprogram uttrycks i ekvivalentnivå och maximalnivå.

Sveriges rapportering 30 december 2012

I den andra fasen, som Naturvårdsverket rapporterade till EU den 30 december 2012, ingår kommuner med fler än 100 000 invånare (Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Linköping, Norrköping, Jönköping, Helsingborg, Lund, Örebro, Västerås, Umeå och Borås), vägar med fler än tre miljoner fordon per år, järnvägar med fler än 30 000 tåg per år och flygplatser med fler än 50 000 flyg- rörelser per år. Därtill har Trafikverket kartlagt cirka 400 mil vägar, cirka 140 mil järnvägar och bullret vid Arlanda, Landvetter och Bromma. Kartläggningen avser förhållandena 2011.

Av 2012 års rapport till EU framgår att¹⁸

- 1 146 personer exponeras för vägtrafik överstigande $55_{L_{den}}$ vid större vägar samt alla vägar inom de kartlagda kommunerna,

¹⁶ EG-direktiv 2002/49/EG.

¹⁷ Bullermåttet L_{den} utgår från $L_{Aeq, 24h}$ men lägger till 5 dB för buller kvällstid och 10 dB för buller natttid vid mest exponerad sida. Se www.ljudlandskap.acoustics.nu.

¹⁸ <http://cdr.eionet.europa.eu/se/eu/noise/df8>.

- 507 400 personer exponeras vid större järnvägar samt för all spårtrafik överstigande 55_{Lden} inom de kartlagda kommunerna, och
- 13 000 personer exponeras för buller överstigande 55_{Lden} runt de kartlagda flygplatserna.

I rapporteringen för de största tätorterna har också ingått kartläggning av personer som exponeras för buller runt stora industrier, IPPC-anläggningar samt tillståndspliktiga hamnar. Antalet exponerade personer har rapporterats som noll då alla kommuner ligger långt under rapporteringsgränsen. Noll anges då färre än 50 personer är exponerade inom ett visst intervall¹⁹.

Plan- och bygglagen i praktiken 2012

I rapporten *Plan- och bygglagen i praktiken 2012* från april 2013 redovisar Boverket en samlad bild av utvecklingen under 2012 för tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen. Underlaget i rapporten är hämtat från bl.a. svaren på Boverkets årliga plan- och byggenkät från länsstyrelserna samt från länsstyrelsernas återrapporteringar inom området för plan- och bygglagen till regeringen enligt länsstyrelsernas regleringsbrev för 2012.

Osäkerheter i hanteringen av bullerfrågor

Av rapporten framgår att länsstyrelserna har uppgett att det finns en osäkerhet i samband med hanteringen av bullerfrågor i planeringen. Osäkerheten rör bl.a. när avsteg från riktvärdena för buller kan accepteras, vilka principer som bör tillämpas vid avsteg samt utformning av planbestämmelser om buller. Tydligare vägledning, liksom samordning mellan berörda myndigheter efterfrågas av länsstyrelserna. Vidare framgår att rättsläget upplevs som delvis oklart på grund av de skilda bedömningar som ibland görs med stöd av plan- och bygglagen respektive miljöbalken.²⁰

¹⁹ Källa: Naturvårdsverket.

²⁰ Plan- och bygglagen i praktiken 2012, s.11. Se även s. 20-22.

Få detaljplaner upphävs av bullerskäl

Få detaljplaner överklagas med anledning av buller. Av rapporten framgår att av totalt 1 753 antagna detaljplaner 2011 överklagades 410. Av dessa har länsstyrelsen helt eller delvis upphävt 29. Av dessa upphävdes elva med stöd av 11 kap. 10 § andra stycket 5 plan- och bygglagen, dvs. på grund av hälsa, säkerhet eller risken för olyckor, översvämning eller erosion. Den vanligaste prövningsskäl var hälsa. Frågor har dock inte ställts på det sättet att det går att utläsa hur många av dessa upphävda planer som rör buller.²¹

Mot bakgrund av rapporten drar utredaren slutsatsen att länsstyrelserna upphäver mycket få detaljplaner på den grunden att det bedöms finnas risk för ohälsa till följd av buller. Denna slutsats har även stöd i de intervjuer med utvalda kommuner som utredningen genomfört.

Stadens ljud

Samarbetsprojekt om bostadsbyggande i hamnar

Projektet *Stadens ljud – samexistens och metodutveckling för ökad stads kvalitet* är ett samarbetsprojekt mellan fyra stora stadsutvecklingsprojekt: Norra Djurgårdsstaden i Stockholm, Älvstaden i Göteborg, Västra hamnen i Malmö och H+ i Helsingborg. Projektet genomfördes huvudsakligen under 2012 och slutrapporterades i maj 2013. Syftet med projektet var att synliggöra problematiken med industribuller vid planering av ny bostadsbebyggelse, särskilt buller från hamnverksamhet. Det övergripande målet var att utveckla ett förhållningssätt till riktvärden för industribuller för att kunna möjliggöra täta, hållbara städer med bra ljudkvalitet. Tre delstudier har genomförts:

- Delstudie A fokuserar på samhällsekonomisk bedömning och beräkning av samhällsnyttan av att planera för täta blandade städer. Argument för att dagens tillämpning av riktvärden för industribuller är föråldrad redovisas.
- I delstudie B jämförs några europeiska hamnstäder och hur dessa hanterar buller i samband med planering av ny bebyggelse. I de studerade projekten har en anpassning av tillämpningen av

²¹ Källa: Boverket.

de nationella riktlinjerna skett, bl.a. används tyst sida. Fokus läggs på utomhusbullret och där det är möjligt vidtas åtgärder vid källan.

- Delstudie C lyfter fram vikten av att utgå från helheten i samhällsplaneringen och möjligheterna med akustisk design. Akustisk design innebär att kvalitativa, önskade ljud lyfts fram, medan oönskade ljud begränsas.

Förslag till förhållningssätt till riktvärden för industribuller

Projektets slutrapport *Stadens ljud – samexistens och metodutveckling för ökad stads kvalitet* innehåller förslag till förhållningssätt till stadsutveckling i hamnnära lägen. Förslagen föreslås ligga till grund för fortsatt arbete på nationell nivå för att utveckla ett förhållningssätt till riktvärden för industribuller som är anpassat till den fysiska planeringen, dagens syn på markanvändning och tillämpningen av lagstiftningen.

Aspekter som lyfts fram är att riktvärden inomhus alltid ska uppfyllas för nya bostäder och att möjligheterna att åtgärda buller vid källan bör utredas i tidigt skede. Vidare understryks att bästa möjliga ljudkvalitet bör eftersträvas, inte bara lägsta godtagbara. Anpassning av bebyggelsen på motsvarande sätt som vid exponering för trafikbuller föreslås. Exempel som nämns är tillgång till tyst sida, burspråk, bullerskydd på balkonger och hälften av bostadsrummen orienterade mot annat håll än den bullrande verksamheten. En annan kompensationsåtgärd som föreslås är krav på att högre ljudklass än Boverkets byggregler ska uppfyllas, dvs. ljudklass B eller A.

Projektet föreslår också att man vid bedömning av acceptabla ljudnivåer ska ta hänsyn till att industribuller är komplext och skilja mellan kontinuerligt buller som är mindre störande och momentana ljud som är betydligt mer störande. Ett annat förslag är att nattperioden som tillämpas vid trafikbuller ska definieras som i övriga EU, dvs. mellan klockan 22.00 och 06.00. Vidare föreslås buller från trafik till och från den aktuella verksamheten bedömas utifrån riktvärden för trafikbuller.

En effekt som enligt rapporten bör studeras mer är hur verksamhetsutövare kan påverkas vid senare prövning enligt miljöbalken. Mer kunskap efterlyses också om miljömedicinska aspekter

och bullrets hälsopåverkan. Konsekvenserna av förslagen har inte utretts i sin helhet.²²

Boverkets bostadsmarknadsenkät 2013

Årlig uppföljning av utvecklingen på bostadsmarknaden

Boverket genomför årligen en enkätundersökning om bostadsmarknaden i landets kommuner. Syftet med undersökningen är att bidra till en kontinuerlig uppföljning av utvecklingen på bostadsmarknaden samt att spåra framtida trender och tendenser. Insamling av material och kvalitetssäkring görs i samarbete med länsstyrelserna. Materialet ger enligt Boverket möjlighet att analysera regionala mönster och skillnader mellan olika typer av kommuner.

Resultat av 2013 års enkätundersökning

Av 2013 års bostadsmarknadsenkät²³ framgår att fler kommuner uppger balans på bostäder i kommunen som helhet, men att 85 procent av kommunerna uppger brist på hyresrätter. Störst svårigheter att hitta en bostad har ungdomar, stora barnfamiljer, äldre och flyktingar. En annan grupp som många kommuner lyfter fram är hushåll med höga krav på attraktivt läge. Den största efterfrågan på bostäder med ett attraktivt läge finns enligt enkäten utanför de tre storstadsregionerna. Definition av attraktivt läge har inte gjorts. Svaren skulle kunna tyda på att det i kommuner med litet eller vikande befolkningsunderlag är extra viktigt för kommunens attraktionskraft att kunna erbjuda bostäder i centrala lägen som tillvaratar den lilla stadens fördelar med korta avstånd till viktiga funktioner.²⁴

En av de frågor som ställts i enkäten är vad som framför allt hindrar bostadsbyggandet i kommunen. Frågan besvaras genom att välja en eller flera av tio förvalda svarsalternativ. Ett av svarsalternativen är bullerproblem. Av nedanstående tabell framgår hur många kommuner som under perioden 2009–2013 svarat att bullerproblem hindrar bostadsbyggandet i kommunen.

²² Stadens ljud – samexistens och metodutveckling för ökad stadskvalitet, s. 4 f.

²³ Boverkets bostadsmarknadsenkät 2013.

²⁴ Telefonsamtal med handläggare på Boverket den 20 mars 2012.

År	2009	2010	2011	2012	2013
Antal kommuner där bullerproblem hindrar bostadsbyggandet	11	20	9	29	35

Bullerproblemen stoppar sällan bostadsbyggandet

I syfte att inhämta underlag för att beskriva konsekvenserna av nuvarande lagstiftning och dess tillämpning har utredningen intervjuat tio kommuner. Sju av de kommuner som valdes ut för intervju har i 2013 års bostadsmarknadsenkät svarat att bullerproblem hindrar bostadsbyggandet (se avsnitt 4.3). Samtliga sju kommuner har dock i utredningens intervjuer svarat att bostäder planeras och byggs i bullerutsatta miljöer. Utredaren finner att bullerproblemen försvårar och fördröjer bostadsbyggandet i bullerutsatta miljöer, men att bostäder sällan stoppas som en konsekvens av nuvarande lagstiftning och dess tillämpning. Undantaget är små lägenheter (se avsnitt 4.5).

Skillnader i de lämnade svaren i enkätundersökningen respektive intervjuerna kan bero på att plan- och byggprocessen är komplex och att det därför är svårt att få fram detaljerade resultat i enkätundersökningar.

4.2 Underlag med fokus på konsekvenser för människors hälsa

Nedan beskrivs några nya rapporter som behandlar kopplingen mellan buller och ohälsa. Rapporterna utgör viktiga kunskapskällor som måste beaktas vid utformningen av regler för planläggning och lovgivning av bostäder i bullerutsatta miljöer. En slutsats som kan dras av rapporterna är att det är av största vikt att tillkommande bostadsbebyggelse inte planeras och byggs på ett sådant sätt att oacceptabla bostadsmiljöer skapas. Felaktigt planerade och uppförda bostäder i bullerutsatta miljöer kan förorsaka ohälsa.

Möjligheten att använda rapporterna som direkt vägledning i denna utredning begränsas dock av att dessa fokuserar på hälsoeffekter till följd av buller i och vid befintliga bostäder som kan ha uppförts för länge sedan. Utredningen gäller nya bostäder i bullerutsatta miljöer. Därtill kommer att studierna i huvudsak behandlar bullerstörning och ohälsa på grund av buller i boendemiljön, där

ohälsa orsakad av inomhus- respektive utomhusbuller inte särskiljs. Likaså saknas uppgifter om hälsopåverkan till följd av vistelse på bullerutsatta uteplatser i anslutning till bostaden. Rapporterna kan därför inte på ett enkelt sätt användas som underlag för specifika slutsatser om ohälsa kopplad till olika bullersituationer vid ny bostadsbebyggelse i bullerutsatta miljöer.

Miljöhälsorapport 2009

Miljöhälsorapport 2009 av Socialstyrelsen och Karolinska Institutet ger en bild av exponeringen för olika miljöfaktorer i Sverige och beskriver vilka hälsoeffekter eller risker denna exponering för med sig för befolkningen. I rapporten beskrivs bl.a. att bullerrelaterade besvär och hälsoeffekter verkar öka i omfattning sedan slutet av 1990-talet. Av rapporten framgår vidare att såväl svenska som internationella studier tyder på att långvarig exponering för trafikbuller kan öka risken för hjärt- och kärlsjukdomar. Ytterligare forskning krävs enligt rapporten för att ett orsakssamband ska kunna säkerställas.

Samhällsbuller är enligt rapporten den miljöstörning som påverkar flest människor i Sverige. Närmare var tredje svensk utsätts för trafikbuller över ett eller flera av gällande riktvärden. Trenden pekar mot att fler kommer att besväras av buller, framför allt från vägtrafik. Mellan 20 och 25 procent av befolkningen bedöms vara exponerad för trafikbuller över gällande riktvärde, 12 procent störs av vägtrafik och 4 procent har svårt att somna på grund av trafikbuller.²⁵

Miljöhälsorapport 2013

Miljöhälsorapport 2013 har tagits fram av Institutet för miljömedicin vid Karolinska Institutet, IMM, i nära samarbete med Socialstyrelsen och fokuserar på barns miljö och hälsa. Exponeringen för olika miljöfaktorer under barnåren skiljer sig från den hos vuxna, eftersom barn utvecklas snabbare, äter och dricker mer i förhållande till sin kroppsvikt samt uppvisar andra beteendemönster än vuxna. Rapporten bygger på en enkät som har besvarats av föräldrarna till cirka 36 000 barn. Resultaten har jämförts med en

²⁵ Miljöhälsorapport 2009, s. 15 f.

liknande enkätundersökning som gjordes 2003. En av de åldersgrupper som undersökts är 12-åringar. För denna grupp visar enkätundersökningen en statistiskt säkerställd ökning av besvär av väg- och flygbuller i hemmiljön.

Enkätundersökningen bekräftar utvecklingen mot att allt fler flerbostadshus byggs i bullerutsatta miljöer. Andelen barn som bor i ett flerbostadshus med något fönster vänt mot en bullrig miljö har ökat kraftigt under senare år. Bland de barn som bor i flerbostadshus byggda 2004–2011 har cirka 32 procent något fönster i bostaden mot starkt trafikerad gata, järnväg eller industri jämfört med 18 procent för hus byggda 1996–2003. Motsvarande trend finns dock inte för barnens sovrum (cirka åtta procent för hus byggda 1996–2003 och cirka nio procent för hus byggda 2004–2011), vilket enligt rapporten kan bero på att nya hus alltmer planeras med hänsyn till bullret, bl.a. genom att säkerställa att det finns bostadsrum med fönster åt tyst sida.²⁶

Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2013

Naturvårdsverkets rapport *Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2013* från mars 2013 innehåller den årliga uppföljningen av miljö kvalitetsmålen och etappmålen 2013. Av rapporten framgår att målet för miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* inte bedöms kunna nås till 2020 med i dag beslutade eller planerade styrmedel. Vägtrafikbullrets dominans lyfts fram och att det behövs fler och utvecklade styrmedel för att minska buller från vägtrafiken. Kartläggningar som gjorts i enlighet med EG-direktiv tyder på att utomhusbullret inte minskar.

Burden of disease from environmental noise

Världshälsoorganisationen WHO gav 2011 ut *Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe* där potentiella förlorade levnadsår genom för tidig död och år med försämrad hälsa på grund av buller beräknas. Rapporten visar att trafikbuller är ett av de mest utbredda samhällsproblemen i Europa och att det finns tydliga belägg för att exponering för

²⁶ Miljö hälsorapport 2013, s. 179 f.

omgivningsbuller har negativa effekter på befolkningen. Fem olika påverkansområden av trafikbuller på människors hälsa redovisas: hjärt-och kärlsjukdom, sömnpåverkan, försämrad inlärning hos barn, tinnitus och allmän störning. WHO summerar i rapporten ohälsan i EU och övriga Västeuropa genom begreppet *DALY – disability adjusted life year*.

Enligt rapporten förloras eller försämras mellan 1,0–1,6 miljoner levnadsår årligen i Europa på grund av exponering för trafikbuller från vägar, järnvägar, flyg, varav 61 000 DALY:s avser hjärt- och kärlsjukdomar. Som jämförelse beräknas försämrad luftkvalitet orsakad av trafik till 4 miljoner DALY:s, prostatacancer 325 000 DALY:s och HIV/AIDS 208 000 DALY:s.

En slutsats i rapporten är att sömnpåverkan (903 000 DALY:s) och allmän störning (654 000 DALY:s) är de två orsaker som innebär störst hälsopåverkan på grund av trafikbuller. En förklaring till detta är att många människor störs av trafikbuller, men också att WHO:s hälsodefinition inte bara innefattar frånvaro av sjukdom. God hälsa innebär enligt WHO fysiskt, mentalt och socialt välbefinnande.

Syftet med rapporten är att den ska fungera som en praktisk vägledning i arbetet med att kvantifiera hälsorisker till följd av omgivningsbuller. Publikationen ska också utgöra underlag för WHO:s kommande arbete med att utveckla riktlinjer för omgivningsbuller.

År 2009 gav WHO ut *Night noise guidelines for Europe* där nya belägg för negativa hälsoeffekter vid exponering för buller nattetid redovisas. Rekommendationen från WHO är därför att den genomsnittliga exponeringen för buller nattetid inte ska överstiga 40 dB utomhus. För länder som på kort sikt inte kan komma ner till 40 dB rekommenderas ett tillfälligt mål om 55 dB.²⁷

Environmental noise and health

I kunskapsöversikten *Environmental noise and health. Current knowledge and research needs* från IMM i april 2013, som tagits fram på uppdrag av Naturvårdsverket, beskrivs omgivningsbullret som den vanligaste miljöstörringen i vårt samhälle i dag. Trots insatser för att minska människors exponering för buller utgör buller ett

²⁷ Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe, s. 99 f.

allt större problem. Detta beror enligt rapporten på att transporter och den stadslika bebyggelsen ökar i omfattning. Ljud från grannar, byggarbetsplatser och industrier bidrar till problemet. Den främsta störningen kommer dock från trafikbuller från vägar, järnvägar och flyg.

Negativa hälsoeffekter från buller är enligt rapporten sömnstörning, försämrad kommunikation, kognitiva effekter och fysiologiska stressreaktioner. För trafikbuller och sömnstörning finns tydliga exponering/responssamband, medan det för industribuller saknas data. Industribuller har funnits något mer störande än vägtrafikbuller. Fler studier behövs särskilt vad gäller störningsgrad i förhållande till hamnar och bangårdar. Vidare framgår av rapporten att långtidsexponering för trafikbuller kan öka risken för hjärt- och kärlsjukdom, men att mer forskning behövs som underlag för hälsoriskbedömningen.

Syftet med översikten är att sammanfatta kunskapsläget om trafik- och industribuller, hälsa och störning för att skapa en vetenskaplig grund för bullerfrågan. Rapporten ska också visa på kunskapsluckor inom områden där mer forskning behövs.²⁸

Flygbuller på uteplats

I rapporten *Flygbuller på uteplats: Besvärsupplevelser och hälsa i relation till maximalnivå och antal flygbullerhändelser* från maj 2013 slutrapporteras forskningsprogrammet *MAXFLYG*. Programmet genomfördes av Stockholms universitet och Karolinska Institutet 2010–2012 och finansierades av Naturvårdsverket.

Syftet med forskningsprogrammet var att inhämta kunskap om störning och hälsopåverkan av flygbuller på uteplats. Målet var att kunskapen ska utgöra grunden för en hälsobaserad tillämpning av riktvärden för buller på uteplats. Några av de slutsatser som lyfts fram i rapporten är följande.

- Studien gav inte belägg för att uteplatser med mycket flygbuller används i mindre utsträckning än uteplatser utsatta för mindre flygbuller.
- Vid 3–5 händelser per dag där 70 dB L_{Amax}, slow överskreds var andelen bullerstörda cirka 16 procent. Vid 6–14 händelser nära dubblerades andelen bullerstörda.

²⁸ Environmental noise and health. Current knowledge and research needs, s. 10 f.

- Det finns ett samband mellan flygbullerexponering och självskattade sömnproblem och stressymptom. Resultaten måste dock enligt rapporten tolkas försiktigt vad gäller orsak och verkan, men tas på allvar och som underlag för ytterligare studier om ohälsa och flygbuller.
- Studiens experimentella del gav inte stöd för att flygbuller på uteplats ger upphov till fysiologiska stressreaktioner (hudkonduktans, hjärtfrekvens, blodtryck eller kortisolnivå i saliv).
- Upp till två flygbullerhändelser under en timmes vistelse vid uteplats ger en ganska måttlig bullerstörning.²⁹

4.3 Intervjuer med kommuner

Syfte och urval

I syfte att inhämta underlag för att beskriva konsekvenserna för bostadsbyggandet av nuvarande lagstiftning och dess tillämpning har utredningen intervjuat ett urval av kommuner. De kommuner som valdes ut är Burlöv, Göteborg, Huddinge, Jönköping, Karlstad, Kungsbacka, Luleå, Malmö, Umeå och Uppsala.

Urvalet gjordes för att få en nationell spridning och omfatta kommuner av olika storlek och karaktär. Gemensamt för kommunerna är att de är expanderande. De utvalda kommunerna har, med undantag för Göteborg, Karlstad och Malmö, i Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät någon eller flera gånger under perioden 2009–2013 angett att bullerproblem hindrar bostadsbyggande i kommunen.

Intervjuernas genomförande

Intervjuerna genomfördes per telefon av utredningens sekreterare under maj och juni 2013. De personer som intervjuades fick i förväg ta del av frågor som rör utvecklingen i kommunen generellt och frågor som rör planering och byggande i bullerutsatta miljöer (se bilaga 2). Utredningens önskemål var att representanter från både plan- och miljösidan i kommunen skulle delta i intervjun.

²⁹ Flygbuller på uteplats: Besvärssupplevelser och hälsa i relation till maximalnivå och antal flygbullerhändelser, s. 7 f.

Antalet deltagande från kommunerna varierade mellan en och sju personer.

Resultat av intervjuerna

Kommunerna gav i intervjuerna i huvudsak en samstämmig bild av konsekvenserna för bostadsbyggandet av nuvarande lagstiftning och dess tillämpning. Intervjuszvaren rör främst konsekvenserna av bullerreglerna för väg- och spårtrafik. Huvuddragen i svaren redovisas nedan.

Otydliga bullerregler ger problem

Bristen på samordning av bullerreglerna är enligt kommunerna ett stort eller mycket stort problem på grund av den otydlighet som finns. Otydligheten skapar osäkerhet. Konsekvenser som beskrivits är fördröjda plan- och byggprocesser, ökade utredningskostnader och att mycket resurser används för att hantera bullerproblematiken. Kommunerna gör ofta omfattande bullerutredningar. För att underlätta processen har flera kommuner tagit fram egna vägledning. De kommuner som inte har egna sådana tar ofta del av andra kommuners sätt att arbeta med bullerfrågorna.

Flertalet kommuner lyfter fram att Boverkets, Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens bullerregler inte är samordnade. Reglerna ses även som onödigt krångliga. Enkla, enhetliga och tydliga bullerregler efterfrågas.

Bullerfrågorna diskuteras på detaljnivå

Bullerfrågor diskuteras vanligen mellan kommunernas förvaltningar och med berörd länsstyrelse i samband med framtagandet av de flesta nya detaljplaner. Det finns ofta ett nära samarbete för att lösa problem kopplade till buller mellan plan-, miljö-, exploaterings-, fastighets- och trafikförvaltningarna samt länsstyrelsen. Diskussionen med länsstyrelsen rör ofta frågor på detaljnivå. Genom täta kontakter eller "förhandlingar" kan oftast lösningar utarbetas. En kommun har dock lyft fram att länsstyrelsen brister i sin rådgivande roll, för att undvika att inte senare hamna i konflikt med sin granskande roll i frågor som rör buller.

Bullerreglerna fördröjer plan- och byggprocessen

I samtliga intervjuade kommuner planeras och byggs bostäder i bullerutsatta miljöer. Osäkerheten om hur regelverket ska tolkas fördröjer plan- och byggprocessen, vilket medför ökade kostnader. Vissa projekt kommer aldrig till stånd på grund av fördröjningen eller osäkerheten.

Bullerreglerna lyfts fram som främsta motiv till att byggandet av mindre lägenheter som billiga hyresrätter och studentbostäder i bullerutsatta miljöer hämmas avsevärt. I några kommuner lokaliserar denna typ av bostäder därför till områden som är mindre centralt belägna, vilket har ansetts vara ett sämre alternativ.

Med beaktande av det anförda kan nuvarande lagstiftning och dess tillämpning i de intervjuade kommunerna knappast sägas hindra bostadsbyggande i bullerutsatta miljöer.

Få klagomål på buller i nybyggda bostäder

Av intervjuerna har vidare framgått att klagomål som rör buller i de allra flesta fall kommer från boende i befintlig bebyggelse. Kommunerna har få tillsynsärenden i nybyggda bostadsområden i bullerutsatta miljöer. En tänkbar anledning till detta är att många av de nybyggda bostäderna är bostadsrätter och att bostadsrätts-havarna kan vara mer obenägna att klaga för att inte riskera att värdet av den egna bostaden försämras. Det är också ovanligt att planer överklagas på grund av buller.

Bullerreglerna påverkar gestaltningen och lägenheternas storlek

Konsekvenser av nuvarande bullerregler som lyfts fram är bl.a. att det ibland blir leder till "konstiga byggnader" eller "tråkig gestaltning". Kravet på tyst sida leder till att punkthus sällan byggs i bullerutsatta miljöer. Flera kommuner lyfter fram att man tvingas göra fler och större lägenheter än vad som efterfrågas, eftersom man måste bygga genomgående lägenheter. Om enkelsidiga lägenheter mot bullrig gata skulle tillåtas möjliggörs fler och mer yteffektiva lägenheter. Loftgångar används i vissa fall för att möjliggöra små enkelsidiga lägenheter, trots att sådana vanligen uppfattas som "fula".

Utdragna planprocesser kostar tid

Vad gäller ekonomiska konsekvenser av den otydliga tillämpningen av lagstiftningen lyfter kommunerna fram att det byggs färre bostäder och att "krånglet" och de utdragna planprocesserna tar tid som i sig leder till kostnader. En kommun uppger att kravet på tyst sida innebär högre produktionskostnader, eftersom vissa färdiga konceptlösningar inte kan användas. Det är främst dyrare bostäder och bostadsrätter som byggs i centrala lägen.

Avsteg från riktvärden och kompensationstänkande vanligt

Avsteg från riktvärdena och kompensationstänkande används eller planeras att användas i samtliga kommuner. Exempel på kompensationslösningar är tyst sida, burspråk som har avskärmande verkan, inbyggda gårdar som ger tyst uteplats, avskärmande glasskiva utanför fönster eller balkong och andra tekniska lösningar. Ibland kompenseras höga ljudnivåer utomhus med krav på lägre ljudnivåer inomhus. Flera har dock framfört att en mycket ljuddämpad ljudmiljö kan upplevas som obehaglig. När utifrån kommande buller isoleras bort behövs också bättre ljudisolering mellan lägenheter i flerbostadshus, eftersom ljud från grannar annars blir de dominerande ljuden.

I de kommuner där studentbostäder byggs i mycket bullerutsatta områden används olika lösningar för att skapa bra boendemiljöer. Exempel på lösningar som beskrivits i intervjuerna är smala genomgående lägenheter med en ljuddämpad sida, ljudavskärmande glasruta några centimeter utanför inåtgående vädringsfönster, icke öppningsbara fönster och loftgångar mot den bullriga sidan.

Kommunernas förvaltningar har ibland olika uppfattning om hur bullerreglerna och avsteg från riktvärdena ska tillämpas. Avstegsfallen utgör i flera kommuner inte undantag, utan snarare regel. Planföreträdare lyfter ofta fram att det kan finnas andra värden i en boendemiljö som kompenserar ett bullrigt läge. Vikten av att värna bra utemiljöer i anslutning till bostaden och att det blir bra boendemiljöer totalt sett understryks. Om enbart bullersituationen optimeras kan det leda till sämre boendemiljöer. Några företrädare för miljöförvaltningar har framfört att kommunen inte i tillräcklig grad strävar efter att planera för så goda ljudmiljöer som möjligt. Alternativa lösningar utreds inte i tillräcklig grad innan beslut om avsteg fattas. Fler utredningar skulle ibland behövas för

att få ner ljudnivåerna och hitta bra lösningar. Avstegen anses användas för lättvindigt och drivkrafter för att göra det bättre från bullersynpunkt saknas.

Otydliga bullerregler försvårar strategier för förtätning och minskad klimatpåverkan

Kommunerna har förtättningsstrategier där täta stadsmiljöer med kvartersstruktur och blandad bebyggelse med bostäder, service och arbetsplatser eftersträvas. Närhet till kommunikationer och service ska möjliggöra boende utan behov av egen bil. Motiv för förtätning som lyfts fram är miljö- och klimatskäl samt utnyttjande av befintlig infrastruktur och att skapa underlag för kollektivtrafik.

Planeringen inriktas på att stärka kollektivtrafiken för att minska behovet av bil, vilket på sikt minskar bullret. På kort sikt kan dock förtätning bidra till ökad biltrafik i redan bullriga miljöer. En kommun lyfter också fram paradoxen med att kollektivtrafik ibland kan bullra mycket och därmed bidra till att utsätta boende för ökat buller.

I flera kommuner byggs även bostäder i stadens ytterområden eller i mindre tätorter med avsteg från riktvärdena. Samma kompensationsåtgärder används som i de mer centrala delarna av större städer. Ambitionen är att även boende i ytterområden och på små orter ska ha nära till kollektivtrafik.

Flera kommuner lyfter fram att planering för att minska buller ofta går hand i hand med åtgärder för minskad klimatpåverkan. Ny bebyggelse i bullerutsatta miljöer ses även som ett bra sätt att minska bullernivåerna i närliggande befintliga miljöer.

Helhetsperspektivet i planeringen och den sociala dimensionen av hållbar stadsutveckling framhålls också. Flera kommuner understryker att utomhusbuller bara är en av flera aspekter som har betydelse för de boende. Bostäder i bullriga lägen har ofta andra värden som bidrar till att det totalt sett blir en bra boendemiljö. Närhet till service och kollektivtrafik samt tillgång till bra rekreationsytor utanför bostaden lyfts fram som exempel.

Riktlinjerna uppfattas som stränga

Flera kommuner framför att 55 dBA är ett lågt riktvärde. Med god planering och tekniska lösningar kan bostäder med bra ljudmiljö byggas även i lägen där detta riktvärde överskrids, dvs. med avsteg.

I många kommuner är det svårt att hitta riktigt tysta områden i den befintliga stadsmiljön.

Vidare framförs att avsteg från riktlinjerna för externt industribuller borde tillåtas i fall då det inte finns några störande momentana ljud.

Trafik på kommunala gator inte främst ett bullerproblem

Kommunerna uppger inte att bostadsbyggande i bullerutsatta miljöer medför några direkta problem för dem som kommunala väghållare. Planeringen görs i samspel mellan förvaltningarna och diskussionen rör ofta trafiksäkerhet och parkeringsplatser. Osäkra trafikprognoser, kapacitetsfrågor och luftföroreningar är vanligen större problem än buller. Vid behov av bullerskydd löses detta i samråd mellan förvaltningarna.

Nya energikrav förutsätter stängda fönster

Samtliga intervjuade framhåller att inomhusmiljön är viktigast ur hälsoperspektiv. Synen på om man ska ha rätt att kunna sova med öppet fönster utan att störas av buller varierar. Flera kommuner lyfter fram att dagens bostäder byggs på ett sådant sätt att stängda fönster är en förutsättning för väl fungerande och energieffektiva värme- och ventilationssystem.

Uppföljning viktig

Flera kommuner lyfter fram att det är viktigt att uppföljning görs för att säkerställa goda resultat. Uppföljning av hur kommunens intentioner har efterlevts görs dock sällan.

4.4 Möten med verksamhetsutövare och infrastrukturhållare

För att undersöka vilka konsekvenser nuvarande lagstiftning och dess tillämpning får för verksamhetsutövare (industri) och infrastrukturhållare har utredningen inhämtat synpunkter och erfarenheter från olika typer av verksamheter, såsom flyg- och hamnverksamhet, spår- och vägtrafik samt tillståndspliktig industriell verksamhet. Synpunkter som rör verksamheter för industri har lämnats av Scania AB, Stena Metall AB, Saab AB och AB SKF. Synpunkter

som rör infrastrukturhållare har lämnats av Stockholms hamnar, Helsingborgs hamnar, Swedavia, Trafikverket, Stockholms läns landsting (trafikförvaltningen) och Försvarsmakten. Några av dessa bedriver verksamhet som kräver tillstånd enligt miljöbalken. I flera fall har företrädare för industriella verksamheter, infrastrukturhållare och kommun tillsammans redogjort för ett gemensamt synsätt på det nuvarande regelverket.

De problembeskrivningar som lämnas av verksamhetsutövare (industri) och infrastrukturhållare ger sammantaget en komplex bild. Städers utveckling är intimt förknippad med tillgång till bostäder, god infrastruktur och verksamheter som ger arbetstillfällen. Om det finns gott om arbetsplatser ökar kravet på många bostäder och god infrastruktur. Det är svårt att beskriva konsekvenserna för endast t.ex. bostadsbyggandet utan att ta hänsyn till konsekvenserna för infrastruktur och verksamheter.

En del infrastrukturhållare omfattas av både riktvärden för trafik och riktvärden för industribuller. Som exempel kan nämnas hamnar, där all verksamhet i hamnen såsom lastning och lossning, service och transporter utgör miljöfarlig verksamhet och därmed omfattas av riktlinjerna för externt industribuller. Motsvarande gäller för verksamhet på och omkring en flygplats. Såväl hamnar som flygplatser är tillståndspliktiga enligt miljöbalken.

4.5 Konsekvenser av nuvarande lagstiftning och dess tillämpning för bostadsbyggandet

Utifrån underlaget som redovisas i betänkandet drar utredaren slutsatsen att

- problem som rör buller försvårar bostadsbyggandet, framför allt vad gäller små och billiga lägenheter samt studentbostäder,
- myndigheternas olika kriterier för bedömning 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, och
- osäkerheten vid tillämpningen av regelverket för buller försvårar förtätning av städer och tätorter.

Utredaren konstaterar vidare att

- trots svårigheterna byggs bostäder i betydande omfattning i områden som utsätts för buller från väg- och spårtrafik,
- få detaljplaner för bostäder upphävs med anledning av buller,
- få tillsynsärenden enligt miljöbalken avser nybyggda bostäder i bullerutsatta miljöer,
- det är vanligt att bostäder byggs i bullerutsatta miljöer där ljudnivån överstiger riktvärdet 55 dBA,
- det förekommer att nybyggda bostäder byggs i mycket bullerutsatta miljöer, dvs. över 65 dBA,
- av de bostäder som byggts i bullerutsatta miljöer under senare år är ett fåtal ljudmässigt dåliga, dvs. saknar tillgång till ljuddämpad sida eller ostörd utevistelse i anslutning till bostaden, och
- det i dag är möjligt att bygga bostäder med mycket god ljudstandard i bullerutsatta lägen.

Slutsatser och konstateranden utvecklas nedan.

Otydliga och oförutsägbara bullerregler för väg- och spårtrafik skapar osäkerhet

Bristerna i nuvarande lagstiftning och dess tillämpning i fråga om buller från väg- och spårtrafik skapar otydlighet och brist på förutsägbarhet, vilket leder till stor osäkerhet för berörda parter.

De allmänna råd som de centrala myndigheterna ger ut är inte samordnade och vägledningarna tillämpas olika av länsstyrelser och kommuner. Osäkerheten om hur buller ska hanteras i planeringen rör bl.a. när avsteg från riktvärdena för buller kan accepteras, vilka principer som bör tillämpas vid avsteg samt utformning av planbestämmelser om buller.

Den bristande samordningen gör att det finns stora skillnader i hur kommunerna bedömer och tillämpar bullerreglerna vid planering av bostäder i bullerutsatta miljöer. Skillnaderna är större än vad som kan förklaras utifrån kommuners olika förutsättningar såsom antal invånare, expansionstakt eller lokala förhållanden.

För byggherrar medför bristerna i samordningen en osäkerhet om hur riktvärdena ska tillämpas och vilken tolkning som kommer att göras av kommunala tjänstemän och av länsstyrelserna. Osäker-

heten finns kvar även i ett sent skede av planläggningen. Byggherrars och konsulter utvecklingsarbete hämmas av de oklara förutsättningarna.

Planläggningen försvåras och tar längre tid

Osäkerheten gör att bostadsbyggandet i bullerutsatta miljöer försvåras och tar längre tid. Kommunernas insatser i planarbetet ökar i omfattning till följd av att det finns olika tolkningar av regelverket. Omfattande och ibland upprepade bullerutredningar genomförs. Antalet avstämningar med länsstyrelsen ökar. Byggherren behöver ibland göra upprepade omprojekteringar.

Det merarbete och den extra tid som läggs ner i planskedet på grund av osäkerhet kopplad till bullerkrav innebär i sig kostnader för länsstyrelser, kommuner och byggherrar. Mycket kraft ägnas åt problematik som orsakas av brister i samordningen av hur bullerreglerna ska tillämpas.

Utredaren vill dock understryka att det finns en flytande gräns mellan vad som är konsekvenser för bostadsbyggandet till följd av bristerna i lagstiftningen och dess tillämpning och vad som är konsekvenser av att bostadsbyggande i bullerutsatta miljöer i sig är mer krävande än bostadsbyggande i mindre bullriga miljöer. Det är, enkelt uttryckt, mer komplicerat att bygga bostäder i bullerutsatta miljöer.

Olika tillämpning av regelverket

Utredaren erfar att riktvärdena för inomhusbuller inte innebär problem vid planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen eller vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken. De skillnader som finns i tillämpningen av regelverket avser främst utomhusbuller.

Olika tolkningar görs av hur stora avsteg från riktvärdena som kan accepteras, förekomsten och placeringen av uteplats, vilka hälsorisker vistelse på en bullrig uteplats medför, om hänsyn ska tas till önskemål om att sova med öppet fönster, om enkelsidiga lägenheter mot bullerutsatt sida kan ge bra boendemiljöer och vilka tekniska lösningar som är acceptabla.

Tjänstemän vid kommunernas olika förvaltningar samverkar i regel för att, utifrån politiska beslut om bostadsbyggande i bullerutsatta miljöer, planera för så goda bostäder som möjligt på den utpekade platsen. De olika tolkningarna av bullerreglerna leder dock ibland till motsättningar mellan planförvaltningens intresse av

att fler bostäder byggs och miljöförvaltningens intresse av att ta hänsyn till människors hälsa. Detta fördröjer och komplicerar den kommunala beslutsprocessen. För att underlätta processen tar allt fler kommuner fram egna riktlinjer för buller.

Osäkerhet om riktvärdenas rättsliga status

En annan konsekvens av bristerna i den nuvarande lagstiftningen är att den rättsliga statusen av de riktvärden som anges i infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53) är föremål för tidskrävande diskussioner mellan berörda aktörer. Som framgår av avsnitt 3.5 har regeringen föreslagit riktvärden, som genom myndigheters och domstolars tillämpning i praxis har blivit gällande rätt. Riktvärdenas status uppfattas dock olika av olika aktörer.

Bostäder med bra ljudstandard byggs i bullerutsatta miljöer

Trots svårigheterna byggs en hel del bostäder i miljöer som utsätts för buller från väg- och spårtrafik. Det är vanligt att bostäder byggs i områden där ljudnivån överstiger riktvärdet 55 dBA. I viss utsträckning byggs bostäder även i miljöer där ljudnivån är högre än 60 dBA. Det förekommer också att bostäder byggs i mycket bullerutsatta miljöer, dvs. där ljudnivån överstiger 65 dBA. Av de bostäder som byggts i bullerutsatta miljöer under senare år är ett fåtal ljudmässigt dåliga, dvs. saknar tillgång till ljuddämpad sida eller ostörd utevistelse i anslutning till bostaden.

Utredaren konstaterar att det i dag är möjligt att bygga bostäder med mycket god ljudstandard även i mycket bullerutsatta lägen. Störningen av buller i nybyggda lägenheter är betydligt lägre än i äldre lägenheter i motsvarande lägen. Ljudnivån på trafiksidan är av mindre betydelse för störningsupplevelsen. God planering och utformning kan resultera i att störningen begränsas eller uteblir även vid höga ljudnivåer på den bullerutsatta sidan.

Bullerreglerna försvårar byggandet av små och enkelsidiga lägenheter

Kravet på placering av bostadsrum mot tyst sida eller genomgående lägenheter styr bostadsbyggandet mot större lägenheter. Byggandet av små bostäder hämmas således av regelverket för buller. Möjligheten att bygga yteffektiva lägenheter försvåras. Bullerreglerna påverkar planlösningarna och antalet lägenheter som ryms i en

bostadsfastighet och därigenom även de ekonomiska förutsättningarna för byggprojektet i dess helhet.

Allmänna råd saknas för bostadsbyggande och industribuller

Det saknas i dag allmänna råd för planläggning och lovgivning av bostäder inom områden som är utsatta för buller från hamnar och industrier. Naturvårdsverkets allmänna råd för externt industribuller (1978:5) har tills nyligen använts vid planläggning av bostäder som en riktlinje för hur nära man kan bygga bostäder i förhållande till befintliga verksamheter. Dessa allmänna råd upphävdes den 20 juni 2013. Naturvårdsverket hänvisar sedan dess till en övergångsvägledning i avvaktan på den vägledning som planeras till 2014.

Eftersom det inte varit möjligt att göra avsteg med stöd av Naturvårdsverkets riktlinjer på samma sätt som i Boverkets allmänna råd om buller i planeringen (2008:1) har avsteg inte gjorts i planeringen i den utsträckning som det borde kunna göras utifrån faktiska bullerförhållanden. Detta innebär ett hinder för bostadsbyggandet. Om riktlinjerna inte beaktas finns en risk att verksamheten skulle tvingas inskränka sin verksamhet eller inte kunna fortsätta att bedriva sin verksamhet, vilket beskrivs närmare i avsnitt 4.6.

Bostadsbyggande i hamnar och andra miljöer med industribuller försvåras av att ett samordnat och tydligt regelverk saknas. Utredaren föreslår därför nya regler om riktvärden för industribuller och undantag från sådana riktvärden, se avsnitt 1, 6 och 7. Vidare har Boverket regeringens uppdrag att utarbeta allmänna råd för planering och byggande i miljöer med industribuller. Naturvårdsverket har parallellt regeringens uppdrag att utarbeta en vägledning om hur buller i dessa miljöer kan hanteras vid tillsyn och prövning enligt miljöbalken, se avsnitt 2.5.

Olika vägledningar om riktvärden för flygbuller skapar osäkerhet och hämmar bostadsbyggandet

På motsvarande sätt som för buller från väg- och spårtrafik skapar Boverkets och Naturvårdsverkets olika vägledningar om riktvärden för maximalt flygbuller utomhus under dag- och kvällstid osäkerhet. Osäkerheten hämmar bostadsbyggandet i delar av landet. Konsekvenserna av bristen på samordning för verksamhetsutövare beskrivs närmare nedan.

Kommunernas förtätningsstrategier försvåras

Många kommuner arbetar för att kunna erbjuda fler bostäder i attraktiva lägen nära kollektivtrafik och centrala samhällsfunktioner. Förtätning av bebyggelsen ökar möjligheten till effektivt nyttjande av befintlig infrastruktur och skapar underlag för integrerade tekniska lösningar. Vanliga motiv för förtätning är minskad belastning på klimat och miljö samt minskat behov av att bygga på jordbruksmark.

Otydligheten i tillämpningen av regelverket för buller försvårar förtätning av städer och tätorter och därmed genomförandet av kommunernas förtätningsstrategier.

Få tillsynsärenden avser nybyggda bostäder och få detaljplaner överklagas med anledning av buller

Huvuddelen av de klagomål på buller som kommer in till kommunernas miljöförvaltningar kommer från boende i befintliga bostäder. Få tillsynsärenden i kommunerna avser nybyggda bostäder i bullerutsatta miljöer. Utredaren konstaterar också att få detaljplaner upphävs med anledning av buller.

Kunskap om praxis har marginell påverkan på konkurrensen

I Riksrevisionens rapport 2009 anges att kunskapen om den lokala och regionala tillämpningen av bullerkraven kan ge en betydande konkurrensfördel för en exploatör:

Den bristande transparensen och förutsägbarheten i plan- och byggprocessen i kommunerna innebär att en exploatör som varit verksam i en viss kommun eller i ett visst län har bättre förutsättningar att förutse vilka bullerkrav som kommer att ställas i plan- och byggprocessen än en aktör som inte tidigare varit verksam i kommunen eller länet. Detta medför att de aktörer som har kunskap om den lokala eller regionala praxisen har en betydande konkurrensfördel jämfört med aktörer som saknar kunskapen.³⁰

Utredaren har dock inte funnit belägg för att kunskap om vilken praxis som tillämpas i en kommun ger konkurrensfördelar. Eftersom det rör sig om riktvärden styrs planläggningen av tolkningar. Olika tjänstemän kan göra olika tolkningar och byte av tjänstemän

³⁰ RiR 2009:5 s. 10.

kan således medföra olika tillämpning inom en och samma kommun och över tid.

4.6 Konsekvenser av nuvarande lagstiftning och dess tillämpning för verksamhetsutövare

Underlaget visar att riktvärden för buller tillämpas olika av plan- och byggmyndighet respektive tillstånds- och tillsynsmyndigheter. Utifrån de synpunkter som lämnats till utredningen drar utredaren följande slutsatser om konsekvenserna av nuvarande lagstiftning och dess tillämpning för verksamhetsutövare (industri).

- 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 verksamheten kan göra det svårare att uppfylla gällande bullervillkor.
- Verksamhetsutövaren riskerar tillsynsinspektionen 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 försiktighetsåtgärder.

Konsekvenserna utvecklas närmare nedan.

Osäkerhet för verksamhetsutövare

Risken för olika krav och hälsobedömningar med stöd av plan- och bygglagen respektive miljöbalken innebär en osäkerhet för verksamhetsutövare (industri). Det gäller särskilt när krav på åtgärder ställs i efterhand med stöd av miljöbalken.

Verksamhetsutövares synpunkter på planerade bostäder

Företrädare för verksamhetsutövare (industri) uppger att de inte alltid får möjlighet att yttra sig över planer som kan komma att påverka verksamheten. Även när verksamhetsutövarna fått möjlighet att lämna synpunkter i planskedet är det vanligt att deras synpunkter inte beaktas av kommunen. Planer som kan ha en begrän-

sande inverkan på verksamheten och dess utveckling överklagas ibland av verksamhetsutövaren.

Minskat skyddsavstånd för en verksamhet

Om bostäder uppförs närmare en miljöfarlig verksamhet än befintliga bostäder, minskar verksamhetens skyddsavstånd till kringliggande bostäder. Ett skyddsavstånd för verksamheten syftar till att minska riskerna för störningar. Olika verksamheter ger upphov till olika typer av störningar. Vissa av störningarna begränsas av villkor som ett tillstånd till verksamheten har förenats med. Om en störning inte begränsas av ett villkor följs den upp genom verksamhetsutövarens egenkontroll, som görs enligt ett egenkontrollprogram. Krav på åtgärder kan ställas vid tillsyn enligt miljöbalken.

För vissa typer av verksamheter är det i princip olämpligt att lokalisera bostäder nära en verksamhet på grund av alltför höga risker för människors hälsa, såsom t.ex. ökad brandrisk eller utsläpp av föroreningar i luft.

Ökade krav på verksamheten och svårigheter att följa bullervillkor

Buller från en verksamhet som har tillstånd enligt miljöbalken regleras normalt i ett eller flera bullervillkor. Bullervillkor utformas ofta så att bullret från verksamheten inte får överskrida vissa ekvivalentvärden vid fasad under vissa tidsintervall och ett visst maximalvärde vid fasad. I riktlinjer för externt industribuller anges att riktvärdena inte får överskridas vid bostäder och rekreationsytor i bostädernas grannskap. Om bostäder etableras närmare en verksamhet blir det ofta svårare för verksamhetsutövaren att följa bullervillkoren. Ett kortare skyddsavstånd gör att bullret inte hinner dämpas tillräckligt vid bostäderna.

Verksamhetsutövaren kan då behöva vidta ytterligare åtgärder för att dämpa bullret vid källan. Om verksamheten även ger upphov till andra störningar, t.ex. luftföroreningar eller lukt, kan krav komma att ställas på verksamhetsutövaren att minska även dessa störningar.

En tillståndspliktig verksamhet behöver ibland omprövas på grund av krav i miljöbalken eller för att möta en ökad eller förändrad efterfrågan. Vid omprövning av verksamheten finns det en risk att nya och strängare krav ställs med stöd av miljöbalken på grund av att nya bostäder uppförts nära verksamheten.

Vid prövning och tillsyn av en verksamhet kan den ansvariga myndigheten ställa krav på åtgärder för att begränsa buller från verksamheten. Det innebär att verksamheten lever upp till miljöbalkens krav på bl.a. bästa möjliga teknik. Men kraven kan bli mer långtgående och därmed mer kostsamma om nya bostäder byggs närmare verksamheten än befintliga bostäder.

Utredaren bedömer att en befintlig verksamhet som har tillstånd enligt miljöbalken i realiteten ofta inte tvingas flytta eller upphöra på grund av att nya bostäder uppförs. Kommunen har ett intresse av att verksamheten, med de arbetstillfällena som den skapar, finns kvar på platsen. Vid en fortsatt förtätning utan att skälighänsyn tas till verksamheten finns det dock en risk att verksamheten på sikt inte kan bedrivas på platsen.

Begränsade utvecklingsmöjligheter

Bostäder som byggs alltför nära verksamheten begränsar en verksamhets fortsatta utveckling. Verksamhetsutövare anser att kommunen vid planering av bostäder ska beakta inte bara den befintliga verksamheten utan även möjligheterna att utveckla verksamheten.

I något fall då verksamhetsutövare köpt mark från kommunen för att kunna utveckla verksamheten har kommunen senare planlagt bostäder så nära den aktuella marken att det kan förhindra eller i vart fall påtagligt fördyra den planerade utvecklingen av verksamheten.

Svårigheter för verksamheter som inte kräver tillstånd

För en verksamhet som inte kräver tillstånd enligt miljöbalken finns inte samma trygghet som för en tillståndsgiven verksamhet. Vissa sådana verksamheter kan vara ganska omfattande, med flera anställda och en betydande omsättning. Osäkerheten om hur buller ska hanteras vid byggande av bostäder innebär svårigheter för verksamhetens drift och utveckling. Om bostäder byggs i närheten av en sådan verksamhet finns det en risk att verksamheten, på grund av krav som följer av miljöbalken, på sikt inte kan stanna kvar på platsen. Ibland löser kommunen det genom att anvisa verksamhetsutövaren en lämplig fastighet att bedriva verksamheten på. Även i ett sådant fall uppkommer kostnader för omlokaliseringen som belastar verksamhetsutövaren eller kommunen.

Praxis om begränsningsvärden

Senare års praxis från Mark- och miljööverdomstolen innebär att villkor ska utformas så att riktvärden mönstras ut och ersättas med begränsningsvärden, även vad gäller buller. Verksamhetsutövare anser att denna praxis i praktiken innebär en skärpning av bullervillkoren. För att vara säkra på att kunna följa begränsningsvärden för buller uppger verksamhetsutövare planera sin verksamhet så att bullret ligger några decibel under begränsningsvärdet. Detta i kombination med att bostäder etableras närmare gör att det kan bli svårt för verksamhetsutövaren att uppfylla villkoren.

Kostnader för verksamhetsutövare

Sammantaget kan bostäder som byggs närmare en befintlig verksamhet medföra direkta kostnader för verksamhetsutövare i form av krav på förnyade bullerutredningar, utökade försiktighetsåtgärder och eventuell förändring av verksamheten.

4.7 Konsekvenser av nuvarande lagstiftning och dess tillämpning för infrastrukturhållare

Underlaget visar att riktvärden för buller tillämpas olika av plan- och byggmyndighet respektive tillstånds- och tillsynsmyndigheter. Utifrån de synpunkter som lämnats till utredningen drar utredaren följande slutsatser om konsekvenserna av nuvarande lagstiftning och dess tillämpning för infrastrukturhållare (transport).

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

För flygbuller drar utredaren följande slutsatser.

- 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.

Konsekvenserna utvecklas närmare nedan.

Osäkerhet för infrastrukturhållare

Risken för olika krav och hälsobedömningar med stöd av plan- och bygglagen respektive miljöbalken innebär en osäkerhet för infrastrukturhållare (transport). Det gäller särskilt när krav på åtgärder ställs i efterhand med stöd av miljöbalken.

Krav på åtgärder

Vägar och järnvägar tillståndsprövas normalt inte enligt miljöbalken³¹. Däremot kan tillsynsmyndigheten med stöd av balken rikta ett tillsynsföreläggande till en infrastrukturhållare med krav på försiktighetsåtgärder eller inskränkningar i verksamheten. Krav kan komma att ställas om det finns en risk för olägenhet för människors hälsa på grund av störningar från trafiken. De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken är tillämpliga på alla typer av verksamheter.

Infrastrukturhållare har att, enligt vad som anfördes i infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53) och i den utsträckning medel är tillgängliga, vidta nödvändiga åtgärder för att uppnå de mål avseende buller som anges i propositionen. Om kommunerna planerar bostäder nära infrastruktur på ett sådant sätt att de utsätts för buller som kan medföra olägenhet för människors hälsa, kan ytterligare krav komma att ställas på infrastrukturhållaren.

Flertalet exempel som har lämnats in till utredningen från transportinfrastrukturhållare åskådliggör den faktiska störningsproblematik och intressekonflikt som uppstår när bostäder byggs i nära anslutning till befintlig infrastruktur.

Praxis som rör delar av Roslagsbanan är ett exempel på vilka konsekvenser den bristande samordningen av regelverket får för infrastrukturhållare.

³¹ Under vissa förutsättningar kan regeringen förbehålla sig att pröva tillåtligheten enligt miljöbalken, 17 kap. 3 § miljöbalken.

AB Storstockholms lokaltrafik (SL) beskriver miljötillsynsmyndigheternas tillämpning av riktvärdet 70 dBA för maximal nivå vid uteplats i anslutning till bostad på villafastigheter längs med bansträckningen. Ett drygt tjugotal tillsynsförelägganden har riktats till SL med krav på hastighetsbegränsning vid vissa delar av Roslagsbanan. En hastighetsbegränsning inverkar på den funktion som Roslagsbanan är tänkt att ha.

Vid tillämpningen av riktvärdena har tillsynsmyndigheterna utfört mätningar på flera punkter på hela tomten. Det ökar risken att riktvärden för buller överskrids jämfört med om en mätning görs enbart vid en uteplats på den sida av bostadshuset som inte vetter mot järnvägen.

En del av osäkerheten vid planering och byggande av bostäder handlar om i vilken utsträckning hänsyn ska tas till en förväntad framtida trafikutveckling.

Riksintressen

En stor del av flygplatser och hamnar samt delar av det statliga väg- och järnvägsnätet utgör riksintressen. Vid planläggning av bostäder gäller riksintressen. Infrastrukturhållares erfarenheter är att kommunerna inte fullt ut respekterar ett riksintresse vid planläggning av bostäder. Om bostäder byggs alltför nära flygplatser, järnvägar och vägar, finns det en risk att de boende utsätts för bullerstörningar. En sådan planläggning kan medföra ökade kostnader för bullerskyddsåtgärder.

Kostnader för infrastrukturhållare

Sammantaget kan bostäder som byggs nära flygplatser, järnvägar och vägar medföra direkta kostnader för infrastrukturhållare i form av krav på bullerutredningar och bullerskyddsåtgärder, men också kostnader på grund av begränsningar i verksamheten.

Det finns en osäkerhet om vem som ska stå för kostnader när bostäder byggs i närheten av flygplatser, järnvägar och vägar.

Hamnar och flygplatser

Hamnar och flygplatser är tillståndspliktiga verksamheter enligt miljöbalken. Konsekvenserna av den bristande samordningen av regelverket för hamnar och flygplatser är i huvudsak desamma som

för verksamhetsutövare (industri). Till det kommer att många hamnar och flygplatser är riksintressen.

Flygplatser

Enstaka bygglov utanför detaljplan väcker frågor i fall då bostaden ska uppföras inom en flygplats influensområde. Eftersom det inte går att skärma av flygbuller går det inte att skapa en ljuddämpad sida. Flygplatsen kan däremot bli skyldig att bullerisolera en byggnad om inomhusriktvärdena för buller inte kan innehållas. Flygplatsen står risken för att de bostäder som uppförs inom influensområdet blir störda av flygbullret, med inskränkningar i flygverksamheten som följd.

Sjöfart

Vissa farleder är av riksintresse för sjöfarten. Sjöfartsverket har uppgett att det finns områden i närheten av farleder och kanaler där fartygstrafik kommer tätt inpå bostadsbebyggelse. Klagomål på buller från fartyg förekommer t.ex. på Norra älvstranden i Göteborg och i närheten av bostadsområden i Helsingborg. Det kan vara fråga om internationella fartyg som anlöper farvattnen enstaka gånger. Eftersom det inte finns några riktvärden som gäller för sjöfarten, kan det vara svårt att hantera sådana klagomål. Vid passage i farleder och kanaler utanför hamnområden uppges det inte vara möjligt att ställa krav på bullerdämpande åtgärder.

Den problematik som beskrivs synes inte handla om bristande samordning i nuvarande lagstiftning och dess tillämpning, utan om bristen på bullerregler för sjöfarten. Utredningen har inte tillräckligt underlag för att bedöma i vilken utsträckning denna brist begränsar möjligheterna att bygga bostäder.

Försvarsmakten

Försvarsmaktens verksamhet handlar framför allt om militära flygplatser, skjutfält och skjutbanor. De områden som används för dessa verksamheter är av riksintresse. Försvarsmakten beskriver att den inte har möjlighet att utvidga sina övningsområden och att det inte finns något geografiskt utrymme för omlokalisering.

Enstaka bostäder utanför detaljplanelagt område som byggs inom influensområdet för en verksamhet innebär risk för inskränkningar

i verksamheten, krav på bullerdämpande åtgärder och ökade kostnader.

5 Överväganden

I detta avsnitt redovisas de avgränsningar som görs (5.1), utgångspunkter för bedömningar och förslag (5.2) och utredarens överväganden om behovet av ett samordnat regelverk om buller (5.3).

5.1 Avgränsningar

Utredaren bedömer att följande avgränsningar bör göras med hänsyn till utredningens direktiv.

1. Utredningen avser åtgärder för att underlätta byggandet av nya bostäder i bullerutsatta miljöer. Åtgärder avseende befintliga bostäder omfattas inte av uppdraget. Det kan dock behövas en bedömning av om utredningens förslag kan få betydelse för synen på befintliga bostäder i bullerutsatta miljöer. Nya bostäder blir också befintliga bostäder när de börjar användas. (Se avsnitt 6.7.)
2. Utredningen inriktas på att samordna regelverket i fråga om omgivningsbuller, dvs. buller från flyg-, spår- och vägtrafik, industriella verksamheter samt andra verksamheter utanför en bostadsfastighet. Buller från anläggningar inom en bostadsfastighet och från störande grannar behandlas i begränsad omfattning.
3. Möjligheterna att begränsa buller vid nya bostäder genom åtgärder som rör bullerkällan undersöks inte. Frågor om t.ex. tyst vägbeläggning, utveckling av tystare fordon och tåg samt skyddsåtgärder vid industriella verksamheter behandlas således inte.
4. Byggtekniska åtgärder för att dämpa bullernivåerna inomhus och utomhus, t.ex. ny teknik för isolering av fönster och ytterväggar, undersöks inte. Utredningen avser däremot frågan om

hur en bostadsbyggnad bör placeras och utformas för att bostäderna ska kunna godtas från bullersynpunkt.

5. Under utredningen har det lämnats omfattande synpunkter på specifika frågor som i ett vidare perspektiv har betydelse för en samordning av regelverket. Exempel på detta är betydelsen av stomljud, lågfrekvent buller, skrik ljud från spårtrafik samt buller från fläktar och andra små fasta anläggningar. Ett annat exempel är verksamheter som har sådan karaktär att det behövs specialregler, t.ex. skjutfält, skjutbanor och motorbanor. Utredningen har inte utrymme att närmare utreda sådana specifika frågor. Byggbuller utreds inte heller.
6. Det finns inte tillräckliga skäl att närmare undersöka behovet av ändringar i lagstiftningen om miljökonsekvensbeskrivningar.
7. Det finns inte utrymme för en internationell utblick.
8. När det gäller samhällsekonomiska frågor redovisas befintligt underlag om hälsokonsekvenser av att bo i bullerutsatta miljöer. I enlighet med utredningsdirektivet redovisas konsekvenser av förslagen i avsnitt 10. Direktivet ställer därutöver inte krav på en djupgående undersökning av de samhällsekonomiska konsekvenserna av att bygga bostäder i bullerutsatta miljöer. Någon sådan undersökning har hittills inte gjorts och den skulle kräva en betydligt mer omfattande utredning. Det skulle kräva arbete med att dels bedöma hälsokonsekvenserna och samhällskostnaderna av att bo i nya bostäder i bullerutsatta miljöer (ytterligare forskning), dels bedöma miljökonsekvenserna och samhällskostnaderna av att bygga fler bostäder på längre avstånd från kollektivtrafik, arbetsplatser, servicefunktioner m.m.

5.2 Utgångspunkter

Utredaren har haft i huvudsak följande utgångspunkter för arbetet.

1. Uppdraget att belysa vilka konsekvenser nuvarande lagstiftning och dess tillämpning får för bostadsbyggandet, verksamhetsutövare och infrastrukturhållare inriktas på en kvalitativ undersökning. Det finns inte utrymme och bedöms inte heller lämpligt att göra mer omfattande kvantitativa undersökningar hos t.ex. kommuner och länsstyrelser.

2. Vid utformningen av förslag för att kunna tillgodose behovet av nya bostäder beaktas befintligt kunskapsunderlag om hälsoeffekter av buller.
3. Vid utformningen av förslag tas hänsyn till verksamhetsutövare (industri) och infrastrukturhållare så att risken för ökade kostnader begränsas.
4. Tyngdpunkten i en samordnad lagstiftning bör ligga på att göra en tillräcklig hälsobedömning vid planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen. Med den kunskap och byggteknik som finns i dag kan man planera och bygga bra bostäder i bullerutsatta miljöer. Det bör då också vara möjligt att begränsa krav på åtgärder i efterhand. Att ställa krav i efterhand med stöd av miljöbalken är ineffektivt för byggherrar, myndigheter, verksamhetsutövare och boende.
5. Vid planläggning bör man ha ett långsiktigt perspektiv eftersom nya bostäder är avsedda att brukas under lång tid.
6. Eftersom uppdraget rör en specifik fråga eftersträvas att samordna plan- och bygglagen och miljöbalken inom ramen för lagarnas grundläggande principer och systematik.

En samordning av regelverket i frågor som rör bostäder i bullerutsatta miljöer handlar om några övergripande samhällsintressen. För att bostäderna ska kunna godtas måste de vara acceptabla från hälsosynpunkt. Samtidigt bör regelverket utformas så att det tillgodoser behovet av nya bostäder vid en fortsatt förtätning av städer och tätorter. I det senare ligger även övergripande frågor om förutsättningarna för en hållbar stadsutveckling. I det följande diskuteras dessa två samhällsintressen – hälsointresset respektive bostadsintresset.

Hänsyn till människors hälsa

Buller är en störning som är mycket vanligt förekommande i samhället. I framför allt tätbebyggda områden utsätts människor dagligen för buller från flyg-, spår- och vägtrafik, industriella verksamheter och andra verksamheter. Enligt Miljöhälsorapporten 2009 är samhällsbuller den miljöstörning som påverkar flest människor i Sverige. Många människor utsätts för buller från flyg-, spår- och vägtrafik över gällande riktvärden. Mellan 20 och 25 procent av

befolkningen bedöms i sitt boende vara exponerade för buller över riktvärdena. Den huvudsakliga anledningen till det är att många befintliga bostäder har byggts på platser och på ett sätt som inte har tagit hänsyn till de högre bullernivåer som följt av den kraftiga trafikökning som skett under lång tid. Vid en fortgående förtätning av städer och tätorter har fler människor flyttat till bullerutsatta områden. Allt eftersom förtätningen fortgår minskar markutrymmet och fler bullerutsatta miljöer får betydelse för bostadsförsörjningen.

Vid en fortsatt förtätning av städer och tätorter är det angeläget att bygga bostäder som innebär en acceptabel miljö med hänsyn till den hälsorisk som buller utgör. Vid en jämförelse med många befintliga bostäder finns det dock i dag goda förutsättningar att bygga bostäder som uppfyller riktvärdena för buller inomhus och som har tillgång till en uteplats som uppfyller riktvärdena för buller utomhus. Det finns god kunskap om hur bostadsbebyggelse kan planeras och utformas så att buller från omgivningen dämpas. Nya bostäder uppfyller i dag höga tekniska krav på bullerisolering.

Sammantaget bör vid utformningen av ett nytt regelverk hänsyn tas till den kunskap som finns om risken för människors hälsa på grund av buller i bostadsmiljön. Det befintliga kunskapsunderlaget ska dock värderas med utgångspunkt från att det främst rör befintliga bostäder som i fråga om planering och tekniska krav många gånger inte motsvarar de bostäder som byggs i dag.

Behovet av bostäder och en hållbar stadsutveckling

Vid en samhällsutveckling som innebär fortsatt förtätning av städer och tätorter behövs det fler bostäder. Rapporter från Boverket och länsstyrelserna visar att det finns ett stort behov av nya bostäder i många kommuner.

Möjligheten att tillgodose behovet av bostäder beror givetvis av en mängd andra faktorer än hur reglerna om buller bör samordnas. I rapporter från 2011 och 2012 som rör bostadsförsörjning i Stockholms län redovisas dock att bullerfrågan är ett av flera skäl till att bostadsbyggandet inte är tillräckligt för att tillgodose behovet av nya bostäder. I en rapport från Boverket i april 2013, Plan- och bygglagen i praktiken 2012, redovisas att det finns en osäkerhet om hur bullerfrågor ska hanteras vid planläggning av bostäder. I avsnitt 4.5 redovisas utredningens slutsatser om konsekvenserna för bostadsbyggandet av nuvarande lagstiftning och dess tillämp-

ning. Utredningen visar bl.a. att lagstiftningen och dess tillämpning försvårar bostadsbyggandet och förtätning av städer och tätorter.

Åtgärder behövs för att begränsa det buller som förekommer i städer och tätorter. Frågan om åtgärder vid bullerkällan m.m. ligger utanför ramarna för utredningen. Det är också rimligt att anta att åtgärder för att mer påtagligt minska bullret i städer och tätorter kommer att ta lång tid att genomföra.

En fortsatt förtätning av städer och tätorter förutsätter därför att bostäder kan byggas i bullerutsatta miljöer. För att kunna tillgodose behovet av bostäder behöver reglerna om hur buller ska hanteras i sådana miljöer utvecklas. De bedömningar som legat till grund för gällande riktvärden och möjligheterna att göra undantag från dessa behöver ses över så att de är anpassade till den pågående samhällsutvecklingen och till den teknik och kunskap som i dag finns om hur en acceptabel bostadsmiljö kan uppnås även i bullerutsatta miljöer.

Ett samordnat regelverk om buller och bostadsbyggande bör vara väl förenligt med hållbar stadsutveckling och klimataspekter. Nya regler bör utformas så att en utbyggnad av kollektivtrafik och ökad samhällsservice i närheten av bostäder underlättas.

Behovet av bullerisolering i bostäder går också hand i hand med behovet av energieffektiva bostäder. Utredningen i avsnitt 4.5 visar att nuvarande regler leder till att vissa bostäder blir onödigt stora eller får icke önskvärda planlösningar. Det bör därför övervägas om nya regler kan utformas för att i högre grad tillgodose behovet av små bostäder.

Förslagets betydelse för Stockholms län

Utredningen har haft dialog med sekretariatet för förhandlaren för utbyggnad av tunnelbana och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län (Dir. 2013:22). Utredningen har erfarit att möjligheten att förtäta och bygga ut områden som ligger invid såväl befintliga som tillkommande kommunikationer är en förutsättning för att regeringen ska fatta beslut i enlighet med förhandlarens förslag. Det planeras bl.a. en kraftig utbyggnad och förtätning av bostäder vid Barkarbyfältet. Detta är ett redan bullerutsatt område som kommer att påverkas ännu mer om Förbifart Stockholm byggs. I Järfälla kommun pågår en omfattande utbyggnad av storskalig infrastruktur som påverkar bullersituationen. Flertalet av de områden som planeras för utbyggnad och förtätning av bostäder är bullerutsatta

miljöer, framför allt till följd av närhet till befintlig och planerad infrastruktur.

En förutsättning för att staten ska avsätta pengar till utbyggnad av tunnelbanan är, enligt förhandlaren, att kommunerna garanterar att tillräckligt många nya bostäder uppförs i de områden som berörs av utbyggnaden och även längs med befintliga sträckor. Bostäder kommer att behöva byggas mycket tätt i dessa områden.

Entydiga och samordnade bullerregler är av stor betydelse för att flertalet av dessa bostäder kan byggas utan onödig tidsförlust på grund av bullerregler.

5.3 Överväganden

Överväganden i sammanfattning

1. Det behövs ett nationellt samordnat regelverk om hur buller ska hanteras vid bedömningar och prövningar enligt plan- och bygglagen respektive miljöbalken. Ett sådant regelverk minskar osäkerheten hos kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare och byggherrar och underlättar bostadsbyggandet. Med tydliga och generösa regler om undantag från riktvärden för buller behövs inga regionala eller lokala vägledning. Utredningen ger inte stöd för att undantagen bör utformas med särskild hänsyn till de största städernas behov av bostäder. En fortsatt användning av regionala eller lokala vägledning skulle innebära en fortsatt osäkerhet om vad som gäller i bullerutsatta miljöer och skulle därför inte underlätta bostadsbyggandet.
2. Eftersom det inte är möjligt att vid planläggning och lovgivning förutse alla omständigheter som har betydelse för bullersituationen i och vid en bostad, är det inte lämpligt att ta bort möjligheten att i efterhand bedöma om buller kan innebära en olägenhet för människors hälsa enligt miljöbalken. Plan- och bygglagen och miljöbalken behöver däremot förtydligas och kompletteras i några avseenden för att öka samordningen.
3. Regelverket bör även i fortsättningen avse både inomhus- och utomhusmiljön. Det är särskilt viktigt med en god inomhusmiljö som ger möjlighet till avkoppling, samvaro och ostörd sömn. Rimliga krav bör dock ställas även på utomhusmiljön. Skälen för det är att möjligheten att vistas utomhus i anslutning

till bostaden är viktig för människors avkoppling och samvaro och att buller utomhus kan påverka människors hälsa.

4. Grundläggande regler om riktvärden för buller och undantag från sådana riktvärden vid planläggning och lovgivning av bostäder bör författningsregleras. Tydligare regler om buller gör att nya bostäder kan accepteras från hälsosynpunkt, minskar osäkerheten vid byggandet av bostäder och ökar möjligheterna att tillgodose behovet av bostäder.
5. Med riktvärde för buller bör på samma sätt som i dag avses ett värde som ska eftersträvas. Även vid en författningsreglering av bullernivåer bör det finnas ett visst tolkningsutrymme vid tillämpningen, t.ex. i ett efterföljande tillsynsärende enligt miljöbalken som rör buller i eller vid en bostad. Författningsreglerade riktvärden för buller kan förenas med en fortsatt praxis som innebär att begränsningsvärden för buller anges i enskilda fall vid förprovning av verksamheter enligt miljöbalken.
6. Nya författningsbestämmelser om buller från väg- och spårtrafik bör ha infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53) och Boverkets allmänna råd om buller i planeringen (2008:1) som utgångspunkt. Reglerna om undantag från riktvärden för buller bör göras tydligare och generösare för att underlätta bostadsbyggandet.
7. Nya författningsbestämmelser om hur industribuller ska hanteras vid planläggning och lovgivning av nya bostäder behöver utvecklas. Det bör införas en ny möjlighet att göra undantag från riktvärden för industribuller när nya bostäder planeras. Möjligheten att med en tillämpning av sådana bestämmelser bygga bostäder närmare en industri än befintliga bostäder beror i praktiken av om buller är den dominerande störningen hos verksamheten.
8. Nya bestämmelser inom ramen för plan- och bygglagen bör kompletteras med bestämmelser om riktvärden för industribuller som gäller vid förprovning av verksamheter enligt miljöbalken. Undantag från sådana riktvärden behöver samordnas.
9. Kraven på en god inomhusmiljö i nya bostäder bör utgå från en bedömning där fönster är stängda. Undersökningar visar att en ganska stor andel av befolkningen, cirka 20 procent, sover med öppet fönster. Det skulle dock få orimliga konsekvenser för

bostadsbyggandet om man ställde krav på att kunna sova med öppet fönster i bostäder som ligger i bullerutsatta lägen.

10. Vid bedömning av förutsättningarna att anordna en eller flera uteplatser i anslutning till en bostad bör det vara tillräckligt att en uteplats kan anordnas där riktvärdena inte överskrids.
11. Förslaget innebär att det inte bör införas någon bestämmelser om buller som utformas som miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken.
12. Det behövs nya vägledning om buller från väg- och spårtrafik och industribuller som utvecklar de grundläggande bestämmelserna om riktvärden för buller och undantag från sådana riktvärden.

I det följande utvecklas utredarens syn på nuvarande lagstiftning och behovet av ett samordnat regelverk om buller.

Ramlagstiftningar som gäller parallellt

Plan- och bygglagen och miljöbalken är ramlagstiftningar som ska tillämpas vid sidan om varandra. Även om man vid planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen har bedömt nya bostäder med hänsyn till människors hälsa kan därför en separat prövning ske utifrån bestämmelserna i miljöbalken. Och även om man vid tillståndsprövning eller tillsyn enligt miljöbalken har godtagit en verksamhet utifrån balkens krav kan nya bostäder komma att godtas vid en prövning enligt plan- och bygglagen, vilket kan inverka på förutsättningarna att bedriva verksamheten enligt tillståndet respektive ett eventuellt tillsynsbeslut. I grunden finns det en risk att de parallella lagstiftningarna kommer i konflikt med varandra.

Samtidigt finns det kopplingar mellan plan- och bygglagen och miljöbalken. Båda lagarna innehåller regler om vad som är en tillåten användning av mark och vatten. Plan- och bygglagen 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. Miljöbalken 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 plan- och bygglagen är dock i första hand exploateringsintresset

medan det i miljöbalken är skyddsintresset. Trots att det finns kopplingar mellan lagarna får det konstateras att det i lagarna inte finns någon egentlig samordning i fråga om buller.

Störningar som kan inverka på människors hälsa regleras i både plan- och bygglagen och miljöbalken. Buller är en av flera typer av störning som omfattas av lagarna. I vardera lagen finns ett fåtal specifika regler om buller. Även i förordningar och myndighetsföreskrifter finns ett fåtal specifika regler om buller. Bedömningar av buller görs i stället i stor utsträckning med stöd av generella författningsbestämmelser och myndigheters vägledningar.

Bestämmelserna i plan- och bygglagen respektive miljöbalken innebär inte att det sker en onödig dubbelprövning av bostäder i bullerutsatta miljöer. Med onödig dubbelprövning avses att bestämmelserna i två lagar innebär att samma sak prövas på i allt väsentligt samma sätt, med risk för att det blir motstridiga avgöranden. I miljöbalken finns, till skillnad mot plan- och bygglagen, inget krav på förprovning av bostäder. Samtidigt kan det konstateras att planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen endast kan ske utifrån kända förhållanden. Framtida förändringar i omgivningen kan inte förutses vid byggande av bostäder (med undantag för främst trafikprognoser). Det är därför inte lämpligt att ta bort möjligheten till tillsyn i efterhand enligt miljöbalken.

Utredningen ska föreslå nya och ändrade lagbestämmelser för att öka samordningen i fråga om buller och byggande av bostäder. Till utredningen har lämnats omfattande synpunkter på framför allt myndigheternas vägledningar. Dessa synpunkter bekräftar det som 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.

Det finns därför ett behov av att analysera regelverket i vidare mening. En analys bör således även klargöra behovet av ändringar i förordningar, myndighetsföreskrifter och myndigheters vägledningar.

Lagstiftningen och vägledningarna

Myndigheternas vägledningar har stor betydelse vid planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Allmänna råd och andra vägledningar är inte bindande vid rättstillämpningen. Eftersom lagstiftningen innehåller förhållandevis få specifika bestäm-

melser om buller vid planering och byggande av bostäder, har vägledningarna stor betydelse. De riktvärden som finns för olika situationer och som tillämpas i stor utsträckning har fått karaktär av generella normer. Riktvärdena är en viktig utgångspunkt vid bedömning av bullerfrågor enligt plan- och bygglagen respektive miljöbalken. Samtidigt handlar en stor del av den osäkerhet som finns vid planering och byggande av bostäder om vägledningarna.

Detta väcker frågan om var i regelverket planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer ska regleras. Vad ska regleras genom normgivning enligt 8 kap. regeringsformen och vad ska överlämnas till myndigheters vägledningar och praxis?

Plan- och bygglagen och miljöbalken är övergripande lagar som reglerar alla slags allmänna och enskilda intressen som kan ha betydelse vid bedömning av åtgärder som omfattas av respektive lag. Buller är endast en typ av störning som kan aktualiseras vid en tillämpning av plan- och bygglagen respektive miljöbalken. Vid en bedömning enligt plan- och bygglagen tillämpas bestämmelserna om allmänna och enskilda intressen (2 kap.) och vid en bedömning enligt miljöbalken tillämpas de allmänna hänsynsreglerna (2 kap.).

Plan- och bygglagen och miljöbalken innehåller få specifika bestämmelser om buller. I miljöbalken ingår buller som en del i definitionen av miljöfarlig verksamhet. I övrigt regleras buller specifikt i miljöbalken endast i en straffbestämmelse och en skadeståndsbestämmelse. Vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken är det i stället de generella bestämmelserna i miljöbalken som tillämpas i fråga om buller. Vid planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen måste man ofta beakta flera typer av störningar. Det finns en särskild bestämmelse som innebär att hänsyn ska tas till buller. Det finns också bestämmelser om att man i en detaljplan särskilt får reglera skydd mot bullerstörning och att byggnadsverk ska ha tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om skydd mot buller. Därutöver gäller de generella bestämmelserna i plan- och bygglagen.

Det är inte lämpligt att vid en samordning av regler om buller och byggande av bostäder införa en omfattande specialreglering i plan- och bygglagen respektive miljöbalken. Båda lagstiftningarna bör även i fortsättningen vara ramlagstiftningar med allmänt hållna bestämmelser som kan tillämpas på många olika situationer. De problem som identifierats avseende byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer har inte en sådan tyngd att det är motiverat med några grundläggande ändringar i bestämmelserna om allmänna och

enskilda intressen i 2 kap. plan- och bygglagen eller de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Det finns dock ett undantag som gäller 2 kap. plan- och bygglagen och som utredaren återkommer till nedan.

I gällande författningar i övrigt finns det vissa regler om buller och byggande av bostäder, främst bestämmelsen i 2 kap. 13 § plan- och byggförordningen (2011:338) och Boverkets byggregler, som innehåller föreskrifter om tekniska egenskapskrav på byggnader.

I avsaknad av närmare författningsbestämmelser har myndigheternas vägledningar stor betydelse vid planläggning och lovgivning av bostäder i bullerutsatta miljöer. Det gäller inte minst de riktvärden för buller som är vägledande vid rättstillämpningen.

Vägledningarnas riktvärden om buller från väg- och spårtrafik och flygbuller bygger på regeringens bedömningar i fråga om riktvärden i infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53). Riksdagen fattade inte något beslut med anledning av regeringens uttalanden om utgångspunkterna för att bedöma åtgärder i det stora antalet befintliga bostäder som utsätts för höga trafikbullernivåer. Innehållet i propositionen och riksdagens behandling av denna har dock lett till att riktvärdena fått stort genomslag i rättstillämpningen.

Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt prövade nyligen betydelsen av buller från vägtrafik i ett mål om förhandsbesked för nybyggnad av ett bostadshus. Mark- och miljödomstolen fann att riktvärdena i infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53) måste anses ha fått en sådan allmän acceptans och tillämpning att de framstår som en generell norm som bör ges mycket stor tyngd vid prövningen av markanvändningsfrågor (mark- och miljödomstolens dom den 19 mars 2013 i mål P 2955-12). Mark- och miljööverdomstolen fastställde denna dom (Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 maj 2013 i mål P 3538-13).

Regeringen har så sent som i propositionen om investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem framhållit att de riktvärden och avstegsfall som redovisades i infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53) även i fortsättningen bör vara vägledande i planeringssammanhang för såväl transportinfrastruktur som bostadsbebyggelse (prop. 2012/13:25 s. 80).

Det finns inte heller någon författningsreglering av riktvärden för buller från industriella verksamheter. Den vägledning som Naturvårdsverket tidigare tagit fram, riktlinjer för externt industribuller (1978:5), har fått stort genomslag i rättstillämpningen.

Denna vägledning har dock inte varit avsedd för planering av bostäder i bullerutsatta miljöer. Naturvårdsverket har i juni 2013 upphävt riktlinjerna och ersatt dem med provisoriska riktlinjer i avvaktan på en redovisning av en ny vägledning som ska göras under våren 2014.

Riktvärden för buller bör inte lagregleras

De allmänt hållna reglerna i plan- och bygglagen respektive miljöbalken möjliggör vida tolkningar av vad som utgör en risk för människors hälsa. Eftersom vägledningarna tolkas olika av plan- respektive miljömyndigheter ger nuvarande lagbestämmelser inte förutsättningar för en tillräckligt enhetlig och rättssäker bedömning av denna risk.

Utredningen bedömer att det inte är lämpligt att lagreglera riktvärden för buller. Frågan om hur buller ska hanteras vid planering och byggande av bostäder är komplex. En lagreglering skulle behöva utformas med hänsyn till en mängd faktorer och planeringssituationer. Det skulle därför behövas en ganska omfattande lagreglering. En sådan reglering kan också behöva justeras med hänsyn till ny kunskap om hur buller kan påverka människors hälsa och ny teknik om hur bostäder kan skyddas mot omgivningsbuller.

Grundläggande bestämmelser om riktvärden för buller och undantag från dessa bör införas i plan- och byggförordningen

Buller är en mycket vanligt förekommande störning i samhället och därmed även en av de vanligaste störningarna som måste hanteras vid en förtätning av städer och tätorter. Den bedömning av människors hälsa som görs av nya bostäder har stor betydelse för de boende och det är därför viktigt att det finns en allmän acceptans kring de regler som tillämpas vid planläggning och lovgivning. Utredningen ifrågasätter därför det rimliga i att den helt övervägande delen av regelverket om buller och byggande av bostäder finns i icke bindande vägledningar från de centrala myndigheterna, särskilt som angivna riktvärden och möjligheter till avsteg har mycket stor betydelse vid rättstillämpningen.

För att underlätta och påskynda arbetet bör det därför i plan- och byggförordningen (2011:338) införas bestämmelser med grundläggande krav på nya bostäder i bullerutsatta miljöer. Syftet med bestämmelserna bör vara att klargöra vad som är en acceptabel boendemiljö med hänsyn till buller och vilka förhållanden som

främst ska beaktas vid planläggning och lovgivning. Regeringen skulle genom sådana bestämmelser redovisa vilka riktvärden för buller och möjligheter till undantag från dessa som bör vara utgångspunkt för bedömningen av om nya bostäder är godtagbara från hälsosynpunkt.

Regeringens bedömning i fråga om grundläggande regler om riktvärden bör tas in i en proposition som läggs fram för riksdagen. Att redovisa dessa bedömningar syftar till att riksdagen ska kunna få en förståelse för den stora betydelse som riktvärdena har för människors hälsa vid byggande av bostäder.

Buller från väg- och spårtrafik

Nya författningsbestämmelser om buller från väg- och spårtrafik bör ha Boverkets allmänna råd om buller i planeringen (2008:1) som utgångspunkt.

Reglerna om riktvärden för buller och undantag från sådana riktvärden bör vara samordnade, enhetliga, tydliga och generösa. En sådan reglering underlättar bostadsbyggandet.

Industribuller

Nya författningsbestämmelser om hur industribuller ska hanteras vid planläggning och lovgivning av nya bostäder behöver utvecklas. Boverket och Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att ta fram var sin vägledning som rör industribuller. Vid utformningen av bestämmelserna bör hänsyn tas till Naturvårdsverkets tidigare riktlinjer om externt industribuller (1978:5) och den praxis som under lång tid utvecklats i domstolar och myndigheter med utgångspunkt från dessa riktlinjer.

Frågan är om den betydande skillnad som finns i fråga om undantag från riktvärden mellan reglerna om industribuller och reglerna om buller från väg- och spårtrafik är motiverad.

Förutsättningarna för att göra undantag från riktvärden för industribuller är inte desamma som för buller från väg- och spårtrafik. Industribuller kan ha mycket olika karaktär beroende på vilken typ av verksamhet det gäller.

För vissa typer av verksamheter som omfattas av regler om industribuller, t.ex. skjutbanor och motorsportbanor, är det ofta svårt att avskärma buller. För sådana verksamheter bör det finnas ett betydande skyddsavstånd till närmaste bostäder. I vissa fall kan det överhuvudtaget vara svårt att avskärma buller enligt de prin-

ciper som gäller för väg- och spårtrafik. Undantag från riktvärden bör då undvikas.

Buller från industriella verksamheter och andra miljöfarliga verksamheter, t.ex. tåkter 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.

Miljöfarliga verksamheter ger upphov till andra störningar än buller, t.ex. luftföroreningar och luktstörning. Nya bostäder kan därför hindras av att verksamhetsutövaren har att följa villkor för andra typer av störningar. Företrädare för Sveriges hamnar har framhållit att nya bostäder i praktiken kan försvåras av bl.a. att det inte finns slutliga bullervillkor för en hamnverksamhet. Säkerhetsaspekter kan också hindra bostäder. Möjligheten att genom undantag från riktvärden bygga bostäder närmare en industri än befintliga bostäder beror därför i praktiken på om buller är den dominerande störningen hos verksamheten.

Utredaren konstaterar att det inte i alla situationer kommer att vara möjligt att med stöd av nya regler om undantag bygga bostäder närmare industriella verksamheter än befintliga bostäder. I en del situationer, som även gäller hamnar, kan dock bostäder byggas på ett sätt som gör att undantag kan ske från riktvärdena för industribuller utomhus.

Möjligheterna att göra undantag från buller från väg- och spårtrafik är ganska betydande, om bostäderna placeras och utformas på ett sätt som ger skydd mot bullerstörning. Det har under utredningen inte framkommit något principiellt skäl mot att införa en liknande reglering för industribuller.

Utredaren bedömer således att den betydande skillnad som finns i fråga om undantag mellan reglerna om industribuller och reglerna om buller från väg- och spårtrafik inte är motiverad.

Flygbuller

Riktvärden för flygbuller och undantag från sådana riktvärden bör också författningsregleras. Bestämmelser av det slaget behövs också vid en samordning av regler om buller och bostadsbyggande. I delar av landet berörs många boende av höga flygbullernivåer. Den osäkerhet som finns vid planering och byggande av bostäder gäller även flygbuller. Till utredningen har också lämnats syn-

punkter som visar att det finns betydande problem att tillämpa reglerna i plan- och bygglagen parallellt med reglerna i miljöbalken, bl.a. i Linköping där verksamhet som rör utveckling och försäljning av flygplanet JAS 39 Gripen ger upphov till buller i stora delar av stadens tätbebyggda delar.

Flygbuller har flera egenskaper som gör att det kan vara svårt att hantera vid planering och byggande av bostäder. En sådan är att uteplatser i anslutning till bostäder i princip inte kan avskärmas från flygbuller. Det är därmed inte möjligt att medge undantag från riktvärden för flygbuller på samma sätt som för buller från väg- och spårtrafik. Flygbuller är också i allmänhet inte lika kontinuerligt som buller från väg- och spårtrafik. I närheten av flygplatser upplevs därför flygbuller som särskilt störande i samband med start och landning. Flygbullret riskerar därför att uppmärksammas på ett tydligare sätt än ett mer jämnt flöde av vägtrafik.

Det finns emellertid ett behov av att kunna bygga bostäder även där flygbuller förekommer. Innehållet i riktvärden för flygbuller och möjligheterna att göra undantag från riktvärdena väcker frågor om vad som är en godtagbar boendemiljö i närheten av flygplatser, riktvärdenas förhållande till gällande tillstånd för ett stort antal flygplatser i landet och konsekvenser för människors hälsa och bostadsbyggandet.

Naturvårdsverket och Boverket har i april 2013 redovisat sitt gemensamma regeringsuppdrag avseende tillämpning av riktvärden för maximalt flygbuller. Verken redovisar olika slutsatser om hur riktvärdet för maximalt flygbuller utomhus under dag- och kvällstid bör tillämpas vid prövning enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. De skilda ståndpunkterna har enligt myndigheterna grundats på miljöbalkens respektive plan- och bygglagens skilda perspektiv.

Nya vägledningarna behöver samordnas

Utgångspunkten bör i fortsättningen vara att myndigheternas vägledningarna utvecklar synen på riktvärden för buller och möjligheter att göra undantag från dessa vid planering och byggande av bostäder. Det behövs ett arbete med att utveckla nya vägledningarna som grundas i de nya författningsbestämmelserna.

6 Lagförslag

6.1 Krav på bostadsbebyggelse för att förebygga olägenhet för människors hälsa

Förslag: I en ny bestämmelse i 2 kap. plan- och bygglagen anges att vid planläggning och i ärenden om bygglov enligt plan- och bygglagen 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.

Inledning

En ökad samordning av plan- och bygglagen och miljöbalken enligt utredningens direktiv förutsätter att tyngdpunkten vid bedömning av risken för ohälsa på grund av buller i bostadsmiljön ligger i plan- och bygglagen. Den osäkerhet som finns vid byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer förklaras till stor del av att kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare och byggherrar är osäkra på vad som kan bli följderna av en prövning av bullerförhållandena i en bostad i efterhand enligt miljöbalken.

För att begränsa denna osäkerhet behöver det undersökas vilka krav som bör ställas enligt plan- och bygglagen på bostäder i bullerutsatta miljöer för att de ska anses motsvara de krav i fråga om hälsa som följer av miljöbalken. Om tillräckliga krav ställs redan vid planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen så att buller inte innebär risk för människors hälsa, bör behovet av att ställa krav med stöd av miljöbalken i efterhand minska.

I detta avsnitt behandlas vilka krav som bör ställas vid planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen. I avsnitt 6.6 behandlas frågan om vilken betydelse kraven enligt plan- och bygg-

lagen bör ha för en bedömning i efterhand av människors hälsa enligt miljöbalken.

Bedömning av hälsa enligt plan- och bygglagen

En första fråga är om de nuvarande bestämmelserna i plan- och bygglagen är tillräckliga för att kunna göra en säker bedömning av om nya bostäder i bullerutsatta miljöer är godtagbara med hänsyn till människors hälsa. Det finns bestämmelser i plan- och bygglagen, plan- och byggförordningen (2011:338) och Boverkets byggregler som innebär långtgående krav på bostäder för att undvika risk för människors hälsa. Kraven avser lokaliseringen av bostadsbebyggelsen, den tekniska utformningen av byggnadsverket och genomförandet av byggnadsåtgärderna.

I Boverkets allmänna råd om buller i planeringen (2008:1) utvecklas mer i detalj hur bostadsbebyggelse i bullerutsatta miljöer bör placeras och utformas för att undvika risk för människors hälsa. I denna vägledning anges också vilka riktvärden som bör uppfyllas i de nya bostäderna och, om dessa inte kan uppfyllas, vilka krav som bör uppfyllas om man ska göra undantag från riktvärdena (avsteg).

Utredningen ger inte stöd för att de nya bostäder som byggts på senare år i någon betydande utsträckning innebär en risk för ohälsa på grund av buller. Nya bostäder i bullerutsatta miljöer är i allmänhet betydligt bättre isolerade och planerade än äldre bostäder som byggts i sådana miljöer. Detta bekräftas av bl.a. enkätundersökningar som länsstyrelserna i Stockholms och Uppsala län och Miljöförvaltningen i Stockholms stad har gjort hos boende i ett stort antal nybyggda bostäder i trafiknära lägen (*Trafikbuller och Planering II och IV*).

De krav på bostäder som följer av plan- och bygglagen och det övriga regelverket är som sagt långtgående. I avsnitt 6.5 föreslås ett bemyndigande som gör det möjligt att i plan- och byggförordningen införa grundläggande bestämmelser om riktvärden för buller och undantag från sådana riktvärden. Föreskrifter om sådana riktvärden och undantag föreslås i avsnitt 7. Förslaget är utformat med beaktande av tillgänglig kunskap om hur människors hälsa kan påverkas av buller. Efter en fortsatt beredning av förslaget bör riktvärdena och möjligheterna till undantag från dessa kunna ge uttryck för samhällets acceptansnivå. Förslaget bör i fråga om industribuller samordnas med nya bestämmelser som gäller vid förprovning av verksamheter enligt miljöbalken.

I avsnitt 6.2 föreslås vidare att det i planbeskrivningen ska finnas en grundläggande bullerutredning och att det senast i samband med tekniskt samråd ska finnas uppgifter om bullernivåer för varje ny bostad som ingår i ett flerbostadshus i en bullerutsatt miljö.

Det kan med visst fog hävdas att de nu beskrivna nya bestämmelserna, tillsammans med nuvarande bestämmelser i plan- och bygglagen, skulle vara tillräckliga för att kunna göra en säker bedömning av om nya bostäder i en bullerutsatt miljö är godtagbara med hänsyn till människors hälsa.

Utredaren har ändå stannat vid att en hälsobedömning enligt en sådan ändrad lagstiftning inte fullt ut motsvarar en hälsobedömning enligt miljöbalken. Skälen för det är att bestämmelsen i 2 kap. 5 § plan- och bygglagen enbart gäller vid lokalisering av ny bostadsbebyggelse och att övriga bestämmelser i 2 kap. innebär att en avvägning ska göras mellan de allmänna och enskilda intressen som berörs vid planläggning och lovgivning av bostäder. Det behöver klargöras att en godtagbar bostadsmiljö i hög grad beror på hur man utformar och placerar bostäderna i förhållande till omgivningen. Det är sammantaget inte tydligt att en hälsobedömning av en ny bostad enligt 2 kap. och 8 kap. plan- och bygglagen motsvarar en prövning i ett enskilt fall av om buller i och vid en bostad kan medföra olägenhet för människors hälsa enligt 2 kap. och 9 kap. 3 § miljöbalken.

En ny bestämmelse om olägenhet för människors hälsa i 2 kap. plan- och bygglagen

Om tyngdpunkten i lagstiftningen ska ligga vid planläggning och lovgivning behöver en hälsobedömning enligt plan- och bygglagen i princip motsvara den bedömning som görs enligt miljöbalken. För att säkerställa detta bör plan- och bygglagen kompletteras i några avseenden. För det första bör det införas en materiell bestämmelse som tar sin utgångspunkt i miljöbalkens definition av olägenhet för människors hälsa. För det andra bör det införas bestämmelser som förtydligar krav på bullerutredning i samband med planläggning och tekniskt samråd enligt plan- och bygglagen. Dessutom bör det införas bestämmelser som säkerställer en korrekt bedömning enligt en sådan materiell bestämmelse. Det viktigaste verktyget för ett sådant säkerställande är länsstyrelsens deltagande i samråd vid planläggning och möjlighet till överprövning av en detaljplan för

nya bostäder, dvs. den statliga kontrollen av kommunernas planering. Frågan om länsstyrelsens roll behandlas i avsnitt 6.3.

En ny bestämmelse bör införas i bestämmelserna om allmänna och enskilda intressen i 2 kap. plan- och bygglagen. Det är inte tillräckligt att förtydliga kravet på hälsobedömning i de bestämmelser om krav på byggnadsverk som finns i 8 kap. plan- och bygglagen, plan- och byggförordningen och Boverkets byggregler. De tekniska egenskapskraven handlar om ett byggnadsverks utformning och egenskaper. Det behövs ett vidare synsätt än så när man vid planläggning och lovgivning ska bedöma om buller i och vid bostäder innebär en risk för människors hälsa.

I den nya bestämmelsen i 2 kap. plan- och bygglagen bör anges att vid planläggning och i ärenden om bygglov ska bostadsbebyggelse utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som förebygger olägenhet för människors hälsa på grund av buller. Bestämmelsen kompletterar de nuvarande bestämmelserna om hänsyn till människors hälsa och förebyggande av bullerstörningar i 2 kap. 5 § första stycket 1 och 4 plan- och bygglagen. De nuvarande bestämmelserna bör vara kvar oförändrade eftersom de gäller för all slags bebyggelse, dvs. de har ett vidare tillämpningsområde än den nya bestämmelsen som enbart gäller bostadsbebyggelse. Förslaget innebär att bestämmelserna om lokalisering av bostadsbebyggelse finns kvar i de inledande paragraferna i 2 kap. plan- och bygglagen. Vid planläggning av bostadsbebyggelse på en plats med mycket höga bullernivåer, t.ex. nära en skjutbana, kan bebyggelsen vara olämplig vid bedömningen enligt dessa lokaliseringsbestämmelser. Detta kan vara grund för länsstyrelsen att upphäva en plan med hänsyn till hälsointresset. Lokaliseringen kan däremot godtas om bullernivåerna inte är högre än att det går att bygga bostäder med god bostadsmiljö enligt föreskrifter om riktvärden för buller och möjligheter att göra undantag från riktvärdena. I ett sådant fall blir den nya bestämmelsen tillämplig.

Redan vid planläggningen behövs en bedömning av hur bostadsbebyggelsen ska utformas och placeras med hänsyn till buller, främst buller från omgivningen. Bestämmelsen bör ta sikte på buller från väg- och spårtrafik, flygbuller samt buller från industriella verksamheter och annan verksamhet som är belägen utanför bostadsfastigheten. Vid planläggning av bostäder behövs även ett underlag om buller som genereras inom bostadsfastigheten, t.ex. i en lokal som är avsedd för restaurangverksamhet. Av underlaget vid planlägg-

ningen bör framgå vilka bullernivåer som beräknas vid byggnadens fasader.

Den nya bestämmelsen får betydelse även för lovgivningen av bostäder. I detta skede kommer det att preciseras hur lägenheterna i ett flerbostadshus ska utformas. En ansökan om bygglov kan avslås med hänvisning till att den inte är förenlig med detaljplanen. Men även i fall då den sökta åtgärden inte strider mot detaljplanen kan bygglov nekas på grund av de hänvisningar som finns i 8 kap. 30 och 31 §§ plan- och bygglagen till vissa krav i 2 kap. plan- och bygglagen. Utgångspunkten bör vara att bygglov ska kunna nekas om kraven i den nya bestämmelsen inte är uppfyllda.

6.2 Tillräckliga bullerutredningar

Förslag: Om en detaljplan avser en eller flera bostäder inom ett område där ett riktvärde för buller utomhus kan komma att överskridas, ska planbeskrivningen innehålla en redovisning av beräknade värden för buller utomhus vid bostadsbyggnadens fasader samt förutsättningarna för att i en bostad och vid en uteplats i anslutning till en bostad uppfylla riktvärden för buller.

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.

Bullerutredning vid planläggning

Redan i dag ställs krav på bullerutredningar vid planläggning av bostäder i bullerutsatta miljöer. Det är nödvändigt för att byggnadsnämnden och länsstyrelsen ska kunna pröva om bebyggelsen lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till människors hälsa och möjligheterna att förebygga bullerstörningar enligt 2 kap. 5 § plan- och bygglagen. De bullerutredningar som görs ska i princip omfatta samtliga fasader där det kommer att finnas bostäder. För att kunna pröva detaljplanen behövs det en redovisning av bullernivåer på den bullerutsatta sidan, om bostäderna ska byggas enligt de principer för avsteg från riktvärden som anges i Boverkets allmänna råd om buller i planeringen (2008:1). Man brukar också redovisa bullernivåerna på den ljuddämpade sidan.

Det gäller särskilt vid de delar av fasaderna som ligger högt upp i fastigheten eller där bullernivåerna annars blir som högst.

Gällande praxis om krav på bullerutredningar motsvarar i huvudsak de krav som bör ställas för att en hälsobedömning ska kunna genomföras på ett effektivt sätt vid planläggningen. Kraven bör dock förtydligas i plan- och bygglagen för att säkerställa tillräckliga bullerutredningar och minska den osäkerhet som kan bli följande av en prövning i efterhand enligt miljöbalken. En ny paragraf bör därför införas som tydliggör kravet på bullerutredning vid planläggning av bostäder i bullerutsatta miljöer.

Kravet på bullerutredning bör endast gälla om en detaljplan avser en eller flera bostäder inom ett område där ett riktvärde för buller utomhus kan komma att överskridas. Sådana riktvärden för buller kan införas i plan- och byggförordningen med stöd av det föreslagna bemyndigandet i avsnitt 6.5. Att kravet ska gälla om ett riktvärde kan komma att överskridas bör innebära att man i fråga om buller från väg- och spårtrafik, men även flygtrafik, bör beakta en beräknad trafikökning under planens genomförandetid, som är mellan fem och femton år. En prognos kan också visa att trafiken beräknas minska under planens genomförandetid. En sådan prognos bör i regel inte påverka kraven på bostadsbebyggelsen eftersom bostäderna ska vara anpassade till den trafik som finns då de är färdigställda. En detaljplan ger en rätt att uppföra bostäder så snart planen vunnit laga kraft.

Bullerutredning senast vid tekniskt samråd

I nuvarande lagstiftning och myndigheters vägledningar finns inget krav på att i ett flerbostadshus redovisa beräknade värden för buller utomhus för varje planerad bostadslägenhet. Det räcker ofta att det i planhandlingarna finns en samlad redovisning av bullernivåerna vid samtliga fasader. Stor vikt läggs vid att granska hur bostäderna utformas, särskilt att minst hälften av bostadsrummen ligger mot den ljuddämpade sidan. Efter att detaljplanen antagits har byggherren ett utrymme att justera utformningen av lägenheterna med hänsyn till efterfrågan på bostäder av viss storlek m.m.

Tyngdpunkten i en samordnad lagstiftning bör ligga på bedömningar som görs enligt plan- och bygglagen. Den hälsobedömning som görs bör vara vägledande vid en prövning i efterhand enligt miljöbalken. Hälsobedömningen bör i princip motsvara de krav som

ställs på underlag vid en bedömning i ett enskilt fall enligt miljöbalken.

Utredaren bedömer att det innan ett startbesked enligt plan- och bygglagen kan ges för de nya bostäderna bör tas fram uppgifter om beräknade värden för buller som avser varje ny bostad, även i ett flerbostadshus. För att syftet med förslaget ska uppfyllas bör det räcka att, som ett minimikrav i fråga om buller utomhus, dela in lägenheterna i ett flerbostadshus i grupper med bullerintervall om 5 dBA, exempelvis 40–45 dBA, 45–50 dBA och 50–55 dBA vid en uteplats i anslutning till en bostad ekvivalent ljudnivå (för buller från väg- och spårtrafik). En liknande indelning i grupper med bullerintervall bör räcka i fall då industribuller förekommer på platsen. Uppgifter bör också finnas om beräknade värden för buller inomhus.

Skälen för förslaget är följande. Syftet med förtydligandet är att det för varje ny bostad ska klargöras att olägenhet för människors hälsa på grund av buller förebyggs. Om det tas fram sådana uppgifter kan det med fog hävdas att det har gjorts en tillräcklig hälso-bedömning av varje bostad enligt plan- och bygglagen. Det förtydligas att det för varje ny bostad inte finns grund att anta att bullernivåerna från omgivningen är så höga att det finns risk för olägenhet för människors hälsa. De principiella invändningar som riktas mot att prövningen enligt plan- och bygglagen inte motsvarar en bedömning ”i ett enskilt fall” enligt miljöbalken försvagas. Det är därmed också motiverat att låta de bedömningar som gjorts enligt plan- och bygglagen få stor betydelse i ett eventuellt tillsynsärende enligt miljöbalken. Dessutom underlättas tillsynsmyndighetens arbete, eftersom myndigheten på ett enkelt sätt kan få fram uppgifter om beräknade värden för buller i en viss bostad och förutsättningarna för de undantag som gjorts från riktvärden för buller.

Ett krav på att ta fram uppgifter om beräknade värden för buller som avser varje ny bostad innebär ett visst merarbete för byggherren. Det kommer i normalfallet att behövas en komplettering av de bullerutredningar som gjorts tidigare vid planläggningen. Kostnaden för en sådan komplettering bedöms dock bli marginell. Kostnaden kan begränsas om byggherren redan vid planläggningen kan bestämma fördelningen av lägenheterna i ett flerbostadshus och planlösningarna av dessa.

Kravet bör endast gälla bostäder som ska uppföras i en bullerutsatt miljö. Det bör därför begränsas till att avse en eller flera bostäder inom ett område där ett riktvärde för buller utomhus kan

komma att överskridas. I praktiken kommer det alltså att vara fråga om bygglov för bostäder som byggs med stöd av föreskrifter om undantag från riktvärden för buller.

Sammantaget finns det skäl att införa ett krav på att redovisa uppgifter om beräknade värden för buller i en bostad och vid en uteplats i anslutning till en bostad. Kravet är en del i de förtydliganden som behövs för att minska den osäkerhet som finns vid byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer.

Uppgifterna tas fram senast vid tekniska samrådet

I många fall vill byggherren vid byggande av ett flerbostadshus bestämma fördelningen av lägenheterna i bostadshuset och lägenheternas planlösningar först efter att bygglov har getts. En sådan flexibilitet är viktig för att kunna utforma lägenheterna efter den efterfrågan som finns på marknaden.

Utredaren anser det inte nödvändigt att redovisa uppgifter om beräknade värden för buller i en bostad och vid en uteplats i anslutning till en bostad innan bygglov ges. Eftersom de nya bostäderna kräver bygglov är det först genom byggnadsnämndens startbesked som en byggnation får påbörjas (10 kap. 3 § plan- och bygglagen).

Uppgifterna om bullervärden bör tas fram senast vid det tekniska samrådet. I 11 kap. 18 § plan- och bygglagen ställs redan i dag krav på att byggherren senast vid det tekniska samrådet ska redovisa vissa handlingar till byggnadsnämnden. Förslaget kan således ansluta till den nuvarande lagstiftningen och bör därmed inte leda till någon försening av bostädernas uppförande.

Genom uppgifterna om värden för buller för varje bostad kan det slutligt klargöras att olägenhet för människors hälsa på grund av buller i omgivningen förebyggs.

Eftersom bostäderna inte har uppförts, är det inte möjligt att göra bullermätningar i de nya bostäderna. Detta är inte nödvändigt för att göra en tillräckligt säker hälsobedömning redan vid planläggning och lovgivning.

I avsnitt 7.4 och 7.6 redovisas vad som bör gälla i fråga om buller på uteplats i anslutning till en bostad.

Bullerdeklaration

Under utredningen har väckts frågan om en bullerdeklaration bör tas fram för nya bostäder som byggs i bullerutsatta miljöer. En sådan deklaration skulle innehålla några grundläggande uppgifter

om beräknade bullernivåer i och vid bostäderna. Den skulle vara riktad till köpare av bostäderna, dvs. konsumentinriktad.

Utredaren har inte närmare övervägt om det i författning bör införas ett krav på bullerdeklaration. Ett sådant krav kan dock inte anses nödvändigt för ett samordnat regelverk enligt utredningens direktiv.

6.3 Länsstyrelsens roll

Förslag: Länsstyrelsen ska vid samråd 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 under granskningstiden yttra sig över planförslaget om detta krav inte uppfylls.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut att anta 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.

Nuvarande bestämmelser

Länsstyrelsen har till uppgift att vid planläggning enligt plan- och bygglagen bevaka vissa statliga intressen och andra allmänna intressen. Det gäller vid samråd avseende en detaljplan, vid granskning av ett förslag till detaljplan och vid tillsyn över kommunala beslut.

Enligt nuvarande bestämmelser ska länsstyrelsen bl.a. bevaka att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa. Det innebär att länsstyrelsen ytterst kan överpröva en detaljplan som antagits av en kommun och upphäva den om bebyggelsen eller byggnadsverket är olämpligt med hänsyn till människors hälsa. Bestämmelsen tillämpas redan i dag i fall då länsstyrelsen anser att planerade bostäder är olämpliga på grund av de beräknade bullernivåerna vid bostäderna.

Ny punkt i 5 kap. 14 § plan- och bygglagen

Den i avsnitt 6.1 föreslagna bestämmelsen om en hälsobedömning enligt plan- och bygglagen bör kompletteras med en ny punkt i 5 kap. 14 § plan- och bygglagen, som gäller länsstyrelsens roll vid

samråd om ett program enligt 5 kap. 10 § eller ett förslag till en detaljplan. Enligt denna ska länsstyrelsen under samrådet verka för att bostadsbebyggelse utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som förebygger olägenhet för människors hälsa på grund av buller.

Tillägg i 5 kap. 22 § plan- och bygglagen

Det bör också införas en ny punkt i 5 kap. 22 § plan- och bygglagen, som gäller länsstyrelsens roll vid granskning av ett förslag till detaljplan. Enligt denna ska länsstyrelsen under granskningstiden yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att en bostadsbebyggelse utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som inte förebygger olägenhet för människors hälsa på grund av buller.

Tillägg i 11 kap. 10 § andra stycket 6 plan- och bygglagen

Slutligen bör det införas en ny punkt i 11 kap. 10 § andra stycket plan- och bygglagen, som gäller länsstyrelsens överprövning av en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Enligt denna ska länsstyrelsen överpröva kommunens beslut om en bostadsbebyggelse utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som inte förebygger olägenhet för människors hälsa på grund av buller.

6.4 Förutsättningar för undantag från riktvärden för industribuller vid bostadsbyggande

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

I 24 kap. 5 § miljöbalken införs en ny bestämmelse 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.

Bedömning: Nuvarande bestämmelser i plan- och bygglagen är i övrigt tillräckliga för att hänsyn ska tas till en verksamhet som har tillstånd enligt miljöbalken.

Konsekvenser för verksamhetsutövare enligt miljöbalken

I avsnitt 4 redovisas vilka konsekvenser nuvarande lagstiftning och dess tillämpning får för verksamhetsutövare (industri). Flera företrädare för verksamhetsutövare som har tillstånd enligt miljöbalken har framhållit att de visserligen får tillfälle att lämna synpunkter i samband med planering av nya bostäder men att kommunen inte beaktar synpunkterna i tillräcklig utsträckning.

Utredningen ger stöd för att en verksamhetsutövare vid planering av bostäder i närheten av verksamheten ofta är osäker på vilka följder de nya bostäderna kan få för driften av verksamheten. Bostäder som lokaliseras närmare verksamheten än befintliga bostäder kan få betydande negativ inverkan på möjligheterna att bedriva verksamheten. Verksamhetsutövarna lyfter framför allt fram risken för att de nya bostäderna hindrar en utveckling av verksamheten.

Verkan av ett tillstånd enligt miljöbalken

Ett tillstånd enligt miljöbalken har s.k. rättskraft enligt 24 kap. miljöbalken. 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 miljöbalken är ofta omfattande och ställer stora krav på redovisningar av verksamhetsutövaren. 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 verksamhetsutövaren 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. miljöbalken.

I 4 kap. 36 § plan- och bygglagen 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 skäligen hänsyn till en närbelägen verksamhet som har tillstånd enligt miljöbalken. Vid en jämförelse med miljöbalkens regler om ett tillstånds rättskraft kan uttrycket ”skäligen hänsyn” framstå som en svag formulering för verksamhetsutövaren. Den praxis som finns rörande bestämmelsens tillämpning ger dock inte belägg för att verksamhetsutövares intressen i allmänhet åsidosätts.

Utredningen föreslår ändringar i regelverket som kan göra det möjligt att med stöd av undantag från riktvärden för industribuller bygga bostäder närmare verksamheter som har tillstånd enligt miljöbalken (se avsnitt 7.6). Eftersom bullervillkor som gäller för en sådan verksamhet i regel bestämts med hänsyn till bullernivån vid befintliga bostäders fasad, kan de nya bostäderna innebära att verksamhetsutövaren inte längre kan följa villkoret. Ett ändrat regelverk skulle kunna öka den osäkerhet som finns hos verksamhetsutövare vid planering av nya bostäder. En sådan ändring gör det dock inte motiverat att stärka verksamhetsutövares intressen vid planering av bostäder. Den befintliga bestämmelsen i 4 kap. 36 § plan- och bygglagen ger tillräckligt stöd för att hävda dessa intressen. Ett tillstånds rättskraft enligt miljöbalken gäller som sagt även vid planläggning av bostäder.

Däremot finns det anledning att i plan- och bygglagen och miljöbalken förtydliga vad som gäller i en situation då gällande bullervillkor för en tillståndsgiven verksamhet inte kan uppfyllas om bostäder, med stöd av undantag från riktvärden för industribuller, uppförs närmare verksamheten än befintliga bostäder. Utredaren återkommer till den frågan i det följande.

Tillräcklig hänsyn till verksamhetsutövares intressen

Utredningen ger sammantaget visst stöd för att verksamhetsutövare kan ha svårt att få gehör för sina synpunkter vid planering och byggande av bostäder. Enligt utredarens bedömning har det dock inte kommit fram tillräckligt konkreta uppgifter som visar att kommuner i någon mer betydande utsträckning ignorerar verksamhetsutövares befogade krav på hänsyn till verksamheten. Rättspraxis ger inte heller stöd för att detaljplaner för bostadsändamål i annat än enstaka fall upphävs på grund av att verksamhetsutövares enskilda intresse har åsidosätts.

Utredningen i denna del talar för att verksamhetsutövare får tillräckliga möjligheter att bevaka sina intressen i samband med planering och byggande av nya bostäder. Något förtydligande av de allmänna bestämmelserna i plan- och bygglagen föreslås därför inte.

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

Utredaren föreslår i avsnitt 7.5 och 7.6 att det i plan- och byggförordningen införs nya bestämmelser om riktvärden för industribuller som ska gälla vid planläggning och lovgivning av bostäder. Förslaget innebär att undantag ska kunna göras från riktvärden under vissa förutsättningar. Utgångspunkten för förslaget är att man vid planläggning av nya bostäder i närheten av en miljöfarlig verksamhet ska klara riktvärden för industribuller, dvs. i princip 40 dBA natt, 45 dBA kväll och helg och 50 dBA dag ekvivalent ljudnivå vid fasad och uteplats. Undantag ska dock kunna göras inom ett intervall som innebär upp till i första hand 10 dBA högre ljudnivå vid fasad och i andra hand, om det finns särskilda skäl, 15 dBA högre ljudnivå vid fasad. Hänsyn ska dock tas till att olika typer av verksamheter kan ge upphov till buller av skiftande karaktär. Förutsättningarna för sådana undantag ska i huvudsak vara desamma som vid undantag från riktvärden för buller från väg- och spårtrafik, dvs. bostäderna ska byggas med tillgång till luddämpad sida.

Förslaget ökar möjligheterna att i en del fall lokalisera bostäder närmare den miljöfarliga verksamheten än befintliga bostäder. Om verksamheten bedrivs med stöd av ett tillstånd enligt miljöbalken har verksamhetsutövaren ofta att följa villkor om buller som finns i tillståndet. Bullervillkoren har normalt bestämts med hänsyn till bullernivån vid befintliga bostäders fasad och till de nuvarande riktvärdena för industribuller, som i princip inte medger undantag vid planläggning enligt plan- och bygglagen. Vid planläggningen av de nya bostäderna kan därför frågan väckas om bostäderna inverkar på förutsättningarna för verksamhetens bedrivande.

Planeringsförutsättningarna undersöks

Möjligheten att lokalisera bostäder närmare en miljöfarlig verksamhet än befintliga bostäder beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det är inte givet att en planläggning enligt de föreslagna reglerna om riktvärden för industribuller och undantag från sådana

riktvärden kommer i konflikt med gällande bullervillkor för en verksamhet.

Vid planläggningen måste först undersökas hur de planerade bostäderna förhåller sig till tillståndet enligt miljöbalken och gällande bullervillkor. Det kan vara så att bullervillkoren medger högre buller vid bostäders fasad än de strängare riktvärdena i Naturvårdsverkets tidigare riktlinjer om externt industribuller (1978:5), dvs. 40 dBA natt, 45 dBA kväll och helg och 50 dBA dag ekvivalent ljudnivå. Bullervillkoren kan innebära att buller vid bostäders fasad inte får överskrida 45 dBA natt, 50 dBA kväll och helg och 55 dBA dag, eller till och med högre än så. I en sådan situation kan det visserligen invändas att verksamheten på längre sikt, vid nästa tillståndsprövning, bör klara dessa bullernivåer. Verksamhetsutövaren kan också invända att det måste finnas utrymme för verksamheten att utveckla sin verksamhet och att nya bostäder därför inte bör lokaliseras närmare verksamheten. Vid planläggningen kan det dock visa sig att det med tillämpning av de föreslagna reglerna om undantag från riktvärden för industribuller är möjligt att förena de nya bostäderna med en fortsatt drift av verksamheten.

En planläggning som tar hänsyn till en verksamhet med tillstånd enligt miljöbalken kan dock i andra fall komma i konflikt med gällande bullervillkor. Planunderlaget kan visa att verksamhetsutövaren riskerar att överskrida bullervärdena vid de nya bostäderna. Det gäller särskilt i de fall som villkoren innebär att buller vid bostäders fasad inte får överskrida 40 dBA natt, 45 dBA kväll och helg och 50 dBA dag.

I en sådan situation behöver bullervillkoren på något sätt anpassas till att nya bostäder byggs med stöd av undantag från riktvärden för industribuller.

Bullervillkor anpassas till de planerade bostäderna

Om planerade bostäder kommer i konflikt med gällande bullervillkor för en miljöfarlig verksamhet, behöver villkoren anpassas till bostäderna. Det är inte rimligt att verksamhetsutövaren riskerar att överträda villkoren på grund av de nya bostäderna.

En anpassning av bullervillkoren till nya bostäder som byggs med undantag från riktvärden för industribuller kan i huvudsak uppnås på två olika sätt. I det ena fallet anpassas villkoren till planerade bostäder i samband med att verksamhetsutövaren ansöker om ett nytt tillstånd enligt miljöbalken. De nya villkoren skulle då kunna utformas så att nya bostäder sedan kan planläggas med stöd av undantag från riktvärdena. I det andra fallet, när det inte finns något samband med en tillståndsprövning, behöver bullervillkoren anpassas till de nya bostäderna i anslutning till planläggningen. Detta får ske genom en omprövning av de gällande bullervillkoren.

Innan dessa två fall utvecklas närmare bör det även här framhållas att det i en del fall inte kommer att vara möjligt att planlägga bostäder närmare den miljöfarliga verksamheten trots att man får göra undantag från riktvärdena för industribuller. Denna möjlighet beror på om buller från verksamheten är den dominerande störningen vid den tänkta platsen för bostäderna. Andra störningar från verksamheten eller säkerhetsaspekter kan vara så framträdande på platsen att det hindrar nya bostäder.

Nya villkor i samband med en tillståndsprövning enligt miljöbalken

Med denna förutsättning anser utredaren att ett nytt samordnat regelverk ska ge en möjlighet att bestämma bullervillkor som beaktar att kommunen i ett inlett tillståndsärende redovisar konkreta planer på ny bostadsbebyggelse som kan uppföras i närheten av verksamheten med stöd av undantag från riktvärdena. Fördelen med detta alternativ är att de nya bullervillkoren kan bestämmas på vanligt sätt vid en tillståndsprövning enligt miljöbalken och med utgångspunkt från en ansökan från tillståndshavaren. En viss komplettering av underlaget i tillståndsärendet kan behövas för att kunna bedöma förutsättningarna att göra undantag från riktvärdena. Kommunen har i ett sådant fall att lämna en närmare redovisning av innehållet i en kommande detaljplan, dvs. var bostadsbebyggelsen ska placeras och hur den ska utformas för att undantag från riktvärdena ska kunna göras. Kommunen har också att redovisa en

tillräcklig utredning med beräknade bullernivåer vid fasad. Det behöver inte lämnas uppgifter om beräknade bullernivåer för varje bostad i ett flerbostadshus. Sådana detaljerade uppgifter behövs inte för att utforma nya bullervillkor med stöd av regler om undantag från riktvärdena. Sådana regler bör införas i en förordning under miljöbalken som gäller vid prövning av verksamheter enligt balken.

Ändring av villkor enligt miljöbalken

En vanligare situation är ändå att gällande bullervillkor för en tillståndsgiven verksamhet behöver anpassas till de nya bostäderna i anslutning till planläggningen enligt plan- och bygglagen. Det kan göras genom en omprövning av villkoren. Vid en omprövning kan villkor utformas så att det ger trygghet för både verksamhetsutövaren och de boende och samtidigt kan läggas till grund för en effektiv tillsyn.

Det finns redan bestämmelser om omprövning av villkor som skulle kunna vara tillämpliga i en situation då nya bostäder har lokaliserats närmare verksamheten än befintliga bostäder. I 24 kap. 5 § första stycket 6 miljöbalken anges att tillståndsmyndigheten får ändra ett villkor för en verksamhet om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt. En ansökan om detta får göras hos mark- och miljödomstol av bl.a. Naturvårdsverket och länsstyrelsen. Om frågan ska prövas av någon annan myndighet, t.ex. miljöprövningsdelegationen vid en länsstyrelse, får den tas upp utan någon särskild framställning. Utgångspunkten för bestämmelsen är att den i första hand är avsedd för skärpning av ett villkor. Det är ovanligt att en statlig myndighet tar initiativ till en lindring av ett villkor. I 24 kap. 8 § miljöbalken anges att tillståndsmyndigheten efter ansökan av tillståndshavaren får besluta att ändra ett villkor i ett tillstånd om det är strängare än nödvändigt eller påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs. Utredningen anser det dock orimligt att verksamhetsutövaren ska ha det fulla ansvaret för den omprövning som behövs för att anpassa gällande bullervillkor till de ändrade förutsättningarna. Kommunen, byggherren och tillsynsmyndigheten bör ha huvudansvaret för att en sådan omprövning genomförs.

I den nuvarande bestämmelsen i 24 kap. 5 § första stycket 6 miljöbalken förutsätts att förhållandena i omgivningen redan har ändrats. Den bör därför inte vara tillämplig redan på grund av att en

detaljplan för bostadsändamål har antagits, dvs. innan de nya bostäderna har uppförts.

För att kunna genomföra en detaljplan som medger bostäder med undantag från riktvärden för industribuller behövs en ny bestämmelse i 24 kap. 5 § miljöbalken som tar sikte på just en planeringssituation enligt plan- och bygglagen. Av en sådan bestämmelse bör framgå att villkor om buller får ändras, om bostäder får uppföras enligt en detaljplan enligt plan- och bygglagen som har beslutats med stöd av föreskrifter om undantag från riktvärden för buller enligt 16 kap. 1 § samma lag. En ändring av villkor bör endast få avse just villkor om buller. Villkor om andra störningar, t.ex. luftföroreningar, bör inte få ändras enligt den föreslagna bestämmelsen.

Det finns nackdelar med att anpassa bullervillkor genom en formell omprövning enligt miljöbalken. Kommunen och byggherren kan ha ett intresse av att tona ner problemet medan verksamhetsutövaren betonar risken att villkoren överträds om de inte ändras. Det skulle kunna leda till en ökad osäkerhet vid planläggningen av bostäderna. Den bestämmelse som föreslås i 4 kap. 14 § plan- och bygglagen innebär dock ett förtydligande av verksamhetsutövarens intresse. Om planerade bostäder kommer i konflikt med bullervillkor och kommunen ignorerar den frågan, kan verksamhetsutövaren ha anledning att överklaga en detaljplan och ha fog för en invändning om att dennes intressen inte har beaktats i tillräcklig utsträckning. Kommunen kommer därför att ha ett intresse av att nå en överenskommelse med verksamhetsutövaren om hur denna konflikt kan lösas och det kan innebära att en bestämmelse enligt 4 kap. 14 § plan- och bygglagen införs i planen.

En annan nackdel är att en villkorsändring kan vara en ganska komplicerad, tidsödande och kostsam process för tillståndshavaren, tillståndsmyndigheten och eventuellt den myndighet som ansöker om ändringen. Utredaren bedömer dock att en villkorsändring ofta kan genomföras på ett ganska enkelt sätt i nära anslutning till planprocessen. Tillståndsmyndigheter är vana vid prövningar av detta slag. Planmyndigheten har ett ansvar för att det vid planeringen finns ett tillräckligt underlag för att bedöma buller från den tillståndsgivna verksamheten vid de nya bostäderna. Planmyndigheten bör då samråda med den myndighet som har huvudansvaret för att initiera en villkorsändring så att underlaget så tidigt som möjligt kan utformas med hänsyn till vad som behövs vid omprövningen.

Det bör dock framhållas att det kommer att finnas situationer som är komplicerade. Så kan vara fallet om slutliga villkor om buller ännu inte har beslutats av prövningsmyndigheten, vilket förekommer bl.a. för flera hamnverksamheter i landet.

Även med dessa förutsättningar för en villkorsändring kommer planprocessen och villkorsändringen också att innebära krav på verksamhetsutövaren att delta i processen och bidra med kompletterande utredningar. En villkorsändring kan ofta innebära en helt ny utformning av villkoren med användning av begränsningsvärde enligt ny rättspraxis. Om fler bostäder ska kunna byggas genom förtätning och en verksamhet samtidigt ska kunna bedrivas på samma plats som tidigare, måste det emellertid vara möjligt att på ett rättssäkert sätt anpassa den befintliga verksamheten till de nya förhållandena. Förslaget innebär att byggandet av nya bostäder förenas med möjligheten att göra undantag från krav på att begränsa industribuller. Det är rimligt att verksamhetsutövaren deltar i en sådan process.

Mark- och miljödomstol prövar en villkorsändring

Processen kan bli tidsödande i fall då nya bostäder i närheten av en verksamhet som har tillstånd enligt miljöbalken förutsätter en villkorsändring. För att kunna bygga nya bostäder behövs en detaljplan, en villkorsändring och ett bygglov, med risk att besluten överklagas till högsta instans. En sådan process riskerar att stoppa de planerade bostäderna.

I dessa speciella fall bör processen utformas på ett sätt som, särskilt i fall då besluten överklagas, minskar risken för tidsutdräkt. Det är därför motiverat att samordna en eventuell överprövning av en detaljplan och prövningen av villkorsändringen.

Det finns förslag som innebär att ett överklagande av en detaljplan inte ska prövas av länsstyrelsen utan att det i stället ska prövas direkt av mark- och miljödomstol. Om en sådan ändring görs i plan- och bygglagen finns det anledning att också ändra reglerna om vem som är behörig att pröva en ändring av bullervillkor som behövs i samband med planläggning av nya bostäder. En effektiv samordning kan då uppnås om tyngdpunkten läggs i mark- och miljödomstol. En villkorsändring i fall som rör bostäder som innebär undantag från riktvärden för industribuller bör då prövas i mark- och miljödomstol i första instans. Den detaljplan som ligger till grund för ansökan om villkorsändringen kan komma att över-

klagas. Det ger förutsättningar att samordna prövningen av överklagandet av detaljplanen med prövningen av villkorsändringen.

I många fall är det länsstyrelsen som prövar en villkorsändring för t.ex. en tillståndsgiven hamnverksamhet. Länsstyrelsen har vid samråd och utställning av detaljplanen haft synpunkter på de nya bostäderna och kan i dessa sammanhang ha uttryckt en bestämd uppfattning i frågan om möjligheterna att göra undantag från riktvärden för industribuller. Kommunen eller verksamhetsutövaren kan ha en annan uppfattning än länsstyrelsen. I en sådan situation har mark- och miljödomstolen den kompetens och de förutsättningar i övrigt som behövs för att pröva både ett eventuellt överklagande av detaljplanen och villkorsändringen.

Lösningar som inte är lämpliga

Utredaren har övervägt andra sätt att lösa frågan om en anpassning av bullervillkor för en verksamhet med tillstånd enligt miljöbalken till de nya bostäderna. Det finns anledning att redovisa några lösningar som inte bör genomföras.

Frågan kan inte lösas genom en övergångsbestämmelse som innebär att ett bullervillkor inte gäller i förhållande till de nya bostäderna till dess att ett nytt villkor har beslutats med stöd av miljöbalken. En sådan bestämmelse skulle innebära att det under en obestämd tid inte finns något villkor om buller som har verkan mot de boende i de nya bostäderna. Det är inte acceptabelt att en tillståndspliktig verksamhet undantas från krav på att begränsa störningar mot dem som bor närmast verksamheten. De boende bör rimligen, enligt en grundläggande princip i miljöbalken, kunna anmäla och få prövat avvikelser från ett villkor om buller.

Frågan kan inte heller lösas genom att man inför en övergångsbestämmelse som innebär att de gällande bullervillkoren ska tillämpas med beaktande av att de nya bostäderna har byggts med stöd av undantag från riktvärden för industribuller. Det skulle innebära en oacceptabel osäkerhet om vad som faktiskt gäller för verksamhetsutövaren, tillsynsmyndigheten och de som bor i de nya bostäderna.

Slutligen bör en anpassning av villkoret inte ske genom en bestämmelse i en detaljplan. En första invändning mot det är att en bestämmelse om bullervärden i en detaljplan enligt 4 kap. 12 § plan- och bygglagen syftar till att skydda boende mot omgivningsbuller. Den anpassning som behövs av bullervillkor för en verksamhet med tillstånd enligt miljöbalken syftar till att godta bostäderna

trots att bullernivån vid fasad kommer att vara högre än vid befintliga bostäder. Bestämmelsen i 4 kap. 12 § plan- och bygglagen är inte avsedd för en sådan situation.

Andra principiella invändningar kan göras mot en anpassning av villkor genom en planbestämmelse. Det kan ifrågasättas om en sådan planbestämmelse skulle få en rättslig verkan mot verksamhetsutövaren. Även i fortsättningen är det tillståndsvillkoren som ytterst kan läggas till grund för en straffrättslig process om brott för överträdelse av villkor enligt 29 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken. Tillståndsvillkor beslutas efter en omfattande genomgång av verksamheten och förutsättningarna att vidta åtgärder för att begränsa buller. Villkoren utformas med en betydande noggrannhet i form av begränsningsvärden, vilket gör att det kan läggas till grund för en effektiv tillsyn. Planmyndigheten har till skillnad mot en tillståndsmyndighet enligt miljöbalken inte den särskilda kompetens som behövs för att på ett rättssäkert sätt utforma en planbestämmelse om buller med tillräcklig precision. Planprocessen är med andra ord inte lämpad för en sådan noggrann prövning som behövs för att anpassa bullervillkor till de ändrade omgivningsförhållandena. Det skulle också skapa en osäkerhet om vilken funktion som miljötillståndet med tillhörande villkor har för verksamheten.

6.5 Bemyndigande att meddela föreskrifter om krav på bostadsbebyggelse

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som krävs för att bostadsbebyggelse ska anses uppfylla kravet i den nya bestämmelsen i 2 kap. plan- och bygglagen. I föreskrifterna får anges riktvärden för buller och undantag från sådana värden.

I avsnitt 6.1 föreslås att det införs en ny bestämmelse i 2 kap. plan- och bygglagen enligt vilken bostadsbebyggelse ska utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som förebygger olägenhet för människors hälsa på grund av buller. I avsnitt 7 föreslås att det i plan- och byggförordningen (2011:338) införs bestämmelser om riktvärden för buller och undantag från sådana riktvärden vid planläggning och lovgivning av bostäder. Frågan är om det behövs

ett nytt bemyndigande i plan- och bygglagen som rör sådana föreskrifter.

I 16 kap. 5 § 1 plan- och bygglagen finns ett bemyndigande att meddela de föreskrifter om krav på byggnadsverk, tomter, allmänna platser och annat som utöver bestämmelserna i 8 kap. behövs till skydd för hälsa. Detta bemyndigande är kopplat till bestämmelserna om krav på byggnadsverk i 8 kap. plan- och bygglagen men avser inte de övergripande bestämmelserna i 2 kap. om allmänna och enskilda intressen. Bemyndigandet omfattar inte bestämmelser som behövs när man vid planläggning och lovgivning ska bedöma om omgivningsbuller i nya bostäder innebär en risk för människors hälsa. Utredningen bedömer att nuvarande bemyndiganden i 16 kap. plan- och bygglagen inte är tillräckliga för de föreskrifter som behövs om riktvärden för buller och undantag från sådana riktvärden vid planläggning och lovgivning av bostäder.

Det bör därför införas ett nytt bemyndigande i 16 kap. plan- och bygglagen som anknyter till den bestämmelse som föreslås i avsnitt 6.1. Det bör anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som krävs för att bostadsbebyggelse ska anses uppfylla kravet i den nya bestämmelsen i 2 kap. plan- och bygglagen. I bemyndigandet bör klargöras att föreskrifter får meddelas om riktvärden för buller och undantag från sådana riktvärden.

6.6 En detaljplan och ett bygglov ska ge vägledning vid en bedömning av hälsa enligt miljöbalken

Förslag: En detaljplan och ett bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900) 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 ska man beakta 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 man också beakta hur lång tid som har förflutit sedan planen eller bygglovet beslutades, väsentliga förändringar som skett i omgivningen och omständigheterna i övrigt.

Kraven på vad som ska beaktas vid bedömningen i ett tillsynsärende gäller endast i den utsträckning det behövs i det enskilda fallet.

Med omgivningsbuller avses buller från flyg-, spår- och vägtrafik, buller från industriell verksamhet samt annan bullrande verksamhet som är belägen utanför bostadsfastigheten.

I detta avsnitt övervägs möjligheten att i miljöbalken införa bestämmelser som innebär att det underlag som tagits fram och de bedömningar som gjorts vid planläggning och lovgivning av bostäder enligt plan- och bygglagen ska vara vägledande vid en bedömning enligt miljöbalken i efterhand (tillsyn).

Tillsyn i efterhand enligt miljöbalken bör inte tas bort

En ökad samordning av plan- och bygglagen och miljöbalken i fråga om buller förutsätter att tyngdpunkten i prövningen ligger i plan- och bygglagen. Det underlag som tas fram och de bedömningar som görs med stöd av plan- och bygglagen ska vara tillräckliga för att de nya bostäderna ska uppfylla kraven på en god bostadsmiljö. De undersökningar som gjorts av nya bostäder i bullerutsatta miljöer visar också att endast en liten andel av de boende anser sig mycket störda av buller. Det finns dock exempel som visar att med en mindre god planering ökar antalet boende som anser sig mycket störda. Utredningen lämnar därför förslag till ändringar i regelverket som syftar till att förbättra planläggning och lovgivning av bostäder i bullerutsatta miljöer.

Även med sådana förbättringar av regelverket kan det dock uppkomma fall som väcker frågan om buller i bostadsmiljön är en risk för människors hälsa. Ett par exempel på det är grannar som stör genom att spela hög musik eller en uteservering i den nya fastigheten som ger upphov till störningar sent på kvällarna. Det kan också förekomma att de nya bostäderna inte byggs med en sådan bullerisolering att de lever upp till de krav som följer av detaljplanen eller bygglovet. Vidare kan det inte uteslutas att det finns brister i de bullerberäkningar som gjorts vid planläggning och lovgivning. Slutligen kan det ske förändringar i omgivningen som har stor betydelse för bullersituationen i de nya bostäderna. Ett exempel på det skulle kunna vara att en ny busshållplats med tät trafik anläggs strax intill en bostad som redan utsätts för höga bullernivåer.

Sammantaget innebär detta att allt inte kan förutses vid planläggningen och att fel kan förekomma vid byggandet av bostaden. Det finns därför behov av tillsyn enligt miljöbalken även avseende de nya bostäderna. Det bör i detta sammanhang framhållas att bestämmelserna om tillsyn enligt plan- och bygglagen innebär begränsade möjligheter att i efterhand kräva åtgärder för att skydda en bostad från omgivningsbuller genom åtgärder på fastigheten eller bostadslägenheten. Detsamma gäller möjligheterna att i efterhand kräva åtgärder som begränsar buller från trafik och annan verksamhet i närheten av bostaden. Det är olämpligt att i plan- och bygglagen införa nya allmänna bestämmelser om tillsyn i frågan om det finns risk för ohälsa i en bostad. En sådan tillsyn, som måste kunna utövas även lång tid efter att bostaden uppförts, bör även i fortsättningen ske enligt bestämmelser i miljöbalken.

Förtydligande av tillsyn enligt miljöbalken

Förutsättningarna för beslut i efterhand enligt miljöbalken bör dock förtydligas. En bostad som har byggts enligt de krav som följer av detaljplanen och bygglovets ska som utgångspunkt godtas från bullersynpunkt vid en bedömning i ett tillsynsärende enligt balken. Det gäller inte minst om bedömningen görs inom några år efter att bostaden färdigställdes. För att undanröja en del av den osäkerhet som finns vid planläggningen bör det därför införas bestämmelser som klargör att de bedömningar som gjorts genom en detaljplan och ett bygglov ska vara vägledande vid en bedömning enligt miljöbalken.

Det finns först anledning att framhålla att ett förtydligande i miljöbalken inte bör gälla tillsynsärenden som rör buller från t.ex. högljudna grannar eller nöjeslokaler inom den fastighet som bostaden ligger i. Den osäkerhet som finns vid planering och byggande av bostäder förklaras endast i liten utsträckning av sådana tillsynsärenden. En reglering bör i stället inriktas på sådana huvudsakliga bullerkällor som kan förutses och beräknas vid planläggningen (trafik, industriella verksamheter) och på de tekniska egenskapskrav som ställs på de nya bostäderna.

I 9 kap. miljöbalken finns bestämmelser om olägenhet för människors hälsa och krav på bostäder. Det är dessa bestämmelser som tillsammans med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken kan läggas till grund för krav på åtgärder enligt bestämmelserna om tillsyn i 26 kap. miljöbalken. Ett förtydligande av vad som bör gälla

i ett tillsynsärende bör dock inte införas i 9 kap. miljöbalken. Avsikten med förtydligandet är att det ska gälla vid tillsyn. En bestämmelse i 9 kap. skulle kunna skapa en osäkerhet om vad som gäller vid annan prövning enligt miljöbalken, närmast vid förprovning av verksamheter enligt miljöbalken. Vid tillståndsprövning och beslut som gäller anmälningspliktiga verksamheter ska prövningen ske i första hand enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap.

Utredningen föreslår att det i en ny paragraf i 26 kap. miljöbalken införs nya bestämmelser som tydliggör detaljplanens och bygglovets vägledande funktion vid tillsyn i efterhand enligt miljöbalken.

I bestämmelsen 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 ska man beakta 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 (jämför med förslaget i avsnitt 6.2). Bestämmelserna innebär att det ska beaktas om planen eller lovet har beslutats med stöd av föreskrifter om undantag från riktvärden för buller enligt det föreslagna bemyndigandet i 16 kap. 1 § plan- och bygglagen.

Med omgivningsbuller bör avses buller från flyg-, spår- och vägtrafik, buller från industriell verksamhet samt annan bullrande verksamhet som är belägen utanför bostadsfastigheten.

Bestämmelserna innebär att en tillsynsmyndighet i första hand ska undersöka vilka bullernivåer som har beräknats för bostaden och vilka förhållanden i omgivningen som varit kända vid tiden för planläggningen och lovgivningen.

Sammantaget innebär bestämmelserna i denna del att den hälsobedömning av en bostad som godtagits enligt plan- och bygglagen bör godtas även vid tillsyn i efterhand enligt miljöbalken. Om bostäderna har byggts med undantag från riktvärden för buller, bör undantaget godtas även enligt miljöbalken. Det gäller dock inte undantag från buller inomhus, eftersom de föreslagna reglerna inte medger några sådana undantag vid bostadsbyggande.

Hänsyn även till andra omständigheter

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 som rör en bostad bör man därför också beakta hur lång tid som har förflutit sedan planen eller bygglovet beslutades, väsentliga förändringar som skett i omgivningen och omständigheterna i övrigt.

Buller inomhus

En tillsynsmyndighet som har att hantera ett klagomål om buller inomhus i en bostad har i första hand att undersöka om bostaden uppfyller de riktlinjer för buller inomhus som Socialstyrelsen har meddelat, dvs. 30 dBA som ekvivalentvärde och 45 dBA som maximalt värde nattetid (jämför förslaget till förordningsbestämmelser i avsnitt 7.2). Dessa riktvärden ska uppfyllas i bostäder som byggs med stöd av de föreslagna bestämmelserna. Det får i det enskilda fallet övervägas om det behövs en bullermätning för att säkerställa att riktvärdena uppfylls. Vid bedömningen ska beaktas det som följer av den föreslagna nya paragrafen i 26 kap. miljöbalken.

Vid bedömningen ska beaktas omständigheter som kan tala för att bostaden, trots de krav som ställs enligt plan- och bygglagen, inte är godtagbar från bullersynpunkt. Det kan inte uteslutas att en bostad inte byggts med en sådan bullerisolering som förutsatts i bygglovet, att skyddsåtgärder i omgivningen inte vidtagits som förutsatts i detaljplanen, att det framkommit skäl för att ifrågasätta resultatet av en tidigare bullerberäkning eller att det skett förändringar i omgivningen som försämrat bullersituationen i bostaden.

Om klagomålet gäller buller inomhus behövs normalt en bullermätning eller en ny bullerberäkning, om det bedöms som mest tillförlitligt. En sådan mätning eller beräkning innebär en ganska liten kostnad.

Det kan invändas att behovet av en kontroll av bullernivån inomhus innebär att det även med de nya bestämmelserna finns en kvarvarande osäkerhet för byggherre, fastighetsägare och verksamhetsutövare. Utredaren bedömer dock att det inte är lämpligt att i plan- och bygglagen införa ett krav på att varje ny bostad, vilket för ett flerbostadshus innebär alla lägenheter, ska kontrolleras i efterhand genom en bullermätning. Det skulle innebära en onödig bygg-

kostnad. Och även om ett sådant krav infördes kan det ske betydande förändringar i omgivningen, t.ex. att en ny bullrande verksamhet tillkommer i närheten av en bostad, som gör att en sådan kontrollmätning i byggskedet inte ger en tillräcklig säkerhet i fråga om bullernivån inomhus några år senare.

Det har under utredningen inte gjorts någon invändning mot att riktvärden för buller inomhus ska uppfyllas. De synpunkter som lämnats i denna del visar att risken är mycket liten för att riktvärdena för buller inomhus inte ska uppfyllas i en nybyggd bostad. Om det inträffar beror det sannolikt på att bostaden inte har byggts med en sådan bullerisolering som förutsätts i bygglovet och Boverkets byggregler.

Utredningens förslag syftar inte till att ändra gällande rättspraxis om i vilka fall krav på åtgärder kan ställas på infrastrukturhållare (flyg, väg, järnväg, sjöfart). Förslagen innebär dock att bostäder får byggas med stöd av nya föreskrifter om undantag från riktvärden för buller enligt 16 kap. 1 § plan- och bygglagen. Enligt de föreskrifter som föreslås i avsnitt 7.4 bör bostäder, om det finns särskilda skäl, kunna uppföras även om buller utomhus från väg- och spårtrafik överstiger 65 dBA ekvivalent ljudnivå vid fasad. Det rör sig i praktiken om flerbostadshus som byggs med ljuddämpad sida. Om ett tillsynsärende gäller en sådan bostad ska det beaktas att ett undantag har gjorts i detta avseende. Enbart det förhållandet att den ekvivalenta ljudnivån vid fasad i ett sådant fall överstiger 65 dBA ska inte läggas till grund för ett krav på åtgärder med stöd av miljöbalken.

Om ett klagomål på buller inomhus skulle avse ett överskridande av ett bullervillkor för en verksamhet som har tillstånd enligt miljöbalken, bör det på samma sätt som i dag i första hand hanteras genom eventuella frågor till och krav riktade mot verksamhetsutövaren. Det kan inte uteslutas att de bullervillkor som gäller för verksamheten, eventuellt efter en omprövning enligt 24 kap. miljöbalken, har överskridits. Klagomål på närliggande miljöfarliga verksamheter torde dock främst avse buller utomhus.

Buller utomhus

De föreslagna bestämmelserna får störst betydelse i ett tillsynsärende som rör buller utomhus vid bostaden. I ett sådant ärende ska de uppgifter som framkommer i ärendet jämföras med det som framgår av detaljplanen och bygglovet. Främst ska redovisade

bullerberäkningar beaktas men även andra uppgifter som framkommit i plan- och bygglovsärendena ska beaktas.

Om det i ärendet inte framkommit att bostaden eller omgivningen avviker väsentligt från det som framgår av detaljplanen och bygglovet, bör det normalt inte finnas skäl för ett ingripande med stöd av miljöbalken. Om det inte finns någon sådan avvikelse bör det normalt inte behövas en bullermätning eller ny bullerberäkning. Enligt utredarens mening är det rimligt att bostadsmiljön utomhus får accepteras om bostaden och förhållandena i omgivningen i huvudsak stämmer överens med det som framgår av detaljplanen, bygglovet och uppgifter om beräknade bullernivåer.

En bullermätning eller en ny bullerberäkning kan vara motiverad om det i ärendet finns en konkret uppgift som tyder på att de bullerberäkningar som gjorts i plan- och byggskedet innehåller någon felaktighet eller om det finns en tillförlitlig uppgift som tyder på att bullernivåerna på t.ex. en gemensam uteplats på gården väsentligt överstiger de tidigare beräknade nivåerna.

Den fortsatta bedömningen i tillsynsärendet blir beroende av resultatet av en sådan kontroll. Det finns anledning att här behandla frågan om hur man ska se på förändringar i omgivningen på lång sikt.

Förhållandena i omgivningen på lång sikt

En utgångspunkt för utredningen är att man vid planering av bostäder bör ha ett långsiktigt perspektiv eftersom bostäderna är avsedda att brukas under lång tid. Utredaren föreslår att detaljplanen och bygglovet ska vara vägledande vid en prövning enligt miljöbalken och att man särskilt ska beakta om planen eller lovet har beslutats med stöd av de i avsnitt 7.4 och 7.6 föreslagna föreskrifterna om undantag från riktvärden för buller enligt plan- och bygglagen. Det är emellertid ofrånkomligt att förhållandena i omgivningen på lång sikt kan förändras väsentligt och att det kan leda till ökat buller vid bostäderna. Förhållandena i omgivningen kan förändras till det sämre genom ökad trafik, nya bullrande verksamheter i bostädernas närhet eller andra ändringar av bebyggelse- och fastighetsförhållandena.

Det är svårt att med någon precision förutse hur omgivningen kommer att förändras på lång sikt, inte minst konsekvenserna av ökad trafik. Det finns samtidigt ett behov av att begränsa osäker-

heten hos fastighetsägare, verksamhetsutövare och infrastrukturhållare, dvs. minska risken att krav på åtgärder ställs i efterhand.

I avsnitt 7.3 och 7.4 föreslås bestämmelser om riktvärden för buller från väg- och spårtrafik och undantag från sådana riktvärden. I anslutning till dessa bör det införas en bestämmelse om beräknad trafikökning. Vid planläggning och lovgivning av bostäder bör beaktas en beräknad ökning av trafiken under en detaljplans genomförandetid (5–15 år) eller, om ett bygglov avser en bostad utanför ett område med detaljplan, en beräknad ökning av trafiken under en tid av högst 15 år. I många fall bör det vara svårt att göra tillförlitliga trafikprognoser som sträcker sig längre fram i tiden. Utöver det föreslagna kravet bör det vara möjligt att vid planläggning och lovgivning beakta även mer långsiktiga planer, t.ex. prognoser för trafiken vid flygplatser som är av riksintresse och statliga planer för utbyggnad av vägar och järnvägar.

Åtgärder med stöd av miljöbalken

Om en kontrollmätning visar att buller utomhus vid en uteplats på ett mer betydande sätt överstiger de tidigare beräknade nivåerna, får tillsynsmyndigheten göra en bedömning av möjliga skyddsåtgärder på fastigheten eller bostadslägenheten enligt 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken.

Även här gäller dock att enbart det förhållandet att buller utomhus vid fasad överstiger 65 dBA inte ska läggas till grund för ett krav på åtgärder med stöd av miljöbalken, om detaljplanen och bygglovet beslutats med stöd av ett undantag som medger en sådan avvikelse.

Minskad osäkerhet vid bostadsbyggande

Sammantaget bör förslaget i denna del begränsa möjligheten att i efterhand ställa krav på åtgärder med stöd av miljöbalken, vilket bör minska den osäkerhet som nu finns vid planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer.

6.7 Övergångsbestämmelser

Förslag: För ändringarna i plan- och bygglagen anges att äldre föreskrifter fortfarande gäller för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet.

I en övergångsbestämmelse till den nya paragrafen i 26 kap. miljöbalken om tillsyn av bostäder anges att de nya bestämmelserna endast gäller om bostaden har byggts inom ett område med detaljplan och ärendet om detaljplanen har påbörjats efter ikraftträdandet, eller om bostaden har byggts utanför ett område med detaljplan och ärendet om bygglov har påverkats efter ikraftträdandet.

För ändringarna i plan- och bygglagen bör äldre föreskrifter fortfarande gälla för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet. En övergångsbestämmelse om detta bör införas.

Den nya paragrafen i 26 kap. miljöbalken bör inte tillämpas på befintliga bostäder som inte alltid lever upp till de höga krav på detaljplaner och bygglov som är en förutsättning för tillämpningen. Utgångspunkten är att bestämmelserna ska tillämpas på bostäder som har byggts i enlighet med de nya bestämmelser som föreslås i betänkandet. Det behövs därför en övergångsbestämmelse som gäller både nya bostäder som byggts med stöd av en ny detaljplan och nya bostäder som byggts utanför detaljplanelagt område. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse där det anges att bestämmelserna endast gäller om bostaden har byggts inom ett område med detaljplan och ärendet om detaljplanen har påbörjats efter ikraftträdandet, eller bostaden har byggts utanför ett område med detaljplan och ärendet om bygglov har påbörjats efter ikraftträdandet.

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 som sagt 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.

7 Förordningsförslag

7.1 Bestämmelser om bullerkrav för nya bostäder i plan- och byggförordningen

Förslag: I ett nytt kapitel i plan- och byggförordningen (2011:338) införs bestämmelser som preciserar kraven i fråga om skydd mot buller för nya bostäder enligt den nya bestämmelsen i 2 kap. 6 a § plan- och bygglagen. I bestämmelserna anges riktvärden för buller och förutsättningar för att göra undantag från sådana riktvärden vid planläggning och lovgivning av bostäder.

I avsnitt 6.5 föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vad som krävs för att bostadsbebyggelse ska anses uppfylla kravet i den i avsnitt 6.1 föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 6 a § plan- och bygglagen. I föreskrifterna ska få anges riktvärden för buller och undantag från sådana värden.

De föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av bemyndiganden i plan- och bygglagen finns i dag samlade i plan- och byggförordningen (2011:338). Bestämmelserna i förordningen är indelade i tio kapitel. Indelningen av kapitel följer den ordning som finns i plan- och bygglagen. De föreskrifter om buller som får meddelas med stöd av det föreslagna bemyndigandet kommer att vara tillämpliga i flera skeden i byggprocessen. Föreskrifterna har i första hand en koppling till bestämmelserna om allmänna och enskilda intressen i 2 kap. plan- och bygglagen. De får vidare en betydelse vid bl.a. planläggning och genomförande av detaljplaner (4–6 kap.), bygglovgivning (8 och 9 kap.), genomförandet av byggåtgärder (10 kap.) och tillsyn m.m. (11 kap.).

I 3 kap. plan- och byggförordningen finns bestämmelser om egenskapskrav på byggnadsverk. Särskilda bestämmelser om egen-

skapskrav avseende skydd mot buller finns i 3 kap. 13 § förordningen. För att uppfylla det krav på skydd mot buller som anges i 8 kap. 4 § första stycket 5 plan- och bygglagen ska ett byggnadsverk enligt denna paragraf 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. Såsom bestämmelsen i 3 kap. 13 § förordningen har utformats synes den ha ett ganska vitt tillämpningsområde. Det skulle därför kunna övervägas att införa de nya föreskrifterna om buller i 3 kap. förordningen.

Med hänsyn till att de nya bestämmelserna kommer att ha stor betydelse även vid planläggning och kommer att vara omfattande föreslås dock att bestämmelserna införs i ett nytt kapitel i plan- och byggförordningen, som får benämningen 2 a kap.

I följande avsnitt föreslås grundläggande bestämmelser om riktvärden för buller och undantag från sådana värden. Avsnitt 7.2 behandlar riktvärden för buller inomhus, avsnitt 7.3 och 7.4 buller från väg- och spårtrafik samt avsnitt 7.5 och 7.6 industribuller.

Först behandlas dock en fråga som rör både buller från väg- och spårtrafik och industribuller.

Trafik i hamnar och andra verksamhetsområden

En fråga som ibland uppkommer vid planering av bostäder i närheten av miljöfarliga verksamheter är hur man ska hantera buller från transporter till och från verksamheten respektive buller från transporter inom verksamhetsområdet. Frågan har på senare tid väckts i flera kommuner som planerar bostäder i närheten av hamnar.

Det buller som uppkommer vid transporter hanteras i dag enligt olika regler. Huvudprinciperna är att buller som genereras utanför verksamhetsområdet är trafikbuller som bedöms enligt Boverkets allmänna råd om buller i planeringen (2008:1) medan buller som genereras inom verksamhetsområdet är industribuller som bedöms enligt de strängare krav som följer av Naturvårdsverkets tidigare riktlinjer om externt trafikbuller (1978:5). Från planeringssynpunkt betyder det i praktiken att de fordon eller tåg som kör till och från en hamn kan godtas så länge de befinner sig utanför hamnen men inte när de kommer in i hamnens verksamhetsområde. Skillnaderna i hur buller från transporter hanteras är ett

konkret exempel på de svårigheter som finns vid planering av bostäder i bullerutsatta miljöer. Utredningen bedömer att de stora skillnader som finns i regelverket inte är motiverade och inte rimligen kan förklaras med hänsyn till människors hälsa. Det bör således vara möjligt att öka samordningen av reglerna i syfte att underlätta planering av bostäder.

Frågan om hur transporter ska hanteras vid planering av bostäder och vilka möjligheter det finns att samordna olika regler om transporter är dock komplicerad. Det räcker inte att konstatera att bullret från en lastbil är detsamma när den kör på en väg utanför respektive innanför gränsen till en hamns verksamhetsområde och att samma regler därför bör gälla för hela transporten. Bullret från transporter till och från hamnen måste bedömas med hänsyn till annan bullrande verksamhet som kan förekomma i en hamn och gällande krav på tillståndsprövning enligt miljöbalken.

Den miljöfarliga verksamhet som bedrivs vid en större hamn ger upphov till buller av många olika slag. Buller genereras av bl.a. transporter till och från hamnen (s.k. följdverksamhet enligt miljöbalken), transporter inom hamnområdet, tomgångskörning av fordon, lastning och lossning av gods inklusive containrar samt fläktar och motorer på fartygen. Vid beräkning av buller i nya bostäder kan det vara svårt att särskilja olika typer av buller från varandra. Det är principiellt tveksamt att vid en tillståndsprövning enligt miljöbalken besluta villkor som särbehandlar buller från transporter inom hamnen. Även om man skulle göra det finns det en risk att tillståndets bullervillkor inte är förenligt med de krav på buller som läggs till grund för en detaljplan för nya bostäder enligt plan- och bygglagen.

Utredaren har därför inte övertygats om att det är lämpligt att vid planering av bostäder behandla transporter inom hamnområdet på samma sätt som transporter utanför detta. Det skulle med hänsyn till behovet av en effektiv miljöprövning inte innebära en sådan samordning av plan- och bygglagen och miljöbalken som utredningsdirektivet anger. Frågan om hur transporter ska hanteras vid planeringen bör i stället lösas genom den föreslagna möjligheten att göra undantag från riktvärden för industribuller. Med stöd av sådana undantag bör det vara möjligt att bygga bostäder även med hänsyn till buller från transporter inom hamnområdet.

Reglerna om hur transporter inom ett hamnområde ska hanteras vid planering av bostäder enligt plan- och bygglagen bör samordnas med reglerna om hur buller från transporter hanteras vid en

tillståndsprovning enligt miljöbalken. Något förenklat kan man säga att de nya bostäderna behöver planeras med hänsyn till verksamhetsutövarens behov av tydliga regler för sin verksamhet. Verksamheten i en större hamn är omfattande och komplicerad från bullersynpunkt. Det buller som verksamheten genererar bör även i fortsättningen kunna hanteras genom en samlad bedömning av hela verksamheten vid en tillståndsprovning enligt miljöbalken. Bullervillkor bör vara tydliga för både verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten.

Sammantaget innebär de undantag från riktvärden för industribuller som bör införas att fler bostäder kan byggas i närheten av hamnar. Att vid planering av bostäder behandla buller från hamnverksamheten enligt reglerna om buller från väg- och spårtrafik skulle däremot inte innebära en ökad samordning av plan- och bygglagen och miljöbalken.

7.2 Riktvärden för buller inomhus vid planläggning och lovgivning av bostäder

Förslag: Omgivningsbuller inomhus i ett bostadsrum får som riktvärde inte överstiga

1. 45 dBA maximal ljudnivå,
2. 30 dBA ekvivalent ljudnivå,
3. 25 dBA ekvivalent ljudnivå med hörbara tonkomponenter.

Ljudnivån beräknas för en situation med stängda fönster och öppet uteluftdon.

För buller från väg- och spårtrafik får maximalnivån överskridas med högst 5 dBA fem gånger per trafikårsmedelnatt kl. 22.00–06.00. Riktvärdet som avser hörbara tonkomponenter gäller inte buller från väg- och spårtrafik.

Förslaget utgår från Socialstyrelsens allmänna råd om buller inomhus (SOSFS 2005:6).

Med ekvivalenta ljudnivåer avses den ekvivalenta ljudnivån under en viss tidsperiod.

Ljudnivån bör beräknas för en situation med stängda fönster och öppet uteluftdon.

För buller från väg- och spårtrafik behöver det särskilt anges vad som gäller i fråga om maximalnivån. Utredaren föreslår, efter att ha

tagit del av synpunkter från bl.a. Boverket, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen, att maximalnivån 45 dBA får överskridas med högst 5 dBA fem gånger per trafikårsmedelnatt kl. 22.00–06.00. Riktvärdet som avser hörbara tonkomponenter bör inte gälla buller från väg- och spårtrafik.

De bestämmelser som föreslås gälla särskilt för buller från väg- och spårtrafik innebär inte att undantag medges från riktvärden för buller inomhus, utan ska ses som en del av riktvärdena.

Stängda fönster

Kraven på en god inomhusmiljö i nya bostäder bör utgå från en bedömning där fönster är stängda. Undersökningar visar att en ganska stor andel av befolkningen, cirka 20 procent, sover med öppet fönster. Det skulle dock få orimliga konsekvenser för bostadsbyggandet om man ställde krav på att kunna sova med öppet fönster i bostäder som ligger i bullerutsatta miljöer.

7.3 Riktvärden för buller från väg- och spårtrafik vid planläggning och lovgivning av bostäder

Förslag: Buller från väg- och spårtrafik får utomhus som riktvärde inte överstiga

1. 55 dBA ekvivalent ljudnivå vid en bostads fasad och uteplats, och

2. 70 dBA maximal ljudnivå vid uteplats.

Maximalnivån får överskridas med högst 10 dBA fem gånger under den timme då trafiken är som mest intensiv (maxtimme) kl. 06.00–22.00.

Förslaget utgår från Boverkets allmänna råd om buller i planeringen (2008:1), som går tillbaka på de riktvärden regeringen redovisade i infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53).

Med bestämmelsen om ekvivalent ljudnivå 55 dBA bör avses en dygnsekvivalent ljudtrycksnivå beräknad som ett frifältsvärde för ett trafikårsmedeldygn utan hänsyn till fasadreflektion.

Maximalnivån 70 dBA vid uteplats bör avse en ljudtrycksnivå av den mest bullrande fordonstypen beräknad som ett frifältsvärde för

en trafikårsmedeldag utan hänsyn till fasadreflektion och för instrumentinställning F(fast).

Utredaren föreslår, efter att ha tagit del av synpunkter från bl.a. Boverket, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen, att maximalnivån 70 dBA vid uteplats bör få överskridas med högst 10 dBA fem gånger under den timme då trafiken är som mest intensiv (max-timme) kl. 06.00–22.00.

7.4 Undantag från riktvärden för buller från väg- och spårtrafik vid bostadsbyggande

Förslag: Undantag från riktvärden för buller utomhus från väg- och spårtrafik får göras om det finns en ljuddämpad sida där den ekvivalenta ljudnivån uppgår till högst 55 dBA vid fasad.

I ett första steg får undantag göras från riktvärdena om den ekvivalenta ljudnivån uppgår till högst 65 dBA vid fasad som är vänd mot trafiken.

I ett andra steg får undantag göras från riktvärdena om den ekvivalenta ljudnivån överstiger 65 dBA vid fasad som är vänd mot trafiken, om det finns särskilda skäl och särskilda åtgärder vidtas för att dämpa buller. Som särskilda skäl får endast beaktas att bostäderna ska uppföras i en kommuns mer tätbebyggda delar och det är nära till god kollektivtrafik eller att bostäderna bidrar på ett betydande sätt till en bättre bostadsmiljö vid befintliga bostäder eller vid ett stort antal andra planerade bostäder.

Minst hälften av bostadsrummen i en bostad ska vara vända mot en sida där riktvärdena inte överskrids. Detta krav gäller inte i den utsträckning det är nödvändigt för att tillgodose behovet av bostäder med ett rum. En bostad med ett rum får dock inte vara vänd mot enbart en sida där den ekvivalenta ljudnivån överstiger 65 dBA vid fasad.

Om flera uteplatser kan anordnas i anslutning till en bostad, är det tillräckligt att en uteplats kan anordnas där riktvärdena inte överskrids.

Förslaget utgår från den modell som finns i Boverkets allmänna råd om buller i planeringen (2008:1) för undantag (avsteg) från riktvärden för buller från väg- och spårtrafik.

I Boverkets allmänna råd ställs i korthet följande krav. Nya bostäder bör kunna medges där den dygnsequivivalenta ljudnivån vid fasad uppgår till 55–60 dBA, om det går att åstadkomma en tyst sida (högst 45 dBA vid fasad) eller i varje fall en ljuddämpad sida (45–50 dBA). Nya bostäder bör endast i vissa fall medges där den dygnsequivivalenta ljudnivån vid fasad överstiger 60 dBA, om det går att åstadkomma en tyst sida (högst 45 dBA vid fasad) eller i vart fall en ljuddämpad sida (45–50 dBA vid fasad). Slutligen, i ett tredje steg, kan det finnas synnerliga skäl att efter en avvägning gentemot andra allmänna intressen tillåta bostäder även då ljudnivån överstiger 65 dBA.

Kompensation för höga bullernivåer på den bullerutsatta sidan?

I Boverkets allmänna råd om buller i planeringen (2008:1) ställs särskilda krav på bullernivåerna på den s.k. tysta eller ljuddämpade sidan. Som skäl för det framhålls att de höga bullernivåerna på den bullerutsatta sidan, dvs. den sida som vetter mot väg- eller spårtrafik, bör kompenseras med lägre bullernivåer på den andra sidan. Utgångspunkten är att den ekvivalenta bullernivån från väg- och spårtrafik inte får överstiga 50 dBA på den tysta eller ljuddämpade sidan, vilket är lägre än riktvärdet 55 dBA som angavs i infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53). I Stockholms kommun och några andra kommuner i Stockholms län finns en bullerpolicy som innebär att bullernivån inte får överstiga 55 dBA på den ljuddämpade sidan.

Mark- och miljööverdomstolen har i en dom nyligen bedömt att det får anses acceptabelt att frångå Boverkets allmänna råd och i stället tillämpa Stockholmsmodellen i ett fall som rörde en detaljplan för bostäder i centrala Stockholm (dom den 19 juni 2013 i mål P 11296-12). Domen har inte vunnit laga kraft.

Regeringen synes i sin praxis i huvudsak ha godtagit detaljplaner som i fråga om buller stöder sig på Stockholmsmodellen.

Utredaren bedömer att det inte finns tillräckliga skäl för att vid en författningsreglering av undantag från riktvärden generellt kräva att bullernivån på den ljuddämpade sidan ska vara 5–10 dBA lägre än det riktvärde som fått stort genomslag vid rättstillämpningen i olika sammanhang. Ett sådant krav skulle i praktiken begränsa möjligheterna att bygga bostäder i bullerutsatta miljöer.

Det kan ifrågasättas om det är motiverat att generellt kräva lägre bullernivå utomhus vid en uteplats i anslutning till en bostad i en

bullerutsatt miljö. För fristående bostadshus finns det inget krav på kompensation då bullernivån utomhus uppgår till 50–55 dBA ekvivalent ljudnivå. I miljöbalken finns krav på kompensation i situationer då en skada på miljön har konstaterats. Någon sådan skada är det inte fråga om här. Ett krav på kompensation skulle dock kunna vara motiverat från miljö- eller hälsosynpunkt om det fanns en tydlig risk för olägenhet för människors hälsa. Nya regler om buller bör emellertid utgå från att nya bostäder utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som förebygger människors hälsa. Bostäder som byggs i dag är väl bullerisolerade och har en god inomhusmiljö. Boende vistas endast korta tider på den mest bullerutsatta sidan, främst vid promenad till och från arbete, skola, serviceinrättningar, rekreationsområden m.m. Det är därför inte sannolikt att den exponering för höga bullernivåer som boende kan komma att utsättas för i bullerutsatta miljöer är så omfattande att det finns en mer än obetydlig risk för olägenhet för människors hälsa. Erfarenheter från tillämpningen av den s.k. Stockholmsmodellen ger också stöd för att det från hälsosynpunkt är tillräckligt med ett krav på att uppfylla riktvärdet 55 dBA på en uteplats.

Med hänsyn till det anförda bör det vara tillräckligt att riktvärdet 55 dBA uppfylls på en uteplats i anslutning till en bostad. Det bör dock eftersträvas att uteplatser anordnas så att bullernivån är lägre än så.

Endast två steg i regler om undantag

Boverkets regler om avsteg från riktvärden för buller från väg- och spårtrafik är indelade i tre steg och ger sammantaget ganska stort utrymme för tolkningar. Den nuvarande situationen blir än mer komplicerad av att det finns lokala och regionala vägledningarna om buller som avviker från Boverkets allmänna råd.

Det är angeläget att nya bestämmelser om undantag från riktvärden blir tydliga så att nuvarande osäkerhet vid tillämpningen minskar. Reglerna bör inte göras mer omfattande än nödvändigt och uttryck som ger stort utrymme för tolkningar bör så långt som möjligt undvikas.

Utredaren föreslår därför att bestämmelserna om undantag utformas så att det finns endast två steg för bullernivån på den bullriga sidan av en bostadsbyggnad. I ett första steg bör undantag

få göras från riktvärdena om den ekvivalenta ljudnivån uppgår till högst 65 dBA vid fasad som är vänd mot trafiken.

En ekvivalent ljudnivå upp till 65 dBA på den bullriga sidan innebär ett betydande undantag från riktvärdet. Utredaren bedömer att ett sådant undantag är motiverat med hänsyn till behovet av nya bostäder vid en fortsatt förtätning. I exempelvis Stockholmsområdet har det på senare tid byggts bostäder i mycket bullerutsatta miljöer. Det har under utredningen inte framkommit att det funnits några mer betydande olägenheter från bullersynpunkt för de boende i sådana bostadsmiljöer.

Utredaren föreslår nedan att särskilda krav ska ställas på bostäder där den ekvivalenta ljudnivån överstiger 65 dBA på den bullriga sidan. Det kan från hälsosynpunkt inte anses motiverat att ställa sådana krav, t.ex. extra bullerisolering, redan om ljudnivån överstiger 60 dBA.

Den utvidgning som föreslås i reglerna om undantag bedöms vara godtagbar från hälsosynpunkt med hänsyn till den kunskap som finns om hur bostäder bör utformas för att förebygga ohälsa i sådana miljöer och till senare års erfarenheter av nya bostäder i bullerutsatta miljöer.

I ett andra steg bör undantag få göras om den ekvivalenta ljudnivån överstiger 65 dBA vid fasad som är vänd mot trafiken, om det finns särskilda skäl och särskilda åtgärder för att dämpa buller vidtas. Det bör då alltid krävas åtgärder för att dämpa buller inomhus som går utöver vad som krävs enligt gällande föreskrifter. Kravet bör endast gälla på de yttre delar av byggnaden där den ekvivalenta ljudnivån vid fasad överstiger 65 dBA.

Som särskilda skäl bör endast få beaktas att bostäderna ska uppföras i en kommuns mer tätbebyggda delar och det är nära till god kollektivtrafik eller att bostäderna bidrar på ett betydande sätt till en bättre bostadsmiljö vid befintliga bostäder eller vid ett stort antal andra planerade bostäder.

Bör undantagen begränsas geografiskt?

I Boverkets allmänna råd om buller i planeringen (2008:1) begränsas undantag från riktvärden i vissa geografiska hänseenden. Av reglerna följer att undantag kan övervägas i centrala delar av städer och större tätorter med bebyggelse av stadskaraktär, t.ex. ordnad kvartersstruktur. Undantag kan också motiveras vid komplettering av befintlig tät bebyggelse längs kollektivtrafikstråk

i större städer eller med ny tätare bebyggelse, t.ex. ordnad kvartersstruktur, längs kollektivtrafikstråk i större städer.

Utredaren bedömer att de allmänna råden i dessa delar inte är lämpade för en författningsreglering eftersom de skulle medföra ett för stort tolkningsutrymme. En sådan reglering skulle innebära en fortsatt betydande osäkerhet vid planering och byggande av bostäder. Den skulle också innebära en onödig geografisk begränsning för undantag och därmed försvåra bostadsbyggandet i många kommuner.

Det är angeläget att nya bestämmelser blir inte bara tydliga utan också enhetliga. Utgångspunkten bör därför vara att bestämmelserna gäller lika i hela landet. Enligt utredarens mening har det inte framkommit tillräckliga skäl för att differentiera tillämpningen av reglerna genom den typen av begränsningar som finns i Boverkets allmänna råd. Det har snarare framkommit att bristerna i regelverket är ett hinder för bostadsbyggandet inte bara i de största städerna utan även i mindre kommuner. Det finns ett stort behov av nya bostäder i många kommuner. En fortsatt förtätning av städer och tätorter förutsätter att bostäder kan byggas i bullerutsatta miljöer.

Utredarens förslag innebär således att reglerna om undantag från riktvärden är generellt tillämpliga. Särskilda krav bör dock gälla om bostäder ska byggas där den ekvivalenta ljudnivån överstiger 65 dBA. Undantag får bara göras i en kommuns mer tätbebyggda delar. Med det bör avses att det inte är tillräckligt att det i närheten finns endast några tiotal byggnader, utan den samlade bebyggelsen ska ha en sådan omfattning att det finns underlag för kollektivtrafik, samhällsservice m.m. i bostädernas närhet.

De generösa undantag som föreslås innebär i princip att mindre kommuner har samma möjligheter som storstäderna att bygga bostäder i bullerutsatta miljöer. Det är dock inte troligt att mindre kommuner i stor utsträckning kommer att tillämpa de mest långtgående undantagen. Det kan antas att reglerna i praktiken tillämpas med hänsyn till hur stort behovet av nya bostäder är i en viss kommun och hur stor bristen på lämplig mark för bostadsbyggande är. Det är inte troligt att bostäder byggs i mycket bullerutsatta miljöer om det inte finns en efterfrågan på sådana bostäder. I en del fall kan det dock även i mindre kommuner finnas en efterfrågan på bostäder i centralt belägna delar av en tätort där buller från väg- och spårtrafik överstiger riktvärdena. Om så är fallet bör det vara möjligt att bygga sådana bostäder, förutsatt att

dessa uppfyller kraven på bl.a. ljuddämpad sida och tillgång till eventuell uteplats där riktvärdena inte överstigs.

Krav på genomgående bostäder

I likhet med vad som anges i Boverkets allmänna råd bör som huvudregel minst hälften av bostadsrummen i en bostad vara vända mot en sida där riktvärdena inte överskrids. Kravet på genomgående bostäder bör gälla för lägenheter i ett flerbostadshus men också för t.ex. radhus som byggs i en bullerutsatt miljö. Med bostadsrum bör avses ett rum för sömn, vila och daglig samvaro, inklusive ett matrum som används som sovrum och ett kök i öppen planlösning. Däremot bör ett kök eller ett kök med matplats inte betraktas som ett bostadsrum.

Kravet på genomgående bostäder har tillämpats ganska strängt av kommuner och myndigheter. En konsekvens av reglerna är att det i princip inte är möjligt att bygga små bostäder, främst enrumslägenheter. Det är i många fall svårt att utforma enrumslägenheter så att bostadsrummet är vänt mot den ljuddämpade sidan. Om så ändå sker blir lägenheterna ofta större än vad som efterfrågas av t.ex. ungdomar och studenter. Trots det som nu sagts har i praktiken små lägenheter som är vända endast mot den mest bullerutsatta sidan godtagits i viss utsträckning vid planläggning.

Vid en författningsreglering av undantag från riktvärden för buller från väg- och spårtrafik är det inte lämpligt att införa ett absolut krav på genomgående bostäder. Det skulle få negativa konsekvenser för byggandet av små lägenheter.

Utredaren bedömer därför att kravet på genomgående bostäder inte bör gälla i den utsträckning det är nödvändigt för att tillgodose behovet av bostäder med ett rum. Detta bör dock endast gälla om den ekvivalenta ljudnivån är högst 65 dBA.

Undersökningar visar att boende i enkelsidiga bostäder uppger att de i högre grad är störda av buller och att tillgång till bostadsrum mot en ljuddämpad sida är en faktor som minskar störningen (*Trafikbuller och planering II*, Länsstyrelsen i Stockholms län och Miljöförvaltningen i Stockholms stad, 2004). Under utredningen har starka invändningar gjorts mot att enkelsidiga bostäder byggs mot en mycket bullerutsatt sida, dvs. en sida där den ekvivalenta ljudnivån överstiger 65 dBA. Med en genomtänkt planering kan enkelsidiga bostäder mot en mycket bullerutsatt sida undvikas. Antalet projekt i sådana lägen bedöms vara så litet framöver att de

har marginell betydelse för att tillgodose behovet av små bostäder. Mot denna bakgrund bedömer utredaren att risken för störning i en enkelsidig bostad som är vänd mot en mycket bullerutsatt sida är så betydande att sådana bostäder inte bör tillåtas.

Kommunen har i det enskilda fallet att visa att det finns ett behov av bostäder med ett rum. I många kommuner finns det i regel ett behov av att bygga en viss andel bostäder med ett rum. Det bör i fall då ljudnivån uppgår till högst 65 dBA i regel vara godtagbart att i varje trapphus och på varje våning i ett flerbostadshus bygga högst en enrumslägenhet som är vänd mot den bullriga sidan. I vissa fall bör det också vara möjligt att bygga enbart enrumslägenheter som är vända mot den bullerutsatta sidan. Det bör gälla om det i en kommun finns ett stort behov av ungdoms- eller studentbostäder.

En konsekvens av nuvarande regler är att planlösningarna inte blir så yteffektiva som i dag efterfrågas. Utredaren bedömer dock att det inte bör införas regler om undantag för att kunna bygga yteffektiva bostäder, eftersom sådana regler skulle ge ett betydande tolkningsutrymme. Behovet av små bostäder kan tillgodoses genom vad som föreslås ovan om bostäder med ett rum.

Ett mindre långtgående undantag bör väljas i första hand

Naturvårdsverket har invänt att nuvarande bestämmelser och dess tillämpning innebär att främst mindre kommuner överutnyttjar möjligheterna att göra undantag från riktvärdena för buller från väg- och spårtrafik. Kritiken går ut på att kommunerna tillämpar de mer långtgående avstegen i Boverkets allmänna råd 2008:1 om buller i planeringen utan att först överväga om ett mindre långtgående avsteg kan tillämpas.

Utredaren har under den korta utredningstiden inte haft möjlighet att närmare undersöka om det finns belägg för Naturvårdsverkets invändning. En utgångspunkt för regler som rör bostadsbyggandet är att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt plan- och bygglagen. Kommunen har enligt fast rättspraxis ett betydande handlingsutrymme vid planläggning av bostäder.

Nya bestämmelser om buller vid planläggning och lovgivning av bostäder behöver dock utformas med hänsyn till hälsointresset. De generösa regler som föreslås gör det motiverat att införa ett grundläggande krav på att överväga om bostäder kan byggas med

tillämpning av mindre långtgående undantag. Det bör därför anges att vid bedömningen av undantag ska i första hand tillämpas de bestämmelser som medger undantag då den ekvivalenta ljudnivån på den bullriga sidan uppgår till högst 65 dBA. Endast i andra hand bör man tillämpa bestämmelser som medger undantag då ljudnivån överstiger 65 dBA.

Vad detta innebär får bedömas i det enskilda fallet. Utgångspunkten bör vara att det mindre långtgående undantaget tillämpas om endast ett relativt sett litet antal ytterligare bostäder kan byggas jämfört med det mer långtgående undantaget. Det är från hälsosynpunkt motiverat även i de största städerna.

Uteplats i anslutning till en bostad

Frågan om vilka krav som kan ställas i fråga om buller vid en uteplats i anslutning till en bostad har stor betydelse i praktiken. Utredningen visar att en del av osäkerheten vid planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer handlar om vad som menas med en uteplats.

Utgångspunkten vid en bedömning av krav på åtgärder enligt miljöbalken är att riktvärden för buller utomhus bör uppfyllas vid en eller flera uteplatser i anslutning till en bostad. I vart fall gäller det för tomter som är bebyggda med enstaka fristående bostadshus. När det gäller flerbostadshus förefaller kraven inte vara lika långtgående.

Samtidigt innebär Boverkets allmänna råd om buller i planeringen (2008:1) att undantag är möjliga om bostadsbebyggelsen innebär att buller avskärmats från en del av tomten. Så är fallet normalt när flerbostadshus byggs i bullerutsatta miljöer. Även när radhus byggs kan det vara möjligt att avskärma omgivningsbuller från en del av tomten. I sådana fall bör krav på åtgärder enligt miljöbalken normalt inte ställas om det i anslutning till en bostad finns i vart fall en uteplats där riktvärden för buller utomhus uppfylls. Det bör då godtas att en bostad därutöver har en eller flera andra uteplatser där riktvärdena överskrids.

Synen på om riktvärdena ska uppfyllas på en eller flera uteplatser i anslutning till en bostad synes alltså vara olika beroende på vilken typ av bostadsbebyggelse det gäller. Den strängare syn som i praxis gäller vid enstaka fristående bostadshus kan förklaras av att bebyggelsen ofta inte har någon större bullerdämpande effekt på tomten.

Utredaren anser att det bör förtydligas vad som gäller i fråga om krav på uteplats i anslutning till en bostad. Med uteplats bör avses ett område eller en yta, t.ex. en altan, terrass, balkong eller del av en gård eller tomt, som är avsedd för vistelse utomhus i anslutning till en bostad.

Om flera uteplatser kan anordnas i anslutning till en bostad, är det tillräckligt att en uteplats kan anordnas där riktvärdena inte överskrids. Samma princip bör gälla vid byggande av olika typer av bostäder, dvs. flerbostadshus i flera våningar, radhus och kedjehus samt friliggande villor.

7.5 Riktvärden för industribuller vid planläggning och lovgivning av bostäder

Förslag: Buller från industriell verksamhet m.m. får utomhus som riktvärde dag kl. 06.00–18.00 inte överstiga 50 dBA ekvivalent ljudnivå vid en bostads fasad och uteplats.

Buller från industriell verksamhet m.m. får utomhus som riktvärde kväll kl. 18.00–22.00 samt lördag, söndag och helgdag inte överstiga 45 dBA ekvivalent ljudnivå vid en bostads fasad och uteplats.

Buller från industriell verksamhet m.m. får utomhus som riktvärde natt kl. 22.00–06.00 inte överstiga 40 dBA ekvivalent ljudnivå vid en bostads fasad och uteplats.

Förslaget utgår från Naturvårdsverkets allmänna råd Riktlinjer för externt industribuller (RR 1978:5), som är upphävda med verkan från den 1 juli 2013, och den övergångsvägledning som finns på Naturvårdsverkets webbsida i avvaktan på en ny vägledning som Naturvårdsverket ska redovisa till regeringen senast den 30 april 2014.

Det bör övervägas om det i likhet med Naturvårdsverkets vägledning även bör införas ett riktvärde för maximal ljudnivå för momentana ljud kl. 22.00–06.00.

Synpunkter har framförts på att det inte behövs något riktvärde för ekvivalent ljudnivå nattetid eftersom förslaget utgår från att buller inomhus ska beräknas med stängda fönster.

Utredaren föreslår, i avvaktan på Boverkets och Naturvårdsverkets överväganden om nya vägledningar om industribuller, ett

riktvärde för ekvivalent ljudnivå nattetid. Det är praxis att i bullervillkor för en verksamhet som har tillstånd enligt miljöbalken ange ett begränsningsvärde även för buller nattetid. Utan ett sådant riktvärde skulle industribuller i princip vara oreglerat nattetid. Avgörande för hur mycket buller som kan godtas vid planläggning och lovgivning av bostäder skulle i stället vara riktvärden för buller inomhus. En sådan indirekt reglering av buller nattetid kan innebära en osäkerhet för både byggherren och verksamhetsutövaren. Utredaren bedömer att det i ett samordnat regelverk tills vidare behövs ett riktvärde för buller nattetid. Vid planläggning och lovgivning av bostäder blir det då tydligt vad som gäller vid en bedömning av vilka undantag som får göras i fråga om industribuller.

7.6 Undantag från riktvärden för industribuller vid bostadsbyggande

Förslag: Undantag från riktvärden för industribuller får göras om det finns en ljuddämpad sida där den ekvivalenta ljudnivån uppgår till högst 50 dBA dag, 45 dBA kväll/helg och 40 dBA natt vid fasad.

I ett första steg får undantag göras från riktvärdena om den ekvivalenta ljudnivån vid fasad är högst 10 dBA högre än riktvärdena 50 dBA dag, 45 dBA kväll/helg och 40 dBA natt.

I ett andra steg får undantag göras från riktvärdena om den ekvivalenta ljudnivån vid fasad är högst 15 dBA högre än riktvärdena 50 dBA dag, 45 dBA kväll/helg och 40 dBA natt, om det finns särskilda skäl och särskilda åtgärder för att dämpa buller vidtas. Som särskilda skäl får endast beaktas att bostäderna ska uppföras i en kommuns mer tätbebyggda delar och det är nära till god kollektivtrafik eller att bostäderna bidrar på ett betydande sätt till en bättre bostadsmiljö vid befintliga bostäder eller vid ett stort antal andra planerade bostäder.

Minst hälften av bostadsrummen i en bostad ska vara vända mot en sida där riktvärdena inte överskrids. Detta krav gäller inte i den utsträckning det är nödvändigt för att tillgodose behovet av bostäder med ett rum. En bostad med ett rum får dock inte vara vänd mot enbart en sida där den ekvivalenta ljud-

nivån överstiger 60 dBA dag, 55 dBA kväll/helg eller 50 dBA natt.

Om flera uteplatser kan anordnas i anslutning till en bostad, är det tillräckligt att en uteplats kan anordnas där riktvärdena i inte överskrids.

Nuvarande regler medger i princip inte att undantag görs från riktvärden för industribuller vid planläggning och lovgivning av bostäder. Inom ramen för plan- och bygglagen har Naturvårdsverkets riktlinjer om externt industribuller (1978:5) inte varit direkt tillämpliga, men i praktiken har de ändå varit styrande eftersom man vid planläggning och lovgivning av bostäder ska ta skäligen hänsyn till närliggande verksamheter som kan inverka på planens genomförande, jämför 4 kap. 36 § plan- och bygglagen. För en verksamhet som har tillstånd enligt miljöbalken blir de gällande villkoren om buller i praktiken styrande.

Utredaren bedömer att den betydande skillnad som finns i fråga om undantag från riktvärden mellan reglerna om industribuller och reglerna om buller från väg- och spårtrafik inte är motiverad (se avsnitt 5.3, under rubriken Industribuller). Nya regler som innebär att man vid bostadsbyggande kan göra undantag från riktvärden för industribuller bör på lång sikt göra det möjligt att bygga ett ganska stort antal bostäder.

Frågan är då hur en sådan reglering bör utformas.

Utformningen av undantag från riktvärden för industribuller

Förslaget utgår från den modell för undantag som finns i Boverkets allmänna råd om buller i planeringen (2008:1). Utgångspunkten är riktvärdena 50 dBA dag, 45 dBA kväll och helg samt 40 dBA natt ekvivalent ljudnivå.

En möjlighet att göra undantag från industribuller vid planläggning och lovgivning av bostäder innebär i princip inte någon ytterligare begränsning av en verksamhets fortsatta drift. Den nuvarande bestämmelsen i 4 kap. 36 § plan- och bygglagen om att skäligen hänsyn ska tas till en närliggande verksamhet har samma styrka i fortsättningen, liksom den grundläggande principen om att ett tillstånd för en verksamhet har rättskraft enligt 24 kap. miljöbalken.

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.

Det mest långtgående undantaget, det andra steget, innebär att det blir möjligt att bygga bostäder även då den ekvivalenta ljudnivån vid fasad uppgår till högst 65 dBA dag, 60 dBA kväll och helg och 55 dBA natt. En jämförelse kan göras med förslaget om undantag från riktvärden för buller från väg- och spårtrafik. I ett första steg får bostäder byggas även då den ekvivalenta ljudnivån vid fasad uppgår till högst 65 dBA. Eftersom detta avser en ekvivalent nivå över hela dygnet får förslaget om undantag från industribuller anses som mindre långtgående.

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. Det som anges i avsnitt 7.4 i dessa och liknande frågor är i princip relevant även för undantag från riktvärden för industribuller.

Utredarens förslag får ses som ett första steg i arbetet med att utveckla en ny ordning för hur industribuller ska hanteras inte bara vid planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen utan även vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken. För att uppnå en samordnad lagstiftning behövs en författningsreglering av riktvärden för industribuller och undantag från sådana riktvärden som gäller vid prövning och tillsyn av verksamheter enligt miljöbalken. Innehållet i en sådan reglering, som får övervägas i annan ordning, kan göra att det finns behov av att ändra utredarens förslag till bestämmelser om industribuller i plan- och byggförordningen.

Om en ny fullständig reglering om industribuller som gäller vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken skulle försenas, bör det under en övergångsperiod införas en reglering som i allt väsentligt motsvarar de regler om industribuller som enligt utredningens förslag bör införas i plan- och byggförordningen. En sådan reglering bör innehålla de föreslagna riktvärdena för industribuller vid bostäder och ett klagorandande av att undantag från riktvärdena gäller vid förprövning av verksamheter enligt miljöbalken. Det skulle betyda att bullervillkor för en verksamhet kan utformas med hänsyn till bostäder som uppförs med stöd av undantag från riktvärdena för industribuller.

8 Avtalslösningar

Bedömning: Med stöd av jordabalken finns det en möjlighet att 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.

Det är 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.

Utredningen har haft i uppdrag att på ett grundläggande plan beskriva och analysera om det går att införa en möjlighet för fastighetsägare att genom avtal tolerera ett visst buller från en verksamhet på en annan fastighet.

En sådan typ av avtal innebär en form av inskränkning i nyttjanderätten till fastigheten för den fastighetsägare som genom avtalet förbundit sig att tolerera ett visst buller, dvs. i praktiken är det fråga om en upplåtelse av nyttjanderätt till förmån för den andra fastigheten. Avtal som innebär upplåtelse av nyttjanderätt kan, om vissa förutsättningar är uppfyllda, skrivas in som servitut i fastighetsregistret.

Avtal om upplåtelse av nyttjanderätter och om servitut för annan fastighet regleras i jordabalken. I avsnitt 8.1 redogörs övergripande för dessa bestämmelser i jordabalken. Där analyseras också under vilka förutsättningar det kan vara möjligt att i dag, med stöd av reglerna i jordabalken, ingå avtal om upplåtelse av nyttjanderätt eller skriva in ett servitut som innebär att den ena fastigheten förbinder sig att tolerera visst buller från en annan fastighet (avtals-servitut).

Miljöbalken gäller parallellt med jordabalken. Bestämmelserna i miljöbalken är tvingande och syftar bl.a. till att människor ska vara tillförsäkrade ett grundläggande skydd mot störningar i miljön som kan medföra olägenhet för människors hälsa. I avsnitt 8.2 analyseras skyddsbestämmelserna i miljöbalken och diskuteras i vilken utsträckning det kan vara möjligt att avtala bort rätten till skydd för människors hälsa enligt miljöbalken genom avtal om upplåtelse av nyttjanderätt eller ett avtalsservitut enligt bestämmelserna i jordabalken.

8.1 Upplåtelse av nyttjanderätt och avtalsservitut enligt jordabalken

Upplåtelse av annan nyttjanderätt och servitut

I 7 kap. jordabalken finns allmänna bestämmelser som gäller för upplåtelse av olika typer av nyttjanderätter och servitut, om upplåtelsen har skett genom avtal. De nyttjanderätter som omfattas av reglerna är arrende, hyra, tomträtt och annan nyttjanderätt samt servitut och rätt till elektrisk kraft. I 8–15 kap. jordabalken finns särskilda bestämmelser för var och en av några av dessa rättigheter. Särskilda bestämmelser om servitut finns i 14 kap. jordabalken.

Nyttjanderätt, liksom servitut, är exempel på vad som med ett gemensamt namn kallas särskild rätt. Den fastighet som får en särskild rätt till en annan fastighet kallas härskande fastighet och den fastighet som belastas av denna rätt kallas tjänande fastighet. De olika rättighetsformerna kompletterar varandra, exempelvis kan ett underkänt servitutsavtal vara ett nyttjanderättsavtal. Omvänt kan ett avtal om upplåtelse av nyttjanderätt under vissa förutsättningar skrivas in som ett servitut i fastighetsregistret. Utmärkande för båda typerna är att de innebär att en särskild rätt till den ena fastigheten överläts till en annan.

Att genom avtal förbinda sig att tåla ett visst buller från en grannfastighet bör kunna ses som en annan nyttjanderätt enligt 7 kap. jordabalken. Huruvida en överlåtelse av en sådan form av nyttjanderätt även skulle kunna godtas som ett servitut enligt 14 kap. jordabalken diskuteras senare i avsnittet. I det följande redogörs för vad som gäller för nyttjanderätt som har upplåtits genom avtal.

Annan nyttjanderätt enligt 7 kap. jordabalken

Enligt 7 kap. 10 § jordabalken får nyttjanderätt som upplåtits genom skriftlig handling samt servitut inskrivas. Förbehåll som strider mot detta är utan verkan utom i fråga om arrende eller hyra. Genom inskrivningen blir upplåtelsen av nyttjanderätten sakrättsligt giltig gentemot en ny ägare av fastigheten. Om en begäran om inskrivning inte beviljas åligger det enligt 7 kap. 11 § jordabalken överlåtaren av fastigheten att göra ett förbehåll om rättigheten i överlåtelseavtalet. Utan ett sådant förbehåll kan rättigheten inte bli sakrättsligt gällande mot en ny ägare av den tjänande fastigheten. Det är bara sådana rättigheter som omfattas av 7 kap. jordabalken som kan göras sakrättsligt gällande mot en ny fastighetsägare med stöd av reglerna i jordabalken.

Avtal om upplåtelse av annan nyttjanderätt är enligt huvudregeln i 7 kap. 5 § jordabalken tidsbegränsade till högst 50 år. För upplåtelse inom detaljplan tidsbegränsas upplåtelsen dock till 25 år. Ett avtal mellan två fastighetsägare inom detaljplan om att den ena fastigheten förbinder sig att tolerera ett visst buller från den andra fastigheten är således inte gällande efter 25 år.

Syftet med att tidsbegränsa ett avtal om upplåtelse av nyttjanderätt är att hindra rättigheter som kan bli sakrättsligt gällande enligt 7 kap. jordabalken från att bli ”farliga” för fastigheten eftersom avtalet kan bli bindande mot en ny fastighetsägare. Tidsbegränsningen är alltså en skyddsregel som är till för att garantera att belastningen genom de tillåtna rättigheterna inte blir tyngre än vad som kan anses acceptabelt.¹

Redan före 1900-talets början hade man tidsgränser. Tanken utvecklades närmare i förarbetena till 1907 års nyttjanderättslag. Man konstaterade att det inte för all tid är oförändrade förhållanden kring en fastighet. Det sker en utveckling som så småningom medför att det finns anledning att ändra användningssättet. Det gäller då att se till att fastighetens ägare har möjlighet att bestämma om övergång till sådan ny användning. Om ägaren då vore bunden av en upplåtelse som gav någon annan rätt att använda fastigheten på det äldre sättet, kan den upplåtelsen hindra ändringen och därmed olyckligt låsa utvecklingen.²

Sammanfattningsvis konstaterar utredaren att det är möjligt att ingå ett tidsbegränsat frivilligt avtal om upplåtelse av annan nytt-

¹ Hillert, s. 10.

² Hillert, Servitut, s. 9 f.

janderätt som innebär att en fastighet ska tåla visst buller från en annan fastighet. Nyttjanderätten kan göras sakrättsligt gällande mot en ny fastighetsägare om den skrivs in i fastighetsregistret eller om förbehåll om nyttjanderätten tas in i överlåtelsehandlingen. Visserligen råder avtalsfrihet, men avtalet bör inte hindra ett tillsynsingripande enligt miljöbalken om bullret överskrider ett gällande riktvärde för buller. Detta diskuteras i avsnitt 8.2.

Servitut

Servitut kan bildas frivilligt genom avtal eller vid förrättning hos en myndighet. Avtalsservitut bildas genom överenskommelse mellan markägarna enligt bestämmelserna i 14 kap. jordabalken. Den andra typen av servitut, officialservitut, bildas genom förrättning hos lantmäterimyndighet eller beslut av domstol och sker enligt reglerna i fastighetsbildningslagen (FBL).

Förutsättningarna för avtalsservitut anges i 14 kap. 1 § jordabalken. Innehållet i bestämmelsen är principiellt grundläggande för båda typerna av servitut. För officialservitut gäller formellt dock de förutsättningar som anges i FBL. I den tjänande fastigheten får upplåtas rätt för ägaren av en annan fastighet (den härskande fastigheten) att, om det är ägnat att främja en ändamålsenlig markanvändning, i visst hänseende nyttja eller på annat sätt ta i anspråk den tjänande fastigheten eller byggnad eller annan anläggning som hör till denna eller att råda över den tjänande fastigheten i fråga om dess användning i visst hänseende (servitut).

Servitut får enligt 14 kap. 1 § andra stycket jordabalken avse endast ändamål som är av stadigvarande betydelse för den härskande fastigheten och får inte förenas med skyldighet för ägaren av den tjänande fastigheten att fullgöra annat än underhåll av väg, byggnad eller annan anläggning som avses med servitutet (så kallat servitutsrekvisit).

Servitut är till skillnad från avtal om upplåtelse av nyttjanderätt inte tidsbegränsade. Skyddet för kommande fastighetsägare är i stället inlagt i servitutsrekvisiten i 14 kap. 1 § jordabalken.³ Om servitutsrekvisiten bedöms vara uppfyllda ska det vara möjligt att skriva in servitutet i fastighetsregistret. Avgörande för om man som servitut kan tillåta att en fastighet ska tåla ett visst buller från en annan fastighet är således om ändamålet är ägnat att främja en

³ Hillert, *Servitut*, s. 9.

ändamålsenlig markanvändning och är av stadigvarande betydelse för den härskande fastigheten.

Frågan om vilka avvägningar som bör göras när man ska ta ställning till vad som kan skrivas in som ett servitut har diskuterats i doktrin av bl.a. Sten Hillert.⁴ Han har fört ett resonemang som utgår från formuleringen i 14 kap. 1 § jordabalken – om det är ägnat att främja en ändamålsenlig markanvändning – och vad som angetts i förarbetena till bestämmelsen. I förarbetena har på flera ställen framhållits att servitut innebär nytta för den härskande men skada för den tjänande men att nettoeffekten måste vara positiv, att man måste få en ökning av de två fastigheternas sammanlagda värde⁵.

Hillert understryker dock att man i förarbetena inte bara talar om effekterna ur begränsad ekonomisk synvinkel. I förarbetena jämförs även åtgärden att upplåta servitut med fastighetsbildning och framhålls att servitut ska leda till en totalt sett mera effektiv och rationell användning för de båda fastigheterna⁶.

I förarbetena har det särskilt markerats, vilket även Hillert framhåller, att det inte räcker att parterna avsett att genom servitutsupplåtelsen främja en ändamålsenlig markanvändning, dvs. att upplåtelsen enligt deras bedömning och värdering skulle få en sådan effekt. Det utslagsgivande ska i stället vara hur man från allmän synpunkt bör se på effekterna av en upplåtelse. När det gäller den positiva nettoeffekten behöver denna inte vara uppfylld i det enskilda fallet utan det är tillräckligt att upplåtelsen typiskt sett uppfyller kraven på positiv nettoeffekt.⁷

Med uttrycket ”om det är ägnat att främja en ändamålsenlig markanvändning” markeras enligt Hillert att myndigheten, i det konkreta fall som kommer upp, har att objektivt ta ställning till hur man ur samhällets synpunkt bör värdera funktionen av det rättsförhållande som tillskapats.⁸

Hillert diskuterar även frågan om det är möjligt att som servitut skriva in att en fastighet har att tolerera buller från en annan fastighet, dvs. huruvida det ska vara att anse som en ändamålsenlig markanvändning. Han anför följande.

⁴ Hillert, Servitut, s. 60 f.

⁵ Hillert, Servitut, s. 60, prop. 1970:20 B, s. 688, 706, 715 f.

⁶ Hillert, Servitut, s. 60, prop. 1970:20 B, s. 724 f.

⁷ Hillert, Servitut, s. 60, prop. 1970:20 A, s. 265, 410, jfr även jordabalken. En kommentar till JB och anslutande författningar, Lars K. Beckman m.fl., version den 1 oktober 2011, andra upplagan.

⁸ Hillert, Servitut, s. 60.

Däremot finns det enligt min mening anledning att godta en flygplats som härskande fastighets ändamål och att – som skett i några fall – såsom servitut godta att fastigheter med bostadshus i närheten åtagit sig att tåla visst buller från flygplatsverksamheten. Som jag närmare framhåller nedan i avsnitt 3.6.5. torde dock bullerservitut underkännas i de fall där det visar sig att störningen överskrider gränsen för sanitär olägenhet.⁹

Om ett avtal går ut på att den 'tjänande' fastigheten skall tåla en störning som innebär sanitär olägenhet, torde man ha god anledning räkna med att totalbedömningen leder till att servitut anses uteslutet. Så kan t ex bli fallet med de tidigare i avsnitt 3.6.4.3 nämnda fallen med avtal om störningar från 'svinfabrik' och flygplats.¹⁰

Motsvarande frågeställningar som Hillert diskuterar ovan har prövats i praxis.

I ett avgörande från Hovrätten för övre Norrland¹¹ förelåg flera servitutsavtal med förpliktelser för vissa fastighetsägare att "tåla den industriella verksamheten på den härskande fastigheten och alla från sådan verksamhet härrörande störningar, såsom buller, skakningar, ljus, rök, lukt, stoftnedfall och andra utsläpp såväl som estetisk och annan ideell skada". Åtagandena var mycket långtgående. Efter ansökan om inskrivning av avtalen avlog inskrivningsmyndigheten ansökan. Hovrätten fastställde avslagsbeslutet med bl.a. följande resonemang. I rättspraxis har sedan lång tid godtagits servitut till förmån för olika typer av industriella anläggningar på den härskande fastigheten. Något krav på att den rätt som genom servitutet tillkommer den härskande fastigheten skall vara en nödvändig förutsättning för verksamheten har härvid inte uppställts. Dock har i dessa fall servitut för tillgodoseende av s.k. primära behov godtagits i större utsträckning än servitut avsedda att tillgodose mindre framträdande behov. Härfter konstaterade hovrätten att ändamålet i sig med servitutet i de aktuella avtalen inte utgjorde hinder mot inskrivning. Ändamålet med de aktuella servituten var att ägarna av de tjänande fastigheterna skulle tåla olika immissioner från den industriella verksamheten som bedrevs på den härskande fastigheten. Hovrätten konstaterade dock att möjligheten att bedriva den aktuella industriella verksamheten regleras av gällande koncessionsvillkor, dvs. tillståndsvillkor. Vid sådant förhållande kunde servitutet inte anses tillgodose något

⁹ Hillert, Servitut, s. 52.

¹⁰ Hillert, Servitut, s. 62.

¹¹ SÖ 2089, beslut 1986-06-25 i mål Ö 3/86 .

primärt behov för den industriella verksamheten. Vid en avvägning av nyttan av servituten för den härskande fastigheten mot skadan för de tjänande fastigheterna bedömde därför hovrätten, och då särskilt med beaktande av den fortgående strävan att genom lagstiftning begränsa miljöstörningar, att de aktuella servitutsvillkoren inte kan anses ägnade att främja en ändamålsenlig markanvändning”

I ett senare avgörande¹² gjorde hovrätten en annan bedömning och godtog ett servitut som innebar att den tjänande fastigheten skulle tåla ett visst buller från den härskande fastigheten. I det fallet förelåg ansökan om inskrivning av ett servitutsavtal som innebär att en fastighetsägare åtar sig att låta visst buller från en närbelägen flygplats belasta hans fastighet. Inskrivningsmyndigheten avslög ansökan om inskrivning av servitutet med motivering att avtalet innehåller betydande inskränkningar, ”särskilt avstående av rätten till ersättning enligt 32 kap miljöbalken” av den juridiska rådgivaren över den tjänande fastigheten, varför detsamma inte ansågs uppfylla kravet på att främja en ändamålsenlig markanvändning.

Hovrätten godkände emellertid servitutsavtalet och anförde som grund för beslutet bl.a. följande.

De ifrågavarande bestämmelserna i det såsom servitut betecknade avtalet innebär att ägaren av den tjänande fastigheten åtar sig att utan krav på ersättning låta buller som härrör från flygplatsverksamheten på den härskande fastigheten och som inte påtagligt överstiger 70 dBA belasta den tjänande fastigheten. Avtalet svarar mot den möjlighet som anges i 14 kap. 1 § första stycket jordabalken att låta ett servitutsavtal avse rätt för ägaren av den tjänande fastigheten att – vid sidan av nyttjande – på annat sätt ta i anspråk den tjänande fastigheten. På grund härav och då inte heller annars avtalet i något av inskrivningsmyndigheten angivet hänseende strider mot vad som kan omfattas av ett servitutsavtal, bör myndighetens beslut undanröjas och inskrivningsärendet återförvisas till inskrivningsmyndigheten.

Det kan konstateras att det sista avgörandet rör ett servitutsavtal som inte avsågs innebära ett påtagligt överskridande av gällande riktvärde (70 dBA) för maximal ljudnivå för flygtrafik. Det går således inte att dra en så långtgående slutsats av avgörandet att det enligt gällande praxis skulle godtas att som servitut skriva in ett avtal som innebär att den tjänande fastigheten godtar ett buller som överskrider maxvärdet på ett sådant sätt att det utgör en olägenhet för människors hälsa.

¹² Hovrätten över Skåne och Blekinge 2008-02-27 i mål nr ÖÅ 2235-07.

Utgången i ovan refererade avgöranden är i linje med Hillerts resonemang ovan. Det betyder att om det bedöms främja en ändamålsenlig markanvändning bör det vara möjligt att skriva in att en fastighet ska tåla en störning från en annan fastighet som ett servitut, så länge störningen inte går utöver vad som är att anse som en olägenhet för människors hälsa.

Sammanfattningsvis konstaterar utredaren att såväl litteratur som praxis talar för att det med stöd av gällande regler i jordabalken bör vara möjligt att skriva in avtal om att en fastighet ska tolerera visst buller från annan fastighet som ett servitut, om det bedöms vara ägnat att främja en ändamålsenlig markanvändning och bullret inte bedöms utgöra en olägenhet för människors hälsa.

Tidigare utredningar avseende störningsservitut

Frågan om inrättande av servitut som innebär att innehavare av en fastighet ska tolerera en viss störning har behandlats av Civilutskottet i två olika betänkanden¹³. I båda fallen har utskottet avstyrkt att riksdagen ytterligare utreder frågan om införande av störningsservitut. I bägge betänkandena har utskottet refererat till PBL-kommitténs uttalande om bullerservitut i sitt slutbetänkande *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU 2005:77) med anledning av att önskemål från regeringen hade framförts till kommittén om att införa servitut för att bygga bostäder i bullerstörda områden nära flygplatser. Motiven som regeringen angav för att införa servitut för denna typ av olägenheter var att möjliggöra en mer rationell och ändamålsenlig användning av bullerstörda fastigheter, framför allt för att få till stånd ett angeläget bostadsbyggande i närheten av flygplatser. PBL-kommittén anförde följande om bullerservitut i sitt betänkande.

De grundläggande bestämmelserna i 2 och 3 kap. ger kommunen ett betydande utrymme för både att tolka olika samhällsintressen och hur dessa ska avvägas mot varandra inom ramen för en helhetssyn. Reglerna ger således kommunen förhållandevis vida möjligheter till skilda ställningstaganden i olika mål- och intressekonflikter och att via planbestämmelser eller på annat sätt ställa villkor och krav för att kompensera brister i vissa avseenden. De gränser för kommunens handlingsutrymme som sätts av miljö kvalitetsnormer och riktvärden för buller syftar främst till att de boende inte ska utsättas för störningar som kan vara så skadliga för hälsan att ett senare ingripande med stöd av miljöbalken kan aktualiseras. Det är således inte möjligt

¹³ Civilutskottets betänkande 2011/12:CU9, s. 8f. och 2008/09:CU31, s. 18 f.

att genom bestämmelser i PBL och i strid mot miljöbalken medge avsteg från dessa. Däremot kan det finnas anledning att i enlighet med miljöbalkens bestämmelser medge vissa möjligheter till kompensationsstänkande. ... En anknytande fråga rör förslaget till s.k. bullerservitut. Syftet med dagens form av servitut som regleras i fastighetsbildningslagen är att reglera förhållanden mellan fastigheter för att säkerställa en ändamålsenlig användning av en fastighet, vanligtvis genom en reglerad rätt att anlägga en tillfart eller att använda en väg, brygga, ledning eller badstrand på en annan fastighet. Den typ av s.k. bullerservitut, som föreslås i skrivelserna syftar till att reglera en bullernivå som ska tolereras över en fastighet, och rör således inte sådana förhållanden eller rättigheter mellan fastigheter som servituten syftar till. Att genom servitut eller avtal vid sidan om PBL medge grundläggande avsteg från gällande gränsvärden som syftar till att skydda människors hälsa kan dessutom ifrågasättas, eftersom miljöbalkens regler kan få till följd att en överenskommelse inte får avsedd effekt. Stöd för en sådan tolkning får man bl.a. av ett avgörande från Miljööverdomstolen daterat den 21 oktober 2003 (mål nr M 7066-02) i vilket Miljööverdomstolen konstaterar att en förlikning inte påverkar bedömningen av vilka skyddsåtgärder som är skäligen att vidta beträffande en fastighet. Dessa förhållanden gör att kommittén funnit att det inte är motiverat att inom ramen för kommitténs uppdrag utreda frågan om servitut för att tåla buller som överskrider de av riksdagen fastställda riktvärdena.¹⁴

I Civilutskottets senaste betänkande¹⁵ bedömde utskottet, mot bakgrund av vad PBL-kommittén anfört och övriga tidigare ställningstaganden avseende servitutsliknande belastningar som innebär att fastighetsägaren får tåla en viss störning, att det i vart fall inte nu finns skäl för riksdagen att ta något initiativ till vidare överväganden. Utskottet uttalade dock att det finns skäl att fortlöpande följa meningsyttringarna i frågan med de olika infallsvinklar som gör sig gällande, särskilt vad gäller byggnation kring flygplatser och militära övningsfält.

8.2 Offentligrättsligt skydd enligt miljöbalken

Enligt 1 kap. 1 § första stycket miljöbalken syftar bestämmelserna i balken till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger enligt samma bestämmelse på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att männi-

¹⁴ SOU 2005:77, s. 235 f.

¹⁵ 2011/12:CU9, s. 10 f.

skans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Enligt andra stycket samma paragraf ska miljöbalken tillämpas bl.a. så att människors hälsa skyddas mot skador och olägenheter¹⁶ oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan.

I förarbetena till miljöbalken, prop. 1996/97:45 anges bl.a. följande.¹⁷

Målet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling och att tillförsäkra levande och kommande generationer en hälsosam och god livsmiljö. Människans rätt att förändra och bruka naturen är knuten till ett förvaltaransvar. I balken ges därför regler till skydd för människors hälsa och miljön, värdefulla natur- och kulturmiljöer och den biologiska mångfalden. Vidare ges regler som skall trygga en god hushållning med mark och vattenresurserna. Återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med råvaror, material samt med energi främjas så att ett kretsloppsanpassat samhälle uppnås. Grundläggande internationella miljöprinciper görs rättsligt bindande. Balkens regler skall tillämpas vid all verksamhet och alla åtgärder som har betydelse för miljöbalkens mål parallellt med annan lagstiftning som reglerar verksamheten.

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken är bindande för alla som bedriver någon form av verksamhet som ger upphov till en störning. De innebär således bl.a. att alla försiktighetsmått som behövs ska vidtas så fort det finns en risk för skada eller olägenhet för människors hälsa. Det går inte att avtala bort det miljörättsliga ansvaret enligt miljöbalken.

Principerna enligt miljöbalken stämmer således väl med de slutsatser som drogs av diskussionen i föregående avsnitt om möjligheten att ingå avtal om att tåla ett visst buller från en annan fastighet. Så länge en bullerstörning inte bedöms utgöra en olägenhet för människors hälsa är skyddsbestämmelserna i miljöbalken inte tillämpliga på störningen. Därmed finns inte heller något hinder enligt miljöbalken mot att ingå avtal om "bullerservitut" som skrivs in i fastighetsregistret, så länge inte bullret bedöms överstiga vad som utgör en olägenhet för människors hälsa.

Om bullret från den härskande fastigheten sedan ändå medför en störning som bedöms utgöra en olägenhet för människors hälsa enligt miljöbalken finns däremot inget rättsligt hinder mot att miljötillsynsmyndigheten ställer de krav på den bullrande verksam-

¹⁶ Olägenhet för människors hälsa motsvarar begreppet sanitär olägenhet enligt gamla hälsoskyddslagen som upphörde att gälla när miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999.

¹⁷ Prop. 1996/97:45, s. 1.

heten som behövs för att förebygga olägenheten. Detta synsätt bekräftas av Miljööverdomstolens dom den 21 oktober 2003 (mål nr M 7066-02). Målet rörde krav på bullerdämpande åtgärder vid järnväg. Efter en upprustning av Ystadbanan betalade Banverket ut ersättning till en fastighetsägare för att denne skulle kunna bygga ett bullerplank mot järnvägen. En tid därefter förelade miljönämnden Banverket att vidta bullerdämpande åtgärder vid fyra fastigheter i området, däribland den som omfattades av förlikningen med Banverket. Miljööverdomstolen godtog föreläggandet och uttalade att en förlikning inte utgör hinder mot att ställa krav på försiktighetsåtgärder enligt miljöskyddslagen, då denna lagstiftning syftar till skyddet av människors hälsa och miljön och är av indispositiv natur.¹⁸

Sammanfattningsvis konstaterar utredaren att reglerna i miljöbalken innebär att det inte är möjligt att avtala bort rätten till den grundläggande skyddsnivå som följer av miljöbalken, dvs. en störning får inte innebära en olägenhet för människors hälsa.

Samtidigt torde det inte heller vara möjligt att, med stöd av reglerna i jordabalken och den praxis som utvecklats avseende servitutsrequisiten, ingå avtal om bullerservitut som skulle innebära en störning som går utöver vad som avses med olägenhet för människors hälsa enligt miljöbalken. Det offentlighetsrättsliga skyddet för människors hälsa enligt miljöbalken sammanfaller således med den bedömning som gjorts i doktrin och praxis med avseende på vad som kan accepteras vid bedömningen av vad som främjar en ändamålsenlig markanvändning vid inskrivning av servitut enligt jordabalkens regler.

Avgörande för den enskilde fastighetsägarens ställningstagande för om det ändå skulle vara lämpligt att ingå ett avtal om bullerservitut upp till en nivå som inte överstiger vad som utgör olägenhet för människors hälsa bör närmast vara om det kan ha en förebyggande verkan mot att civilrättsliga tvister uppkommer mellan rättighetshavarna till respektive fastighet som omfattas av avtalet.

¹⁸ MÖD 2003:103.

9 Andra förslag för ökad tydlighet och samordning

9.1 Informationsinsats för ett snabbt genomslag för nya bullerregler

Förslag: En informationsinsats genomförs för att få ett snabbt genomslag för de nya bullerreglerna och skapa förutsättningar för en enhetlig tillämpning.

Enligt direktivet ska utredaren lämna andra förslag som kan behövas för att bidra till ökad tydlighet och samordning. Nedan beskrivs ett förslag till informationsinsats som bedöms ha sådan effekt.

Flera initiativ för att skapa tydlighet och förutsägbarhet

Som framgår av avsnitt 4.5 leder tillämpningen av nuvarande bullerregler till att berörda aktörer ägnar mycket tid och kraft åt att diskutera vilka bullerkrav som ska gälla i plan- och byggprocessen. Flera initiativ har tagits för att lösa problemen. Regeringen har bl.a. beslutat detta utredningsuppdrag, ett uppdrag till Naturvårdsverket att samordna myndigheternas arbete avseende omgivningsbuller (se avsnitt 2.4) och uppdrag till Boverket och Naturvårdsverket att utveckla och samordna regler som rör industribuller (se avsnitt 2.5).

Tillfällig kraftsamling för att sprida enhetlig, tydlig och samordnad information

Förslagen i denna utredning och resultaten av andra initiativ för att lösa problemen kring bullerreglerna kommer att bidra till ökad tydlighet och förutsägbarhet vid planering och byggande av bostä-

der i bullerutsatta miljöer. För att få ett snabbt genomslag för de föreslagna bullerreglerna och en successiv spridning av resultat från det arbete som bedrivs inom ramen för Naturvårdsverkets samordningsansvar föreslås en tillfällig kraftsamling i form av en informationsinsats.

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

Utredaren föreslår att en kommitté som arbetar på regeringens uppdrag under två till tre år tillsätts. Kommittén föreslås ha till uppgift att

- utbilda och informera,
- utveckla en bullermanual, och
- verka för att goda exempel sprids.

Mål och resultat av satsningen

Målet för informationssatsningen är att undanröja den osäkerhet kring bullerreglerna som nu råder bland berörda aktörer och ta bort kommuners behov av att skapa egna riktlinjer för buller samt att skapa förutsägbarhet i plan- och byggprocessen.

Satsningen bör inom en period om 5–10 år bidra till att

- plan- och byggprocessen för bostäder i bullerutsatta områden förkortas,
- fler små och mer yteffektiva bostäder med bra ljudmiljö byggs i bullerutsatta områden, och
- takten i omställningsarbetet för minskad klimatpåverkan ökas genom att förtätning underlättas.

Kommitténs sammansättning och arbetets organisation

Myndigheternas olika vägledningar för hur bullerfrågorna ska hanteras leder i dag till betydande osäkerhet. För att tydliggöra att de nya bullerreglerna innebär en samordning av myndigheternas regler, bör informationsspridningen om de nya reglerna ske sam-

ordnat av de myndigheter som ansvarar för reglerna. Ledamöter i kommittén bör därför vara representanter på ledningsnivå för Boverket, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Trafikverket, Transportstyrelsen och andra berörda myndigheter och organisationer.

Kommitténs uppgift är att fungera som styrgrupp och leda genomförandet av de uppgifter som beslutats av regeringen i kommittédirektiv. Kommittén föreslås ledas av en oberoende ordförande med särskild kompetens inom processledning.

Myndigheternas ordinarie ansvarsområden och andra uppdrag påverkas inte av uppdraget till kommittén.

Ett sekretariat med sakkunniga inom plan- och byggfrågor, miljö- och hälsoskydd, juridik samt kommunikation inrättas med uppgift att verkställa de aktiviteter kommittén beslutar om inom ramen för uppdraget.

Kommitténs uppgifter

Kommitténs huvudsakliga uppgifter föreslås vara att utbilda och informera, att utveckla en bullermanual och att verka för spridning av goda exempel för byggande av bostäder med bra ljudmiljö i bullerutsatta miljöer.

Utbilda och informera

Kommittén föreslås ha till uppgift att informera om de kommande eller beslutade författningsändringarna och innebörden av dessa. Resultatet av uppdragen till Boverket och Naturvårdsverket avseende industribuller bör också ingå i utbildnings- och informationsuppdraget. Vidare föreslås kommittén vara kanal för spridning av de resultat som successivt kommer fram inom ramen för Naturvårdsverkets samordningsuppdrag avseende omgivningsbuller.

Ta fram en bullermanual

Även med samordnade regler kan bostadsbyggande i bullerutsatta miljöer vara komplicerat. Kommittén bör därför utarbeta en bullermanual som ger aktörerna stöd i arbetet med bullerfrågorna. Syftet är också att stimulera till byggande av bostäder med bra helhetslösningar och bra ljudmiljö, inte bara lägsta godtagbara. Manualen ska på ett tydligt sätt redovisa utformningen av berörda myndigheters bullerregler och hur de ska tillämpas i olika typfall.

Inspiration och underlag till denna del av uppdraget kan hämtas från det flertal rapporter, riktlinjer och vägledningar inom bullerområdet som finns redan i dag. Fördelen med en bullermanual jämfört med detta befintliga underlag är att kommittén står bakom manualen och att den därmed representerar statens syn i bullerfrågorna. Ett samordnat synsätt redovisas således, vilket bör bidra till ökad tydlighet.

Till utredningen har framförts synpunkter på att det är vanligt att avstegsfallen i Boverkets riktlinjer tillämpas utan att andra lösningar först har prövats. Avstegsfallen tillämpas regelmässigt och utgör därmed inte undantag på det sätt som avsetts. Avstegsfall som är sämre från hälsosynpunkt tillämpas utan att andra bättre lösningar först övervägs. Dessa synpunkter rör en grundläggande princip i plan- och bygglagen som innebär att en kommun har ett betydande handlingsutrymme vid planläggning av bostäder och annan markanvändning.

Mot denna bakgrund kan kommittén uppdras att undersöka förutsättningarna för att, med inspiration från den s.k. avfallstrappan¹, förse manualen med en "bulletrappa". Enligt en sådan trappa eller hierarki kan olika steg prövas i en viss ordning och undantag från riktvärden bara användas när ljudmässigt bättre lösningar har prövats och inte ansetts var tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga. Exempel på steg som skulle kunna finnas i en bulletrappa är

1. bullerdämpning vid källan,
2. byggnaders placering,
3. byggnaders utformning,
4. akustisk design, och
5. tekniska lösningar.

Syftet med bulletrappan är också att stimulera till nytänkande och att utveckla nya lösningar. Inspiration till denna del av uppdraget kan bl.a. hämtas från *Trafikbuller och planering IV* (Länsstyrelsen i Stockholms län och Miljöförvaltningen i Stockholms stad).

¹ Avfallstrappan anger en hierarki för i vilken ordning olika metoder för att behandla avfall bör användas. Trappan är uppdelad i följande steg: 1. Minimera mängden avfall. 2. Återanvändning. 3. Återvinning. 4. Energiutvinning. 5. Deponering (Källa: Wikipedia).

Verka för att goda exempel sprids

Kommittén föreslås också få uppgiften att verka för spridning av erfarenheter och goda exempel på hur bullerproblem har lösts. Exempelen kan avse metoder för uppföljning och erfarenhetsåterföring.

Vidare kan kommittén uppdras att samla berörda för diskussion om hur målkonflikter i samband med planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer kan lösas. Erfarenheterna kan sedan spridas till målgruppen för informationsinsatsen.

Målgrupp för satsningen

Målgrupp för kommitténs insatser är främst kommuner, länsstyrelser, byggherrar, konsulter och entreprenörer inom bostadsbyggandet.

10 Konsekvenser av förslagen

10.1 Konsekvenser enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning

Problembeskrivning och syfte

Bristerna i samordningen mellan plan- och bygglagstiftningen och miljölagstiftningen samt dess tillämpning i fråga om buller skapar otydlighet och brist på förutsägbarhet, vilket leder till osäkerhet för berörda parter. Detta försvårar bostadsbyggandet, framför allt vad gäller mindre bostäder, inklusive studentbostäder. Genomförandet av kommuners förtätningsstrategier försvåras. Otydligheten leder till ineffektiva och komplicerade beslutsprocesser.

Trots att regelverket inte är samordnat i fråga om buller byggs bostäder i bullerutsatta miljöer nära verksamheter och infrastruktur. De otydligheter som finns i regelverket skapar en osäkerhet om hur nära verksamheter och infrastruktur som bostäder får byggas och om krav på bullerdämpande åtgärder kan komma att riktas i efterhand mot verksamhetsutövare (industri) och infrastrukturhållare. Nuvarande lagstiftning och dess tillämpning kan på så sätt få konsekvenser för dessa.

För verksamhetsutövare kan ny bostadsbebyggelse i närheten göra det svårare att följa gällande bullervillkor. Vid en överträdelse av villkor riskerar verksamhetsutövaren att åtalas för brott mot villkoren. Tillsynsinspektionen med stöd av miljöbalken kan leda till ökade kostnader för bullerdämpande åtgärder. Möjligheten att förändra och utveckla verksamheten kan begränsas. För en verksamhet som inte har tillstånd finns ytterst en risk att verksamheten behöver omlokaliseras. För infrastrukturhållare finns en risk att ny bostadsbebyggelse begränsar möjligheterna att förändra och utveckla verksamheten.

Förslagen 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.

Nollalternativ

Konsekvenserna av att förslagen inte genomförs bedöms bli följande.

Den osäkerhet som finns vid planering och byggande av bostäder kommer till stor del att finnas kvar. Osäkerheten kan dock minska om Boverket, Naturvårdsverket och övriga berörda statliga myndigheter i ökad utsträckning kommer överens om samordnade vägledningar om buller från väg- och spårtrafik, flygbuller och industribuller.

Om osäkerheten finns kvar bedöms bostadsbyggandet i bullerutsatta miljöer inte underlättas. Planering och byggande bedöms ta längre tid och bli mindre kostnadseffektivt, dvs. det kan uppkomma onödiga kostnader för myndigheter till följd av utdragna processer.

Framför allt bostäder med ett rum kommer i viss utsträckning att förhindras i bullerutsatta miljöer. Om Boverkets allmänna råd om buller i planeringen (2008:1) tillämpas i hög utsträckning, begränsas bostadsbyggandet generellt i sådana miljöer. Det beror på att förslagen innebär mer generösa regler om undantag från riktvärden för buller från väg- och spårtrafik.

Om dessa generösa regler införs bör det på sikt vara möjligt att bygga ett ganska stort antal bostäder i närheten av vägar och järnvägar. Detta gäller inte i samma utsträckning i Stockholmsregionen som redan tillämpar generösa regler om undantag. Förslagen kan dock innebära ökade möjligheter till bostadsbyggande även i Stock-

holmsregionen eftersom föreslagna regler om undantag inte är geografiskt begränsade. Om förslagen inte genomförs kan det ökade bostadsbyggandet utebli.

Om förslaget om riktvärden för industribuller och undantag från sådana riktvärden inte genomförs, kommer det även i fortsättningen i princip inte vara möjligt att göra undantag från Naturvårdsverkets vägledning om externt industribuller. Naturvårdsverket har dock uttryckt att det kan vara möjligt att i en ny vägledning införa en möjlighet till undantag från riktvärden för industribuller. Om en sådan möjlighet införs bör det vara möjligt att bygga i vart fall några tusen bostäder i närheten av hamnar. Ett betydande antal nya bostäder bör också kunna byggas i närheten av industriella verksamheter buller är en dominerande störning vid bostäder. Det har inte varit möjligt att undersöka i vilken utsträckning kommunerna önskar planera för bostäder i områden där industribuller förekommer. Om förslaget som rör industribuller inte genomförs kan det ökade bostadsbyggandet utebli.

Förslaget till nya tillsynsbestämmelser i 26 kap. miljöbalken bör underlätta arbetet för tillsynsmyndigheten. Om förslaget inte genomförs kan det finnas kvar en osäkerhet om vilken betydelse planläggning och lovgivning av bostäder enligt plan- och bygglagen har i ett efterföljande tillsynsärende enligt miljöbalken.

Generella förtätningsstrategier i kommunerna kan komma att försenas och fördras. Det kan på lång sikt få viss inverkan på möjligheterna att begränsa klimatpåverkan.

Alternativa lösningar

Under utredningen har övervägts alternativa förslag på lösningar. En alternativ lösning till förslagen är att en samordning genomförs endast på lagnivå. En sådan lösning skulle emellertid innebära att det fortfarande finns utrymme för plan- och byggmyndigheterna respektive prövnings- och tillsynsmyndigheterna att göra olika tolkningar av hur riktvärden och riktlinjer ska tillämpas. Trots den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 6 a § plan- och bygglagen skulle det finnas utrymme att göra olika tolkningar av vad som avses med olägenhet för människors hälsa enligt 9 kap. 3 § miljöbalken. En samordning som sker endast på lagnivå förutsätter därför att Boverket, Naturvårdsverket och övriga berörda statliga myndigheter enas om en gemensam tillämpning av riktvärden för buller från väg- och spårtrafik respektive industribuller, särskilt vad gäller

möjligheterna att göra undantag från dessa vid bostadsbyggande. Utredaren bedömer att detta alternativ skulle ha ganska liten betydelse för att underlätta bostadsbyggandet.

En annan möjlig lösning skulle vara att samordna regelverken genom att endast författningsreglera riktvärden för buller och undantag från riktvärdena. Detta skulle behöva göras i dels plan- och byggförordningen, dels en förordning som är tillämplig vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Några ändringar i de befintliga reglerna i plan- och bygglagen eller miljöbalken skulle då inte göras. Ett sådant alternativ skulle tillgodose en betydande del av behovet av samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet.

Detta alternativ skulle dock inte innebära en full samordning. Det skulle få konsekvenser för bostadsbyggandet om förslaget till nya bestämmelser om hälsobedömning enligt plan- och bygglagen inte genomförs. En otydlighet skulle finnas kvar när det gäller den hälsobedömning som görs enligt plan- och bygglagen av nya bostäder. Det skulle då inte heller vara möjligt att införa bestämmelser i 26 kap. miljöbalken som klargör att den bedömning som görs vid planläggning och lovgivning av bostäder ska vara vägledande i ett efterföljande tillsynsärende enligt miljöbalken. En annan fråga som inte skulle lösas tillfredsställande är behovet av att kunna anpassa verksamheters bullervillkor till planerade bostäder. Detta skulle begränsa möjligheten att bygga bostäder i närheten av hamnar och industriella verksamheter.

En samordning som enbart innebär en samordning av bullerregler på förordningsnivå skulle inte innebära att utredningsuppdraget har uppfyllts.

Ett tredje alternativ som övervägts och som är mer långtgående från hälsosynpunkt är att utesluta krav på vissa riktvärden vid uteplats, både i plan- och byggskedet och vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Genom att bortse från bullernivåer utomhus, skulle plan- och byggskedet bli enklare. Eftersom industribuller regleras genom riktvärden utomhus skulle verksamhetsutövare (industri) ha lättare att uppfylla riktvärden och bullervillkor.

Utredaren har inte fått stöd för ett alternativ som innebär att man vid bostadsbyggande och tillsyn enligt miljöbalken bortser från riktvärden utomhus. Deltagarna i expertgruppen och referensgruppen har ansett att utomhusmiljön har en betydelse för människors hälsa. Utredningen ger i stället starkt stöd för att ett samordnat regelverk bör avse även buller utomhus.

Slutligen bör nämnas att förslagen innebär goda möjligheter att bygga studentbostäder i bullerutsatta lägen. Boverket har i ett förslag föreslagit vissa lättnader i regler om byggande av studentbostäder. Om utredningens förslag till bestämmelser i plan- och byggförordningen inte genomförs, kan ett ökat byggande av studentbostäder i bullerutsatta lägen i viss mån utebli, eftersom förslaget är något mer generöst från bostadssynpunkt än Boverkets förslag.

Vilka berörs av reglerna

De som närmast berörs av reglerna är byggsektorn, kommunala plan-, bygg- och tillsynsmyndigheter, länsstyrelser, centrala myndigheter, verksamhetsutövare (industri), infrastrukturhållare och boende.

Kostnadmässiga och andra konsekvenser av regleringen

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. Det eventuella merarbete som kan följa av kravet på redovisning av mer detaljerade bullervärden i plan- eller byggskedet har av branschen inte bedömts innebära några beaktansvärda merkostnader. I många fall görs denna typ av redovisning redan i dag.

De föreslagna reglerna om riktvärden för industribuller och undantag från sådana riktvärden kan få konsekvenser för kommuner, myndigheter och verksamhetsutövare (industri).

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. En verksamhetsutövare ska samtidigt enligt miljöbalkens kunskapskrav ha god kännedom om vilka bullerstörningar verksamheten ger upphov till. En omprövning av villkor medför dock en kostnad för nödvändigt arbete. Verksamhetsutövaren bedöms också få kostnader för att bevaka sina intressen i samband med plan- och byggskedet. Kostnaderna bedöms dock inte bli högre än att de rim-

ligen får tålas med hänsyn till behovet av att kunna ompröva bullervillkor i samband med planering av nya bostäder.

Det kan inträffa att flera detaljplaner som berör samma verksamhet tas fram vid skilda tidpunkter. Det är mycket angeläget att kommunen planerar bostadsbyggandet strategiskt och långsiktigt så att flera omprövningar av bullervillkor undviks.

Eftersom det är tillsynsmyndigheten som ska initiera en omprövning av bullervillkor får myndigheten en ökad kostnad för det arbete som behövs och det underlag som behöver tas fram. Det finns även en risk att myndigheten får stå för eventuella rättegångskostnader. I mål om omprövning av villkor för att tillgodose allmänna intressen ska enligt 25 kap. 3 § miljöbalken den myndighet som ansöker om omprövning, utöver sina egna rättegångskostnader, även svara för kostnader vid mark- och miljödomstolen som uppkommer för andra motparter än tillståndshavaren. Denna kostnad bedöms dock bli obetydlig.

Om kommunen är tillsynsmyndighet bör kostnader för en omprövning av bullervillkor kunna lösas inom ramen för den kommunala budgetplaneringen. För verksamheter med tillstånd enligt miljöbalken är länsstyrelsen normalt tillsynsmyndighet. För att underlätta länsstyrelsens arbete med omprövningar av bullervillkor bör staten anslå extra medel. Det finns en betydande risk att länsstyrelsen annars bedömer att den inte har tillräckliga resurser för att genomföra en omprövning. Ett extra statligt anslag bedöms ge drivkrafter för kommuner och länsstyrelser att planera och samråda om bostadsbyggande i närheten av hamnar och industriella verksamheter. Antalet omprövningar kommer troligen att vara något högre de första åren efter ikraftträdandet för att sedan uppgå till ett litet antal varje år. Utredningen bedömer att länsstyrelsernas kostnader under de första åren kan uppgå till minst en miljon kronor per år för att genomföra nödvändiga omprövningar av bullervillkor.

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 hamnar och industriella verksamheter.

Mark- och miljödomstolarna bedöms få en liten kostnadsökning på grund av några ytterligare mål som rör omprövning av bullervillkor och enstaka överklagade mål som rör omprövning. De samordnade bullerregler som i övrigt föreslås bedöms inte medföra en kostnadsökning för mark- och miljödomstolarna. Ett samordnat,

enhetligt och tydligare regelverk kan snarare, i vart fall på sikt, innebära ett minskat antal överklaganden av detaljplaner och bygglov för nya bostäder.

När det gäller verksamheter som inte är tillståndspliktiga bör förslagen inte medföra några ökade kostnader. Den bullerutredning som legat till grund för plan- och byggprocessen bör tillsammans med de uppgifter som verksamhetsutövaren själv tagit fram inom ramen för sin egenkontroll normalt vara tillräckligt för att tillsynsmyndigheten ska kunna göra en bedömning i ett tillsynsärende. En verksamhetsutövare är alltid skyldig att ha kunskap om verkningarna av sin verksamhet. Nya bostäder som uppförs med stöd av undantag från riktvärden för industribuller kan inte anses innebära några ökade krav på verksamhetsutövaren.

Ett ökat byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer kan leda till ökade kostnader för bullerdämpande tekniska åtgärder. Dessa åtgärder ska vara projekterade inom ramen för projektet och inte belasta verksamhetsutövare eller infrastrukturhållare. Ytterst blir det en kostnad för de boende.

Det finns en betydande osäkerhet vid beräkning av samhälls-ekonomiska kostnader till följd av förslagen. Förslagen innebär ökade möjligheter till förtätning av städer och tätorter vilket i sig medför olika samhälls-ekonomiska 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. Sammantaget bedömer utredaren 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.

I avsnitt 10.5 behandlas konsekvenser för människors hälsa.

Reglernas förenlighet med EU-rätten

Förslagen bedöms vara förenliga med EU-rätten, inklusive bestämmelserna om miljö kvalitetsnorm för buller.

Tidpunkt för ikraftträdande och behov av särskilda informationsinsatser

Några behov av särskild hänsyn när det gäller fastställande av tidpunkt för ikraftträdandet av reglerna bedöms inte föreligga.

För att underlätta genomförandet av förslagen föreslås att en särskild informationsinsats genomförs.

10.2 Konsekvenser för plan- och byggprocesserna

Sammantaget bedöms förslagen 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. Det merarbete som förekommer i dag till följd av osäkerheten vid tillämpningen av nuvarande regler bör minska.

Förslagen innebär att kravet på utredningar vid planering av bostäder i bullerutsatta miljöer ökar något. Bullerutredningar görs dock redan i dag och kravet på mer preciserade bullerutredningar bör inte föranleda mer än en marginell kostnadsökning för byggherren. Detta ska vägas mot att ett samordnat, enhetligt och tydligare regelverk ger förutsättningar för effektivare plan- och byggprocesser. Byggherren, kommunen och länsstyrelsen bör från början ha god kännedom om vilka regler som gäller och därför tidigare i processen kunna planera för ett relevant underlag. De föreslagna reglerna, förutsatt att de inte görs mer komplicerade, bör begränsa risken för omprojekteringar.

Byggande av fler små bostäder underlättas.

10.3 Konsekvenser för verksamhetsutövare och infrastrukturhållare

Konsekvenser för verksamhetsutövare (industri) och infrastrukturhållare redovisas i avsnitt 10.1.

10.4 Konsekvenser för näringsliv

Syftet med förslagen är att underlätta bostadsbyggande i bullerutsatta miljöer. Förslagen ökar möjligheterna att förtäta städer och tätorter.

En fortsatt förtätning bedöms få konsekvenser för näringslivet i flera avseenden beroende på vilken typ av näring det handlar om. En förtätning av städer och tätorter genom bostadsbyggande i närheten av hamnar och industriella verksamheter kan begränsa verksamhetens möjligheter att förändras och utvecklas. Förslaget om undantag från riktvärden innebär dock att en anpassning av bostadsbebyggelsen görs till en befintlig verksamhet. De föreslagna reglerna innebär att högre bullernivåer tillåts vid bostäders fasad under vissa förutsättningar. På samma sätt som i dag gäller ett tillstånd enligt miljöbalken även efter att nya bostäder byggts med stöd av undantag.

Samtidigt finns andra typer av näringar som påverkas positivt av förtätningen. Det kan t.ex. handla om tjänstesektorn, som genom förtätning får ett större kundunderlag. 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 förslagen få övervägande positiva konsekvenser för näringslivet.

10.5 Konsekvenser för människors hälsa

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

Förslagen utgår från de riktvärden som tillämpas i dag för buller från väg- och spårtrafik och för industribuller. De undantag från riktvärden som föreslås bygger på principerna i Boverkets allmänna råd om buller i planeringen (2008:1). De bullernivåer som föreslås i reglerna om undantag motsvarar dock i huvudsak de riktlinjer som

tillämpats i främst Stockholmsregionen sedan en längre tid tillbaka, vilket betyder att nivåerna är något högre än vad som anges i Boverkets allmänna råd. Utredaren anser att erfarenheterna av nya bostäder i Stockholmsregionen under senare år är goda och visar att godtagbara bostadsmiljöer kan skapas trots höga bullernivåer på den sida som är vänd mot t.ex. en väg med hög trafikintensitet. Det finns inte belägg för att boende på platser där buller från vägtrafik överstiger 60 dBA ekvivalent ljudnivå i högre grad drabbas av ohälsa på grund av buller än i tätortsområden med mer normala ljudnivåer. Det finns inte heller belägg för att boende på sådana platser i högre grad anmäler störning på grund av omgivningsbuller, vilket i och för sig kan bero på att de boende inte är benägna att framhålla en negativ aspekt i den egna bostaden.

Det finns i dag en betydande kunskap om hur bostäder i bullerutsatta områden bör utformas och placeras för att begränsa risken för ohälsa. De bostäder som kan byggas med stöd av de föreslagna reglerna innebär en god inomhusmiljö och med en eventuell uteplats som uppfyller gällande riktvärden. Vid denna bedömning beaktas att det är särskilt viktigt med en god inomhusmiljö som ger möjlighet till avkoppling, samvaro och ostörd sömn men att rimliga krav också bör ställas på utomhusmiljön. Det kan dock konstateras att en större del av den tid som människor vistas i boendemiljön tillbringas inomhus. Bostäder som byggs enligt de föreslagna reglerna innebär att boende endast i liten utsträckning exponeras för bullernivåer som överstiger riktvärdena, främst vid promenad till och från arbete, skola, serviceinrättningar, rekreationsområden m.m. Av betydelse är också att människor, i en situation då ett stort antal kommuner har brist på bostäder, kan få tillgång till bostäder på den ort där de önskar bo eller där de erbjuds arbete.

Som närmare beskrivs i avsnitt 4.2 finns forskning som ger stöd för att det finns ett visst samband mellan ökad exponering för buller och risk för hjärt- och kärlsjukdom. Sambandet är främst kopplat till störd nattsömn i befintliga bostäder. Förslagen innebär att nya bostäder har en god inomhusmiljö. Det är inte möjligt att utifrån befintligt underlag dra någon slutsats om ökad risk för hjärt- och kärlsjukdom på grund av buller utomhus vid bostäder som byggs enligt de föreslagna reglerna. Det kan därför inte utslutas att risken för ohälsa är något förhöjd jämfört med bostäder som byggs i tätortsområden med mer normala ljudnivåer. Detta bör dock accepteras med hänsyn till fördelarna med ett ökat

bostadsbyggande genom en fortsatt förtätning av städer och tätorter.

10.6 Konsekvenser för 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.¹

Det finns i uppdraget 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. Förslagen bedöms dock inte motverka möjligheterna att uppnå de transportpolitiska målen. Det byggs redan i dag en hel del bostäder i närheten av befintlig transportinfrastruktur. Förslagen innebär samordnade, enhetliga och tydligare regler om under vilka förutsättningar bostäder får byggas nära infrastruktur. De förhållandevis generösa undantag från riktvärden för buller som föreslås innebär att bostadsbebyggelse kan anpassas till infrastruktur. Förslagen innebär ingen ändring i fråga om när bullerdämpande åtgärder kan krävas av en infrastrukturhållare. Även om bostäder byggs på en plats där buller från t.ex. vägtrafik överskrider 65 dBA ekvivalent ljudnivå, ska det undantag som gjorts vid byggandet av bostäderna godtas i ett eventuellt efterföljande tillsynsärende enligt miljöbalken.

Förslagen ökar möjligheterna att förtäta städer och tätorter, vilket bör underlätta en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

10.7 Konsekvenser för miljö kvalitetsmålen

Boverket har som ansvarig myndighet bedömt att målet *God bebyggd miljö* blir mycket svårt att nå i tid. Den del av målet som omfattar människors hälsa bedöms bli särskilt svår att nå i tid. Av kartläggningar enligt EU:s direktiv om omgivningsbuller, som

¹ Transportstyrelsens årsredovisning 2012, s. 8.

genomförts i förordningen (2004:675) 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.²

Förslagen innebär, enligt utredningsuppdraget, att människor kan komma att bo i bullerutsatta områden i större utsträckning än i dag. De bostäder som kan byggas med stöd av de föreslagna reglerna innebär en god inomhusmiljö och med en eventuell uteplats som uppfyller gällande riktvärden. De boende bedöms endast i liten utsträckning exponeras för bullernivåer som överstiger riktvärdena. Inomhusmiljön får anses ha större betydelse än utomhusmiljön när det gäller risken för ohälsa på grund av buller i bostadsmiljön. Förslagen bedöms sammantaget inte försämra möjligheten att uppnå miljö kvalitetsmålet i den del det avser en precisering av målet för människors hälsa.

Förslagen bedöms bidra till att miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* kan uppnås genom ökade möjligheter att förtäta städer och tätorter. Förtätning möjliggör bättre hushållning avseende resurs- och energianvändningen. Nya bostäder kan lokaliseras till mark som inte behövs för odlingslandskap. 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.

10.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslagen bedöms vara förenliga med det kommunala självstyret. Förslagen innebär en tydligare statlig styrning, men de föreslagna reglerna ger 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 krav som ställs på sådana bostäder uppfylls.

² Miljömålen, årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2013 s. 207.

11 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

21 kap. 1 a §

Bestämmelsen i andra stycket är ny och innebär att en ansökan om omprövning av villkor enligt den nya bestämmelsen i 24 kap. 5 § första stycket 7 alltid ska prövas av mark- och miljödomstol. Förslaget har samband med en eventuell författningsändring som innebär att ett överklagande av en detaljplan inte ska prövas av länsstyrelsen utan att det i stället ska prövas direkt av mark- och miljödomstol. Om en sådan ändring görs i plan- och bygglagen finns det anledning att också ändra reglerna om vem som är behörig att pröva en ändring av bullervillkor som behövs i samband med planläggning av nya bostäder. En samordning av ett eventuellt överklagande av detaljplanen och en omprövning av bullervillkor kan då ske om tyngdpunkten läggs i mark- och miljödomstol. En villkorsändring i fall som rör bostäder som innebär undantag från riktvärden för industribuller bör då prövas i mark- och miljödomstol i första instans.

24 kap. 5 §

Paragrafen innehåller regler om bl.a. omprövning av tillstånd och villkor. En ny bestämmelse införs i punkten 7. Avsikten med denna är att kunna ompröva villkor om buller för en verksamhet, om det behövs för att kunna uppföra bostäder med stöd av undantag från riktvärden för buller. En omprövning ska endast kunna ske om de nya bostäderna innebär att verksamhetsutövaren inte längre kan följa gällande villkor. Bestämmelsen ger inte stöd för en omprövning av andra skäl, t.ex. att villkoren är föråldrade. Vidare gäller bestämmelsen endast i fråga om villkor om buller. Det är således

inte möjligt att med stöd av bestämmelsen ompröva villkor om andra störningar, t.ex. luftföroreningar, om en detaljplan har beslutats med stöd av undantag från riktvärden för buller.

Möjligheten att ompröva villkor om buller för en verksamhet gäller om bostäder får uppföras enligt en detaljplan som har beslutats med stöd av föreskrifter om undantag från riktvärden för buller enligt 16 kap. 1 § plan- och bygglagen. Till skillnad mot punkten 6, som avser fall då förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt, behöver de nya bostäderna inte ha uppförts för att bestämmelsen ska vara tillämplig. Om bostäder redan uppförts närmare en verksamhet än befintliga bostäder, kan punkten 6 vara tillämplig. Det gäller även fall då bostäderna uppförts med stöd av undantag från riktvärden för buller.

Genom den nya bestämmelsen ska det vara möjligt för i första hand tillsynsmyndigheten att ansöka om ändring av villkor om buller för en tillståndsgiven verksamhet. Vem som är behörig att ansöka om en sådan ändring framgår av 7 §. Vid planläggningen ska det, om en verksamhet berörs, utredas om de nya bostäderna riskerar att komma i konflikt med gällande bullervillkor. I vissa fall kan bostäder uppföras inom ramen för gällande villkor. I andra fall kan det vara tydligt att verksamhetsutövaren riskerar att överskrida villkoren om bostäder uppförs närmare verksamheten med stöd av undantag från riktvärden för industribuller. I en sådan situation får kommunen, enligt en ny bestämmelse i 4 kap. 14 § plan- och bygglagen, i detaljplanen bestämma att bygglov 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. En sådan planbestämmelse krävs inte för att punkten 7 ska bli tillämplig. Om en planbestämmelse införs indikerar det dock att det är motiverat med en villkorsändring.

Om en ansökan om villkorsändring görs, ska prövningen ske med beaktande av det som framgår av detaljplanen och tillhörande planbeskrivning. Det gäller inte minst den bullerutredning som gjorts, även om prövningsmyndigheten ofta behöver ytterligare underlag. Sökanden har huvudansvaret för att lämna förslag till nya bullervillkor och ta fram det underlag som behövs för prövningen. Det är dock naturligt att verksamhetsutövaren får goda möjligheter att påverka prövningen. Verksamhetsutövaren ska således ha möjlighet att lämna synpunkter på förslag till ändrade villkor, inklusive att lämna egna förslag till ändrade villkor, och ge in kompletterande underlag om verksamheten. Vid prövningen bör hänsyn tas till den

bedömning som enligt planhandlingarna har gjorts i fråga om undantag från riktvärden för industribuller. Hänsyn bör tas även till uppgifter som inte varit kända vid planläggningen och som har betydelse för utformningen av bullervillkoren.

Vilka krav som ska ställas på utredningen får bedömas från fall till fall. En viktig omständighet bör ofta vara hur lång tid som har förflutit sedan gällande villkor beslutades. Utgångspunkten är, som vid andra prövningar enligt miljöbalken, att villkoren ska vara uppdaterade till gällande praxis. Om endast ett fåtal år har förflutit sedan gällande villkor beslutades, bör prövningen inriktas på att anpassa villkoren till de nya bostäderna. Det kan då vara enklast att till de gällande villkoren lägga nya villkor som utformas med hänsyn till de nya bostäderna.

Prövningen syftar alltså till att ändra villkoren så att bostäderna kan uppföras enligt detaljplanen. Någon omfattande prövning av förutsättningarna för att bedriva verksamheten ska inte göras.

Av sista stycket i paragrafen framgår att tillståndsmyndigheten inte får meddela så ingripande villkor att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

26 kap. 9 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om vad tillsynsmyndigheten ska beakta vid tillsyn som gäller omgivningsbuller i en bostad eller vid en uteplats i anslutning till en bostad. Bestämmelserna har ett nära samband med flera nya bestämmelser som införs i plan- och bygglagen.

Bestämmelserna syftar till att minska den osäkerhet som finns vid planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer, men också att underlätta tillsynsmyndighetens bedömning vid klagomål på omgivningsbuller i eller vid en bostad. Enligt fjärde stycket gäller paragrafen endast buller som uppkommer från källor utanför bostadsfastigheten. Tillsyn kan som tidigare bedrivas även i fråga om buller som uppkommer inom fastigheten, t.ex. buller från grannar som spelar hög musik eller ljud från en uteservering inom fastigheten. Bullerstörningar av detta slag kan ofta inte förebyggas fullt ut vid planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen. Klagomål på sådana störningar ska hanteras på samma sätt som tidigare vid tillsyn enligt miljöbalken.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.6. Ett huvudmotiv till bestämmelserna är att man genom en hälsobedömning redan vid planläggning och lovgivning av bostäder ska kunna undvika att ställa krav på åtgärder i efterhand enligt miljöbalken.

Bestämmelserna är tillämpliga även i ett ärende om buller som gäller en bostad utanför ett område med detaljplan.

Enligt *första stycket* ska en detaljplan och ett bygglov 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 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. Det innebär att tillsynsmyndigheten ska lägga särskild vikt vid de krav som har ställts och de bedömningar som har gjorts vid planläggning, lovgivning och tekniskt samråd.

Vid planläggning och lovgivning av bostäder ska tillämpas föreskrifter som meddelats om riktvärden för buller och undantag från sådana riktvärden med stöd av 16 kap. 1 § plan- och bygglagen. Om en bostad uppförts med stöd av ett sådant undantag, ska de förhållanden och beräknade bullervärden som godtagits vid bedömningen enligt plan- och bygglagen i princip godtas även vid en bedömning enligt miljöbalken. Föreskrifter enligt 16 kap. 1 § plan- och bygglagen får inte avse undantag från riktvärden för buller inomhus. Om det i ett tillsynsärende enligt balken framkommer att ett riktvärde för buller inomhus överskrids, bör på vanligt sätt utredas förutsättningarna att vidta åtgärder med stöd av de allmänna hänsynsreglerna.

Tillsyn enligt 26 kap. ska således även i fortsättningen kunna bedrivas i fråga om buller i eller vid en bostad. Även om en noggrann hälsobedömning har gjorts enligt de nya bestämmelserna i plan- och bygglagen, kan långsiktiga förändringar i omgivningen eller andra omständigheter medföra risk för olägenheter i bostadsmiljön. Allvarliga bullerstörningar kan således beivras med stöd av bestämmelser i främst 2, 9 och 26 kap. miljöbalken.

Vid bedömningen av risken för ohälsa på grund av omgivningsbuller ska beaktas innehållet i detaljplanen och planbeskrivningen. Vad som menas med detta framgår av 4 kap. 30–35 §§ plan- och bygglagen. Av särskild betydelse bör vara en redovisning i planbeskrivningen enligt den nya 4 kap. 33 a §. Planbeskrivningen ska i vissa fall innehålla en redovisning av beräknade värden för buller utomhus vid bostadsbyggnadens fasader. Den ska också redovisa

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 plan- och bygglagen.

Vid bedömningen ska också beaktas ansökan om och beslutet om bygglov. Ansökningshandlingarna kan ofta innehålla mer detaljerade uppgifter om bostadsbebyggelsen än detaljplanen. Det gäller bl.a. hur bebyggelsen har utformats och placerats på den avsedda marken med hänsyn till kravet i den nya 2 kap. 6 a § plan- och bygglagen.

Vid bedömningen ska vidare enligt första stycket beaktas de uppgifter som avses i 10 kap. 18 § första stycket 2 plan- och bygglagen. Senast vid det tekniska samrådet ska byggherren till byggnadsnämnden lämna 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 kan komma att överskridas. Dessa uppgifter bör ha stor betydelse vid en bedömning enligt miljöbalken eftersom de avser mer preciserade bullervärden vid en viss bostad.

Enligt *andra stycket* ska vid bedömningen av risken för olägenhet för människors hälsa också beaktas hur lång tid som har förflutit sedan planen eller bygglovet beslutades, väsentliga förändringar som skett i omgivningen och omständigheterna i övrigt. Att man ska beakta den tid som förflutit sedan planen eller bygglovet beslutades förklaras av att ju äldre en detaljplan eller ett bygglov är, desto mindre tillförlitlig får i allmänhet den hälsobedömning som gjorts enligt plan- och bygglagen anses vara.

På lång sikt sker ofta förändringar i omgivningen som inverkar på bullersituationen vid en bostad. Förändringarna kan medföra både ökat och minskat buller vid bostaden. Om det har skett väsentliga förändringar, t.ex. att en ny väg har anlagts eller breddats i bostadens närhet, indikerar det ofta ökat trafikbuller. En ny verksamhet i närheten av bostaden kan ge ökat buller. Förändringar i närliggande bebyggelse kan också inverka på bullersituationen.

Vidare ska omständigheterna i övrigt beaktas. En omständighet kan vara att bostadsbyggnaden har förändrats på ett sätt som har betydelse för buller i eller vid en bostad. Denna punkt omfattar även omständigheter som rör byggandet av en ny bostad. En närmare utredning kan behövas om det i ärendet framkommer en konkret uppgift om att bostaden inte uppfyller de tekniska egen-

skapskrav som följer av plan- och bygglagen och föreskrifter som meddelats med stöd av den.

Enligt *tredje stycket* gäller kraven i första stycket andra meningen och andra stycket endast i den utsträckning det behövs i det enskilda fallet. Det kan vara en onödigt betungande uppgift för tillsynsmyndigheten att ta fram alla de uppgifter som följer av första stycket andra meningen och andra stycket. Behovet av underlag får bedömas med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Om tillsynsmyndigheten bedömer att ärendet kan avgöras utan mer omfattande utredningar, behöver underlaget inte inhämtas.

I *fjärde stycket* anges att med omgivningsbuller i paragrafen avses buller från flyg-, spår- och vägtrafik, buller från industriell verksamhet samt annan bullrande verksamhet som är belägen utanför bostadsfastigheten.

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

2 kap. 6 a §

Paragrafen är ny och innehåller krav på utformning och placering av bostadsbebyggelse med hänsyn till buller. Bestämmelserna kompletterar kravet i 5 § på att lokalisera bebyggelse till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till möjligheterna att förebygga bullerstörningar.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1.

Syftet med paragrafen är att förtydliga att det vid planläggning och lovgivning ska göras en hälsobedömning av nya bostäder som så långt möjligt motsvarar en hälsobedömning enligt miljöbalken. Av det skälet hänvisas i paragrafen till uttrycket olägenhet för människors hälsa i 9 kap. 3 § miljöbalken. Att utformningen och placeringen av bostadsbebyggelsen ska göras på ett sätt som förebygger olägenhet för människors hälsa innebär att kravet också ansluter till försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken.

Den nya paragrafen får betydelse vid planläggning och lovgivning framför allt när de nya bostäderna ska uppföras i bullerutsatta miljöer. För att förtydliga hur paragrafen ska tillämpas införs ett nytt bemyndigande i 16 kap. 1 § enligt vilket regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som krävs för att bostadsbebyggelse ska anses uppfylla kravet i paragrafen. Genom sådana föreskrifter kan preciseras förutsätt-

ningarna för placering och utformning av bostadsbebyggelsen. I föreskrifterna får anges riktvärden för buller och undantag från sådana värden. Sådana föreskrifter får i praktiken stor betydelse för hur paragrafen ska tillämpas.

Paragrafen får betydelse i de fall som bostäder ska uppföras inom ett område där ett riktvärde för buller kan komma att överskridas. Om en bostad ska byggas på en plats där något riktvärde för buller inte kan komma att överskridas, har paragrafen ingen reell betydelse. I sådana fall gäller i fråga om buller inomhus fortfarande de tekniska egenskapskrav som följer av 8 kap. och föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap.

Bostäder som ska uppföras i en bullerutsatt miljö kan hindras redan av bestämmelserna i 5 § om lokalisering av bostadsbebyggelse med hänsyn till människors hälsa och bullerstörningar. Bebyggelsen kan vara olämplig redan vid en bedömning enligt 5 §, om bullernivåerna på platsen är mycket höga och det är svårt att förebygga bullerstörningar. Så kan vara fallet exempelvis nära flygplatser, i omedelbar närhet till vägar eller järnvägar med hög trafikintensitet eller i närheten av miljöfarliga verksamheter som ger upphov till betydande bullerstörningar. Länsstyrelsen ska enligt 11 kap. 10 § 5 och 11 § upphäva en plan om den kan antas innebära att en bostadsbebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa.

Om lokaliseringen är lämplig trots förekommande omgivningsbuller, ska bostadsbebyggelsen enligt den nya paragrafen utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som förebygger olägenhet för människors hälsa. Detta krav motiveras av att det har stor betydelse för bostadsmiljön hur man utformar och placerar en bebyggelse i en bullrig omgivning.

Paragrafen är tillämplig både vid planläggning och lovgivning. Om bostäder ska uppföras efter att en detaljplan har antagits ska paragrafen, genom en ny hänvisning i 9 kap. 30 §, tillämpas även vid prövning av en ansökan om bygglov. Om bostäder ska uppföras i ett område utanför detaljplan, är paragrafen tillämplig enligt bestämmelsen i 9 kap. 31 § 3.

4 kap. 14 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att kommunen i en detaljplan får bestämma att lov till en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under vissa förutsättningar, som räknas upp i fyra punkter. Två nya bestämmelser införs i punkterna 5 och 6. Förslaget i punkten 6 behandlas i avsnitt 6.4.

Vid planläggning av bostäder i en bullerutsatt miljö kan man konstatera att en godtagbar miljö vid bostäderna är beroende av uppförandet av annan bebyggelse som fyller funktionen av en bullerskärm. I andra fall kan man vid planläggning konstatera att bostäderna riskerar att komma i konflikt med en närbelägen verksamhet som har tillstånd enligt miljöbalken. I ett tillstånd finns ofta villkor för buller som är anpassade till befintliga bostäder. Om nya bostäder uppförs närmare verksamheten än befintliga bostäder eller nära en plats där en särskilt störande del av verksamheten bedrivs, finns det en risk att verksamhetsutövaren inte längre kan följa gällande bullervillkor. Ett överskridande av ett villkor är straffbelagt enligt bestämmelser i 29 kap. miljöbalken. Ett sådant scenario kan innebära en betydande osäkerhet vid planläggningen.

Syftet med de nya bestämmelserna är att kunna hantera den osäkerhet som kan finnas i de angivna situationerna vid planläggning av bostäder.

Paragrafen är tillämplig vid planläggning av en eller flera bostäder. Det införs inga motsvarande bestämmelser för fall då bostäder ska byggas utanför områden med detaljplan, eftersom det i sådana fall inte finns någon byggrätt på samma sätt som när en detaljplan har beslutats. Frågan om förutsättningarna för att uppföra bostäder utanför områden med detaljplan får utredas närmare vid prövningen av en ansökan om bygglov.

En tillämpning av punkterna 5 och 6 kan i första hand bli aktuell om de planerade bostäderna ska uppföras inom ett område där det finns en risk för överskridande av ett riktvärde för buller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av det nya bemyndigandet i 16 kap. 1 §. Bestämmelserna gäller således inte andra typer av störningar i omgivningen.

Föreskrifter enligt 16 kap. 1 § kan avse framför allt buller från flyg-, spår- och vägtrafik, buller från industriell verksamhet och annan bullrande verksamhet. Det är mycket vanligt att man vid planläggning av nya bostäder konstaterar att riktvärden för buller

från väg- eller spårtrafik överskrids inom det område där bostäder ska uppföras. I många fall kan man, vid en tillämpning av 2 kap. 5 § och den nya 2 kap. 6 a §, hantera förekommande omgivningsbuller genom att utforma och placera bostadsbebyggelsen på ett visst sätt. Enligt bestämmelsen i 4 kap. 12 § får kommunen också i en detaljplan bestämma skyddsåtgärder för att motverka störningar från omgivningen. Det finns dock ingen bestämmelse i plan- och bygglagen som gör det möjligt att ställa krav på att en annan byggnad först uppförs inom planområdet.

Av *punkten 5* följer att kommunen i en detaljplan får bestämma att lov till bostäder får ges endast under förutsättning att en annan byggnad har uppförts. Bestämmelsen gäller endast en annan byggnad inom planområdet. 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 bygglov till bostäderna så länge den andra byggnaden inte har uppförts. Kravet på att byggnaden ska ha uppförts bör normalt innebära att ett slutbesked enligt 10 kap. 34 § har getts för byggnaden.

Vid en planläggning kan det också finnas behov av att säkerställa att t.ex. en bullerskärm uppförs inom planområdet innan de nya bostäderna tas i bruk. En åtgärd av det slaget bör kunna regleras genom en tillämpning av den befintliga bestämmelsen i punkten 4.

Av *punkten 6* följer att kommunen i en detaljplan får bestämma att lov till bostäder får ges endast under förutsättning att villkor om buller för en verksamhet som har tillstånd enligt miljöbalken har ändrats och lovet är förenligt med de ändrade villkoren. Bestämmelsen kan bli aktuell i fall då kommunen planerar för nya bostäder närmare verksamheten än befintliga bostäder eller nära en plats där en särskilt störande del av verksamheten bedrivs och det finns en risk att verksamhetsutövaren inte längre kan följa gällande bullervillkor för verksamheten.

En detaljplan ska enligt 36 § vara utformad med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. Det bör inte komma ifråga att besluta en detaljplan för bostäder som, om de uppförs, tydligt innebär att en verksamhetsutövare inte kan följa villkor om buller för verksamheten.

Punkten 6 kan aktualiseras om kommunen ser en möjlighet att planera för bostäder med tillämpning av föreskrifter om undantag från riktvärden för buller som har meddelats med stöd av det nya bemyndigandet i 16 kap. 1 §. I en sådan situation bör det utredas

noga under vilka förutsättningar bostäderna kan uppföras. Betydande hänsyn bör tas till verksamhetsutövarens synpunkter. Ett hinder för planläggningen kan vara att verksamheten ger upphov till andra störningar än buller. Hänsyn bör också tas till om verksamhetsutövaren har konkreta planer på att utvidga verksamheten, t.ex. genom att en miljökonsekvensbeskrivning håller på att tas fram, att samråd med myndigheter med flera förbereds eller att ett investeringsbeslut har fattats.

I andra fall kan en planläggning av bostäder, om det finns en konflikt med gällande bullervillkor, underlättas av en planbestämmelse. I 24 kap. 5 § miljöbalken införs en ny bestämmelse som underlättar en omprövning av bullervillkor i en sådan situation.

Kommunen kan i en sådan situation besluta en detaljplan och föra in en planbestämmelse som klargör att lov till bostäderna endast får ges om bullervillkor för verksamheten har ändrats och ett lov är förenligt med de ändrade villkoren. Byggherren kan då gå vidare med bostadsprojektet samtidigt som kommunen i fortsatt samråd med i första hand verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. miljöbalken verkar för en omprövning av villkoren. Bestämmelsen i punkten 6 innebär ingen skyldighet för verksamhetsutövaren att ansöka om omprövning av bullervillkoren, utan det är normalt tillsynsmyndigheten som får ansöka om omprövningen. Det kan dock finnas förutsättningar för verksamhetsutövaren att ansöka om ändring av villkoren med stöd av 24 kap. 8 § miljöbalken.

En planbestämmelse enligt punkten 6 kan ha fördelen att ge verksamhetsutövaren en trygghet inför den fortsatta planeringen av bostäderna. Ett överklagande av detaljplanen från verksamhetsutövaren bör därmed kunna undvikas. En omprövning av bullervillkor tar viss tid, men byggherren eller byggherrarna bör då kunna gå vidare med att ta fram en ansökan om bygglov som utgår från de preliminära beräkningar av bullernivåer och andra uppgifter som tagits fram enligt de nya bestämmelserna i 33 a §.

Planbestämmelsen innebär hinder mot att ge bygglov till bostäderna så länge gällande bullervillkor för den tillståndsgivna verksamheten inte har ändrats. Bygglov bör inte ges förrän ändrade bullervillkor har vunnit laga kraft.

Om bullervillkoren har ändrats kan bygglov inte nekas. Lovet ska dock vara förenligt med de ändrade villkoren. Innehållet i de nya villkoren kan ha betydelse för vilka krav som bör ställas på

utformningen och placeringen av bostadsbebyggelsen vid tillämpningen av den nya 2 kap. 6 a §.

4 kap. 33 a §

Paragrafen är ny och anger vad som ska redovisas i planbeskrivningen utöver det som anges i 33 §, om planen avser en eller flera bostäder inom ett område där ett riktvärde för buller utomhus kan komma att överskridas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana riktvärden och undantag från riktvärden med stöd av det nya bemyndigandet i 16 kap. 1 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2.

Riktvärden för buller inomhus ska alltid uppfyllas i nya bostäder. Paragrafen är således tillämplig endast i fall då det finns risk för överskridande av ett riktvärde för buller utomhus. En annan sak är att det i sådana fall ställs krav på redovisning av uppgifter som rör buller inomhus.

Paragrafen är tillämplig om riktvärdena för buller kan komma att överskridas inom det område där bostäderna ska uppföras. Kravet gäller endast den del av ett planområde som medger uppförande av bostäder. Någon redovisning enligt paragrafen behövs följaktligen inte när ett riktvärde för buller kan komma att överskridas vid gränsen för planområdet, om bostäderna får uppföras endast på ett visst avstånd från denna gräns och planhandlingarna visar att riktvärdena i den delen av planområdet inte kan komma att överskridas. Om riktvärden för buller kan komma att överskridas i en annan del av planområdet, där t.ex. kontor får uppföras, behövs inte heller någon redovisning enligt paragrafen.

En tillämpning av paragrafen förutsätter att ett riktvärde för buller kan komma att överskridas. Det innebär att det i fråga om framför allt trafik kan behövas en prognos för trafikens utveckling. En sådan prognos kan göras endast med hänsyn till de omständigheter som är kända vid planläggningen och bör, med hänsyn till osäkerheten på lång sikt, begränsas till minst 5 år och högst 15 år. Detta stämmer överens med den genomförandetid som får bestämmas i en detaljplan. Utöver detta bör det vara möjligt att vid planläggning och lovgivning av bostäder beakta även mer långsiktiga planer, t.ex. prognoser för trafiken vid flygplatser som är av riksintresse och statliga planer för utbyggnad av vägar och järnvägar.

Enligt *punkten 1* ska planbeskrivningen innehålla en redovisning av beräknade värden för buller utomhus vid bostadsbyggnadens fasader. Det betyder att det inte är tillräckligt att redovisa beräknade bullervärden på den sida som är vänd mot den mest bullerutsatta sidan, dvs. mot en väg, järnväg eller annan bullrande verksamhet. Värden ska redovisas även för en bullerdämpad sida, eftersom förhållandena på sådana sidor av byggnaden har betydelse för om kravet i 2 kap. 6 a § är uppfyllt.

Om bostadsbyggnaden har flera våningar krävs det inte en redovisning av bullervärden för samtliga våningar på alla fasader. En sådan redovisning är inte nödvändig för att kunna bedöma om kravet i 2 kap. 6 a § är uppfyllt vid en planläggning. Redovisningen bör i denna del avse i vart fall de delar av en fasad där bullernivåerna beräknas vara som högst och de delar där bullernivåerna beräknas vara som lägst.

Enligt *punkten 2* ska planbeskrivningen innehålla en redovisning av förutsättningarna för att i en bostad och vid en uteplats i anslutning till en bostad, om en sådan kan komma att anordnas, uppfylla riktvärdena för buller.

Föreskrifter som meddelas med stöd av 16 kap. 1 § kan innehålla bestämmelser om vad som avses med en uteplats vid bostäder.

Den första delen av punkten 2 avser buller inomhus. Redovisningen bör omfatta vilka krav som ställs på bl.a. fönster och fasadisolering för att riktvärdena för buller inomhus ska uppfyllas, dvs. vad som krävs för att de tekniska egenskapskraven ska uppfyllas. Redovisningen bör vidare omfatta en översiktlig bedömning av hur stor andel av bostadsrummen som kommer att ligga mot en sida där ljudnivån beräknas uppgå till 40–45 dBA, 45–50 dBA respektive 50–55 dBA ekvivalent ljudnivå vid fasad (för buller från väg- och spårtrafik). Bestämmelsen innebär dock inget krav på att redovisa planlösningar för alla bostadslägenheter.

Den andra delen av punkten 2 avser en uteplats i anslutning till en bostad. Av bestämmelsen följer inget krav på att redovisa värden för buller för varje bostads uteplats. Det räcker att översiktligt redovisa förutsättningarna för att uppfylla riktvärdena för buller. Det kan behövas uppgifter om var uteplatser kan anordnas i anslutning till ett flerbostadshus och vilka värden för buller som beräknas vid t.ex. en gemensam uteplats på gården eller en gemensam terrass. I sådana fall behövs i regel inga uppgifter om beräknade värden för buller vid balkonger. Om en uteplats endast kan komma att anordnas vid balkonger, behöver dock redovisas förutsättningarna för att

uppfylla riktvärden för buller vid balkonger. Uppgifterna enligt punkten 1 ger också en indikation på bullervärden vid balkonger. För radhus bör man många gånger kunna ha samma synsätt som för flerbostadshus.

Om planen avser friliggande bostadshus bör det i regel krävas underlag som visar att riktvärden för buller utomhus klaras på en del av tomten där en uteplats kan anordnas.

5 kap. 14 §

I första stycket införs i punkten 6 en ny bestämmelse i vilken anges att länsstyrelsen under samrådet särskilt 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. Bestämmelsen anknyter till den nya 2 kap. 6 a § och förtydligar den roll länsstyrelsen redan har enligt punkten 5.

5 kap. 22 §

I första stycket punkten 6 införs en ny bestämmelse i vilken anges att länsstyrelsen under granskningstiden ska yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att en bostadsbebyggelse utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som inte förebygger olägenhet för människors hälsa på grund av buller. Bestämmelsen anknyter till den nya 2 kap. 6 a § och förtydligar den roll länsstyrelsen redan har enligt punkten 5.

I 11 kap. 10 § införs en bestämmelse som innebär att länsstyrelsen kan komma att upphäva en detaljplan, om kommunen antar planen utan att beakta länsstyrelsens yttrande över planförslaget.

9 kap. 30 §

I första stycket kompletteras punkten 4 med en hänvisning till den nya 2 kap. 6 a §. Det innebär att man vid en prövning av en ansökan om bygglov för bostäder inom ett område med detaljplan ska uppfylla det krav som följer av den paragrafen.

Bestämmelsen i 2 kap. 6 a § gäller även vid planläggning av bostäder. En bedömning av förutsättningarna att uppföra bostäder i en bullerutsatt miljö har alltså redan skett genom detaljplanen. I

många fall har dock detaljplanen inte en sådan precision att man enkelt kan konstatera att kravet på bostadsbebyggelsens utformning och placering på den avsedda marken är uppfyllt. Vid utformningen av en ansökan om bygglov och vid prövningen av denna behövs därför fortsatta överväganden om utformningen och placeringen av bebyggelsen. Förutsättningarna för dessa överväganden kan preciseras genom de föreskrifter som får meddelas med stöd av bemyndigandet i 16 kap. 1 §. I sådana föreskrifter får anges riktvärden för buller och undantag från sådana riktvärden. Det kan vara fråga om krav på att placera en eller flera byggnader på ett visst sätt i förhållande till den trafik eller annan verksamhet som ger upphov till buller inom planområdet. Det kan ofta krävas att bostäderna byggs med en ljuddämpad sida.

I jämförelse med underlaget vid planläggningen krävs i ansökningshandlingarna i regel ett mer preciserat underlag om bebyggelsens utformning och placering på den avsedda marken. Det är dock inte nödvändigt att redovisa exempelvis alla planlösningar i ett flerbostadshus. Sökanden kan vid behov vänta med en sådan redovisning till det tekniska samrådet. I 10 kap. 18 § första stycket 2 införs en ny bestämmelse som ställer krav på vissa uppgifter som i praktiken innebär att planlösningar behöver redovisas. Det finns dock inget som hindrar att man redan i ansökan om bygglov redovisar planlösningarna. En sådan redovisning underlättar för kommunen att bedöma om kravet i 2 kap. 6 a § är uppfyllt.

10 kap. 18 §

I första stycket punkten 2 införs en ny bestämmelse i vilken anges att byggherren senast vid det tekniska samrådet i vissa fall ska lämna uppgifter till byggnadsnämnden om beräknade värden för buller i en bostad och vid en uteplats i anslutning till bostaden.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.

Den nya bestämmelsen gäller bara om detaljplanen eller bygglovet avser en eller flera bostäder inom ett område där ett riktvärde för buller kan komma att överskridas. Föreskrifter om riktvärden för buller och undantag från riktvärden får meddelas enligt 16 kap. 1 §. Någon särskild redovisning enligt punkten 2 behövs inte i fall då det kan antas att riktvärden för buller inte kommer att överskridas inom ett område där bostäder ska uppföras.

Kravet på att lämna uppgifter till nämnden är utformat så att det gäller alla bostäder som ska uppföras enligt ett bygglov. Det gäller även för ett flerbostadshus. I den nya 4 kap. 33 a § är ett motsvarande krav utformat så att det räcker med en mer övergripande redovisning av beräknade värden för buller vid bostäderna. Senast vid det tekniska samrådet bör dock utformningen av de nya bostäderna kunna redovisas på ett så detaljerat sätt, bl.a. genom planlösningar, att mer preciserade uppgifter kan lämnas om alla bostäderna. För att underlätta för byggherren bör det dock godtas att dela in lägenheterna i ett flerbostadshus i grupper med liknande bullervärden. Ett minimikrav bör vara att för buller vid en uteplats dela in lägenheterna i grupper med bullerintervall om 5 dBA, t.ex. 40–45 dBA, 45–50 dBA och 50–55 dBA ekvivalent ljudnivå vid fasad (för buller från väg- och spårtrafik). Inget hindrar en indelning i mindre intervall än så. Med hänsyn till osäkerheten vid beräkning av buller bör det inte ställas krav på att redovisa beräknade bullervärden för varje bostad i exakta heltal.

Den första delen i bestämmelsen avser buller inomhus i en bostad. Riktvärden för buller inomhus ska alltid uppfyllas. Kravet i denna del kan ofta uppfyllas genom uppgifter om vilka bullernivåer som beräknas i en bostad med hänsyn till den bullerklass som ska användas vid utformningen av byggnaden. Värdena för buller från väg- och spårtrafik bör avse både ett ekvivalentvärde och ett maximalvärde.

Den andra delen av bestämmelsen avser buller vid en uteplats i anslutning till bostaden. De redovisade bullervärdena får anpassas till vilken eller vilka typer av omgivningsbuller som förekommer vid platsen. Kravet gäller i första hand buller från trafik och annan bullrande verksamhet utanför bostadsfastigheten. För vissa bostäder kan dock anläggningar eller utrymmen inom bostadsfastigheten inverka på bullernivåerna, t.ex. en planerad uteservering.

Det finns ingen direkt sanktion om byggherren inte lämnar uppgifterna om bullervärden. Buller inomhus har en grundläggande betydelse för bostadsmiljön. Om byggherren inte kan visa att riktvärden för buller inomhus kommer att uppfyllas, innebär det att de tekniska egenskapskraven för byggnaden inte uppfylls. Det kommer då att krävas nya uppgifter som klargör detta. Om byggherren mot förmodan inte skulle uppfylla kravet avseende buller inomhus och ändå låter uppföra bostaden, kan byggnadsnämnden ytterst överväga att förbjuda användningen av den nya bostaden.

11 kap. 10 §

I andra stycket införs i punkten 6 en ny bestämmelse i vilken anges att länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva 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. Bestämmelsen anknyter till den nya 2 kap. 6 a § och förtydligar den roll länsstyrelsen redan har enligt punkten 5.

16 kap. 1 §

Paragrafen är ny och innehåller i *första meningen* ett bemyndigande att meddela föreskrifter som preciserar kravet i den nya 2 kap. 6 a §. Enligt den paragrafen ska en bostadsbebyggelse utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som förebygger olägenhet för människors hälsa på grund av buller.

Enligt *andra meningen* får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i föreskrifterna ange riktvärden för buller och undantag från sådana värden, dock inte undantag från riktvärden för buller inomhus. Föreskrifterna kan avse riktvärden för buller inomhus i bostäder, buller från väg- och spårtrafik, flygbuller, buller från industriella verksamheter eller andra typer av bullrande verksamhet.

Föreskrifter som meddelas kommer att gälla vid både planläggning och lovgivning av bostäder. De kommer således att gälla även vid prövning av en ansökan om bygglov för enstaka bostadshus i ett område utanför detaljplan.

Föreskrifter om undantag från riktvärden för buller utomhus behövs för att kunna bygga bostäder i bullerutsatta miljöer. Vid en förtätning av städer och tätorter kan bostäder behöva lokaliseras i närheten av vägar, järnvägar och annan spårbunden trafik eller i närheten av miljöfarliga verksamheter som hamnar, depåer för kollektivtrafik och liknande. Vid planläggning och lovgivning i sådana lägen är det viktigt att bostadsbebyggelse utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som förebygger bullerstörningar. I föreskrifter om undantag från riktvärdena för olika typer av buller kan anges att bebyggelsen bör utformas och placeras på ett sätt som innebär att bostäder har tillgång till en ljuddämpad

sida. Krav på ljudmiljön vid en uteplats i anslutning till bostaden kan också preciseras.

När det gäller industriella verksamheter kan i föreskrifterna framhållas betydelsen av ljudets karaktär. Möjligheterna att bygga i närheten av sådana verksamheter kan bero på förekomsten av bl.a. lågfrekvent ljud, impulsljud och hörbara toner.

I föreskrifterna får införas bestämmelser om andra omständigheter än bullernivåer som får beaktas vid planläggning och lovgivning av bostäder i bullerutsatta miljöer. Vid en hållbar förtätning av städer bör hänsyn exempelvis kunna tas till om bostäderna har nära till kollektivtrafik, samhällsservice, kommersiell service, rekreationsområden m.m.

Kommittédirektiv 2013:5

Samordning av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen med prövning och tillsyn enligt miljöbalken i fråga om buller

Beslut vid regeringssammanträde den 24 januari 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över hur samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen (2010:900) med prövning och tillsyn enligt miljöbalken i fråga om buller kan ökas. Syftet med utredningen är att underlätta planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer.

Utredaren ska

- belysa de konsekvenser som nuvarande lagstiftning och dess tillämpning i fråga om buller får för bostadsbyggandet, verksamhetsutövare och infrastrukturhållare och i detta sammanhang särskilt belysa den problematik som är kopplad till hur buller från bl.a. trafik ska hanteras vid planering och byggande av nya bostäder, och
- föreslå nya eller ändrade bestämmelser i syfte att öka samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen med prövning och tillsyn enligt miljöbalken i fråga om buller samt 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.

Utredaren ska lämna förslag till åtgärder, författningsförslag och andra förslag som kan behövas för att bidra till ökad tydlighet och samordning.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2013.

Bakgrund

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. Av denna anledning har genom åren olika riktvärden och utredningar tagits fram i syfte att begränsa framför allt det buller som människor utsätts för i sin boendemiljö.

I propositionen *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem* (prop. 2012/13:25) anger regeringen att det bör tillsättas en utredning som ska föreslå nya eller ändrade bestämmelser i syfte att öka samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen med prövning och tillsyn enligt miljöbalken i fråga om buller. I skälen för den bedömningen anges att det i dagens situation finns en osäkerhet som framför allt beror på att det i samband med kommunal planering i vissa fall kan vara oklart om framtida prövnings- eller tillsynsbeslut enligt miljöbalken kan komma att leda till konsekvenser för verksamheter som ligger nära den planerade bostadsbebyggelsen. Om bostäder byggs med avsteg från riktvärdena för trafikbuller kan det således innebära en ekonomisk risk för infrastrukturhållare eftersom en infrastrukturhållare med stöd av miljöbalken i efterhand kan föreläggas att vidta kostsamma åtgärder om bullersituationen bedöms utgöra en olägenhet för människors hälsa. Vidare kan avsteg från riktvärdena leda till att näringsverksamhet, såsom flygplatser, hamnar och industrier, begränsas i närheten av bostäderna vid kommande tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Detta gäller inte minst flyg- och hamnverksamhet i citynära områden. Rådande situation gör det i vissa sammanhang svårt att åstadkomma en god samordning av

bostadsförsörjnings- och infrastruktur åtgärder samt av bostadsförsörjning och näringslivets fortbestånd och utveckling.

Osäkerheten i tillämpningen av riktvärdena kan bl.a. leda till långdragna planerings- och prövningsprocesser, bristande investeringsvilja, ökade kostnader och problem på bostadsmarknaden, likväl som konsekvenser för människors hälsa och för befintliga näringsverksamheter.

Reglering i miljöbalken m.m.

Bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Bestämmelserna ska tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan.

Miljöbalken är tillämplig på de flesta bulleralstrande verksamheter. För att bedriva viss miljöfarlig verksamhet krävs det tillstånd. En förteckning över de miljöfarliga verksamheter som kräver tillstånd finns i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Vid prövningen bedöms frågor om lokalisering, buller, utsläpp till vatten och luft, avfall, m.m. utifrån omständigheter av betydelse i det enskilda fallet. Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet har rättskraft i de frågor som har prövats. Detta innebär att tillstånden gäller mot alla, dvs. tillståndshavare, sakägare och myndigheter. Tillståndet skyddar alltså i princip tillståndshavaren från ytterligare krav. Tillsyn enligt miljöbalken är att kontrollera efterlevnaden av miljöbalken och de föreskrifter, tillstånd och andra beslut som har meddelats med stöd av balken. Exempel på faktorer som kan initiera tillsyn är klagomål om störningar, uppdrag från en annan myndighet, ny kunskap om miljöpåverkan, begäran från verksamhetsutövaren eller att någon incident inträffat. Om gällande bestämmelser inte följs, är tillsynsmyndigheten skyldig att vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

Det finns inte några lagrum i miljöbalken som direkt reglerar buller, utan det är bl.a. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och i 9 kap. 3 § miljöbalken, som reglerar olägenhet för människors hälsa, som är tillämpliga vid en tillståndsprövning eller vid tillsyn där frågor om buller ska bedömas. I 9 kap. 3 § definieras olägenhet för människors hälsa som störningar som enligt medicinsk eller

hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.

EU:s direktiv om omgivningsbuller, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG av den 25 juni 2002 om bedömning och hantering av omgivningsbuller (EGT L 189, 18.7.2002, s. 12, Celex 32002L0049), genomförs i förordningen (2004:675) om omgivningsbuller. Med omgivningsbuller avses buller från vägar, järnvägar, flygplatser och industriell verksamhet. Syftet med direktivet och förordningen är att det ska eftersträvas att omgivningsbuller inte medför skadliga effekter på människors hälsa (miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § miljöbalken). Detta ska ske genom kartläggning av omgivningsbuller samt upprättande och fastställande av åtgärdsprogram. Detta arbete innebär deltagande från bl.a. myndigheter och kommuner.

Reglering i plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen reglerar planläggning av mark och vatten samt byggande. Att planlägga mark och vatten är enligt lagen en kommunal angelägenhet. I 2 kap. plan- och bygglagen anges att hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen vid provning av frågor enligt lagen. Planläggning och provning av lov och förhandsbesked ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov.

Vid planläggning och vid provning av lov eller förhandsbesked ska bebyggelse lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. människors hälsa och säkerhet och möjligheterna att förebygga bullerstörningar. Vidare ska hänsyn tas till behovet av framtida förändringar och kompletteringar.

De beslut om markanvändningen som kommunen fattar och som har rättsverkan utgörs i grunden av dels antagande av planer (detaljplaner och områdesbestämmelser), dels beslut om lov (bygglov, marklov, rivningslov och förhandsbesked).

Även om kommunen ansvarar för planläggningen av användningen av mark och vatten har staten behållit ett inflytande över kommunernas markanvändningsbeslut. Således har länsstyrelsen tillsyn över att plan- och bygglagen följs. För planer gäller generellt att länsstyrelsen helt eller delvis ska upphäva kommunens beslut bl.a. om en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors

hälsa eller säkerhet eller risken för olyckor. För ett visst geografiskt område får regeringen eller länsstyrelsen, om det finns särskilda skäl, besluta att vad som sagts ovan om länsstyrelsen prövning av planer även ska tillämpas beträffande kommunens beslut att lämna lov eller förhandsbesked.

Efter ett kommunalt beslut om bygglov gör kommunen en bedömning av om den planerade byggåtgärden uppfyller kraven på tekniska egenskaper för byggnaden i 8 kap. plan- och bygglagen. Ett sådant egenskapskrav är skydd mot buller. Detta krav preciseras närmare i plan- och byggförordningen (2011:338) och i Boverkets byggregler.

Miljö kvalitetsmål

Genom att bifalla propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377) har riksdagen beslutat om en ny målstruktur för miljöarbetet. Generationsmålet lägger grunden för den miljöpolitik som ska bedrivas och visar inriktningen av den samhällsomställning som krävs för att miljö kvalitetsmålen ska nås. Miljö kvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.

Riksdagen har fastställt miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Enligt detta ska städer, tätorter och annan bebyggd miljö i ett generationsperspektiv utgöra en god och hälsosam livsmiljö. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Detta framgår av regeringens proposition Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99MJU:6, rskr. 1998/99:183).

Regeringen preciserade detta miljö kvalitetsmål den 26 april 2012 (dnr M2012/1171/Ma), bl.a. med innebörden att människor inte ska utsättas för skadliga ljudnivåer.

Transportpolitiska mål

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Till det över-

gripande målet finns ett funktions- och ett hänsynsmål där hänsynsmålet bl.a. anger att transportpolitiken ska bidra till att miljö- kvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257 och prop. 2012/13:1, bet. 2012/13:TU1, rskr. 2012/13:118).

Nationell samverkan

Ansvar för bullerfrågor vilar på olika myndigheter beroende på vilken lagstiftning som är utgångspunkt.

Naturvårdsverket är i dag den myndighet som enligt förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket har ett utpekat ansvar att samordna myndigheternas arbete avseende omgivningsbuller. Samordningen leds av en beslutande styrgrupp där Naturvårdsverket, Boverket, Socialstyrelsen, Trafikverket och Transportstyrelsen ingår. Även andra berörda myndigheter är knutna till samordningens projekt genom olika arbetsgrupper. Samordningen syftar till att identifiera, beskriva och om möjligt lösa målkonflikter mellan olika myndigheters uppdrag, inom lagstiftningen och inom miljömålssystemet. Naturvårdsverket har också ansvar för att ge vägledning om buller vid tillämpning av miljöbalken.

Boverket har som förvaltningsmyndighet för planering, byggande och boende ansvar för att ge vägledning i frågor som berör plan- och bygglagen. Det inbegriper bl.a. att ge vägledning för planering och byggande i bullerutsatta miljöer.

Socialstyrelsen har som förvaltningsmyndighet ansvar för bl.a. frågor som rör hälsoskydd och ska verka för en god hälsa. Socialstyrelsen ansvarar för föreskrifter och allmänna råd inom sitt verksamhetsområde och ska tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3 och 4 kapitlet miljöbalken och plan- och bygglagen. I Socialstyrelsens allmänna råd om buller inomhus (SOSFS 2005:6) ges rekommendationer och riktvärden till stöd för tillämpningen av 9 kap. 3 § miljöbalken.

Utredningsbehov

Plan- och bygglagen och miljöbalken har likartat syfte, dvs. att bidra till en hållbar utveckling och en god livsmiljö, men olika inriktning. Plan- och bygglagen reglerar en planeringssituation där ett stort antal allmänna och enskilda intressen ska vägas mot varandra, samtidigt som bebyggelse som är olämplig bl.a. med hänsyn till människors hälsa ska undvikas. Miljöbalken reglerar enskilda fall där det bl.a. ska bedömas om en olägenhet är så betydande att den innebär risk för människors hälsa. Bedömningen av vad som är en olämplig bebyggelse enligt plan- och bygglagen och en olägenhet enligt miljöbalken skiljer sig åt vid tillämpningen.

De olika uttrycken och deras tillämpning liksom det faktum att det inte finns regler om hur beslut enligt de två lagarna ska förhålla sig till varandra leder till osäkerhet om hur de tillstånd och de tillsynsbeslut i fråga om buller som fattas med stöd av miljöbalken ska förhålla sig till beslut enligt plan- och bygglagen respektive hur beslut som fattas med stöd av plan- och bygglagen ska förhålla sig till beslut som fattats med stöd av bestämmelserna i miljöbalken. Ett grundläggande syfte med utredningen bör därför vara att lämna förslag som gör att bestämmelserna bättre samverkar med varandra. Det behöver klarläggas vilka konsekvenser som beslut som gäller buller enligt den ena eller andra lagstiftningen får dels vid prövning enligt den andra lagsstiftningen, dels för verksamhetsutövare enligt miljöbalken, infrastrukturhållare och berörd kommun. Förslagen bör leda till tydligare regler om buller för att underlätta för kommuner, byggherrar och verksamhetsutövare enligt miljöbalken samt innebära att planering och byggande i bullerutsatta miljöer underlättas. I detta sammanhang bör även undersökas om det är lämpligt att införa en möjlighet för en fastighetsägare att avtalsvis åta sig att tolerera ett visst buller från en verksamhet på en annan fastighet. Av vikt är att ett sådant åtagande kan göras gällande även mot framtida förvärvare av fastigheten. För- och nackdelar med olika tänkbara avtalslösningar bör belysas av utredningen på ett grundläggande plan. Särskilt bör uppmärksammas vilken verkan som ett sådant avtal skulle få med hänsyn till de bestämmelser i miljöbalken och annan lagstiftning som kan bli tillämpliga i förhållande till den bullrande verksamheten. Möjligheten att införa avtalsvisa lösningar genom justeringar av bestämmelserna i miljöbalken bör övervägas särskilt.

Samtidigt är det angeläget med en hög ambition i fråga om att begränsa det buller som befolkningen utsätts för i sin boendemiljö, dvs. det primära syftet med de riktlinjer som finns för buller, och därmed begränsa konsekvenser för människors hälsa men även andra samhällskonsekvenser. Även den rättsverkan som följer med ett miljötillstånd måste beskrivas och beaktas.

Riksdagen har beslutat om riktvärden för trafikbuller som ska gälla vid nybyggnad och väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur (prop. 1996/97:53). Hos berörda myndigheter finns olika uppfattningar om hur avsteg från dessa riktvärden ska kunna göras. Utredaren bör, med utgångspunkt i berörda myndigheters ansvar, analysera och föreslå åtgärder för hur samsyn ska kunna nås.

Uppdrag

Utredaren ska

- belysa de konsekvenser som nuvarande lagstiftning och dess tillämpning i fråga om buller får för bostadsbyggandet, verksamhetsutövare och infrastrukturhållare och i detta sammanhang särskilt belysa den problematik som är kopplad till hur buller från bl.a. trafik ska hanteras vid planering och byggande av nya bostäder, och
- föreslå nya eller ändrade bestämmelser i syfte att öka samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen med prövning och tillsyn enligt miljöbalken i fråga om buller samt 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.

Utredaren ska lämna förslag till åtgärder, författningsförslag och andra förslag som kan behövas för att bidra till ökad tydlighet och samordning.

Författningsförslagen ska syfta till att tydliggöra hur myndigheter och andra berörda vid planering och lovgivning enligt plan- och bygglagen ska förhålla sig i fråga om buller till givna tillstånd enligt miljöbalken, kända infrastrukturplaner och framtida trafikprognoser respektive hur de vid en prövning enligt miljöbalken ska förhålla sig till beslutade planer och lov enligt plan- och bygglagen.

Utredaren är fri att även lämna andra förslag som kan underlätta samordningen i fråga om buller.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa de samhällsekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför. Konsekvenserna ska redovisas enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Därutöver ska utredaren redovisa vilka konsekvenser förslaget kommer att få för plan- och byggprocesserna, verksamhetsutövare, infrastrukturhållare, näringsliv, människors hälsa samt tänkbara konsekvenser för möjligheterna att nå de transportpolitiska målen, generationsmålet, miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö och andra relevanta miljökvalitetsmål.

Den ändring i regeringsformen som trädde i kraft den 1 januari 2011 innebär bl.a. att det har gjorts ett förtydligande av principen om att kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. I 14 kap. 3 § regeringsformen har det införts en bestämmelse om att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de önskemål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsbedömning ska göras. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska dess konsekvenser samt de avvägningar som föranlett förslaget särskilt redovisas.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Naturvårdsverket, Boverket, Socialstyrelsen, Trafikverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Forsvarsmakten och andra berörda myndigheter samt med Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges hamnar och Swedavia. Därutöver bör utredaren föra en dialog med Miljömålsberedningen och med relevanta intresseorganisationer. Utredningen ska, så som anges i propositionen Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem (prop. 2012/13:25), även samarbeta med den förhandlare som har tillkallats för uppdraget om utbyggnad av tunnelbana och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2013.

(Socialdepartementet)



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

2013-04-23

Bullersamordningsutredningen

S 2013:02

Intervju om planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer

Information om kommunen

- Befolkningsutveckling och bostadsbehov?
- Om bostadsbrist, vilken typ av bostäder efterfrågas?
- Förekomst av verksamheter?
- Förekomst av infrastruktur: väg-, tåg- och flygtrafik samt sjöfart?
- Andra förhållanden som är specifika för kommunen?

Planering och byggande i bullerutsatta miljöer

- Byggs bostäder i bullerutsatta områden? Vilken typ av buller rör det sig om? Görs avsteg från riktvärdena för trafikbuller? Med vilka motiv?
- Är buller ett problem vid planering av nya bostäder i kommunen?
 - o Om nej, vad beror detta på?
 - o Om ja, beskriv problemen.

- Vilka är konsekvenserna av bullerproblemen för
 - o bostadsbyggandet
 - o verksamhetsutövare
 - o infrastrukturhållare

- Kvarstår problemen eller har kommunen lyckats lösa dem?
 - o Om problemen är lösta, hur har kommunen löst dem?
 - o Om problemen ej är lösta, vad beror det på?

- Beskrivning av hur många detaljplaner det blir problem med, hur många överklagade detaljplaner?

- Kommunens erfarenhet av att det blir tillsynsärenden i nybyggda bostäder i bullerutsatta miljöer?

- Hur vanligt är det att man anpassar detaljplan under planskedet för att undvika ett upphävande av länsstyrelsen?

- Kommunens syn på byggande i bullerutsatta områden såsom kommunal väghållare?

- Förslag till utredningen?

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. S.
41. Förskolegaranti. U.
42. Tillsyn över polisen. Ju.
43. Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. M.
44. Ansvarsfull hälso- och sjukvård. S.

45. Rätt information
 - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. S.
46. Beskattning av mikroproducerad el m.m. Fi.
47. Effektivare bredbandsstöd. N.
48. Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. Ju.
49. Nämndemannauppdraget
 - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. Ju.
50. En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. S.
51. Skydd för geografisk information. Fö.
52. Moderniserad studiehjälp. U.
53. Privata utförare – kontroll och insyn. Fi.
54. Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. S.
55. Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. S.
56. Friskolorna i samhället. U.
57. Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. S.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Tillstånd och medling. [4]
- Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
- Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
- Internationell straffverkställighet. [21]
- E-röstning och andra valfrågor. [24]
- Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
- En ny lag om personnamn. [35]
- Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
- Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]
- Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]
- Tillsyn över polisen. [42]
- Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. [48]
- Nämndemannauppdraget
 - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. [49]

Försvarsdepartementet

- Den svenska veteranpolitiken
 - Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
- En översyn inom Sevesoområdet
 - förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
- Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÄ. [18]
- En myndighet för alarmering. [33]
- Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]
- Skydd för geografisk information. [51]

Socialdepartementet

- Patientlag. [2]
- Rätta byggfelen snabbt!
 - med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
- Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
- Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]

- En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]
- Att tänka nytt för att göra nytta
 - om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]
- Ansvarsfull hälso- och sjukvård. [44]
- Rätt information
 - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. [45]
- En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. [50]
- Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. [54]
- Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. [55]
- Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbygandet. [57]

Finansdepartementet

- Förändrad hantering av importmoms. [1]
- Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
- Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
- Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
- Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
- Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
- Budgetramverket
 - uppfyller det EU:s direktiv? [32]
- Beskattning av mikroproducerad el m.m. [46]
- Privata utförare – kontroll och insyn. [53]

Utbildningsdepartementet

- Ungdomar utanför gymnasieskolan
 - ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]
- För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
- Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]

Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade
säkerhet i förskolan. [26]

Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer.
[30]

Förskolegaranti. [41]

Moderniserad studiehjälp. [52]

Friskolorna i samhället. [56]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med
stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.
Slutförvarsansökan under prövning:
kompletteringskrav och framtidsalternativ.
[11]

Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. [43]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. [22]
En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer
och drivkrafter. [31]
Effektivare bredbandsstöd. [47]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]

Arbetsmarknadsdepartementet

Det svenska medborgarskapet. [29]