



Samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet proposition 2013/14:128 Samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen samt en motion som har väckts med anledning av propositionen och tre motioner från den allmänna motionstiden 2013.

I propositionen föreslår regeringen ändringar i plan- och bygglagen och miljöbalken. Syftet med förslagen är att förbättra samordningen av reglerna i plan- och bygglagen och miljöbalken för att underlätta planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Ändringarna innebär bl.a. nya krav i plan- och bygglagen på förebyggande av olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller vid lokalisering, utformning och placering av bostadsbyggnader. Det ställs vidare nya krav i plan- och bygglagen på redovisning av bullervärden vid planläggning och bygglovsprövning. Vid tillsyn av omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad enligt miljöbalken ska tillsynsmyndigheten som huvudregel inte få besluta om förelägganden eller förbud om beräknade bullervärden har angetts i en planbeskrivning till en detaljplan eller i ett bygglov och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden.

Lagändringarna är avsedda att träda i kraft den 2 januari 2015.

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens lagförslag och avslår motionerna.

I betänkandet finns tre reservationer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Regeringens lagförslag	5
Föreskrifter om riktvärden för buller	9
Reservationer	14
1. Regeringens lagförslag, punkt 1 (MP, V)	14
2. Föreskrifter om riktvärden för buller, punkt 2 (MP, V)	15
3. Föreskrifter om riktvärden för buller, punkt 2 (SD)	16
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	17
Propositionen	17
Följdmotionen	17
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2013	17
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	19

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Regeringens lagförslag

Riksdagen antar regeringens förslag till

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

Därmed bifaller riksdagen proposition 2013/14:128 punkterna 1 och 2 samt avslår motion

2013/14:C8 av Jan Lindholm m.fl. (MP, V) yrkande 1.

Reservation 1 (MP, V)

2. Föreskrifter om riktvärden för buller

Riksdagen avslår motionerna

2013/14:C8 av Jan Lindholm m.fl. (MP, V) yrkande 2,

2013/14:C251 av Yvonne Andersson (KD),

2013/14:C308 av Andreas Norlén m.fl. (M) yrkandena 1 och 2 samt

2013/14:C319 av Isak From och Tomas Nilsson (båda S) yrkandena 1 och 2.

Reservation 2 (MP, V)

Reservation 3 (SD)

Stockholm den 12 juni 2014

På civilutskottets vägnar

Veronica Palm

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Veronica Palm (S), Nina Lundström (FP), Eva Bengtson Skogsberg (M), Marta Obminska (M), Hillevi Larsson (S), Margareta Cederfelt (M), Jonas Gunnarsson (S), Katarina Köhler (S), Jessika Vilhelmsson (M), Jan Lindholm (MP), Roland Utbult (KD), Markus Wiechel (SD), Lars Eriksson (S), Bino Drummond (M), Elin Lundgren (S), Rickard Nordin (C) och Amineh Kakabaveh (V).

Redogörelse för ärendet

Regeringen beslutade i januari 2013 att en särskild utredare skulle se över hur samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, med prövning och tillsyn enligt miljöbalken, förkortad MB, i fråga om buller kan ökas (dir. 2013:5). Utredningen, som antog namnet Bullersamordningsutredningen, lämnade i delbetänkandet Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet (SOU 2013:57) förslag till ändringar i MB, PBL och plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF. I slutbetänkandet Flygbuller och bostadsbyggande (SOU 2013:67) föreslog utredningen ytterligare ändringar i PBF samt en ny förordning om flyg- och industribuller vid bostäder. Betänkandena har remissbehandlats.

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen antar de förslag till ändringar i MB och PBL som har lagts fram i propositionen. Lagförslagen har granskats av Lagrådet.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut finns i bilaga 1 och lagförslagen i bilaga 2. Utskottet behandlar också en motion som har väckts med anledning av propositionen och tre motioner från den allmänna motionstiden 2013. Motionsförslagen finns i bilaga 1.

Regeringen har även i propositionerna 2013/14:126 En enklare planprocess och 2013/14:127 Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov lämnat förslag till ändringar i PBL. Propositionerna har behandlats av civilutskottet i betänkandena 2013/14:CU31 respektive 2013/14:CU32. Utskottet har i de delar som rör den nu aktuella propositionen ställt sig bakom regeringens lagförslag.

Utskottets överväganden

Regeringens lagförslag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens lagförslag och avslår motionsyrkandet.

Jämför reservation 1 (MP, V).

Gällande rätt

Bedömningar av buller görs med stöd av generella författningsbestämmelser och myndigheters vägledningar. Enligt 2 kap. 5 § PBL ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn bl.a. till människors hälsa och säkerhet och till möjligheterna att förebygga bullerstörningar. Uttrycket människors hälsa definieras inte närmare i PBL. Vid planläggning och i andra ärenden enligt PBL ska enligt 2 kap. 10 § PBL miljö kvalitetsnormerna i 5 kap. MB, eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. MB följas. Syftet med miljö kvalitetsnormer är enligt 5 kap. 1 § MB att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön samt att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. Enligt förordningen (2004:675) om omgivningsbuller ska det genom kartläggning av omgivningsbuller samt upprättande och fastställande av åtgärdsprogram eftersträvas att omgivningsbuller inte medför skadliga effekter på människors hälsa. Detta utgör en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 4 MB.

Enligt 4 kap. 12 § PBL får kommunen i en detaljplan bestämma skyddsåtgärder för att motverka störningar från omgivningen, och om det finns särskilda skäl för det, högsta tillåtna värden för störningar genom buller eller andra olägenheter som omfattas av 9 kap. MB. I 9 kap. 3 § MB definieras olägenhet för människors hälsa som en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Vid en bedömning av om det rör sig om en olägenhet bör hänsyn tas även till personer som är något mer känsliga än vad som kan anses normalt.

I Boverkets allmänna råd om buller från väg- och spårtrafik, Buller i planeringen (2008:1), ges vägledning om vilka överväganden som bör göras vid planläggning av bostäder i områden som är utsatta för buller från väg- och spårtrafik. Boverkets allmänna råd om flygbuller i planeringen (2009:1) är avsedda att tillämpas vid fysisk planering enligt PBL, för nytillkommande bostäder i områden som exponeras för buller från flygtrafik.

I 8 kap. 4 § första stycket PBL anges att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om bl.a. skydd mot buller. Enligt 8 kap. 5 § PBL gäller de tekniska egenskapskraven vid nybyggnation och ombyggnad samt vid andra ändringar av en byggnad. 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. Boverket har även meddelat föreskrifter och allmänna råd om byggregler (BFS 2011:6).

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

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

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen vissa ändringar i PBL och MB. Syftet med förslagen är att förbättra samordningen av regelverken i fråga om buller för att underlätta planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. När det gäller behovet av ett mer samordnat regelverk anför regeringen bl.a. att PBL och MB är ramlagstiftningar som ska tillämpas vid sidan av varandra. Även om man vid planläggning och lovgivning enligt PBL har bedömt nya bostäder med hänsyn till människors hälsa kan således en separat prövning av buller göras utifrån bestämmelserna i MB. Vidare innebär detta att även om man vid tillståndsprövning eller tillsyn enligt MB har godtagit en verksamhet utifrån balkens krav kan nya bostäder nära verksamheten komma att godtas vid en prövning enligt PBL, vilket kan inverka på förutsättningarna att bedriva verksamheten enligt tillståndet eller tillsynsbeslutet. I förlängningen finns det en risk för att de parallella lagstiftningarna kommer i konflikt med varandra. Trots att det finns likheter och kopplingar mellan lagarna finns det inte någon egentlig samordning i fråga om buller. Regeringen konstaterar att de olika uttryck som används i PBL ”en bebyggelse får inte vara olämplig med hänsyn till människors hälsa” respektive MB ”det får inte finnas risk för olägenhet

för människors hälsa” har lett till vissa problem vid tillämpningen. Det är inte tydligt hur de bedömningar av effekterna på människors hälsa som ska göras enligt PBL förhåller sig till MB:s krav. Att det görs olika bedömningar av vad som är acceptabla bullernivåer bidrar till att skapa en osäkerhet om huruvida den bebyggelse som möjliggörs genom kommunens beslut enligt PBL bedöms lämpliga vid en eventuell tillsyn utifrån MB:s regler. På motsvarande sätt kan de skilda bedömningarna skapa en osäkerhet om villkoren för olika tillstånd enligt MB. De nuvarande skillnaderna vid tillämpningen av de båda regelverken kan således drabba såväl kommuner som fastighetsägare och verksamhetsutövare. Regeringen anser därför att de nuvarande bestämmelserna om hänsyn till buller vid planläggning och bygglovsprövning i PBL och bestämmelserna om olägenhet för människors hälsa i MB behöver samordnas bättre. Om det införs regler i PBL som i huvudsak motsvarar bestämmelserna i MB bör det inte finnas anledning att ställa andra krav med stöd av MB i efterhand.

Regeringens förslag innebär i huvudsak följande. I 2 kap. PBL ska införas en ny kompletterande bestämmelse om bedömning av omgivningsbuller vid planläggning och i ärenden om bygglov. Det ska ställas krav på förebyggande av olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller vid lokalisering, utformning och placering av bostadsbyggnader. Kravet på förebyggande av olägenhet för människors hälsa vid lokalisering av bostadsbyggnader ska även tillämpas i ärenden om förhandsbesked. Det ska också införas en definition i PBL av vad som avses med omgivningsbuller respektive vad som avses med olägenhet för människors hälsa. Med omgivningsbuller ska avses buller från flygplatser, industriell verksamhet, spårtrafik och vägar. Definitionen av uttrycket olägenhet för människors hälsa är densamma som i MB och ska ha samma innebörd som i balken. Med olägenhet för människors hälsa ska således avses en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.

Om en detaljplan avser en eller flera bostadsbyggnader ska planbeskrivningen innehålla en redovisning av beräknade värden för omgivningsbuller vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden. Sådana värden ska även framgå av ett bygglov som avser nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad utanför ett område med detaljplan. Någon redovisning ska dock inte krävas om det med hänsyn till bullersituationen kan anses vara obehövligt. Regeringen avser att med stöd av bemyndigandet i 9 kap. 12 § MB meddela föreskrifter med vissa riktvärden för buller.

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

Regeringen föreslår dessutom att vid tillsyn enligt MB som gäller omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad ska tillsynsmyndigheten inte få fatta beslut om förelägganden eller förbud om det i planbeskrivningen till detaljplanen eller bygglovets angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden. Förelägganden eller förbud ska dock få beslutas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det. Förelägganden eller förbud ska aldrig få beslutas i fråga om omgivningsbuller vid ett sådant bygglovsbefriat komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § PBL.

Vidare gör regeringen bedömningen att det bör övervägas att införa ett undantag från straffbestämmelsen om otillåten miljöverksamhet i MB i de fall ett bullervillkor överskrider men bullret inte överstiger bullervärden i en planbeskrivning eller i ett bygglov. Regeringen avser dessutom att närmare överväga vilka åtgärder som kan behövas för att trygga verksamhetsutövarnas rättssäkerhet på grund av att verksamheter kan komma att utsättas för ingripanden då omprövning av befintliga tillstånd görs i de fall då bostadsbebyggelse kommit närmare verksamheten.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 2 januari 2015. Det ska införas en övergångsbestämmelse i PBL med innebörden att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 2 januari 2015 och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Det ska även införas en övergångsbestämmelse i MB som innebär att bestämmelserna i 26 kap. 9 a § första och andra styckena inte ska tillämpas om ett ärende om detaljplan eller bygglov har påbörjats före den 2 januari 2015.

Med anledning av det informations- och utbildningsbehov som uppkommer till följd av bl.a. förslagen i denna proposition, gav regeringen den 13 mars 2014 Boverket i uppdrag att inrätta ett kansli för genomförande av kompetensinsatser för att bl.a. främja en mer enhetlig och effektiv tillämpning av PBL.

Motionen

I motion 2013/14:C8 av Jan Lindholm m.fl. (MP, V) föreslås att propositionen avslås (yrkande 1). Motionärerna anför bl.a. att i en tid när ny forskning visar på ökad kunskap om samband mellan buller och hälsoproblem så väljer regeringen att lägga förslag om förändrade regler för buller som i praktiken innebär en sänkt ambitionsnivå när det gäller att minska bullerproblemen. Det finner motionärerna märkligt. Buller är nu klart utpekat som ett stort folkhälsoproblem, och det rimliga vore att regeringen därför omarbetar förslaget med utgångspunkt från den nya kunskap som framkommit. Folkhälsoproblematiken har inte i tillräcklig grad beaktats i regeringens beredning av utredningsförslagen. Mot bakgrund av det anförda föreslår motionärerna att riksdagen avslår propositionen.

Utskottets ställningstagande

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. Utskottet anser i likhet med regeringen att det behövs ett mer samordnat regelverk för att underlätta tillämpningen av PBL respektive MB vid bedömningar och prövningar av omgivningsbuller för bostäder.

Motionärerna anser att regeringen i förslagen inte i tillräcklig utsträckning har beaktat de hälsoproblem som buller orsakar. Utskottet vill peka på att de föreslagna ändringarna i PBL innebär att det ska ställas krav på förebyggande av olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller vid lokalisering, utformning och placering av bostadsbyggnader. Bedömningen av risken för olägenhet för människors hälsa till följd av omgivningsbuller ska göras utifrån i huvudsak samma utgångspunkter som i MB. Bedömningen av vad som utgör olägenhet ska således göras från medicinska eller hygieniska utgångspunkter, och inte omfatta ekonomiska eller tekniska avvägningar. Enligt utskottets uppfattning innebär lagförslagen att konsekvenserna för människors hälsa i samband med planläggning av bostäder i bullerutsatta miljöer kommer att beaktas på ett godtagbart sätt. Utskottet vill även lyfta fram att regeringen i propositionen förklarar att den i samband med att en författningsreglering av riktvärden övervägs nogga kommer att bedöma och beakta hälsokonsekvenserna och värna behovet av attraktiva och hälsosamma boendemiljöer.

I motsats till motionärerna anser således utskottet att riksdagen bör anta regeringens lagförslag. Motionsyrkandet bör avslås.

Utskottet övergår nu till att behandla de motionsyrkanden som innehåller förslag om tillkännagivanden i frågor som anknyter till lagförslagen.

Föreskrifter om riktvärden för buller

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motioner som gäller frågor om riktvärden för buller. Utskottet hänvisar bl.a. till de åtgärder regeringen har aviserat.

Jämför reservationerna 2 (MP, V) och 3 (SD).

Motionerna

I motion 2013/14:C8 av Jan Lindholm m.fl. (MP, V) föreslås ett tillkännagivande om att regeringen ska återkomma med förslag till regelverk om gränsvärden som är anpassat till det nya kunskapsläget om buller som ett

folkhälsoproblem. Motionärerna anför bl.a. att regeringen anser att föreskrifter om bullernivåer ska utformas som riktvärden. I likhet med många remissinstanser anser motionärerna att detta innebär ett stort problem. Riktvärden innebär till skillnad från gränsvärden att de inte behöver uppnås (yrkande 2).

I motion 2013/14:C308 av Andreas Norlén m.fl. (M) tar motionärerna upp de problem som flygbuller kan orsaka vid planeringen av nya bostadsområden. Enligt motionärerna medför den nuvarande tillämpningen av riktvärden för buller från flygtrafik orimliga restriktioner för bostadsbyggande i bl.a. Linköping. Enstaka "bullertoppar" från flygtrafik har lett till att bostadsbyggande inte tillåts i vissa områden. Motionärerna pekar på att Boverket och Naturvårdsverket har gjort olika bedömningar av hur riktvärdena ska tillämpas. Motionärerna anser att det behövs en samordning av reglerna när det gäller flygbuller. Samordningen bör göras på ett sådant sätt att de godtagbara bullernivåerna blir jämförbara med dem som finns i Boverkets allmänna råd angående flygbuller. Problemen med den nuvarande tillämpningen av riktvärden för flygbuller måste åtgärdas. Ett tillkännagivande föreslås i enlighet med detta (yrkande 1). Vidare föreslås ett tillkännagivande om behovet av åtgärder när Boverket och Naturvårdsverket motarbetar varandra i frågan om flygbuller på ett sätt som skadar rättssäkerheten för medborgare, kommuner och företag (yrkande 2).

Även i motion 2013/14:C251 av Yvonne Andersson (KD) anser motionären att den nuvarande tillämpningen av riktvärden för buller från flygtrafik medför orimliga restriktioner för bostadsbyggande i bl.a. Linköping. Motionären menar att det behövs en samordning av reglerna när det gäller flygbuller. Ett tillkännagivande föreslås i enlighet med detta.

Isak From och Tomas Nilsson (båda S) anför i motion 2013/14:C319 att reglerna när det gäller prövningen av buller är motsägelsefulla. Till exempel betraktas trafikbuller som uppstår på en industritomt som industribuller och beräknas in i ljudnivån från industrin. Att regelverken förordar olika nivåer på buller om det är från vägar eller uppstår på ett industriområde och det dessutom är olika myndigheter som prövar tillstånden för verksamheten gynnar varken jobben eller miljön. Oklarheten kring regelverken när det gäller buller skapar problem för både privatpersoner och företagare. Det kan vara svårt att få tillstånd för industriell verksamhet på grund av närheten till bostäder. Motionärerna anser att det är angeläget att det samordningsarbete som pågår leder till en lösning av problemen. Myndigheterna behöver samordna sig mer än vad som görs i dag. Tillkännagivanden föreslås i enlighet med detta (yrkandena 1 och 2).

Tidigare ställningstaganden

Riksdagen ställde sig våren 1997 bakom vissa riktvärden för trafikbuller som regeringen redovisade i propositionen Infrastrukturinriktning för framtida transporter (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174). I

propositionen anförde regeringen att riktvärdena inte är några rättsligt bindande normer utan ska vara vägledande för bedömningar med hänsyn till lokala faktorer och särskilda omständigheter i det enskilda fallet. En utgångspunkt bör 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.

I propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155 s. 223) såg regeringen ingen anledning att omvandla riktvärdena till gränsvärden eller att föreslå en närmare precisering av den målsättning som miljö kvalitetsnormen för omgivningsbuller utgör. Riksdagen ställde sig bakom de bedömningar som regeringen gjorde i propositionen (bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377).

Regeringen konstaterade i propositionen Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem som riksdagen godkände (prop. 2012/13:25 s. 80, bet. 2012/13:TU2, rskr. 2012/13:119) att de riktvärden för trafikbuller som redovisats i tidigare propositioner är väl etablerade och även i fortsättningen bör vara vägledande i planeringssammanhang för såväl transportinfrastruktur som bostadsbebyggelse.

Propositionen

Regeringen anför i propositionen att den avser att med stöd av bemyndigandet i 9 kap. 12 § miljöbalken meddela föreskrifter med vissa riktvärden för buller. Regeringen anser dock att det med nuvarande kunskaper om buller inte är lämpligt att författningsreglera riktvärden för alla typer av omgivningsbuller.

Det finns enligt regeringens mening ett tillräckligt underlag för att författningsreglera riktvärden för trafikbuller (buller från väg- och spårtrafik samt flygbuller). De riktvärden och avstegsfall som har redovisats i tidigare propositioner bör tas till utgångspunkt för en författningsreglering av riktvärden för trafikbuller, men även andra omständigheter bör kunna beaktas då riktvärdena bestäms. Regeringen påpekar att de riktvärden som kommer att författningsregleras inte ska gälla vid planering och byggande av infrastruktur för väg- och spårtrafik. Den bedömning som gjordes i proposition 1996/97:53 att man vid tillämpning av riktvärden vid åtgärder i trafikinfrastrukturen bör ta hänsyn till vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt kvarstår.

Allmänna råd om tillämpning av riktvärden för buller m.m.

Allmänna råd om tillämpningen av riktvärden för buller finns bl.a. i Boverkets allmänna råd, Buller i planeringen – Planera för bostäder i områden utsatta för buller från väg- och spårtrafik (2008:1), Boverkets allmänna råd om flygbuller i planeringen (2009:1) och Naturvårdsverkets allmänna råd om riktvärden för flygtrafikbuller och om tillståndsprövning av flygplatser (NFS 2008:6).

Boverket och Naturvårdsverket redovisade vidare gemensamt i april 2014 de regeringsuppdrag som verken fått om vägledning för industri- och annat verksamhetsbuller. De ljudnivåer som preciseras i Boverkets respektive Naturvårdsverkets förslag till vägledning är desamma. I Boverkets vägledning utgör ljudnivåerna ett stöd vid bedömningar av om en plats är lämplig för bostadsbyggande och om bostäder behöver bulleranpassas. I Naturvårdsverkets vägledning är samma ljudnivåer stöd för tillsynsmyndigheten att avgöra om det behövs åtgärder för att undvika olägenhet för människor. Ljudnivåerna är inte bindande gränsvärden utan utgör en utgångspunkt för vidare bedömning i det enskilda fallet.

Redovisningen är ett utkast och inte färdiga vägledningar. Avsikten är att vägledningarna ska färdigställas efter det att beslut fattats om den nu aktuella propositionen och regeringens aviserade förslag till förordningar innehållande riktvärden för buller från olika slags källor.

Utskottets ställningstagande

De lagförslag som utskottet ställt sig bakom syftar till att förbättra samordningen av PBL och MB för att underlätta planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Som redovisats ovan avser regeringen att meddela föreskrifter med riktvärden för buller från väg- och spårtrafik samt flygbuller. Regeringen betonar att föreskrifterna bör innehålla sådana riktvärden som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa i fråga om buller vid tillämpning av PBL och MB. Enligt utskottets mening ger tydliga regler om riktvärden för omgivningsbuller vid bostäder goda förutsättningar för en enhetlig och rättssäker bedömning såväl vid planläggning och bygglovsprövning enligt PBL som vid tillsyn enligt MB. Mot den redovisade bakgrunden kan inte utskottet ställa sig bakom förslaget i motion 2013/14:C8 yrkande 2.

I fråga om motionerna 2013/14:C251 och 2013/14:C308 anser utskottet att önskemålen i motionerna om en bättre samordning av reglerna när det gäller bedömningar och prövningar av flygbuller vid bostadsbyggande får anses i huvudsak tillgodosedda genom de lagförslag som utskottet ställt sig bakom och genom den aviserade författningsregleringen av riktvärden för flygbuller. Utskottet vill i sammanhanget också peka på att regeringen avser att närmare överväga vilka åtgärder som kan behövas för att trygga verksamhetsutövarnas rättssäkerhet då omprövning av befintliga tillstånd görs i de fall då bostadsbebyggelse kommit närmare verksamheten. Vad slutligen gäller motion 2013/14:C319 redovisade Boverket och Naturvårdsverket gemensamt i april 2014 utkast till vägledningar för industri- och annat verksamhetsbuller. De ljudnivåer som föreslås i utkasterna till vägledningar är enhetliga. Avsikten är att vägledningarna ska färdigställas efter det att beslut fattats om den nu aktuella propositionen och den författningsreglering som regeringen har aviserat. Något behov av ett tillkännagivande finns därför inte.

Sammanfattningsvis anser således utskottet att riksdagen bör avslå samtliga motionsyrkanden.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Regeringens lagförslag, punkt 1 (MP, V)

av Jan Lindholm (MP) och Amineh Kakabaveh (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag. Därmed bifaller riksdagen motion 2013/14:C8 av Jan Lindholm m.fl. (MP, V) yrkande 1 och avslår proposition 2013/14:128 punkterna 1 och 2.

Ställningstagande

Vi anser att det är en bra ambition att försöka samordna regelverken i fråga om buller så att det blir tydligt vilka regler som gäller och planeringen för bostadsbyggande underlättas. Enligt vår mening är det dock viktigt att en samordning görs på ett sådant sätt att folkhälsan inte påverkas negativt.

Miljöhälsorapporten 2013 från Institutet för miljömedicin (IMM) vid Karolinska Institutet visar att trafikbuller är den miljöstörning som påverkar flest människor i Sverige och att trenden är en ökning i andelen utsatta personer. Nyare lägenheter byggs i allt större utsträckning i bullerutsatta lägen. Omkring två miljoner människor i Sverige beräknas vara utsatta för trafikbuller som överskrider riktvärdet. Av Miljöhälsorapporten framgår vidare att ungefär 28 procent av alla barn i flerfamiljshus bor i lägenheter som har något fönster mot en starkt trafikerad gata, järnväg eller industri.

De senaste tio åren har forskningsläget blivit allt tydligare. Fler än två miljoner svenskar utsätts dagligen för vägtrafikbuller i sin boendemiljö. Bullret gör oss inte bara stressade och irriterade; det ökar också risken för hjärt- och kärlsjukdom.

Regeringen konstaterar i propositionen att PBL står för exploateringsintresset och att MB syftar till att skydda människors hälsa och miljö. Mot bakgrund av det ovanstående menar vi att skyddsintresset bör vara överordnat. Människor ska inte behöva må dåligt t.ex. på grund av en dåligt planerad trafikmiljö. Vi står inför en situation där biltrafiken såväl som

flygtrafiken i och kring städerna måste minska. Att i det läget anpassa sig till dagens bullersituation i stället för att tvinga fram bullerreduceringar är en bakvänd ordning.

I en tid när ny forskning visar på ökad kunskap om samband mellan buller och hälsoproblem så väljer regeringen att lägga fram förslag om förändrade regler för buller som i praktiken innebär en sänkt ambitionsnivå när det gäller att minska bullerproblemen. Vi anser att det är ett märkligt agerande. Buller är klart utpekat som ett stort folkhälsoproblem, och det rimliga vore att regeringen därför omarbetar förslaget med utgångspunkt från den nya kunskap som framkommit. Folkhälsoproblematiken har inte i tillräcklig grad beaktats i regeringens beredning av utredningsförslagen.

Mot den redovisade bakgrunden anser vi att riksdagen med bifall till motion 2013/14:C8 yrkande 1 bör avslå propositionen.

2. Föreskrifter om riktvärden för buller, punkt 2 (MP, V)

av Jan Lindholm (MP) och Amineh Kakabaveh (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2013/14:C8 av Jan Lindholm m.fl. (MP, V) yrkande 2 och avslår motionerna 2013/14:C251 av Yvonne Andersson (KD), 2013/14:C308 av Andreas Norlén m.fl. (M) yrkandena 1 och 2 samt 2013/14:C319 av Isak From och Tomas Nilsson (båda S) yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

Regeringen avser att meddela föreskrifter om riktvärden som gäller buller från väg- och spårtrafik samt flygbuller. Vi menar i likhet med många remissinstanser att det är ett stort problem att föreskrifter om bullernivåer utformas som riktvärden. Riktvärden innebär till skillnad från gränsvärden att de inte behöver uppnås. Resultatet blir i praktiken att skyddet mot ohälsosamt buller försvagas. Även de föreslagna lagändringarna förutsätter att det finns tydliga gränsvärden. Vi anser därför att riksdagen ska ge regeringen i uppdrag att återkomma med förslag till ett regelverk om gränsvärden som är anpassat till det nya kunskapsläget om buller som ett folkhälsoproblem.

Vad vi nu anfört bör riksdagen, med bifall till motion 2013/14:C8 yrkande 2, som sin mening ge regeringen till känna. Övriga motionsyrkanden avstyrks.

3. Föreskrifter om riktvärden för buller, punkt 2 (SD) av Markus Wiechel (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna

2013/14:C251 av Yvonne Andersson (KD) och

2013/14:C308 av Andreas Norlén m.fl. (M) yrkandena 1 och 2 samt avslår motionerna

2013/14:C8 av Jan Lindholm m.fl. (MP, V) yrkande 2 och

2013/14:C319 av Isak From och Tomas Nilsson (båda S) yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

I likhet med motionärerna i motionerna 2013/14:C251 och 2013/14:C308 anser jag att den nuvarande tillämpningen av riktvärden för buller från flygtrafik medför orimliga restriktioner för bostadsbyggande i bl.a. Linköping. Riktvärdena är inte rättsligt bindande. Boverket och Naturvårdsverket har gjort olika bedömningar av hur riktvärdena ska tillämpas. Detta skapar en stor oklarhet. Jag anser därför att regelverket när det gäller flygbuller behöver samordnas bättre. De ändringar i PBL och MB som föreslås i den nu aktuella propositionen är ett steg i rätt riktning. Det är också bra att regeringen avser att meddela föreskrifter med riktvärden för flygbuller. Enligt min mening bör regeringen vid arbetet med en författningsreglering utgå från de riktvärden som finns i Boverkets allmänna råd (2009:1) om lokalisering av bostäder i områden utsatta för flygbuller.

Vad jag nu anfört bör riksdagen, med bifall till motionerna 2013/14:C251 och 2013/14:C308 yrkandena 1 och 2, som sin mening ge regeringen till känna. Övriga motionsyrkanden avstyrks.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2013/14:128 Samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Följdmotionen

2013/14:C8 av Jan Lindholm m.fl. (MP, V):

1. Riksdagen avslår proposition 2013/14:128.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma med förslag till regelverk om gränsvärden som är anpassat till det nya kunskapsläget om buller som ett folkhälsoproblem.

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2013

2013/14:C251 av Yvonne Andersson (KD):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ett enhetligt gränsvärde för buller bör tillämpas.

2013/14:C308 av Andreas Norlén m.fl. (M):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om problemet med riktvärden för flygbuller i Linköping.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av åtgärder när Boverket och Naturvårdsverket i flygbullerfrågan motarbetar varandra på ett sätt som skadar rättssäkerheten för medborgare, kommuner och företag.

2013/14:C319 av Isak From och Tomas Nilsson (båda S):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om oklara regelverk.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av samordning mellan myndigheter.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.**9 a §**

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

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

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

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

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

¹ 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen (2010:900) har föreslagits i propositionen Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov (prop. 2013/14:127).

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

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

Lydelse enligt prop. 2013/14:126 Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §

I denna lag avses med

allmän plats: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

bebyggelse: en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader,

byggherre: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,

byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den,

byggnadsnämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag,

byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning,

byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

exploateringsavtal: ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur,

genomförandetiden: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§,

kvartersmark: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,

miljönämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,

nybyggnad: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,

ombyggnad: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,

omgivningsbullen: buller från flygplatser, industriell verksamhet, spårtrafik och vägar,

planläggning: arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser,

sammanhållen bebyggelse: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

6 a §

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

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

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

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

Första stycket 1 tillämpas även i ärenden om förhandsbesked.

4 kap.

Lydelse enligt prop. 2013/14:126

Föreslagen lydelse

14 §

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

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

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

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

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

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

5. åtgärder som förebygger olägenheter från omgivningsbuller har vidtagits.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

33 a §

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

1. vid bostadsbyggnadens fasad, och

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

9 kap.

40 §

Av ett bygglov, rivningslov eller marklov ska det framgå

1. vilken giltighetstid lovet har,

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

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

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

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

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