



Mobiltelefonmaster och buller i planeringen m.m.

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet 88 motionsförslag som gäller frågor om fysisk planering. Förslagen är från den allmänna motionstiden 2003.

Utskottets behandling är framför allt inriktad på frågor om mobiltelefonmaster och buller.

Utskottet avstyrker samtliga motionsyrkanden.

Till betänkandet har fogats fyra reservationer och två särskilda yttranden.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Utskottets överväganden.....	5
Lokalisering av mobiltelefonmaster m.m.....	5
Inledning.....	5
Motionerna.....	5
Bakgrund.....	6
Miljökvalitetsmål.....	6
Miljöbalkens försiktighetsprincip m.m.....	7
Särskilt om PBL.....	9
Ledningsrättslagen.....	10
Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.....	10
Forskning m.m. angående strålning.....	10
Utredningar m.m. i övrigt.....	14
Utskottets ställningstagande.....	15
Boende och buller m.m.....	17
Inledning.....	17
Motionerna.....	17
Bakgrund.....	18
Riktvärden för buller.....	18
Miljökvalitetsmål.....	18
Miljökvalitetsnormer.....	20
Reglering i detaljplan.....	20
Regeringens beslut avseende detaljplan för kv. Stuten m.m.....	21
Utredningar m.m. angående buller.....	21
Utskottets ställningstagande.....	23
Andra frågor om plan- och bygglagen m.m.....	24
Motionerna.....	24
Utskottets ställningstagande.....	28
Reservationer.....	31
1. Lokalisering av mobiltelefonmaster m.m., punkt 1 (v).....	31
2. Lokalisering av mobiltelefonmaster m.m., punkt 1 (mp).....	32
3. Boende och buller m.m., punkt 2 (m, fp, kd, c).....	35
4. Moratorium avseende vissa externa handelsetableringar, punkt 3 (v, mp).....	36
Särskilda yttranden.....	38
1. Boende och buller m.m., punkt 2 (mp).....	38
2. Övriga frågor, punkt 4 (m, fp, kd, v, c, mp).....	40
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	41
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2003.....	41
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens beslut avseende kv. Stuten m.m.....	50

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Lokalisering av mobiltelefonmaster m.m.

Riksdagen avslår motionerna 2003/04:So344 yrkande 5, 2003/04:MJ398 yrkande 5, 2003/04:MJ404 yrkande 8, 2003/04:Bo206 yrkandena 1–4, 2003/04:Bo222 yrkandena 1–3, 2003/04:Bo237, 2003/04:Bo256 yrkandena 2 och 3, 2003/04:Bo259 yrkandena 1, 2 och 4–6, 2003/04:Bo262 yrkandena 1–3, 7 och 8, 2003/04:Bo292 och 2003/04:Bo296 yrkandena 2, 3 och 5.

Reservation 1 (v)

Reservation 2 (mp)

2. Boende och buller m.m.

Riksdagen avslår motionerna 2003/04:MJ401 yrkande 14, 2003/04:Bo201, 2003/04:Bo219 yrkandena 1–3 och 6, 2003/04:Bo254 yrkande 8 och 2003/04:Bo264 yrkandena 1–4.

Reservation 3 (m, fp, kd, c)

3. Moratorium avseende vissa externa handelsetableringar

Riksdagen avslår motionerna 2003/04:Bo213, 2003/04:Bo216 yrkandena 1 och 2 och 2003/04:Bo268 yrkande 6.

Reservation 4 (v, mp)

4. Övriga frågor

Riksdagen avslår motionerna 2003/04:Ju445 yrkande 5, 2003/04:L353 yrkande 4, 2003/04:Sf402 yrkandena 23 och 25, 2003/04:Kr285 yrkande 5, 2003/04:Kr385 yrkande 1, 2003/04:Ub395 yrkande 2, 2003/04:MJ404 yrkande 6, 2003/04:MJ432 yrkandena 9 och 10, 2003/04:MJ474 yrkande 21, 2003/04:N248 yrkande 3, 2003/04:N325 yrkande 4, 2003/04:A302 yrkande 19, 2003/04:Bo204 yrkandena 1 och 2, 2003/04:Bo217, 2003/04:Bo221, 2003/04:Bo225 yrkandena 2 och 4, 2003/04:Bo245, 2003/04:Bo254 yrkandena 4 och 5, 2003/04:Bo255 yrkande 1, 2003/04:Bo258 yrkandena 9, 10, 13 och 14, 2003/04:Bo260 yrkandena 1, 3 och 5, 2003/04:Bo261 yrkande 2, 2003/04:Bo263 yrkandena 16, 26, 28 och 30, 2003/04:Bo268 yrkandena 1–5 och 7, 2003/04:Bo285, 2003/04:Bo288 och 2003/04:Bo295 yrkande 2.

Stockholm den 25 mars 2004

På bostadsutskottets vägnar

Göran Hägglund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Hägglund (kd), Owe Hellberg (v), Anders Ygeman (s), Lilian Virgin (s), Marietta de Pourbaix-Lundin (m), Hans Unander (s), Margareta Pålsson (m), Ingela Thalén (s), Lars Tysklind (fp), Gunnar Sandberg (s), Peter Danielsson (m), Sten Lundström (v), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Leif Jakobsson (s), Gunnar Andréén (fp), Mariann Ytterberg (s) och Jörgen Johansson (c).

Utskottets överväganden

Lokalisering av mobiltelefonmaster m.m.

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör avslå motionsförslagen om lokalisering av mobiltelefonmaster m.m. Jämför reservationerna 1 (v) och 2 (mp).

Inledning

Liksom vid tidigare års behandling av motioner i dessa frågor kan utskottet konstatera att tillgängliga uppgifter pekar på att ett stort antal master och andra anläggningar för mobiltelefoni m.m. torde komma att uppföras under de närmaste åren. Åtgärder bör därför vidtas så att effekterna av utbyggnaden minimeras med avseende på bl.a. natur- och kulturvärden, stadsmiljö och inte minst på människor.

Motionerna

Flera motioner innehåller yrkanden om att *försiktighetsprincipen* skall tillämpas i olika sammanhang. Motionärerna anser att principen skall tillämpas vid all planering och installation – motion 2003/04:So344 (c) yrkande 5, vid rekommendation om bosättning och vistelse i närhet av elektromagnetiska fält – motion 2003/04:MJ398 (mp) yrkande 5, vid planering av stadsmiljön – motion 2003/04:Bo237 (mp), vid prövning enligt PBL av utbyggnad av 3G-master – motion 2003/04:Bo256 (c) yrkande 2, vid uppsättning av master och basstationer för mobiltelefoni – motion 2003/04:Bo259 (mp) yrkande 4 respektive vid varje tillståndsprövning för master och basstationer för 3G – motion 2003/04:Bo262 (mp) yrkande 3.

I ovan nämnda motion 2003/04:Bo256 (c) yrkande 3 förespråkas även inrättande av *lågstrålande zoner* i varje kommun. Motion 2003/04:Bo262 (mp) innehåller förslag om samma sak i varje län (yrkande 1) och tilläggsdirektiv till PBL-kommittén om reglering av lågstrålande zoner (yrkande 2). I motion 2003/04:So344 (c) yrkande 5 förespråkas även införande av strålningsfria zoner. Motion 2003/04:Bo259 (mp) innehåller även förslag om sänkta *gränsvärden* för elektromagnetisk strålning från basstationer (yrkande 2), utarbetande av rekommendation om *säkerhetsavstånd* till master och sändare för mobiltelefoni (yrkande 5) samt mätning av strålning och övervägande om säkerhetsavstånd för basstationer och master för UMTS-systemet (yrkande 6).

Några motioner tar upp frågor om *bygglov och bygganmälan*. Sålunda ställer motionärerna bakom motion 2003/04:Bo222 (v) krav på bygganmälan avseende basstationer och antenner (yrkande 2) och på bygglov för alla typer av sändningsmaster (yrkande 3). Förslag om bygglovplikt för alla basstationer

för mobiltelefoni lämnas i motion 2003/04:Bo259 (mp) yrkande 1. Motionärerna föreslår i motion 2003/04:Bo292 (s, mp) obligatorisk bygglovsplikt för alla radiomaster med mer än 1 km räckvidd. I motion 2003/04: MJ404 (m) yrkande 8 förordar motionärerna stopp för möjligheten att ansöka om bygglov på annans mark utan markägarens samtycke.

Två motioner behandlar *samordningsfrågor*. I motion 2003/04:Bo206 (kd) yrkande 4 finns krav på mellankommunal samordning av lokaliseringen av 3G-mobiltelefonmaster. I motion 2003/04:Bo296 (s) yrkande 3 uppmärksammas behovet av samordnad användning av mobiltelefonimaster genom ett förslag om uppföljning av den möjlighet till samordning av master som ges i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Flera motioner innehåller förslag som bl.a. syftar till att allmänheten i större utsträckning skall få *information* om till vilka platser som mobiltelefonmaster eller antenner m.m. har lokaliserats. I motion 2003/04:Bo206 (kd) föreslås kommuntäckande planer för mobiltelefonmaster (yrkande 1) samt ställs det krav på kommunal information om mobiltelefonmaster (yrkande 2) och redovisning av strålningsvärden vid basstationer (yrkande 3). Motion 2003/04:Bo222 (v) yrkande 1 innehåller förslag om rätt till en samlad information om var alla master, antenner och basstationer är placerade. Motionärerna bakom motion 2003/04:Bo262 (mp) yrkande 8 föreslår kartläggning av befintliga och planerade basstationer och sändare för mobiltelefoni. Slutligen lämnas i motion 2003/04:Bo296 (s) yrkande 2 förslag på kommunal redovisning av befintliga och planerade mobiltelefonimaster.

Avslutningsvis behandlar två motioner frågor om *elsanering av offentliga lokaler m.m.* I motion 2003/04:Bo262 (mp) yrkande 7 finns förslag om att medel på sikt tillförs för elsanering av offentliga lokaler, arbetsplatser och bostäder för att hjälpa och rehabilitera individer med konstaterade elskador och elöverkänslighet. Motion 2003/04:Bo296 (s) yrkande 5 förespråkar överväganden om elfria zoner i offentliga byggnader (t.ex. sjukhus) för att möjliggöra vistelse för elöverkänsliga.

Bakgrund

Miljö kvalitetsmål

I mars 1999 beslutade riksdagen att bl.a. införa det nationella miljö kvalitetsmålet Säker strålmiljö (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). Detta miljö kvalitetsmål innebär bl.a. att människors hälsa och den biologiska mångfalden skall skyddas mot skadliga effekter av strålning i den yttre miljön. I enlighet med de riktlinjer som därvid antogs beslutade riksdagen i november 2001 om ett antal delmål för miljö kvalitetsmålet (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36). Som delmål angavs bl.a. att riskerna med elektromagnetiska fält kontinuerligt skall kartläggas och nödvändiga åtgärder vidtas i takt med att eventuella risker identifieras. Regeringen bedömde därvid att kunskapsläget om elektromagnetiska fält bör förbättras genom forskning för att få underlag till nödvändiga insatser.

Miljöbalkens försiktighetsprincip m.m.

I 2 kap. miljöbalken (MB) återfinns bl.a. vissa allmänna hänsynsregler. Av störst intresse i nu aktuellt sammanhang är 2 kap. 3 § MB där det anges försiktighetsmått m.m. som *alla* som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall iaktta för att motverka skador eller olägenheter för människors hälsa och miljö. Denna bestämmelse kallas ofta för *försiktighetsprincipen*.

Hänsynsreglerna är rättsligt bindande. De och således även försiktighetsprincipen får betydelse bl.a. genom att det vid *tillståndsprövning enligt MB* kan meddelas villkor som bygger på dessa regler. De kan också läggas till grund för förelägganden och förbud enligt MB (*tillsynsverksamhet*).

Verksamheter m.m. som inte är tillståndspliktiga enligt MB underkastas normalt sett inte en prövning mot MB:s allmänna hänsynsregler i samband med *tillståndsprövningen*. Detta kan dock bli fallet vid *tillsynsverksamhet*.

Beträffande vilka verksamheter som är *tillståndspliktiga enligt MB* finns det skäl att inledningsvis peka på att det i 9 kap. 1 § MB ges en legaldefinition av *miljöfarlig verksamhet*. Med miljöfarlig verksamhet avses enligt denna definition bl.a. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra *olägenhet* för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller *icke-joniserande strålning* eller annat liknande. Med *olägenhet* för människors hälsa avses störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig (9 kap. 3 § MB). Med *icke-joniserande strålning* avses optisk strålning, radiofrekvent strålning, lågfrekventa *elektriska och magnetiska fält* och ultraljud eller annan till sin biologiska verkan likartad strålning (2 § strålskyddslagen [1988:220]). Bestämmelserna i 9 kap. 6–8 §§ MB innehåller bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om *tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet* och om *prövningsmyndigheter*. Med stöd av detta bemyndigande har regeringen utfärdat förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd vari bl.a. anges i vilken omfattning som miljöfarliga verksamheter m.m. är tillståndspliktiga enligt MB.

Varken för mobiltelefonmaster eller starkströmsledningar, som tas upp i en av motionerna, har det i denna förordning förskrivits tillståndsplikt. Beträffande de sistnämnda kan tilläggas att de tillståndsprövas enligt ellagen (1997:857). Statens energimyndighet prövar ansökningar om tillstånd för byggande eller användande av sådana ledningar.

I detta sammanhang bör det även framhållas att den som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet *får* ansöka om tillstånd till verksamheten enligt MB även om det inte krävs tillstånd (9 kap. 6 § MB tredje stycket). Härigenom kan verksamheten vid *tillståndsprövningen* bli underkastad prövning enligt 2 kap. MB. Det bör även påpekas att ett mindre antal verksamheter är underkastade tillståndsplikt enligt såväl särskild lag som MB.

Det finns också regler i *plan- och bygglagen* (PBL) som i väsentliga avseenden styr möjligheterna att uppföra byggnader och andra anläggningar. Således ställs det bl.a. krav på att anläggningar skall utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Det ställs även krav på att bebyggelse lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. de boendes och övrigas hälsa. Om utförandet av en anläggning kräver att det upprättas en detaljplan krävs normalt också en miljökonsekvensbeskrivning.

Här kan vidare nämnas att det i *detaljplaner* får meddelas bestämmelser om skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat liknande som omfattas av 9 kap. MB (miljöfarlig verksamhet).

Bestämmelserna i 2 kap. MB är dock inte tillämpliga vid planläggning eller bygglovsprövning enligt PBL.

De myndigheter som lämnar tillstånd till verksamhet enligt annan särskild lag (än MB) skall vid sin *tillståndsgivning* normalt enbart följa bestämmelserna enligt den särskilda lagen. *Tillståndsmyndigheten* skall således endast i de fall och i den omfattning den särskilda lagen hänvisar till MB tillämpa föreskrifter som finns i MB i sin tillståndsgivning. Avsikten är dock, som ovan har antytts, att MB och annan lagstiftning skall tillämpas parallellt (se 1 kap. 3 § första stycket MB). I vissa fall gäller emellertid bara den speciella lagstiftningen (se 1 kap. 7 § MB). Parallelliteten innebär bl.a. att verksamheter m.m. som inte har tillståndsprövats enligt MB i de flesta fall *kan* bli föremål för ingripanden med stöd av MB vid *tillsynsverksamhet*.

Verksamheter som inte har tillståndsprövats enligt MB kan alltså, som nyss har nämnts, komma att prövas mot MB i ett *tillsynsärende*. Även verksamheter vilka har tillståndsprövats enligt MB kan bli föremål för ingripanden från tillsynsmyndighet. I dessa fall är möjligheterna till ingripanden dock något begränsade (se 24 kap. 1 § MB).

En *tillsynsmyndighet* kan om övriga förutsättningar är uppfyllda (se ovan) meddela de förelägganden och förbud som behövs för att stadgandena i MB (t.ex. *försiktighetsprincipen*) skall efterlevas. Det sistnämnda följer av 26 kap. 9 § MB.

Under förra riksmötet uppmärksammades utskottet på *två tillsynsärenden* som gäller *elektromagnetiska fälts inverkan* på omgivningen. De två ärendena gällde påverkan från starkströmskablar. I det ena fallet förelade tillsynsmyndigheten (miljönämnden) verksamhetsutövaren att tillse att magnetfältsnivån inte överskrider en viss nivå och i båda fallen förelades verksamhetsutövarna att redovisa ett förslag till kontrollprogram för respektive verksamhet. Länsstyrelsen upphävde föreläggandet avseende begränsning av magnetfältsnivån och fastställde besluten i övrigt. (Se Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 2 februari 2001, dnr 25-28687-99 och dnr 25-3963-00). Besluten överklagades till Växjö tingsrätt, miljödomstolen. Miljödomstolen fastställde med tillämpning av *försiktighetsprincipen* verksamhetsutövarnas skyldighet att

upprätta ett förslag till kontrollprogram (innehållande bl.a. kartläggning av magnetfält och strömstyrka vid olika tidpunkter och förhållanden). Miljödombstolen fann det samtidigt (i det fall det var uppe till prövning) inte vara motiverat att, som miljönämnden hade gjort, förelägga verksamhetsutövaren att begränsa magnetfältsnivån. (Se Växjö tingsrätts, miljödombstolen, domar den 25 juni 2002 i mål nr M 87-01 och M 93-01). Målen överklagades till Svea hovrätt, Miljööverdomstolen, som inte lämnade prövningstillstånd.

Sammanfattningsvis kan sägas att den av utskottet skisserade bakgrunden ger vid handen att alla verksamheter, med vissa undantag (se bl.a. 1 kap. 7 § MB), på ett eller annat sätt är underkastade vad som kallas försiktighetsprincipen (2 kap. 3 § MB).

Som regelsystemet är uppbyggt skall alltså antingen tillståndsmyndigheten iaktta *försiktighetsprincipen* eller har tillsynsmyndigheten i många fall möjlighet att ingripa med stöd av samma princip. Allt under förutsättning att kunskapen på området och den aktuella verksamheten motiverar ett ingripande.

Här kan även tilläggas att MB innehåller bestämmelser om samråd. Genom regleringen i 12 kap. 6 § MB ställs det, i vissa fall, även krav på samråd för verksamheter som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt. En förutsättning är att verksamheten eller åtgärden kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Samrådet skall ske med den myndighet som har tillsynsansvaret på området. Av motiven till denna del av miljöbalken framgår bl.a. att det kan vara motiverat att göra en anmälan för samråd vid uppförande av radio- och telemaster.

Särskilt om PBL

Enligt PBL krävs bygglov för att uppföra en radio- eller telemast. Det torde dock normalt sett inte krävas bygglov för att på en befintlig byggnad montera en antenn. Om PBL föreskriver att det krävs bygglov för att uppföra en radio- eller telemast krävs i allmänhet även en bygganmälan. Bygglov behövs även om det skulle ha beviljats ledningsrätt (se nedan) för masten.

Planläggning får inte medverka till att miljökvalitetsnormer överträds. Lokalisering av bebyggelse skall ske till mark som är lämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa. Byggnader och bygglovspliktiga anläggningar skall placeras och utformas så att de eller deras användning inte medför fara eller betydande olägenheter för omgivningen. Vid planläggning skall hänsyn också tas till förhållandena i angränsande kommuner. Kommunen är vidare skyldig att i samband med upprättande av förslag till översiktsplan och detaljplan samråda med bl.a. länsstyrelsen och andra kommuner som berörs av förslaget. Vidare skall kommunen bereda de myndigheter och enskilda som har ett väsentligt intresse av förslaget tillfälle till samråd. Med stöd av bestämmelsen i 5 kap. 7 § första stycket 11 PBL torde en kommun, om det föreligger särskilda skäl, kunna i detaljplan fastställa värden för elektromagnetisk strålning som inte får överskridas.

Länsstyrelsen kan ingripa mot kommuners beslut angående detaljplaner eller områdesbestämmelser om besluten kan befaras innebära att regleringen av sådana frågor om användningen av mark- eller vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt. Länsstyrelsen kan även ingripa mot bl.a. sådana beslut som kan befaras innebära att en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa (se 12 kap. 1 § PBL).

Ledningsrättslagen

Ledningsrättslagen (1973:1144) ger vissa möjligheter för den som vill utnyttja utrymme inom en fastighet för att dra fram en ledning. Ledningsrätt ger möjligheter mot fastighetsägarens vilja och kan, i varje fall om Ledningsrättsutredningens förslag (i SOU 2002:83) genomförs, innefatta rätt att uppföra master. Liksom vid prövning enligt PBL tillämpas 2 kap. MB inte heller vid prövning enligt ledningsrättslagen. Enligt lagen får dock en ledningsrätt inte upplåtas om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av upplåtelsen från allmän eller enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den. Ledningsrätt får inte heller upplåtas om olägenhet av någon betydelse uppkommer för allmänt intresse. Från det sistnämnda görs undantag för fall där upplåtelsen är till övervägande nytta från allmän synpunkt.

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, som trädde i kraft den 25 juli 2003, innehåller bl.a. bestämmelser som innebär att en operatör med ett betydande inflytande på en viss marknad skall kunna föreläggas en samlokaliseringsskyldighet eller skyldighet om gemensamt utnyttjande vad avser t.ex. master. Även andra operatörer kan föreläggas detta om skyldigheten krävs för att skydda miljö, folkhälsa eller allmän säkerhet eller för att uppnå mål för fysisk planering. Så kan vara fallet när det saknas möjlighet till genomförbara alternativa lokaliseringar. Som en allmän grundprincip anses gälla att skyldigheter som åläggs skall vara rimliga ur tekniskt och ekonomiskt hänseende.

Forskning m.m. angående strålning

Miljö- och jordbruksutskottet har i betänkande 2003/04: MJU12 behandlat frågor om *icke-joniserande strålning* med inriktning framför allt på mobiltelefoner inkluderande frågor om strålning från basstationer. Miljö- och jordbruksutskottet redovisar i betänkandet bl.a. forskningsrön och rekommendationer som finns på området enligt följande.

De internationella riktlinjer som har tagits fram av det internationella expertorganet International Commission on Non-Ionising Radiation Protection (ICNIRP) är baserade på en noggrann analys av all vetenskaplig litteratur (både värme- och icke-värmerelaterade effekter) och erbjuder med stora säkerhetsmarginaler skydd mot alla identifierade faror med

energi från radiofrekventa fält (RF-energi). Exponeringsnivåerna från mobiltelefonen för en användare är betydligt högre än från en basstation men ligger under internationella riktlinjer. Helkroppsexponering för elektromagnetiska fält mellan 100 kHz och 10 GHz som leder till en ökad kroppstemperatur av mer än 1 ° C kan innebära en risk för olika effekter som bl.a. beteendeförändringar. Denna exponering motsvarar ett SAR-värde på ca 4 W/kg för hela kroppen. Vid lokal exponering i huvudet över 100 W/kg har man påvisat linsgrumlingar (grå starr) i ögonen på försöksdjur. Dessa etablerade effekter utgör grunden för ICNIRP:s rekommendationer för radiofrekventa fält. (För fält i andra frekvensområden finns motsvarande bedömningar.) Ett antal studier som har undersökt möjligheten av effekter på lägre nivåer (under sådana som åstadkommer dessa termiska effekter) har också utvärderats av ICNIRP, men bedömningen var att resultaten från dessa för närvarande inte kan utgöra en bas för ICNIRP:s rekommendationer.

För det aktuella frekvensområdet (30–2 000 MHz) gäller enligt ICNIRP:s rekommendationer följande gränser för exponering uttryckt i SAR:

	Yrkesmässig exponering	Allmänhetens exponering
Helkropp	0,4 W/kg	0,8 W/kg
Bål, huvud	10 W/kg	2 W/kg
Extremiteter	20 W/kg	4 W/kg

Dessa värden utgör medelvärden över varje 10 g massa, och över varje sexminutersperiod. Studier har visat att en exponering av 2 W/kg i huvudregionen kan leda till en temperaturhöjning på ca 0,1 ° C.

De riktlinjer för allmänhetens exponering som föreslagits av ICNIRP har antagits av EU. Därigenom har EU uppmanat alla medlemsländer att utfärda rekommendationer i enlighet med dessa. Statens strålskyddsinstitut (SSI) har utarbetat rekommendationer i form av allmänna råd om begränsning av allmänhetens exponering för elektromagnetiska fält (SSI FS 2002:3). De rekommendationer som utfärdats inom EU och SSI:s allmänna råd behandlar strålning hos allmänheten. Den yrkesmässiga exponeringen regleras i Arbetsmiljöverkets föreskrift AFS 1987:2. Denna är inte anpassad till ICNIRP:s rekommendationer från 1998.

Inom WHO bedrivs det s.k. EMF-projektet (Electro Magnetic Fields). Aktuella slutsatser från EMF-projektet innebär sammanfattningsvis följande: Ingen av de granskningar som nyligen utförts har kommit till den slutsatsen att exponering för RF-fälten från mobiltelefoner eller deras basstationer orsakar några negativa hälsoeffekter. Det finns dock kunskapsluckor som identifierats för framtida forskning så att man skall kunna göra bättre hälsoriskbedömningar. Det kommer att ta ytterligare tid i anspråk att slutföra, utvärdera och offentliggöra de slutgiltiga resultaten angående eventuella hälsorisker för den RF-forskning som krävs för detta. Under tiden har WHO publicerat ett antal faktablad om strålning som finns på dess hemsida. Projektet beräknas vara slutfört år 2005 med uppdatering av två kriterier, ett från år 1987 om lågfrekventa fält och ett från 1993 om radiofrekventa fält.

Rådet för arbetslivsforskning (RALF, numera Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, FAS) har på regeringens uppdrag studerat frågor med anknytning till icke-joniserande strålning från olika apparater. Den 30 november 2000 redovisade rådet en forskningsöversikt och utvärdering av såväl svenska som internationella forskningsresultat inom området elkänslighet och hälsorisker på grund av elektriska och magnetiska fält. Rådet konstaterar bl.a. följande. Den samlade bedömningen av

hälsoeffekter vid mobil telekommunikation, baserad på dagens kunskap, är att vetenskapligt stöd saknas för förekomst av ökad risk för ohälsa vid användning av mobiltelefon. Denna eller liknande slutsatser dras av i princip alla internationella utredningar och i mötesreferat som arbetsgruppen har tagit del av. Ett antal ytterligare utredningar presenterades under år 2001, bl.a. i Nederländerna, Frankrike, Tyskland, Nya Zeeland och av EU:s vetenskapsråd.

I SSI:s rapport 2002:16, Epidemiologiska studier över mobiltelefoner och risken för cancer – en översikt, anges att det för närvarande inte finns belägg för att mobiltelefoner utgör en risk för cancer samt att pågående studier bör ge ytterligare data om eventuella karcinogena (cancerframkallande) effekter från långvarig användning av mobiltelefoner.

I juni 2002 tillsatte SSI ett internationellt expertråd som fick i uppdrag att följa forskningen inom EMF och dess påverkan på människors hälsa. Rådet skall ge SSI råd om det vetenskapliga underlaget beträffande sambandet mellan EMF och biologiska effekter. Den 18 december 2003 lämnade det internationella expertrådet sin första rapport (dnr 00/1854/02). I rapporten har expertgruppen gått igenom forskningsresultat som handlar om risken för cancer hos mobiltelefonanvändare, strålningens påverkan på blod-hjärnbarriären och på stressproteiner i kroppen, s.k. heat shock proteins. Expertrådet diskuterar även Världshälsoorganisationens (WHO) förslag till försiktighetsåtgärder, Precautionary framework. Sammanfattningsvis anser expertrådet att inga nya genomgripande resultat kommit fram under de senaste tre åren som förändrar nuvarande riskbedömningar inom de områden som diskuteras. Slutsatserna från bl.a. den engelska Stewartrapporten och den svenska RALF-rapporten gäller i allt väsentligt fortfarande. Rådet konstaterar att ett intensivt forskningsarbete pågår i många länder och att ny kunskap successivt kommer att bli tillgänglig. Forskningsområdet är komplicerat och det är väsentligt att forskningsresultat kan upprepas av andra forskargrupper innan de accepteras. Den snabba teknikutvecklingen gör att det är viktigt att följa upp olika typer av tänkbara hälsoeffekter redan på ett tidigt stadium, eftersom det kan ta lång tid att upptäcka skador i form av t.ex. cancer eller kroniska sjukdomar. Rådet understryker därför vikten av fortsatt forskning inom EMF-området.

Utskottet vill för sin del sammanfattningsvis anföra följande. När det gäller icke-joniserande strålning är ICNIRP den viktigaste internationella organisationen för utarbetandet och utfärdandet av riktlinjer. ICNIRP:s gällande riktlinjer innebär att man inte anser att användningen av mobiltelefoni innebär en ökad risk för cancer. Samtidigt uppmanar organisationen till viss försiktighet. Både WHO och EU delar ICNIRP:s huvudsakliga bedömningar. Utskottet vill också framhålla den försiktighetsstrategi som den centrala svenska tillsynsmyndigheten för strålskydd, SSI, tillämpar genom att utfärda rekommendationer som innebär att man inte anser att det finns något vetenskapligt stöd för att allvarliga hälsorisker skulle vara förenade med användningen av mobiltelefoni. SSI rekommenderar dock dem som känner oro att minska sin stråldos genom att t.ex. använda handsfree-utrustning.

När det gäller exponering för radiofrekventa fält och behovet av märkning vill utskottet anföra följande. I april 2001 presenterade SSI sin rapport Exponering för radiofrekventa fält och mobiltelefoni (SSI rapport 2001:9). I rapporten ges en översikt över allmänhetens exponering för radiofrekventa fält, med tonvikt på den exponering som härrör från mobiltelefonisystem. Mätningar av exponeringen för radiofrekventa fält mellan 30 och 2 000 MHz har genomförts på 31 platser i Sverige: storstad, mindre stad och landsbygd. Mätningarna har visat att expone-

ringsnivåerna varierade strakt mellan de olika platserna, med högsta värden i storstad utomhus och i närheten av radio/TV-master. Som mest uppgick de uppmätta värdena till 3 mW/m^2 , dvs. under en tusendel av de rekommendationer som utarbetats av ICNIRP. Dominerande bidrag till denna exponering kom från basstationer för mobiltelefoni och från TV-sändningar. Exponeringen vid egen användning av mobiltelefoner kan i vissa situationer uppgå till värden som ligger under men i närheten av ICNIRP:s rekommendationer. Den reella exponeringen är dock ofta betydligt lägre på grund av olika faktorer som telefonutförande och hur man håller telefonen. Statistik från Stockholmsområdet indikerar att olika former av nedreglering av mobiltelefoners uteffekt i medelvärde kan reducera exponeringen med cirka fyra femtedelar. Trådlösa telefoner och annan mobilutrustning som PC-modem eller Bluetooth ger generellt lägre exponeringsnivåer. År 2003 gav regeringen SSI i uppdrag att ”utreda eventuellt behov av informationstext angående strålning från mobiltelefoner och andra terminaler för mobil kommunikation”. Den 2 februari 2004 lämnade SSI en skrivelse till regeringen om behovet av information om strålning från mobiltelefoner. SSI:s arbete har följts av representanter från Elsäkerhetsverket, Konsumentverket, Post- och telestyrelsen och Socialstyrelsen. Myndigheternas gemensamma bedömning om kunskapsläget är att det inte finns några vetenskapliga belägg för att elektromagnetiska fält, EMF, från mobiltelefoner leder till skadliga hälsoeffekter. Det finns heller inga belägg för att barn skulle vara mer känsliga för EMF än vuxna. Vidare framhålls att mobiltelefoner är en relativt ny företeelse och att det därför är viktigt att forskningen inom området fortsätter.

Den ovan redovisade rapporten från det internationella expertrådet har inte redovisat några vetenskapliga belägg för att elektromagnetiska fält från mobiltelefoner leder till skadliga hälsoeffekter, men den ger enligt SSI ändå stöd för att, som en del av en försiktighetsstrategi, sänka exponeringen vid användning av mobiltelefon med enkla åtgärder. SSI kommer därför att ta initiativ till ett myndighetsgemensamt informationsmaterial om mobiltelefoner och strålning och informera om hur man med enkla åtgärder kan sänka sin exponering från mobiltelefoner. Det föreslagna informationsmaterialet till allmänheten och information om SAR-värdet bör finnas lättillgängligt i butiker som säljer mobiltelefoner. SSI avser därför att ta upp en diskussion med mobiltelebranschen, bl.a. om hur den kan medverka till att informationen når konsumenterna på ett effektivt sätt.

SSI har i en särskild rapport redovisat SAR och utstrålad effekt från 21 mobiltelefoner på marknaden (SSI Rapport 2002:1). Ett syfte med rapporten är att undersöka om utstrålad effekt kan kombineras med uppgifter om SAR för att beskriva telefonernas prestanda. De högsta uppmätta SAR-värdena varierade mellan $0,49 \text{ W/kg}$ och $1,7 \text{ W/kg}$ för mätobjekten. Medelvärdet låg på $0,78 \text{ W/kg}$. SAR-värdet för alla telefoner låg under gränsvärdet på 2 W/kg . Det finns i dag också ett frivilligt åtagande från mobiltelefonleverkarnas sida att presentera aktuella SAR-värden på telefonerna. Bland annat har listor med SAR-värden publicerats i kvällspressen. Dessa värden finns också publicerade på SSI:s hemsida. Vidare bör uppmärksammas att en lista på SAR-värden från mobiltelefoner finns på den tyska strålskyddsmyndighetens hemsida.

Riksdagen har nyligen behandlat regeringens proposition om miljömålets delmål och åtgärdsstrategier (bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36) och beslutat att, i enlighet med regeringens förslag, delmålen bl.a. skall följas upp genom sammanställningar av de nationella och internationella forsk-

ningsresultaten, däribland den ovan nämnda rapporten från RALF (El-känslighet och hälsorisker av elektromagnetiska fält). Regeringen har i riksdagen dessutom anfört att en grundläggande princip i det svenska forskningssystemet är att regeringen inte förmedlar forskningsmedel till enskilda forskare. Ansvarsfördelningen mellan regering, riksdag och myndigheter är sådan att regering och riksdag fattar de övergripande forskningspolitiska besluten medan universitet, högskolor, forskningsråd och andra organisationer med sakkunskap beslutar om den närmare medelsfördelningen och verksamheten. Detta bör gälla även för beslut om resurser till forskning om elöverkänslighet. Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) har i samband med omorganisationen av de forskningsfinansierande myndigheterna tagit över ansvaret för frågor som rör forskning om elöverkänslighet. Rådet är i dag, vid sidan av universitet och högskolor och Arbetslivsinstitutet, den huvudsakliga finansiären av sådan forskning i Sverige (svar på fr. 2001/02:76). Vidare bör uppmärksammas att Vetenskapsrådet genom regleringsbrev för år 2004 har fått i uppdrag att i samråd med berörda forskningsfinansiärer, myndigheter och branschföreträdare utarbeta en analys över forskningen inom området hälsoeffekter av elektromagnetiska fält samt värdera den nationella forskningens kvalitet och inriktning i ett internationellt perspektiv. Rådet skall också mot bakgrund av analysen bedöma behovet av nationell forskning inom området samt ge förslag till inriktning av den nationella forskningen. Uppdraget skall redovisas senast den 1 november 2004.

Utredningar m.m. i övrigt

Kammarrätten i Stockholm har i beslut som meddelades den 23 februari 2004 tagit ställning till en vid Post- och telestyrelsen (PTS) avslagen begäran om att få ut uppgifter om position och adress för samtliga befintliga UMTS-sändare (3G-sändare) i Göteborgs kommun (mål nr 7462–03).

Kammarrätten ansåg att uppgifterna rör nätoperatörernas affärs- och driftsförhållanden och att företagen kan antas lida skada om de begärda uppgifterna lämnas ut. Kammarrätten fann därför att uppgifterna omfattades av sekretess enligt 8 kap. 6 § 1 sekretesslagen (1980:100) och avslag överklagandet.

Enligt inhämtade uppgifter från PTS lämnar myndigheten alltid ut uppgifter om en specificerad sändare (på viss adress e.d.) eller alla sändare inom en kilometers radie från viss position eller adress, t.ex. bostad.

Elsäkerhetsverket, Boverket, PTS, Socialstyrelsen, Arbetsmiljöverket och Statens strålskyddsinstitut har gett ut informationsbroschyren *Strålning från mobiltelesystem* i vilken redovisas bl.a. hur människor påverkas av radiovågor från mobiltelesystem. Elsäkerhetsverket, Boverket, Socialstyrelsen, Arbetsmiljöverket och Statens strålskyddsinstitut har gett ut informationsbroschyren *Magnetfält och eventuella hälsorisker* i vilken lämnas vissa rekommendationer. Bland annat rekommenderas att undvika placering av nya bostäder, skolor och daghem etc. nära befintliga *elanläggningar* som ger förhöjda magnetfält, om det finns alternativa placeringar.

Hösten 2002 redovisade Elsäkerhetsverket ett regeringsuppdrag avseende strålningsrisker från kraftledningar. Verket lämnar i rapporten förslag på gränsvärden för kraftledningar. Vidare föreslås bl.a. att antalet boende vid

olika exponeringsnivåer skall utredas av verket. Beredningen inom Regeringskansliet har inte avslutats. Elsäkerhetsverket har inlett sitt utredningsarbete.

PTS har haft i uppdrag av regeringen att bl.a. utreda och lämna förslag till utformning av myndighetens sektorsansvar för miljöfrågor. Ansvar avser bl.a. elektromagnetiska fält inom området för trådlös kommunikation och inverkan på natur- och kulturvärden av en utbyggnad av infrastrukturen för en sådan kommunikation. Uppdraget slutredovisades under 2002 och behandlades i proposition 2002/03:110 Lag om elektronisk kommunikation. Regeringen delade utredningens bedömning att det knappast är försvarbart ur effektivitets- eller kostnadssynpunkt att i nuläget föra över någon arbetsuppgift inom miljöområdet från någon av de andra berörda myndigheterna till PTS.

Utskottets ställningstagande

Ett flertal olika frågeställningar aktualiseras av motionerna. Gemensamt för de allra flesta av motionsförslagen är att de har sin utgångspunkt i en oro för hälsorisker. För att möta dessa risker lämnar motionärerna förslag på olika typer av åtgärder. Förslagen bör ses mot denna, i många stycken gemensamma, bakgrund.

Liksom vid förra årets behandling av motioner på detta område kan utskottet konstatera att den snabba utbyggnaden av mobiltelefonnäten m.m. som pågått under en tid på ett mycket påtagligt sätt aktualiserar frågan om de eventuella hälsokonsekvenserna av strålningen från anläggningarna liksom strålningens påverkan på natur- och kulturmiljön. Frågor om anläggningarnas påverkan i form av elektromagnetiska fält på människor och miljö har fortfarande stor aktualitet och betydelse.

Enligt utskottets mening bör därför fortfarande försiktighet och återhållsamhet vara vägledande vid uppförande av olika anläggningar för mobiltelefoni m.m. Av samma skäl finns det anledning att iaktta försiktighet när det gäller att placera bostäder och lokaler i närheten av kraftledningarna och andra anläggningar som ger upphov till elektromagnetiska fält.

De planinstrument m.m. som kommunerna redan i dag förfogar över torde också göra det möjligt för dem att undvika olämplig lokalisering av bebyggelse eller olika anläggningar för mobiltelefoni m.m. Det är också ofta till den kommunala nivån (t.ex. miljönämnder) som tillsynsansvaret och möjligheterna att ställa villkor på verksamhetsutövare har lokaliserats.

Mot denna i korthet beskrivna bakgrund får det i första hand anses vara ett kommunalt ansvar att bostäder och lokaler inte uppförs inom områden där den elektromagnetiska strålningen är för hög eller att verksamheter med för hög strålning inte placeras i anslutning till bostadsområden m.m. Den ökade kunskapen om och uppmärksamheten kring dessa frågor ger också förutsättningar för kommunerna att ta detta ansvar. Även kommunmedborgarnas medvetenhet kan förväntas bidra till att så blir fallet.

Som framgår av utskottets bakgrundsredovisning kan *MB:s försiktighetsprincip* påverka nu aktuella verksamheter. Lagstiftningen ger således utrymme för ingripanden med stöd av denna princip eller uppställande av villkor med stöd av principen, antingen från tillsynsmyndighet eller från tillståndsmyndighet, under förutsättning att den aktuella verksamheten och forskningen på området motiverar detta.

Utskottet kan liksom tidigare dessutom konstatera att många av de frågor som aktualiseras i motionerna på ett eller annat sätt är föremål för utredning eller annan beredning.

I frågorna om *bygglov och byggnämnan* vill utskottet framhålla att det torde förhålla sig så att en utökad bygglovsplikt i sig inte leder till att de informationskrav m.m. som motionärerna eftersträvar skulle komma att uppfyllas i större utsträckning än i dag. Däremot kan, som redan har framgått, en tillsynsmyndighet ingripa mot pågående verksamheter med stöd av försiktighetsprincipen om kunskapsläget och den aktuella verksamheten motiverar ett ingripande. Inte heller framstår det som motiverat att låta informationsbehovet påverka reglerna om bygglovsplikt m.m. Dessa regler har andra utgångspunkter än att tillfredsställa informationsbehov. Med anledning av den moderata motionen vill utskottet framhålla att det inte anses ankomma på byggnadsnämnden att pröva om sökanden har äganderätt eller annan rätt till den mark som avses med ansökningen. Vidare innebär ett bygglov inte i sig att sökanden får rätt gentemot fastighetsägaren att uppföra en anläggning.

Med anledning av de angelägna *samordningsfrågor* som motionärerna lyfter fram i två motioner vill utskottet erinra om de ovan redovisade kraven på och möjligheterna till samordning som följer av dagens lagstiftning (främst PBL och lagen [2003:389] om elektronisk kommunikation). Utskottet vill även peka på att den uppföljning som efterlyses i en av motionerna i allt väsentligt torde ingå i PTS:s nuvarande uppgifter. Motionärerna får mot denna bakgrund anses vara tillgodosedda.

Beträffande förslagen om *information* inklusive rätten att ta del av uppgifter om basstationers m.m. placeringar finner utskottet att de möjligheter till det sistnämnda som ges genom PTS får anses innebära att vad motionärerna eftersträvar i dessa delar i det väsentliga är uppfyllt. Den som önskar kan alltså från PTS få veta t.ex. vilka sändare som finns inom en kilometers radie från bostaden. Utskottet vill även peka på att den bestämmelse i sekretesslagen (8 kap. 6 §) som enligt kammarrätten, vilket redovisats ovan, grundade sekretess hos PTS inte gäller för kommunala myndigheter. Huruvida en enskild kommun, t.ex. med utgångspunkt från uppgifter i ansökningar om bygglov, bör ägna sig åt att sammanställa och tillhandahålla information om sändares m.m. placering får enligt utskottets mening i första hand anses vara en kommunal angelägenhet. I det sammanhanget gör sig olika bedömningar gällande, t.ex. i sekretess- och konkurrensfrågor men även i frågan om och i vilken omfattning som kommunen för detta ändamål bör ta resurser i anspråk. På motsvarande sätt förhåller det sig med de övriga förslag som motionärerna för fram angående information.

Angående förslagen om elsanering av *offentliga lokaler m.m.* finns det anledning att peka på att utskottet i andra sammanhang har avstyrkt liknande förslag. Skälen härtill har varit att kunskapsläget angående elöverkänslighet har varit sådant att utskottet inte har kunnat förorda av motionärerna föreslagna elfria zoner i byggnader m.m. (se bet. 2002/03:BoU5 och bet. 2003/04:BoU6). Utskottet finner att dessa skäl har bäring på båda de nu aktuella förslagen.

Utskottet finner sammanfattningsvis inte tillräckliga skäl för att i någon del nu ställa sig bakom de förslag som lämnats i motionerna. Utskottet avstyrker motionsförslagen.

Boende och buller m.m.

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör avslå motionsförslagen om boende och buller m.m. Jämför reservation 3 (m, fp, kd, c) och särskilt yttrande 1 (mp).

Inledning

Utskottet kan mot bakgrund av bl.a. de under detta avsnitt redovisade motionerna m.m. konstatera att konflikterna mellan kraven på ökat bostadsbyggande i tätort och olika miljökrav är tydliga och förtjänar acceptabla lösningar.

Motionerna

I två motioner förespråkas regelförändringar i syfte att underlätta tillkomsten av nya bostäder i bullerutsatta områden. I den moderata motionen 2003/04:Bo201 föreslås sålunda ändring i miljöbalken så att inte nybyggnation i storstäder försvåras med hänvisning till ljudnivåer. I fp-motionen 2003/04:Bo254 yrkande 8 föreslås precisering av de särskilda skäl som enligt PBL krävs för att i plan meddela bestämmelser om högsta tillåtna buller m.m. Fp-förslaget knyter an till regleringen i 5 kap. 7 § första stycket 11 PBL (se nedan under avsnittet Reglering i detaljplan).

I mp-motionen 2003/04:Bo219 finns fyra förslag som syftar till att öka inslaget av tysta miljöer. Motionärerna föreslår dels att det tillsätts en utredning som klarlägger behovet av miljöer som är bullerfria, yrkande 1, dels att det skall byggas ett tystare samhälle, yrkande 2. Vidare föreslår de att gränsvärden för bakgrundsbuller på arbetsplatser och i samhället skall tas fram, yrkande 3, och i yrkande 6 sänkta gränsvärden för buller i urbana utomhusmiljöer. Liknande förslag återfinns i motion 2003/04:Bo264 (fp). Där föreslås i yrkande 1 att mål om buller skall uttryckas i minskning av bullrets effekter och i yrkande 2 bl.a. att störningen av buller skall minskas med 10 % till 2010 och med 30 % till 2020. I samma motion (yrkande 3) föreslås såvitt avser buller från markbunden trafik att man – som ett led i arbetet mot minskade

negativa effekter – skall eftersträva att även ge boende tillgång till en god, störningsfri ljudmiljö och i motionens yrkande 4 föreslår motionären att ökad vikt skall läggas vid att bevara hittills tysta områden och miljöer.

Även motion 2003/04:MJ401 (mp) yrkande 14 behandlar möjligheterna att genom fysisk planering främja god hälsa. Motionärerna vill härigenom uppnå minskade utsläpp av koldioxid.

Bakgrund

Riktvärden för buller

Riksdagen beslutade 1997 om etappmål för buller (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174). Etappmålen utgick från följande *riktvärden för trafikbuller*, som normalt inte bör överskridas vid nybyggnad av bostäder eller vid nybyggnad eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur:

- 30 dBA ekvivalentnivå (medelljudsnivå) inomhus
- 45 dBA maximalnivå (högsta ljudnivån) inomhus nattetid
- 55 dBA ekvivalentnivå utomhus vid fasad
- 70 dBA maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostaden.

För utomhusnivån avses för flygbuller FBN 55 dBA. Vid tillämpningen av riktvärden vid åtgärder i trafikinfrastrukturen bör 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 spåranläggning avser riktvärdet för buller utomhus 55 dBA ekvivalentnivå vid uteplats och 60 dBA ekvivalentnivå i bostadsområdet i övrigt.

Miljö kvalitetsmål

I mars 1999 beslutade riksdagen att bl.a. införa de nationella miljö kvalitetsmålen God bebyggd miljö och Begränsad miljöpåverkan (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183). Riksdagen beslutade därefter, i november 2001, om ett antal delmål för miljö kvalitetsmålen (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36).

Beträffande miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö bestämdes följande delmål för buller.

Antalet människor som utsätts för trafikbullerstörningar överstigande de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom för buller i bostäder skall ha minskat med 5 % till år 2010 jämfört med år 1998.

För miljö kvalitetsmålet Begränsad miljöpåverkan som omfattar utsläpp av koldioxid (som tas upp i en motion) har bestämts följande delmål.

De svenska utsläppen av växthusgaser skall som ett medelvärde för perioden 2008-2012 vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990. Utsläppen skall räknas som koldioxidekvivalenter och omfatta de sex

växthusgaserna enligt Kyotoprotokollet och IPCC:s definitioner. Delmålet skall uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer.

Den nya ordningen med delmål för miljö kvalitetsmålen innehåller även ett *uppföljningssystem*. I *miljömålspropositionen* beskriver regeringen hur uppföljningen av miljö kvalitetsmålen skall gå till. Av propositionen framgår att avsikten är att regeringen *årligen skall rapportera översiktligt till riksdagen* hur arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen fortskrider. En *fördjupad utvärdering* av miljö kvalitetsmålen avses äga rum vart fjärde år. Syftet med denna är att klarlägga om styrmedel eller mål behöver korrigeras. På utpekade miljö målsansvariga myndigheter läggs uppdraget att utveckla, kvalitetssäkra och vidmakthålla driften av lämpliga indikatorer. För miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö är Boverket ansvarig myndighet. Regeringen anför i *miljömålspropositionen* vidare att man följer utvecklingen och avser att återkomma med ytterligare delmål för buller efter den första uppföljningen av miljö målen.

I budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1 utg.omr. 20) lämnar regeringen en *årsrapport* till riksdagen angående hur arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen fortskrider. Beträffande buller redovisar regeringen följande.

Åtgärder längs det statliga vägnätet under 2002 medförde att antalet bullerutsatta personer vid ljudnivåer överstigande 65 dBA ekvivalentnivå utomhus minskade med 3 300. Trots det ökade antalet bullerutsatta personer från ca 18 500 till ca 20 200. Ökningen beror bl.a. på ökad trafik, högre hastigheter och typ av beläggning. Med nuvarande åtgärds takt bedöms målet för buller från vägtrafik inte uppnås 2005. Under 2002 åtgärdades 4 075 bostadslägenheter med ljudnivåer överstigande 55 dBA maximalnivå inomhus från tågtrafik. Trots det ökade antalet bullerutsatta lägenheter med 47 till 10 046. Orsaken är bl.a. att en ny inventering genomförts och att transportarbetet på järnväg har ökat. Målet för buller från tågtrafik bedöms inte kunna nås 2004 men däremot 2005. För att minska trafikbullret krävs dock fortsatta åtgärder. Brist på kunskap om bullersituationen i det kommunala vägnätet och svårigheter att jämföra buller från de olika trafikslagen gör det svårt att följa upp delmålet om buller.

I direktiven till utredningen om inomhusmiljön (dir. 2004:16, se mer därom nedan) redovisas att ca 2 miljoner människor bedöms vara utsatta för bullernivåer från flyg-, väg- och järnvägstrafik över de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom. Av dessa är ca 1,6 miljoner störda av vägtrafikbuller. Som exempel på andra typer av buller som brukar betecknas som störande anges ljud från installationer i byggnader till inomhus- och utomhusmiljön, höga ljudnivåer från restauranger och vid konserter, buller och störande ljud på arbetsplatserna och i fritidsmiljön.

Miljömålsrådet överlämnade i februari 2004 sin första samlade utvärdering av arbetet med att nå de 15 miljö kvalitetsmålen till regeringen.

Rådet gör bedömningen att delmålet för buller inte kommer att nås. Rådet redovisar att trafikbullret och antalet bullerutsatta har ökat sedan 1998 på grund av ökad trafik, ökad tung trafik och bullrande beläggningar. Enligt rådet kommer dessutom personbilstrafiken att öka med 29 % från 1997 till 2010.

För koldioxid redovisar rådet bl.a. följande. Statistik från 1990 till 2001 visar att utsläppen i Sverige minskat med 3 % under perioden. De största utsläppsminskningarna har skett inom bostäder och servicesektorn beroende på övergång från olja till fjärrvärme, el och biobränslen. Även utsläppen från jordbruk och avfallsdeponier minskar. Under samma period har dock utsläppen från industrin och transportsektorn ökat. Från transportsektorn dominerar utsläppen från vägtransporter och det är de tunga godstransporterna på väg som står för en stor del av utsläppsökningen. Den senaste utsläppsprognosen, från Sveriges tredje nationalrapport om klimatförändringar 2001, pekar dock mot att utsläppen år 2010 i stort sett hamnar på samma nivå som 1990 för att därefter öka. Ytterligare åtgärder kan med andra ord komma att krävas för att utsläppen i Sverige skall minska i enlighet med delmålet. Enligt utsläppsprognosen är det främst ekonomiska styrmedel, som energi- och koldioxidskatter och elcertifikat, som kan minska utsläppen i Sverige i fortsättningen. Även förändringar av EU:s gemensamma jordbrukspolitik bedöms leda till minskade utsläpp av växthusgaser. Andra viktiga områden är nya regler inom avfallshanteringen och utvecklingen av bränsleförbrukningen hos personbilar. Det är fortsatt ökade utsläpp från transportsektorn (främst godstransport på väg) och från industrin som medför att utsläppen totalt sett inte minskar i prognosen.

Miljö kvalitetsnormer

Regeringen har i 5 kap. 1 § MB första stycket bemyndigats att meddela de föreskrifter som behövs i fråga om kvaliteten på miljön. Dessa föreskrifter benämns miljö kvalitetsnormer. För närvarande finns det två förordningar om miljö kvalitetsnormer. Den ena avser utomhusluft och den andra fisk- och musselvatten. Det finns inga miljö kvalitetsnormer som reglerar buller eller koldioxid. Normerna för luften gäller kvävedioxid, kväveoxider, svaveldioxid, kolmonoxid, bly m.m.

Reglering i detaljplan

I detaljplan får meddelas bestämmelser om skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar genom bl.a. *luftförorening och buller*. Detta framgår av 5 kap. 7 § första stycket 11 PBL. Vid bestämmelsens tillkomst angavs, med syftning på bullerkrav, (se prop. 1985/86:1) att det *inte bör komma i fråga att genom detaljplan meddela längre gående krav* än de riktlinjer som riksdagen då godkände (se prop. 1980/81:100 bil. 9, TU23, rskr. 257 och prop. 1981/82:98, TU28, rskr. 339). De då antagna riktlinjerna har ersatts av de riktvärden som redovisats ovan.

Länsstyrelsen skall enligt 12 kap. 1 § PBL pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB inte tillgodoses,

2. användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på lämpligt sätt,

3. en *miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. MB inte iakttas*, eller

4. en *bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa* eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Länsstyrelsens beslut kan i vissa fall överprövas av regeringen.

Regeringens beslut avseende detaljplan för kv. Stuten m.m.

Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun beslutade den 7 juni 2001 att anta detaljplan för del av kv. Stuten m.m. inom stadsdelen Norrmalm i kommunen.

Länsstyrelsen i Stockholms län beslutade den 27 september 2002, vid prövning enligt 12 kap. plan- och bygglagen (1987:10), PBL, att upphäva kommunens beslut att anta planen i den del antagandebeslutet avser område som i planen redovisats som ”Bostäder, handel i gatuplanet” (BH1-område).

Stockholms kommun och Fabege Stuten AB överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen.

Boverket avgav efter att ha inhämtat yttranden från Socialstyrelsen och Naturvårdsverket yttrande i ärendet.

Regeringen avslag överklagandena genom beslut den 18 december 2003, se *bilaga 2*.

Regeringen konstaterade att de ljudnivåer som den planerade bostadsbyggelsen skulle utsättas för överstiger de riktvärden för ekvivalent buller vid fasad som riksdagen tagit ställning till och anförde vidare.

De planerade lägenheterna kommer genom sin placering inom detaljplaneområdet inte att ha tillgång till något rum med en tyst sida. De mätningar som kommunen sedermera låtit utföra visar visserligen att ljudnivån från trafikbullret kommer att vara något lägre än vad som anges i planhandlingarna, men att de ändå kommer att överstiga riktvärdet för utomhusbuller.

Slutligen fann regeringen med utgångspunkt i vad Socialstyrelsen, Naturvårdsverket och Boverket anförde att det funnits skäl för länsstyrelsen att upphäva detaljplanen i den del planen medger ”Bostäder, handel i gatuplanet” (BH1-område). Regeringen fann vidare att de omständigheter som Stockholms kommun och Fabege Stuten AB anförde inte utgjorde tillräckliga skäl för att ändra länsstyrelsens beslut.

Utredningar m.m. angående buller

Genom regeringsbeslut i augusti 2002 fick Socialstyrelsen i uppdrag att utvärdera om regelverket kring höga ljudnivåer ger avsedd effekt samt att klarlägga eventuella brister i reglerna. Uppdraget har redovisats till regeringen (Socialdepartementet) den 30 maj 2003. Ärendet bereds i Regeringskansliet.

Regeringen gav i regleringsbrev för budgetåret 2001 Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med trafikverken och Boverket utveckla definitionerna för riktvärden för buller för de olika trafikslagen så att de blir mer jämförbara. Uppdraget redovisades i december 2001. I redovisningen finns förslag till definitioner av de av riksdagen fastställda bullerriktvärdena. Naturvårdsverket erhöll i februari 2002 i uppdrag att efter samråd med berörda myndigheter utarbeta ett *handlingsprogram för buller*. I ett första steg skall programmet avse *ytterligare riktvärden* för andra miljöer än de som finns uttryckta i dagens fastställda riktvärden. Naturvårdsverket redovisade i augusti 2003 det första steget. Ärendena bereds inom Regeringskansliet. Remissförfarandet har avslutats. Avsikten är att utredningarna skall behandlas i en våren 2005 kommande miljömålsproposition.

Europaparlamentet och rådet har antagit ett *direktiv*, 2002/49/EG, om bedömning och hantering av *omgivningsbuller*. Direktivet har till syfte att fastställa ett gemensamt tillvägagångssätt för att på grundval av prioriteringar förhindra, förebygga eller minska skadliga effekter, inbegripet störningar på grund av exponering för omgivningsbuller. Direktivet ställer krav på kartläggning av buller, information om buller och handlingsplaner för att förhindra och minska omgivningsbuller där det behövs och för att förhindra en höjning där nivån är tillfredsställande. Direktivet uppges också ha till syfte att ge en grund för utveckling av gemenskapsåtgärder för att minska buller från större källor. Kommissionen skall i detta syfte senast den 18 juli 2006 lägga fram lämpliga lagförslag. Ärendet bereds inom Regeringskansliet. Bland annat pågår ett arbete med att utarbeta nödvändiga förordningar. Naturvårdsverket har ett övergripande och samordnande ansvar vad gäller *omgivningsbuller*.

Regeringen uppdrog den 18 december 2003 åt Boverket att utarbeta fördjupat underlag för tillämpningen av de *riktvärden* för buller från väg- och järnvägstrafik som redovisas i propositionen Infrastrukturinriktning för framtida transporter (prop. 1996/97:53, som redovisats ovan under rubriken Riktvärden för buller). Underlaget avses tjäna som vägledning vid planläggning för och byggande av bostäder. Uppdraget skall fullgöras i samråd med Socialstyrelsen, Banverket, Vägverket, Naturvårdsverket och Svenska Kommunförbundet. Uppdraget skall redovisas senast den 30 september 2004.

Regeringen beslutade vid sammanträde den 12 februari 2004 att tillkalla en särskild utredare för att föreslå nya delmål till det nationella miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö vad gäller fukt, mögel och *buller inomhus*, utvärdera den obligatoriska ventilationskontrollen samt föreslå en organisation för analys av byggfel och skador (dir. 2004:16). Utredaren skall bl.a. i samarbete med berörda myndigheter redovisa brister i nuvarande regelsystem avseende bl.a. tillämpnings- och tillsynsvägledning beträffande bullerförhållandena i inomhusmiljön och lämna förslag till förändringar samt föreslå delmål för buller i inomhusmiljön och lämna förslag till lämpliga kostnadseffektiva åtgärder för att uppnå delmålen och ange målgrupper för åtgärderna.

Slutligen kan här nämnas att utskottet har informerats av representanter från forskningsprojektet Ljudlandskap för bättre hälsa.

Utskottets ställningstagande

Liksom vid utskottets behandling av motionsförslag angående buller under förra året finner utskottet att de utgångspunkter som flera av motionärerna lyfter fram torde delas av så gott som alla. Exempel på detta är att det närmast får anses vara en självklarhet att det är eftersträvansvärt med bullerfria områden och ett tystare samhälle. Bostadsutskottet kan således ställa sig bakom dessa utgångspunkter.

Som har framgått av utskottets bakgrundsredovisning pågår ett omfattande arbete på detta område. I allt väsentligt kan det sägas att det har den inriktning som många av motionärerna eftersträvar. Arbetet utgör bl.a. en del av harmoniseringen inom EU. Samtidigt kan utskottet konstatera att det till stor del är en kommunal fråga att ta ställning till behovet av t.ex. tysta miljöer och att avgöra vilka insatser (t.ex. olika planbeslut) som kan erfordras för att säkerställa detta.

Bland årets motionsförslag angående buller finns det två nya förslag. Det är dels det moderata förslaget, dels det fp-förslag som läggs fram i motion 2003/04:Bo254. Som redan har framgått så förespråkar dessa motionärer regelförändringar i syfte att underlätta tillkomsten av nya bostäder i bullerutsatta områden. Det kan visserligen ifrågasättas om förändringar i MB, som föreslås i den ena motionen, skulle leda till det som motionärerna eftersträvar. För motionärerna torde dock lagstiftningstekniken ha underordnad betydelse. Båda förslagen kan sägas bygga på tanken att riktvärdena för buller i större utsträckning skall kunna vägas mot andra intressen.

Utskottet finner att den problemställning som dessa motionärer tar upp förtjänar särskild uppmärksamhet. Samtidigt tvingas utskottet konstatera att det inte är möjligt att i detta sammanhang överblicka konsekvenserna av de förändringar som motionärerna eftersträvar och därför inte heller möjligt att nu ta ställning till förslagen. Det är därför glädjande att kunna konstatera att regeringen, som har redovisats ovan, nyligen har gett Boverket i uppdrag att utarbeta fördjupat underlag för tillämpningen av riktvärdena för buller från väg- och järnvägstrafik. Avsikten är att underlaget skall kunna tjäna som vägledning vid planläggning för och byggande av bostäder. Uppdraget skall redovisas senast den 30 september 2004, dvs. inom en snar framtid. Utredningen bör enligt utskottets mening avvaktas.

Bostadsutskottet saknar mot den tecknade bakgrunden tillräckliga skäl för att nu gå motionärerna till mötes och avstyrker samtliga motionsförslag angående buller. Utskottet finner inte heller tillräckliga skäl för att tillstyrka förslaget i motion 2003/04:MJ401 (mp) yrkande 14.

Andra frågor om plan- och bygglagen m.m.

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör avslå motionsförslagen om moratorium för vissa externa handelsetableringar, jämför reservation 4 (v, mp), och om övriga frågor, jämför särskilt yttrande 2 (m, fp, kd, v, c, mp). Utskottets ställningstaganden sker mot bakgrund av PBL-kommitténs arbete.

Motionerna

Vad gäller *planprocessen* och därmed närliggande frågor föreslås i motionerna följande.

Det lämnas i motion 2003/04:Bo288 (s) förslag om att det skall gälla kortare och tidsbegränsade handläggningstider för överklagade planärenden.

I motion 2003/04:N248 (m) yrkande 3 i denna del (partimotion) lämnas förslag om ändringar i plan- och bygglagen med främsta syfte att förbättra företagsklimatet, bl.a. en uppstramning av överklagandeprocessen omfattande en minskad sakägarkrets. Förslaget i motion 2003/04:MJ404 (m) yrkande 6 avser att det skall införas en tidsgräns för planprocessen. Det lämnas i motion 2003/04:Bo221 (m) förslag om en översyn av överklagandemöjligheterna och sakägarkretsen enligt plan- och bygglagen med syfte att få en snabbare beslutsprocess. I syfte att ge ytterligare beslutsunderlag i frågan föreslås i motion 2003/04:Bo258 (m) yrkande 9 en utvärdering av orsakerna till att kommunerna inte utnyttjar plan- och bygglagens möjligheter till flexibilitet i planeringen, särskilt vad gäller bygglov och enkelt planförfarande. I motion 2003/04:Bo258 (m) yrkande 10 föreslås en begränsning av antalet instanser när det gäller överklagande av detaljplan och bygglov.

Förslaget i motion 2003/04:Bo254 (fp) yrkande 4 avser att det skall genomföras regelförenklingar vad gäller planprocessen, nybyggnadsreglerna (bl.a. bygglovsbefrielse för vissa mindre åtgärder) och överklagandeprocessen (bl.a. sakägarkretsen).

Motionen 2003/04:N325 (kd) yrkande 4 tar sikte på järnvägsutbyggnader och avser att planeringsprocessen skall förkortas.

Förslaget i motion Bo260 (kd) yrkande 1 avser att antalet instanser för överklagande skall begränsas.

I motion 2003/04:Bo263 (c) yrkande 28 lämnas förslag om genomförandet av åtgärder för att förenkla och förkorta planprocessen främst vad gäller handläggningen av ansökningar och ordningen för överklaganden.

I några motioner behandlas olika grupperns möjligheter till *inflytande över planeringen m.m.*

Motion 2003/04:Bo225 (v) yrkande 4 gäller barns inflytande i planeringen av boendemiljöer. Enligt motionen bör regeringen lämna förslag till nationella riktlinjer för barns deltagande och rättigheter i samhällsbyggandet, vilka riktlinjer bl.a. bör få till följd att varje kommun skall utse en ansvarig tjänsteman som skall ta till vara barnens intresse.

Förslaget i motion 2003/04:A302 (c) yrkande 19 gäller behovet av ett jämställdhetsperspektiv i samhällsplaneringen. Främst avses att skapa en tryggare miljö. Det kan gälla t.ex. belysning i parker och parkeringshus samt vid gång- och cykelvägar. I motion 2003/04:Bo263 (c) yrkande 26 föreslås en översyn av plan- och bygglagen utifrån ett barn- och jämställdhetsperspektiv. Enligt motionärerna måste kvinnors rätt och möjlighet att delta i planeringen stärkas, särskilt mot bakgrund av att boendemiljön skall bli mer trygg. Barns och ungdomars möjlighet till inflytande i den fysiska samhällsplaneringen skall också slås fast.

Enligt motion 2003/04:Bo268 (mp) yrkande 7 skall det införas en talerätt för miljöorganisationer i plan- och bygglagsärenden. Det påpekas att den förestående ratifikation av Århuskonventionen innebär bl.a. en sådan rätt.

Enligt förslaget i motion 2003/04:Bo268 (mp) yrkande 2 skall *de nationella miljömålen* (miljökvalitetsmålen) föras in i den allmänna avvägningsregeln i 2 kap. plan- och bygglagen.

Nya och ändrade detaljplaner skall innehålla en konsekvensbeskrivning av hur planen kan tänkas förbättra eller försämra *integrationen* enligt förslaget i motion 2003/04:Sf402 (kd) yrkande 25. Ett förslag som syftar till ökad integration gäller koloniträdgårdsverksamhet och redovisas nedan.

Ett par frågor har väckts om *kommunalt, regionalt och statligt bestämmande vid planering m.m.*

I motion 2003/04:N248 (m) yrkande 3 i denna del (partimotion) föreslås bl.a. att det kommunala planmonopolet skall upphävas. Det är ett av flera förslag om ändringar i plan- och bygglagen med främsta syfte att förbättra företagsklimatet.

Enligt förslaget i motion 2003/04:Bo225 (v) yrkande 2 lämnas förslag om införande av ett nytt planeringsinstrument för regional samhällsplanering. Förslaget avser att en utredning skall tillsättas. Ytterligare förslag som berör frågorna om kommunalt och statligt bestämmande redovisas nedan tillsammans med motionsförslag om handelsetableringar.

Ett flertal motioner gäller olika frågor om *brottsförebyggande planering*. Frågan har redan berörts i en motion (redovisad ovan) om kvinnors inflytande över planeringen.

I motion 2003/04:Ju445 (kd) yrkande 5 föreslås ett uppdrag till Boverket om att utarbeta tydliga riktlinjer för bebyggelseinriktade hinder mot brott. I motion 2003/04:Sf402 (kd) yrkande 23 lämnas förslag om att en brottsförebyggande policy skall upprättas och redovisas i översiktsplanen. Också motion 2003/04:Bo261 (kd) yrkande 2 innehåller ett sådant förslag.

I motion 2003/04:Bo263 (c) yrkande 16 hävdas att brottsförebyggande aspekter alltid skall finnas med vid planeringen av bostadsområden liksom vid samhällsplaneringen i övrigt, bl.a. bör kommunen systematiskt gå igenom alla åtgärder som kan vidtas för att öka tryggheten.

Det skall i detta sammanhang uppmärksammas att frågor som gäller brottsförebyggande åtgärder är föremål för beredning inom Justitiedepartementet.

Den gröna miljön uppmärksammas särskilt i två motioner. Det gäller motion 2003/04: MJ474 (c) yrkande 21 (partimotion) som avser grönområdenas stora betydelse i stadsmiljöer både för människor och djur. Enligt förslaget i motion 2003/04: Ub395 (c) yrkande 2 bör förbättringar ske vad gäller planeringen för en grön miljö vid skolor, daghem och äldreboenden.

Förslaget i motion 2003/04:Bo285 (s) avser åtgärder för att nya *koloniträdgårdsområden* skall anläggas och att de befintliga bevaras med syfte att öka dimensionen av ekologisk hållbarhet i samhällsbyggandet. Bland annat föreslås att kommunerna i sina planeringsunderlag och översiktsplaner skall visa hur behovet av lokal odling skall tillgodoses i enlighet med det gällande miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Enligt förslaget i motion 2003/04:Bo255 (s) yrkande 1 bör betydelsen av bostadsnära odlingsområden framhåvas bättre i bl.a. plan- och bygglagen för att koloniträdgårdsverksamheten även skall kunna bidra till integrationen av invandrare.

Med syfte att främja *idrott och fysisk aktivitet* har tre motionsförslag väckts. Det gäller motion 2003/04:Bo295 (v) yrkande 2 som avser att vidare överväganden bör göras om förtydliganden av plan- och bygglagen i fråga om krav på ytor för fysisk aktivitet samt att idrottsrörelsen skall ha möjligheter till samråd vid planeringen.

I motion 2003/04:Kr385 (kd) yrkande 1 lämnas förslag om att PBL-kommitténs överväganden bör omfatta frågan om att bostadsområden skall planeras med ytor för spontanidrott. Med spontanidrott avses sådan idrott som inte är organiserad.

Också motion 2003/04:Kr285 (c) yrkande 5 avser spontanidrott. Enligt motionen bör antalet platser för sådan idrott i bostadsområdena öka. Kravet i plan- och bygglagen om att fritidsmiljön skall främjas anser motionärerna inte tillräckligt.

Kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsemiljöer föreslås i motion 2003/04:Bo217 (c) bli bättre tillvaratagna genom att äldre detaljplaner skall upphävas och att en reglering med områdesbestämmelser skall komma till stånd.

Flera motioner gäller handel. Möjligheten till regleringen av *handelsändamålet i detaljplan m.m.* tas upp i fem motioner. I motion 2003/04:N248 (m) yrkande 3 i denna del (partimotion) föreslås flera ändringar i plan- och bygglagen med främsta syfte att förbättra företagsklimatet och konkurrensen, bl.a.

avskaffande av styrningsmöjligheterna beträffande livsmedelshandel. Förslaget i motion 2003/04:L353 (m) yrkande 4 innebär ett avskaffande av möjligheten att i detaljplan precisera handelsändamålet. Samma förslag framförs i motion 2003/04:Bo258 (m) yrkande 13.

I motion 2003/04:MJ432 (fp) yrkande 10 (partimotion) förespråkas en i princip fri etableringsrätt för dagligvaruhandeln. Endast skäl av mycket allvarlig beskaffenhet skall kunna stoppa ett bygglov. Förslaget i motion 2003/04:Bo254 (fp) yrkande 5 avser ett slopande av kommunernas rätt att med stöd av plan- och bygglagen stoppa lågprisbutiker.

I motion 2003/04:Bo268 (mp) yrkande 5 föreslås däremot en lagändring så att förnyelsen av handeln med dagligvaror, kläder, husgeråd och fritidsartiklar styrs till etablerade centrum i tätorter och bostadsområden.

I några motioner behandlas frågor om den prövning som skall ske när det gäller *etablering av extern handel*. I motion 2003/04:Bo204 (kd) yrkande 2 föreslås att det skall gälla ett fortsatt kommunalt inflytande över handelsetableringar genom att tillståndsprövningen skall regleras enligt plan- och bygglagen och *inte* enligt miljöbalken. En motsatt uppfattning avspeglas i motion 2003/04:Bo268 (mp) yrkande 1. I motionen föreslås tillståndsplikt enligt miljöbalken för externhandel med totalarea över 1 500 m² och att innan tillståndsfrågan avgörs miljökonsekvensbeskrivningar skall göras. Verksamheten skall i miljöbalken klassificeras som miljöfarlig verksamhet typ B och den skall anses medföra sådan betydande miljöpåverkan som avses i 6 kap. 4 § miljöbalken.

En tidigare av utskottet behandlad fråga när det gäller frågeställningen kring planeringen för ny extern handel gäller ett *moratorium* för nyetablering i avvaktan på att regelsystemet övervägs. I motion 2003/04:Bo213 (m) föreslås dock att något moratorium för nyetablering av stormarknader *inte* skall införas med hänvisning till bl.a. att det är en kraftig inskränkning i näringsfriheten. Alla förslag om moratorium bör enligt motionären avvisas med kraft. Bland de fristående motionerna år 2003 finns två motioner med förslag om att ett moratorium införs. I motion 2003/04:Bo216 (v) yrkandena 1 och 2 föreslås moratoriet gälla för utbyggnad av externa köpcentrumanläggningar som överstiger 1 500 m² våningsyta (BTA) för handel med dagligvaror, beklädnad, husgeråd och fritidsartiklar. Moratoriet bör gälla till dess att, efter förslag av Plan- och bygglagskommittén och Miljöbalkskommittén, en ny reglering trätt i kraft. I motion 2003/04:Bo268 (mp) yrkande 6 formuleras förslaget gälla utbyggnad av externhandel i avvaktan på att en verkkningsfull lagstiftning utformas.

Närstående frågor till de nyss behandlade gäller följande motionsförslag om aspekter som har att göra med *konkurrens och inflytande över handelsetableringar m.m.* I motion 2003/04:N248 (m) yrkande 3 i denna del (partimotion) föreslås olika förändringar av plan- och bygglagen med främsta syfte att förbättra företagsklimatet och konkurrensen, omfattande minskade regleringsmöjligheter vad gäller fastigheternas användningssätt. Motionärerna bakom

motion 2003/04:Bo258 (m) yrkande 14 har uppfattningen att det är en kommunal angelägenhet att bestämma hur marken disponeras. Länsstyrelsen och regeringen skall därför endast kunna upphäva detaljplaner när dessa strider mot uttalade riksintressen. Förslaget tar främst sikte på vad som bör gälla om stormarknadsetableringar och redovisas därför här tillsammans med andra motioner om sådana etableringar.

Förslaget i motion 2003/04:MJ432 (fp) yrkande 9 (partimotion) avser att stärka ställningen för konkurrensintresset i plan- och bygglagen. Kommunerna skall få ökad skyldighet att beakta konkurrensintresset.

Enligt motion 2003/04:Bo204 (kd) yrkande 1 bör det ges förbättrade förutsättningar för handelsetableringar, bl.a. bör konkurrensen uppmuntras. I motionen tas särskilt upp att det inte är acceptabelt att regeringen underkänner kommunala beslut om sådana etableringar eftersom det finns bättre kunskap hos kommunerna om behov m.m.

I motion 2003/04:Bo268 (mp) yrkande 3 lämnas förslag om att öka befogenheterna för länsstyrelserna eller andra nationella eller regionala organ vid planering av handel. Förslaget i motion 2003/04:Bo268 (mp) yrkande 4 innebär att det skall införas en vetorätt för grannkommun vid etablering av externhandel som ger negativa effekter för denna kommun.

En motion gäller *samlingslokaler, kyrkor m.m.* Förslaget i denna motion, 2003/04:Bo245 (kd), avser införandet av en bestämmelse i plan- och bygglagen som påvisar vikten av att i planerade bostadsområden mark avsätts för allmänna ändamål såsom samlingslokaler och kyrkor. Bestämmelsen bör ha ett vittomfattande begrepp och bör förutom offentliga huvudmän även omfatta ideella föreningar.

I motion 2003/04:Bo260 (kd) yrkande 5 föreslås tilläggsdirektiv till PBL-kommittén att överväga hur *översvämningsfrågorna* bättre skall kunna hanteras i den fysiska planeringen.

Förslaget i motion 2003/04:Bo263 (c) yrkande 30 avser att möjliggöra *bygglov* för fastighet som ligger nära fastighet på vilken miljöstörande verksamhet bedrivs genom servitutsbildning till förmån för den senare fastigheten. Servitutet klagör den miljöstörande verksamheten på den härskande fastigheten och senare ägare av den tjänande fastigheten kan inte ställa krav på att den miljöstörande verksamheten skall upphöra eller på grund av denna begära skadestånd. Därmed bortfaller som skäl för att avslå en bygglovsansökan gällande den tjänande fastigheten risken för sådana framtida krav.

Slutligen framställs i motion 2003/04:Bo260 (kd) yrkande 3 förslag om inrättande av ett *nationellt forum för Agenda 21 och Habitat*.

Utskottets ställningstagande

Regeringen har tillsatt en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen (dir. 2002:97 och 2003:172). Kommittén för översyn av plan- och bygglagstiftningen (M 2002:05), PBL-kommittén, skall enligt sina direktiv senast den 31 mars 2004 redovisa

tänkbara alternativ för en framtida instansordning för överklaganden enligt plan- och bygglagen. Regeringen avser att efter remissbehandling av kommitténs överväganden återkomma med särskilda direktiv för den slutliga behandlingen av denna fråga. Förslag i övriga frågor som kommittén enligt sina direktiv skall behandla skall redovisas senast den 31 december 2004. En lägesrapport skall lämnas senast den 30 juni 2004 om de frågor som rör en effektivisering av beslutsprocessen. Rapporten skall innehålla en redogörelse för förslag till ändringar som därefter kan fördjupas i slutbetänkandet.

Utredningsarbetet har en bred inriktning. I direktiven redovisas ett antal områden som behöver bli föremål för mera ingående överväganden. I uppdraget ingår också ett antal frågor som särskilt bör behandlas under utredningsarbetet, och där förslag till nödvändiga lagändringar skall läggas fram. Enligt direktiven skall det i övrigt vara en uppgift för kommittén att, med utgångspunkt bl.a. i olika förslag till förändringar av lagstiftningen som lämnats under de senaste åren samt efter kontakt med bl.a. olika myndigheter och organisationer, närmare överväga i vilken omfattning och på vilket sätt olika delar av plan- och bygglagstiftningen behöver revideras. I de delar där det finns tidigare utredningsförslag förmodas kommitténs arbete i huvudsak utgå från dessa.

Ett större antal av de i motionerna väckta frågorna kommer att få sin behandling av utredningen. Riksdagen har vid tidigare riksmöte tagit ställning till olika frågor som gäller innehållet i utredningens uppdrag. Utredningen börjar nu närma sig slutfasen av sitt arbete med det omfattande uppdrag som givits den. Mot denna bakgrund bör inte riksdagen nu utöka utredningens uppdrag till att omfatta fler frågor än de den redan behandlar eller avser att behandla. Med hänvisning till detta finner utskottet skäl att föreslå att riksdagen utan närmare, sakligt ställningstagande avslår motionsyrkandena med följande undantag.

Beträffande motion 2003/04:Bo260 (kd) yrkande 3 som gäller inrättandet av ett nationellt forum för Agenda 21 och Habitat gäller att frågan för närvarande bereds inom Regeringskansliet på grundval av Nationalkommitténs slutbetänkande (SOU 2003:31). Utskottet anser därför att riksdagen nu utan sakligt ställningstagande bör avslå även detta förslag.

Vad gäller de motioner som avser frågan om ett moratorium skall införas för etablering av viss externhandel i form av köpcentrum och stormarknader avstyrker utskottet dessa med hänvisning till att frågan hänger så intimt samman med ställningstagandet till hur regelsystemets framtida utformning bör se ut att det inte bör komma i fråga att preliminärt ta ställning mot sådana etableringar genom att införa ett moratorium. PBL-kommitténs överväganden bör avvaktas. Motionsförslagen avstyrks således.

Utskottets förslag

Utskottet föreslår således riksdagen att avslå förslagen i motionerna 2003/04:Bo213 (m), 2003/04:Bo216 (v) yrkandena 1 och 2 samt 2003/04:Bo268 (mp) yrkande 6 i fråga om införandet av ett *moratorium avseende vissa externa handelsetableringar*. Också beträffande *övriga frågor* föreslår utskottet att riksdagen avslår motionsförslagen.

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. Lokalisering av mobiltelefonmaster m.m., punkt 1 (v)

av Owe Hellberg (v) och Sten Lundström (v).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04:Bo222 yrkandena 1–3 och avslår motionerna 2003/04:So344 yrkande 5, 2003/04:MJ398 yrkande 5, 2003/04:MJ404 yrkande 8, 2003/04:Bo206 yrkandena 1–4, 2003/04:Bo237, 2003/04:Bo256 yrkandena 2 och 3, 2003/04:Bo259 yrkandena 1, 2 och 4–6, 2003/04:Bo262 yrkandena 1–3, 7 och 8, 2003/04:Bo292 och 2003/04:Bo296 yrkandena 2, 3 och 5.

Ställningstagande

Vänsterpartiet har vid ett flertal tillfällen motionerat om försiktighetsprincipen vad avser strålning från mobilmaster. Den stora utbyggnad som nu är på gång med tredje generationens mobiltelefoni ger även anledning till att se över regelverket kring samhällsansvar och information till allmänheten.

Utbyggnaden av 3G-nätet kräver 6 000 sändningsmaster och dessutom 30 000 nya antenner som monteras på bostadshus och andra byggnader. 3G använder en högre frekvens som innebär att räckvidden från basstationernas antenner är kortare än för GSM-mobiltelefoner, vilket tillsammans med den större överföringskapaciteten gör att det behövs fler basstationer för 3G.

Diskussionen om farorna med strålningen från 3G-master och 3G-antenner pågår inom vetenskapen och olika skolor har fått olika genomslag i olika delar av världen. Om vi ser bara till de olika gränsvärdena för strålning från 3G-master kan vi konstatera att nivåerna skiftar stort och att Sverige ligger högt. Strålningen som mäts i watt per kvadratmeter (W/m^2) ligger t. ex. i Italien på $0,09 W/m^2$, i Frankrike (Paris) på $0,01 W/m^2$, i Belgien på $0,024 W/m^2$ medan Sverige och Tyskland har satt gränsvärdet $10 W/m^2$. Oavsett vilken teori vi väljer att förlita oss på är det viktigt att människors oro tas på allvar och att alla har rätt till information om vilken strålning som finns i vår närmiljö.

I dag är det bara Post- och telestyrelsen (PTS) och operatörerna som har en samlad information om var alla master, antenner och basstationer är placerade. Detta är inte att ta folks oro på allvar. Regeringen bör därför ta initiativ till att göra denna information tillgänglig för alla medborgare och se till att kommunerna har en samlad information till medborgarna.

Vi vet att det de närmaste åren kommer att sättas upp en stor mängd basstationer och antenner överallt i vårt samhälle. För att få en klar bild av var och hur stor koncentration vi har i olika områden bör nya anläggningar inte få uppföras innan en bygganmälan har gjorts. En bygganmälan skulle ge kommunen och kommunmedborgarna en samlad bild av nytillkomna antenner och basstationer. Utifrån denna information ökar medborgarnas möjlighet att välja vilken strålningsmiljö man vill leva i. Regeringen bör därför ta initiativ till en lagförändring som innebär att bygganmälan måste göras innan nya basstationer och antenner tas i bruk.

Det finns i dag olika sätt att sätta upp sändningsmaster, och reglerna för vad som kräver bygglov är oklara. Enskilda master kräver bygglov medan master på byggnader inte lika självklart kräver bygglov. Försök att dölja sändningsmaster i form av flaggstänger har gjorts för att undgå bygglov. För att tydliggöra reglerna bör regeringen föreslå ändringar i lagstiftningen som innebär att alla sändningsmaster oavsett konstruktion och läge kräver bygglov.

Vi föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad vi nu framför. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04:Bo222 yrkandena 1–3 och avslår motionerna 2003/04:So344 yrkande 5, 2003/04:MJ398 yrkande 5, 2003/04:MJ404 yrkande 8, 2003/04:Bo206 yrkandena 1–4, 2003/04:Bo237, 2003/04:Bo256 yrkandena 2 och 3, 2003/04:Bo259 yrkandena 1, 2 och 4–6, 2003/04:Bo262 yrkandena 1–3, 7 och 8, 2003/04:Bo292 och 2003/04:Bo296 yrkandena 2, 3 och 5.

2. Lokalisering av mobiltelefonmaster m.m., punkt 1 (mp) av Helena Hillar Rosenqvist (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anføres i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2003/04:MJ398 yrkande 5, 2003/04:Bo237, 2003/04:Bo259 yrkandena 1, 2 och 4–6, 2003/04:Bo262 yrkandena 1–3, 7 och 8, 2003/04:Bo292 och 2003/04:Bo296 yrkandena 2 och 5 och avslår motionerna 2003/04:So344 yrkande 5, 2003/04:MJ404 yrkande 8, 2003/04:Bo206 yrkandena 1–4, 2003/04:Bo222 yrkandena 1–3, 2003/04:Bo256 yrkandena 2 och 3 och 2003/04:Bo296 yrkande 3.

Ställningstagande

Med all rätt har utbyggnaden av först GSM-nätet och nu 3G-nätet för mobiltelefoni blivit uppmärksammas. Master, sändare och basstationer byggs för täckning över hela landet i mycket rask takt och med gynnsamma villkor för operatörerna, men helt utan att hänsyn tas till miljöbalken och försiktighetsprincipen. I stället sitter överrumplade och osäkra kommunala handläggare och fritidspolitiker i plan- och byggnadsnämnder eller motsvarande och försöker handskas med tillståndsgivning utifrån bara PBL:s intentioner. Kanske söker de vägledning hos Kommunförbundet, som ju inte är, men ofta upplevs vara, en myndighet, och finner då lugnande och avfärdande besked om hur osakligt grundade riskerna med mobiltelefonutbyggnaden är.

I takt med den enorma ökningen av antalet mobiltelefoner ökar också antalet sändare, som sätts upp för att tillgodose det ökade behovet. Antennerna sätts upp allt närmare vår boendemiljö, på husväggarna utanför våra bostäder. Antennerna utsänder elektromagnetisk strålning och bidrar till att vår omgivande luft alltmer fylls av mikrovågor. Hur vi människor kan skadas av elektromagnetisk strålning är inte helt utrett, men att vi påverkas är helt klart. Mycket uppmärksammas blev en färsk, holländsk s.k. dubbelblindstudie, som så sent som i oktober 2003 konstaterade ett direkt samband mellan strålning från basstationer för 3G och direkt upplevda symtom. Denna studie framhålls som unik och har fått t.ex. Australiens parlament att snabbt reagera med att tillsätta en undersökningskommission och att skapa lågstrålande zoner. Man kan säga att vi befinner oss mitt i ett gigantiskt experiment av korsande elektromagnetiska fält. Ingen vet nu vad det kommer att få för betydelse i framtiden. Försiktighetsprincipen bör därför gälla vid uppsättning av mobiltelefonsändare, och rekommendationer för säkerhetsavstånd till sändarna bör ställas upp.

Elöverkänslighet drabbar många människor i vårt samhälle. Att bevisa att någon är elöverkänslig är svårt i nuvarande läge. Det kan dock inte heller bevisas att elektromagnetiska fält är ofarliga för oss människor, och därför måste också då försiktighetsprincipen gälla. Försiktighetsprincipen bör därför även användas när rekommendationer ges, vid bosättning eller vistelse i eller i närheten av elektriska och magnetiska fält.

Endast enstaka sjukhus har i dag elsanerade akutrum. För detta ändamål och för sanering av andra offentliga lokaler m.m. bör det ställas medel till förfogande. För många elöverkänsliga finns alltså inte ens möjligheten att vårdas på sjukhus. Om det ej går att i dag helt anpassa elmiljön i offentliga byggnader så att elöverkänsliga kan vistas där, borde det vara möjligt att skapa elfria zoner. Det skulle inte bara hjälpa dem som redan lider av elöverkänslighet. Att inrätta elfria zoner i våra gemensamma byggnader och lokaler skulle i enlighet med försiktighetsprincipen framför allt bli en viktig förebyggande insats i strävan att förhindra att fler drabbas. Ett minimum vore att elöverkänsliga i varje län åtminstone hade en kommun med lågstrålande zoner att leva i. Lågstrålande zoner och normer för det skall regleras i PBL, varför tilläggsdirektiv till den sittande utredningen bör skrivas om detta.

Försiktighetsprincipen bör även bli vägledande för hur stadsmiljön planeras och hur utbyggnaden sker med avseende på hur kraftig elektromagnetisk strålning som utvecklas vid olika elektriska installationer.

Sverige bör vidare överväga att sänka gränsvärdena för den elektromagnetiska strålningen från basstationer. Radiostrålningen har mer än fördubblats de senaste tio åren, och av all strålning vi utsätts för kommer ca 60 % från mobilnätens basstationer.

För att försiktighetsprincipen skall få genomslag krävs dessutom att det införs bygglov för all uppsättning av sändare/basstationer för mobiltelefoni t.ex. på husväggar, redan befintliga torn och nya master.

Merparten av alla sändare sätts upp helt utan något som helst bygglovsförfarande eller annat ansökningsförfarande. Det räcker ofta med medgivande från enskild fastighetsägare. Detta är ett ofog då närbefolkningen inte har en möjlighet att värja sig eller yttra sig, men det är också bekymmersamt att kommunernas planeringsenheter helt saknar register över alla dessa sändare. Helst skulle uppförande av master och sändare överstigande en viss räckvidd, t.ex. 1 000 meter, kräva bygglov så att kommunerna kan registrera belägenheten, och i förekommande fall få till stånd önskvärd samordning/samutnyttjande samt undvika olägenheter för berörd befolkning.

Tillsammans med de övriga varningssignaler som bl.a. pekar på strålningsriskerna från kraftledningar samt osäkerhet om mobiltelefonanvändningens långsiktiga inverkan på hälsan, finns det stor anledning att anamma flera försiktighetsåtgärder. Det är viktigt att kommunerna på ett praktiskt sätt blir mer involverade än i dag i arbetet med att tillämpa försiktighetsprincipen. Därför bör det övervägas om kommunerna kan åläggas uppgiften att för allmänheten bli skyldiga att redovisa de mobilmaster som finns och planeras i kommunen. Detta på samma sätt som befintliga bestämmelser i plan- och bygglagen gör kommunerna skyldiga att för allmänheten ställa ut exempelvis byggprojekt och förslag till förändringar i översiktsplaner m.m. Det är angeläget att möjligheten att få operatörer att samordna master, som ges i den nya lagen om elektronisk kommunikation, följs upp.

Vi föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad vi nu framför. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2003/04: MJ398 yrkande 5, 2003/04:Bo237, 2003/04:Bo259 yrkandena 1, 2 och 4–6, 2003/04:Bo262 yrkandena 1–3, 7 och 8, 2003/04:Bo292 och 2003/04:Bo296 yrkandena 2 och 5 och avslår motionerna 2003/04:So344 yrkande 5, 2003/04: MJ404 yrkande 8, 2003/04:Bo206 yrkandena 1–4, 2003/04:Bo222 yrkandena 1–3, 2003/04:Bo256 yrkandena 2 och 3 och 2003/04:Bo296 yrkande 3.

3. Boende och buller m.m., punkt 2 (m, fp, kd, c)

av Göran Hägglund (kd), Marietta de Pourbaix-Lundin (m), Margareta Pålsson (m), Lars Tysklind (fp), Peter Danielsson (m), Gunnar Andrén (fp) och Jörgen Johansson (c).

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 motionerna 2003/04:Bo201 och 2003/04:Bo254 yrkande 8 och avslår motionerna 2003/04: MJ401 yrkande 14, 2003/04:Bo219 yrkandena 1–3 och 6 och 2003/04:Bo264 yrkandena 1–4.

Ställningstagande

Buller är en viktig begränsande faktor för hur och var nyproduktion av bostäder kan ske främst i tätorter och storstäder. Med dagens byggteknik kan bullerproblem åtgärdas i hög grad i inomhusmiljön medan bullret vid husfasad är svårt att komma åt. En viktig preventiv åtgärd är att trafikleders utformning från början anpassas utifrån målen med lägre bullernivåer. En annan åtgärd är att installationer på hustak anpassas för att minska buller, t.ex. från fläktar.

En annan sida av bullerproblematiken är det buller som skapas direkt i inomhusmiljön, t.ex. i klassrum med ett stort antal elever. Forskning vid Högskolan i Gävle har visat att sådant buller stör språk, läsning och minnesfunktioner. Här krävs andra åtgärder än rent byggnadstekniska. Detta visar att bullerproblematiken är mycket komplex.

Gällande lagar gör ingen skillnad på om hus byggs på landet eller i en storstad. Samma krav på t.ex. bullernivåer gäller. Var och en förstår att det är en stor skillnad när det gäller bullernivåer om man skall bygga i Stockholms innerstad eller i Kiruna. Problemet är inte att det går att bygga i Kiruna med gällande lagstiftning. Problemet är att byggandet av bostäder stoppas i Stockholms innerstad med hänvisning till befintlig lagstiftning. Det kan inte vara rimligt att samma miljökrav fullt ut skall gälla i en storstad som på landsbygden.

Självfallet skall alla ha en så bra och störningsfri boendemiljö som möjligt. Samtidigt får inte detta leda till att det i princip inte går att bygga nya bostäder i innerstan i t.ex. Stockholm. Gatulivets atmosfär och ljudnivåer är en naturlig del av storstadens puls. Det är en miljö som många söker sig till även när det gäller boende.

I storstäder måste det alltså gå att göra en avvägning mot behovet av bostäder. Det finns bostadskonsumenter som inte ser bullerproblematiken som ett hinder för att bosätta sig i centrala delar av storstäderna.

Trots att det finns ett visst utrymme för myndigheterna och kommunerna att i enskilda fall göra avvägningar mellan olika intressen tycks bostadsbyggnandet i storstäder stoppas. Det måste till en ändring så att en mer nyanserad och verklighetsanpassad tillämpning görs för att inte nybyggnation i storstäder skall stoppas.

Enligt 5 kap. 7 § första stycket 11 PBL kan man i detaljplan meddela bestämmelser om skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat liknande som omfattas av 9 kap. miljöbalken. Dessa särskilda skäl måste preciseras så att myndigheterna får en enhetlig bedömning och så att samsyn råder kring hur planer för nyproduktion behandlas.

Vi föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad vi nu framför. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2003/04:Bo201 och 2003/04:Bo254 yrkande 8 och avslår motionerna 2003/04: MJ401 yrkande 14, 2003/04:Bo219 yrkandena 1–3 och 6 och 2003/04:Bo264 yrkandena 1–4.

4. Moratorium avseende vissa externa handelsetableringar, punkt 3 (v, mp)

av Owe Hellberg (v), Sten Lundström (v) och Helena Hillar Rosenqvist (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2003/04:Bo216 yrkandena 1 och 2 och 2003/04:Bo268 yrkande 6 och avslår motion 2003/04:Bo213.

Ställningstagande

Den pågående snabba utbyggnaden av stormarknader och externa köpcentrum innebär samtidigt att den bostadsorienterade handeln utarmas. Utvecklingen leder också till ett samhälle där bilberoendet ökar kraftigt. En sådan utveckling bör motverkas både av miljöskäl och av sociala skäl. Hushåll utan bil, ofta äldre och ekonomiskt svaga grupper, skall inte behöva bli lidande på grund av handelns omstrukturering.

PBL-kommitténs uppdrag omfattar även frågor om externa köpcentrum. Vi anser dock mot bakgrund av den nu pågående utvecklingen att ett moratorium för nya externa köpcentrum snarast bör införas i avvaktan på utredningens resultat. Detta ger tillfälle att ta ställning till gällande lagstiftning och förstärka kommunernas möjlighet att styra utvecklingen så att hänsyn kan tas till hela befolkningens behov och önskemål.

Vi föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad vi nu framför. Vårt förslag lämnas med anledning av förslagen i motionerna 2003/04:Bo216 yrkandena 1 och 2 samt 2003/04:Bo268 yrkande 6. Vi avstyrker i konsekvens med detta motion 2003/04:Bo213.

Särskilda yttranden

1. Boende och buller m.m., punkt 2 (mp)

Helena Hillar Rosenqvist (mp) anför:

I vår dagliga miljö har vi hela tiden olika ljud omkring oss. Buller har blivit ett omfattande miljöproblem. Bakgrundsbuller från ökande trafikintensitet tvingar oss att ständigt leva med detta störande ljud, som en matta av buller vi inte kan komma ifrån. Ljudnivån ökar hela tiden, och drygt en halv miljon människor anser sig vara mycket störda av buller från trafiken. Nära stora trafikleder ökar bakgrundsljudet i intervall. I tätorter märks bullret till slut inte på grund av att man vänjer sig. Men det finns där hela tiden och framkallar olustkänslor som inte kan identifieras.

Buller är som ett slags smuts. Arbetsplatser med olika slags maskiner med ljudnivåer som kräver hörselskydd gör att behovet av en bullerfri zon är påkallat. Bullerfria miljöer kommer alltmer att behövas för att människor skall må bättre. En utredning som klarlägger behovet av bullerfria miljöer i samhället och framför allt på arbetsplatser skulle kunna medverka till att skapa utrymmen där buller och bakgrundsljud minimeras.

Det blir vidare alltmer ont om friluftsområden och andra naturområden som är tysta och där människor således kan uppleva tystnad utomhus. En viktig aspekt på det långsiktiga bullerbekämpningsarbetet är därför att slå vakt om kvarvarande tysta områden – icke minst sådana som kan finnas i tätorternas närhet – och även i möjligaste mån öka tillgången till sådana områden. Detta kan bidra till minskade störningsupplevelser för de boende.

Det finns inga gränsvärden för buller utan endast riktvärden. Ett viktigt verktyg för att bekämpa buller vore gränsvärden för bullernivåer på arbetsplatser och ute i samhället. De riktvärden för buller som vi nu tillämpar sattes först på 1950- och 1960-talen. De innebär att de är alldeles för generöst satta sett till dagens samhälle. Gränsen på 85 dB i fabriksmiljö medför vid påverkan under en längre tid stora risker för hörselskador. Den rimliga nivån borde ligga på ca 70 dB i stället. Dagens samhälle är ju så nersmutsat med alltmer buller, och fler och fler människor mår så dåligt på grund av bullret att gränsvärdena bör omvärderas. Det behövs en hårdare bedömning. De dygnsmedelvärden som används innebär att toppar med mycket höga ljudnivåer accepteras bl.a. från trafik och flygplan, liksom att flygplan även genererar buller i de låga s.k. oktavbanden.

Samtidigt som man måste konstatera att det är en mycket långsiktig uppgift att överallt uppfylla angivna riktvärden skall man ha klart för sig att inte heller 55 dB ger en god miljö; det är långt ifrån tyst. I utredningen SOU 1993:65

definierades 55 dB som en *under rådande förhållanden acceptabel miljö* medan *den goda utomhusmiljön* definierades som en ekvivalentnivå om högst 40–45 dB i urban bostadsbebyggelse.

Självklart är denna lägre nivå än svårare att nå ned till generellt, men dessbättre kan den ofta innehållas i bebyggelse som inte direkt vetter mot trafikleder. Detta bör komma till uttryck på ett tydligt sätt i det långsiktiga arbetet. Alldeles särskilt i de fall när man inte kan klara av 55 dB vid fasad mot trafikled av tekniska eller ekonomiska skäl är det viktigt att tillse att de boende därför också får tillgång till en tyst sida med god ljudmiljö, dvs. en ekvivalentnivå understigande 40–45 dB. Den tysta sidan ger de boende en god ljudmiljö inom räckhåll i den egna bostaden. Det går bra att ha öppet fönster mot den tysta sidan utan att bullret blir särskilt besvärande; det går däremot inte vid ett utomhusbuller om 55dB. En tyst sida kan i många fall åstadkommas till ingen eller ringa kostnad, och det leder till minskade störningar. I proposition 1993/94:215 Handlingsplan mot buller togs principen om den tysta sidan upp, och den har tilldragit sig stort intresse både nationellt i Sverige och internationellt.

Riktvärdet 55 dB synes svårare att uppfylla nu än när det först formulerades. Den typiska utomhusnivån vid oskärmad bebyggelse i stadsbygden ligger ofta i intervallet 60–65 dB, och möjligheterna att nämnvärt sänka denna nivå är ytterst begränsade. Vi kan tala om dubbla gap; dels är vi långt från målet att generellt uppfylla riktvärdena, dels representerar dessa riktvärden ingen god miljö.

I rådande situation, där det är en mycket lång väg till att ge alla boende en generellt acceptabel bullernivå, är det synnerligen viktigt att formulera de mer kortsiktiga målen så att de leder till en kostnadseffektiv resursanvändning i syfte att så effektivt som möjligt uppnå det ovan citerade ambitiösa generationsmålet. Den nuvarande målformuleringen för 2010 gör inte det.

Såsom de svenska målen för det närmaste decenniet nu är formulerade, dvs. som högsta ekvivalentnivå utomhus mot exponerad sida av byggnad respektive som högsta nivå inomhus bakom stängda fönster, består de mest använda åtgärderna främst av anläggandet av bullerskärmar eller bullervallar och av fönsterisoleringsåtgärder. Vad gäller skärmar och vallar är det emellertid inte helt ovanligt att effekten i form av upplevd störning inte minskar; den kan även öka. Exempelvis kan det bli så att bullret visserligen minskar nära skärmen men ökar något på större avstånd och därmed ger störningseffekter i områden där de boende tidigare inte var störda. Inte heller fönsterisoleringsåtgärder ger alltid minskade störningar. Oavsett vilka åtgärder som vidtas är det därför angeläget att mäta deras inverkan inte bara på bullernivå utan framför allt på de upplevda negativa effekter som bullret ger upphov till för de boende. Både kortsiktiga och långsiktiga mål bör därför uttryckas i minskning av bullrets effekter.

Det norska Stortinget har genom proposition nr 8 (1999-2000) och nr 24 (2000-2001) formulerat det nationella målet uttryckt på detta mer ändamåls-enliga sätt. År 2010 skall "stöyplagen", dvs. bullerplågan, ha minskat med 25 %, jämfört med år 1999.

Med en sådan formulering erhålls en större kostnadseffektivitet i åtgärderna och en utveckling som verkligen går mot det långsiktiga målet. Det kan t.ex. vara så att bullret utanför fasad mot en trafikled inte kan minskas men däremot kan det gå att åstadkomma en tyst sida. Detta ger en klar minskning av bullrets störande effekter.

Sammanfattningsvis kan sägas att det långsiktiga målet i sin allmänna form är bra. Men det borde ges ett mer precist innehåll, som innebär att buller inte skall ge negativa effekter i form av sömnstörning, samtalsstörning och upplevd allmän störning i bostäder och andra områden där människor vistas. Det kortsiktiga målet bör dels i sin utformning direkt anknyta till detta långsiktiga mål, dels sättas mer ambitiöst än i proposition 2000/01:130.

Utöver de bullerproblem som bör hanteras i den fysiska planeringen bör även åtgärder för att minska koldioxidutsläppen vidtas i planeringen.

2. Övriga frågor, punkt 4 (m, fp, kd, v, c, mp)

Göran Hägglund (kd), Owe Hellberg (v), Marietta de Pourbaix-Lundin (m), Margareta Pålsson (m), Lars Tysklind (fp), Peter Danielsson (m), Sten Lundström (v), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Gunnar Andréén (fp) och Jörgen Johansson (c) anför:

Vi förväntar oss att de problem som motionerna tar upp får sin lösning genom PBL-kommitténs arbete. Vi kommer att under kommitténs utredningsarbete och vid den fortsatta beredningen av kommitténs ställningstaganden samt även i övrigt bevaka behandlingen av de frågor som tas upp i motionerna från respektive parti. Vårt ställningstagande innebär inte att vi frånfällt förslagen. Vi förväntar oss en skyndsam beredning av ärendet.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2003

2003/04:Ju445 av Ragnwi Marcelind m.fl. (kd):

5. Riksdagen begär att regeringen ger Boverket i uppdrag att för kommunerna utarbeta tydliga riktlinjer för bebyggelseinriktade hinder mot brott.

2003/04:L353 av Inger René m.fl. (m):

4. Riksdagen beslutar att avskaffa handelsändamålet i plan- och bygglagen.

2003/04:Sf402 av Sven Brus m.fl. (kd):

23. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att brottsförebyggande åtgärder skall uppmärksammas i stadsplaneringen.
25. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att det i förändrade och nya detaljplaner skall finnas en konsekvensbeskrivning ur ett integrationsperspektiv.

2003/04:So344 av Kerstin Lundgren (c):

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att försiktighetsprincipen skall tillämpas vid utformning och lokalisering av alla installationer samt att strålningsfria zoner skall inrättas i kommunerna.

2003/04:Kr285 av Birgitta Sellén m.fl. (c):

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att fler platser för spontanidrott bör byggas i högre utsträckning än vad som görs i dag.

2003/04:Kr385 av Gunilla Tjernberg m.fl. (kd):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om områden för spontanidrott i bostadsområden.

2003/04:Ub395 av Margareta Andersson och Kenneth Johansson (båda c):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om bättre planering av den gröna miljön vid planering av skolor, daghem och äldreboenden.

2003/04:MJ398 av Barbro Feltzing (mp):

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att försiktighetsprincipen skall gälla vid rekommendationer för bosättning eller vistelse i närheten av elektriska och magnetiska fält.

2003/04:MJ401 av Maria Wetterstrand m.fl. (mp):

14. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om kommunal och regional planering.

2003/04:MJ404 av Catharina Elmsäter-Svärd m.fl. (m):

6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en bortre tidsgräns för planprocesser.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att bygglov på annans mark inte får sökas utan markägarens samtycke.

2003/04:MJ432 av Lars Leijonborg m.fl. (fp):

9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om stärkt ställning för konkurrensintresset i plan- och bygglagen.
10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om fri etableringsrätt för dagligvaruhandel.

2003/04:MJ474 av Maud Olofsson m.fl. (c):

21. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om grönområdenas betydelse i stadsmiljöer för människor och djur.

2003/04:N248 av Bo Lundgren m.fl. (m):

3. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av plan- och bygglagen i enlighet med vad som framförs i motionen (avsnitt 5.1.3).

2003/04:N325 av Sven Gunnar Persson (kd):

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att förkorta planeringsprocessen.

2003/04:A302 av Margareta Andersson m.fl. (c):

19. Riksdagen tillkännager för regeringen för sin mening vad i motionen anförs om ett jämställdhetsperspektiv i samhällsplaneringen.

2003/04:Bo201 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m):

Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till sådana ändringar i miljöbalken som underlättar nybyggnation i storstäder i enlighet med vad som anförs i motionen.

2003/04:Bo204 av Torsten Lindström (kd):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen för sin mening vad i motionen anförs om vikten av att förutsättningarna för handelsetableringar förbättras.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen för sin mening vad i motionen anförs om vikten av att kommunernas roll enligt plan- och bygglagen bibehålls.

2003/04:Bo206 av Annelie Enochson (kd):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen för sin mening vad i motionen anförs om att krav skall ställas på operatörerna att i varje kommun omgående presentera en mastplan över hela sin utbyggnad i kommunen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen för sin mening vad i motionen anförs om att krav skall ställas på kommunerna att bättre informera medborgarna om mastplanerna och att informationen skall gälla mastlokaliseringar, msthöjder, strålningsförändring i närområdet och gränsvärden.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen för sin mening vad i motionen anförs om att krav skall ställas på operatörerna att redovisa strålningsvärden vid basstationerna som registrerats vid mätning utförd av en oberoende mätningssman.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen för sin mening vad i motionen anförs om lokaliseringen av 3 G mobilmaster.

2003/04:Bo213 av Tobias Billström (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen för sin mening vad som i motionen anförs om att avvisa tanken på ett moratorium för nyetablering av stormarknader.

2003/04:Bo216 av Owe Hellberg m.fl. (v):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen för sin mening vad i motionen anförs om att ett moratorium införs för utbyggnad av anläggningar som överstiger 1 500 kvadratmeter total våningsyta (BTA) för externhandel med dagligvaror, beklädnad, husgeråd och fritidsartiklar.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att moratoriet bör gälla under den period som krävs för genomförande av Plan- och bygglagskommitténs och Miljöbalkskommitténs förslag om förändringar av den lagstiftning som reglerar handelsanläggningar.

2003/04:Bo217 av Jörgen Johansson (c):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att i äldre bebyggelsemiljöer förändra eller använda befintlig lagstiftning för att upphäva äldre detaljplaner och införa områdesbestämmelser.

2003/04:Bo219 av Barbro Feltzing och Ulf Holm (båda mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om miljöer som är bullerfria.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att bygga ett tystare samhälle.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att gränsvärden för bakgrundsbuller på arbetsplatser och ute i samhället bör tas fram.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om sänkta gränsvärden i urbana utomhusmiljöer.

2003/04:Bo221 av Carl-Axel Roslund (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att se över överklagansmöjligheterna och sakägarkretsen inom plan- och bygglagen i syfte att få en snabbare beslutsgång.

2003/04:Bo222 av Sten Lundström m.fl. (v):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om rätt till information avseende antenner, basstationer och sändningsmaster.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om obligatorisk bygganmälan avseende basstationer och mobilantennar.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om bygglov för sändningsmaster.

2003/04:Bo225 av Sten Lundström m.fl. (v):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om utredning av planeringsinstrument för regional samhällsplanering.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om barns inflytande i planeringen av boendemiljöer.

2003/04:Bo237 av Barbro Feltzing (mp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att försiktighetsprincipen skall tillämpas i stadsmiljön för att inte öka den elektromagnetiska strålningen.

2003/04:Bo245 av Annelie Enochson (kd):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att i plan- och bygglagen införa en bestämmelse för allmänna ändamål med ett vidare begrepp som även bör omfatta ideella föreningar.

2003/04:Bo254 av Nina Lundström m.fl. (fp):

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av regelförenkling vad gäller planprocesser, nybyggnadsregler och överklagandeprocessen.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att kommunernas rätt att stoppa lågprisbutiker med bestämmelser i plan- och bygglagen (PBL) måste försvinna.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om bullerproblematiken.

2003/04:Bo255 av Ronny Olander (s):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om betydelsen av bostadsnära odlingsområden.

2003/04:Bo256 av Birgitta Carlsson och Håkan Larsson (båda c):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att försiktighetsprincipen måste gälla vid utbyggnad av 3 G-masterna.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att inrätta lågstrålande zoner i varje kommun.

2003/04:Bo258 av Marietta de Pourbaix-Lundin m.fl. (m):

9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om flexibilitet vid kommunal planering.
10. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av lagstiftningen gällande antalet instanser för överklagande av detaljplan och bygglov.
13. Riksdagen beslutar att avskaffa handelsändamålet vid detaljplan i PBL.
14. Riksdagen beslutar om sådan lagändring i fråga om underkännande av kommunala detaljplaner, vilka endast får upphävas när de strider mot uttalade riksintressen, i enlighet med vad som anförs i motionen.

2003/04:Bo259 av Barbro Feltzing (mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att bygglov skall införas för all uppsättning av basstationer för mobiltelefoni.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att sänka gränsvärdena för elektromagnetisk strålning från basstationer.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att försiktighetsprincipen bör gälla vid uppsättning av master för mobiltelefoni med basstationer – sändare.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en rekommendation om säkerhetsavstånd till master för mobiltelefoni med sändare.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om mätning och säkerhetsavstånd till basstationerna i UMTS-systemet.

2003/04:Bo260 av Dan Kihlström m.fl. (kd):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en effektivisering av planprocessen genom färre överklagandeinstanser.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ett nationellt forum för handlingsprogrammen Agenda 21 och Habitat.
5. Riksdagen begär att regeringen ger Kommittén för översyn av plan- och bygglagstiftningen i uppdrag att utreda förutsättningarna för att i den fysiska planeringen bättre kunna hantera översvämningsfrågor.

2003/04:Bo261 av Dan Kihlström m.fl. (kd):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om vikten av brottsförebyggande policy i kommunernas översiktsplaner.

2003/04:Bo262 av Lotta N Hedström (mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att minst en lågstrålande zon införas i varje län.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att lågstrålande zoner och normer för det skall regleras i PBL, varför regeringen bör göra tilläggsdirektiv till den sittande utredningen för PBL-översyn.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att försiktighetsprincipen enligt miljöbalken tillämpas i varje hantering av tillståndsprövning för master och 3 G-basstationer och överordnas PBL-förfarandet.

7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att medel på sikt tillförs för sanering av arbetsplatser, offentliga lokaler och bostäder för individer med konstaterade elskador och elöverkänslighet.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att placering av samtliga befintliga och planerade basstationer och sändare för mobiltelefoni kartläggs och offentliggörs i öppna register.

2003/04:Bo263 av Rigmor Stenmark m.fl. (c):

16. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att brottsförebyggande aspekter alltid bör finnas med i planeringen av bostadsområden och i samhällsplaneringen i övrigt.
26. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en omarbetning av plan- och bygglagen utifrån ett barn- och jämställdhetsperspektiv.
28. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om processen kring ansökningstider och överklagandeprocedurer.
30. Riksdagen begär att regeringen återkommer med lagförslag som medelst avtalsservitut möjliggör bebyggelse av s.k. konfliktområden.

2003/04:Bo264 av Erling Bager (fp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att delmål för minskat buller i likhet med vad gäller generationsmålet skall anges i minskade negativa effekter av buller.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att ambitionen i det kortsiktiga arbetet skall höjas och de negativa effekterna i form av sömnstörningar, samtalsstörningar och upplevd allmän störning skall minskas med 10 % till år 2010 och med 30 % till år 2020.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att man vad avser buller från markbunden trafik (bild) som ett led i arbetet mot minskade negativa effekter (bild) skall eftersträva att även ge boende tillgång till en god, störningsfri ljudmiljö.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att ökad vikt läggs vid att bevara hittills tysta områden och miljöer.

2003/04:Bo268 av Helena Hillar Rosenqvist m.fl. (mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att externhandel från 1 500 kvadratmeters totalareal (BTA) bör införas i lagtexten som tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet typ B och sådan verksamhet som kan anses medföra betydande miljöpåverkan införas enligt 6 kap. 4 § miljöbalken.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att de nationella miljömålen skall införas i den allmänna avvägningsregeln i 2 kap. plan- och bygglagen.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att länsstyrelsen eller andra nationella eller regionala organ ges ökade befogenheter i planeringen av handel.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att lagstiftningen bör ändras så att grannkommuner får vetorätt vid etablering av externhandel.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att lagstiftningen bör ändras så att förnyelsen av handel med dagligvaror, kläder, husgeråd och fritidsartiklar styrs till centrum och bostadsområden.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att ett moratorium för utbyggnaden av externhandel införas medan en verkningfull lagstiftning utformas.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att miljöorganisationer bör ges full talerätt enligt plan- och bygglagen.

2003/04:Bo285 av Ronny Olander (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att öka dimensionen av ekologisk hållbarhet i samhällsbyggandet genom åtgärder för att bevara befintliga koloniträdgårdar och stimulera till att nya koloniområden anläggs.

2003/04:Bo288 av Catharina Bråkenhielm (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att se över handläggningstider vid överklagande av beslut i kommunala planärenden.

2003/04:Bo292 av Kenth Högström och Lotta N Hedström (s, mp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att utfärda obligatorisk bygglovsplikt för uppsättande av alla sorters radiomaster med mer än 1 kilometers räckvidd.

2003/04:Bo295 av Peter Pedersen (v):

2. Riksdagen begär att regeringen överväger om plan- och bygglagen kan förtydligas vad gäller krav på ytor för fysisk aktivitet och att idrottsrörelsen ges möjlighet till samråd vid stadsplaneringen.

2003/04:Bo296 av Kerstin Engle och Ronny Olander (båda s):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att överväga möjligheten att kommunerna åläggs att för allmänheten redovisa de mobilmaster som finns och planeras i kommunen.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att följa upp möjligheten enligt lagen om elektronisk kommunikation att samordna master.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att överväga möjligheten till att alla offentliga byggnader utrustas med elfria zoner som gör det möjligt för elöverkänsliga att vistas där.

BILAGA 2

Regeringens beslut avseende kv. Stuten m.m.



REGERINGEN

Regeringsbeslut 62
2003-12-18 M2002/3428/F/P

Miljödepartementet

Stockholms kommun
Stadsbyggnadsnämnden
Box 8314
104 20 STOCKHOLM

Överklagande i fråga om prövning enligt 12 kap. plan- och bygglagen avseende detaljplan för del av kv. Stuten m.m. inom stadsdelen Norrmalm i Stockholms kommun

1 bilaga

Regeringens beslut

Regeringen avslår överklagandena.

Ärendet

Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun beslutade den 7 juni 2001 att anta detaljplan för del av kv. Stuten m.m. inom stadsdelen Norrmalm i kommunen.

Länsstyrelsen i Stockholms län beslutade den 27 september 2002, vid prövning enligt 12 kap. plan- och bygglagen (1987:10), PBL, att upphäva kommunens beslut att anta planen i den del antagandebeslutet avser område som i planen redovisats som ”Bostäder, handel i gatuplanet” (BH1-område), se *bilagan*.

Stockholms kommun och Fabege Stuten AB har överklagat länsstyrelsens beslut.

Boverket har efter att ha inhämtat yttranden från Socialstyrelsen och Naturvårdsverket avgivit yttrande den 2 april 2003.

Stockholms kommun och Fabege Stuten AB har härefter kommit in med skrivelser i ärendet.

Överklagandena

Stockholms kommun anger i överklagandet bl.a. att det är av principiell betydelse att regeringen prövar länsstyrelsens beslut eftersom avgör-

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Tegelbacken 2

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-24 16 29

E-post: registrator@environment.ministry.se
Telex
154 99 MINEN S

2

andet kommer att få stor inverkan på möjligheterna att fortsätta satsningen på nya bostäder i Stockholms innerstad.

Kommunen hänvisar till de riktvärden för buller som återfinns i den av riksdagen behandlade propositionen Infrastrukturinriktning för framtida transporter (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174). Enligt propositionen bör följande riktvärden för trafikbuller normalt inte överskridas vid nybyggnation av bostadsbebyggelse eller vid nybyggnation eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur:

- 30 dB(A) ekvivalentnivå inomhus,
- 45 dB(A) maximalnivå inomhus nattetid,
- 55 dB(A) ekvivalentnivå utomhus (vid fasad),
- 70 dB(A) maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad.

Kommunen framhåller att riktvärdena inte är rättsligt bindande utan att de skall vara vägledande för bedömningar som för övrigt skall göras med hänsyn till lokala faktorer och särskilda omständigheter i det enskilda fallet. I propositionen anges också att det vid komplettering av befintlig bebyggelse kan bli aktuellt att göra avvägningar mot önskemålet att åstadkomma en lämplig samhällsutveckling och andra miljökvaliteter.

Kommunen anför att det i praktiken ibland görs avsteg från riktvärdena. Sedan länge har det således i Stockholms tätbebyggda delar accepterats avsteg från riktvärdet för utomhusbuller om minst hälften av boningsrummen i varje lägenhet vänds mot en tyst sida som klarar riktvärdet.

De bostadslägenheter som detaljplanen tillskapar avses komma till stånd genom om- och påbyggnad av ett befintligt kontorshus som är motbyggt mot en befintlig byggnad på en grannfastighet. Bostäderna ligger vid en lugn gata men utomhusmiljön påverkas av bakgrundsbuller från omkringliggande, mera trafikerade gator. Riktvärdena för inomhusbuller kommer att underskridas. Däremot uppgår bakgrundsbullet vid Oxtorgsgatan till 57-60 dB(A) ekvivalent dygnsnivå. Med hänsyn till bebyggelsens placering och utformning finns det inte några möjligheter att anordna genomgående lägenheter som får fasad mot såväl gata som en innergård. Detta förhållande kompenseras dock delvis genom att alla lägenheter får tillgång till en gemensam tyst uteplats i form av en gårds-terrass på byggnadens tak.

Dagtid beräknas bullret kontinuerligt ligga något över 55 dB(A). På natten bedöms bullernivån ligga omkring 7 dB(A)-enheter lägre. Det innebär att de boende utan problem bör kunna sova med öppet fönster på natten. Vad som anses vara buller är i hög grad något subjektivt och det är sannolikt betydelsefullt att de boende själva har möjlighet att välja om de anser att fördelarna med ett centralt boende överväger nackdelen med ett allmänt bakgrundsbuller och att det är de boende som själva avgör om och när fönstren skall vara öppna.

Förhållandena inom planområdet är karaktäristiska för många platser i Stockholms innerstad. Kommunens strävan att bygga studentbostäder och ungdomsbostäder i innerstaden kan komma att omöjliggöras eftersom sådana bostäder oftast består av endast ett rum och inte kan göras som genomgående lägenheter. Om länsstyrelsens beslut i ärendet står fast får det stor inverkan på kommunens satsning att komplettera innerstaden med nya bostäder. I syfte att nå målet om god bebyggd miljö och en långsiktigt hållbar utveckling för staden är det en viktig uppgift att komplettera den ensidiga och arbetsplatsintensiva citymiljön med nya bostäder och ta till vara möjligheterna till nya bostäder i innerstaden i övrigt. I kommunens strategi ingår härvid att i största möjliga utsträckning satsa på att bygga på redan exploaterad mark i centrala lägen med god kollektivtrafik och service samt närbelägna arbetsplatser.

Enligt kommunens bedömning kommer frågan om buller att vara en dimensionerande faktor för möjligheterna att komplettera den befintliga bebyggelsen med nya bostäder. Efterfrågan på bostäder i Stockholmsregionen i allmänhet och i innerstaden i synnerhet är mycket hög. Även med en bostadsmarknad i balans är efterfrågan på lägenheter i innerstaden hög. Detta visar att många kan acceptera en mindre bra utemiljö ur bullersynpunkt för att få bo centralt. Även om bostäderna i kv. Stuten inte uppfyller riktvärdet för utomhusbuller kan inte kommunen finna att bostäderna är olämpliga med hänsyn till de boendes hälsa. Kommunen yrkar därför att regeringen ändrar länsstyrelsens beslut och fastställer kommunens beslut att anta detaljplanen.

Fabege Stuten AB åberopar i sitt överklagande i huvudsak liknande synpunkter som Stockholms kommun framfört. Bolaget yrkar att länsstyrelsens beslut skall undanröjas och att kommunens beslut att anta planen i sin helhet skall fastställas.

Remissyttrandena

Socialstyrelsen och Naturvårdsverket har avgivit yttranden i ärendet till Boverket.

Socialstyrelsen anför i sitt yttrande bl.a. att samhällsbuller är ett utbrett miljöproblem och är den störning som berör flest antal människor i Sverige. Buller betyder mycket för vår hälsa och möjligheten till en god livskvalitet. Sömnstörning är en av de allvarligaste effekterna av samhällsbuller. Ostörd sömn är en förutsättning för att människan skall fungera väl fysiologiskt och mentalt. De sekundära effekterna är upplevelse av minskad sömnkvalitet, trötthet, nedstämdhet eller olustkänsla samt minskad prestationsförmåga. Dessa effekter kan vara av såväl tillfällig som permanent art. Det är möjligt att känsliga individer i befolkningen efter att långvarigt ha utsatts för höga ljudnivåer kan tänkas utveckla bestående effekter såsom högt blodtryck. Även om de möjliga

riskökningarna är små kan de ändå vara betydelsefulla i ett folkhälso-perspektiv.

Hos vissa befolkningsgrupper har ett samband kunnat visas mellan bullerexponering och nedsatt prestationsförmåga i olika tankekrävande arbetsuppgifter. Buller kan distrahera och plötsliga ljud kan orsaka avbrott i tankeförloppet. Prestationerna försämras i komplexa situationer som kräver tänkande. Det som mest påverkas av buller är läsning, uppmärksamhet, problemlösningsförmåga och minnesförmåga. Bullerexponering kan också ge negativa eftereffekter på prestationsförmågan. Vidare kan buller utlösa ökade halter av stresshormoner.

Socialstyrelsen anser inte att de argument som redovisats av kommunen och Fabege Stuten AB är övertygande. Verket pekar bl.a. på att det är viktigt att studenter och unga människor har möjlighet till ostörda studier. Bullernivåerna nattetid bör enligt Socialstyrelsen inte vara högre än 45 dB(A) ekvivalent för att man skall kunna sova med öppet fönster. Enligt styrelsens uppfattning är det angeläget att de miljöer där nya bostäder byggs blir en god miljö ur hälsosynpunkt. Det är just i planeringskedet som det finns förutsättningar att utforma goda och sunda/hälsosamma miljöer som främjar ett hållbart samhälle.

Med utgångspunkt i nämnda förhållanden stöder Socialstyrelsen länsstyrelsens uppfattning att det från planen undantagna området inte är lämpligt för boende.

Naturvårdsverket anför i sitt yttrande att de aktuella bostäderna inte är lämpliga. Det är viktigt att inte öka andelen bullerstörda bostäder genom att från början bygga in problem. Ett godkännande av avsteg från riktvärdena skulle förändra synen på bullerproblemen och starkt försvåra möjligheterna att nå en god bebyggd miljö.

Boverket noterar i sitt yttrande till Miljödepartementet bl.a. att det kontorshus som nu finns inom det område som länsstyrelsen undantagit från detaljplanen uppfördes i början av 1970-talet i enlighet med en stadsplan som fastställdes 1970. Den planen medger att byggnad får uppföras för "affärs-, kontors- och liknande ändamål, däri inbegripet hotell. Bostäder får inredas endast i den utsträckning som erfordras för fastighets skötsel och bevakning".

Boverket anför vidare att det finns ett stort behov av fler bostäder i Stockholm och att de riktlinjer för buller som statsmakterna tagit ställning till utgör nationellt vägledande underlag för tolkningen av allmänt hållna bestämmelser i lagar och förordningar. De olika riktvärdena skall kunna bli föremål för avvägningar mot andra faktorer. Vid all fysisk planering och allt samhällsbyggande skall en hållbar utveckling främjas och en god och hälsosam miljö tillförsäkras människorna.

Av planhandlingarna framgår att de riktvärden för ekvivalent buller vid fasad utomhus som riksdagen tagit ställning till överskrids på den för bostäder föreslagna delen av detaljplaneområdet och att det där inte går att ordna några rum mot en tystare sida. Boverket har inte av planhandlingarna kunnat utläsa någon diskussion om för- och nackdelar med alternativa lösningar inom området vilket enligt verket hade varit värdefullt, bl.a. mot bakgrund av att länsstyrelsen väckt frågan om omdisponering av ytorna.

Behovet av bostäder kan vara en av de faktorer som i vissa fall kan vägas in i bedömningen av hur ett riktvärde skall användas liksom de i överklagandena framförda åsikterna att många människor skulle vilja bo centralt, trots buller samt att de nya bostädernas ljudnivå skulle bli lägre än i många av de befintliga lägenheterna i innerstaden. Boverket har inte tagit del av någon utredning som stöder de klagandes uppfattning att bostäder på platsen inte skulle vara olämpliga ur hälsosynpunkt.

Boverket anser med utgångspunkt i nämnda förhållanden och i vad Socialstyrelsen och Naturvårdsverket anfört att länsstyrelsens beslut är riktigt.

Skrivelser från Stockholms kommun och Fabege Stuten AB

Stockholms kommun hänvisar i sitt yttrande till den av kommunfullmäktige i oktober 1999 antagna översiktsplanen. Planen formulerar en stadsbyggnadsstrategi, ”bygg staden inåt”, som är resultatet av att olika mål vägts mot varandra. Strategin innebär att förtäta och koncentrera stadsutvecklingen genom att återanvända redan exploaterad mark i stället för att bygga i perifera lägen eller på orörda grönområden och samtidigt bevara och utveckla Stockholms karaktär och grönsstruktur. Strategin innebär ett ställningstagande för resurshushållning och minskat bilberoende. För cityområdet har strategin omsatts i en inriktning för markanvändning och byggande som bland annat anger att möjligheterna att öka antalet bostäder skall tillvaratas. En samlad bedömning av cityområdets lämplighet för ytterligare bostäder är således gjord genom kommunens översiktsplan.

Kommunen anger vidare att riktvärdet 55 dB(A) ekvivalent vid fasad inte har något tydligt samband med studier om trafikbullrets hälsoeffekter. När riktvärdet började etableras i Sverige och internationellt har utgångspunkten varit att det är olämpligt med bostäder i mer bullerutsatta lägen på grund av att inomhusbullret annars skulle bli för högt. Med de tekniska möjligheter som treglasfönster och effektivt ljuddämpande fasadkonstruktioner i dag ger har motivet för riktvärdet inte längre samma betydelse. Det har i stället kopplats till behovet av att kunna sova innanför ett öppet fönster utan att bli störd. Det är en kvalitet i boendet som dock i andra sammanhang inte ansetts så avgörande att Boverket utfärdat några föreskrifter om att bostäder måste förses med öppningsbara fönster. I praktiken kan fullgod ventilation ordnas på annat sätt,

med rening och bättre luftkvalitet än den luft som kommer direkt utifrån i täta stadsmiljöer. Öppningsbara fönster är en mycket angelägen fråga för en god bostad, men bör enligt kommunen uppfattas mer som en fråga om trivsel än som något nödvändigt ur hälsosynpunkt.

Kommunen har under en period i april och maj 2003 låtit utföra kompletterande mätningar av trafikbullret. Dessa mätningar visar att riktvärdet klaras högst upp på fasaden men överskrids vid andra punkter. Det ekvivalenta trafikbullret utanför fasaden varierar mellan 55 och 59 dB(A) beroende på mätpunktens höjd över marken. Värdena är något lägre än vad som angivits i planhandlingarna. Den planerade takterrassen uppfyller väl kraven på en tyst uteplats. Trafiken i stadens centrala delar har en annan dygnsfördelning med en större andel trafik dagtid och lägre på kvällar och nätter än den schablon som används vid beräkningarna av den ekvivalenta nivån. Nattetid, mellan kl. 22.00 och 06.00, uppgår trafikbullernivåerna till 51-52 dB(A). Kommunen pekar vidare på planerna på att införa försök med miljöavgifter för innerstadstrafiken vilket enligt kommunen bl.a. kan antas medföra en förbättrad bullermiljö.

Kommunen framhåller sammanfattningsvis att olägenheterna med trafikbuller utanför fasaden ensamt inte kan betraktas som en sådan hälsorisk som ger tillräcklig grund för att upphäva detaljplanen med stöd av 12 kap. PBL. Genom att byggnaden erbjuder en tyst inomhusmiljö, en bullerskyddad uteplats på taket samt placerats i en miljö med relativt lågt buller nattetid anser kommunen att planen innebär en acceptabel avvägning mellan olika intressen där hälsoaspekterna beaktats noga liksom behovet av och efterfrågan på bostäder samt innerstadens särskilda förutsättningar. De aktuella bostäderna har anpassats efter förutsättningarna och kan erbjuda en attraktiv och efterfrågad boendemiljö.

Kommunen anger vidare att den, om regeringen skulle finna att länsstyrelsens beslut bör stå fast, medger att planen får ändras med stöd av 13 kap. 8 § så att kontorsanvändning tillåts inom det område som i planen givits en byggrätt för bostadsändamål.

Fabege Stuten AB anger i sitt yttrande bl.a. att såväl bolaget som kommunen prövat alternativa placeringar för de planerade bostäderna men att sådana lägen befunnits olämpliga av såväl fastighetsekonomiska som tekniska skäl. Bolaget avser att uppföra ett nytt modernt bostadshus med de installationssystem som ett läge i Stockholms innerstad kräver. Det innebär bl.a. ett ventilationssystem som ger ny frisk luft dygnet runt utan att fönster behöver öppnas. Bolaget yrkar att länsstyrelsens beslut undanröjs och att planen i dess helhet fastställs. I andra hand yrkar bolaget att regeringen, med stöd av medgivande från Stockholms kommun, fastställer detaljplanen med ändring av ändamålsbestämmelserna från bostäder till kontor.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen konstaterar att de ljudnivåer som den planerade bostadsbebyggelsen skulle utsättas för överstiger de riktvärden för ekvivalent buller vid fasad som riksdagen tagit ställning till. De planerade lägenheterna kommer genom sin placering inom detaljplaneområdet inte att ha tillgång till något rum med en tyst sida. De mätningar som kommunen sedermera låtit utföra visar visserligen att ljudnivån från trafikbullret kommer att vara något lägre än vad som anges i planhandlingarna, men att de ändå kommer att överstiga riktvärdet för utomhusbuller.


Regeringen finner med utgångspunkt i vad Socialstyrelsen, Naturvårdsverket och Boverket anfört att det funnits skäl för länsstyrelsen att upphäva detaljplanen i den del planen medger "Bostäder, handel i gatuplanet" (BH1-område). Regeringen finner inte att de omständigheter som Stockholms kommun och Fabege Stuten AB anfört utgör tillräckliga skäl för att ändra länsstyrelsens beslut.


Fabege Stuten AB har i andra hand yrkat att regeringen, med stöd av medgivandet från Stockholms kommun, bör fastställa detaljplanen med ändring av ändamålsbestämmelserna från bostäder till kontor i den delen som länsstyrelsen undantagit från fastställelse.

Enligt 12 kap. 3 § PBL skall länsstyrelsen upphäva kommunens beslut i dess helhet, om något förhållande som avses i 1 § föreligger. Om kommunen har medgett det, får beslutet upphävas i en viss del. Med hänsyn till bestämmelsens utformning bör inte heller bolagets andrahandsyrkande föranleda någon ändring av länsstyrelsens beslut.

Länsstyrelsens beslut bör därför stå fast och kommunens och bolagets överklaganden avslås.

På regeringens vägnar


Lena Sommestad


Ivar Fröstenson

Kopia till**Socialdepartementet****Finansdepartementet****Näringsdepartementet****Boverket****Socialstyrelsen****Naturvårdsverket****Länsstyrelsen i Stockholms län (handlingar återsänds)****Fabege Stuten AB, Box 16400, 103 27 STOCKHOLM**