



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2013-10-02

S2013/5977/PBB

Socialdepartementet

Plan-, bygg- och bostadsenheten

Ludvig Lundgren

Telefon 08-405 32 57

STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen Registraturet	
Ink.	2013 -10- 03
Dnr:	2013-1497/2013
Till:	LTL

Betänkandet Flygbuller och bostadsbyggande (SOU 2013:67)

Remissinstanser:

1. Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen
2. Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen
3. Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen
4. Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolen
5. Östersunds tingsrätt, mark- och miljödomstolen
6. Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen
7. Boverket
8. Naturvårdsverket
9. Socialstyrelsen
10. Trafikverket
11. Transportstyrelsen
12. Luftfartsverket
13. Swedavia
14. Sjöfartsverket
15. Statens folkhälsoinstitut
16. Försvarsmakten
17. Domstolsverket
18. Finansinspektionen
19. Konkurrensverket
20. Regelrådet
21. Statskontoret
22. Tillväxtverket
23. Jordbruksverket
24. Länsstyrelsen i Kalmar län
25. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
26. Länsstyrelsen i Norrbottens län
27. Länsstyrelsen i Gotlands län
28. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
29. Länsstyrelsen i Skåne län

30. Länsstyrelsen i Stockholms län
31. Länsstyrelsen i Värmlands län
32. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
33. Länsstyrelsen i Östergötlands län
34. Kungliga Tekniska högskolan
35. Chalmers tekniska högskola
36. Lunds tekniska högskola
37. Uppsala universitet, juridiska fakulteten
38. Blekinge tekniska högskola
39. Karolinska institutet, Institutet för miljömedicin
40. Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien
41. Borås kommun
42. Burlövs kommun
43. Enköpings kommun
44. Gotlands kommun
45. Göteborgs kommun
46. Helsingborgs kommun
47. Huddinge kommun
48. Härnösands kommun
49. Jönköpings kommun
50. Krokoms kommun
51. Kiruna kommun
52. Kungsbacka kommun
53. Lerums kommun
54. Linköpings kommun
55. Luleå kommun
56. Lunds kommun
57. Malmö kommun
58. Mora kommun
59. Norrköpings kommun
60. Norrtälje kommun
61. Nässjö kommun
62. Oxelösunds kommun
63. Pajala kommun
64. Ronneby kommun
65. Sigtuna kommun
66. Sollentuna kommun
67. Solna kommun
68. Stockholms kommun
69. Strängnäs kommun
70. Sundbybergs kommun
71. Svedala kommun
72. Tierps kommun
73. Timrå kommun

74. Umeå kommun
75. Upplands Väsby kommun
76. Uppsala kommun
77. Vänersborgs kommun
78. Västerås kommun
79. Växjö kommun
80. Ystads kommun
81. Ånge kommun
82. Åre kommun
83. Örebro kommun
84. Östersunds kommun
85. Stockholms läns landsting, Tillväxt, miljö och regionplanering
86. Stockholms läns landsting, Centrum för arbets- och miljömedicin
87. Stockholms läns landsting, Trafikförvaltningen
88. Västra Götalandsregionen
89. Västra Götalandsregionens miljömedicinska centrum (VMC)
90. Arbets- och miljömedicin , Universitetssjukhuset Örebro
91. Västra Götalandsregionen
92. Region Skåne
93. Regionförbundet Jönköpings län
94. Regionförbundet Sörmland
95. Regionförbundet i Västerbotten
96. Regionförbundet Östman
97. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
98. Näringslivets regelnämnd (NNR)
99. Svenskt Näringsliv
100. Stockholms handelskammare
101. Svenska regionala flygplatser AB (SRF)
102. Föreningen Svenskt Flyg Intresse AB
103. Svenska FlygBranschen
104. Byggherrarna Sverige AB
105. Sveriges Byggindustrier
106. NCC
107. JM
108. Fastighetsägarna Sverige
109. Villaägarnas Riksförbund
110. Skogsindustrierna
111. Hyresgästföreningen
112. Hjärt-Kärlsällskapet Riksförbund
113. HSB Riksförbund
114. Riksbyggen
115. Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)
116. SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut

117. Forskningsrådet Formas
118. Storstockholms Lokaltrafik AB
119. Västtrafik AB
120. Svenska Byggingenjörers Riksförbund (SBR)
121. Föreningen Sveriges bygglovgranskare och byggnadsnämndssekreterare
122. Yrkesföreningen Miljö och Hälsa
123. Föreningen kommunala miljöchefer
124. Lantbrukarnas Riksförbund
125. Sveriges Advokatsamfund
126. Sveriges Arkitekter
127. Teknikföretagen
128. Föreningen för samhällsplanering
129. IQ Samhällsbyggnad
130. Sveriges hamnar
131. Trä- och Möbelföretagen (TMF)
132. SAAB AB
133. Stena Metall AB
134. SKF Group
135. Scania-Bilar Sverige AB
136. ÅF
137. Structor Akustik AB
138. Åkerlöf Hallin Akustikkonsult AB
139. Sweco AB
140. WSP Sverige AB

Det nu översända slutbetänkandet **kompletterar** utredningens delbetänkande *Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet* (SOU 2013:57) som skickats 9 september 2013 till samma remissinstanser, och har därför samma svarsdatum som det tidigare utsända betänkandet. Observera dock att några av författningsförslagen i det första betänkandet reviderats i slutbetänkandet. Gemensamt svar önskas på de båda betänkandena.

Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet **senast måndagen den 11 november 2013**. Vi ber om ursäkt för den korta remisstiden. Anstånd för remissvar kan tyvärr ej lämnas. Preliminärt remissvar kan dock inlämnas och kompletteras senare.

Vi önskar att ni **endast** skickar yttranden i elektronisk form och då både i word- och pdf-format. **Ange vårt diarienummer S2013/5977/PBB.**

Remissvaren skickas till följande e-postadresser:
s.registrator@regeringsskansliet.se och s.pbb@regeringskansliet.se

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandena.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet finns tillgängligt för nedladdning på regeringskansliets hemsida: www.regeringen.se/social/remisser

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Anders Lönnberg
Departementsråd

Flygbuller och bostadsbyggande

Slutbetänkande av Bullersamordningsutredningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:67

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

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

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

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

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-24016-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Stefan Attefall

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

Utredningen antog namnet Bullersamordningsutredningen (S 2013:02). Som huvudsekreterare förordnades fr.o.m. den 5 mars t.o.m. den 31 augusti 2013 civilingenjören Christina Leideman. Som sekreterare förordnades fr.o.m. den 5 mars 2013 förvaltningsjuristen Monika Gerdhem. Som rådgivare till utredaren med sekretariat har medverkat f.d. planchefen i Stockholms stad Arne Fredlund.

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

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

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

Utredningen överlämnade den 30 augusti 2013 sitt delbetänkande *Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet*, SOU 2013:57. Utredningen överlämnar härmed sitt slutbetänkande

Flygbuller och bostadsbyggande. Utredningen har därmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i oktober 2013

Anders Lillienau

/Monika Gerdhem

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Författningsförslag.....	11
2 Utredarens uppdrag och andra anknytande utredningar.....	23
2.1 Uppdraget.....	23
2.2 Arbetsformer m.m.	25
2.3 Boverkets och Naturvårdsverkets uppdrag avseende flygbuller.....	26
3 Reglering av flygbuller	27
3.1 Flygverksamhet.....	27
3.2 Reglering av flygbuller enligt miljöbalken.....	33
3.3 Regler om bostadsbyggande i områden utsatta för flygbuller.....	37
3.4 Konsekvenser av olika tillämpningar av ljudnivåerna utomhus.....	40
3.5 Redovisning av regeringsuppdrag om flygbuller.....	43
3.6 Praxis.....	43
4 Flygbuller och hälsoeffekter.....	49
4.1 Allmänt om buller och hälsoeffekter.....	49

4.2	Flygbuller på uteplats.....	50
4.3	Kartläggning av antalet exponerade för trafikbuller i Sverige	53
5	Förslag	55
5.1	Förordningsregler om flygbuller vid bostäder	55
5.2	Industribuller och bostäder vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken.....	66
5.3	Ändringar i tidigare förslag om ändring i plan- och byggförordningen.....	69
6	Konsekvenser av förslagen	71
6.1	Konsekvenser enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.....	71
6.2	Konsekvenser för plan- och byggprocesserna	78
6.3	Konsekvenser för verksamhetsutövare och infrastrukturhållare	79
6.4	Konsekvenser för näringsliv	79
6.5	Konsekvenser för människors hälsa.....	80
6.6	Konsekvenser för de transportpolitiska målen.....	82
6.7	Konsekvenser för miljökvalitetsmålen.....	83
6.8	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	84
Bilaga		
1	Kommittédirektiv 2013:5.....	85

Sammanfattning

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

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

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

Förslagen i slutbetänkandet innebär sammanfattningsvis att

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

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

Flygbuller

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

Det föreslås att flygbuller inomhus i ett bostadsrum som riktvärde inte får överstiga 45 dBA maximal ljudnivå natt kl. 22.00–06.00 och 30 dBA ekvivalent ljudnivå som årsmedelvärde. Den maximala ljudnivån inomhus får överskridas högst tre gånger per natt.

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

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

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

ljudnivån normalt godtas vid bedömningar enligt plan- och bygglagstiftningen respektive miljölagstiftningen.

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

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

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

Övriga förordningsförslag

Förordning om flyg- och industribuller vid bostäder

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

Föreslagna bestämmelser om flygbuller redovisas ovan.

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

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

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

Förslaget om ändring i plan- och byggförordningen

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

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

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

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förordningsbestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

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

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