



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2013-09-09

S2013/5977/PBB

Socialdepartementet

Plan-, bygg- och bostadsenheten

Ludvig Lundgren

Telefon 08-405 32 57

|                                                     |               |
|-----------------------------------------------------|---------------|
| STOCKHOLMS STAD<br>Kommunstyrelsen<br>Registraturet |               |
| Ink.                                                | 2013-09-11    |
| Dnr.                                                | 001-1350/2013 |
| Till:                                               | R 111         |

**Betänkandet Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet  
(SOU 2013:57)**

**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 Östsmå
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 Interesse 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. Hörselskadades 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

**Betänkandet är avsett att kompletteras** med ett slutbetänkande som bl.a. närmare behandlar frågan om flygbuller. Detta kommer att skickas till ovanstående remissinstanser under v 40, med samma svarsdatum som det nu utsända betänkandet.

Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet **senast fredagen den 11 november 2013**. Vi ber om ursäkt för den korta remisstiden.

Vi ser helst att ni endast skickar dem 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](mailto:s.registrator@regeringsskansliet.se) och [s.pbb@regeringskansliet.se](mailto:s.pbb@regeringskansliet.se)

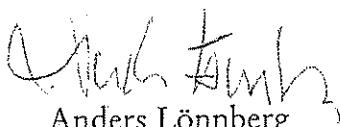
I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Socialdepartementet har för avsikt att under remisstidens gång översända ett kompletterande material innehållande förslag till förordningsbestämmelser om riktvärden för flygbuller vid planering och bygglovgivning för bostäder.

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](http://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](http://www.regeringen.se).



Anders Lönnberg  
Departementsråd



# Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet

*Delbetänkande av Bullersamordningsutredningen*

*Stockholm 2013*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2013:57

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

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

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

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

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2013

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

# Till statsrådet Stefan Attefall

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

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

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

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

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

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

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

Stockholm i augusti 2013

Anders Lillienau

/Christina Leideman

/Monika Gerdhem

# Innehåll

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

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

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

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

## **11 Författningskommentar ..... 221**

### **Bilagor**

|          |                                                                                 |     |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2013:5 .....                                                   | 239 |
| Bilaga 2 | Intervju om planering och byggande av bostäder<br>i bullerutsatta miljöer ..... | 249 |

# Sammanfattning

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

Utredarens förslag innebär sammanfattningsvis

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

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

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

### Konsekvenser av nuvarande lagstiftning och dess tillämpning

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

#### *Konsekvenser för bostadsbyggandet*

- Problem som rör buller försvårar bostadsbyggandet, framför allt vad gäller små och billiga lägenheter samt studentbostäder.
- Myndigheternas olika kriterier för bedömningar av buller fördröjer och komplicerar den kommunala beslutsprocessen.
- Bristen på samordnade regler medför att länsstyrelserna tillämpar riktvärden olika.
- Allt fler kommuner tar fram egna riktlinjer.
- Osäkerheten vid tillämpningen av regelverket för buller försvårar förtätning av städer och tätorter.

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

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

*Konsekvenser för infrastrukturhållare (väg- och spårtrafik)*

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

*Konsekvenser för flygverksamhet*

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

*Sjöfart*

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

**Förslag till lagändringar**

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

*Hälsobedömning enligt plan- och bygglagen*

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

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

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

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

gäller i dag vid planläggning och lovgivning av bostäder och innebär endast en marginell kostnadsökning.

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

#### *Tillsyn i efterhand enligt miljöbalken*

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

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

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

*Hänsyn till verksamhetsutövare och infrastrukturhållare*

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

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

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

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

## Förslag till förordningsändringar

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

### *Riktvärden för buller och undantag författningsregleras*

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

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

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

Den reglering som föreslås i plan- och byggförordningen bör kompletteras med en författningsreglering av riktvärden för indu-

stribuller och undantag från sådana riktvärden som gäller vid prövning av verksamheter enligt miljöbalken.

Den samordnade lagstiftning som föreslås innebär goda möjligheter att bygga bostäder i bullerutsatta miljöer på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till de boendes hälsa. Det saknas därmed skäl att i fortsättningen bygga bostäder med stöd av lokala eller regionala regler som innebär längre gående undantag från riktvärdena för buller. En sådan praxis skulle innebära en fortsatt osäkerhet vid planering och byggande av bostäder.

#### *Buller från väg- och spårtrafik*

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

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

Om flera uteplatser kan anordnas i anslutning till en bostad, bör det vara tillräckligt att en uteplats kan anordnas där riktvärdena inte

överskrids. Det bör gälla både för flerbostadshus som byggs så att det skapas en luddämpad sida och för fristående bostadshus (villatomter).

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

### *Industribuller*

Förslaget om riktvärden för industribuller bygger på den modell som under lång tid legat till grund för Naturvårdsverkets numera upphävida riktlinjer om externt industribuller (1978:5). Utgångspunkten för nya bostäder bör vara riktvärdena 50 dBA dag, 45 dBA kväll och helg samt 40 dBA natt ekvivalent ljudnivå. Bostadsbyggandet underlättas av förslaget att införa nya bestämmelser om undantag från riktvärden för industribuller. Utformningen av bestämmelserna, som inte har någon motsvarighet i nuvarande vägledning, bygger på den modell som gäller för väg- och spårtrafik enligt Boverkets allmänna råd om buller i planeringen (2008:1).

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

I ett första steg bör undantag få göras om riktvärdena för ekvivalent ljudnivå överskrids med högst 10 dBA. I ett andra steg bör riktvärdena kunna överskridas med högst 15 dBA. I sådana fall ska

det krävas särskilda skäl och högre krav på bullerskydd vid den mest bullerutsatta fasaden.

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

#### *Prövning av verksamheter enligt miljöbalken*

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

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

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

#### *Flygbuller*

Riktvärden för flygbuller och undantag från sådana riktvärden bör också författningsregleras. Bestämmelser av det slaget behövs också vid en samordning av regelverket om buller och bostadsbyggande. Flygbuller har egenskaper som gör att det kan vara svårt att hantera

vid planering och byggande av bostäder, bl.a. att uteplatser i anslutning till bostäder i princip inte kan avskärmas från bullret. Det är därmed inte möjligt att medge undantag från riktvärden för flygbuller enligt samma principer som gäller för buller från väg- och spårtrafik.

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

### Avtalslösningar

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

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

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

### Övrigt förslag

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

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

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

### Genomförda samråd

Utredningen har genomfört samråd enligt direktivet. Samråd har skett med företrädare för centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, verksamhetsutövare (industri, hamnar, flyg), infrastrukturhållare, intresseorganisationer, byggindustri samt förhandlaren för utbyggnad av tunnelbana och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län (Dir. 2013:22). En central del av samråd har genomförts vid möten i en expertgrupp (tolv experter och sex sakkunniga) och en referensgrupp (åtta medlemmar). Under en kort utredningstid har sammanlagt ett fyrtiotal möten hållits.

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

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

## Konsekvenser av utredarens förslag m.m.

### *Konsekvenser*

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

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

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

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

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

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

Förslagen bedöms få övervägande positiva konsekvenser för näringslivet.

Bostäder som byggs enligt de föreslagna reglerna innebär en så liten risk för ökad ohälsa att de är godtagbara. Vid den bedöm-

ningen beaktas tillgängligt kunskapsunderlag om buller vid befintliga bostäder, i den utsträckning detta är relevant för nya bostäder med de krav som förslagen innebär.

Förslagen bedöms inte motverka möjligheterna att uppnå de transportpolitiska målen.

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

Förslagen bedöms vara förenliga med det kommunala självstyret.

#### *Befintliga bostäder*

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

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

#### *Ikraftträdande*

Lagbestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.