

Vägledning om industri- och annat verksamhetsbullen

- Remissversion

Innehåll

INNEHÅLL	2
LÄSANVISNING	3
OM VÄGLEDNINGEN	4
Vägledning för tillsyn och prövning	4
Förändringar jämfört med tidigare vägledning	4
Så här har vägledningen tagits fram	4
Naturvårdsverkets och Boverkets vägledningar kompletterar varandra	5
TILLÄMPNINGSOMRÅDE	6
Miljöfarlig verksamhet	6
Teknisk utrustning	6
Trafik inom verksamhetsområdet	6
Trafik utanför verksamhetsområdet	6
Bangårdar och serviceplatser för tåg	6
Uppställningsplatser	7
Godshantering	7
LJUDNIVÅER UTOMHUS	8
Bullerpassad bebyggelse	9
Vad innebär bullerpassad bebyggelse?	9
Tillsyn och prövning vid bullerpassad bebyggelse	9
Buller inomhus	10
Friluftsområden	10
VIKTIGA BEGREPP VID TILLSYN OCH PRÖVNING AV BULLRANDE VERKSAMHETER	11
Olägenhet	11
Påverkar människors hälsa eller välbefinnande negativt	11
Kunskapskravet	12
Bevisbördan	12
Lokaliseringsprincipen	13
Åtgärder	13
I första hand vid källan	13
Utgå från bästa möjliga teknik	13
Tänk långsiktigt	14
Rimlighetsavvägning	14
RELEVANTA LAGRUM	16

Läsanvisning

Detta är vägledning – inte bindande regler. Den ska användas i en specifik situation. Omständigheterna på platsen kommer att påverka bedömningen. I detta första kapitel föreslår vi ett tillvägagångssätt för tillsynsmyndigheten.

Steg 1: Vilka och hur många är drabbade?

Beskriv platsen och problemet.

Steg 2: Vad är det som bullrar?

Läs kapitlet *Tillämpningsområde*.

Steg 3: Vad vill vi uppnå på denna plats?

I kapitlet *Ljudnivåer utomhus* finns de föreslagna värdena.

Vid särskilt bulleranpassad bebyggelse kan det finnas skäl att tillämpa andra ljudnivåer som utgångspunkt för olägenhetsbedömningen. Vid ny bebyggelse där de boende har tillgång till en ljuddämpad sida och ljudmiljön inomhus är god kan man acceptera högre ljudnivåer vid andra sidor av byggnaden. Detta beskriver vi i kapitlet *Bulleranpassad bebyggelse*.

Steg 4: Finns underlag eller behöver sådana tas fram?

I kapitlet *Viktiga begrepp vid tillsyn och prövning av bullrande verksamheter* tar vi upp verksamhetsutövarens ansvar för att veta hur mycket det bullrar (under rubrikerna *Kunskapskravet* och *Bevisbördan*).

Steg 5. Vad är rimligt att kräva på just denna plats?

I avsnitten *Åtgärder* och *Rimlighetsavvägning* beskriver vi ett tillvägagångssätt för att komma fram till vad som bör göras och vem som ska göra eller bekosta det.

I kapitlet *Relevanta lagrum* finns alla laghänvisningar samlade.

Om vägledningen

I detta kapitel beskriver vi hur vägledningen är tänkt att användas samt beskriver vad som är nytt jämfört med tidigare vägledning.

Vägledning för tillsyn och prövning

Det här är en tillsynsvägledning och den kan även användas vid prövning av miljöfarlig verksamhet. Den hanterar frågor om buller från industrier och liknande verksamheter enligt miljöbalken. Det är en vägledning till 2, 9 och 26 kap. miljöbalken.

Ljudnivåerna som anges i den här vägledningen är inte bindande gränsvärden, utan utgör en utgångspunkt för vidare bedömning i det enskilda fallet. Tillstånd och förelägganden enligt miljöbalkens tillsynsbestämmelser gäller till dess omprövning sker eller nya försiktighetsmått meddelas. Förändringar i en vägledning medför alltså inte automatiskt att villkor eller meddelade försiktighetsmått ändras.

Förändringar jämfört med tidigare vägledning

De största förändringarna är

- Ett utökat tillämpningsområde då även andra typer av verksamhetsbullen ingår än industrianläggningar.
- Ordet ljudnivåer används istället för det tidigare använda begreppet riktvärde (begreppet riktvärden i vägledningar kan förväxlas med begreppet som det används i tillstånd och i förelägganden).
- Återkommande höga ljudtoppar ersätter begreppet momentana ljud.
- Den ekvivalenta ljudnivån för kväll och natt (kl. 18-06) är 45 dBA. Tidigare var riktvärdet för ekvivalent buller nattetid 40 dBA.
- Tidsperioden för natt är kl. 22-06. Tidigare var den kl. 22-07.
- Utomhusnivåer vid arbetslokaler har tagits bort.
- Samma ljudnivåer anges som utgångspunkt oavsett om verksamheten är ny eller befintlig.
- Vid ny bulleranpassad bebyggelse kan högre ljudnivåer få förekomma vid en exponerad sida om det finns tillgång till en luddämpad sida.
- Utökade beskrivningar av centrala begrepp i miljöbalken.

Så här har vägledningen tagits fram

Naturvårdverket hade tidigare allmänna råd med riktvärden för externt industribuller, RR 78:5, som utgick från miljöskyddslagen. De allmänna råden upphävdes 2013 och ersattes med en övergångsvägledning i väntan på denna vägledning. I april 2014 redovisade Naturvårdsverket och Boverket ett gemensamt förslag på vägledning enligt plan- och bygglagen samt miljöbalken. I både Boverkets och Naturvårdsverkets uppdrag från regeringen ingick att samråda och ha dialog med

ett flertal aktörer. Boverket och Naturvårdsverket valde att genomföra dessa tillsammans i form av samrådsmöten med andra myndigheter och möten med relevanta bransch- och intresseorganisationer, Sveriges kommuner och landsting, forskare samt plan- och miljöhandläggare från länsstyrelser och kommuner. Vägledningen från våren 2014 har därefter justerats.

Naturvårdsverkets och Boverkets vägledningar kompletterar varandra

De ljudnivåer som preciseras i Boverkets respektive Naturvårdsverkets vägledning är desamma. I Boverkets vägledning utgör ljudnivåerna ett stöd vid bedömningar av om en plats är lämplig för bostadsbyggande och om bostäder behöver bulleranpassas. I Naturvårdsverkets vägledning är samma ljudnivåer stöd för tillsynsmyndigheten att avgöra om det behövs åtgärder för att undvika olägenhet för människor.

En skillnad mellan de två vägledningarna är vilka lokaler som de är tänkta att användas för. Boverket vägledning omfattar bara bostäder. Denna vägledning gäller även förskolor, skolor och vårdlokaler.

Tillämpningsområde

Nedan redogör vi för vilka typer av verksamheter som vägledningen avser. Vissa gränsdragningar görs också om vad som bör bedömas som industribuller och vad som bör bedömas som trafikbuller.

Miljöfarlig verksamhet

Vägledningen avser buller utomhus från miljöfarlig verksamhet som inte omfattas av annan vägledning om buller. Det gäller både de verksamheter som förtecknas i 2-32 kap. miljöprövningsförfordningen (2013:251) och verksamheter med liknande ljudbild som inte omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt.

Teknisk utrustning

Buller från teknisk utrustning som exempelvis fläktar, kompressorer och värmepumpar omfattas. Detta gäller oavsett om utrustningen hör till ovanstående verksamheter eller är fristående. Teknisk utrustning på fordon vid till exempel uppställning och klargöring (med tekniska system igång) omfattas också.

Trafik inom verksamhetsområdet

Buller från trafiken inom verksamhetsområdet bör som huvudprincip bedömas som industribuller. I vissa fall kan det dock vara rimligt att istället använda riktvärdena för trafikbuller¹. Det kan till exempel gälla om verksamhetens område är stort och verksamheten bedrivs i en begränsad del av området. Vid hamnar och färjelägen bör riktvärden för trafikbuller vara vägledande även för vägar eller spår inom verksamhetsområdet om de fungerar som en naturlig fortsättning av det allmänna trafiknätet.

Trafik utanför verksamhetsområdet

För trafik till och från verksamhetsområdet på angränsande vägar och järnvägar bör som huvudprincip riktvärdena för trafik vara vägledande. Utifrån en sammanvägd bild av bullersituationen kan dock andra bedömningar i vissa fall behöva göras. Till exempel kan detta vara fallet vid tillfartsvägar till tärter, där transporterna till och från tärten står för en betydande del av bullerstörningarna.

Bangårdar och serviceplatser för tåg

På grund av den komplexa ljudbilden och verksamhetens karaktär bör buller från nedanstående anläggningar omfattas av vägledningen för industri- och annat verksamhetsbuller:

- Bangårdar där rangering ofta sker.
- Platser där tåg ofta står på klargöring med tekniska system igång.
- Service- och uppställningsplats där tåg förvaras och underhålls när de inte är i reguljär trafik.

¹ Riktvärden enligt prop. Infrastrukturinriktning för framtida transporter, 1996/97:53.

Buller från trafiken längs spåren inklusive stopp för bl.a. på- och avstigning vid järnvägs- och spårvagnsstationer och tågmöten räknas som trafikbuller.

Uppställningsplatser

Buller från fordon på tomgång, fordonservice etc. på uppställningsplatser för till exempel bussar och lastbilar samt spårbundna fordon bör bedömas som industribuller. Med uppställningsplats avses här en särskild iordningställd plats där fordonen för en kortare eller längre tidsperiod är placerat på tomgång eller med tekniska system, till exempel fläktar, i drift. Stopp vid hållplats räknas som trafikbuller.

Godshantering

Buller från godshantering vid till exempel lastkajer och omlastningsterminaler bör räknas in i ljudnivån från verksamheten och bedömas som industribuller.

Ljudnivåer utomhus

Ljudnivåer anges som utgångspunkt för bedömning av lämpliga immissionsvärden vid bostäder, skolor, förskolor och vårdlokaler. Ljudnivåer och anvisningar för tillsyn vid bulleranpassad bebyggelse anges också. Även för friluftsområden beskrivs lämpliga ljudnivåer.

Angivna nivåer är avsedda som utgångspunkt och vägledning för den bedömning som ska göras i varje enskilt fall. I kapitlet *Viktiga begrepp vid tillsyn och prövning av bullrande verksamheter* finns mer information om vad som ingår i bedömningen. Nivåerna i tabell 1 bör i normalfallet vara utgångspunkt för att bedöma om buller utgör en olägenhet. Det kan finnas skäl att tillämpa andra nivåer än tabellvärdena, såväl högre som lägre.

Tabell 1. Ljudnivå från industri/verksamhet, frifältsvärde

	L_{eq} dag (06-18)	L_{eq} kväll och natt (18-06) samt lör-, sön- och helgdag (06-18)
Utgångspunkt för olägenhetsbedömning vid bostäder, skolor, förskolor och vårdlokaler	50 dBA	45 dBA

Nivåerna i tabellen ovan avser immissionsvärden vid bostäder, förskolor, skolor och vårdlokaler. De gäller utomhus vid fasad och vid iordningställda ytor i markplan för lek och utvistelse intill byggnaden. För förskolor, skolor och vårdlokaler bör de tillämpas för de tidpunkter då lokalerna används.

Utöver detta gäller:

- Återkommande höga ljudtoppar (> 55 dBA L_{max}) bör inte förekomma nat-tetid 22-06. Som utgångspunkt avser det en byggnads samtliga sidor som bostadsrum vetter mot. Om den berörda byggnaden har tillgång till ljud-dämpad sida avser begränsningen i första hand den luddämpade sidan.
- I de fall den bullrande verksamheten endast pågår en del av någon av tidsperioderna ovan, eller om ljudnivån från verksamheten varierar myck-et, bör den ekvivalenta ljudnivån bestämmas för den tid då den bullrande verksamheten pågår. Dock bör den ekvivalenta ljudnivån bestämmas för minst en timme, även vid kortare händelser.
- Vissa ljudkaraktärer är särskilt störningsframkallande. I de fall verksam-hetens buller karakteriseras av ofta återkommande impulser som vid nit-tingsarbete, lossning av metallskrot etc. eller innehåller ljud med tydligt hörbara tonkomponenter bör värdena i tabell 1 sänkas med 5 dBA.

Bulleranpassad bebyggelse

I normalfallet bör grundvärdena i tabell 1 vara utgångspunkt för olägenhetsbedömning. Vid ny särskilt bulleranpassad bebyggelse kan det finnas skäl att tillämpa andra ljudnivåer som utgångspunkt för olägenhetsbedömningen. Om de boende har tillgång till en ljuddämpad sida och ljudmiljön inomhus är god kan högre ljudnivåer accepteras vid andra sidor av byggnaden.

Vad innebär bulleranpassad bebyggelse?

Då höga bullernivåer förekommer kan man utforma byggnader som är särskilt anpassade till den bullriga miljön. Boverket beskriver i sin vägledning förutsättningar för och utförande av anpassad bebyggelse². Begreppet avser således nybyggda bostäder.

Anpassningarna syftar till att minska risken för olägenhet för de boende genom att utforma byggnaden med en ljuddämpad sida. En ljuddämpad sida är en sida som genom sin utformning möjliggör tillgång till en utomhusmiljö med låga till måttliga bullernivåer och som de boende har tillgång till för lek och vila eller för att till exempel öppna fönster och vädra.

Med ljuddämpad sida avses i det här sammanhanget:

Tabell 2. Totalnivåer på ljuddämpad sida. Frifältsvärde utomhus

	L_{eq} dygn Från samtliga källor	L_{eq} natt (22-06) Från samtliga källor
Ljuddämpad sida	50 dBA	45 dBA

Med totalnivåer avses den sammanlagda bullernivån från till exempel industri, trafik och fasta installationer. På den ljuddämpade sidan bör de angivna ljudnivåerna innehållas vid fasad och vid särskilt iordningställda ytor avsedda för lek och utevistelse i markplan intill byggnaden. Ljudnivån för natt bör innehållas vid fasad.

Tillsyn och prövning vid bulleranpassad bebyggelse

De ljudnivåer som anges i tabell 2 kan utgöra utgångspunkt även för olägenhetsbedömning i tillsyn och prövning. Det är den som ska tillämpa miljöbalken som ska göra bedömningen och det kan utifrån bedömningen i det enskilda fallet finnas skäl att tillämpa andra värden än de som anges i tabellen.

² Boverket 2014. Industri- och annat verksamhetsbuller vid planläggning och bygglovsprövning av bostäder – en vägledning.

Förutsättningar som särskilt bör beaktas vid miljöbalkstillsynen i dessa fall är att ljudnivån inomhus är god, även i de rum som vetter mot den mest exponerade sidan. De boende bör ha tillgång till den ljuddämpade sidan för att till exempel kunna öppna fönster i vardagsrum eller sovrum för att reglera inomhustemperatur eller vädra eller använda en uteplats eller balkong för vila och återhämtning.

Om ljuddämpad sida finns kan en utgångspunkt vid olägenhetsbedömning vara att ljudnivåerna vid den mer exponerade sidan överskrider värdena i tabell 1 med upp till 10 dBA dagtid, vardagar och med upp till 5 dBA kväll, natt och helg.

Om det i planbeskrivningen till detaljplan eller bygglov har angetts beräknade värden för omgivningsbuller enligt 1 kap. 4 § plan- och bygglagen får tillsynsmyndigheten enligt miljöbalken 26 kap. 9a § inte besluta om förelägganden eller förbud med anledning av buller så länge värdena innehålls. Endast om det finns synnerliga skäl med hänsyn till de boendes hälsa får tillsynsmyndigheten besluta om sådana förelägganden eller förbud. Förelägganden eller förbud som avser omgivningsbuller vid ett komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4a § plan- och bygglagen (s.k. Attefallshus) får inte beslutas.

Buller inomhus

I Folkhälsomyndighetens allmänna råd om buller inomhus³ finns riktvärden och vägledning för bedömning av buller inomhus, inklusive riktvärden för lågfrekvent buller.

Friluftsområden

Människor söker sig till friluftsområden och andra rekreationsområden för att komma bort från samhällsbullret. Bullernivåerna behöver vara låga för att ge den kvalitet som eftersöks. Nivåerna bör på vardagar dagtid (kl. 06-18) inte överskrida 40 dBA som ekvivalent nivå och kväll och natt (kl. 18-06) samt dagtid lör-, sön- och helgdagar inte överskrida 35 dBA som ekvivalentnivå. Återkommande höga ljudtoppar (> 50 dBA L_{max}) bör inte förekomma nattetid 22-06.

Med friluftsområden avses i det här sammanhanget område i översiktsplan för det rörliga friluftslivet eller andra områden som nyttjas mer frekvent för friluftsliv där naturupplevelsen är en viktig faktor och där en låg ljudnivå utgör en särskild kvalitet.

Även i mer bullerutsatta områden som används för friluftsliv och rekreation, t ex grönområden och parker i stad och stadsnära miljö, utgör den relativa tystnaden en viktig hälsoaspekt och buller bör begränsas även om ovan angivna ljudnivåer för friluftsområden inte kan klaras.

³ Folkhälsomyndighetens allmänna råd om buller inomhus, FoHMS 2014:13

Viktiga begrepp vid tillsyn och prövning av bullrande verksamheter

I det här kapitlet beskrivs ett antal begrepp som är centrala vid tillämpningen av främst miljöbalkens hänsynsregler och vid olägenhetsbedömning vid tillsyn och prövning av bullrande verksamheter.

Olägenhet

Ofta kopplas olägenhet i bullersammanhang ihop med förekomst av störning från buller. Med störning från buller avses vanligtvis en känsla av obehag eller irritation av bullret i sig eller att bullret utgör ett hinder för till exempel koncentration, vila eller kommunikation.

Störningsupplevelsen kan påverkas av styrkeförhållandet mellan den aktuella bullerkällan och bakgrundsnyvån. I de miljöer där bakgrundsnyvån är låg eller mycket låg kan tillkommande buller upplevas som mer störande än tillkommande buller i områden med högre bakgrundsnyvåer.

Påverkar människors hälsa eller välbefinnande negativt

Att någon upplever störningar från buller innebär inte nödvändigtvis att det är en olägenhet. Olägenhet anges i miljöbalkens nionde kapitel som en störning som kan påverka människors hälsa eller välbefinnande negativt. I miljöbalken använder man måttet *i inte ringa grad*. Det innebär att en störning för att anses som en olägenhet bör ha en viss varaktighet eller vara återkommande. Den får inte vara ringa eller helt tillfällig.

Olägenhet till följd av buller kan till exempel vara att sömn, vila och annan återhämtning återkommande hindras eller försämras. Buller kan försvåra möjligheten att uppfatta och förstå tal, påverka prestationen vid koncentrationskrävande uppgifter m.m. Även då bullerexponerade personer inte upplever sig störda kan hälsan påverkas negativt. Samband har bland annat påvisats mellan exponering för buller och förhöjd risk för hjärt-kärlsjukdom.⁴

Olägenhetsbedömningen ska utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och kan inte enbart baseras på en enskild persons reaktion. Vid bedömningen ska man dock ta hänsyn till om de som utsätts för bullret är något mer känsliga än personer i allmänhet. Ofta används då uttrycket känsliga grupper. Begreppet känsliga grupper omfattar i normalfallet inte personer som anser sig lättstörda av buller i allmänhet.

⁴ Miljöhälsorapport 2009. Socialstyrelsen 2009., Environmental noise and health: Current knowledge and research needs. Eriksson, Nilsson och Pershagen. Naturvårdsverket 2013.

Bedömningen av om en störning eller annan bullerexponering utgör en olägenhet ska inte rymma ekonomiska eller tekniska bedömningar, dessa kommer in i senare avvägningar.

Kunskapskravet

Alla som planerar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Kravet gäller för all verksamhet som kan antas ha betydelse för människors hälsa och miljön.

För den som driver en verksamhet som bullrar gäller det därför att veta hur mycket verksamheten bullrar och vilka åtgärder som kan vidtas för att minska bullret. En tillsynsmyndighet får även förelägga en verksamhetsutövare att ta fram de underlag som behövs för tillsynen. I prövning eller vid en anmälan om ny eller ändrad verksamhet ska verksamhetsutövaren ta fram de utredningar eller andra underlag som behövs för att bedöma hur verksamheten kommer att påverka sin omgivning genom buller. Omfattningen av underlagen och utredningarna varierar med hänsyn till verksamhetens storlek och art och till hur omgivningen ser ut. För en mindre verksamhet utan bostäder nära, till exempel lokaliserad i ett industriområde, kan en sådan utredning vara en enklare bedömning av vilka ljudnivåerna kommer att bli efter ändringen, medan det för en stor verksamhet med bostäder på nära avstånd kan behövas mer omfattande utredningar och kanske även miljömedicinska bedömningar.

Kunskapskravet innebär också att verksamhetsutövaren, som ett led i sin egenkontroll, fortlöpande ska ha kunskap om bullret från sin verksamhet och ha rutiner för att till exempel sköta sin utrustning för att undvika onödigt buller från den. Även omfattningen av uppföljningen bör vara proportionerlig till verksamhetens storlek och dess påverkan på omgivningen.

Bevisbördan

Omvänd bevisbörda gäller vid prövning och anmälan av ny eller ändrad verksamhet, liksom vid tillsyn. Det innebär att det är verksamhetsutövarens ansvar att visa att man följer miljöbalkens regler. Tillstånds- eller prövningsmyndigheten behöver inte bevisa motsatsen. Verksamhetsutövaren behöver därför kunna redogöra för sin verksamhets miljöpåverkan och vid behov utreda möjliga skyddsåtgärder.

Även om grundprincipen är att verksamhetsutövaren ska kunna redogöra för miljöpåverkan från sin verksamhet kan en tillsyns- eller prövningsmyndighet välja att själva genomföra eller låta genomföra mätningar och beräkningar för att utreda ett ärende. Kostnaden för detta kan påföras verksamhetsutövaren.

Lokaliseringsprincipen

Platsvalet har stor betydelse för vilka miljöstörningar som uppkommer. Platsen och lokalen där verksamheten ska bedrivas måste därför vara lämplig från miljö- och hälsoskyddssynpunkt. Principen gäller framförallt vid nyetablering men kan bli aktuell vid en utvidgning av verksamheten eller om många närboende drabbas av olägenheter.

Åtgärder

Utgångspunkten för kravet på skyddsåtgärder är att alla som driver en bullrande verksamhet ska vidta de skyddsåtgärder och begränsningar som behövs för att förebygga att olägenheter uppstår.

Prövnings- eller tillsynsmyndigheten ska överväga att ställa krav på skyddsåtgärder om det konstateras att buller från en verksamhet utgör en olägenhet för människors hälsa, eller att en nyanläggning eller förändring av en verksamhet kan ge upphov till olägenheter. De skyddsåtgärder som det ställs krav på ska ha en verklig nytta, det vill säga en vidtagen åtgärd ska leda till en minskning av olägenheten eller risken för olägenhet.

I första hand vid källan

Utöver att vissa bullernivåer inte får överskridas, oftast angivna som immissionsvärden vid till exempel bostäder, kan det också handla om andra försiktighetsmått som till exempel begränsningar i verksamhetstid, krav på byte av utrustning eller vidtagande av skärningsåtgärder. I första hand ska den lösning väljas som ger den bästa nyttan för omgivningen i stort. I många fall innebär det att åtgärda bullret vid källan. Det kan röra sig om åtgärder som byte eller förbättring av utrustning, processer och arbetssätt, eller tidsbegränsningar för bullrande arbetsmoment. I nästa steg bedöms åtgärder som dämpar bullerutbredningen som invallningar, inbyggnad m.m. Åtgärder som syftar till dämpning vid mottagaren, som plank vid bostäder, skolgårdar etc., fönsteråtgärder eller bullerdämpande ventilationsdon bör vidtas först när åtgärder mot källbullret eller dämpningar runt om källan konstaterats otillräckliga eller orimligt kostsamma i förhållande till nyttan.

Utgå från bästa möjliga teknik

Vid yrkesmässig verksamhet ska bästa möjliga teknik användas för att förebygga olägenheter eller risk för olägenheter. Med bästa möjliga teknik avses både den använda teknologin och anläggningens konstruktion, utformning, byggnation och underhåll, hur den leds och drivs och hur den avvecklas och tas ur bruk. I begreppet bästa möjliga teknik ligger att tekniken måste vara möjlig att använda inom branschen ur både teknisk och ekonomisk synvinkel. Tekniken ska vara tillgänglig, men behöver inte finnas i Sverige.

Tänk långsiktigt

Vid nyanläggning eller ombyggnation av en verksamhet bör bedömningen av åtgärdsbehov göras utifrån ett långsiktigt perspektiv med ambitionen att även på sikt förebygga att olägenhet uppstår till följd av verksamheten. I bedömningen bör därför inte endast den befintliga situationen beaktas utan hänsyn bör tas till kommande förändringar och utvecklingsbehov i både verksamheten och i dess omgivningar.

Vid nyanläggning eller ombyggnation av en bullrande verksamhet finns det dessutom i många fall bättre förutsättningar att vidta åtgärder än vid befintlig verksamhet. Man kan till exempel välja mindre bullrande utrustning, placera delar av verksamheten inomhus, bygga in utrustning eller orientera bullriga verksamheter utomhus så att byggnader och andra strukturer skärmar bullrets spridning. Behöver sådana åtgärder vidtas i befintlig anläggning kan det många gånger bli kostsammare och svårare att nå motsvarande effekt.

Vid nyanläggning bör hänsyn också tas till samtidig bullerstörning från flera olika verksamheter. För att undvika att olägenheter uppstår vid samtidig påverkan från flera anläggningar bör ljudnivån från var och en av anläggningarna begränsas till lägre värden för att det samlade bullerbidraget inte ska överskrida angivna nivåer.

Rimlighetsavvägning

De allmänna hänsynsreglerna medför att all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka hälsa eller miljön ska bedrivas på ett sådant sätt att man förebygger eller begränsar olägenheterna eller risk för olägenheter. Hänsynsreglerna måste dock tillämpas så att inte orimliga krav ställs på verksamhetsutövaren med hänsyn till den nytta åtgärder och försiktighetsmått ger för miljön och människors hälsa, i förhållande till de kostnader som de innebär för verksamhetsutövaren. Någonstans går en gräns där marginalnyttan för miljön inte uppväger de ytterligare kostnader som åtgärderna och försiktighetsmått medför. Kostnader kan uppstå vid genomförande av skyddsåtgärder, som till exempel byte av utrustning, eller för förlorad intäkt till följd av till exempel begränsningar i verksamhetstid.

En rimlighetsavvägning ska göras varje gång krav på åtgärder för att förhindra eller begränsa buller övervägs. Om det finns ett tillstånd med villkor om buller, är avvägningen redan gjord i prövningen av verksamheten. Då ska villkoren uppfyllas men ytterligare krav får inte ställas. I annat fall ska rimligheten bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Bedömningen av vad som är ekonomiskt orimligt betungande vid krav på skyddsåtgärder ska utgå från branschförhållanden, inte från den enskilda verksamhetsutövarens betalningsförmåga.

I bedömningen av bullrets påverkan och nyttan av försiktighetsmått och andra åtgärder bedöms inte bara bullrets nivåer och karaktär utan också vilka personer och vilken miljö som berörs. De av riksdagen antagna miljömålen ska vara styrande vid bedömningen av nyttan av ett försiktighetsmått eller en annan skyddsåtgärd. Det är t.ex. naturligt att särskilt ta hänsyn till om det är ett bostadsområde eller friluftsområde som utsätts för buller från en verksamhet, jämfört med om det är ett industriområde. Det kan också ha betydelse vilka olägenheterna är, om de till exempel direkt kan påverka hälsa och prestation som sömnstörningar eller om de främst inverkar på möjligheten att använda en uteplats vid vissa tider på dygnet.

I rimlighetsavvägningen ska ingå en bedömning av vilken effekt de åtgärder som övervägs har på de olägenheter som bullret orsakar eller kan förväntas orsaka i förhållande till kostnaderna. Det betyder att åtgärder kan vara motiverade även om de har till förhållandesvis små effekter, som att sänka en ekvivalentnivå utomhus motsvarande någon dB om kostnaden för åtgärden är låg eller om det buller som begränsas berör många personer.

Omvänt kan kostnaderna bedömas som orimliga om hälso- och miljönyttan är begränsad. Till exempel kan en bullrande anläggning som ligger nära en hårt trafikerad väg få lägre krav på åtgärder än vad den skulle fått om den legat i ett område med låg bakgrunds nivå, eftersom effekterna av åtgärderna för anläggningen bredvid vägen inte i tillräcklig utsträckning inverkar på de totala bullernivåerna i omgivningen. En förutsättning för ett sådant resonemang är dock att ljudkaraktärerna från den bullrande anläggningen och vägtrafiken liknar varandra och att trafikljuden därför i hög grad maskerar anläggningens buller.

Vid en konflikt om en rimlighetsavvägning, ankommer det slutligen på verksamhetsutövaren att visa att kraven är orimliga. En eventuell lindring av kraven får dock inte gå så långt att resultatet kan anses strida mot miljöbalkens mål.

Relevanta lagrum

Nedan listas lagrum m.m. som är relevanta för de olika begreppen som redogörs för under rubriken Viktiga begrepp i tillsyn och prövning av bullrande verksamheter. Även andra lagrum än de som anges här kan vara relevanta.

Olägenhet:

Miljöbalken 2 kap. 3 §, 9 kap. 3 §. Prop. 1997/98:45 del 2 s. 109.

Kunskapskravet:

Miljöbalken 2 kap. 2 §, 22 kap. 1 §, 26 kap. 19, 21, 22 §§.

Bevisbördan:

Miljöbalken 2 kap. 1 §.

Lokaliseringsprincipen:

Miljöbalken 2 kap. 6 §.

Åtgärder:

Miljöbalken 2 kap. 3 §, 26 kap. 9, 9a §§.

Rimlighetsavvägning:

Miljöbalken 2 kap. 7 §.