

Från: Moa.Ek@Naturvardsverket.se
Skickat: den 13 november 2014 17:36
Ämne: Remiss vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller
Bifogade filer: 141113 Missiv NV Remiss industribuller.pdf; 141113 Sändlista NV remiss industribuller.pdf; 141113 Svarsfil NV remiss industribuller.docx; 141113 Förslag till vägledning NV remiss industribuller.pdf; 141113 Konsekvensanalys NV remiss industribuller.pdf; 141113 Konsekvensanalys NV remiss industribuller Bilaga 1.pdf

Hej!

Naturvårdsverket översänder härmed ett förslag till vägledning enligt miljöbalken om industri- och annat verksamhetsbuller. Vi önskar ev. svar senast den 30 januari 2015.

Bifogat i detta mejl finns följande dokument: missiv, sändlista, svarsfil, förslag till vägledning, konsekvensanalys samt bilaga till konsekvensanalysen.

Frågor om remissen besvaras av undertecknad.

Med Vänliga Hälsningar

Moa Ek

MOA EK
Handläggare

NATURVÅRDSVERKET
Enheten för vägledning
Genomförandeavdelningen
BESÖK: Valhallavägen 195, Stockholm
POST: 106 48 Stockholm
TELEFON: 010-698 13 58, FAX: 010-698 16 02
INTERNET: www.naturvardsverket.se
Tänk på miljön innan du skriver ut det här mejlet



MISSIV
2014-11-13 Ärendenr:
NV-03927-14

Enligt sändlista

Missiv till remiss av Naturvårdsverkets förslag på vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller, diarienummer NV-03927-14

Naturvårdsverket önskar synpunkter på förslaget på vägledning enligt miljöbalken om industri- och annat verksamhetsbuller.

Boverket och Naturvårdsverket har tidigare i regeringsuppdrag tagit fram utkast till vägledningar om industri- och annat verksamhetsbuller. Dessa har nu färdigställts. Samtidigt som Naturvårdsverket skickar ut sitt förslag till vägledning skickar Boverket ut sitt förslag till vägledning.

Remissinstanser

Vilka remissinstanserna är framgår av sändlistan. Remissen skickas till bransch- och intresseorganisationer, inte till enskilda företag. Naturvårdsverket önskar att organisationerna hjälper till med vidare spridning till medlemsföretag.

Svarstid

Naturvårdsverket önskar synpunkter på förslaget på vägledning samt på konsekvensutredningen senast den 30 januari 2015. Vi vill att ni lämnar synpunkter i bifogad svarsfil.

Skicka era remissynpunkter (i word och pdf) via e-post till registrator@naturvardsverket.se. Ange vårt diarienummer NV-03927-14. Det går också att skicka svaret med brev till Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm. Om svaren skickas in digitalt så behöver ni inte skicka in även på papper.

Frågor om remissen

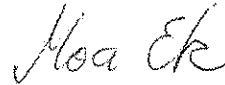
Frågor om remissen besvaras av Moa Ek, tel. 010-69 81358 eller moa.ek@naturvardsverket.se.

Remissen går även att ladda ner från Naturvårdsverkets webbplats
<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Remisser-och-Yttranden/Remisser/Remisser-2014/>.

Boverkets ovan nämnda remiss går att ladda ner från www.boverket.se.



Linda Gårdstam
sektionschef



Moa Ek
handläggare

Bilagor:

- förslag till vägledning
- konsekvensanalys
- svarsfil
- sändlista

SKRIVELSE

2014-10-17 Ärendenr:
NV-03927-14

Konsekvensanalys av vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller

INLEDNING

Naturvårdsverket slutför nu vägledningen om industri- och annat verksamhetsbuller. Befintlig vägledning är en övergångsvägledning¹. Förslaget till ny vägledning har tagits fram inom ramen för ett regeringsuppdrag².

I denna konsekvensanalys kommer bl.a. beskrivas, varför en ny vägledning tas fram, vad grundproblemet är samt vad den nya vägledningen får för övergripande konsekvenser.

PROBLEMANALYS

Vad är problemet? Varför är det ett problem?

Buller är ett hälsoproblem som påverkar många människor i Sverige. Buller orsakar störningar, stress, sömnstörningar, koncentrationsstörningar, kommunikationssvårigheter med mera. Buller regleras genom flera lagstiftningar bland annat miljöbalken. Naturvårdsverket vägleder om buller genom bland annat webbvägledningar och allmänna råd.

Vad är det som orsakar problemet?

Omgivningsbuller från främst industriella anläggningar, har tidigare brukats benämnas externt industribuller men vi föreslår att i den nya vägledningen använda begreppet industri- och annat verksamhetsbuller då begreppet idag inkluderar även andra typer av verksamheter som till exempel hamnar, bangårdar och fläktar. Bullret regleras genom plan- och bygglagen i planer och genom miljöbalken i prövning och tillsyn. Åtgärdande av bullerproblematik eller

¹ Naturvårdsverket. Buller från industrier. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Buller/Buller-fran-industrier/>

² Redovisning av regeringsuppdrag om industri- och annat verksamhetsbuller. NV-01190-13, M2013/1738/Me. Naturvårdsverket och Boverket 20174-04-24.

åtgärder för att undvika att bullerproblem uppstår hamnar ofta i målkonflikter med andra samhällsintressen som ekonomisk utveckling och varuproduktion och konflikter rörande olika användningsområden av mark.

Vem drabbas av problemet?

Bullret drabbar människor vid olika tidpunkter och på olika platser.

Bullerexponering i boendemiljön är ofta fokus i reglering genom tillsyn och prövning, men problem finns även med buller i utbildningsmiljöer och friluftsoch rekreationsområden.

Bullrande verksamheter men också de som äger fastigheter eller vill exploatera områden i närheten av bullrande verksamheter drabbas av kostnader då de måste vidta skyddsåtgärder och genomföra utredningar och vissa fall inte kan genomföra önskad verksamhet.

MÅL

Den befintliga vägledningen, både övergångsvägledningen och tidigare allmänna råd, har under längre tid bedömts behöva utvecklas i vissa avseenden och revideras då de är delvis inaktuella och vilar på inaktuell lagstiftning. Målet med revideringen av verkets vägledning om externt industribuller är att åstadkomma en aktuell och tydlig vägledning. I regeringsuppdraget, som förslaget tagits fram inom, angavs att uppdraget att ta fram ny vägledning på lämpligt sätt skulle samordnas med ett regeringsuppdrag som lämnats till Boverket att ta fram en motsvarande vägledning för planering och byggande enligt plan- och bygglagen. Målet med samordningen var att undvika konflikter till följd av olika förhållningssätt till bullerbegränsning i planering respektive tillsyn.

På en mer övergripande nivå är målet med revideringen också att bidra till att uppnå relevanta nationella miljö kvalitetsmål. Bullerfrågorna är bl.a. berörda i miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*, i vilket bl.a. anges att boende- och fritidsmiljön skall uppfylla samhällets krav på frihet från buller. I miljö kvalitetsmålen *Storslagen fjällmiljö*, *Hav i balans*, samt *Levande kust och skärgård* betonas också vikten av en låg bullernivå och att områden som är fria från buller skall öka.

ALTERNATIVBESKRIVNING OCH VAL AV ALTERNATIV FÖR NY VÄGLEDNING

Riktlinjer för externt industribuller 78:5, fortsättningsvis benämnda RR 78:5, var riktlinjer med emissionsgränsvärden framtagna med utgångspunkt i miljöskyddslagens tillåtlighetsregler. Sedan 1999 är miljöskyddslagen ersatt av miljöbalken. I en mening är det således inte ett alternativ att låta bli att uppdatera Naturvårdsverkets vägledning då en anpassning av vägledningen till miljöbalken är nödvändig för att vägledningen ska vara uppdaterad och vägleda mot uppfyllande av gällande lagstiftning. Det som kan utredas är hur man lämpligen gör denna uppdatering och vilka alternativ som står till buds. Vid sidan av alternativet att behålla den befintliga övergångsvägledningen som i huvudsak bygger på det allmänna rådet, beskrivs konsekvenserna av att genomföra den vägledning som tagits fram inom regeringsuppdraget.

Referensalternativet

Det som händer om ingen ny vägledning tas fram är att den i dagsläget gällande övergångsvägledningen försätter gälla. Den är i huvudsak ett sammandrag ur RR 78:5. Som tidigare konstaterats är detta inte lämpligt bland annat på grund av att den inte är samordnad med Boverkets vägledning inom samma område.

Alternativ 1

Under 2013 och 2014 har Naturvårdsverket haft ett regeringsuppdrag att ta fram en vägledning om hur buller från miljöfarlig verksamhet kan hanteras vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Framtagandet av ny vägledning inom ramen för regeringsuppdrag har gjorts med två huvudmotiv.

Det första är att för att undvika onödiga hinder och försvåranden av tillämpningen av plan- och bygglagen och miljöbalken. Arbetet med att ta fram vägledningen har skett i samverkan med Boverket som haft i uppdrag att ta fram vägledning utifrån plan- och bygglagen om industri- och annat verksamhetsbuller. Avsikten har varit att de två vägledningarna ska vara samordnade med varandra. Det innebär att vi utifrån en helhetsbedömning har enats om ljudnivåer som är desamma i de båda vägledningarna och att vi samordnat andra delar som tillämpningsområde och gränsdragningar mot till exempel trafikbuller. Avsikten är att underlätta tillämpningen för både kommuner, länsstyrelser och verksamhetsutövare. I dialogmöten och i annan kommunikation i samband med genomförandet av regeringsuppdrag har intressenter framfört att samordning av vägledningarna är viktigt och bör vara prioriterat. Detta alternativ innebär att vägledningen utformas efter det utkast som togs fram till redovisningen av regeringsuppdraget och tar därmed i beaktande samtliga de ändringsförslag som bedömts behövas för att uppnå samordning med det förslag till vägledning som Boverket tagit fram. Inom arbetet med regeringsuppdraget föreslås ändringar jämfört med tidigare vägledning i syfte att möjliggöra samordnade vägledningar för miljöbalken och plan- och bygglagen.

Det andra syftet har varit att uppdatera och se över vägledningens innehåll så det stämmer mot miljöbalken, och är lämpligt för dagens breda tillämpning samt att se över ljudnivåer i förhållande till den kunskap som finns om störnings- och andra hälsoeffekter av industribuller. Som bakgrund har Institutet för Miljömedicin på uppdrag av Naturvårdsverket tagit fram en kunskapssammanställning om hälsoeffekter av buller³, som rymmer ett särskilt kapitel om industribuller. Där konstateras att antalet forskningsstudier av industribuller är begränsat och störningsgraden varierar med de olika ljudkaraktärer som kan rymmas inom industribuller men att antaganden kan göras om störningsgraden från industribuller i jämförelse med andra bullerkällor. Sammanställningen visar att industribuller är lika eller något mer störande än vägtrafikbuller, dock med en betydligt större spridning beroende på variationen mellan de många olika bullerkällor som kan räknas till industribuller.

³ Eriksson, Nilsson & Pershagen. *Environmental Noise and Health: Current knowledge and research needs*. Naturvårdsverkets rapport 6553.

Föreslagna förändringar är:

- Vägledningstext istället för allmänna råd
- Utökad tillämpningsområde
- Begreppet riktvärde byts ut mot ljudnivå och begreppet momentana ljud byts till höga ljudtoppar
- Ekvivalent ljudnivå nattetid förändras
- Tidsperioden för natt förändras
- Utomhusnivåer vid arbetslokaler tas bort
- Samma ljudnivåer anges som utgångspunkt oavsett om verksamheten är ny eller befintlig
- Vid ny bulleranpassad bebyggelse kan högre ljudnivåer förekomma vid en exponerad sida om det finns tillgång till en ljuddämpad sida
- Utökade beskrivningar av centrala begrepp i miljöbalken

Val av mellan referensalternativet och alternativ 1

Naturvårdsverket väljer att gå vidare med alternativ 1, att färdigställa den vägledning som togs fram som utkast inom regeringsuppdraget eftersom referensalternativet, att behålla den befintliga övergångsvägledningen, skulle medföra stora konflikter gentemot vägledningen enligt plan- och bygglagen. Vid externa kontakter i samband med arbetet, främst den dialog som genomfördes i november 2013 betonades vikten av samordning.

Vad gäller vägledningens form, om den utformas med allmänna råd eller ej, så kommer vägledningen inte rymma allmänna råd. Den nya vägledningen har formen av en vägledningstext som publiceras på webben. Det ger möjlighet att föra mer utökade resonemang och bli en flexiblare lösning med möjlighet till utökningar efter hand.

KONSEKVENSER

Nedan följer ett mer utförligt resonemang om konsekvenser av de föreslagna förändringarna jämfört med alternativet att behålla den befintliga vägledningen och i några fall, därför att den föreslagna förändringen införts redan i övergångsvägledningen, med tidigare vägledning RR 78:5.

Allmänt råd eller vägledningstext?

Förändring: Vägledningen utformas som en vägledande text istället för som tidigare, som allmänna råd.

Konsekvenser av förändringen: En risk som påtalats med att ge ut vägledningstext istället för allmänna råd är att vägledningen skulle få så låg status att den i många fall skulle helt bortses från. Erfarenheter från den vägledningstext med värden för buller från vindkraftverk som Naturvårdsverket använder är dock att värdena inte ifrågasatts på grund av vägledningsutformningen utan används i tillsyn och prövning enligt miljöbalken. En vägledningstext har fördelen att den ger en större möjlighet till mer resonerande texter än ett allmänt råd och att det är enklare att utöka den vid behov.

Utökat tillämpningsområde

Förändring: Vägledningens tillämpningsområde utökas till att omfatta samtliga miljöfarliga verksamheter med anmälnings- eller tillståndsplikt samt liknande installationer med mera, dock inte de verksamheter som omfattas av annan vägledning om buller. Därtill föreslås förtydliganden kring avgränsningar mellan när bedömningsgrunder för trafik- respektive industribuller bör tillämpas, och undantag föreslås möjliggöras för tillämpning av industribuller för transporter med mera inom stora verksamhetsområden eller vid hamnar och färjelägen för vägsträckor som är en fortsättning på det allmänna vägnätet. Dock bör uppställning, lastning eller lossning och liknande verksamheter bedömas som industribuller. I övergångsvägledningen beskrivs tillämpningsområdet som ny- och befintlig industriell verksamhet.

Konsekvenser av förändringen: Naturvårdsverkets vägledningar om industribuller har sedan lång tid tillbaka tillämpats på många olika typer av verksamheter och installationer utöver vad tillämpningsanvisningarna angivit. Det utökade tillämpningsområdet är en anpassning till detta och bör därmed inte medföra stora skillnader i hur vägledningen tillämpas. Förändringarna i gränsdragningen mellan trafikbuller och industribuller kan för vissa typer av verksamheter leda till lättnader jämfört med nuvarande tillämpning då i allmänhet all trafik inom ett verksamhetsområde bedöms som industribuller. Framförallt kan detta få genomslag för till exempel persontransporter i hamnar kvälls- och nattetid, samt helger något som tidigare pekats ut som ett stort hinder för möjligheterna att bygga bostäder nära hamnområden. Det kan leda till mer exponering för buller från fordon nattetid för boende nära hamnar. Dock omfattar inte den nya skrivningen godshantering eller uppställning, de två transportrelaterade aktiviteter som främst kan antas orsaka bullerstörningar. Containerhantering eller uppställning av lastbilar med motorer igång eller kylfordon med påslagna kompressorer kommer till exempel även framledes föreslås bedömas som industribuller. Därför bör inte förändringen leda till omfattande olägenheter eller negativ hälsopåverkan.

Riktvärde byts ut mot ljudnivå och momentana ljud byts mot återkommande höga ljudtoppar

Förändring: Riktvärde byts ut mot begreppet ljudnivå och begreppet momentana ljud byts mot höga ljudtoppar. Orsaken är att riktvärde så som det används i vägledningar kan förväxlas med begreppet riktvärde som det används i villkor. Höga ljudtoppar föreslås som ett mer lättbegripligt uttryck än momentana ljud. Att det specificeras till återkommande höga ljudtoppar är en följd av samordningen med PBL-vägledningen. I planeringssammanhang tillämpas angivna nivåer som kriterier för att avgöra vilka platser som är lämpliga att bebygga och det vore inte rimligt att ange att höga ljudtoppar över en viss nivå inte får uppstå, för att en plats ska vara lämplig för bostadsbebyggelse. Även vid villkorsskrivning och i tillsyn har diskussioner förts om enstaka överskridanden av momentannivåer till följd av en oväntad händelse borde ses som villkorsbrott.

Konsekvenser av förändringen: Förändringarna bör inte medföra förändrad tillämpning eller tillvägagångssätt. En positiv konsekvens av att ta bort begreppet riktvärde är att risken att vägledningens föreslagna nivåer ses som förslag till villkorsformulering, minskar.

Specificeringen att höga ljudtoppar för att omfattas ska vara återkommande kan ses som ett mer generöst mått än tidigare men bör i praktiken inte innebära någon större förändring då enstaka höga bullertoppar till följd av oförutsedda händelser även tidigare vanligtvis inte lett till anmälan om villkorsbrott eller liknande. Olägenhet för människors hälsa i form av väckningar eller sömnstörningar bör inte öka till följd av förändringen. Om en verksamhet orsakar återkommande höga ljudtoppar nattetid, till exempel till följd av lastning eller slag i transportörer bör den även framledes omfattas av krav på försiktighetsmått.

Ekvivalent ljudnivå nattetid förändras

Förändring: Den ekvivalenta ljudnivån nattetid höjs från 40 dBA till 45 dBA.

Konsekvenser av förändringen: Orsaken till förändringen är behovet av samordnade ljudnivåer i de två vägledningarna. Att inte förändra nattvärdet hade omöjliggjort en samordning av vägledningarna i det här avseendet vilket hade varit mycket försvårande för hanteringen av planeringssituationer. Konsekvenser för företag och andra verksamhetsutövare som bedriver verksamhet nattetid är att försiktighetsmått och andra begränsningar kan bli mindre omfattande. Dock ändras inte befintliga tillstånd eller föreläggande till följd av en ny vägledning så detta torde i första hand endast bli aktuellt i nya tillsyns- och tillståndsärenden eller omprövningar. Eftersom villkor om buller oftast utformas som immissionsvärden vid bostäder, kan dock lättningen utebli om nya bostäder byggs närmare eller i mer bullerexponerade lägen från verksamheten. Konsekvenser för boende i närheten av anläggningar som bullrar nattetid blir att risken för olägenhet, främst sömnstörningar, ökar om nivåerna höjs. Mest utsatta blir sovrum där fasaddämpningen är låg, ventilationsdon släpper in mycket ljud eller fönster hålls på glänt under natten. I miljöer med väldigt låg bakgrundsnivå, till exempel tysta innegårdar med installationer som fläktar eller värmepumpar som den mest dominanta bullerkällan, kan skillnaden bli tydligt märkbar och störningar av sömn eller förändrade beteenden, som att inte nyttja balkonger sena kvällar eller inte vilja sova med öppet fönster bli en följd. Faktorer som begränsar de negativa konsekvenserna för boende är att begränsningen avseende återkommande höga ljudtoppar för många verksamheter är mer begränsande för vilka arbetsmoment som kan utföras nattetid.

Tidsperioden för natt förändras

Förändring: Tidsintervallet för natt förändras från klockan 22-07 till 22-06.

Konsekvenser av förändringen: Förändringen syftar till att samordna vägledningarna. Klockan 22-06 är även det nattintervall som tillämpas för trafikbuller. De verksamhetsutövare som idag upplever att deras verksamhet begränsas av nattvärden fram till 07 skulle uppleva en positiv förändring. Det är dock inte känt hur många verksamhetsutövare det kan röra sig om. En sannolik konsekvens av ett förkortat nattintervall, när det väl får genomslag, kommer bli att fler personer kommer att uppleva störningar och även sömnstörningar eller svårigheter att somna om. I Tidsanvändningsundersökningen 2010/11⁴, kan man bland annat se för aktivitetskategorin *sömn etc* att på vardagar klockan 6 gällde den för 80% av befolkningen och på vardagar klockan 7 hade siffran sjunkit till 52 % (se tabell 1). Undersökningen avser män och kvinnor mellan 15 och 84 år

⁴ Statistiska Centralbyrån, Tidsanvändningsundersökning 2010/11

och ger en indikation att timmen mellan 6 och 7 på vardagmorgnar av många används för sömn och vila. Det är svårt att uppskatta hur många personer det kan röra sig om, men det finns idag många tillståndsreglerade verksamheter med bullervillkor där nattvärden fram till 07 är angivna och riktvärdena används dessutom för att reglera till exempel varuleveranser i stadsmiljö och som grund för bullervillkor vid stora infrastrukturbyggen.

Tabell 1

VARDAGAR, 15-84 ÅR, SVERIGE, AVRUNDAT								
	Förvarvsarbete	Hemarbete	Sömn etc.	Måltider etc.	Fritid	TV	Dator/Internet	Tot
04.00	1%	0%	98%	0%	0%	0%	0%	100%
	1%	1%	97%	0%	1%	0%	0%	100%
05.00	2%	1%	95%	1%	1%	0%	0%	100%
	3%	2%	91%	2%	1%	0%	0%	100%
06.00	7%	4%	80%	5%	3%	1%	0%	100%
	12%	7%	68%	8%	5%	1%	0%	100%
07.00	20%	10%	52%	9%	5%	2%	0%	100%
	29%	11%	40%	10%	7%	2%	0%	100%
08.00	39%	13%	29%	8%	8%	3%	0%	100%
	43%	13%	22%	9%	9%	3%	1%	100%

Utomhusnivåer vid arbetslokaler tas bort

Förändring: I RR 78:5 och dess remissversioner fanns riktvärden/begränsningsvärden för tysta arbetsplatser med krav på stadigvarande koncentration. I övergångsvägledningen togs de bort och de är även borttagna ur förslaget till ny vägledning.

Konsekvenser av förändringen: Ohälsa i arbetslivet regleras i arbetsmiljölagen för de delar som gäller arbetsgivarens ansvar. Dock omfattas även arbetstagare av miljöbalkens skydd mot olägenhet för människors hälsa, till exempel från buller från en källa utanför den berörda arbetsplatsen. De riktvärden som fanns i RR 78:5 avsåg tysta arbetsplatser med krav på stadigvarande koncentration som till exempel kontorsmiljöer. Dock är det i första hand bullernivån inomhus som är central för arbetsmiljön på sådana arbetsplatser och utomhusmiljön används vanligtvis endast i liten utsträckning. Konsekvenser av att ta bort de specifika riktvärdena för arbetslokaler ur vägledningen kan bli att arbetslokaler i större utsträckning placeras i bullerutsatta lägen. Så länge arbetet sker inomhus i en god inomhusmiljö bör förändringen inte leda till någon större ökning av störningar. Tillsynsmyndighetens möjlighet att ställa krav på minskat buller även i utomhusmiljön finns förstås kvar. Kraven ska utgå från situationen i det enskilda fallet och om reglering av bullernivåer utomhus behövs för att undvika risk för olägenhet och inte är orimliga kan och ska de ställas. Dock kan frånvaron av riktvärden minska förekomsten av sådana krav.

Det är viktigt att notera att resonemanget avser arbetslokaler av typen kontor. Ljudnivåer vid skolor, förskolor och vårdlokaler finns kvar. I samtliga av dessa miljöer är tillgång till en god utomhusmiljö viktig för barn, elever, vårdtagare med flera.

Samma ljudnivåer anges som utgångspunkt oavsett om verksamheten är ny eller befintlig

Förändring: I RR 78:5 fanns två tabeller, 2.1 *Frifältsvärden vid nyetablering av industri* och 2.2 *Frifältsvärden för befintlig industri*. I tabell 2.2 var riktvärdena 5 dB högre än i 2.1. Redan i övergångsvägledningen togs tabell 2.2 bort och även nu är det samma ljudnivåer som är utgångspunkt oavsett om den berörda verksamheten är ny eller befintlig.

Konsekvenser av förändringen: Tanken med de två tabellerna i RR 78:5 var att 2.1 skulle användas i normalfallet och 2.2 för befintlig industri som inte kunde nå ner till värdena i 2.1. Sedan införandet av riktvärdena på 1970-talet har målsättningen varit att nå ned till värdena som anges för nyetablering för samtliga verksamheter. Det står i RR 78:5 på s. 7 att "De riktvärden som anges i tabell 2.2 har införts då det vid ett flertal fall har visat sig förenat med praktiska svårigheter för befintlig industri att nå ner till värdena i tabell 2.1. Målsättningen är emellertid att på sikt nå ner till dessa värden.". Naturvårdsverket har i sina förslag till reviderade allmänna råd 2005 och 2007 endast angivit värdena för nyetablering. Synpunkter har inkommit, främst från branschorganisationer och verksamhetsutövare, om att detta kommer innebära orimligt höga krav på verksamheter och bli mycket kostsamt. Dock innebär det faktum att bedömning och skälighetsavvägning ska göras för det enskilda fallet att krav inte ska ställas på skyddsåtgärder som är orimligt kostsamma, även om utgångspunkten är densamma oavsett ålder på anläggningen. Det har även i tidigare remissvar angivits att nattvärdet om 40 dBA ekvivalentnivå är det mest begränsade värdet och att det nu föreslås höjas till 45 dBA talar ytterligare för att endast en utgångsnivå behövs.

Vid ny bulleranpassad bebyggelse kan högre ljudnivåer förekomma vid en exponerad sida om det finns tillgång till en ljuddämpad sida

Förändring: Ett avsnitt har lagts till med anvisningar om att vid ny särskilt bulleranpassad bebyggelse kan högre nivåer accepteras vid några sidor av byggnaden, förutsatt att ljudmiljön inomhus är god och de boende har tillgång till en ljuddämpad sida (definierad som $< 50 \text{ dBA } L_{\text{eq}}$ dygn och $< 45 \text{ dBA } L_{\text{eq}}$ natt – i båda fallen från samtliga källor).

Konsekvenser av förändringen: Syftet med förändringen är samordning av vägledningarna. Tillägget innebär ett stöd för anpassning av bebyggelse genom utformning av ljuddämpad sida och en konsekvens av detta blir att vägledningen inte utgör ett hinder för förtätning och bebyggelse även i mer bullerexponerade lägen. För de boende bör inte högre nivåer vid en eller några sidor av byggnaden medföra större olägenheter, utöver en begränsning i valfriheten då vissa aktiviteter som utomhusvistelse eller vädning behöver orienteras till den ljuddämpade sidan. En förutsättning är dock att inomhusmiljön är god och att den ljuddämpade sidan blir tillgänglig och verkligen kan nyttjas som en del av boendemiljön.

Konsekvenser för företag och andra verksamhetsutövare är svåra att bedöma. Å ena sidan tillåts högre nivåer vid en exponerad sida vilket möjliggör mer bullrande verksamhet, men å andra sidan kan det innebära att ny bebyggelse flyttas närmare de bullrande anläggningarna och att verksamhetens "bullerutrymme" därmed försvinner.

För prövnings- och tillsynsmyndigheter innebär förslaget fördelar i form av att den anpassade vägledningen inte innebär direkta motsättningar mellan

vägledningarna vilket minskar risken för konflikter mellan miljöbalks- och planmyndigheter och underlättar hanteringen av buller i planskedet. Dock innebär den nya utformningen att nya bedömningar behöver göras, till exempel av när kraven på anpassad bebyggelse kan anses uppfyllda. Att nivåerna som anges för ljuddämpad sida är utformade som ekvivalentnivåer från samtliga källor försvårar för myndigheterna som nu får ett nytt begrepp att förhålla sig till. Förändringen behövs dock. Huvudorsaken är att den forskning som finns kring tyst och ljuddämpad sida pekar på att det är totalnivån som är avgörande för att kompensationen ska ha positiv effekt^{5,6}. Det finns också en risk att om nivåerna på den ljuddämpade sidan endast skulle gälla industri- och annat verksamhetsbuller skulle en sida av bostadsbyggnad kunna uppfylla kraven för ljuddämpad sida avseende buller från industri och annan verksamhet men samtidigt vara exponerad för höga bullernivåer från en annan källa, till exempel väg- eller spårtrafik.

Utökade beskrivningar av centrala begrepp i miljöbalken

Förändring: Utökade beskrivningar och resonemang om viktiga begrepp vid tillsyn och prövning av bullrande verksamheter.

Konsekvenser av förändringen: Den tidigare vägledningen, RR 78:5, var riktlinjer med emissionsgränsvärden framtagna med utgångspunkt i miljöskyddslagens tillåtlighetsregler. Sedan 1999 är miljöskyddslagen ersatt av miljöbalken. En anpassning av vägledningen till miljöbalken behövs för att vägledningen ska vara uppdaterad och vägleda mot uppfyllande av gällande lagstiftning och underlätta tillämpningen av dess centrala begrepp och principer. Eftersom bedömningarna ska göras av tillsynsmyndigheterna och utgå i varje enskilt fall är det viktigt att vägledningens utformning inte motverkar detta. Avsikten är att ge ett bättre stöd till de myndigheter som tillämpar vägledningen.

Fördelningseffekter

De konsekvenser som beskrivits i föregående kapitel har inte kunnat värderas monetärt bl.a. eftersom kostnaderna och nyttorna är varierande, verksamhetsspecifika och även beroende av andra faktorer som planerings- och bebyggelseutveckling. Vi har dock gjort en övergripande sammanställning av de huvudsakliga kostnaderna och nyttorna utifrån ovanstående analys med utgångspunkt i vilka aktörer av hushåll, myndigheter och företag som upplever en kostnad respektive nytta av de föreslagna förändringarna. Sammanställningen återfinns i Bilaga 1, tabell 2.

Sammantaget visar sammanställningen av fördelningseffekterna att vid en jämförelse mellan referensalternativet att behålla övergångsvägledningen och alternativet att istället införa den föreslagna nya vägledningen överväger nyttorna med den nya vägledningen. De största fördelarna fås genom samordningen med vägledningen utifrån plan- och bygglagen och ger nyttor för tillsyns- och prövningsmyndigheter, samt företag. Samordningen minskar risken för konflikter mellan planering och efterföljande tillsyn genom att ge ökad förutsägbarhet och samstämmighet. Samordningen garanterar inte att

⁵ Ljudlandskap. 2007-2014. Ljudlandskap för bättre hälsa.
<http://www.ljudlandskap.acoustics.nu/ljudbok.php>

⁶ Eriksson, Nilsson & Pershagen. *Environmental Noise and Health: Current knowledge and research needs*. Naturvårdsverkets rapport 6553.

bedömningar alltid blir identiska i planerings- respektive tillsynsskedet men hade vägledningarna utformats olika, utan samordning skulle sannolikt betydligt fler och svårare konflikter uppstå.

Att de ekvivalenta ljudnivåerna höjs nattetid, samt att tidsperioden för natt förkortas med en timme och möjlighet ges till högre nivåer vid anpassad bebyggelse gynnar förstås bullrande verksamheter som därigenom kan få mindre stränga krav på åtgärder jämfört med idag. Dock skall det noteras att de föreslagna ljudnivåerna uttrycks som immissionsvärden vid bostäders fasad och ytor för utomhusvistelse. Det innebär att den konkreta nyttan för företagen i hög grad beror på om byggnader för bostäder skolor, förskolor och vårdverksamhet samtidigt flyttar närmare bullrande verksamheter. Det kan bli fallet i områden aktuella för stadsförtätning eller planering av nya bostadsområden.

För gruppen hushåll överväger kostnaderna nyttorna, sett till risk för olägenhet för människors hälsa. Risken för störning ökar om ekvivalentvärdet för natt höjs, nattperioden förkortas på vardagar och delar av till exempel hamnverksamhet bedöms enligt mindre stränga bedömningsgrunder. Omfattningen av ökade störningar bör vara begränsad och kommer i första hand påverka möjligheten att sova med fönster eller vädringsfönster öppet och att ostört vistas utomhus sena kvällar och nätter. Möjligheten att tillåta högre nivåer vid vissa sidor av byggnad om den är särskilt anpassad och de boende har tillgång till en luddämpad sida, kan ses som en nytta då det möjliggör goda bostäder i attraktiva men bullerexponerade lägen. En förutsättning för att det ska bli en nytta till följd av tillgång till bra bostäder och inte en kostnad på grund av störningar och ohälsa är förstås att de byggnader som uppförs kan innehålla de angivna ljudnivåerna. Att de två vägledningarna är samordnade är dock att betrakta som en stor fördel, jämfört med att ha två vägledningarna framtagna var för sig, då de samordnade nivåerna försäkrar att god ljudmiljö, enligt miljöbalkens kravnivå, tillhandahålls även då byggnader uppförs på platser exponerade för buller.

Svarsfil till remiss av Naturvårdsverkets förslag på vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller, dnr NV-03927-14

Ert yttrande ska mejlas till registrator@naturvardsverket.se. Ange vårt diarienummer NV-03927-14. Sista svarsdag är 30 januari 2015.

Datum
Remisslämnare
Organisation
Kontaktperson
E-postadress
Adress

Vägledningen

Vägledning (sida)	Kommentar/Motivering	Ert förslag till ändring

Vid behov, infoga ytterligare rader ovan

Konsekvensutredning

Konsekvensutredning (sida)	Kommentar/Motivering	Ert förslag till ändring

Vid behov, infoga ytterligare rader ovan



REMISSVERSION
VÄGLEDNING OM
INDUSTRI- OCH ANNAT
VERKSAMHETSULLER

2014-11-13

Vägledning om industri- och annat verksamhetsbullen

- Remissversion

BESÖK: STOCKHOLM - VALHALLAVÄGEN 195
ÖSTERSUND - FORSKARENS VÄG 5, HUS UB
POST: 106 48 STOCKHOLM
TEL: 010-698 10 00
FAX: 010-698 10 99
E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

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

Naturvårdsverket 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 vägledning 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. miljöprövningsförordningen (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 täkter, där transporterna till och från täkten 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 mycket, 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 verksamhetens buller karakteriseras av ofta återkommande impulser som vid nitningsarbete, lossning av metallskrot etc. eller innehåller ljud med tydligt hörbara tonkomponenter bör värdena i tabell 1 sänkas med 5 dBA.

Bullerpassad bebyggelse

I normalfallet bör grundvärdena i tabell 1 vara utgångspunkt för olägenhetsbedömning. Vid ny särskilt bullerpassad 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 bullerpassad 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 tillåtna 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 bullerpassad 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 bakgrundsnivå, 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 §.

Bilaga 1 till Konsekvensanalys av vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller
 Tabell 2: Övergripande fördelningseffekter av aktuella förändringsförslag för stat, hushåll och företag

Förändring		Effekter på	
Företag (I första hand bullrande verksamheter som omfattas av vägledningarna.)	Hushåll (I första hand olägenhet för människors hälsa.)	Myndigheter (I första hand regionala och lokala tillsyns- och prövningsmyndigheter.)	
Vägledningstext men inte Allmänna Råd	Marginell påverkan	Marginell påverkan	Nytta -Bättre stöd i bedömning i det enskilda fallet.
Utökat tillämpningsområde	Nytta -Hamnar och liknande verksamheter kan få viss lättnad för buller från trafik inom området. Kostnad -Något fler verksamheter kan komma att omfattas.	Kostnad - Viss ökad risk för störning för boende nära hamnar och färjeägen.	Nytta -Anpassning av vägledningen till nuvarande tillämpning. Ökad klarhet kring vad som omfattas eller ej.
Riktvärde byts mot ljudnivå, momentana ljud mot höga ljudtoppar	Marginell påverkan	Marginell påverkan	Marginell påverkan
Ekv. ljudnivå nattetid höjs	Nytta - Mindre krav på bullrande verksamheter. Omfattningen av nyttan beror på om bostäder kommer närmare verksamheten.	Kostnad - Fler kan komma att störas eller på annat sätt påverkas av buller nattetid. Dock begränsad effekt pga begränsning för ljudtoppar m.m.	Nytta - Mindre risk för konflikter i planeringen än med olika nivåer för PBL och MB. Kostnad - Fler klagomålsärenden samt ökning av önskemål om omprövningar.

<p>Tidsperiod för natt förändras</p>	<p>Nytta</p> <ul style="list-style-type: none"> - Möjlighet att påbörja bullrande verksamhet tidigare på vardagar. - Samordningen ger mer förutsägbarhet och enklare hantering av planärenden. 	<p>Kostnad</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ökad risk för sömstörning och väckning. 	<p>Nytta</p> <ul style="list-style-type: none"> - Samordning med PBL-vägledning och med riktvärden för trafikbuller. Samordningen ger mer förutsägbarhet och enklare hantering av planärenden. <p>Kostnad</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fler klagomålsärenden.
<p>Utomhusnivåer vid arbetslokaler tas bort</p>	<p>Nytta</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ökad möjlighet att förlägga kontorsbyggnader till bullerexponerade lägen. <p>Kostnad</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kan bli svårare att få åtgärder mot buller från externa källor. 	<p>Marginell påverkan</p>	<p>Nytta</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regelförenklning. - Bättre samordning i planärenden då kontorslokaler t.ex. används för att skärma buller.
<p>Samma ljudnivåer för ny som befintlig verksamhet</p>	<p>Kostnad</p> <ul style="list-style-type: none"> - På sikt ökad kravnivå för verksamheter som tidigare betraktats som befintlig verksamhet. Dock har många av dessa redan tillstånd eller förelägganden om skyddsåtgärder. Kostnaderna minskas också av att ekvivalentsnivån nattetid höjs. Den har angivits som mest begränsande. 	<p>Nytta</p> <ul style="list-style-type: none"> - Samma utgångsnivå för bedömningen av alla verksamheter gör att inga krav görs mildare än de borde vara pga att verksamheten är befintlig. 	<p>Nytta</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regelförenklning. Det har varit oklart vilka verksamheter som tabell 2.2. avsåg, eftersom det också angavs att ”målsättningen ... är att på sikt nå ner till dessa värden [tabell 1.1]”.
<p>Högre nivåer vid bulleranpassad bebyggelse</p>	<p>Öklart</p> <ul style="list-style-type: none"> - Utfallet beror på hur möjligheten tillämpas. - Kan antas ge nytta i form av mildare krav på bullrande verksamheter vid nybyggda, bullerpassade bostäder. Dock kan nyttan begränsas och ev. övergå i kostnader om effekten blir att bostäder flyttas mycket nära 	<p>Öklart</p> <ul style="list-style-type: none"> - Utfallet beror på hur möjligheten tillämpas. - Kan ge nytta om bra bostäder med god bullerpassning uppförs. - Kan ge kostnader i form av ökade bullerstörningar om bostäderna inte uppfyller förväntningarna och angivna nivåer inte kan innehållas. 	<p>Nytta</p> <ul style="list-style-type: none"> - Samordning med PBL-vägledning. Förutsägbarhet och enklare hantering av planärenden. Om vägledningarna hade utformats separat utan samordning hade skillnaderna i kravnivå för bullerpassad bebyggelse sannolikt varit stor med svårigheter i såväl planering som

<p>verksamheten, särskilt om de i planeringen antagna nivåerna inte uppfylls.</p> <p>- Samordningen ger mer förutsägbarhet och enklare hantering av planärenden.</p>	<p>tillsyn och prövning som följd.</p> <p>Kostnad</p> <p>- Regelförsärande då nya begrepp införs som bulleranpassad bebyggelse, och ljuddämpad sida där ekvivalensnivåerna anges som ett totalvärde för samtliga källor.</p>
<p>Utökade beskrivningar av centrala begrepp</p>	<p>Nytta</p> <p>- Utökat stöd om centrala begrepp enligt miljöbalken.</p>
<p>Okklart</p> <p>- Mer utförliga bedömningar i den skilda fallet kan ge såväl nyttor som kostnader.</p>	<p>Nytta</p> <p>- I viss mån nytta till följd av bättre bedömningar och bättre riktade åtgärder.</p> <p>- Större förändringar i tillsyns- och prövningsärenden förväntas inte då myndigheterna redan tillämpar miljöbalkens centrala begrepp.</p>



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SÄNDLISTA

2014-11-13 Ärendenr:
NV-03927-14**Sändlista till Naturvårdsverkets remiss, förslag på vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller, diarienummer NV-03927-14**

Borlänge kommun
Borås stad
Botkyrka kommun
Burlöv kommun
Falun kommun
Göteborg Stad
Helsingborg kommun
Jönköping kommun
Kalmar kommun
Karlstad kommun
Kiruna kommun
Kungälv kommun
Linköping kommun
Luleå kommun
Malmö stad
Mölnadal kommun
Norrköping kommun
Nynäshamn kommun
Oskarshamn kommun
Oxelösund kommun
Skara kommun
Skellefteå kommun
Solna stad
Stockholm stad
Umeå kommun
Västerås kommun
Örnsköldsvik kommun
Länsstyrelsen i Blekinge län
Länsstyrelsen i Dalarnas län

Länsstyrelsen i Gotlands län
Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Länsstyrelsen i Jönköpings län
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Kronobergs län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Södermanlands län
Länsstyrelsen i Uppsala län
Länsstyrelsen i Värmlands län
Länsstyrelsen i Västerbottens län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Örebro län
Länsstyrelsen i Östergötlands län
Arbetsmiljöverket
Folkhälsomyndigheten
Trafikverket
Transportstyrelsen
Sjöfartsverket
Jordbruksverket
Tillväxtverket
Havs- och vattenmyndigheten
Chalmers tekniska högskola
Göteborg universitet, arbets- och miljömedicin
Kungliga tekniska högskolan
Karolinska institutet, institutet för miljömedicin
Lunds universitet, arbets- och miljömedicin
Umeå Universitet, yrkes- och miljömedicin
Stockholms universitet
Örebro universitet, arbets- och miljömedicin
Västra Götalands miljömedicinska centrum
Miljösamverkan Sverige
Byggherrarna
Fastighetsägarna Sverige AB
Föreningen Sveriges bygglovsgranskare och byggnadsnämndssekreterare
Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer
HSB
Hyresgästföreningen
Hörselskadades Riksförbund
Jernhusen AB
Jernkontoret
JM
Natursskyddsföreningen
NCC
PEAB

Riksbyggen
SABO
SJ
Skogsindustrierna
SL
SSAB och Jernkontoret
Svensk Energi
Svenska kraftnät
Svenskt Näringsliv
Sveriges byggindustrier
Sveriges förenade studentkårer
Sveriges Hamnar
Sveriges Kommuner och Landsting
Teknikföretagen
Villaägarnas riksförbund
Grontmij
Gärdhagen Akustik AB
Lundmark Akustik & Vibration
SP Akustik
Structor
Tyréns
WSP Akustik
ÅF Ljud & Vibration
Medlemmar i SIS TK197 Byggnadsakustik
Medlemmar i SIS TK Akustik och industribuller
Mark- och miljööverdomstolen
Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt
Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt
Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt
Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt
Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt

För kännedom

Miljödepartementet
Näringsdepartementet
Boverkets byggråd