

Kommittédirektiv



Samordning av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen med prövning och tillsyn enligt miljöbalken i fråga om buller

**Dir.
2013:5**

Beslut vid regeringssammanträde den 24 januari 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över hur samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen (2010:900) med prövning och tillsyn enligt miljöbalken i fråga om buller kan ökas. Syftet med utredningen är att underlätta planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer.

Utredaren ska

- belysa de konsekvenser som nuvarande lagstiftning och dess tillämpning i fråga om buller får för bostadsbyggandet, verksamhetsutövare och infrastrukturhållare och i detta sammanhang särskilt belysa den problematik som är kopplad till hur buller från bl.a. trafik ska hanteras vid planering och byggande av nya bostäder, och
- föreslå nya eller ändrade bestämmelser i syfte att öka samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen med prövning och tillsyn enligt miljöbalken i fråga om buller samt på ett grundläggande plan beskriva och analysera möjligheten att införa en möjlighet för en fastighetsägare att genom avtal tolerera ett visst buller från en verksamhet på en annan fastighet.

Utredaren ska lämna förslag till åtgärder, författningsförslag och andra förslag som kan behövas för att bidra till ökad tydlighet och samordning.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2013.

Bakgrund

Det råder brist på bostäder i många av landets tillväxtregioner. Bostadsbristen riskerar att hämma den ekonomiska tillväxten i landet som helhet. Ett av hindren för bostadsbyggande är den osäkerhet som i vissa fall finns i fråga om hur buller från bl.a. trafik ska hanteras vid planering och byggande av nya bostäder.

Samtidigt är buller ett miljö- och hälsoproblem som berör många människor och har samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för människors hälsa. Av denna anledning har genom åren olika riktvärden och utredningar tagits fram i syfte att begränsa framför allt det buller som människor utsätts för i sin boendemiljö.

I propositionen *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem* (prop. 2012/13:25) anger regeringen att det bör tillsättas en utredning som ska föreslå nya eller ändrade bestämmelser i syfte att öka samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen med prövning och tillsyn enligt miljöbalken i fråga om buller. I skälen för den bedömningen anges att det i dagens situation finns en osäkerhet som framför allt beror på att det i samband med kommunal planering i vissa fall kan vara oklart om framtida prövnings- eller tillsynsbeslut enligt miljöbalken kan komma att leda till konsekvenser för verksamheter som ligger nära den planerade bostadsbebyggelsen. Om bostäder byggs med avsteg från riktvärdena för trafikbuller kan det således innebära en ekonomisk risk för infrastrukturhållare eftersom en infrastrukturhållare med stöd av miljöbalken i efterhand kan föreläggas att vidta kostsamma åtgärder om bullersituationen bedöms utgöra en olägenhet för människors hälsa. Vidare kan avsteg från riktvärdena leda till att näringsverksamhet, såsom flygplatser, hamnar och industrier, begränsas i närheten av bostäderna vid kommande tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Detta gäller inte minst flyg- och hamnverksamhet i citynära områden. Rådande situation gör det i vissa sammanhang svårt att åstadkomma en god samordning av bostadsförsörjnings- och infrastruktur-

åtgärder samt av bostadsförsörjning och näringslivets fortbestånd och utveckling.

Osäkerheten i tillämpningen av riktvärdena kan bl.a. leda till långdragna planerings- och prövningsprocesser, bristande investeringsvilja, ökade kostnader och problem på bostadsmarknaden, likväl som konsekvenser för människors hälsa och för befintliga näringsverksamheter.

Reglering i miljöbalken m.m.

Bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Bestämmelserna ska tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan.

Miljöbalken är tillämplig på de flesta bulleralstrande verksamheter. För att bedriva viss miljöfarlig verksamhet krävs det tillstånd. En förteckning över de miljöfarliga verksamheter som kräver tillstånd finns i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Vid prövningen bedöms frågor om lokalisering, buller, utsläpp till vatten och luft, avfall, m.m. utifrån omständigheter av betydelse i det enskilda fallet. Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet har rättskraft i de frågor som har prövats. Detta innebär att tillstånden gäller mot alla, dvs. tillståndshavare, sakägare och myndigheter. Tillståndet skyddar alltså i princip tillståndshavaren från ytterligare krav. Tillsyn enligt miljöbalken är att kontrollera efterlevnaden av miljöbalken och de föreskrifter, tillstånd och andra beslut som har meddelats med stöd av balken. Exempel på faktorer som kan initiera tillsyn är klagomål om störningar, uppdrag från en annan myndighet, ny kunskap om miljöpåverkan, begäran från verksamhetsutövaren eller att någon incident inträffat. Om gällande bestämmelser inte följs, är tillsynsmyndigheten skyldig att vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

Det finns inte några lagrum i miljöbalken som direkt reglerar buller, utan det är bl.a. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och i 9 kap. 3 § miljöbalken, som reglerar olägenhet för männi-

skors hälsa, som är tillämpliga vid en tillståndsprovning eller vid tillsyn där frågor om buller ska bedömas. I 9 kap. 3 § definieras olägenhet för människors hälsa som störningar som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.

EU:s direktiv om omgivningsbuller, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG av den 25 juni 2002 om bedömning och hantering av omgivningsbuller (EGT L 189, 18.7.2002, s. 12, Celex 32002L0049), genomförs i förordningen (2004:675) om omgivningsbuller. Med omgivningsbuller avses buller från vägar, järnvägar, flygplatser och industriell verksamhet. Syftet med direktivet och förordningen är att det ska eftersträvas att omgivningsbuller inte medför skadliga effekter på människors hälsa (miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § miljöbalken). Detta ska ske genom kartläggning av omgivningsbuller samt upprättande och fastställande av åtgärdsprogram. Detta arbete innebär deltagande från bl.a. myndigheter och kommuner.

Reglering i plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen reglerar planläggning av mark och vatten samt byggande. Att planlägga mark och vatten är enligt lagen en kommunal angelägenhet. I 2 kap. plan- och bygglagen anges att hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen vid provning av frågor enligt lagen. Planläggning och provning av lov och förhandsbesked ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov.

Vid planläggning och vid provning av lov eller förhandsbesked ska bebyggelse lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. människors hälsa och säkerhet och möjligheterna att förebygga bullerstörningar. Vidare ska hänsyn tas till behovet av framtida förändringar och kompletteringar.

De beslut om markanvändningen som kommunen fattar och som har rättsverkan utgörs i grunden av dels antagande av

planer (detaljplaner och områdesbestämmelser), dels beslut om lov (bygglov, marklov, rivningslov och förhandsbesked).

Även om kommunen ansvarar för planläggningen av användningen av mark och vatten har staten behållit ett inflytande över kommunernas markanvändningsbeslut. Således har länsstyrelsen tillsyn över att plan- och bygglagen följs. För planer gäller generellt att länsstyrelsen helt eller delvis ska upphäva kommunens beslut bl.a. om en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller risken för olyckor. För ett visst geografiskt område får regeringen eller länsstyrelsen, om det finns särskilda skäl, besluta att vad som sagts ovan om länsstyrelsen prövning av planer även ska tillämpas beträffande kommunens beslut att lämna lov eller förhandsbesked.

Efter ett kommunalt beslut om bygglov gör kommunen en bedömning av om den planerade byggtgården uppfyller kraven på tekniska egenskaper för byggnaden i 8 kap. plan- och bygglagen. Ett sådant egenskapskrav är skydd mot buller. Detta krav preciseras närmare i plan- och byggförordningen (2011:338) och i Boverkets byggregler.

Miljökvalitetsmål

Genom att bifalla propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377) har riksdagen beslutat om en ny målstruktur för miljöarbetet. Generationsmålet lägger grunden för den miljöpolitik som ska bedrivas och visar inriktningen av den samhällsomställning som krävs för att miljökvalitetsmålen ska nås. Miljökvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.

Riksdagen har fastställt miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Enligt detta ska städer, tätorter och annan bebyggd miljö i ett generationsperspektiv utgöra en god och hälsosam livsmiljö. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Detta framgår av regeringens proposition Svenska miljömål – miljöpolitik för ett

hållbart Sverige (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99MJU:6, rskr. 1998/99:183).

Regeringen preciserade detta miljö kvalitetsmål den 26 april 2012 (dnr M2012/1171/Ma), bl.a. med innebörden att människor inte ska utsättas för skadliga ljudnivåer.

Transportpolitiska mål

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Till det övergripande målet finns ett funktions- och ett hänsynsmål där hänsynsmålet bl.a. anger att transportpolitiken ska bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257 och prop. 2012/13:1, bet. 2012/13:TU1, rskr. 2012/13:118).

Nationell samverkan

Ansvar för bullerfrågor vilar på olika myndigheter beroende på vilken lagstiftning som är utgångspunkt.

Naturvårdsverket är i dag den myndighet som enligt förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket har ett utpekad ansvar att samordna myndigheternas arbete avseende omgivningsbuller. Samordningen leds av en beslutande styrgrupp där Naturvårdsverket, Boverket, Socialstyrelsen, Trafikverket och Transportstyrelsen ingår. Även andra berörda myndigheter är knutna till samordningens projekt genom olika arbetsgrupper. Samordningen syftar till att identifiera, beskriva och om möjligt lösa målkonflikter mellan olika myndigheters uppdrag, inom lagstiftningen och inom miljömålssystemet. Naturvårdsverket har också ansvar för att ge vägledning om buller vid tillämpning av miljöbalken.

Boverket har som förvaltningsmyndighet för planering, byggande och boende ansvar för att ge vägledning i frågor som berör plan- och bygglagen. Det inbegriper bl.a. att ge vägledning för planering och byggande i bullerutsatta miljöer.

Socialstyrelsen har som förvaltningsmyndighet ansvar för bl.a. frågor som rör hälsoskydd och ska verka för en god hälsa.

Socialstyrelsen ansvarar för föreskrifter och allmänna råd inom sitt verksamhetsområde och ska tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3 och 4 kapitlet miljöbalken och plan- och bygglagen. I Socialstyrelsens allmänna råd om buller inomhus (SOSFS 2005:6) ges rekommendationer och riktvärden till stöd för tillämpningen av 9 kap. 3 § miljöbalken.

Utredningsbehov

Plan- och bygglagen och miljöbalken har likartat syfte, dvs. att bidra till en hållbar utveckling och en god livsmiljö, men olika inriktning. Plan- och bygglagen reglerar en planeringssituation där ett stort antal allmänna och enskilda intressen ska vägas mot varandra, samtidigt som bebyggelse som är olämplig bl.a. med hänsyn till människors hälsa ska undvikas. Miljöbalken reglerar enskilda fall där det bl.a. ska bedömas om en olägenhet är så betydande att den innebär risk för människors hälsa. Bedömningen av vad som är en olämplig bebyggelse enligt plan- och bygglagen och en olägenhet enligt miljöbalken skiljer sig åt vid tillämpningen.

De olika uttrycken och deras tillämpning liksom det faktum att det inte finns regler om hur beslut enligt de två lagarna ska förhålla sig till varandra leder till osäkerhet om hur de tillstånd och de tillsynsbeslut i fråga om buller som fattas med stöd av miljöbalken ska förhålla sig till beslut enligt plan- och bygglagen respektive hur beslut som fattas med stöd av plan- och bygglagen ska förhålla sig till beslut som fattats med stöd av bestämmelserna i miljöbalken. Ett grundläggande syfte med utredningen bör därför vara att lämna förslag som gör att bestämmelserna bättre samverkar med varandra. Det behöver klarläggas vilka konsekvenser som beslut som gäller buller enligt den ena eller andra lagstiftningen får dels vid prövning enligt den andra lagsstiftningen, dels för verksamhetsutövare enligt miljöbalken, infrastrukturhållare och berörd kommun. Förslagen bör leda till tydligare regler om buller för att underlätta för kommuner, byggherrar och verksamhetsutövare enligt miljöbalken samt innebära att planering och byggande i bullerutsatta miljöer underlättas. I detta sammanhang bör även

undersökas om det är lämpligt att införa en möjlighet för en fastighetsägare att avtalsvis åta sig att tolerera ett visst buller från en verksamhet på en annan fastighet. Av vikt är att ett sådant åtagande kan göras gällande även mot framtida förvärvare av fastigheten. För- och nackdelar med olika tänkbara avtalslösningar bör belysas av utredningen på ett grundläggande plan. Särskilt bör uppmärksammas vilken verkan som ett sådant avtal skulle få med hänsyn till de bestämmelser i miljöbalken och annan lagstiftning som kan bli tillämpliga i förhållande till den bullrande verksamheten. Möjligheten att införa avtalsvisa lösningar genom justeringar av bestämmelserna i miljöbalken bör övervägas särskilt.

Samtidigt är det angeläget med en hög ambition i fråga om att begränsa det buller som befolkningen utsätts för i sin boendemiljö, dvs. det primära syftet med de riktlinjer som finns för buller, och därmed begränsa konsekvenser för människors hälsa men även andra samhällskonsekvenser. Även den rättsverkan som följer med ett miljötillstånd måste beskrivas och beaktas.

Riksdagen har beslutat om riktvärden för trafikbuller som ska gälla vid nybyggnad och väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur (prop. 1996/97:53). Hos berörda myndigheter finns olika uppfattningar om hur avsteg från dessa riktvärden ska kunna göras. Utredaren bör, med utgångspunkt i berörda myndigheters ansvar, analysera och föreslå åtgärder för hur samsyn ska kunna nås.

Uppdrag

Utredaren ska

- belysa de konsekvenser som nuvarande lagstiftning och dess tillämpning i fråga om buller får för bostadsbyggandet, verksamhetsutövare och infrastrukturhållare och i detta sammanhang särskilt belysa den problematik som är kopplad till hur buller från bl.a. trafik ska hanteras vid planering och byggande av nya bostäder, och

- föreslå nya eller ändrade bestämmelser i syfte att öka samordningen av planläggning och lovgivning enligt plan- och bygglagen med prövning och tillsyn enligt miljöbalken i fråga om buller samt på ett grundläggande plan beskriva och analysera möjligheten att införa en möjlighet för en fastighetsägare att genom avtal tolerera ett visst buller från en verksamhet på en annan fastighet.

Utredaren ska lämna förslag till åtgärder, författningsförslag och andra förslag som kan behövas för att bidra till ökad tydlighet och samordning.

Författningsförslagen ska syfta till att tydliggöra hur myndigheter och andra berörda vid planering och lovgivning enligt plan- och bygglagen ska förhålla sig i fråga om buller till givna tillstånd enligt miljöbalken, kända infrastrukturplaner och framtida trafikprognoser respektive hur de vid en prövning enligt miljöbalken ska förhålla sig till beslutade planer och lov enligt plan- och bygglagen. Utredaren är fri att även lämna andra förslag som kan underlätta samordningen i fråga om buller.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa de samhällsekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför. Konsekvenserna ska redovisas enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Därutöver ska utredaren redovisa vilka konsekvenser förslaget kommer att få för plan- och byggprocesserna, verksamhetsutövare, infrastrukturhållare, näringsliv, människors hälsa samt tänkbara konsekvenser för möjligheterna att nå de transportpolitiska målen, generationsmålet, miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö och andra relevanta miljökvalitetsmål.

Den ändring i regeringsformen som trädde i kraft den 1 januari 2011 innebär bl.a. att det har gjorts ett förtydligande av principen om att kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. I 14 kap. 3 § regeringsformen har det införts en bestämmelse om att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn

till de önskemål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsbedömning ska göras. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska dess konsekvenser samt de avvägningar som föranlett förslaget särskilt redovisas.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Naturvårdsverket, Boverket, Socialstyrelsen, Trafikverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Försvarsmakten och andra berörda myndigheter samt med Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges hamnar och Swedavia. Därutöver bör utredaren föra en dialog med Miljömålsberedningen och med relevanta intresseorganisationer. Utredningen ska, så som anges i propositionen Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem (prop. 2012/13:25), även samarbeta med den förhandlare som har tillkallats för uppdraget om utbyggnad av tunnelbana och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2013.

(Socialdepartementet)