



Nationell samordning av omgivningsbuller

Uppdrag och lagstiftning

Godkänd av styrgruppen 2012-10-31

Reviderad 2014-12-16



Förord

Det här är en redovisning från en arbetsgrupp inom den nationella samordningen av omgivningsbuller. Syftet har varit att beskriva de olika myndigheternas uppdrag och lagstiftning som påverkar/berör bullersamordningen.

Naturvårdsverket har varit ordförande i gruppen och följande personer har deltagit: Camilla Lindholm, Anna Berglund och Johanna Bengtsson Ryberg, Naturvårdsverket, Mikael Jarbrink och Jörgen Lundqvist, Boverket, Karin Ljung Björklund, Frida Stange Bjerkner, och Greta Smedje, Folkhälsomyndigheten (tidigare Socialstyrelsen), Marie Hankanen, Lina Andersson, Annika Lindell, Hans Norén och Niclas Nilsson, Transportstyrelsen och Karin Blidberg, Kjell Strømmer och Susan Odervång, Trafikverket.

Texten i det här dokumentet är främst tänkt som ett stöd för de handläggare som dagligen jobbar med bullerfrågor på de myndigheter som ingår i den nationella samordningen av omgivningsbuller.

Styrgruppen beslutade på sitt fjärde möte den 31 oktober 2012 att arbetsgruppen, i och med redovisningen av föreliggande dokument, är klara med sin uppgift.

Texten Uppdrag och visioner reviderades hösten 2014. Även vissa delar av texten Lagstiftning har reviderats, dock ej texterna om plan- och bygglagen och miljöbalken. Dessa kommer behöva revideras framöver.

Bullersamordningen ska bidra till samsyn för enhetlig tillämpning och vägledning, ge ökad förståelse för olika aktörers roller och uppdrag och också effektivisera, stärka och tydliggöra både de enskilda myndigheternas arbete i bullerfrågan och myndigheternas gemensamma arbete och samverkan. Det långsiktiga målet med bullersamordningen är att utpekade myndigheter och övriga aktörer genom den samordningen ska ha bidraget till att skapa bättre ljudmiljöer i samhället.

INNEHÅLL

1. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	4
Uppdrag och visioner	4
Lagstiftning	5
2. MYNDIGHETERNAS UPPDRAG OCH VISIONER	6
Boverket	6
Naturvårdsverket	7
Folkhälsomyndigheten	8
Trafikverket	9
Transportstyrelsen	11
Diskussion och slutsatser om uppdrag och visioner	12
3. MYNDIGHETERNAS LAGSTIFTNING	13
Lagstiftning	13
Miljöbalken	13
Plan- och bygglagen	15
Förordningen om omgivningsbuller (2004:675)	16
Förordning (2004:501) om införande av driftsrestriktioner vid flygplatser	17
Luftfartslagen (2010:500) och Luftfartsförordningen (2010:770)	17
Trafikförordningen (1998:1276)	17
Lagar om väg- och järnväg	18
Europeiska och internationella fordonskrav	22
Relationerna mellan PBL, miljöbalken och övrig berörd lagstiftning	23
Relationen mellan miljöbalken och PBL	23
Riksintressen	24
Konsekvenser av två parallella system	24
Gemensamma begrepp – olika utgångspunkter	24
Relationen mellan miljöbalken och övrig berörd lagstiftning	25
Relationen mellan PBL och övrig berörd lagstiftning	25
Diskussion och slutsatser om lagstiftning	25

1. Sammanfattande slutsatser

Arbetsgruppens viktigaste uppgift har varit att redogöra för hur miljöbalken och plan- och bygglagen fungerar tillsammans och hur de fungerar gentemot trafiklagarna. Tillsammans har arbetsgruppen ökat varandras kunskap om de likheter och skillnader som finns mellan de aktuella lagstiftningarna. Det är inte fruktbart att använda uttryck som ”konflikter mellan lagstiftningarna” utan istället bör vi arbeta för att öka kunskapen och förståelsen för hur lagstiftningarna är tänkta att fungera.

Det är värt att nämna att mycket numera är styrt av EU. De direktiv/förordningar som kommer från EU ger inte upphov till oklarheter men kan ibland vara en grundläggande knäckfråga för att kunna lösa bullerfrågan.

Diskussionen berör inte vägledning om buller eftersom det inte varit den här arbetsgruppens uppgift.

Uppdrag och visioner

Det är tydligt att det finns både likheter och skillnader mellan myndigheternas uppdrag, visioner och verksamheteridéer. Förenklat kan dessa likheter och skillnader illustreras genom nedanstående beskrivning av respektive myndighet.

- Boverket ska verka för en hållbar utveckling med utgångspunkt i den sociala, ekologiska och ekonomiska dimensionen.
- Naturvårdsverket ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken och främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. Verket ska särskilt samordna myndigheternas arbete avseende omgivningsbuller.
- Folkhälsomyndigheten ska verka för god folkhälsa, utvärdera effekterna av metoder och strategier på folkhälsoområdet, följa hälsoläget i befolkningen och de faktorer som påverkar detta samt genom kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning främja hälsa och förebygga sjukdomar och skador.
- Trafikverket ska med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem.
- Transportstyrelsen ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem.

Även de miljöpolitiska och transportpolitiska målen styr myndigheternas verksamheter. Vad gäller de sexton miljökvalitetsmålen så rör fem av dem buller: God bebyggd miljö, Storslagen fjällmiljö, Myllrande våtmarker, Hav i balans samt levande kust och skärgård och Levande sjöar och vattendrag. Transportpolitikens mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Det finns ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa. I det sistnämnda ingår buller.

Lagstiftning

Miljöbalken och plan- och bygglagen (PBL) är två separata lagstiftningar med delvis olika syften och utgångspunkter. Lagstiftningarna gäller parallellt, men det finns inte någon generell regel om att samordning ska ske mellan de två lagstiftningarna. Det finns dock regler som kopplar samman dem i vissa delar och vad gäller vissa beslut.

Konsekvenserna av de två parallella systemen är följande. Först kan en detaljplan ge rätt till att uppföra bostäder i ett bullerutsatt område, efter avvägning gentemot andra allmänna intressen enligt PBL. Därefter kan tillämpningen av miljöbalken i efterhand få konsekvenser för verksamhetsutövare eller fastighetsägare i områden som är utsatta för buller. Plan- respektive miljömyndigheter kan alltså göra olika bedömningar av vilken ljudnivå som är godtagbar. Olämpliga byggnadsåtgärder ska stoppas av länsstyrelsen redan i planeringsprocessen.

Den mest tydliga skillnaden mellan de två systemen är att PBL ska ta hand om en planeringssituation där alltid ett stort antal olika allmänna och enskilda intressen ska vägas mot varandra och att miljöbalken ska ta hand om en mer preciserad tillsynssituation som handlar om att bedöma om olägenheten är så betydande att det innebär risk för människans hälsa. Om boende klagat på höga bullernivåer ska tillsynsmyndigheten, oftast kommunens miljönämnd, göra en tillsynsprövning fristående från planprövningen.

Vad gäller relationen mellan miljöbalken och övrig berörd lagstiftning så gäller miljöbalken parallellt även med annan relevant lagstiftning såsom väglagen, lagen om byggande av järnväg och luftfartslagen. Även PBL och trafiklagarna gäller parallellt. Det innebär att den som är väghållare eller den som planerar att vidta en åtgärd för en infrastrukturanläggning är skyldig att, förutom till den befintliga bebyggelsen, också ta hänsyn till den planerade bebyggelsen i de gällande detaljplaner som berörs.

2. Myndigheternas uppdrag och visioner

Boverket

Boverkets instruktion

I Boverkets instruktion står följande med relevans för den nationella samordningen av omgivningsbuller.

1 § Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om

1. byggd miljö,
2. hushållning med mark- och vattenområden,
3. fysisk planering,
4. byggande och förvaltning av bebyggelse, och
5. boende, och
6. bostadsfinansiering.

Boverket ansvarar också för den centrala administrationen av statliga stöd och bidrag inom sitt verksamhetsområde.

2 § Boverket ska i frågor inom sitt verksamhetsområde verka för

1. en ökad kunskap hos kommuner, statliga myndigheter och andra berörda,
2. en hållbar utveckling med utgångspunkt i den sociala, ekologiska och ekonomiska dimensionen,
3. en god arkitektur och en ändamålsenlig utformning av den bebyggda miljön i samhällsplanering och byggande,
4. samordning av de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av 3-5 kap. och 6 kap. 19-21 §§ miljöbalken samt plan- och bygglagen (2010:900),
5. en omställning till ett ekologiskt uthålligt energisystem som innefattar främjandet av användningen av solvärmeteknik, en god hushållning med energi i bebyggelsen och en planeringsberedskap för vindkraft i enlighet med den planeringsram som riksdagen har beslutat.

3 § Boverket ska särskilt

1. bygga upp och sprida kunskap om sektorns miljöpåverkan och utveckling,
2. beakta de konsekvenser som verkets beslut och verksamhet kan få för funktionshindrade, barn, ungdomar, äldre och personer med utländsk bakgrund samt för boendesegregation, folkhälsa och jämställdhet,
3. i förhållande till myndigheter, allmänheten och andra berörda aktivt ge råd och stöd,
4. utöva tillsyn, ge tillsynsvägledning och ha uppsikt i enlighet med lagar och förordningar,
5. aktualisera statistik, följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden, såväl i nationellt perspektiv som på regional nivå,
.. utveckla en fördjupad förståelse för bostadsmarknaders funktionssätt,
6. aktualisera statistik, följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden, såväl i nationellt perspektiv som på regional nivå,

7. träffa avtal med kommuner om statens medverkan vid omstrukturering eller rekonstruktion av ett kommunalt bostadsföretag samt göra uppföljningar och utvärderingar avseende stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet,
8. följa och analysera tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen och lagstiftningen om energideklaration för byggnader,
9. i förekommande fall upprätta och förvalta register över energideklarationer,
10. utveckla verifierbara funktionskrav i byggreglerna samt följa och analysera tillämpningen av dessa,
11. följa utvecklingen av frågor inom verkets verksamhetsområde och vid behov föreslå åtgärder för att syftet med regler och andra styrmedel ska nås, och
12. samordna, utveckla, följa upp och utvärdera de statliga stöd och bidrag som Boverket har ett centralt administrationsansvar för, redogöra för resultat och fördelning när det gäller stöden och bidragen samt informera om dem.
Förordning (2013:46).

4 § Boverket ska bistå regeringen med analyser och utredningar inom sitt verksamhetsområde.

5 § Boverket ska se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag.

8 a § Boverket ansvarar för att vägleda kommuner och andra när det gäller hur hänsyn bör tas till buller och andra hälsofrågor vid planering för och byggande av bostäder enligt plan- och bygglagstiftningen. Förordning (2013:46).

Boverkets vision

Myndighet för samhällsbyggande i världsklass.

Boverkets verksamhetsidé

Boverket är den myndighet som leder arbetet med hållbart samhällsbyggande till nytta för medborgarna. Det gör vi genom att vara aktiva och lyhörda lagspelare i samhällsbyggnadsprocessen och

- leda med kunskap
- arbeta proaktivt
- samverka nationellt och internationellt

Naturvårdsverket

Naturvårdsverkets instruktion

I Naturvårdsverkets instruktion står följande med relevans för den nationella samordningen av omgivningsbuller.

1 § Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för verksamhet som rör klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning och miljöforskning. Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken.

Naturvårdsverket ska främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. Det generationsmål och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt ska vara vägledande i arbetet.

3 § Naturvårdsverket ska särskilt

1. ansvara för den centrala tillsynsvägledningen,
2. samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete,
3. bevaka allmänna miljö värdsintressen i mål och ärenden där miljö balken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna verkets synpunkter tidigt i processen,
4. delta i miljö prövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön,
5. vägleda statliga myndigheter i deras miljö ledningsarbete,
6. verka för att miljö kvalitetsmålen nås genom att följa och utvärdera miljö arbetet och vid behov föreslå åtgärder för arbetets utveckling.
19. samordna myndigheternas arbete avseende omgivningsbuller.

Naturvårdsverkets vision

En bra livsmiljö för människan och allt annat levande, nu och för kommande generationer.

Naturvårdsverkets verksamhetsidé

Naturvårdsverket arbetar offensivt för att miljö målen ska uppnås.

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndighetens instruktion

I Folkhälsomyndighetens instruktion¹ står följande med relevans för den nationella samordningen av omgivningsbuller.

1 § Folkhälsomyndigheten ska verka för god folkhälsa, utvärdera effekterna av metoder och strategier på folkhälsoområdet, följa hälsoläget i befolkningen och faktorer som påverkar detta samt genom kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning främja hälsa och förebygga sjukdomar och skador. Verksamheten ska stå på vetenskaplig grund. Särskild vikt ska fästas vid de grupper som löper störst risk att drabbas av ohälsa.

2 § Myndigheten ska

1. ansvara för uppföljning av befolkningens hälsa och för sektorsövergripande uppföljning av utvecklingen av folkhälsans bestämningsfaktorer med utgångspunkt i folkhälsopolitikens målområden samt utvärdera insatser och metoder inom folkhälsoarbetet,
2. svara för kunskapsuppbyggnad inom sitt ansvarsområde,
3. förse regeringen och statliga myndigheter med kunskaps- och beslutsunderlag inom sitt ansvarsområde,
4. identifiera, analysera och förmedla för ansvarsområdet relevant kunskap till berörda i kommuner, landsting och andra berörda samhällssektorer,

¹ Förordning (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.

6. medverka till minskad negativ miljöpåverkan på människors hälsa.

3 § Myndigheten ska särskilt

1. analysera utvecklingen av hälsan och hälsans bestämningsfaktorer och hur bestämningsfaktorerna fördelas efter kön, etnisk eller kulturell bakgrund, socioekonomisk tillhörighet, sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck, funktionsnedsättning och ålder,

3. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling samt i detta arbete särskilt följa upp, utvärdera och sprida kunskap om hur människors hälsa påverkas av miljön,

4. framställa statistik inom folkhälsoområdet och främja tillgång till sådan statistik,

5. bidra till utvecklingen av både hälsoekonomisk metodik inom folkhälsoområdet och metoder för att beakta folkhälsoaspekter i konsekvensbedömningar

14. vara samordnande myndighet för det friluftslivsmål för god folkhälsa som regeringen har fastställt samt verka för att detta mål nås genom att sammanställa och sprida evidensbaserade kunskaper om insatser som skapar förutsättningar för friluftsliv och främjar hälsa till kommuner, landsting och andra berörda samhällssektorer.

5 § Myndigheten ansvarar för föreskrifter i enlighet med vad som anges i lag och förordning samt för allmänna råd inom sitt ansvarsområde.

7 § Myndigheten ska svara för tillsynsvägledning i frågor som gäller hälsoskydd enligt 2, 5, 6 och 9 kap. miljöbalken och tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900).

20 § Myndighetens arbete med kunskapsspridning ska planeras och genomföras i samverkan med andra berörda myndigheter så att den statliga styrningen av vård- och omsorgsområdet och informationen till allmänheten är samordnad. Myndigheten ska i sin roll som samordnande myndighet för det friluftslivsmål för god folkhälsa som regeringen har fastställt samverka med berörda myndigheter vid genomförande och uppföljning av friluftslivsmålen.

Trafikverket

Trafikverkets instruktion

Trafikverkets uppgifter, verksamhet och mål framgår av verkets instruktion , regleringsbrev samt andra av regeringen fattade beslut rörande myndigheten. I Trafikverkets instruktion står följande med relevans för den nationella samordningen av omgivningsbuller.

1 § Trafikverket ska med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar.

Trafikverket ska verka för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken.

Trafikverket ska med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem.

Trafikverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

2 § Trafikverket ska

1. svara för frågor om väganordningars tekniska utförande,
2. inhämta och sammanställa uppgifter från samtliga infrastrukturförvaltare för att beskriva det samlade svenska järnvägsnätet,
3. inhämta och sprida kunskap och information om tillgänglighet, framkomlighet, miljö, hälsa och säkerhet inom sitt ansvarsområde,
4. utveckla och förvalta metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet,
5. ta fram och tillhandahålla aktuella trafikprognoser,
7. beställa, dokumentera och sprida sådan forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet inom transportområdet som motiveras av Trafikverkets uppgifter,
8. bevaka och delta i internationellt samarbete inom sitt ansvarsområde och verka för utveckling av internationella transportlösningar,
9. vara infrastrukturförvaltare för det järnvägsnät som tillhör staten, om inte något annat beslutats,
10. i sin roll som beställare särskilt verka för att produktivitet, innovation och effektivitet på marknaderna för investeringar, drift och underhåll ökar,
11. ha väl fungerande rutiner, arbetssätt och samverkansformer som tillvaratar och möjliggör nationellt, regionalt och lokalt inflytande,
12. verka för kollektivtrafikens utveckling, till exempel genom att ge de regionala kollektivtrafikmyndigheterna råd och stöd i fråga om utformningen av de trafikförsörjningsprogram som avses i 2 kap. 8 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik,
15. genom överenskommelser med flygplatshållare säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som upprätthåller en grundläggande beredskap för att samhällsviktiga transporter ska kunna utföras.

3 § Trafikverket ska samverka med andra aktörer och därvid vidta åtgärder i syfte att nå de transportpolitiska målen. De åtgärder som vidtas ska på ett effektivt sätt bidra till måluppfyllelsen.

Trafikverket ska årligen till regeringen redovisa de åtgärder som vidtagits enligt första stycket, samt deras kostnader och effekter.

8 § Trafikverket ska

1. bidra med underlag till planeringsansvariga myndigheter och organ i arbetet med länsplaner för regional transportinfrastruktur, och

10 § Trafikverket ska inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken och av plan- och bygglagen (2010:900).

11 §

Trafikverket ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Trafikverket ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Trafikverkets vision

Alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt.

Trafikverket verksamhetsidé

Vi är samhällsutvecklare som varje dag utvecklar och förvaltar smart infrastruktur. Vi gör det i samverkan med andra aktörer för att underlätta livet i hela Sverige.

Transportstyrelsen

I Transportstyrelsens instruktion står följande med relevans för den nationella samordningen av omgivningsbuller.

Transportstyrelsen instruktion

1 § Transportstyrelsen har till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. Transportstyrelsen ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem. Förordning (2010:182).

3 § Transportstyrelsen ska särskilt ansvara för frågor om

1. krav på infrastruktur, fordon, fartyg och luftfartyg,

3. krav på infrastrukturförvaltare, trafikorganisatörer och trafikföretag,

4 § Transportstyrelsen ska inom sitt ansvarsområde fullgöra uppgifter enligt EU-rättsakter och andra internationella överenskommelser.

Transportstyrelsen ska särskilt biträda regeringen med beredningen av ärenden i det internationella samarbetet inom

1. Internationella sjöfartsorganisationen (IMO),

2. Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO),

3. Organisationen för internationell järnvägstrafik (OTIF), och

4. Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa (UNECE) i transportfrågor. Förordning (2012:792).

11 § Transportstyrelsen ska 2. årligen bistå Trafikanalys i dess uppdrag att till regeringen redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen. Förordning (2010:182).

13 § Transportstyrelsen ska inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla underlag för tillämpningen av 5 kap. miljöbalken. Förordning (2011:1226).

14 § Transportstyrelsen ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Transportstyrelsen ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs. Förordning (2011:1226).

Transportstyrelsens vision

Vi skapar trygghet på land, till sjöss och i luften.

Transportstyrelsens verksamhetsidé

Vi utvecklar ett tillgängligt transportsystem med hänsyn till säkerhet, miljö och hälsa. Med respekt för konsekvenser för medborgare och näringsliv utformar vi regler och följer upp att de efterlevs. Vi förser samhället med uppgifter om transportmedel och förare. Vi arbetar med helhetssyn och effektivitet och har hög servicenivå i vår kontakt med omvärlden.

Diskussion och slutsatser om uppdrag och visioner*Både likheter och skillnader*

Det är tydligt att det finns både likheter och skillnader mellan myndigheternas uppdrag, visioner och verksamhetsidéer. Förenklat kan dessa likheter och skillnader illustreras genom nedanstående beskrivning av respektive myndighet.

- Boverket ska verka för en hållbar utveckling med utgångspunkt i den sociala, ekologiska och ekonomiska dimensionen.
- Naturvårdsverket ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken och främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. Verket ska särskilt samordna myndigheternas arbete avseende omgivningsbullen.
- Folkhälsomyndigheten ska verka för god folkhälsa, utvärdera effekterna av metoder och strategier på folkhälsoområdet, följa hälsoläget i befolkningen och de faktorer som påverkar detta samt genom kunskapsuppbyggnad och kunskapspridning främja hälsa och förebygga sjukdomar och skador.
- Trafikverket ska med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem.
- Transportstyrelsen ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem.

Miljö- och transportpolitiska mål

Även de miljöpolitiska och transportpolitiska målen styr myndigheternas verksamheter. Vad gäller de sexton *miljökvalitetsmålen* så rör fem av dem buller: God bebyggd miljö, Storslagen fjällmiljö, Myllrande våtmarker, Hav i balans samt levande kust och skärgård och Levande sjöar och vattendrag.²

Transportpolitikens mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Det finns ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa. I det sistnämnda ingår buller.

² Boverket ansvarar för God bebyggd miljö, Naturvårdsverket för Storslagen fjällmiljö och Myllrande våtmarker och Havs och vattenmyndigheten ansvarar för Hav i balans samt levande kust och skärgård och Levande sjöar och vattendrag. Folkhälsomyndigheten har ett övergripande uppdrag att verka för hälsofrågor i samtliga relevanta miljökvalitetsmål.

3. Myndigheternas lagstiftning

I det här kapitlet redogörs för de lagar och förordningar som påverkar respektive myndighets bullerarbete. Tabell 1 ger en sammanfattning av de lagar och förordningar som har störst betydelse för bullerarbetet.

Tabell 1. Översikt över vilken/vilka myndigheter som främst berörs av nedan nämnda lagar/förordningar.

Lag/förordning etc.	Berörd myndighet
Miljöbalken	Naturvårdsverket Folkhälsomyndigheten Trafikverket Transportstyrelsen Boverket
Plan- och bygglagen	Boverket Transportstyrelsen
Förordningen om omgivningsbuller (2004:675)	Naturvårdsverket Trafikverket Transportstyrelsen
Förordning (2004:501) om regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser (kommer att ersättas av nedanstående EU-förordning) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 598/2014 av den 16 april 2014 om regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser i unionen inom en välvägd strategi och om upphävande av direktiv 2002/30/EG (träder i kraft 13 juni 2016 och upphäver då direktiv 2002/30/EG)	Trafikverket Transportstyrelsen Ej klarlagt
Lufftartslagen (2010:500) och Lufftartsförordningen (2010:770)	Trafikverket Transportstyrelsen
Trafikförordningen (1998:1276)	Transportstyrelsen
Väglag (1971:948)	Trafikverket
Lag (1995:1649) om byggande av järnväg	Trafikverket

Lagstiftning

Miljöbalken

I 1 kap. 1 § miljöbalken anges att bestämmelserna i balken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. 1 kap. 1 § andra stycket innehåller fem delmål, som kan ses som en precisering av begreppet ”hållbar utveckling”:

Miljöbalken ska tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,

4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktig god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Miljömålen är delvis överlappande och kan i enskilda fall konkurrera. De fem punkterna är inte en uttömmande beskrivning av vad som krävs för att uppnå en ”hållbar utveckling”. Ytterligare vägledning ges genom nationella miljömål som riksdagen antar (prop. 1997/98: 45, del 2, s 7 f.). Riksdagen har i ett särskilt beslut bestämt att 16 miljö kvalitetsmål ska ange det tillstånd för den svenska miljön som miljöarbetet ska sikta mot (prop. 1997/98:145 s. 41 och SOU 2000:52). Dessa är dock alltså inte reglerade i lag och är därmed inte rättsligt bindande.

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken innehåller grundläggande krav som gäller balkens tillämpning. I 1 § anges bevisskyldigheten, att det är den som ansvarar för en åtgärd eller verksamhet som måste visa att hänsynsreglernas krav är uppfyllda. I 2 § anges det så kallade kunskapskravet, att ha nödvändig kunskap om hur man kan motverka skada och olägenhet för hälsa och miljö. Enligt 3 §, den så kallade försiktighetsprincipen, ska alla som bedriver en verksamhet eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Enligt förarbetena så avses med skada för människors hälsa både fysisk och psykisk skada. Under begreppet faller sådana störningar som buller, lukt och termiskt inomhusklimat. Vad som behövs varierar med dels utsläppens eller annan påverkans farlighet och omfattning, dels förhållandena där påverkan sker. Bedömningen måste ske individuellt med hänsyn till de omständigheter som föreligger i varje enskilt fall (prop. 1997/98:45, del 2, s 15). Enligt 4 §, produktvals kravet, ska inte kemiska eller biotekniska produkter (eller varor) användas eller säljas när det finns alternativa produkter (varor) som är mindre farliga för hälsa och miljö. Enligt 5 § ska hushållning ske av råvaror och energi och möjligheterna till återanvändning och återvinning ska utnyttjas samt i första hand ska förnybara energikällor användas. Vidare ska väljas den plats som är lämplig och som dessutom innebär minsta intrång och olägenhet för hälsa och miljö (6 §).

Enligt 7 § (skälighetsregeln) gäller kraven i 2-6 §§ i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid bedömningen ska särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Själva avvägningen sker med beaktande framför allt av å ena sidan i vilken mån en åtgärd kan förebygga eller begränsa skadan eller olägenheten och å andra sidan vilka kostnader en sådan åtgärd medför. En skälighetsavvägning ska göras oavsett om hänsynsregeln innebär krav på visst material, viss teknik, särskilda åtgärder eller andra begränsningar (prop. 1997/98: 45 del 2, s 24). Det ankommer på verksamhetsutövaren att visa att

kostnaden för en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller att den är orimligt betungande (a.a., s. 25).

Med olägenhet för människors hälsa menas i 9 kap. 3 § miljöbalken störningar som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.

För att kunna betraktas som en olägenhet bör störningen vara av någon betydenhet och inte av helt tillfällig natur samt kunna vara skadlig i antingen fysiskt eller psykiskt hänseende på en människas hälsotillstånd (prop. 1997/98:45 del 2, s. 109). Bedömningen ska enligt nämnda förarbeten utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och baseras inte enbart på en enskild persons reaktion i det enskilda fallet. Hänsyn ska dock tas till personer som är något känsligare än normalt t.ex. allergiker. Vidare anges i förarbetena att det förhållandet att helt tillfälliga störningar inte omfattas av begreppet olägenhet enligt paragrafen innebär att störningen måste ha en viss varaktighet. Hit räknas enligt förarbetena förutom fasta störningar även regelbundna störningar samt störningar som återkommer vid flera tillfällen om än inte med någon regelbundenhet.

Enligt 26 kap. 9 § får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden eller förbud som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken eller föreskrifter, tillstånd, villkor eller andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska efterlevas. Enligt samma bestämmelser får dock inte mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet tillgripas.

För tillståndspliktiga verksamheter, t.ex. flygplatser, kan villkor om försiktighetsmått eller begränsningar uppställas i tillståndet. En dom som innebär att tillstånd lämnas till en verksamhet ska i förekommande fall bl.a. innehålla bestämmelser om de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar samt de övriga villkor som behövs för att förhindra skada på eller olägenhet för omgivningen (22 kap. 25 § första stycket p. 6).

Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen (PBL) är ett verktyg som ska användas för att möta samhällets behov av att utnyttja mark- och vattenområden för ny bebyggelse. När det finns behov av bebyggelse så finns det bestämmelser i lagen som talar om vilka hänsyn som ska tas vid avvägningen mellan olika allmänna och enskilda intressen i form av till exempel hushållning, sociala frågor, ekonomisk tillväxt och konkurrens och estetik. Det gäller även att hänsyn bland annat tas till människors hälsa och säkerhet (2 kap. 5 § 1 PBL), infrastruktur och energifrågor.

Det är kommunen som har det huvudsakliga ansvaret för fysisk planering. Men staten har förbehållit sig rätten att genom länsstyrelsen vid behov ingripa när det rör bland annat frågor som rör hälsa och säkerhet (11 kap. 10 § 2 st. PBL). I övrigt är det kommunen som ansvarar för att den samlade bedömningen av lämpligheten för en viss markanvändning. I detta ansvar ligger då att bedöma

markanvändningen från ett hållbarhetsperspektiv som inte bara är relaterat till miljö utan också till kommunalekonomi med hänsyn till genomförande av de planerade åtgärderna i form av gator, vägar, samhällsservice, vatten och avlopp etc.

Det finns motstående intressen som alltid måste vägas mot varandra när det handlar om att bygga ut en stad. Miljön ska dels vara hälsosam och säker och dels ska det finnas gator och vägar, goda kommunikationer mellan hem och arbete osv. Detta ställer frågorna om buller och boende på sin spets. En stad är inte en stad utan både boende och verksamheter och båda dessa kräver goda kommunikationer. I varje enskilt fall ska dessa olika intressen avvägas mot vad vi menar vara en rimlig boendemiljö även ur ett hälsoperspektiv.

Planläggning och lovgivning

Kommunerna ska ha aktuella översiktsplaner (3 kap. 1-2 §§ PBL) som ska ligga till grund för efterföljande beslut av användningen av mark och vatten, inte bara inom plan- och bygglagens område utan också vid tillämpning av annan lagstiftning. Att översiktsplaner är aktuella och uppdaterade är avgörande för att de ska klara av att möta nya utmaningar och fullfölja sin roll som vägledande vid förändring.

Översiktsplanen ska ange den långsiktiga utvecklingen av hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Härvid ska bedömningar av de allmänna intressena ur ett hållbarhetsperspektiv tidigt beaktas (3 kap. 2, 4,5 §§ PBL).

Kommunen använder detaljplaner när man rättsligt vill slå fast hur nya områden ska byggas och när befintliga ska byggas om eller bevaras.

För att få bygga krävs att åtgärden är förenlig med de krav som ställs i lagen eller att den överensstämmer med detaljplanen om sådan finns. Bygglov krävs normalt vid uppförande av byggnader och andra anläggningar samt för tillbyggnader och ändrad användning av byggnader (9 kap. 2 § PBL). Plan- och bygglagen innehåller också bestämmelser om bygganmälan, tillsyn och kontroll.

Enligt SFS (2014:225) Förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338) får Transportstyrelsen, efter att ha hört Boverket, meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av 3 kap. 7–10 och 13 §§ i fråga om järnvägar, tunnelbanor, spårvägar, vägar och gator samt de anordningar som hör till dessa.

3 kap. 13 § i plan- och byggförordningen avser egenskapskrav på ovanstående byggnadsverk för skydd mot buller.

Förordningen om omgivningsbuller (2004:675)

Förordningen genomför bullerdirektivet, Direktiv 2002/49/EG om bedömning och hantering av omgivningsbuller, i svensk lagstiftning. I förordningen ställs krav på regelbundna kartläggningar av omgivningsbuller samt åtgärdsprogram för omgivningsbuller. Kommuner och Trafikverket har ansvar för

bullerkartläggningar och åtgärdsprogram och ska enligt förordningen samarbeta med Transportstyrelsen i dessa frågor. Naturvårdsverket har ansvaret för att sammanställa och redovisa uppgifterna till EU-kommissionen.

Förordning (2004:501) om införande av driftsrestriktioner vid flygplatser

Förordningen genomför Direktiv 2002/30/EG om regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser i gemenskapen

I förordningen ges möjlighet att vid förbjuda de mest bullrande flygplanstyperna, nämligen de luftfartyg som uppfyller bullernormerna med liten marginal. Transportstyrelsen är behörig myndighet.

Ny EU-förordning träder i kraft 13 juni 2016:

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 598/2014 av den 16 april 2014 om regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser i unionen inom en välavvägd strategi och om upphävande av direktiv 2002/30/EG.

Förordningen upphäver direktiv 2002/30/EG, vilket införts i Sverige genom Förordning (2004:501). Ansvariga myndigheter är ännu inte utpekade.

Luftfartslagen (2010:500) och Luftfartsförordningen (2010:770)

I Luftfartsförordningen (6 kap 13 §) pekas Transportstyrelsen ut som den myndighet som får meddela föreskrifter om flygvägar i kontrollerat luftrum. Enligt 1 kap 4 § får Transportstyrelsen meddela föreskrifter om eller i ett enskilt fall besluta att ett område ska vara restriktionsområde, om det behövs av hänsyn till friluftsliv, natur- eller miljövård. Samråd ska ske med länsstyrelsen.

Trafikförordningen (1998:1276)

Bestämmelser om högsta tillåtna hastighet på väg och terräng regleras i Hastighetsregleringen styrs av trafikförordningen (1998:1276) (TrF). Av 3 kap 17 § TrF framgår att fordon hastighetsgränsen inom tätbebyggt område inte får föras med högre hastighet än 50 kilometer timmen. Utom tätbebyggt område får fordon inte föras med högre hastighet än 70 km/tim (bashastighet). är 50 km/tim. Kommunen får meddela föreskrifter om att den högsta tillåtna hastigheten inom ett tätbebyggt område eller del av ett sådant område ska vara 30 eller 40 km/tim. Under förutsättning att det är motiverat med hänsyn till trafiksäkerheten, framkomligheten eller miljön.

Enligt 10 kap. 1 § p 14 TrF får avvikelser från bestämmelser om hastighet i 3 kap. 17 § första stycket eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 17 andra stycket, finnas meddelas om det är motiverat av hänsyn till trafiksäkerheten, framkomligheten eller miljön.

Enligt 10 kap. 1 § p 15 TrF får de särskilda trafikreglerna gälla en begränsning till lägre hastighet än vad som annars gäller

- utom tätbebyggt område,
- för vissa motordrivna fordon och fordonskombinationer
- på motorväg (110 km/t)
- för vägar som Trafikverket meddelat föreskrifter om 80,90,100 eller 110 km/t

- för motorväg där Trafikverket föreskrivit en högsta tillåten hastighet av 120km/t

om det är motiverat av hänsyn till trafiksäkerheten, framkomligheten eller miljön.

Vilka värden som får användas, t.ex. 60 km/h regleras i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2009:75) om lokala trafikföreskrifter m.m. I 6 kap. under "Lokala trafikföreskrifter om högst tillåten hastighet 1 § anges att i lokala trafikföreskrifter med särskilda trafikregler enligt 10 kap. 1 § andra stycket 14 och 15 trafikförordningen (1998:1276) får värdena 30, 40, 50, 60, 70, 80, 90, 100 och 110 användas.

I 15 kap. 1 § TrF finns bestämmelser om överklagande av beslut meddelade med stöd av förordningen. Kommunens (myndighet som har hand om väg- och gatuhållningen) föreskrifter om hastighet och lokala trafikföreskrifter med särskilda trafikregler (exempelvis högsta tillåten hastighet) överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut överklagas till Transportstyrelsen. Transportstyrelsens beslut i ett överklagat ärende får inte överklagas. Trafikverkets föreskrifter om hastighet överklagas till regeringen.

Enligt 13 kap 7 § TrF har Transportstyrelsen bemyndigande att föreskriva vilka värden som får användas i lokala trafikföreskrifter om högsta tillåtna hastighet.

Lagar om väg- och järnväg

Arbetsplan för väg och järnvägsplan ska fastställas av Trafikverket efter samråd med länsstyrelse. Om Trafikverket och länsstyrelse har olika uppfattningar, ska Trafikverket hänskjuta frågan om att fastställa planen till regeringen. Beslut om arbetsplan och järnvägsplan ska jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Miljöbalkens allmänna hänsynsregler (2 kap.), grundläggande bestämmelser för hushållning av mark- och vattenområden (3 kap), särskilda bestämmelser för hushållning av mark och vatten för vissa områden i landet (4 kap) och bestämmelser om miljö kvalitetsnormer (5 kap. 3§) ska tillämpas vid upprättade och prövning av arbetsplaner för väg och vid planläggning och fastställande av järnvägsplan. Även miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar (6 kap) ska tillämpas vid byggande av väg och järnväg. Väg eller järnväg får inte byggas i strid mot detaljplan eller detaljplanebestämmelser. Regeringen ska enligt miljöbalken 17 kap tillåtlighetspröva vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer och järnvägar vid anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer.

Obligatorisk tillåtlighetsprövning

I 17 kap. miljöbalken står det om regeringens tillåtlighetsprövning
1 § Regeringen skall pröva tillåtligheten av nya verksamheter av följande slag:
1. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,

2. motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer
3. järnvägar avsedda för fjärrtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik, och
4. allmänna farleder.

Väglag (1971:948)

3 a § Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. Upprättande av arbetsplan enligt denna lag ska då jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

4 § Vaghållning omfattar byggande av väg och drift av väg. Vid vaghållning skall tillbörlig hänsyn tas till enskilda intressen och till allmänna intressen, såsom trafiksäkerhet, miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. En estetisk utformning skall eftersträvas.

13 § Vid byggande av väg skall tillses, att vägen får sådant läge och utförande att ändamålet med vägen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad, och att hänsyn tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.

14 § Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får väg inte byggas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras. Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning än som avses i första stycket skall väg byggas så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas.

Om det finns särskilda skäl, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer medge undantag från bestämmelser som avses i andra stycket.

14 a § Den som planerar att bygga en väg skall genomföra en förstudie. I förstudien skall förutsättningarna för den fortsatta planeringen klarläggas. Förstudien skall även ange om en vägutredning enligt 14 b § behövs innan en arbetsplan upprättas.

Vid utarbetandet av förstudien skall den som avser att bygga en väg samråda enligt 6 kap. 4 § 1-3 st. miljöbalken med berörda länsstyrelser, kommuner och ideella föreningar som enligt sina stadgar har till ändamål att ta till vara naturskydds- eller miljöskyddsintressen samt med den allmänhet som kan antas bli särskilt berörd.

Efter samrådet skall den länsstyrelse, inom vars område vägbyggnadsprojektet huvudsakligen skall utföras, enligt 6 kap. 5 § andra stycket miljöbalken besluta om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beslutet skall fattas efter samråd med övriga berörda länsstyrelser. Bestämmelser om planer och planeringsunderlag finns i 6 kap. 19 och 20 §§ miljöbalken.

14 b § En vägutredning skall genomföras när det i förstudien har klarlagts att alternativa vägsträckningar behöver studeras. Vägutredningen skall utgöra underlag för val av vägsträckning och trafikteknisk standard. Alternativa vägsträckningar skall jämföras såväl sinsemellan som med alternativet att behålla befintlig väg. En förbättring av befintlig väg skall också studeras, om inte särskilda skäl föranleder annat.

En vägutredning skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter i övrigt som behövs för att kunna utvärdera och välja alternativ. Miljökonsekvensbeskrivningen skall godkännas av berörda länsstyrelser innan den tas in i vägutredningen.

När det gäller förfarandet för att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen och kraven på denna samt planer och planeringsunderlag skall 6 kap. 3 §, 4 § första–tredje styckena, 6 och 7 §§, 8 § första stycket, 10, 19 och 20 §§ miljöbalken tillämpas.

14 c § Trafikverket ska med eget yttrande överlämna frågan om byggande av väg till regeringen för prövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Detsamma gäller om regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken har förbehållit sig prövningen av vägens tillåtlighet. Regeringens prövning ska ske på grundval av en upprättad vägutredning enligt 14 b §.

15 § Innan en väg byggs, skall en arbetsplan upprättas. I arbetsplanen skall anges den mark eller det utrymme som behöver tas i anspråk för väganordningar och för att genomföra vägbyggnadsprojektet. Planen skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter som i övrigt behövs för att genomföra projektet. Miljökonsekvensbeskrivningen skall godkännas av berörda länsstyrelser innan den tas in i arbetsplanen.

När det gäller kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag skall 6 kap. 3, 7, 10, 19 och 20 §§ miljöbalken tillämpas.

18 § Arbetsplan fastställs av Trafikverket efter samråd med länsstyrelsen. Om Trafikverket och länsstyrelsen har olika uppfattning, hänskjuts frågan om fastställelse av planen till regeringens prövning. Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen samt resultatet av samråd och yttranden ska beaktas då arbetsplanen fastställs.

Lag (1995:1649) om byggande av järnväg

1 kap. Allmänna bestämmelser

3 § Vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg ska 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. Fastställande av järnvägsplan enligt denna lag ska då jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Vid planläggning, byggande och underhåll av järnväg ska hänsyn tas till både enskilda intressen och allmänna intressen såsom miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. En estetisk utformning ska eftersträvas.

4 § Vid planläggning och byggande av järnväg skall tillses, att järnvägen får ett sådant läge och utförande att ändamålet med järnvägen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad, och att hänsyn tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.

5 § Inom område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser får en järnväg inte byggas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

En järnväg får inte byggas så att syftet med skyddsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för användning av bebyggelse, mark eller vatten motverkas. Om det finns särskilda skäl får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, medge undantag från sådana bestämmelser.

2 kap. Järnvägsplan m.m.

1 § Den som planerar att bygga en järnväg skall genomföra en förstudie. I förstudien skall förutsättningarna för den fortsatta planeringen klarläggas. Förstudien skall även ange om en järnvägsutredning enligt 1 a § behövs innan en järnvägsplan upprättas. Vid utarbetandet av förstudien skall den som avser att bygga en järnväg samråda enligt 6 kap. 4 § första–tredje styckena miljöbalken med berörda länsstyrelser, kommuner och ideella föreningar som enligt sina stadgar har till ändamål att ta till vara naturskydds- eller miljöskyddsintressen samt med den allmänhet som kan antas bli särskilt berörd.

Efter samrådet skall den länsstyrelse, inom vars område järnvägsprojektet huvudsakligen skall utföras, enligt 6 kap. 5 § andra stycket miljöbalken besluta om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beslutet skall fattas efter samråd med övriga berörda länsstyrelser. Bestämmelser om planer och planeringsunderlag finns i 6 kap. 19 och 20 §§ miljöbalken.

1 a § En järnvägsutredning skall genomföras när det i förstudien har klarlagts att alternativa sträckningar behöver studeras. I järnvägsutredningen skall redovisas olika utbyggnadsalternativ, som skall jämföras såväl sinsemellan som med alternativet att inte genomföra den aktuella järnvägsutbyggnaden.

En järnvägsutredning skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter i övrigt som behövs för att kunna utvärdera och välja alternativ. Miljökonsekvensbeskrivningen skall godkännas av berörda länsstyrelser innan den tas in i järnvägsutredningen.

När det gäller förfarandet för att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen och kraven på denna samt planer och planeringsunderlag skall 6 kap. 3 §, 4 § första–tredje styckena, 6 och 7 §§, 8 § första stycket och 10, 19 och 20 §§ miljöbalken tillämpas.

1 b § Trafikverket ska med eget yttrande överlämna frågan om byggande av järnväg till regeringen för prövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Detsamma gäller om regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken har förbehållit sig

prövningen av järnvägens tillåtlighet. Regeringens prövning ska ske på grundval av en upprättad järnvägsutredning enligt 1 a §.

8 § En järnvägsplan fastställs av Trafikverket efter samråd med berörda länsstyrelser. Om Trafikverket och en länsstyrelse har olika uppfattningar, ska Trafikverket hänskjuta frågan om att fastställa planen till regeringens prövning. Om det i annat fall finns särskilda skäl, får Trafikverket hänskjuta frågan till regeringens prövning.

Om planen innebär att mark eller annat utrymme eller särskild rätt kan tas i anspråk enligt 4 kap. 1 §, ska Trafikverket särskilt pröva om de fördelar som kan vinnas med planen överväger de olägenheter som denna orsakar enskilda. Av beslutet att fastställa planen ska det framgå om planen ger rätt till ett sådant ianspråktagande.

Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen samt resultatet av samråd och yttranden ska beaktas då järnvägsplanen fastställs.

Europeiska och internationella fordonskrav

Tillåtna ljudnivåer och om utbytesljuddämpningssystem för nya typer av personbilar, lastbilar och bussar regleras genom EU förordning 540/2014, dessa nivåer måste uppfyllas för att fordonen ska kunna få ett EU-typgodkännande.

Genom EU-förordning 661/2009 regleras vilka FN-ECE reglementen som ska tillämpas vid EU-typgodkännande av nya typer av personbilar, lastbilar och bussar. Här regleras även de tillåtna ljudnivåerna som däck får generera till omgivningen. Dubbdäck omfattas inte av dessa ljudnivåkrav.

För personbilar, lastbilar och bussar som tagits i bruk före 1 juli 2010 regleras kraven på deras maximala ljudnivå i Transportstyrelsens föreskrift TSFS 2013:63.

För personbilar, lastbilar och bussar som tagits i bruk efter 1 juli 2010 regleras kraven på deras maximala ljudnivå i Transportstyrelsens föreskrift TSFS 2010:2.

EU-förordningen för energimärkning av däck (EC 1222/2009)

Denna förordning innehåller bl.a. krav på energimärkning av däck och krav på att information om vilken ljudnivå däcket genererar vid försäljning.

Lag (1998:1707) om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner och förordning (2001:1084) om buller från viss utomhusutrustning

Direktiv 2004/14/EC med krav på mobila maskiner har genomförts i den svenska lagstiftningen genom ändring i lagen (1998:1707) om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner samt genom förordning (2001:1084) om buller från viss utomhusutrustning.

TSFS 2012:105 om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet för delsystemet "Rullande material" för konventionella tåg vad gäller buller
TSFS 2012:105 utgår ifrån Kommissionens beslut 2011/229/EU som innehåller bullerkrav för nya fordon, ombyggda fordon eller fordon som uppgraderas inom Europa. Kommissionens beslut 2006/66/EG galler endast för pågående projekt. Teknisk specifikation för driftskompatibilitet (TSD) avseende delsystemet "Rullande materiel – buller", uppdateras under hösten 2014.
Kommissionens förordning (EU) nr 1304/2014 av den 26 november 2014 om en teknisk specifikation för driftskompatibilitet avseende delsystemet "Rullande materiel – buller"
Förordningen om "TSD Buller" innehåller bullerkrav för nya fordon, ombyggda fordon eller fordon som uppgraderas inom Europa för både konventionell- och höghastighetsjärnvägstrafik

EASA – Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008 av den 20 februari 2008 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet, och om upphävande av rådets direktiv 91/670/EEG, förordning (EG) nr 1592/2002 och direktiv 2004/36/EG

Standarder för bullerkrav (normer) för nya luftfartyg tas fram inom den internationella luftfartsorganisationen ICAO, och dess miljökommitté CAEP (Committé on Aviation Environmental Protection). Sverige har, genom Transportstyrelsen, en medlem i CAEP. Vidare deltar Transportstyrelsen bl.a. genom en miljöexpert som ingår den arbetsgrupp som utvecklar bullerstandarder.

Normerna i Annex 16 förs sedan in i det europeiska regelverket, kallat EASA-förordningen och blir tillämpliga i Sverige.

Relationerna mellan PBL, miljöbalken och övrig berörd lagstiftning

I det här kapitlet redogörs för och diskuteras hur miljöbalken och PBL fungerar tillsammans och hur de fungerar gentemot trafiklagarna.

Relationen mellan miljöbalken och PBL

Miljöbalken och PBL är två separata lagstiftningar med delvis olika syften och utgångspunkter. I miljöbalken är människans hälsa, en god miljö och naturens skyddsvärde utgångspunkterna. Vid tillämpningen av PBL ska allmänna och enskilda intressen avvägas. Utgångspunkterna är därför vida och miljö- och hälsointressen är endast en aspekt av flera som ska beaktas. PBL:s bestämmelser om allmänna intressen är dock allmänt hållna för att tolkningen av dem ska kunna påverkas av förändringar i samhället (jämför prop. 1985/86:1 sid. 469).

Lagstiftningarna gäller parallellt, vilket innebär att en åtgärd som godtagits enligt PBL inte automatiskt garanterar att miljöbalkens krav är uppfyllda. Det finns inte heller någon generell regel om att samordning ska ske mellan de två lagstiftningarna genom att exempelvis tillstånd enligt den ena lagen förutsätter tillstånd enligt den andra. Det finns dock regler som kopplar samman dem i vissa delar och vad gäller vissa beslut. Exempelvis får tillstånd enligt miljöbalken inte

strida mot detaljplan (2 kap. 6 § 3 st. miljöbalken). PBL kopplar också ihop miljöbalkens hushållningsbestämmelser (3 och 4 kap. miljöbalken) med PBL (se 2 kap. 2 § PBL). Också miljö kvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken ska följas i samband med bland annat planläggning (2 kap. 10 § PBL). Det finns däremot inga hänvisningar i PBL till miljöbalkens allmänna hänsynsregler eller till miljöbalkens regler om hälsoskydd (9 kap. miljöbalken).

Riksintressen

Boverket har det samlade systemansvaret för riksintressen enligt kapitel 3 och 4 i miljöbalken. Riksintressen med värdebeskrivningar ska sedan ligga till grund för övervägandena i den kommunala översiktsplanen. Hur denna del av planeringsprocessen ska fungera beskrivs i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. Via hushållningsförordningen kopplas miljöbalken och plan- och bygglagen samman och översiktsplanen får en roll för både planering och för tillståndsgivning.

Konsekvenser av två parallella system

Eftersom PBL och miljöbalken gäller parallellt kan tillämpningen av miljöbalken få konsekvenser i efterhand för verksamhetsutövare eller fastighetsägare i områden som är utsatta för buller. En detaljplan kan ge rätten att uppföra bostäder i ett bullerutsatt område efter att det i detaljplaneprocessen gjorts en avvägning gentemot andra allmänna intressen och bullersituationen bedömts vara godtagbar enligt PBL. Enskilda bostäder i området kan senare bli föremål för tillsyn enligt miljöbalkens regler (9 kap. 3 § miljöbalken) om ohälsa, och då kan en annan bedömning göras.

Om boende klagar på höga bullernivåer ska tillsynsmyndigheten, oftast kommunens miljönämnd, göra en tillsynsprövning fristående från planprövningen. Plan- respektive miljömyndigheter kan alltså göra olika bedömningar av vilken ljudnivå som är godtagbar. I förarbeten till PBL (prop. 1985/86:1 sid. 340, 801) anges att länsstyrelsens skyldighet att ingripa ska förebygga att sådan situation aldrig uppkommer. Olämpliga byggnadsåtgärder ska stoppas redan i planeringsprocessen.

Syftet med länsstyrelsens skyldighet att ingripa i fråga om kraven på hälsa och säkerhet är att den typen av frågor ska bli slutligt avgjorda i planläggningen. Syftet är också att motverka risken för att olika statliga myndigheter som, var och en inom sin sektor, bevakar kraven på hälsoskydd och säkerhet ingriper och kräver ändringar i skilda avseenden när området är färdigbyggt och användarna har flyttat in.

Gemensamma begrepp – olika utgångspunkter

Bedömningen av vad som är en olägenhet bör inte skilja sig åt vid tillämpningen av miljöbalken och PBL. Mot bakgrund av lagarnas olika utgångspunkter och syften har olägenheten dock inte nödvändigtvis lika stor inverkan på de beslut som fattas enligt PBL som på de beslut som fattas enligt miljöbalken. Den mest tydliga skillnaden är att PBL ska ta hand om en planeringssituation där alltid ett stort antal olika allmänna och enskilda intressen ska vägas mot varandra och att

miljöbalken ska tillämpas i ett enskilt fall där det handlar om att bedöma om olägenheten är så betydande att det innebär risk för människans hälsa.

Som framgår ovan ska allmänna och enskilda intressen avvägas vid tillämpningen av PBL. Planläggning m.m. får emellertid inte innebära att det uppkommer betydande olägenhet eller fara för människors hälsa eller säkerhet (2 kap 9 § PBL).

Relationen mellan miljöbalken och övrig berörd lagstiftning

Miljöbalken gäller parallellt även med annan relevant lagstiftning såsom väglagen, lagen om byggande av järnväg och luftfartslagen. Det innebär bl.a. att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd i enlighet med dessa lagstiftningar är skyldig att iaktta miljöbalken, exempelvis de allmänna hänsynsreglerna.

Även om miljöbalken och ovan nämnda lagstiftningar gäller parallellt så finns, liksom mellan miljöbalken och PBL, regler som kopplar samman lagstiftningarna. Vid prövning enligt de olika lagstiftningarna ska ett antal bestämmelser i miljöbalken tillämpas. Till skillnad från PBL så hänvisar väglagen samt lagen om byggande av järnväg till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken (för en närmare redogörelse av övriga regler som kopplar samman lagstiftningarna, se avsnitten ovan).

Relationen mellan PBL och övrig berörd lagstiftning

PBL och trafiklagarna gäller parallellt. Det innebär att den som är väghållare eller den som planerar att vidta en åtgärd för en infrastrukturanläggning är skyldig att, förutom till den befintliga bebyggelsen, också ta hänsyn till den planerade bebyggelsen i de gällande detaljplaner som berörs. Kommunen, som ansvarar för bebyggelseplaneringen, är i sin tur skyldig att i planerings-situationen ta hänsyn till den verksamhet som bedrivs i och i anslutning till planområdet. En sådan verksamhet kan också vara ett riksintresse i form av en större väg (och i detta fall måste en bedömning göras om åtgärden kan medföra en påtaglig skada på riksintresset i en särskild ordning där länsstyrelsen har ansvaret att uttolka och vid behov ingripa) eller till den faktiska miljösituationen vid en mindre gata.

Diskussion och slutsatser om lagstiftning

I avsnittet ovan redogörs för hur miljöbalken och plan- och bygglagen fungerar tillsammans och hur de fungerar gentemot trafiklagarna. Det är värt att nämna att mycket numera är styrt av EU. De direktiv/förordningar som kommer från EU ger inte upphov till oklarheter men kan ibland vara en grundläggande knäckfråga för att kunna lösa bullerfrågan.

I korthet så är miljöbalken och PBL två separata lagstiftningar med delvis olika syften och utgångspunkter. Lagstiftningarna gäller parallellt, men det finns inte någon generell regel om att samordning ska ske mellan de två lagstiftningarna. Det finns dock regler som kopplar samman dem i vissa delar och vad gäller vissa beslut.

Konsekvenserna av de två parallella systemen är bland annat följande. Först kan en detaljplan ge rätt till att uppföra bostäder i ett bullerutsatt område, efter avvägning gentemot andra allmänna intressen enligt PBL. Tillämpningen av miljöbalken kan dock i efterhand få konsekvenser för verksamhetsutövare eller fastighetsägare i områden som är utsatta för buller. Plan- respektive miljömyndigheter kan alltså göra olika bedömningar av vilken ljudnivå som är godtagbar. Tanken är dock att denna situation ska undvikas genom att länsstyrelsen ska ingripa och stoppa en bebyggelse som blir olämplig med hänsyn till människors hälsa.

Den mest tydliga skillnaden mellan de två systemen är att PBL ska ta hand om en planeringssituation där alltid ett stort antal olika allmänna och enskilda intressen ska vägas mot varandra och att miljöbalken ska ta hand om enskilda fall där det ska bedömas om olägenheten är så betydande att det innebär risk för människans hälsa. Om boende klagat på höga bullernivåer ska tillsynsmyndigheten, oftast kommunens miljönämnd, göra en tillsynsprövning fristående från planprövningen.

Vad gäller relationen mellan miljöbalken och övrig berörd lagstiftning så gäller miljöbalken parallellt även med annan relevant lagstiftning såsom väglagen, lagen om byggande av järnväg och luftfartslagen. Även PBL och trafiklagarna gäller parallellt. Det innebär att den som är väghållare eller den som planerar att vidta en åtgärd för en infrastrukturanläggning är skyldig att, förutom till den befintliga bebyggelsen, också ta hänsyn till den planerade bebyggelsen i de gällande detaljplaner som berörs.