



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Rapport 2018:59

Trafikbuller vid bostadsbyggnader



<i>Rapportnummer</i>	2018:59
<i>ISSN</i>	1403–168X
<i>Rapportansvarig</i>	Andreas Lidholm, Samhällsavdelningen
<i>Medverkande</i>	Olof Franzén, Samhällsavdelningen Susann Lundman, Miljöskyddsavdelningen Lotta Sahlin Skoog, Miljöskyddsavdelningen
<i>Omslagsfoto</i>	Misak Nalbandian och Andreas Lidholm, Länsstyrelsen
<i>Layout</i>	Christian Jönsson Hammenfors, Samhällsavdelningen
<i>Utgivare</i>	Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Rapporten finns som PDF-fil på Länsstyrelsens hemsida.

Innehåll

1	Inledning	5
1.1	Läsanvisning	5
2	Regelförändringar	7
2.1	Ändringar i PBL	7
2.2	Ändring i Miljöbalken	9
2.3	Förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader	10
2.4	När ska förordningen tillämpas?	10
2.5	Hur tolkar Länsstyrelsen förordningen?	13
3	Arbetsmetod vid hantering av omgivningsbuller i planärenden	17
4	Bullerutredningar	19
4.1	Redovisning	19
4.2	Parametrar	20
4.3	Prognostid	20
4.4	Tillsynsärenden kopplat till bullerutredningar	21
5	Uteplats och friyta enligt 8 kap 9 § PBL	23
5.1	Uteplats	23
5.2	Krav på friyta enligt 8 kap 9 § PBL	23
6	Hur kan buller regleras i plan?	25
6.1	Planbestämmelser som innehåller förordningens riktvärden	25
6.2	Utformning och placering av byggrätter	26
6.3	Skyddsåtgärder	26
6.4	Planbestämmelser när riktvärden överskrids vid fasad	27
6.5	Planbestämmelser i mycket bullerutsatt läge	28

1 Inledning

Ansvar för beslut om en planläggning ligger hos kommunen, medan Länsstyrelsens uppgifter vid planläggning bland annat är att ta till vara och samordna statens intressen men också verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa. Denna uppgift utförs i huvudsak vid samråd och granskning men tyngdpunkten ska ligga i tidiga samråd eller vid samråd i detaljplan. Länsstyrelsen kan dock ingripa och upphäva kommunens beslut om att anta en detaljplan på vissa angivna grunder. En av dessa ingripandegrunder är om ett planförslag innebär att en bebyggelse bedöms bli olämplig med hänsyn till människors hälsa.

Den 2 januari 2015 infördes förändringar i plan- och bygglagen (PBL) samt miljöbalken (MB) rörande hantering av omgivningsbuller. Den 1 juni 2015 började förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader att gälla. Denna förordning reviderades 2017.

Detta planeringsunderlag innehåller Länsstyrelsens tolkningar, reflektioner och bedömningar över lagändringarna och förordningen i avseendet buller från spårtrafik och vägar. Omgivningsbuller från flygtrafik och industriell verksamhet hanteras inte i detta underlag. Dokumentet i sin nuvarande utformning är avsett att i första hand vara en vägledning för Länsstyrelserna och kommunerna och fungera som ett stöd i handläggningen av detaljplaner. Dokumentet har tagits fram av företrädare från Länsstyrelsen i Västra Götaland och kan komma att uppdateras om behov föreligger, t.ex. efter vägledning från Boverket.

1.1 Läsanvisning

I kapitel 2 redovisas de ändringar med avseende på trafikbuller i plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalken (MB) som gjordes 2 januari 2015. Kapitlet behandlar även förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader som trädde i kraft den 1 juni 2015. Under vissa lagändringar görs kommentarer för att förtydliga Länsstyrelsens tolkning av respektive paragraf. Kapitlet innehåller även svar på vanligt förekommande frågor som Länsstyrelsen har fått från kommunerna vad gäller lagändringarna.

Kapitel 3 presenterar ett förslag på en arbetsmetod som Länsstyrelsen rekommenderar att kommunerna följer vid planering av bostäder i trafikbullerutsatta områden. Kapitel 4 handlar om krav på bullerutredningar och kopplingen till tillsynsutövning enligt miljöbalken. Kapitel 5 behandlar uteplatser och friytor och Länsstyrelsens syn på ljudmiljö och andra kvalitéer. Kapitel 6 handlar om hur bulleråtgärder kan säkerställas i planprocessen.

2 Regelförändringar

År 2015 genomfördes ett antal ändringar i plan- och bygglagen (PBL) samt miljöbalken (MB) vad gäller omgivningsbuller. Dessutom tillkom en förordning om trafikbuller vid bostadsbyggnader (2015:216), som anger nya riktvärden för trafikbuller. Denna förordning reviderades år 2017. Nedan redovisas samtliga regeländringar men även Länsstyrelsens kommentarer kring vissa av dessa.

2.1 Ändringar i PBL

Den 2 januari 2015 tillkom ett antal paragrafer i plan- och bygglagen (PBL) som berör buller (SFS 2014:902).

- I 1 kap 4 § PBL infördes en ny definition av termen omgivningsbuller:

”Omgivningsbuller omfattar buller från flygplatser, industriell verksamhet, spårtrafik och vägar”.

- I 2 kap PBL tillkom en ny paragraf, 2 kap 6 a §:

”Vid planläggning och i ärenden om bygglov enligt denna lag ska bostadsbyggnader

1. lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till möjligheterna att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller, och

2. utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till möjligheterna att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller.

Med olägenhet för människors hälsa avses en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.

Första stycket 1 tillämpas även i ärenden om förhandsbesked”.

Länsstyrelsens kommentar:

Syftet med ändringen i PBL är att tyngdpunkten ska ligga vid bedömning av risken för olägenhet och ohälsa. Paragrafen ska ses som en komplettering och precisering av de mer generella bestämmelserna i 2 kap 5 § punkterna 1 och 4, PBL.

Paragrafen syftar även till att säkerställa att de bedömningar om risk för olägenhet för människors hälsa i huvudsak ska ske utifrån samma utgångspunkter som i miljöbalken. I paragrafen införs också begreppet ”olägenhet för människors hälsa” vilket tidigare har saknats i PBL men infördes i miljöbalken (9 kap 3§) från hälsovårdslagen i samband med balkens införande. Att definitionen av uttrycket ”olägenhet för människors hälsa” blir lika i miljöbalken och plan- och bygglagen innebär emellertid inte en fullständig samordning av tillämpningen av bestämmelserna i lagarna. Vid tillämpningen av bestämmelserna i miljöbalken gäller, till skillnad från bestämmelserna i PBL, bland annat de allmänna hänsynsreglerna i balkens 2 kap, t.ex. försiktighetsprincipen. Den övergripande tanken med ändringarna är att, om det i PBL införs regler som i huvudsak motsvarar bestämmelserna i MB, bör det inte finnas anledning att ställa andra krav med stöd av MB i efterhand.

- I 4 kap 33 a § PBL regleras att bullervärden vid behov ska redovisas i planbeskrivningen.

”Om en detaljplan avser en eller flera bostadsbyggnader ska planbeskrivningen, om det inte kan anses obehövt med hänsyn till bullersituationen, innehålla en redovisning av beräknade värden för omgivningsbuller

1. vid bostadsbyggnadens fasad, och

2. vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden.”

- I 4 kap 14 § PBL har punkt 5 tillkommit rörande villkor för bygglov inom plan.

”I en detaljplan får kommunen bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att ... 5. åtgärder som förebygger olägenheter från omgivningsbuller har vidtagits”

Länsstyrelsens kommentar:

Se rubriken Länsstyrelsens kommentar under rubrik 6.3.

- I 9 kap 40 § PBL har ett nytt stycke tillkommit som berör krav på bullerberäkningar vid bygglov.

”Om ett bygglov avser nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad utanför ett område med detaljplan ska det, om det inte kan anses obehövt med hänsyn till bullersituationen, även framgå beräknade värden för omgivningsbuller vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden.”

Länsstyrelsens kommentar:

Beräkningarna av värden för omgivningsbuller i bygglovsärenden ska göras enligt samma principer som vid planläggning.

2.2 Ändring i Miljöbalken

Den 2 januari 2015 tillkom 26 kap 9 a § MB som berör tillsyn (SFS 2014:901). Den lyder:

”I fråga om omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad får tillsynsmyndigheten inte besluta om förelägganden eller förbud om det i planbeskrivningen till detaljplanen eller i bygglovet enligt plan- och bygglagen (2010:900) har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden.

Trots första stycket får förelägganden eller förbud beslutas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det.

Förelägganden eller förbud får dock aldrig beslutas i fråga om omgivningsbuller vid ett sådant komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen.”

Länsstyrelsens kommentar:

Ändringen i MB innebär att om en viss bullerpåverkan väl har accepterats genom beslut enligt PBL (detaljplan, bygglov eller förhandsbesked) kan tillsynsmyndigheten inte vid en senare tillsyn enligt MB besluta om föreläggande eller förbud mot den som genererar störningen så länge bullernivåerna ligger inom den gräns som accepterades i PBL-ärendet.

Andra stycket lämnar dock ett visst utrymme för tillsynsmyndigheten att ingripa om synnerliga skäl föreligger. Enligt prop. 2013/14:128¹ kan ett synnerligt skäl vara en väsentlig felaktighet i bullerberäkningen eller antaganden/bedömningar gjorda utifrån den beräkning som har utgjort underlag för planen eller bygglovet och vars felaktighet innebär en betydande olägenhet för de boendes hälsa, trots att verksamheten håller sig inom de beräknade bullervärdena.

Om olägenheten beror på en kommuns fel eller försumlighet vid planläggningen kan fastighetsägaren som drabbas av krav via tillsynen rikta krav på skadestånd mot kommunen med stöd av 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). Beror olägenheten på att en fastighetsägare inte har uppfört en byggnad eller anläggning i enlighet med planen bör tillsynsåtgärder istället riktas mot fastighetsägaren med stöd av PBL. Utgångspunkten är att den som ansvarar för felaktigheten också ansvarar för att den uppkomna olägenheten avhjälps.

Tredje stycket innebär att tillsynsmyndigheten inte får ingripa om det gäller ett komplementbostadshus enligt 9 kap 4 a § PBL (”Attefallshus”).

Sammanfattningsvis innebär detta att det är mycket viktigt att kommunen tar fram så korrekt underlag och så korrekta bullerberäkningar som möjligt.

1. Regeringens proposition 2013/14:128 ”Samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen”, sid 59 och 75.

2.3 Förrordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader

Enligt förrordningen gäller följande utomhusvärden (3-5 §§) för buller från spårtrafik och vägar vid bostadsbyggnader.

Buller från spårtrafik och vägar

3 § Buller från spårtrafik och vägar bör inte överskrida

1. 60 dBA ekvivalent ljudnivå vid en bostadsbyggnads fasad, och
2. 50 dBA ekvivalent ljudnivå samt 70 dBA maximal ljudnivå vid en uteplats om sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden.

För en bostad om högst 35 kvadratmeter gäller istället för vad som anges i första stycket 1 att bullret inte bör överskrida 65 dBA ekvivalent ljudnivå vid bostadsbyggnadens fasad.

4 § Om de ljudnivåer som anges i 3 § första stycket 1 ändå överskrids bör

1. minst hälften av bostadsrummen i en bostad vara vända mot en sida där 55 dBA ekvivalent ljudnivå inte överskrids vid fasaden, och
2. minst hälften av bostadsrummen vara vända mot en sida där 70 dBA maximal ljudnivå inte överskrids mellan kl. 22.00 och 06.00 vid fasaden.

Vid en sådan ändring av en byggnad som avses i 9 kap. 2 § första stycket 3 a plan- och bygglagen (2010:900) gäller i stället för vad som anges i första stycket 1 att minst ett bostadsrum i en bostad bör vara vänt mot en sida där 55 dBA ekvivalent ljudnivå inte överskrids vid fasaden.

5 § Om den ljudnivå om 70 dBA maximal ljudnivå som anges i 3 § första stycket ändå överskrids, bör nivån dock inte överskridas med mer än 10 dBA maximal ljudnivå fem gånger per timme mellan kl. 06.00 och 22.00.

Länsstyrelsens kommentar

Länsstyrelsen anser att 2 kap 6 a § PBL ska vara utgångspunkten vid planeringen. Kommunen behöver därmed visa att marken är lämpad för ändamålet och att placering och utformning av bebyggelsen görs så att olägenheter i fråga om omgivningsbuller förebyggs. Ett exempel på förebyggande av buller är att planera för slutna kvarter i stället för punkthus eller att se till att det finns tillräckliga utrymmen för att sätta upp störningsskydd. Så länge bullernivåerna håller sig inom förrordningens värden kan dock Länsstyrelsen inte hävda 2 kap 6 a § PBL som prövningsgrund, även om det är uppenbart att paragrafen kunde tillämpats bättre med hänsyn till möjligheten att förebygga bullret och därmed minska människors utsatthet för buller.

2.4 När ska förrordningen tillämpas?

Bullerförrordningen trädde i kraft den 1 juni 2015 utan övergångsbestämmelser. Därmed är förrordningen direkt tillämplig i och med ikraftträdandet. Förrordningen ska tillämpas vid bedömning av om kravet i 2 kap 6 a § PBL på förebyggande av olägenhet för människors hälsa är uppfyllt vid planläggning, förhandsbesked och bygglov. Detta krav gäller från och med den 2 januari

2015 och enligt övergångsbestämmelsen till ändringen av PBL gäller kravet för mål och ärenden som påbörjats från och med detta datum. Detta innebär att förordningen även ska tillämpas för detaljplaneärenden som påbörjats mellan 2 januari och 1 juni 2015 då förordningen om trafikbuller vid bostadsbyggnader trädde i kraft.

2.4.1 Tidpunkten för när planarbetet startat

Enligt Boverkets kunskapsbank är tidpunkten för när ett planarbete ska räknas som påbörjat inte reglerat i plan- och bygglagen. Inte heller vem som ska fatta ett sådant beslut. Planarbetet kan anses påbörjat när det finns ett formellt beslut om att ett ärende om planarbete har inletts. Om planärendet har inletts med ett detaljplaneprogram bör det dock anses ha påbörjats först då kommunen beslutar att upprätta detaljplanen. Beslutet kan fattas av olika instanser beroende på kommunens rutiner. Kommunen bör ha tydliga rutiner för när planarbetet kan anses vara påbörjat.

Planuppdrag ges normalt av nämnd eller kommunstyrelse till ansvarig förvaltning inom kommunen. Detta brukar bedömas som den formella starten på ett planärende. Har det i samband med ett planbesked tagits beslut om att starta planarbetet så gäller den lagstiftning som var tillämplig när planbeskedet gavs. Har det i samband med planbeskedet inte fattats något beslut att starta planarbetet, utan detta görs senare, så ska den lagstiftning användas som gäller när beslutet fattas. Det är alltid möjligt att avbryta en planprocess och börja om enligt ny lagstiftning.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att det av planhandlingarna tydligt framgår ett datum för när planen anses vara startad eller att det framgår om förordningen är tillämplig eller inte. Detta är viktigt för att kunna avgöra om planen kan tillämpa bullerförordningen, men också för att det ska vara tydligt för kommande tillsynsarbete.

2.4.2 Vilka regler gäller för detaljplaner påbörjade före den 2 januari 2015?

För detaljplaner startade innan den 2 januari 2015 anser Länsstyrelsen att de äldre riktvärdena bör tillämpas. Vid avstegsfall anser Länsstyrelsen att det är lämpligt att tillämpa Boverkets allmänna råd 2008:1.

I pågående planer som påbörjats före 2 januari 2015 finns möjlighet för kommunen att starta om detaljplaneprocessen om kommunen vill kunna tillämpa förordningen och de nya lagförändringarna rörande buller i sin helhet.

Skäl för Länsstyrelsens rekommendation

Av Boverkets kunskapsbank framgår att förordningen inte ska tillämpas för ärenden påbörjade före den 2 januari 2015, men att kommunerna vid handläggningen av sådana ärenden enligt såväl PBL som äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, bör kunna ha viss vägledning av de riktvärden som anges i förordningen. Tidigare har det inte funnits några författningsreglerade riktvärden och förordningen har alltså inte ersatt några tidigare värden. Det fanns allmänna råd rörande trafikbuller till ÄPBL men från PBL:s ikraftträdande 2 maj 2011 till 2 januari 2015 har gällande regler saknats inom området.

I de fall kommunen inte vill starta om planprocessen för ett äldre ärende men ändå tillämpa förordningens värden är Länsstyrelsens hållning att ett sådant förfarande är olämpligt och då får göras på egen risk. Vid en eventuell senare tillsyn enligt miljöbalken kan verksamhetsutövaren som åstadkommer bullret bli ålagd att vidta åtgärder eftersom ändringarna i miljöbalken inte gäller för äldre ärenden. För planer där förordningen och ändringarna i PBL samt MB inte gäller kan tillsynsmyndigheten vid klagomål förelägga verksamhetsutövaren om åtgärder för att minska störningarna alternativt förbjuda verksamheten. Då den nya förordningen i praktiken medger högre bullernivåer, med undantag för uteplatser, ser Länsstyrelsen att det finns en risk för en ökad störningsgrad och därmed ökad risk för klagomål till tillsynsmyndigheten.

Med den nya bullerförordningen föreskriver regeringen riktvärden för buller som får anses vara acceptabla i planeringen. Om en kommun väljer att tillämpa förordningens värden i en äldre detaljplan är det tveksamt om Länsstyrelsen enbart på denna grund kan pröva planen utifrån prövningsgrunden hälsa och säkerhet. Detta under förutsättning att principerna enligt 2 kap 6 a § PBL har tillämpats i ärendet. Det kan handla om detaljplaner som påbörjats tidigare men där arbetet är i ett inledande skede och där det är möjligt att använda förordningens riktvärden utan större omarbetning. Däremot är det inte uteslutet att en sådan plan, vid en eventuell överklagan, kan komma att upphävas på grund av formaliafel. Detta tar inte Länsstyrelsen ställning till i och med detta Underlag.

2.4.3 Befintlig bebyggelse i nya planer

Av Boverkets kunskapsbank framgår vilka regler som gäller när en ny detaljplan ska upprättas i områden som redan delvis är bebyggda. Vid planläggning ska en lämplighetsprövning göras för såväl befintlig som nytillkommande bebyggelse. Den befintliga bebyggelsens verksamhet påverkas emellertid inte av detaljplanens nya krav förrän en åtgärd som kräver bygglov ska utföras på byggnaderna.

2.4.4 Bygglov inom detaljplan

Enligt Boverkets webbplats är förordningen inte tillämplig för bygglov som ska prövas inom en detaljplan. I detaljplaner ska markens lämplighet för bebyggelse, bland annat när det gäller bullerfrågan, redan vara prövad och den byggrätt som planen medger gäller.

I 9 kap. 30 § PBL finns ingen hänvisning till den nya paragrafen 2 kap. 6a §. Eftersom 9 kap. 30 § reglerar vad som ska beaktas vid en prövning av bygglovsansökningar inom planlagt område ska ingen prövning göras enligt 2 kap 6 a § PBL. Av det följer då också att förordningen inte kan tillämpas, eftersom den är kopplad till 2:6 a § PBL. Det är därför viktigt att plankarten är utformad på ett sätt som säkerställer att förordningens värden klaras. Se vidare i kapitel 6.

Inom redan detaljpanelagt område gäller den befintliga planens planbestämelse vid bygglovsprövning oavsett när detaljplanen är gjord. Förordningen är inte tillämplig i sådana situationer.

2.4.5 Annan byggnation än bostäder

Förordningen gäller endast vid bostadsbyggande och kan inte tillämpas vid annan byggnation, exempelvis av väg eller skolor. Vid nybyggnation eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur för väg- och spårtrafik anges riktvärden för buller i infrastrukturpropositionen 1996/97:53. Vid byggnation av skolor gäller i första hand SS 25268 och BBR (Boverkets byggregler) när det gäller inomhusmiljön.

För utomhusmiljön på förskolegårdar och skolgårdar är det enligt Boverkets rapport 2015:1 ("Gör plats för barn och unga!") önskvärt med högst 50 dBA ekvivalent dagsvärde på de delar av gården som är avsedda för lek, rekreation och pedagogisk verksamhet. En målsättning kan vara att resten av ytorna ska ha högst 55 dBA, enligt rapporten.

Naturvårdsverket gav i september 2017 ut en Vägledning om riktvärden för buller på skolgård. Enligt den bör följande värden gälla:

Riktvärden för buller från väg- och spårtrafik på ny skolgård (frifältsvärde)

Del av skolgård	Ekvivalent ljudnivå för dygn (dBA)	Maximal ljudnivå (dBA, fast)
De delar av gården som är avsedda för led, vila och pedagogisk verksamhet	50	70
Övriga vistelsezoner inom skolgården	55	70*

* Nivån bör inte överskridas mer än fem ggr per maximme under ett årsmedeldygn, under den tid då skolgården nyttjas (exempelvis 07-18).

2.4.6 Ändrad användning till bostäder

Vid ändrad användning till bostäder enligt 9 kap första stycket 3 a § plan- och bygglagen (2010:900) gäller enligt förordningen om trafikbuller vid bostadsbyggnader 2015:216 4 § sista stycket istället för vad som anges i första stycket 1 att minst ett bostadsrum bör vara vänt mot en sida där 55 dBA ekvivalentnivån inte överskrids vid fasaden. Notera att 4 § p 2 som anger att minst hälften av bostadsrummen bör vara vända mot en sida där högst 70 dBA maximal ljudnivå inte överskrids mellan kl 22.00 och 06.00 vid fasaden dock även gäller för ändrad användning till bostäder.

2.5 Hur tolkar Länsstyrelsen förordningen?

2.5.1 Riktvärden

Förordningens formuleringar "riktvärde" och ordet "bör" hänger ihop. Detta innebär att riktvärden får överskridas i enskilda fall och givetvis också underskridas. Ett riktvärde är inte ett gränsvärde som är absolut och inte får överskridas. Som en grund vid användningen av förordningens värden ska även 2 kap 6 a § PBL beaktas vilket ska hjälpa till i bedömningen av hur riktvärdena ska tillämpas.

Länsstyrelsens bedömning är att avsteg från riktvärdena, i synnerhet vid överskridanden på den "skyddade sidan" mot vilken hälften av bostadsrummen ska vara vända, ska medges restriktivt med tanke på människors hälsa. Detsamma gäller för de smålägenheter om högst 35 m², där det enligt förordningen får

bullra upp till 65 dBA vid fasad. Påverkan på människors hälsa till följd av bullerstörningar har inte ändrats även om högre värden medges i en förordning.

Avsteg från riktvärdet för uteplatser, som har skärpts i förhållande till tidigare, bör medges restriktivt. Länsstyrelsen tolkar riktvärdet för uteplatsers skärpning som en betoning av vikten av en ljudskyddad miljö för utevistelse i anslutning till bostaden, istället för krav på låga nivåer vid en bostadsfasad som människor inte nödvändigtvis vistas vid. Länsstyrelsen tolkar det som att en avvägning har gjorts där det ansetts vara viktigare med en riktigt god ljudmiljö på exempelvis en innergård än att bostadskvarterets yttre fasad absolut ska vara ostörd.

Nedan redovisas några exempel på Länsstyrelsens tolkning av vad som skulle kunna accepteras respektive inte accepteras vid tillämpningen av den nya lagstiftningen.

- Exempel 1: Bullerberäkningarna visar att 60 dBA ekvivalent ljudnivå överskrids vid mest bullerutsatt fasad samt ett lägre överskridande av riktvärdet 55 dBA på enstaka delar av skyddad sida. Detta kan sammanvägt bedömas acceptabelt (utifrån olägenhet för människors hälsa), trots förordningens 4 §, om förslaget har konstaterats vara det mest lämpliga enligt 2 kap 6 a § PBL. Det finns dessutom goda rekreatiomsområden med låga bullernivåer i närområdet, tillgång till skyddad uteplats/gård etc.
- Exempel 2: Bullerberäkningarna visar att 60 dBA ekvivalent ljudnivå överskrids vid utsatt fasad samt ett lägre överskridande av riktvärdet 55 dBA ekv. på skyddad sida. Förslaget bedöms inte acceptabelt (utifrån olägenhet för människors hälsa) eftersom man i detta fall inte strävat efter bästa lokalisering eller bästa utformning och placering av bostäderna, trots att det finns stora möjligheter att göra detta. Man har t.ex. valt punkt-hus istället för kringbyggda gårdar, där förordningens värden hade kunnat klaras, trots att det funnits möjlighet till en sådan utformning.

2.5.2 Fasad enligt förordningens 4 § – en mer bullerskyddad fasad

Enligt bullerförordningens 3 § bör buller från spårtrafik och vägar inte överskrida 60 dBA ekvivalent ljudnivå vid en bostadsbyggnads fasad. 4 § anger dock att om nivåerna i 3 § överskrids bör minst hälften av bostadsrummen i en bostad vara vända mot en sida där 55 dBA inte överskrids samt att hälften av bostadsrummen ska vara vända mot en sida där 70 dBA maximal ljudnivå inte överskrids mellan kl 22.00 och 06.00 vid fasaden. Det betyder att samma sida av bostaden ska klara både ekvivalentnivå 55 dBA och maxnivå 70 dBA.

Förordningen uttrycker att riktvärdena gäller vid fasad och denna mer bullerskyddade sida som avses i 4 § betraktar Länsstyrelsen som en sida som bör klara nivåerna enligt ovan i sin helhet. Länsstyrelsens mening är att syftet med en bullerskyddad sida är att boendemiljön helhetsmässigt ska bli acceptabel då riktvärdet tillåts överskridas, ibland kraftigt, på den exponerade sidan. De boende ska bland annat kunna vandra fritt mot en sida i bostaden utan att de blir störda när vädning sker och i kombination med en uteplats (om sådan anordnas) med ljudnivåer på 50 dBA kan helheten bli bra, trots höga värden på en av bostadens fasadsidor.

Veckade fasader och utskjutande burspråk samt lokala skärmningar som skapar stora bullerskuggor över en hel eller del av fasaden kan vara en acceptabel lösning för att få ner bullret på en sida. Dock har Länsstyrelsen i storstäderna inte sällan sett förslag på att en sådan ostörd sida, kombinerat med uteplats, har skapats innanför en kraftigt inglasad balkong (upp mot 75 % inglasning). Väd-ring och utevistelse mot/i en 75-procentigt inglasad balkong medför troligen sämre luftomsättningsförhållanden jämfört med om balkongen är oglasad och Länsstyrelsen anser att en sådan lösning endast ska användas mycket restriktivt. I ett projekt bör inte mer än cirka 5 % av bostäderna ha en sådan lösning.

Vidare anser Länsstyrelsen inte att det är en godtagbar lösning att skärma hela fasaden med hjälp av loftgångar, glasskiva utanför fönster, glasade fasader eller liknande lokala skyddsåtgärder för att uppnå riktvärdena. I vissa situationer kan en sådan lösning vara acceptabel som en dellösning för enstaka lägenheter, i kombination med åtgärder för att säkra en god utemiljö. Helt inglasade balkonger eller så kallade loggior är inte heller acceptabelt som en lösning för att uppfylla riktvärdena vid fasad till de rum som vetter mot loggian/inglasningen. Icke öppningsbara fönster utgör inte heller skäl att acceptera högre ljudnivåer vid fasad. Detta gäller även vid mycket höga bostadshus.

3 Arbetsmetod vid hantering av omgivningsbuller i planärenden

Länsstyrelsen rekommenderar kommunerna att följa nedanstående arbetsgång vid arbetet med bullerfrågan i planärenden.

Gör en första bedömning utifrån PBL 2 kap 6 a §

Kommunen bör utifrån PBL 2 kap 6 a § punkt 1, först göra en bedömning av om marken är lämplig för bostäder eller om den hellre ska användas till något annat. För att göra denna bedömning kan kommunen behöva göra en inventering av områdets förutsättningar och behov ur bullersynpunkt. Som stöd för detta kan en översiktlig/enklare bullerkartläggning behöva tas fram.

Steg 1

Beskriva ljudmiljön och beskriva konsekvenserna

Om kommunen kommit fram till att platsen kan vara lämplig för bostäder ska en utförlig beskrivning göras av ljudmiljön på platsen. Detta görs genom att en bullerutredning tas fram. Där kan konsekvenser utifrån olika tänkbar placering och utformning av bebyggelsen behöva studeras.

Resultatet av bullerutredningen avgör sedan hur kommunen ska arbeta vidare med reglering i detaljplan.

Steg 2

Situation A

Ljudnivåerna understiger eller klarar 60 dBA vid samtliga fasader. Det medför att inga särskilda krav behöver ställas på byggnationen avseende buller vid fasad. Byggrätten i planen kan också göras flexibel på så sätt att den ger möjlighet till olika val av placering, höjd, utformning etc. Bullernivåer vid uteplats kan dock behöva regleras, alternativt att uteplats bör kunna anordnas.

Situation B

Ljudnivåerna överstiger 60 dBA vid någon fasad. Krav ställs då på att det kan ordnas en skyddad sida där 55 dBA inte överskrids. Detta medför att byggrätten inte kan göras lika flexibel.

Steg 3

Situation B – minimera exponeringen!

Om bullerutredningen visar att 60 dBA överskrids vid vissa fasader behöver kommunen säkerställa att skyddade sidor kan klaras och arbeta vidare med bostädernas placering, utformning och skydd för att så långt som möjligt minimera exponeringen.

I PBL 2 kap 6 a § punkt 2 står att utformning och placering ska göras så att det blir så bra som möjligt med hänsyn till påverkan från omgivningsbuller.

Länsstyrelsen menar därför att kommunen bör arbeta med att minimera exponeringen, där det är möjligt, i enlighet med denna paragraf för att åstadkomma så bra boendemiljö som möjligt.

Detta kan ske genom att:

Öka markens lämplighet, t.ex. genom att:

- om möjligt öka avståndet till väg/järnväg
- vidta åtgärder i trafikmiljön/allmän plats (hastighet, trafikmängder, skärmar etc.)
- skapa/säkerställa rekreationsytor
- ställa krav på skärmande skydd eller bebyggelse (kontor, handel, p-hus)
- minimera andelen bostäder i exponerade lägen.

Genomföra åtgärder på bebyggelsen, t.ex. genom att:

- reglera hur marken får disponeras, t.ex. hur husen får placeras, ställa krav på slutna kvarter.
- reglera användningen av bebyggelsen, t.ex. skärmande bebyggelse i form av parkering, kontor, handel etc.
- reglera utformningen av bebyggelsen genom, t.ex. höjd, ställa krav på genomgående lägenheter, fullhöga skärmar
- reglera utformningen genom tekniska lösningar (fasaddämpning, taks-kärmar m.m.)
- arbeta med fasad och takutformning, t.ex. gröna fasader och tak.

4 Bullerutredningar

Med anledning av lagförändringarna i både PBL och MB och tillkomsten av förordningen poängteras att bullerutredningar blir allt viktigare i detaljplaner, bygglov och förhandsbesked.

4.1 Redovisning

PBL (4 kap 33 a § samt 9 kap 40 §) uttrycker att, om det inte kan anses obehövt med hänsyn till bullersituationen, ska det av ärendets planhandlingar framgå beräknade värden för omgivningsbuller vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden. I normala fall bör beräkningar redovisas för alla berörda fasader.

I fall där det är flera olika bullerkällor bör kommunen välja att redovisa dessa både separat och sammanvägt, med hänsyn till att det underlättar den eventuella senare tillsynen enligt miljöbalken.

Det framgår inte tydligt i förordningen om trafikbuller vid bostadsbyggnader 2015:216 om riktvärdena avser buller från spår- respektive vägtrafik separat eller sammanvägt. Ekvivalenta ljudnivåer kan inte adderas för att bedöma upplevd störning, däremot kan den sammanlagda ekvivalenta ljudnivån användas som underlag för dimensionering av bullerskyddsåtgärder. Länsstyrelsen, liksom Boverket se frågor och svar nr 21 (2016-06-01), gör dock tolkningen att det är de sammanvägda bullernivåerna från både spår- och vägtrafik som riktvärdena avser.

Med tanke på förordningens detaljeringsgrad vad gäller exempelvis maxnivåer ser Länsstyrelsen att bullerutredningarna behöver vara detaljerade och redovisa beräknade maximala nivåer under dygnets olika perioder. Nivåerna vid olika fasader, utsatta och skyddade ska redovisas samt nivåer vid eventuella uteplatser.

Meningen med de förändringar som gjorts i lagstiftningen, är att bedömningen, om platsen är lämplig för bostäder med hänsyn till risken för olägenhet för människors hälsa, ska göras redan i planprocessen och inte vid ett senare tillsynsärendande enligt miljöbalken. De bedömningar av risken för olägenhet för människors hälsa (ur i första hand medicinsk utgångspunkt) till följd av omgivningsbuller som görs då bostadsbyggnader lokaliseras, placeras och utformas, ska ske i huvudsak utifrån samma utgångspunkter som i Miljöbalken. Det vill säga med olägenhet för människors hälsa avses en störning som inte är ringa eller helt tillfällig. Bedömningen ska utgå från vad människor i allmän-

het anser vara en olägenhet och kan inte enbart baseras på en enskild persons reaktion i det enskilda fallet. Hänsyn ska dock tas till personer som är något känsligare än normalt. Störningen måste vidare ha en viss varaktighet. Hit räknas förutom fasta störningar även regelbundna störningar samt störningar som återkommer vid flera tillfällen om än inte med någon regelbundenhet.²

Länsstyrelsen anser att trafikbuller ska bedömas som en varaktig störning och att störningen bedöms som ringa om förordningen uppfylls. Det betyder att om kommunen gör avsteg från förordningen så behöver det dels framgå av planen att kommunen har vidtagit alla tänkbara åtgärder för att uppfylla förordningen och att kommunen trots avstegen bedömer att planen uppfyller 2 kap 6 a § PBL. Det blir då Länsstyrelsens uppgift att bevaka att kommunen har arbetat med bullerfrågorna enligt 3.3 ovan och bedriva tillsyn när det behövs.

4.2 Parametrar

När det gäller underlag för de beräknade värdena behöver flera olika faktorer, såsom ljudets karaktär och frekvens, avstånd från bullerkällan och markförhållandena beaktas enligt de etablerade beräkningsmodellerna, det vill säga de samnordiska beräkningsmodellerna. För vägtrafik gäller Naturvårdsverkets rapport 4653 (1996) och för spårtrafik rapport 4935 (1999) enligt Boverkets frågor och svar nr 22 och 24 (2016-06-01).

Om det råder stora skillnader i trafikintensitet under olika delar av året så kan det vara befogat att bullerutredningen redogör för ljudnivåer vid lågtrafik respektive högtrafik. Detta kan vara aktuellt t.ex. där antalet boende och besökande varierar stort under året.

Trafikverket och Boverket rekommenderar att buller ska beräknas på skyltad hastighet samtidigt som bullerprogrammen anger att uppmätt hastighet ska användas. Båda möjligheterna bör finnas. Skyltad hastighet fungerar bara på väg/gata som i sin utformning signalerar denna hastighet.

4.3 Prognostid

Enligt 8 § i förordningen om trafikbuller (2015:216) framgår att vid beräkning av bullervärden vid en bostadsbyggnad ska hänsyn tas till framtida trafik som har betydelse för bullersituationen. Länsstyrelsen anser att hänsyn ska tas till framtida trafikökningar eller en planerad utbyggnad av bullrande anläggningar och verksamheter, utifrån vad som är känt i samband med planläggningen. Finns det inga ”yttre” faktorer som styr prognostiden anser Länsstyrelsen att det är rimligt att räkna upp prognosen på 20–30 års sikt. Trafikverkets modell för prognoser möjliggör framåtblick med tämligen hög reliabilitet på uppemot 30 år. Trafikprognoser är mer komplexa i urban miljö än i perifera lägen, men många kommuner har en god kännedom om trafikens utveckling i egna orten. Såväl infrastruktur som bebyggelse har lång användningstid och andra parametrar tenderar att påverka trafikmängderna i begränsad omfattning, samtidigt som det krävs stora förändringar i trafikmängden innan någon förändring märks i bullernivån.

2. Prop. 2013/14:128 sid 36 och sid 76-77.

I vissa fall stämmer inte kommunens prognoser vad gäller trafikökning överens med Trafikverkets generella uppräkningsstal för trafikökningen. Detta kan ha att göra med att kommunen planerar för att ett visst område kommer att bli mycket väl kollektivtrafikförsörjt, vilket då enligt kommunen kommer att innebära en lägre andel biltrafik per bostad till förmån för att folk istället väljer kollektivtrafiken. Sådana antaganden är tillämpliga främst i centrala lägen i städer och för student- eller äldreboenden. Länsstyrelsen bedömer att om kommunen, på ett trovärdigt sätt, kan visa garanti för att trafiken inte ökar i den omfattning som prognosen talar för (t.ex. beslutade satsningar på långsiktigt bättre kollektivtrafik etc.), kan Länsstyrelsen medge att dessa ingångsvärden kan användas i bullerberäkningarna.

4.4 Tillsynsärenden kopplat till bullerutredningar

Vid klagomål till tillsynsmyndigheten behöver tillsynsmyndigheten konstatera om det aktuella omgivningsbullret överskrider de bullernivåer som accepterats genom beslut enligt PBL (dvs. som anges i planbeskrivningen eller bygglovet). Om bullervärden saknas i planbeskrivningen eller bygglovet är den nya bestämmelsen i 26 kap 9 a § Miljöbalken inte tillämplig. Om bullernivåerna från planbeskrivningen överskrider kan tillsynsmyndigheten däremot driva ett tillsynsärende, likaså om bullervärden inte anges i planbeskrivningen/bygglovet. För planer eller bygglov som upprättas enligt den nya lagstiftningen understryker detta vikten av att bullerberäkningarna är kompletta och tillräckligt detaljerade. Om bostaden utsätts för buller från flera olika bullerkällor, behöver bullerutredningen i detaljplanen eller bygglovet redovisa dessa både var för sig och tillsammans.

5 Uteplats och friyta enligt 8 kap 9 § PBL

5.1 Uteplats

Enligt förordningens 3§ punkt 2 bör buller från spårtrafik och vägar inte överskrida 50 dBA ekvivalent ljudnivå samt 70 dBA maximal ljudnivå vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden. Med uteplats avses enligt förordningen en iordningställd yta avsedd för vistelse utomhus.

Enligt Länsstyrelsen kan en uteplats vara gemensam eller privat, såsom exempelvis en balkong, altan, terrass, innergård eller liknande i nära anslutning till bostaden/bostäderna. Har en bostad tillgång till mer än en uteplats är det enligt Länsstyrelsen tillräckligt att en av uteplatserna klarar ljudnivåerna. En andra uteplats som inte klarar ljudnivåerna kan då ses som ett komplement. Utöver lämpliga ljudnivåförhållanden anser Länsstyrelsen att uteplatsen bör vara en attraktiv plats att vistas på utifrån exempelvis ljus-, vind-, utsikts- eller luftmiljöförhållanden.

Länsstyrelsen anser att det på balkonger och vid uteplatser får uppföras visst lokalt skydd för att ljudnivåerna enligt förordningen ska kunna erhållas. Helt inglasad (100%) uteplats erbjuder enligt Länsstyrelsen inte utevistelse och är därmed inte en accepterad metod för att klara förordningens riktvärde för en uteplats. Delvis inglasning av uteplats kan accepteras som åtgärd för att begränsa bullret på uteplatsen. Länsstyrelsen har inga invändningar mot uteplatser som ger möjlighet för de boende att själva reglera hur stor del som glasas in, t.ex. en möjlighet att stänga uteplatsen till 100%. Planen behöver dock visa att uteplatserna erbjuder möjlighet till vistelse utomhus med luftombyte, för att uteplatsen ska kunna anses vara lämplig.

5.2 Krav på friyta enligt 8 kap 9 § PBL

Enligt PBL finns det inga krav på att en uteplats ska anordnas i anslutning till en bostad. Däremot finns det krav i 8 kap 9 § PBL sista stycket att det på bostadstomten eller i närheten av den ska finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse. Lagen poängterar till och med att en sådan yta ska ges prioritet före utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon.

Vad gäller lokaliseringen av friyta är Länsstyrelsens uppfattning att friytan inte nödvändigtvis behöver ligga på fastigheten eller inom planområdet. Friytan kan vara en plats som är tillgänglig och belägen inom nära gångavstånd till planområdet i t.ex. en park där det finns utrymme för lek och utevistelse. Friytan ska företrädesvis vara planlagd (som exempelvis allmän plats eller natur)

eller på annat sätt långsiktigt säkerställd för ändamålet så att dess långsiktiga funktion som plats för friyta bevaras. Om friytan inte finns inom planområdet bör kommunen beskriva dess läge, tillgänglighet och kvalitéer i planbeskrivningen så att det av handlingarna tydligt framgår att kravet på friyta för lek och rekreation är säkerställd för de bostäder som föreslås i planen. För att säkra en friyta på någon annans mark är det lämpligt med avtal redan i bygglovsskedet mellan verksamhetsutövaren och den som upplåter marken, enligt Boverkets hemsida. Observera att civilrättsliga avtal inte har samma juridiska räckvidd som fastighetsrättsliga regleringar som detaljplanebestämmelser eller servitut.

Förordningen anger inga ljudnivåer för en sådan friyta. För att platsen ska kunna anses vara lämplig som friyta ljudmässigt bedömer Länsstyrelsen att ljudnivåerna bör ligga på upp till 55 dBA ekvivalent nivå. Vald nivå är satt efter en avvägning av vad som är rimligt och hälsosamt enligt Länsstyrelsen. Att för friyta ange ett riktvärde på 50 dBA ekvivalent nivå, i linje med förordningens riktvärde för uteplatser, vore ur ett hälsoperspektiv önskvärt. Ur ett planeringsperspektiv i våra tätorter och städer med där rådande ljudbild är detta dock i princip många gånger omöjligt. 55 dBA ekvivalent nivå är enligt Länsstyrelsens bedömning således mer rimligt och även ur ett hälsoperspektiv försvarbart. För planlagda områden som ska syfta till att utgöra friyta i en separat detaljplan ska den planlagda friytan uppfylla kraven i 8 kap 12 § PBL. Detta innebär att friytan har krav på sig att vara tillgänglig och lämplig ur bullerhänseende, luftmiljö, storlek och risk för olycksfall.

I de fall friytan inte är planlagd, men långsiktigt säkerställd som plats på annat sätt, anser Länsstyrelsen att kommunen bör se till att platsen uppfyller samma krav enligt 8 kap 12 § PBL och att ljudnivåerna på platsen inte överstiger 55 dBA ekvivalent nivå.

6 Hur kan buller regleras i plan?

Plankartans utformning är kommunens viktigaste instrument för att säkerställa en god ljudmiljö. Det finns olika sätt att kombinera planbestämmelser och regleringar på plankartan så att människors hälsa förebyggs i linje med förordningen. Ibland räcker det med ett fåtal bestämmelser, men i bullexponerade lägen behöver ofta flera olika planbestämmelser kombineras för att säkerställa att området blir lämpligt för den användning som planeras. Vissa typer av bestämmelser blir också verkningslösa om de inte kombineras med en annan planbestämmelse som exempelvis ett villkor. Nedan ges synpunkter och exempel på hur en godtagbar ljudmiljö kan säkerställas i detaljplanen.

6.1 Planbestämmelser som innehåller förordningens riktvärden

Länsstyrelsen har gjort tolkningen att förordningen inte blir aktuell att tillämpa för bygglov inom plan. Därför är det viktigt att förordningens riktvärden och intentioner säkerställs redan i planen. En alltför flexibel plan kan, vad gäller byggrätternas utformning och placering i ett bullerexponerat läge, leda till att förordningens intentioner inte uppfylls i bygglovsskedet. Enligt bestämmelserna i 9 kap. 30 § PBL ska bygglov ges för en åtgärd som stämmer överens med en detaljplan. I planskedet kan det vara kommunens avsikt att med en stor flexibel byggrätt planera för en kvartersstruktur där förordningens intentioner klaras. Däremot kan kommunen i bygglovet tvingas, enligt 9 kap 30 §, att ge bygglov till en helt annan typ av utformning av bostadsbyggnaden än den som avsågs i planskedet och som den bullerutredning som då togs fram visade var förenlig med förordningen.

För att möjliggöra att förordningens värden kan efterlevas i senare processer behöver kommunen säkerställa att det som ska byggas kan klara förordningens riktvärden i detaljplanen. Detta kan göras genom att kommunen inför planbestämmelser som till exempel reglerar användning, placering, utformning, utförande och skydd mot störningar. I undantagsfall är det möjligt att reglera högsta tillåtna nivåer på buller i plankartan. Länsstyrelsen bedömer dock att en sådan reglering oftast inte är lämplig. Riktvärden eller nivåer för buller, skyddsavstånd med mera anger värden som behöver klaras inom planområdet. Det är utifrån dessa värden som detaljplanen utformas med de

regleringar som behövs för att marken ska bli lämplig för den planerade användningen.

På Boverkets hemsida tas frågan upp om flexibla planer i bullerutsatta lägen. Boverket menar att det i bullerutsatta lägen normalt inte är lämpligt eller ens möjligt att använda sig av flexibla planer. I dessa lägen krävs ofta en viss typ av bebyggelse för att göra marken lämplig för användningen och detta måste säkerställas genom regleringar i detaljplanen. Detaljplaner i bullerutsatta lägen kan därför inte vara mer flexibla än vad bullret tillåter.

Det kan också finnas en risk med att införa riktvärden om bullernivåer som planbestämmelser. Risken består i att riktvärden kan komma att ändras på sikt och då kan kommunen riskera att stå med en detaljplan som antingen reglerar för generösa eller för hårda krav. Detaljplaner där buller regleras med planbestämmelser, oavsett om de är i linje med gällande lagstiftning eller inte, ska dock gälla. Detta gäller alltså oavsett när detaljplanen är gjord.

6.2 Utformning och placering av byggrätter

Enligt 2 kap 6a § punkt 2 PBL ska bostadsbyggnader vid planläggning och i ärenden om bygglov placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till möjligheterna att förbygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller. I plankartan kan då kommunen välja att begränsa byggrätten på olika sätt för att klara förordningens värden genom att

- styra byggrätten med hjälp av prickmark och vid behov reglera hustyp
- anlägga en skyddande byggnad (ej bostad) framför bullerkällan - med villkorat bygglov för bostäderna (Det är dock viktigt att kommunen är medveten om vissa aspekter och risker med detta, se nedan under rubriken 6.3 Skyddsåtgärder.)
- reglera byggnadens eller lägenhetens utformning – genomgående planlösning är ett sätt att säkerställa varje bostads tillgång till en mer skyddad sida. Att reglera storleken på lägenheten kan vara ett alternativ i de fall kommunen önskar bygga smålägenheter (upp till 35 m²) mot sida med nivåer upp till 65 dBA. Att reglera att inga enkelsidiga lägenheter får orienteras mot viss namngiven väg kan vara en möjlighet att tillsammans med andra regleringar förebygga olägenheter i enlighet med förordningen.

6.3 Skyddsåtgärder

Kommunen får i detaljplanen medge skyddsåtgärder som syftar till att bullerskydda planområdet. Det kan handla om bullervall, plank, skärmar, skärmande byggnad etc. Det är viktigt att det i plankartan medges byggrätt för dessa för att säkerställa att det är möjligt att uppföra skyddet.

Kommunen kan även i detaljplanen reglera materialval på byggnader och markbeläggning som är fördelaktiga ur akustiskt hänseende.

I en detaljplan får kommunen bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att åtgärder som förebygger olägenheter från omgivningsbuller har vidtagits, enligt 4 kap 14 § punkt 5 PBL.

Länsstyrelsens kommentar:

Lagparagrafen uttrycker inte specifikt att skyddsåtgärden måste ske på den egna fastigheten, vilket det exempelvis görs i punkt 4 för samma paragraf. En tolkning kan därför vara att det öppnar upp för att ett villkorande om skydd kan ställas på en annan fastighet än den fastighet som skyddet avser att skydda. Det kan röra sig om att bullerplank eller byggnad ska uppföras på grannfastigheten innan bygglov kan beviljas på den aktuella fastigheten. Kommunen behöver dock vara uppmärksam på att det kan uppstå problem när planen ska genomföras, om det exempelvis är olika fastighetsägare för de inblandade fastigheterna inom detaljplanen. Ett villkorande av byggrätt på olika fastigheter med olika fastighetsägare kan innebära att en byggrätt enligt planen kan bli beroende av en annan verksamhet och andras åtgärder som fastighetsägaren saknar rådighet över. En byggrätt i detaljplan kan aldrig vara tvingande. Ytterligare en aspekt som kommunen behöver beakta vid villkorande av bygglov, när en byggrätts tillkomst förutsätter en annan byggrätts tillkomst, är att den byggrätt som ska komma först kan behöva ha ett minimikrav när det gäller dimensionering så att den verkligen utgör det skydd mot buller för andra byggrätter så som det är tänkt i planen.

Lagregeln är inte heller begränsad till att åtgärden ska utföras inom planområdet, men det ska säkerställas att åtgärden går att genomföra. Som första åtgärd kan kommunen se över möjligheten att utvidga planområdet till att omfatta det geografiska område som skyddet behöver uppföras på. Är detta inte möjligt behöver kommunen, innan planens antagande, teckna ett avtal med markägaren om skyddets tillkomst. Kommunen behöver då också kontrollera att skyddet som avses uppföras inte är planstridigt om marken här är detaljplanelagd. Avtalet och dess syfte ska beskrivas i genomförandebeskrivningen tillhörande detaljplanen.

Att villkora ett bygglov, enligt 4 kap. 14 § punkt 5 PBL, för åtgärder som behöver vidtas utanför plan kommenteras i Didon.³ Kommentatorförfattarna tar upp att ett sådant villkorat bygglov inte torde ha någon verkan i fråga om mark utanför planområdet.

Länsstyrelsen vill betona att enligt PBL och rättspraxis utifrån flertalet domar, ska en plan självständigt klara sin lämplighet, oberoende av omständigheter som ännu inte uppförts utanför plan. Det går exempelvis inte att hänvisa till en laga kraftvunnen plan vars byggnader eller skydd som avses genomföras och som därmed kan ha positiv effekt på en intilliggande plans lämplighet. Sådana utomstående effekter på ett planområde får endast tillgodoräknas en detaljplan om de är befintliga.

6.4 Planbestämmelser när riktvärden överskrids vid fasad

Förordningen anger riktvärden som inte bör överskridas. Länsstyrelsen tolkar förordningen så att ljudnivån vid fasad, avser ett större fasadparti än vad som kan tillskapas utanför till exempel enstaka fönster med hjälp av täta balkongräcken. Se vidare i avsnitt ”2.5.2 Fasad enligt förordningens 4 § – en

3. Lars Uno Didón m.fl. har författat lagkommentarer till Plan- och bygglagen (2010:900).

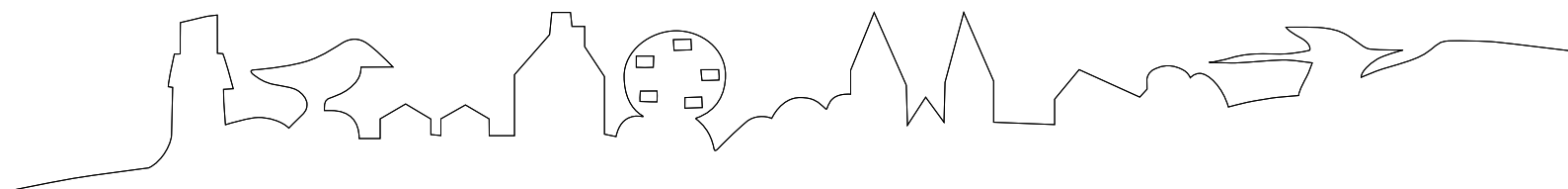
mer bullerskyddad fasad”. I bullerutsatta lägen är det ofta svårt att utforma bebyggelsen så att förordningens krav kan uppnås ”vid fasad” för alla bostäder inom ett planområde.

I en plansituation där en godtagbar helhetsmiljö kan åstadkommas, med riktvärden som inte överskrider för merparten av bostäderna och med en bullerskyddad sida, får förordningens riktvärden för enstaka lägenheter klaras utanför fönster, istället för vid fasad, om det är vad som krävs för att få till en bra helhetslösning. På plankartan bör då anges läge för dessa lägenheter, alternativt att läget anges i text, t.ex. bostäder i ytterhörn mot namngiven gata. Vidare bör planbestämmelser för dessa lägenheter utformas så att ljudnivåerna inte får överskridas ”vid fönster” i stället för att de inte får överskridas ”vid fasad”. En sådan utformning av plankarta och planbestämmelser bygger på att det klarats ut i bullerutredning att speciallösningen behövs för att helhetslösningen ska bli godtagbar.

Länsstyrelsen anser att det är att föredra att precisera i vilka specifika lägen som orientering av bostadsrum mot fasad kan bytas ut mot t.ex. utanför fönster innanför en delvis inglasad balkong, jämfört med att tillämpa en fri tolkning av vad man menar med läget ”vid fasad” från fall till fall.

6.5 Planbestämmelser i mycket bullerutsatt läge

I vissa fall är planområdet mycket bullerutsatt, t.ex. intill en genomfartsväg, där ekvivalentnivån kan överskrida riktvärdet med över 10 dBA. Bostadsbebyggelse hindras inte i sådana lägen av förordningen. Det kan gå att utforma bebyggelsen så att hälften av bostadsrummen orienteras mot sida där ljudnivån inte överskrider riktvärdena. För att klara BBR och förebygga att det blir olägenheter trots att förordningens riktvärden klaras, anser Länsstyrelsen att kommunerna kan rekommenderas att utforma planbestämmelser, som ger extra bullerskydd. Exempelvis kan en planbestämmelse med fördel ange att alla boningsrum orienteras mot bullerskyddad sida. Planen kan reglera extra god fasadisolering och att bebyggelsen i sin helhet, med entrépartier och vistelseytor utomhus, orienteras så att människor inte behöver vistas på den bullerutsatta sidan. Det kan kanske finnas möjlighet att reglera att utrymmen innanför fasad som vetter mot den bullerutsatta sidan ska inrymma funktioner för ej stadigvarande vistelse, vilket får till effekt att bostäderna blir enkelsidiga mot bullerskärmad sida och därmed även skyddas inomhus mot höga trafikbullernivåer. Stöd för denna typ av åtgärder kan hämtas i Boverkets allmänna råd 2008:1 ”Buller i planeringen”.



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN