

Diarienum: Dnr S52013/5977/PBB

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet (SOU 2013:57) samt Flygplansbuller och bostadsbyggande (SOU 2013:67)

SAMMANFATTNING

Skogsindustrierna **motsätter sig** förslagen som rör industriell verksamhet i rubricerade betänkanden då Skogsindustrierna anser att:

- förslagen inte bidrar till att skapa tillräcklig enhetlighet mellan PBL och MB och saknar långsiktigt skydd för berörda verksamhetsutövare, vilket är en förutsättning för industrins fortlevnad och möjlighet att utvecklas och investera
- det är olämpligt och onödigt att författningsreglera Naturvårdsverkets riktvärden för externt industribuller eftersom den individuella prövningen av miljöfarliga verksamheter är en grundprincip i MB som bör värnas
- förslagen förstärker den omotiverade skillnaden i synsätt vad gäller buller från trafik respektive industriell verksamhet
- ett system som skapar möjlighet till ökat byggande i bullerutsatta miljöer måste vara baserat på de bullernivåer som vid prövning enligt MB kan accepteras

Skogsindustrierna ger inledningsvis en beskrivning av bullersituationen vid massa- och pappersbruken och sågverken och utvecklar därefter synpunkterna på de för industrin mest väsentliga förslagen.

SKOGSINDUSTRIELL VERKSAMHET OCH BULLER

Skogsindustrierna anser att buller är en viktig samhällsfråga och branschen har sedan lång tid tillbaka arbetat för att begränsa bullret från verksamheterna. Flertalet anläggningar har idag bullervillkor, gällande vid närmaste bostadsbebyggelse, i intervallet 45-50 dBA nattetid. Villkoren fastställs av Mark- och miljödomstolarna eller av miljöprövningsdelegationerna och bygger på en skälighetsbedömning av vilka försiktighetsmått som ska vidtas. Det är verksamhetsutövarens ansvar att i detta sammanhang visa vilka åtgärder som

medför orimliga kostnader i förhållande till vunnen nytta. Naturvårdsverkets Allmänna Råd (AR 1978:5) används härvid ofta som en utgångspunkt.

De skogsindustriella anläggningarna etablerades långt innan buller betraktades som ett problem. Avståndet till bebyggelsen är därför ofta kort. Att reducera bullret till dagens nivåer har krävt stora investeringar och stora resurser läggs på underhåll för att vidmakthålla statusen på gjorda bullerdämpningar.

Skogsindustrierna har i flera remissvar till Naturvårdsverket motsatt sig skärpningar av Naturvårdsverkets riktvärden för buller i AR 1978:5 då det redan idag är mycket få basindustrier som klarar de värden som fram till nyligen gällt nattetid för befintlig industri, mycket beroende på att bostäderna ligger nära industrierna. Oaktat detta har Naturvårdsverket nyligen ersatt nämnda allmänna råd med provisoriska riktvärden, där riktvärdet för natt för befintlig industri sänkts med 5 dB(A) till 40 dB(A). Erforderlig kostnad för att innehålla detta värde vid samtliga skogsindustriella anläggningar har tidigare uppskattats av Ingemansson Technology AB till 11-14 miljarder kr - investeringar som sannolikt skulle bidra till att verksamheter slås ut med stora konsekvenser för sysselsättningen i landsorten. Skogsindustrin är många gånger motorn i det lokala näringslivet genom att ge sysselsättning för andra industrier, entreprenörer och åkerier.

Skogsindustrierna anser att bullerbegränsande åtgärder måste baseras på en helhetssyn på samhällets buller. Naturvårdsverkets riktlinjer ställer betydligt strängare krav på industrin än vad som sker avseende trafiken. Industribuller är inte generellt mer heterogent och komplext än trafikbuller, vilket ofta framhålls som skäl för den stora skillnaden. Vid skogsindustrier orsakas det övervägande och kontinuerliga bullret främst av fläktar och skorstenar vilket är helt jämförbart med trafikens buller. Vid verksamheterna finns också källor till mer intermittert buller som t ex trucktransporter och hantering av timmer, vilket kan jämföras med passage av tungt fordon på en väg som också orsakar bullertoppar.

I Riksrevisionens granskning av samhällets bullerreglering (En effektiv och transparent plan- och byggprocess, RiR 2009:5) konstaterades att Naturvårdsverkets riktlinjer för industribuller är betydligt strängare än Boverkets krav på buller från väg- och järnväg. Skillnaderna mellan de olika myndigheternas råd får, enligt Riksrevisionen, till följd att om man följer de båda råden är det trafikbuller som bestämmer den totala nivån för buller utomhus. Om det finns planer på att etablera en industri i närheten av ett bostadsområde med en trafikled bör bullret enligt Naturvårdsverket vara 8 dB(A) lägre än trafikbullret. Det ska då noteras att skillnaden idag är ännu större genom Naturvårdsverkets skärpning av riktlinjerna.

Riksrevisionen påtalade också att förhållandet att Plan- och Byggnadslagen (PBL) och Miljöbalken (MB) gäller parallellt kan få konsekvenser för byggandet av bostäder i bullerutsatta områden och för den verksamhetsutövare som genererar bullret genom att denna kan tvingas vidta åtgärder trots att bullernivån har godkänts i planskedet. Skogsindustrierna har tidigare instämt i Riksrevisionen slutsats om att det behövs en enhetlig bullerreglering i samhället. Tyvärr finner

Skogsindustrierna att nu remitterade utredningar möjliggör byggande i bullerutsatta miljöer men att problemen för verksamhetsutövarna kvarstår.

SYNUNKTER PÅ FÖRSLAGEN SOM RÖR INDUSTRIER OCH LIKNANDE VERKSAMHET

Utredarens förslag innebär att det inom ramen för detaljplaneläggningen och bygglovsprocessen ska säkerställas att nya bostäder i bullrande miljöer får en sådan utformning och teknisk prestanda att inomhusbullret inte överstiger vad som är godtagbart samt att det ska finnas någon form av tyst uteplats i anslutning till bebyggelsen. Detta ska åstadkommas genom att Naturvårdsverkets riktvärden för buller författningsregleras och genom möjligheter till att göra undantag från dessa vid nybyggnation. Förordningen till MB föreslås dock, till skillnad från förordningen till PBL, endast vara en tillfällig reglering till dess Boverket och Naturvårdsverket utarbetat sina respektive vägledningar för buller från miljöfarlig verksamhet. Samtidigt anser utredningen att möjligheten att ingripa i efterhand genom MB med tillsynsbeslut eller vid tillståndsprövning ska finnas kvar. Undantagen ska således inte vara långsiktiga.

Bristande enhetlighet och långsiktighet i utredningens förslag

Utredningen konstaterar att det krävs ett samordnat regelverk om hur buller hanteras vid bedömningar och prövningar enligt PBL respektive MB. Samtidigt har utredningen konstaterat att PBL och MB har delvis olika inriktning, där PBL är exploateringsinriktad och MB är skyddsriktad.

Skogsindustrierna anser att den besvärande motsättningen mellan regelverken inte tillräckligt överbryggas genom utredningens förslag. Dessutom accentueras skillnaden i syn på industribuller och trafikbuller genom att utredningen anammar Naturvårdsverkets provisoriska riktlinjer och kraftigt sänkta värden för nattbuller för befintlig industri.

Buller är en besvärlig störning genom att den är svår att helt bygga bort med tekniska skyddsåtgärder. En avgörande faktor för att begränsa buller är avståndet till närmaste bostad. Skogsindustrierna är inte principiellt emot en ökad förtätning och en mer pragmatisk hållning till bullerfrågan. Anser samhället att modern byggnadsteknik leder till acceptabla nivåer och att det därmed går att bygga närmare bullrande verksamheter så måste dock samhället vara berett att ta konsekvenserna härav och inte senare låta det gå ut över industrin. För industriell utveckling krävs det långsiktighet och en möjlighet att växa och förändras över tiden.

Skogsindustrierna anser inte att de justeringar av lagstiftningen som föreslås ger den trygghet och långsiktighet som krävs för att säkerställa både ett utökat byggande och en möjlighet till fortsatt industriell verksamhet och utveckling. Utredaren föreslår till exempel att det för infrastruktur ska göras en bedömning av framtida trafikförändringar vid planläggning. För industrins del finns inte

motsvarande förslag. Detta är knappast något misstag eftersom detta upprepas på flera ställ i betänkandet.

När det gäller bullerfrågans hantering enligt MB gör utredaren i SOU 2013:57 en uppdelning i dels tillsynsinslagdelen dels tillståndsprövning. Vid tillsyn ska en detaljplan och ett bygglov vara *vägledande* vad gäller omgivningsbuller i anslutning till bostad enligt MB. Utredaren är således inte villig att föreslå att detaljplan och bygglov ska vara *styrande*. Riktvärdena och möjligheten till undantag som i SOU 2013:67 föreslås införas i en förordning kopplad till MB är troligen tänkt att styra mot enhetlighet. Det finns dock i förslaget ingen skyldighet att säkerställa att villkor ändras och att meddela undantag är endast en möjlighet. Skogsindustrierna finner därmed att det är en uppenbar risk att olika bedömningar görs enligt PBL och MB.

Detta kan medföra att en icke tillståndspliktig verksamhet tvingas lägga ner eller flytta för att bostadsbebyggelse tillåts närmare än vad som är lämpligt. Här är det inte tänkt att samhället ska ta något ansvar för att man framkallat olägenheten. Inte heller ska samhället behöva bära något ansvar för eventuella felaktigheter i det underlag som legat till grund för detaljplan eller bygglov. Skulle det visa sig att det bullrar mer än man förväntat sig är det verksamhetsutövaren som får anpassa sig eller ge sig av.

Vidare är det tydligt att utredaren anser att den bedömning som gjorts vid beslut om detaljplan och bygglov inte ska utgöra något långsiktigt skydd för verksamhetsutövaren. Vid tillsynsbedömningen ska det vägas in hur lång tid som förflutit sedan planen eller bygglovet beslutades, väsentliga förändringar som skett i omgivningen och omständigheter i övrigt. Skogsindustrierna har svårt att förstå varför tiden i sig ska vara en parameter. Har samhället placerat bebyggelse i ett objektivt sett olämpligt läge borde väl inte tiden i sig vara ett skäl för att ställa högre krav på verksamhetsutövaren som var där först. Därmed blir bristen på långsiktighet uppenbar.

Detta får till följd att det inte går att utveckla befintliga verksamheter och att verksamhetsutövare dessutom successivt kan tvingas till åtgärder för att samhället låtit bygga bostäder nära dessa. Det kan inte heller uteslutas att människor i framtiden inte finner det acceptabelt att bo i lägenheter där möjligheten att öppna fönster inte beaktats. Såsom reglerna föreslås se ut blir det verksamhetsutövaren som får stå för kostnaderna om de tillslutna bostäderna varit en förutsättning för lokaliseringen.

När det gäller tillståndsprövningen enligt MB anger utredaren uttryckligen att det inte krävs några förändringar eller förtydliganden likt vad som föreslås för tillsynen. Vid ändring eller utvidgning av en verksamhet ska istället 2 kap. MB tillämpas ograverat. Det finns således stor risk att det kommer att ställas samma krav vid tillståndsprövning av verksamheter där man låtit uppföra bostäder i bullerutsatta områden som vid andra verksamheter - i vart fall efter att det gått några år och detaljplanens giltighetstid löpt ut (5-15 år).

Skogsindustrierna finner det oacceptabelt att industrins långsiktiga utvecklingsförmåga ska offras för att möjliggöra bostadsbyggande i bullerutsatta lägen.

Miljöbedömningen enligt MB ska vara avgörande

För att hantera befintliga bullervillkor för tillståndsgivna verksamheter föreslår utredaren nya bestämmelser, baserade på undantag från Naturvårdsverkets riktlinjer, som ska ge möjlighet för myndigheter att ansöka om lindring av bullervillkor. Det ska dock inte vara något uttryckligt krav på berörda myndigheter att göra ett sådant undantag för att kunna besluta om en detaljplan eller för att kunna meddela bygglov.

Skogsindustrierna anser att detta är en allvarlig brist. Det måste vara en förutsättning att befintliga bullervillkor justerats för att detaljplanen ska få antas och att bygglov ska få meddelas. Om inte finns det en betydande risk att provningarna enligt de parallella regelverken leder till i värsta fall olika resultat eller i vart fall långdragna processer.

Skogsindustrierna anser att det är MB som ska vara det styrande regelverket när det gäller miljö och människors hälsa på samma sätt som PBL är styrande för bedömning enligt MB avseende en åtgärds eller verksamhets förenlighet med detaljplan. Av detta följer att det är den individuella provningen enligt MB som ska vara avgörande för vilket buller som kan accepteras vid bostäder. För att undvika kollisioner mellan PBL och MB måste därmed villkorsprovningen föregå beslut om att anta detaljplan eller bevilja bygglov i lägen där befintligt villkor överskrids. Samma förhållande bör gälla för anmälda verksamheter med försiktighetsmått avseende bullervärden.

Det kan inte vara särskilt komplicerat för den som tar fram en detaljplan eller avser att ansöka om bygglov att klargöra om det finns någon verksamhet som skulle riskera att inte längre klara sina villkor eller meddelade försiktighetsmått som en följd av den nya bebyggelsen. Motsvarande underlag kommer även att behövas med utredarens förslag. Att initiera en villkorsändring eller justera de försiktighetsmått som gäller för berörd verksamhet kan sedan ske på sätt som utredningen föreslagit genom ansvarig myndighets försorg. Att man därvid utgår från bullervärden inomhus har Skogsindustrierna inget att invända emot förutsatt att det tydligt avspeglar sig i villkorsreglering alternativt meddelade försiktighetsmått. Vid en sådan provning är det dock viktigt att berörd verksamhets expansionsbehov beaktas i skäligen omfattning för att inte förhindra en utveckling av verksamheten. Syftet med förslagen är ju att kunna öka förtätningen och inte att driva bort befintliga verksamheter.

Riktvärden för buller ska inte författningsregleras

I syfte att kunna göra undantag från riktvärden för industriellt buller i samband med nyetablering av bostäder närmare verksamhetsutövaren föreslår utredaren att bullerriktvärdena ska författningsregleras. Skogsindustrierna motsätter sig en författningsreglering av riktvärden för industribuller. Det föreligger en

grundläggande skillnad mellan industribuller och trafikbuller. Industribuller prövas noga vid en individuell prövning enligt MB. När det gäller trafikbuller sker inte någon sådan prövning. Den enda bas som finns är ett propositionsuttalande om riktvärden för trafikbuller från väg- och järnvägstrafik. Att i avsaknad av prövning enligt MB författningsreglera trafikbuller kan därför vara motiverat. För buller från industrier är det dock inte motiverat med en särreglering jämfört med hur andra störningar från industrier regleras. Detta understryks av de orimligt låga nivåer som föreslagits för nattbuller från befintlig industri och den mycket stora och omotiverade skillnad som föreligger mellan trafikbuller och industribuller.

Det är förvisso så att riktvärdena som föreslås författningsregleras endast ska gälla vid nya bostäder. En författningsreglering skulle dock med stor sannolikhet även kunna leda till en mer dogmatisk tolkning i fråga om befintlig bebyggelse. Det skulle då innebära att samhället skulle kräva större avstånd till befintlig bebyggelse, dvs avveckling av bostäder och ökade skyddsavstånd, samtidigt som man vill uppmuntra ökat byggande. Förändringen skulle därmed bli rent kontraproduktiv. Detta visar på de stora risker som finns med att författningsreglera värden som inte är förankrade i verkligheten utan mer ger uttryck för en ambition som tar sin utgångspunkt i avsevärt längre skyddsavstånd än vad som normalt gäller för befintlig industri.

Med en lösning där prövningen enligt MB blir avgörande för om en detaljplan eller ett bygglov i närheten av en industri eller annan miljöfarlig verksamhet blir styrande behövs inga författningsreglerade riktvärden och risken för parallella processer elimineras. Detta bör vara bra för alla inblandade.

Skogsindustriernas förslag

För att hitta en balans mellan intresset av att ha en fortsatt industriell utveckling och att samtidigt trygga bostadsförsörjningen krävs det en balansgång. Skogsindustrierna finner det inte troligt att industrinära lägen kommer att vara den allra vanligaste lokaliseringen för ny bebyggelse. Sannolikt kommer det i stället att vara vanligare i anslutning till kommunikationsstråk. Icke desto mindre måste det finnas en robust reglering som balanserar intressena i de fall där det kan aktualiseras.

För Skogsindustrierna är det ett oeftergivligt krav att detaljplan inte får antas och bygglov inte får beviljas i strid med gällande bullervillkor för tillståndspliktig verksamhet. Samma sak bör även gälla för försiktighetsmått som meddelats för anmälningspliktiga verksamheter. Skälet till detta är att bostäder inte ska hamna på olämpliga ställen med hänsyn till människors hälsa och välbefinnande och för att bostäderna inte ska äventyra den industriella utvecklingen. Det är också viktigt att undvika motstridiga bedömningar mellan PBL och MB och parallella processer som skapar osäkerhet och tidsutdräkt.

I stället för utredningens förslag föreslår Skogsindustrierna att i de fall bostäder planeras i lägen nära industrier ska det först genom villkorsändring eller justering av försiktighetsmått för anmälningspliktiga verksamheter säkerställas att

verksamheten kan fortleva. Utan ett sådant säkerställande ska det inte vara möjligt att anta detaljplan eller bevilja bygglov. Ansvaret för att förutsättningarna föreligger för den nya bebyggelsen ska vila på den som ansvarar för att anta detaljplanen eller bevilja bygglovet. Underlaget ska innehålla tillräckliga uppgifter för att klargöra detta. Det blir inte mer arbete än vad som följer av utredarens förslag. Däremot ökar förutsägbarheten och tryggheten för alla inblandade.

Om byggnationen kommer i konflikt med verksamhetens villkor i tillståndsbeslutet bör det vara länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet som svarar för att ansöka om ändring av detta. För anmälningspliktiga verksamheter bör det vara kommunen som har motsvarande ansvar. För att sådan ändring ska beviljas krävs det att boendemiljön anses vara godtagbar för miljö- och hälsoaspekter vid en prövning enligt MB. Vidare ska skälig hänsyn tas till verksamhetens befogade intressen av expansionsutrymme för att förebygga onödiga konflikter i framtiden.

Slutord

Sammanfattningsvis anser Skogsindustrierna att nu aktuella förslag från utredningen inte bör genomföras - i vart fall ska förslagen inte genomföras i den del de avser industriell verksamhet.

Ska ökat byggande ske i industrinära lägen anser Skogsindustrierna att det förslag som ovan beskrivits är betydligt mer balanserat och skulle kunna fungera i praktiken.

Om utredningens förslag genomförs är risken uppenbar att antalet överklaganden kommer att bli stort. Därmed kommer byggprocesserna att bli långa och det kommer också att leda till ökade kostnader för berörda myndigheter och domstolar samt framför allt för de verksamhetsutövare som kommer att bli offer för byggplanerna. Verksamhetsutövare kommer att tvingas lägga ner stora resurser på att övervaka planer och bygglov samt för att föra processer för att freda sina verksamheter och säkra deras långsiktiga överlevnad. Skogsindustrierna anser att detta tillsammans med risken för att verksamheter tvingas bort är ett alltför högt pris.

Stockholm den 11 november 2013

För Skogsindustrierna

Christina Wiklund

Ulrik Johansson