

Anna Lindberg
Tel: 010-698 16 50
anna.lindberg
@naturvardsverket.se

PM
2018-10-12 Ärenden:
NV-06998-15

Konsekvensutredning för upphävande av Naturvårdsverkets allmänna råd om riktvärden för flygtrafikbuller och om tillståndsprövning av flygplatser (NV 2008:6)

Beskrivning av problemet och vad Naturvårdsverket vill uppnå

Bakgrund

Naturvårdsverkets allmänna råd om riktvärden för flygtrafikbuller och om tillståndsprövning av flygplatser (NV 2008:6) gäller sedan den 14 februari 2008. När det gäller tillståndsprövningen innehåller de allmänna råden vägledning om vad en ansökan ska innehålla och prövningens omfattning.

När förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader (trafikbullerförordningen) trädde i kraft gjorde Naturvårdsverket en översyn av de allmänna rådens förenlighet med förordningen. Bedömningen gjordes att de allmänna råden behövde revideras på grund av att de inte var förenliga med de riktvärden som anges i förordningen. Naturvårdsverket beredde ärendet med utgångspunkten att de allmänna råden skulle finnas kvar med ändrat innehåll. Förslag till ändrade allmänna råd har remitterats i flera omgångar och omarbetats efter de synpunkter som kommit in.

Efter att synpunkter inhämtats på det senaste förslaget under hösten 2017 har Naturvårdsverket gjort bedömningen att de allmänna råden istället för att revideras bör upphävas och att behovet av riktlinjer för flygbuller istället bör tillgodoses genom utvecklad vägledning. I juli 2018 publicerade Naturvårdsverket uppdaterad vägledning om flygbuller på sin hemsida.

Problemet

De delar av de allmänna råden som behandlar flygtrafikbuller är inte förenliga med trafikbullerförordningen. De allmänna råden anger också riktvärden för bullernivåer inomhus vilket inte är lämpligt då ansvaret för tillsynsvägledning enligt miljöbalken om buller inomhus.

Den del av de allmänna råden som handlar om prövningens omfattning hänvisar till bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Bilagan är numera upphävd och ersatt av miljöprövningsförordningen (2013:251).

Av de ovan beskrivna skälen finns det ett behov av att göra förändringar i de allmänna råden för att de ska överensstämma med gällande rätt.

Under ärendets beredning har det framkommit att de myndigheter som ansvarar för den operativa tillsynen ser ett behov av mer utförlig vägledning inom bl.a. området flygtrafikbuller. För den typen av vägledning passar inte formen allmänna råd eftersom allmänna råd inte ger utrymme för att vägleda på ett tillräckligt utförligt sätt. Av den anledningen finns det skäl att istället för att uppdatera de allmänna råden upphäva dessa och ersätta dem med vägledning i ny form.

Vad Naturvårdsverket vill uppnå genom att upphäva de allmänna råden
Genom att ersätta de allmänna råden med fördjupad vägledning vill Naturvårdsverket bidra till att förtydliga och förenkla tillämpningen av bullerreglerna. Naturvårdsverket bedömer också att vägledning som verktyg ger bättre förutsättningar för att samarbeta och samordna vägledningsinsatser med andra centrala myndigheter som har ansvar för vägledning och information inom bullerområdet. Det finns vidare större möjligheter att på ett enkelt sätt komplettera och utveckla vägledningen efterhand som nya behov uppstår och rättsläget förändras än vad som är fallet med allmänna råd.

Alternativa lösningar och vilka effekterna blir om ett upphävande inte kommer till stånd

Alternativen till att upphäva de allmänna råden och ersätta dem med vägledning är att ersätta dem med nya allmänna råd eller att behålla de befintliga allmänna råden. För det fall ett upphävande inte kommer till stånd kommer de allmänna råden fortsätta att gälla. Eftersom de innehåller felaktigheter är det inte lämpligt.

Berörda av regleringen

De allmänna råden riktar sig främst till tillsynsmyndigheter. Även prövningsmyndigheter och verksamhetsutövare berörs av de allmänna råden.

Uppgifter om de bemyndiganden som Naturvårdsverkets beslutanderätt grundar sig på

Naturvårdsverket har i egenskap av tillsynsvägledande myndighet ansvar för samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna, se 1 kap. 3 § och 3 kap. 2 § miljötillsynsförordningen (2011:13). De allmänna råden är utgivna med stöd av motsvarande bestämmelser i den numera upphävda förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

Kostnader och andra konsekvenser

Då allmänna råd inte innehåller bindande regler och därmed inte är tvingande att följa kommer inte ett upphävande att medföra några nya eller förändrade krav på berörda myndigheter eller verksamhetsutövare. Att ersätta de allmänna råden med vägledning kommer inte att innebära någon skillnad i det avseendet.

Att upphäva de allmänna råden i de delar de strider mot gällande föreskrifter och innehåller felaktiga hänvisningar bidrar till att tydliggöra och förenkla tillämpningen av reglerna på området. Naturvårdsverket bedömer också att

utvecklad vägledning om flygbuller kommer att underlätta tillämpningen av den aktuella lagstiftningen.

Ett upphävande av de allmänna råden bör inte medföra några kostnader för de berörda myndigheterna eller verksamhetsutövarna. Upphävandet bedöms inte heller i övrigt få några effekter för kommuner och landsting eller några effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

Naturvårdsverket bedömer mot bakgrund av ovanstående inte att upphävandet av de allmänna råden leder till några kostnader.

Ett upphävande av de allmänna råden kan ses som ett tecken på att flygbuller betraktas som mindre allvarligt. En möjlig konsekvens av ett upphävande blir då att det på sikt kan leda till högre flygbullernivåer och att fler människor blir exponerade för flygbuller jämfört med vad som annars skulle ha varit fallet. Vilka konsekvenserna ett upphävande får beror i dessa delar på dels vilket innehåll den kommande vägledningen får, dels hur vägledningen sprids. Åtgärder har föreslagits för att sprida information, bl.a. kommunikation och utökade vägledningsinsatser. Dessa har redan påbörjats. Samtidigt måste det i det här sammanhanget framhållas att ett skäl till att upphäva de allmänna råden är att de bedöms oförenliga med trafikbullerförordningen. Effekterna av att införa trafikbullerförordningen kan inte bedömas inom ramen för den här konsekvensutredningen. I de delar de allmänna råden rör tillståndsprövning bedömer inte Naturvårdsverket att det har någon betydelse om vägledning lämnas i formen allmänna råd eller i annan form.

Kostnaderna för det andra övervägda alternativet, att behålla de allmänna råden, bedöms inte heller medföra några större kostnader. Att behålla de allmänna råden kan medföra vissa merkostnader vid tillämpningen av reglerna, på grund av den otydlighet som uppstår när de allmänna råden inte överensstämmer med andra bestämmelser. Eftersom det får antas att de allmänna råden då inte kommer att tillämpas i de delarna bör kostnaderna bli marginella.

Regleringens överensstämmer med Sveriges medlemskap i EU

Upphävandet av de allmänna råden bedöms inte påverka några av Sveriges skyldigheter med anledning av anslutningen till EU.

Ikraftträdande och behov av informationsinsatser

Naturvårdsverket planerar att fatta beslut om upphävande under hösten 2018.

Information om upphävande av de allmänna råden och den nya vägledningen kommer att publiceras på Naturvårdsverkets hemsida. Naturvårdsverket kommer också att informera i berörda nätverk, t.ex. den nationella bullersamordningen. Information om vägledningen förmedlas också till berörda genom att den här konsekvensutredningen remitteras.

Förslaget om revidering har tidigare konsekvensutretts och remissinstanserna har beretts tillfälle till synpunkter.