




Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2017:7



Vägledning om krav avseende hälsa, säkerhet och risk för olyckor m.m.

Vägledning om krav
avseende hälsa, säker-
het och risk för olyckor
m.m.

Titel: Vägledning hälsa, säkerhet och risker i PBL
Rapportnummer: 2017:7
Utgivare: Boverket, april, 2017
Upplaga: 1
Tryck: Boverket internt
ISBN tryck: 978-91-7563-458-6
ISBN pdf: 978-91-7563-459-3
Diarienummer: 3.4.1 129/2016

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Boverket har haft i uppdrag av regeringen att utarbeta vägledning avseende hur kommuner och länsstyrelser i olika skeden av de kommunala planeringsprocesserna ska tillgodose plan- och bygglagens krav på att beakta människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

I uppdraget har Boverket analyserat lagtext, förarbeten och befintligt vägledningsmaterial inom området och samverkat med andra myndigheter. Utifrån analysen har vägledningstexter skrivits till PBL Kunskapsbanken, och ett tema om hälsa och säkerhet och risken för olyckor, översvämning och erosion har tagits fram.

I analysen konstaterar Boverket att vägledningsbehovet är stort och att det finns ett behov av att utveckla särskild vägledning inom specifika tillämpningsråden såsom tekniska olycksrisker, farligt gods, förorenade områden, översvämning och luftkvalitet.

Boverket avser framöver att kontinuerligt fortsätta arbetet med vägledning om hälsa och säkerhet och risken för olyckor, översvämning och erosion.

Boverket hoppas att vägledningen på PBL Kunskapsbanken ska hjälpa kommuner och länsstyrelser att tillgodose plan- och bygglagens krav att beakta människors hälsa och säkerhet och risken för olyckor, översvämning eller erosion, och därigenom leda till en effektiv planeringsprocess.

Ansvarig enhetschef för regeringsuppdraget har varit Sofie Adolfsson Jörby. Anders Rimne har varit projektledare och i arbetet har Klara Falk, Hanna Olin Petersson, Anna-Clara Löfenberg och Jörgen Lundqvist deltagit.

Karlskrona april 2017

Susann Bard
tf. generaldirektör

Innehåll

Inledning	5
Uppdraget och dess avgränsningar	6
Uppdraget.....	6
Avgränsningar	6
Genomförande av uppdraget.....	8
Analys	10
Vägledning om hälsa, säkerhet och risken för olyckor, översvämning och erosion.....	14

Inledning

Behovet av att bygga nya bostäder är stort. På tio års sikt är prognosen att det behövs 710 000 nya bostäder. Bostadsbyggande är ett allmänt intresse enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, som vid tillämpning av lagen ska vägas mot andra allmänna och enskilda intressen. Hälsa och säkerhet och risken för olyckor, översvämning och erosion är exempel på andra allmänna intressen i denna avvägning.

Det stora behovet av bostäder med nära tillgång till service och kommunikation gör att konkurrensen om mark i många städer och tätorter är stor. Utöver ytor för bostäder, service och kommunikation behövs det ytor även för rekreation, mötesplatser, dagvattenhantering, skolgårdar och mycket annat. Det är ett kommunalt ansvar att planera användningen av mark- och vattenområden och i första hand vilar det på kommunala beslutsfattare att göra de avvägningar som krävs mellan olika allmänna och enskilda intressen.

För frågor om hälsa och säkerhet, och risken för olyckor, översvämning och erosion, har staten inte helt överlåtit ansvaret åt de kommunala beslutsfattarna. Staten kan, genom länsstyrelsens tillsyn, överpröva, och i förlängningen upphäva, kommunens beslut om detaljplaner om besluten kan antas innebära att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Det stora byggbehovet, och ökade krav på en enkel och förutsebar byggprocess, har gjort att frågor om hälsa och säkerhet i den fysiska planeringen har fått ökad uppmärksamhet på senare år. Detta gäller inte minst frågor om buller, där flera regelförändringar gjorts på kort tid.

Från många håll framförs önskemål om att staten bör bli tydligare med vilka krav som ställs med avseende på frågor om hälsa och säkerhet i samband med fysisk planering, för att därigenom uppnå en effektiv och förutsebar byggprocess.

Redovisningen av föreliggande regeringsuppdrag, genom ny vägledning på PBL Kunskapsbanken om hälsa och säkerhet, är ett led i bidra till att frågor om hälsa och säkerhet hanteras på ett effektivt sätt vid tillämpning av plan- och bygglagen.

Uppdraget och dess avgränsningar

Uppdraget

Ur regleringsbrev för Boverket 2016, punkt 7:

Boverket ska i samverkan med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Statens geotekniska institut, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Folkhälsomyndigheten, länsstyrelserna samt andra berörda myndigheter utarbeta en vägledning avseende hur kommuner och länsstyrelser i olika skeden av de kommunala planeringsprocesserna ska tillgodose plan- och bygglagens krav på att beakta människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Vid genomförandet av uppdraget ska bl.a. effekterna av ett förändrat klimat beaktas. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 28 april 2017.

Avgränsningar

Hälsa och säkerhet och risken för olyckor, översvämningar och erosion spänner över ett vitt fält av frågor med olika inbördes vägledningsbehov. Hur man lämpligast och mest effektivt hanterar hälsorisker som uppkommer på grund av föroreningar i mark skiljer sig till exempel från hur frågor om buller bäst hanteras i plan- och byggprocessen.

Det finns många olika områdesspecifika vägledningar som beskriver hur respektive fråga kan hanteras utifrån plan- och bygglagen. Flera är framtagna av Boverket, andra sektorsmyndigheter eller av länsstyrelserna tillsammans eller enskilt. En stor del av vägledningarna utgår från Äldre plan- och bygglagen (ÄPBL, 1987:10), och inom flera områden finns det stort behov av att uppdatera befintliga och utveckla nya vägledningar.

Det har inte varit möjligt att inom detta uppdrag ta fram uppdaterade vägledningar inom samtliga områden, utan fokus har lagts på de frågeställningar och förutsättningar som är av generell karaktär för tillämpningen av plan- och bygglagen.

Ett särskilt fokus har lagts på strategiska åtgärder och på behovet av att redan tidigt i planeringsprocessen adressera frågor om hälsa, säkerhet och risken för olyckor, översvämning och erosion.

Vägledningen är avgränsad till tillämpningen av plan- och bygglagen. Angränsande lagstiftningar såsom miljöbalken, lagen om skydd mot

olyckor, lagen om allmänna vattentjänster, etc., hanteras i mycket begränsad utsträckning.

Boverket bedriver vägledningsarbete inom riskområdena buller och klimatanpassning. Därför berörs dessa frågor endast översiktligt i detta regeringsuppdrag.

Av uppdragsbeskrivningen framgår att vägledningen ska handla om planeringsprocessen. Hälsa- och säkerhetsfrågor utifrån tekniska egenskapskrav i plan- och bygglagstiftningen ingår inte i denna vägledning.

Fokus för vägledningen har varit människors hälsa och säkerhet, och i mindre utsträckning skydd av egendom och miljö.

Genomförande av uppdraget

Nedan redovisas en summering av aktiviteter inom uppdraget i kronologisk ordning.

- Uppdraget påbörjades våren 2016 med kunskapsinsamling och analys av lagtext, förarbeten och befintliga vägledningar.
- Som en del av kunskapsinhämtningen har Boverket under året deltagit i den serie workshoppar som länsstyrelsen i Stockholm arrangerat tillsammans med Stockholms stad under benämningen *Samhällsriskprojektet*.
- 18 april hölls en inledande möte med representanter från Folkhälsomyndigheten, MSB, SMHI och SGI. Vid mötet informerades om uppdraget och inledande synpunkter på uppdraget inhämtades.
- 8 september hölls ett möte på SMHI för att diskutera hur klimatfrågan ska hanteras i vägledningen och hur uppdraget förhåller sig till Boverkets övriga aktiviteter inom klimatanpassning.
- 21 september hölls en workshop i Stockholm i samband med Storstadslänens rikshanteringmöte. På workshopen deltog utöver representanter från länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne, även representanter från SGI, MSB, Folkhälsomyndigheten och Trafikverket. Vid workshopen diskuterades deltagarnas erfarenheter av hälsa och säkerhet i PBL, vilka svårigheter som finns, behov av vägledning och kommunala exempel.
- 2 december hölls ett distansmöte med SKL för att informera om uppdraget och ge möjligheter till synpunkter.
- 2 december skickades ett första delutkast på vägledningstext till representanter för MSB, SGI, SMHI, Folkhälsomyndigheten, länsstyrelsen i Skåne, länsstyrelsen i Stockholm, länsstyrelsen i Västra Götaland, Trafikverket, Naturvårdsverket och SKL. Synpunkter, kommentarer och eventuell kompletterande text efterfrågades.
- 9 februari skickades textutkast på resterande delar av vägledningstexten ut för synpunkter och förslag på kompletteringar till samma motagare som tidigare textutkast.

- 13 februari presenterades vägledningens innehåll på ett seminarium om rikshantering som länsstyrelsen i Stockholm och Stockholms stad arrangerade.
- mars – april. Beaktande av synpunkter, slutliga justeringar och juridisk granskning av vägledningstexten.
- 28 april - leverans till regeringskansliet samt publicering av webbtexter på PBL Kunskapsbanken.

Analys

Under uppdraget har lagtexter, förarbeten och befintliga vägledningar analyserats. Frågeställningar har också diskuterats både internt på Boverket och med externa aktörer såsom SGI, SMHI, Folkhälsomyndigheten, MSB, Länsstyrelserna, SKL, kommuner och konsulter. Värdefulla inspel har också kommit från den serie av workshoppar som genomförts inom projektet *Samhällsrisk – vägledning för riskhantering*, som drivits av länsstyrelsen i Stockholms län och Stockholms stad, och projektets slutrapport.

Nedan sammanfattas några av de iakttagelser och slutsatser som arbetsgruppen gjort under uppdragets genomförande. En del slutsatser har varit möjliga att hantera inom uppdraget medan andra kan vara en grund för framtida utveckling inom området.

Behov av mer strategisk planering

Från flera håll har lyfts behov av att arbeta med frågor om hälsa, säkerhet och risken för olyckor, översvämning och erosion i tidiga planeringsprocesser. Många påpekar att frågorna idag till stor del hanteras i detaljplaneskedet, där många frågor av större strukturell karaktär inte kan lösas. I detaljplaneskedet är åtgärdsalternativen begränsade och åtgärder som behöver vidtas utanför planområdet kan inte säkerställas enbart med planbestämmelser (med vissa undantag för buller).

I tidiga skeden finns större möjlighet att reducera risker genom lokalisering eller andra lösningar, vilka ofta kräver en förvaltningsövergripande samordning med andra kommunala eller regionala beslut och processer. Det kan exempelvis handla om vägvalsstyrning, lokala trafikföreskrifter, lokalisering och omlokalisering av farliga verksamheter, eller andra åtgärder utanför planområdet.

Regional planering, översiktsplanering och programarbeten i tidiga skeden lyfts som viktiga nivåer för att utreda lösningar och hantera risker av strukturell karaktär.

I vägledningen betonas betydelsen av en tidig strategisk planering, i avsnitten *Hälsa och säkerhet – från översiktsplan till bygglov*, respektive *Hälsa och säkerhet i översiktsplaneringen*.

Brokig flora av riktvärden och gränsvärden

En del av vägledningen utgörs av hänvisningar till områdesspecifika underlag, riktvärden och gränsvärden. Vid en översiktlig analys av dessa

underlag, och av hur underlagen används i tillämpningen av PBL, kan konstateras att de riktvärden som inom olika områden i praxis används för att bedöma vad som kan anses utgöra en acceptabel risk, har varierande ursprung. Inte minst gäller detta på vilken nivå beslut om acceptabel risk fattas. Vissa styrande riktvärden i tillämpningen av PBL härrör från beslutade nationella förordningar, exempelvis för trafikbuller, medan andra gränsvärden beslutas på EU-nivå, exempelvis miljökvalitetsnormer för luft. Inom andra områden baseras praxis på riktvärden från sektorsmyndigheter eller underlag från länsstyrelsen.

Stort behov av att uppdatera områdesspecifik vägledning

Det finns ett vitt fält av olika PBL-vägledningar inom olika områden av hälsa, säkerhet och risken för olyckor, översvämning och erosion. Boverket har under åren tillsammans med bland andra Räddningsverket (numera MSB) och Naturvårdsverket tagit fram vägledning och underlag om tekniska olycksrisker, skyddsåtgärder i detaljplan, förorenade områden, miljökvalitetsnormer för luft, djurhållning och allergener, m.m. Många andra myndigheter har också inom sina sektorsområden tagit fram vägledning om hur vissa sektorsfrågor bör hanteras i fysisk planering.

Många av dessa vägledningar används frekvent i dagens tillämpning av PBL, även om vägledningarna i många fall tagits fram utifrån ÄPBL. Mycket av innehållet är fortfarande relevant, men laghänvisningarna är ofta fel, då paragraferna har ändrats eller omplacerats. Det finns ett stort behov av att uppdatera flera av dessa vägledningar inom olika delområden. Detta bör ske i samarbete med ansvariga sektorsmyndigheter framöver.

I detta uppdrag har det inte varit möjligt att inom varje delområde göra några fördjupningar, utan vägledningen hanterar gemensamma generella utgångspunkter för hur frågor om hälsa, säkerhet och risken för olyckor, översvämning och erosion kan hanteras utifrån PBL.

Tydlighet kontra flexibilitet

Det uppstår ibland konflikt mellan önskan om en tydlig och förutsebar tillsyn av planer, och en flexibel process som tillåter avvägningar mot andra intressen i den enskilda planen.

Det finns önskemål om att länsstyrelsens tillsyn av planer ska vara samordnad, tydlig och förutsebar. Ett sätt att tillmötesgå detta kan vara genom att nationellt ställa upp tydliga acceptanskriterier för vad som kan anses vara acceptabel risk. Det kan exempelvis handla om decibeltal för

buller, koncentrationer av föroreningar i utomhusluft eller återkomsttider av skyfallsöversvämningar.

Samtidigt framförs det ofta, inte minst från kommunalt håll, att det är önskvärt att i det enskilda fallet ha möjlighet att göra avvägningar mot andra väsentliga samhällsintressen. Vinsterna av en kollektivtrafiknära bebyggelse med låga koldioxidutsläpp kanske ibland väger tungt i förhållande till en något ökad risk från transporter av farligt gods.

Att hitta balansen mellan tydlighet, förutsebarhet och flexibilitet är många gånger en granlaga uppgift. I många fall är det också oklart vilken myndighet som har ansvar att ta fram denna typ av planeringsunderlag eller rekommendationer inom olika sakområden, och hur dessa underlag bör tillämpas i prövning utifrån PBL.

Få planer överprövas

Hälsa och säkerhet, och risken för olyckor, översvämning och erosion, är en av länsstyrelsernas ingripandegrunder vid tillsyn över kommunala planer. Enligt Boverkets uppföljning är det få planer, ca 1,5 % av alla planer, som länsstyrelsen beslutar ta in för prövning. Ungefär hälften av dessa, leder till att länsstyrelsen upphäver planen. År 2016 blev 10 detaljplaner helt eller delvis upphävda, varav tre med hänvisning till hälsa och säkerhet, och risken för olyckor, översvämning och erosion.

Finns behov av att utveckla riskanalyser

Det har i olika sammanhang påpekats att det saknas enhetlighet och transparens i dagens riskhantering. Detta gäller inte minst de beslutsunderlag som ligger till grund för planbeslut.

För att beslutsunderlag ska gå att jämföra med alternativa lösningar och värderingskriterier, finns behov av en gemensam syn på vilka ingångsvärden och antagande som bör ligga till grund för analysen. Det har framförts att det saknas en gemensam syn på hur riskbedömningar ska göras och hur resultaten ska tolkas.

Många av de riskanalyser som görs idag utreder endast konsekvenser i form av antalet dödade vid en olycka. Det saknas vedertagen metodik för att beakta andra värden, såsom svårt skadade, skador på egendom och miljö. Det finns också forskningsbehov för att utreda specifika åtgärders riskreducerande effekt.

Det har också framförts att det ibland finns en misstro mot de riskanalyser som görs, då dessa ofta utförs av privata aktörer finansierade av exploatören.

Analyserna är ofta komplexa och det krävs kompetens hos planerare och beslutsfattare för att förstå underlagens styrkor och svagheter. Det osäkerheter som beslutsunderlagen innehåller är inte alltid lätta att hantera.

Mycket av den utveckling av metodik för riskanalyser som beskrivs ovan, liksom behovet att utreda olika skyddsåtgärders effekt, kräver en kompetens som Boverket inte naturligt besitter.

Brister i underlag för riskanalyser

Ingångsvärden och antaganden som används som indata i riskanalyser är avgörande för kvaliteten på de beslutsunderlag som riskanalyser och bedömningar utgör.

Det har påpekats att delar av analysernas indata, exempelvis vad gäller möjliga olycksscenarier och statistik för olycksfrekvens för transporter av farligt gods, är gammal och ofullständig. Detta bidrar till stora osäkerheter i analysernas resultat, vilket i sig bidrar till svårigheter för beslutsfattare att veta hur underlaget ska bedömas och hanteras. Det saknas ibland relevanta nationella modeller, underlag och statistik. Det är heller inte alltid tydligt om, och i vilken utsträckning, någon myndighet har ett ansvar att tillhandahålla detta.

Vägledning om hälsa, säkerhet och risken för olyckor, översvämning och erosion

Nedan ges en kort beskrivning av vägledningens innehåll och delavsnitt. Vägledningen i sin helhet publiceras på PBL kunskapsbanken som ett tema om hälsa och säkerhet.

<http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/halsa-sakerhet-och-risker>

Hälsa, säkerhet och risker

Temat inleds med en introduktion till vägledningen och en redogörelse för innehåll och avgränsningar.

Begreppen hälsa, säkerhet och risk i PBL

I avsnittet förklaras några viktiga begrepp i PBL. Avsnittet baseras i stora stycken på olika förarbeten till lagstiftningen, i första hand propositioner. Avsnittet ger också en kort historisk bakgrund till hur lagstiftningen inom området har utvecklats. Några andra för vägledningen relevanta begrepp definieras också.

Roller och ansvar

I avsnittet beskrivs roller och ansvar utifrån PBL för frågor om hälsa, säkerhet och risken för olyckor, översvämning och erosion. I första hand beskrivs kommunens och länsstyrelsens olika roller och ansvar, men även de enskildas och byggherrens ansvar beskrivs översiktligt.

Hälsa och säkerhet – från översiktsplan till bygglov

I avsnittet ges en översikt över hela planeringsprocessen och det betonas att frågor om hälsa och säkerhet förutsätts hanteras, med olika detaljeringsgrad, genom hela planeringskedjan.

Acceptabel risk

I avsnittet beskrivs att risker inte helt går att undvika och att det i slutändan handlar om att hitta nivåer på risker som samhället kan acceptera.

Det kan skilja sig inom olika riskområden i hur, och vem, som beslutar om vad som är att betrakta som en acceptabel nivå för hälsa, säkerhet, och risk för olyckor, översvämning och erosion. I vissa frågor, såsom trafikbuller, styrs nivåer av hälsorisk utifrån av regeringen beslutade förord-

ningar. Inom andra områden, såsom till exempel luftkvalitet, styrs de acceptabla nivåerna av miljökvalitetsnormer för luft, som beslutats på EU-nivå. Inom andra områden används riktvärden från sektorsmyndigheter eller länsstyrelsen.

Slutligen beskrivs också måtten individrisk och samhällsrisk översiktligt.

Lämplighetsprövning utifrån hälsa, säkerhet och risker

Avsnittet beskriver den för plan- och bygglagen grundläggande prövningen av markens lämplighet.

Vägledningar och underlag

Detta avsnitt ger en övergripande bild av, och läsanvisning till, underlag, riktvärden och vägledningar som finns inom specifika områden.

Hälsa och säkerhet i översiktsplaneringen

Detta avsnitt visar hur kommunen kan arbeta med hälsa, säkerhet och risken för olyckor, översvämning och erosion i kommunens strategiska och översiktliga planering.

Hälsa och säkerhet i detaljplan

Detta avsnitt visar hur kommunen kan arbeta med hälsa, säkerhet och risken för olyckor, översvämning i detaljplan.

Hälsa och säkerhet vid bygglov och förhandsbesked

Detta avsnitt visar hur kommunen kan hantera hälsa, säkerhet och risken för olyckor, översvämning i bygglov och förhandsbesked.

Kommunexempel på riskhantering

Detta avsnitt ger några exempel på hur kommuner hanterat olika risker i den fysiska planeringen utifrån PBL.



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 00

Website: www.boverket.se