



Nationell samordning av omgivningsbuller

Lägesrapport med resultatet från två års arbete



Förord

Den här rapporten innehåller resultatet från de två första åren – 2012-2013 – av den nya organisationen av den nationella samordningen av omgivningsbuller (bullersamordningen). Syftet med rapporten är att informera myndigheter, regeringkansliet, kommuner och andra aktörer inom bullerområdet om vad som gjorts inom bullersamordningen under denna period.

Bullersamordningen är ett långsiktigt arbete som syftar till att identifiera och beskriva målkonflikter – bland annat mellan olika myndigheters uppdrag – samt om möjligt lösa dessa. Bullersamordningen ska också bidra till att förbättra samverkan mellan de myndigheter som arbetar med buller, samt effektivisera, stärka och tydliggöra bullerarbetet. Alla berörda aktörer behövs i arbetet med detta.

Maj 2014

Styrgruppen för den nationella samordningen av omgivningsbuller

Sofie Adolfsson Jörby, Boverket
Greta Smedje, Folkhälsomyndigheten
Jan Skog, Trafikverket
Anna Pettersson, Transportstyrelsen
Anki Bystedt, länsstyrelsen i Uppsala
Pirjo Körsén, Naturvårdsverket
Martin Eriksson, Naturvårdsverket, ordförande

INNEHÅLL

1. INLEDNING	4
Bakgrund	4
Pågående arbete	4
Fortsatt arbete	4
2. MÅL, SYFTE OCH METOD	5
Naturvårdsverkets utpekade ansvar att samordna	5
Övergripande mål för bullersamordningen	5
Syftet med bullersamordningen	5
Målgrupper	5
Vilket buller som ska samordnas	6
Frågor som bullersamordningen ska hantera	6
Styr- och hjälpdokument	6
Kommunikation	7
3. BULLERSAMORDNINGENS ORGANISATION	7
Delat ansvar för omgivningsbuller	7
Övergripande struktur	8
Styrgrupp	8
Ledning och administration	9
Nätverket	10
Arbetsgrupper	11
Övriga aktörer och intressenter	11
4. RESULTAT	11
Nätverket	12
Arbetsgrupper	12
Oklarheter och knäckfrågor	12
Uppdrag och lagstiftning	14
Gemensam vägledning	16
Gemensamma definitioner och begrepp	17
Vindkraft	18
Pågående arbete	18
Uppföljning och utvärdering	19
BILAGA 1. BULLERSAMORDNINGENS HISTORIK	21
BILAGA 2. DELTAGARFÖRTECKNING	26

1. Inledning

Bakgrund

Buller är ett utbrett miljö- och folkhälsoproblem. Många människor upplever det som ett av de största miljöproblemen. Bullerfrågan är komplex och det finns många inblandade aktörer med olika roller och ansvarsområden. För att lyckas med arbetet behöver det bedrivas på flera olika fronter och nivåer samtidigt. Det kan handla om att planera för hur vi skapar goda boendemiljöer i bullriga lägen, klarar miljömålen, samt skapar bra vägledning och underlag för åtgärder och beslut. I många kommuner görs bullerkartläggningar för att få en klar bild av läget och få en god grund för åtgärder och beslut. Många tar också fram åtgärdsprogram för befintliga miljöer och bullerpolicyer för nya områden. Genom samordning mellan myndigheterna underlättas arbetet med att skapa goda boende- och livsmiljöer.

Pågående arbete

Uppdraget att samordna myndigheterna är komplicerat och det är viktigt att beakta att olika myndigheter har olika uppdrag, och att deras arbete utgår från olika lagstiftningar. Samordningen kan med andra ord bara göras till en viss gräns, så att vi inte frångår våra respektive uppdrag och ansvar som vi fått i våra instruktioner.

Fortsatt arbete

Innehållet i den här lägesrapporten samt resultatet från det interna strategimöte som hölls 27 mars kommer att ligga till grund för styrgruppens beslut om bullersamordningens inriktning de kommande åren, med bland annat en reviderad verksamhetsbeskrivning och aktivitetsplan.¹

Utöver detta kommer den proposition och de annonserade förordningar om buller som föreslås till följd av förslagen i Bullersamordningsutredningen att ha stor inverkan på bullersamordningens verksamhet.

Bullersamordningsutredningen

Bullersamordningsutredningen^{2,3} och regeringens proposition⁴ till följd av densamma, samt kommande annonserade förordning med riktvärden för buller, påverkar naturligtvis den nationella bullersamordningens verksamhet. De föreslagna lagändringarna och förordningen med riktvärden för buller planeras träda i kraft 2 januari 2015.

¹ Läs mer om bullersamordningen här: www.naturvardsverket.se/bullersamordning

² Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet, delbetänkande av Bullersamordningsutredningen, SOU 2013:57, augusti 2013.

³ Flygbuller och bostadsbyggande, slutbetänkande av Bullersamordningsutredningen, SOU 2013:67, oktober 2013.

⁴ Regeringens proposition 2013/14:128 Samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen, 2014-03-20, http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Samordnad-provning-av-buller-e_H103128/?html=true.

2. Mål, syfte och metod

Naturvårdsverkets utpekade ansvar att samordna

De frågor som ska behandlas inom den nationella samordningen av omgivningsbuller rör flera myndigheter med tydlig koppling till syftet med samordningen. Naturvårdsverket har ett utpekat ansvar för att ”särskilt samordna myndigheternas arbete avseende omgivningsbuller”⁵, men om samordningen ska fungera behöver alla inblandade engagera sig i arbetet.

Övergripande mål för bullersamordningen

Att nå miljö kvalitetsnormen för omgivningsbuller är det övergripande målet för bullersamordningen. Miljö kvalitetsnormer är ett juridiskt bindande styrmedel som infördes med miljöbalken 1999¹. Målet är att samordna bullerfrågorna så att vi uppnår miljö kvalitetsnormen för buller. Målet ska genomsyra hela bullersamordningen och vara ett stöd vid prioritering av arbetet.

Miljö kvalitetsnormen för omgivningsbuller lyder som följer: ”*det ska eftersträvas att omgivningsbuller inte medför skadliga effekter på människors hälsa*”.

Syftet med bullersamordningen

Bullersamordningens syfte är att:

1. *Identifiera, beskriva och om möjligt lösa identifierade målkonflikter*
 - i) mellan olika myndigheters uppdrag,
 - ii) inom lagstiftningen och
 - iii) inom miljömålssystemet.
2. *Förbättra samverkan mellan de myndigheter som arbetar med buller.*
3. *Effektivisera, stärka och tydliggöra*
 - i) respektive myndighets arbete i bullerfrågan och
 - ii) myndigheternas gemensamma arbete i bullerfrågan.

Målgrupper

Den främsta målgruppen för bullersamordningen är de myndigheter och organisationer som ingår i bullersamordningens styrgrupp och nätverk. Sekundära målgrupper är kommuner och länsstyrelser.

⁵ Förordning 2009:1476:3 §.

Vilket buller som ska samordnas

Definitionen av omgivningsbuller har varit utgångspunkt för vilken typ av buller som i första hand ska hanteras i samordningsarbetet. I definitionen av omgivningsbuller utgår Naturvårdsverket från EG-direktivet om bedömning och hantering av omgivningsbuller⁶, men utan begränsning av industriell verksamhet till IPPC-direktivet⁷.

Bullersamordningen omfattar främst buller från följande källor:

Transportmedel, vägtrafik, järnvägstrafik, flygtrafik, industrier samt fritidsaktiviteter (utomhus). För närvarande ingår således inte buller från grannar och buller på arbetsplatser, buller inuti transportmedel, buller från konsert och restauranger, frågor om ljudmiljön i vid bemärkelse, buller från bygg- och anläggningsarbeten och militär verksamhet i militärområden.

Frågor som bullersamordningen ska hantera

Det som behandlas inom bullersamordningen är frågor med en tydlig koppling till syftet för samordningen och som rör mer än en myndighet. Det är viktigt att komma ihåg att arbetet bedrivs i av styrgruppen beslutade arbetsgrupper, och att det är styrgruppen som beslutar i frågan. Det är därför olämpligt att frågor som enbart berör en myndighet, exempelvis en myndighets regeringsuppdrag, ingår i samordningen. Att alla ändå kan dra nytta av bullersamordningens kontaktnät och de träffplatser som samordningen skapar är en självklarhet.

Styr- och hjälpdokument

Antalet *styrdokument* är begränsat. Resurserna läggs istället på arbetet i arbetsgrupperna. De viktigaste styrdokumenterna är verksamhetsbeskrivningen och aktivitetsplanen.

Andra exempel är arbetsgruppernas projektplan, med mål, syfte, deltagarförteckning och tidsplan. Projektplanen är ett stöd till aktivitetens genomförande och ett underlag för att följa upp och utvärdera arbetsgruppens arbete och resultat. Det är önskvärt, men inte att måste, att projektplanen är beslutad av styrgruppen.

Förutom styrdokumenterna finns det *hjälpdokument* med rutiner för lägesrapporter, redovisningar, styrgruppsmöten, arbetsgrupper, nätverksmöten och hur olika beslut fattas. Samtliga styr- och hjälpdokument finns samlade på en gemensam projektplats.

⁶ Europaparlamentet och rådets direktiv 2002/49/EC av den 25e juni 2002 om bedömning och hantering av omgivningsbuller.

⁷ IPPC-direktivet - Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

Kommunikation

Kommunikationen inom bullersamordningen sker främst via fysiska möten och via mejlkontakt. Därutöver finns nätverksmötena och den projektplats som arbetsgrupperna använder för att dela underlag och dokument.

Bullersamordnaren sprider också aktuell bullerinformation via Twitter.⁸

Det är viktigt att det är lätt att förstå hur bullersamordningen bedrivs, även för dem som inte deltar i exempelvis en arbetsgrupp. Därför finns grundläggande information om bullersamordningen på Naturvårdsverkets webb och på samma ställe finns också de redovisningar som arbetsgrupperna tagit fram⁹. Även övriga myndigheter i styrgruppen har information om bullersamordningen på sina respektive webbplatser.

3. Bullersamordningens organisation

Delat ansvar för omgivningsbuller

Det är många som är med och delar på ansvaret i bullerfrågan. De berörda centrala myndigheterna har alla olika uppdrag inom bullerområdet, och det är dessas olika uppdrag och roller som gör det så viktigt med en väl fungerande nationell samordning av omgivningsbuller i Sverige.

Fem centrala myndigheter har särskilt stort ansvar, och därmed stor betydelse, inom bullerområdet och ingår därför i bullersamordningens styrgrupp:

- *Boverket* har hand om planeringsaspekter och följer upp målen för buller i miljö kvalitetsmålet ”God bebyggd miljö”. Boverkets arbetar utifrån plan- och bygglagen.
- *Folkhälsomyndigheten*¹⁰ ansvarar för tillsynsvägledning för hälsoskyddsfrågor och följer upp hälsoaspekter i samband med buller.
- *Naturvårdsverket* ansvarar för att ge vägledning om hur miljöbalken ska tillämpas och har ett nationellt samordningsansvar för omgivningsbuller. Naturvårdsverket ska också bidra till uppfyllande av fler olika miljö kvalitetsmål.
- *Transportstyrelsen* arbetar för att luftfartens negativa miljöpåverkan ska minimeras och har ett övergripande ansvar för flygtransportsystemets miljöanpassning.
- *Trafikverket* ansvarar för långsiktig planering av transportsystemet för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart och ansvarar även för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar. Till skillnad från övriga ovan nämnda myndigheter är Trafikverket också verksamhetsutövare.

⁸ <https://twitter.com/BengtssonRyberg>

⁹ www.naturvardsverket.se/bullersamordning

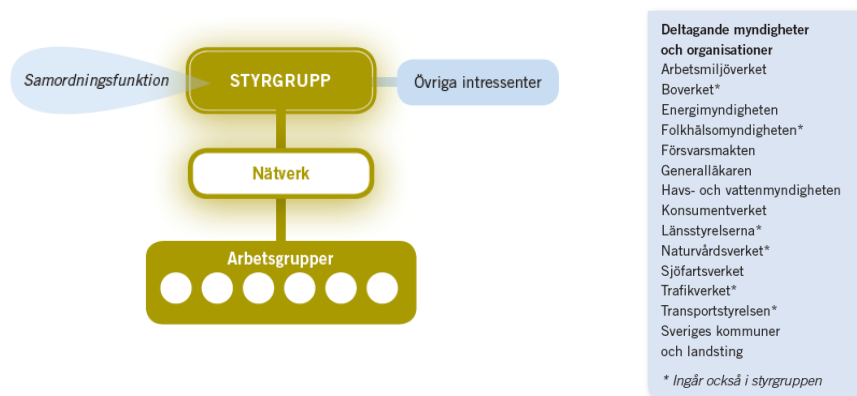
¹⁰ Folkhälsomyndigheten bildades 1 januari 2014 och består bland annat av delar av tidigare Socialstyrelsen och hela Folkhälsoinstitutet. Av dessa har Socialstyrelsen varit särskilt aktiv inom den nationella bullersamordningen.

Andra central myndigheter med ansvar i bullerfrågan är: Arbetsmiljöverket, Energimyndigheten, Försvarsmakten, Generalläkaren, Havs- och vattenmyndigheten, Konsumentverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Även länsstyrelserna har en stor roll och ansvar i bullerfrågan.

Övergripande struktur

För att bullersamordningen ska fungera är det viktigt att ansvarfördelningen mellan aktörerna är tydlig och att var och en vet vilka arbetsuppgifter den har ansvar för. Figur 1 illustrerar samordningens olika skikt av aktörer.

Figur 1. Samordningens olika aktörer.



Som figur 1 visar består bullersamordningen av en styrgrupp och ett nätverk där utvalda deltagare utför föreslagna projekt i olika arbetsgrupper. Nedan följer en mer detaljerad beskrivning av respektive aktör och dess ansvarsområde.

Styrgrupp

För att arbetet ska bli effektivt och resultatriktat består bullersamordningen av en styrgrupp som både beslutar om inriktningen och leder arbetet inom samordningen. Styrgruppen sammanträder 2–4 gånger per år, beroende på behov.

Styrgruppens medlemmar

I styrgruppen ingår de myndigheter som har identifierats som de mest centrala för samordningen och som behövs för att driva samordningen framåt. Det är de myndigheter som är vägledande och föreskrivande inom bullerområdet, de som har ett utpekat miljömålsansvar och de som ansvarar för långsiktig planering av transportsystemen. Följande myndigheter ingår i styrgruppen: Naturvårdsverket,

Boverket, Folkhälsomyndigheten¹¹, Trafikverket och Transportstyrelsen. Från och med februari 2012 är också länsstyrelserna representerade i styrgruppen.¹²

I bilaga 1 finns en förteckning över vilka personer som varit med i styrgruppen 2011–2014.

De personer som ingår i styrgruppen har mandat att fatta beslut om arbetet inom samordningens arbetsgrupper, det vill säga att de befinner sig på avdelnings-, enhetschefs- eller motsvarande nivå. Personerna bör ha grundläggande kompetens inom området buller, men de behöver inte vara specialister. Däremot är det viktigt att de har god inblick i den egna myndighetens ansvar och arbete med bullerfrågor. Deltagarna i styrgruppen utses av och rapporterar till sina respektive myndigheters ledning.

Styrgruppens åtaganden

Styrgruppen beslutar om inriktningen och leder arbetet inom samordningen genom att besluta om:

- Aktivitetsplan och arbetsgrupper
- Verksamhetsbeskrivning
- Lägesrapporter och redovisningar
- Kommunikationsaktiviteter
- Uppföljning och utvärdering

Styrgruppen ska också bistå Naturvårdsverkets bullersamordnare i arbetet med att rapportera till regeringskansliet (Miljödepartementet).

Konsensusbeslut

Beslut i styrgruppen fattas i konsensus, vilket innebär ett beslut kring ett förslag som alla kan acceptera även om det fattade beslutet inte är någons egentliga förstaförslag. Ett konsensusbeslut består sålunda ofta av kompromisser.

Ledning och administration

Bullersamordningen har inget regelrätt kansli, men i sin egenskap som ansvarig för bullersamordningen leder Naturvårdsverket arbetet och avsätter resurser till följande funktioner: ordförande, bullersamordnare och kommunikatör. Ordföranden är en person på avdelnings- eller enhetschefsnivå vars främsta uppgift är att leda styrgruppens arbete. Bullersamordnaren är den som har behövt avsätta mest tid för sitt uppdrag, då hen håller ihop själva samordningen med allt vad det innebär. Bullersamordnaren tar fram underlag till styrgruppsmötena, planerar och förbereder avstämningarna med regeringskansliet, organiserar och leder nätverksmötena, verkar som sekreterare i samtliga arbetsgrupper etcetera. Vid behov kopplas kommunikatören in och arbetar då tillsammans med bullersamordnaren med att ta fram kommunikationsplan, strategi och handlingsplan för samordningsarbetet samt att genomföra föreslagna aktiviteter.

¹¹ Tidigare ingick Socialstyrelsen i styrgruppen. Från och med 1 januari 2014 har dock ansvaret för bullerfrågorna flyttats till den nya Folkhälsomyndigheten.

¹² Enligt beslut på styrgruppsmöte nr 2 den 15 februari 2012.

Naturvårdsverkets åtaganden

Naturvårdsverket ansvarar för att rapportera om bullersamordningen till regeringskansliet (Miljödepartementet). De övriga uppgifter som Naturvårdsverket tar på sig är att administrera styrgruppsmötena och ta fram styr- och hjälpdokument.

Angående styrgruppsmötena ska Naturvårdsverket vara sammankallande, förbereda och leda mötena, samt dokumentera dem. Naturvårdsverket ska också fördela styrgruppens övriga uppgifter mellan gruppens deltagare. Vad gäller styrdokument kan Naturvårdsverket tillsammans med styrgruppen ta fram förslag på aktivitetsplan, sammanställa lägesrapporter och verksamhetsbeskrivning, samt hålla dessa dokument aktuella.

Beredningsgrupp

En liten beredningsgrupp har skapats för att underlätta bullersamordnarens arbete, framför allt med att förbereda nätverks- och styrgruppsmötena. I beredningsgruppen ingår samordnaren samt en handläggare från Boverket. På den sistnämnda positionen är det tänkt att representanter från de olika myndigheterna i styrgruppen ska kunna alternera.

Nätverket

I bullersamordningens nätverk ingår handläggare eller motsvarande från respektive myndighet som är representerade i styrgruppen. Dessutom ingår handläggare från andra myndigheter och organisationer som bedömts ha ett ansvar inom bullerområdet. Samma fysiska personer som är med i styrgruppen bör inte också delta i nätverket. Fjorton myndigheter och organisationer deltar i nätverket.¹³

Nätverkets medlemmar:

Naturvårdsverket, Boverket, Folkhälsomyndigheten, Trafikverket, Transportstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Energimyndigheten, Forsvarsmakten, Generalläkaren, Havs- och vattenmyndigheten, Konsumentverket, Sjöfartsverket, Länsstyrelser och Sveriges Kommuner och Landsting.

Nätverket har ett till två möten varje år. Vissa personer deltar utöver detta i olika arbetsgrupper, men det rör bara representanter för vissa av nätverkets myndigheter och organisationer. Hur ofta arbetsgrupperna träffas, och hur

¹³ Tidigare ingick Socialstyrelsen och Folkhälsoinstitutet i nätverket. Från och med 1 januari 2014 ingår delar av Socialstyrelsen och hela Folkhälsoinstitutet i den nya Folkhälso-myndigheten. Även myndigheten för samhällsskydd och beredskap har bjudits in men de har tackat nej till att delta i bullersamordningen.

mycket övrig tid som behöver avsättas för detta arbete, redovisas i respektive arbetsgrupps projektplan.

Alla som arbetar med buller vid de berörda myndigheterna och organisationerna är välkomna att delta i nätverket. Varje myndighet och organisation som ingår i nätverket bör utse en kontaktperson med ansvar för att förmedla information till och från nätverket.

Arbetsgrupper

Aktiviteterna inom bullersamordningen bedrivs i arbetsgrupper, som tillsätts genom beslut av styrgruppen. Det är också styrgruppen som utser vilken myndighet som ska vara ordförande och därmed ansvarig för arbetsgruppen, samt vilka myndigheter och organisationer som ska ingå i gruppen. De utvalda myndigheterna och organisationerna utser själva en lämplig person som representant. Deltagare i arbetsgrupperna väljs i första hand från nätverket, men vid behov kan deltagare dock väljas ur styrgruppen eller ur gruppen övriga aktörer och intressenter (se nedan). Det viktiga är att deltagarna i arbetsgruppen är de som är mest lämpade att arbeta med den fråga som arbetsgruppen har fått ansvar för. Styrgruppen som beslutar om andra aktörer eller intressenter eventuellt ska kontaktas, detta kan ske på initiativ från arbetsgruppen.

Det är ett begränsat antal personer som arbetar med buller på de olika myndigheterna, och det är därför viktigt att inte för många arbetsgrupper är igång samtidigt.

I bilaga 2 finns en förteckning över samtliga arbetsgrupper, båda aktiva, pausade och avslutade, för åren 2011 – 2014.

Ordförande i respektive arbetsgrupp har ansvar för att fortlöpande rapportera till styrgruppen utifrån tidsplanen. Ordföranden ska dessutom lämna en lägesrapport till bullersamordnaren i god tid före varje styrgruppsmöte.

Hur länge en arbetsgrupp bör finnas bestäms av styrgruppen vid tillsättandet av arbetsgruppen. Detta beslut kan vid behov omprövas.

Övriga aktörer och intressenter

Förutom de myndigheter och organisationer som ingår i styrgruppen och nätverket finns ytterligare intressenter som på olika sätt arbetar med buller, och som därför är viktiga aktörer för bullersamordningen. Bland dem finner vi kommuner, landsting, bransch- och intresseorganisationer, forskare, konsulter med mera. Dessa aktörer kontaktas vid behov. För att de ska kunna hålla sig uppdaterade om bullersamordningens arbete läggs alla redovisningar ut på Naturvårdsverkets webb (www.naturvardsverket.se/bullersamordning).

4. Resultat

Under perioden september 2011– februari 2014 har åtta styrgruppsmöten, tre avstämningar med regeringskansliet och fem nätverksmöten genomförts. Tio

arbetsgrupper har startats och fyra av dem har också avslutats, och fem externa redovisningar finns publicerade på webben.

Nätverket

De aktiviteter som anordnats inom nätverket kopplar till syfte 2: *Förbättra samverkan mellan de myndigheter som arbetar med buller*, och syfte 3: *Tydliggöra I) respektive myndighets arbete i bullerfrågan och II) myndigheternas gemensamma arbete i bullerfrågan.*

De fem nätverksmötena har förbättrat samverkan mellan de myndigheter som arbetar med buller. De har dessutom förtydligat vad respektive myndighet gör i bullerfrågan och hur myndigheterna kan arbeta gemensamt med frågan. Halva tiden på nätverksmötena har avsatts till gemensam kompetensutveckling inom ett aktuellt område, till exempel bullers effekter på människors hälsa, samhällsekonomiska kostnader av buller och omgivningsbullerdirektivet.

Arbetsgrupper

Styrgruppen har valt att starta arbetsgrupper för att koppla till syfte 1: *Identifiera, beskriva och om möjligt lösa identifierade målkonflikter I) mellan olika myndigheters uppdrag, II) inom lagstiftningen och III) inom miljömålsystemet*, och syfte 3: *Effektivisera, stärka och tydliggöra I) respektive myndighets arbete i bullerfrågan och II) myndigheternas gemensamma arbete i bullerfrågan.*

Oklarheter och knäckfrågor

Syftet med arbetsgruppen var att identifiera och beskriva oklarheter och knäckfrågor som har väsentlig betydelse för bullersamordningen. Redovisningen var ett underlag till styrgruppen, inför dess beslut om nya arbetsgrupper i februari 2012. I redovisningen framgår att det fanns ett tiotal prioriterade oklarheter och knäckfrågor som bullersamordningen direkt borde ta sig an. Det fanns också ett stort antal övriga oklarheter och knäckfrågor med något lägre prioritet.

I redovisningen listades följande prioriterade oklarheter och knäckfrågor:

Åtgärder vid källan

Samtliga myndigheter vet att det bästa är att dämpa bullret vid källan snarare än vid mottagaren, men vi måste samarbeta för att driva på arbetet med detta. Bra inventeringsmodeller är en förutsättning för att kunna sätta in åtgärder vid källan.

Riskbedömning – gemensam kunskapsbas om buller och dess effekter

Med riskbedömning menas en sammanställning av fakta och forskningsresultat där man enats om vilken påverkan som ljudkällan x med ljudnivån y har. Detta för att undvika att vi drar olika slutsatser från samma forskningsresultat. Viktigt att komma fram till är vilka gemensamma slutsatser som vi kan dra utifrån den forskning som föreligger. Först därefter kan en riskvärdering göras av de effekter vi hittat bevis för.

Gemensam vägledning – varför och hur?

Det finns en långsiktig vision av att vi myndigheter ska ge ut en gemensam vägledning om buller, men vad ska en sådan innehålla? Räcker det men en gemensam riskbedömning och beskrivning av problemen? Eller handlar det om att fastställa riktvärden? Är det möjligt, och i så fall lämpligt, med till exempel gemensamma handböcker, webbinformation, webbplats, allmänna råd och liknande? En beskrivning av vilka möjligheter och vilka hinder som finns för en gemensam vägledning behövs.

Gemensamma definitioner och begrepp

Det är viktigt att vi menar samma sak med de begrepp vi använder oss av. Några exempel på begrepp som behöver definieras är: maximalnivå (även hur man räknar ut den etc.) känslig grupp, tyst sida, tystare sida, ljuddämpad sida.

Riskbedömning, riskvärdering och vägledning om väg- och spårtrafikbuller

För riskbedömning, riskvärdering och vägledning om väg- och spårtrafikbuller blir steg ett riskbedömning och steg två riskvärdering och därefter vägledning, enskild eller gemensam

Riskbedömning, riskvärdering och vägledning om flygbuller

För riskbedömning, riskvärdering och vägledning om flygbuller blir steg ett riskbedömning, steg två riskvärdering och därefter vägledning, enskild eller gemensam. Intressanta frågor att reda ut är hur Naturvårdsverkets och Boverkets vägledningar och allmänna råd om flygbuller skiljer sig åt, och varför de gör det. Ska de fortsätta se ut som de gör nu, eller bör något förändras?

Riskbedömning, riskvärdering och vägledning om industribuller, och liknande

För riskbedömning, riskvärdering och vägledning om industribuller är steg ett riskbedömning, steg två riskvärdering och därefter vägledning (enskild/gemensam) Här är det av intresse att försöka se vari skillnaden mellan industribuller och ”annat” buller består.

Riskvärdering av bullerstörning jämfört med andra negativa hälsoeffekter

För riskvärdering av bullerstörning jämfört med andra negativa hälsoeffekter bör vi arbeta med frågor såsom: Hur många individer störda av buller är acceptabelt? Hur påverkas känsliga grupper? Värderar vi myndigheter störning på olika sätt, och hur kan vi i så fall komma närmare varandra?

Gemensamma beräknings- och inventeringsmetoder

Det bedöms finnas ett behov av att utveckla och revidera gemensamma mät- och beräkningsmetoder, framför allt för väg- och järnvägsbuller och den kommande beräkningsmetoden Cnossos-EU. Med inventeringsmetoder menas att göra scenarier till exempel utifrån ökad trafik, tystare fordon etcetera.

EU-gemensamma mått

Vi bör också fråga oss hur våra svenska riktvärden påverkas om vi till exempel går över till att använda L_{DEN} och L_{night} . Vad är fördelar och nackdelar med dessa mått jämfört med nuvarande svenska mått? Är det möjligt att ha båda

parallellt? En skillnad är vilken tid på dygnets om räknas som natt (kl. 22-06 eller 22-07). Vi bör också diskutera om riktvärdena ska gälla dygnet runt, eller bara för natten respektivedagen.

Miljöövervakning

När det gäller miljöövervakning behöver vi myndigheter komma fram till hur vi ska samarbeta så att alla kan använda sig av de resultat som miljöövervakningen ger. Hur miljöövervakning av buller bör utformas på lång respektive kort sikt behöver vi också fråga oss, samt hur den på ett fruktbart sätt kan kopplas ihop med beräkningsmetoder för storskaliga beskrivningar och scenarier.

Miljömålsarbetet

För att bedriva framgångsrikt miljömålsarbete avseende buller bör vi utgå från vilka fördelar respektive nackdelar som vi kan se med det arbete vi hittills bedrivit. Det finns ju flera olika miljömål som kan kopplas ihop med bullerfrågan, inte bara God bebyggd miljö. Detta är en viktig fråga men det är oklart om det bör finnas en grupp för detta inom just bullersamordningen.

Ökad kunskap hos mark- och miljödomstolarna

Mark- och miljödomstolarna behöver informeras och uppdateras om de olika myndigheternas uppdrag vad gäller buller, och förslag på gemensam utbildning/information arbetas fram. Kanske bör dock den här punkten vänta tills vi kommit närmare varandra i arbetet med knäckfrågorna.

Hela redovisningen från arbetsgruppen Oklarheter och knäckfrågor hittar ni här: <http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/buller/buller-oklarheter-knackfragor.pdf>

Uppdrag och lagstiftning

Syftet med arbetsgruppens arbete var att beskriva de olika myndigheternas uppdrag och lagstiftning som påverkar/berör bullersamordningen. Arbetsgruppens viktigaste uppgift har varit att redogöra för hur miljöbalken och plan- och bygglagen fungerar tillsammans, och hur de fungerar gentemot trafiklagarna. I redovisningen framgår att det finns både likheter och skillnader mellan myndigheternas uppdrag, visioner och verksamhetsidéer. Främst är det mellan miljöbalken och plan- och bygglagen som det kan upplevas vara otydligt eftersom lagstiftningarna gäller parallellt men tillämpas i olika sammanhang. Även de miljö- och transportpolitiska målen styr myndigheternas verksamheter. Arbetet har gett ökad kunskap om de likheter och skillnader som finns mellan de aktuella lagstiftningarna. Arbetsgruppen var enig om att det inte är fruktbart att använda uttryck som ”konflikter mellan lagstiftningarna” utan att vi istället bör arbeta för att öka kunskapen om och förståelsen för hur lagstiftningarna är tänkta att fungera. Att mycket numera är styrt av EU är värt att nämna.

I redovisningen berörs inte frågan om vägledning om buller eftersom det inte varit den här arbetsgruppens uppgift.

Uppdrag och visioner

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

- Boverket ska verka för en hållbar utveckling med utgångspunkt i den sociala, ekologiska och ekonomiska dimensionen.
- Naturvårdsverket ska vara pådrivande, stödjande och samlade vid genomförandet av miljöpolitiken och främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. Verket ska särskilt samordna myndigheternas arbete avseende omgivningsbuller.
- Socialstyrelsen ska verka för en god hälsa och social välfärd samt för stödinsatser, omsorg och vård av hög kvalitet på lika villkor för hela befolkningen.
- Trafikverket ska med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem.
- Transportstyrelsen ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem.

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

Lagstiftning

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

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

Den mest tydliga skillnaden mellan de två systemen är att plan- och bygglagen ska ta hand om en planeringssituation där ett stort antal olika allmänna och enskilda intressen alltid ska vägas mot varandra, medan miljöbalken ska ta hand

om en mer preciserad tillsynssituation som handlar om att bedöma om olägenheten är så betydande att det finns risk för människans hälsa. Om boende klagat på höga bullernivåer ska tillsynsmyndigheten, oftast kommunens miljönämnd, göra en tillsynsprövning, fristående från planprövningen.

Vad gäller relationen mellan miljöbalken och övrig berörd lagstiftning, så gäller miljöbalken parallellt med bland annat väglagen, lagen om byggande av järnväg och luftfartslagen. Även plan- och bygglagen och trafiklagarna gäller parallellt. Det innebär att den som är väghållare eller planerar att vidta en åtgärd för en infrastrukturanläggning, är skyldig att ta hänsyn både till den redan befintliga och den planerade bebyggelsen i de detaljplaner som berörs.

Hela redovisningen från arbetsgruppen Uppdrag och lagstiftning hittar ni här: <http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/buller/redovisning-uppdrag-lagstiftning-121031.pdf>

Gemensam vägledning

Syftet med arbetsgruppen var att undersöka möjligheterna för myndighetsgemensam vägledning om buller. I gruppens arbete har däremot inte ingått att ge ut vägledning. Målgrupp för arbetet var de myndigheter som ingår i bullersamordningen. Målet var att alla skulle kunna använda resultatet för att kommunicera med övriga intressenter (exempelvis handläggare på kommuner och länsstyrelser) om vilka möjligheter som finns att ge ut myndighetsgemensam vägledning. Det finns stora förväntningar på de centrala myndigheterna vad gäller gemensam vägledning om buller. Detta i kombination med att gemensam vägledning ofrånkomligen är förenat med kostnader i form av både tid och resurser, gör att det är extra viktigt att identifiera vad som är absolut viktigast att vi vägleder om tillsammans.

Arbetsgruppens uppfattning är att gemensam vägledning om tillämpningen av riktvärden är det som är mest prioriterat att ge ut. Det fortsatta arbetet bör därför inriktas på att i första hand identifiera vilka frågor gällande riktvärden för buller där det råder störst oklarhet om tillämpningen, eftersom eventuell ny vägledning kommer att göra störst nytta där. Att varje myndighet ger information om övriga myndigheters ansvarsområden och vägledningar är också prioriterat.

Arbetsgruppen är enig om att det format som är att föredra är skriftlig vägledning. Den skriftliga vägledningen kan publiceras antingen som tryckta publikationer eller webbtex. Gemensamma seminarier är också en bra form för gemensam vägledning. Vägledningen bör, oavsett innehåll, inte omfatta ett alltför stort område.

Gemensamma allmänna råd och en gemensam webbsida om buller ter sig i dagsläget som ett mindre bra alternativ.

Innan arbetet med den gemensamma vägledningen startar på allvar bör en sammanställning över befintlig vägledning göras hos respektive myndighet. Att definiera målgruppen för den tänkta vägledningen är också viktigt. För att

underlätta arbetet bör enkla och konkreta rutiner skapas för hur den myndighetsgemensamma vägledningen ska tas fram och ges ut.

Hela redovisningen från arbetsgruppen Gemensam vägledning hittar ni här:
<http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/buller/redovisning-gemensamvagledning-120620.pdf>

Gemensamma definitioner och begrepp

Syftet med arbetsgruppen var att ta fram tydliga definitioner för olika termer och begrepp som förekommer inom bullerområdet och att hitta en samsyn kring dessa. I arbetet har inte ingått att ge tillämpningsanvisningar till definitionerna.

Arbetet inleddes med insamling av underlag där definitioner inom bullerområdet förekommer. Därefter utarbetades en bruttolista över samtliga förekommande definitioner och begrepp. Listan bearbetades av arbetsgruppen som delade in begreppen i grupper utifrån angelägenhetsgrad. Därefter har arbetsgruppen systematiskt arbetat med listan och efterhand delat in resultatet efter var samsyn finns och var samsyn saknas. Arbete med den sistnämnda kategorin kommer att fortsätta till dess att samsyn uppnås.

Två exempel på definitioner och begrepp i redovisningen:

Uteplats. Uteplats är ett iordningsställt område/en yta såsom altan, terrass, balkong eller liknande som ligger i anslutning till bostadshus, fritidshus eller vårdlokal. Mark- och planteringsåtgärder (trall, betongplattor, skärmskydd etc.), finns normalt, men inte nödvändigtvis, på uteplatsen.

Tillfälligt och permanent boende. Tillfälligt boende avser ett boende under kortare tid på t.ex. hotell, pensionat, vandrarhem, campingplatser m.m. Det finns inga rekommendationer för ljudmiljön utomhus för tillfälligt boende.

De rekommendationer på ljudmiljön som gäller för permanenta boenden gäller också studentbostäder, boende för asylsökande, boende för personer med särskilda behov m.fl., eftersom dessa boenden likställs med permanenta boenden från bullersynpunkt.

Maximalnivåer. Med maximalljudnivå (L_{Amax}) avses den högsta ljudnivån i samband med en enskild bullerhändelse under en viss tidsperiod (bil- eller tågpassage, överflygning eller t.ex. musik med korta höga ljudtoppar). Anges i dB.

Övriga definitioner och begrepp som finns beskrivna i redovisningen:

- Bostadsrum, undervisnings- och vårdlokaler
- Uteplats
- Skolgård
- Friluft-, rekreations- och tysta områden
- Tillfälligt och permanent boende
- Tyst, luddämpad och måttligt luddämpad sida
- Luftljud, stegljud och stomljud

- Lågfrekvent buller, infraljud och ultraljud
- Vibrationer
- Tidsperioder för trafikbuller
- Medelvärdesbildning under en viss tid
- Maximalnivåer

Hela redovisningen från arbetsgruppen Gemensamma definitioner och begrepp hittar ni här:

<http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/buller/redovisning-definitioner-och-begrepp-130611.pdf>

Vindkraft

Syftet med arbetsgruppen var att diskutera exponering av ljud från vindkraftsverk och dess effekter på människors hälsa. Redovisningen visar att det råder i samstämmighet mellan berörda myndigheter om vilka regler som gäller för ljud från vindkraftverk och vilka problem som kan uppkomma vid exponering för dessa. Det finns därmed i dagsläget inga direkta oklarheter eller knäckfrågor att ta upp inom arbetsgruppen. Med all säkerhet kommer nya frågeställningar att aktualiseras framöver, en sådan fråga skulle kunna vara planering av bostäder i närheten av vindkraftverk. De som deltagit i arbetsgruppen kommer att ha fortsatt kontakt med varandra för att samverka i frågor som rör ljud från vindkraftverk, bland annat genom att diskutera nya forskningsresultat och utbyta erfarenheter.

Hela redovisningen från arbetsgruppen Vindkraft hittar ni här:

<http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/buller/redovisning-vindkraft-121031.pdf>

Pågående arbete

Gemensam kunskapsbas

Syftet med den här arbetsgruppen är att redogöra för aktuellt kunskapsunderlag om buller och dra gemensamma slutsatser om effekterna på människors hälsa, samt att utreda inom vilka områden det finns bristande underlag, och därmed ett ökat behov av kunskap. Arbetsgruppen arbetar också med beskrivningar av hur respektive myndighet arbetar med att ta fram kunskapsunderlag, samt att så långt som möjligt skapa samsyn om hur det bör göras.

Källbuller

Arbetet i den här gruppen görs på lång sikt, och syftet är att genom samarbete mellan myndigheterna effektivisera arbetet med att minska ljudet från källan, framför allt från fordon och fartyg. Fokus ligger på storskaliga nationella scenarier och modeller för att bedöma effekt och nytta samt visa måluppfyllelse av exempelvis nya normer.

Buller och vibrationer från väg- och spårtrafik

Syftet med den här arbetsgruppen är att sammanställa fakta och forskningsresultat, värdera informationen och ta fram underlag till gemensam

vägledning om buller och vibrationer från trafik på väg- och järnväg samt tunnelbana och spårväg, inom ett antal definierade frågeställningar. Målet är ett gemensamt vägledningsdokument. Arbetet kommer att påverkas av resultatet från Bullersamordningsutredningen.

Buller från flyg

Vad gäller buller från flyg så är arbetsgruppens syfte att ta fram underlag till gemensam vägledning om antal acceptabla överskridanden av maximalnivån 70 dBA på uteplats. Arbetet är vilande i avvaktan på resultatet från Bullersamordningsutredningen. Arbetsmaterial från arbetsgruppen har använts som underlag i Bullersamordningsutredningens betänkande och i arbetet med Boverkets och Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om riktvärden från flygbuller.¹⁴

Buller från industri

I arbetsgruppen industribuller är syftet att tydliggöra var samsyn finns respektive saknas inom området, sammanställa kunskapsläget om industribuller och dess effekter på människors hälsa och identifiera eventuella kunskapsluckor. Vidare ska definitioner och begrepp gås igenom, liksom likheter och skillnader i hanteringen av olika knäckfrågor vad gäller industribuller. Arbetet är nu vilande i avvaktan på resultatet från Bullersamordningsutredningen. Även underlag från den här arbetsgruppen har till viss del använts som inspel till Bullersamordningsutredningen, samt att det arbetsmaterial som tagits fram användes inom Boverkets och Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om att ta fram vägledning om industribuller.¹⁵

Uppföljning och utvärdering

En uppföljning av arbetet i stort har gjorts i samband med Naturvårdsverkets rapportering till regeringskansliet (Miljödepartementet). Dessutom görs löpande uppföljningar av arbetet vid varje styrgruppsmöte.

En intern utvärdering av verksamheten gjordes av bullersamordnaren i februari 2014, både på ett styrgruppsmöte och efterföljande nätverksmöte. Fyra huvudområden diskuterades:

1. Detta är jag mest nöjd med vad gäller bullersamordningen.
2. Detta är jag minst nöjd med vad gäller bullersamordningen.
3. Förbättringsförslag vad gäller bullersamordningen.
4. Annat som jag vill passa på att framföra.

Sammanställningen av denna utvärdering utgjorde ett av flera underlag till bullersamordningens interna mål- och strategimöte 27 mars. Hur resultatet från

¹⁴ Redovisning av regeringsuppdrag Riktvärden för flygbuller, 2013, NV-00321-13respektive Bov 20121-936/2012, <http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2013/riktvarden-flygbuller/riktvarden-flygbuller-130426.pdf>

¹⁵ Naturvårdsverket och Boverket har fått i uppdrag av regeringen att ta fram vägledningar enligt miljöbalken respektive plan- och bygglagen om hantering av bullerfrågor relaterade till industrier och annan liknande verksamhet. Se: <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Buller/>

mötet ska påverka bullersamordningens fortsatta verksamhet kommer att beslutas på kommande styrgruppsmöten.

En mer formaliserad uppföljning och utvärdering av den nationella samordningen av omgivningsbuller har ännu inte gjorts. Naturvårdsverket har tillsammans med styrgruppen ansvar för att detta görs.

Bilaga 1. Bullersamordningens historik

Första uppdraget att samordna kom 2001

Naturvårdsverket fick i instruktionen 2002 sitt första utpekade ansvar för samordning av omgivningsbuller¹⁶, men diskussioner och beslut om bullersamordning har en längre historik än så. Nedan ges en kort beskrivning av några utredningar och beslut som är centrala för bullersamordningen¹⁷.

Riksdagen uttalade redan hösten 1990 att en samlad plan mot buller skyndsamt borde tas fram. I februari 1992 utsågs Tor Kihlman som särskild utredare att utarbeta ett förslag till en samlad handlingsplan mot buller (Dir 1992:20). I Tor Kihlmans *Handlingsplan mot buller* (prop. 1993/94:215) anger regeringen att man avser ge Naturvårdsverket i uppdrag att samordna handlingsplanen, men inget klart uppdrag ges till Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket inrättar 1995 en särskild tjänst för bullersamordning. Denna dras in efter 2 år.

I Regleringsbrev för Naturvårdsverket år 2000 anges för första gången vad Naturvårdsverkets samordningsansvar för buller skulle innebära.

”Naturvårdsverket har att i samverkan med Boverket och övriga berörda aktörer utveckla arbetet med frågor kring ljudmiljö och omgivningsbuller (allmän påverkan och tekniska standarder). Verkets uppgift är att utöva en samordnande roll i arbetet med dessa frågor”.

Med anledning av regleringsbrevet tar Naturvårdsverket fram ett PM med förslag på inriktning och organisation av samordningsarbetet¹⁸. PM:et gick på remiss och de flesta remissinstanser var positiva till verkets förslag¹⁹. I PM redogjordes bland annat för förslag på organisation med samrådsgrupp och referensgrupp samt nätverk för intern samordning på Naturvårdsverket.

I förordning 2001:1096 med instruktion för Naturvårdsverket preciseras slutligen samordningsansvaret:

”5 § Verket skall även...

3. ha ett övergripande och samordnande ansvar vad gäller omgivningsbuller”

Efter att Naturvårdsverket fått samordningsansvaret beslutade verket att arbetet med omgivningsbuller skulle bedrivas enligt följande²⁰:
”Naturvårdsverkets övergripande och samordnande ansvar för omgivningsbuller avser följande huvudarbetsuppgifter:

¹⁶ Förordning (SFS 2001: 1096) med instruktion för Naturvårdsverket.

¹⁷ Nilsson Allan, PM 2009-11-18. Bullerstrategi för Naturvårdsverket – med utgångspunkt främst från verkets utpekade samordningsansvar för omgivningsbuller.

¹⁸ Förslag till inriktning och organisation av Naturvårdsverkets arbete med samordning och utveckling av ljudmiljö och bullerfrågor (dnr 546-6583-00 Rv).

¹⁹ Sammanställning av remissvar angående NV:s förslag till inriktning och organisation av arbetet med bullerfrågorna, Dnr 546-6583-00 Rv, Naturvårdsverket 2001-02-26.

²⁰ Verksprotokoll nummer 186/02, Naturvårdsverket, 2002-09-24.

- Att vara ett samordningsorgan mellan främst de miljö- och sektormyndigheter som har väsentliga myndighetsfunktioner vad avser omgivningsbuller. I samordningen ingår att ha en samverkande, stödjande, vägledande och uppföljande roll.
- Att ha en samordnande roll mellan de centrala myndigheterna för de svenska insatserna i EU-arbetet med omgivningsbuller.
- Att ha en samordnande roll när det gäller olika myndigheters arbete med framtagande av vägledningsmaterial (föreskrifter, allmänna råd, handböcker etc.) om omgivningsbuller i de fall detta inte åvilar Tillsyns- och föreskriftsrådet.
- Att följa och stimulera forskning/utredningsarbete vad avser omgivningsbuller.”

Det beslutades även att begreppet omgivningsbuller skulle definieras enligt EG-direktivet om omgivningsbuller, men utan begränsning av industriell verksamhet till IPPC-direktivet, och att en samrådsgrupp skulle bildas med de miljö- och sektormyndigheter som hade väsentliga myndighetsfunktioner inom bullerområdet: Vägverket, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket, Boverket, Socialstyrelsen samt representanter från länsstyrelser och kommuner.

Samrådsgruppen för omgivningsbuller 2003-2010

På samrådsgruppens första möte²¹ 2003 formulerades gruppens syfte och arbetsform:

- Samrådsgruppen består av de miljö- och sektormyndigheter som har väsentliga myndighetsfunktioner inom bullerområdet. Vid behov adjungeras ytterligare myndigheter eller organisationer.
- Samrådsgruppens syfte bör vara att främja en väl fungerande samverkan mellan ingående myndigheter. Gruppen bör vara ett forum för informationsutbyte så att deltagarna är uppdaterad om det arbete och de aktiviteter rörande området som pågår eller planeras inom olika myndigheter. Informationsutbytet kan ske via en webbsida med information från de olika myndigheterna. Denna information bör till största delen bygga på länkar till material som finns publicerat på andra webbplatser. Övrig information sker via en e-postlista.
- Gruppen bör kunna användas för avstämning av planerade aktiviteter och representanterna bör därvid kunna vara en kontakt in till respektive myndighet. Vid behov kan inrättas undergrupper för beredning av specifika frågor.
- Gruppen bör träffas två gånger per år

Samrådsgruppen fortsatta därefter att finnas i sin dåvarande form fram till 2010. Inga förändringar formellt vad gäller huvudarbetsuppgifter, definition eller medverkande aktörer i samordningen av omgivningsbuller gjordes under den tiden. I samrådsgruppen ingick Försvarmakten, Socialstyrelsen, Trafikverket, SKL, Länsstyrelsen i O län, Transportstyrelsen, Boverket, Stockholms stad,

²¹ Vid gruppens första möte 2003-03-04 deltog Naturvårdsverket, Vägverket, Banverket, Luftfartsverket, Socialstyrelsen, Länsstyrelsen Örebro län, Svenska kommunförbundet, Miljöförvaltningen, Stockholm, Försvarmakten. Kallade var även Boverket och Sjöfartsverket.

Sjöfartsverket. En person på Naturvårdsverkets administrerade och deltog i gruppen och var ordförande, sekreterare och ofta även föredragande. De som deltog var handläggare på respektive myndighet, dvs. gruppen var icke beslutsmässig. Samrådsgruppen fungerade som en arena där deltagarna fick träffas för information och diskussion om diverse aktuella bullerfrågor.

2004 infördes EU-direktivet²² om omgivningsbuller i Sverige i *förordningen (2004:675) om omgivningsbuller*. Förordningen innebär att utpekade kommuner och Trafikverkets vart femte år ska kartlägga buller i större tätorter och vid större vägar, järnvägar och flygplatser. Rapporteringen innehåller bland annat uppgifter om antalet exponerade personer och bostäder i olika bullerintervall, exponerad yta samt kartor över bullersituationen. Naturvårdsverket sammanställer och skickar in Sveriges uppgifter.

Efter att förordningen infördes kom så gott som allt fokus i samrådsgruppen att ligga på arbetet med bullerkartläggningarna och de efterföljande åtgärdsprogrammen. På mötena bjöds då också de tre berörda kommunerna in: Stockholm, Göteborg och Malmö. Samrådsgruppen fick därmed en ny inriktning och samordningen fick stå tillbaka, vilket ledde till att vissa av gruppens medlemmar valde att inte delta på mötena eftersom de inte omfattas av direktivet. Gruppen träffades i sin roll som renodlad samrådsgrupp egentligen bara sex gånger från 2003 till 2009. Ett 20-tal möten hölls om arbetet med kartläggning enligt EG-direktivet.

I ett internt PM från Naturvårdsverket 2009²³ föreslogs att:

- En intern kartläggning av arbetet bör genomföras, vilket skulle ge en bättre koll på arbetet med buller inom Naturvårdsverket och också aktualisera bullerfrågan som, enligt PM, har nedprioriterats de senaste åren
- Klarar mandat och anvisningar från regeringen när det gäller Naturvårdsverkets samordningsansvar för andra myndigheters vägledning om buller
- En komplettering av verksprotokoll från 2002, som förtydligar hur det interna arbetet med bullerfrågor ska bedrivas. Ansvar och mandat för bullersamordningen behöver definieras och fördelas i organisationen.
- Förstärkning av personalresurser för samordning av omgivningsbuller, inklusive EU-arbetet om buller.

Riksrevisionens rapport 2009

Riksrevisionen publicerade i maj 2009 rapporten *En effektiv och transparent plan- och byggprocess*²⁴. I rapporten granskades statens styrning och slutsatsen var att den inte tillgodoser grundläggande krav på transparens och förutsägbarhet

²² Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG av den 25 juni 2002 om bedömning och hantering av omgivningsbuller.

²³ PM 2009-11-18, Bullerstrategi för Naturvårdsverket – med utgångspunkt främst från verkets utpekande samordningsansvar för omgivningsbuller. PM beskriver bakgrund och tillkomst av samordningsansvaret samt ett förslag till vissa aktiviteter för att bättre kunna uppfylla regeringens krav på samordning av samhällsbuller. Av Allan Nilsson, tidigare anställd på Naturvårdsverket.

²⁴ En effektiv och transparent plan- och byggprocess, RiR 2009:5, Riksrevisionen, 2009.

i plan- och byggprocessen i frågor om buller. Riksrevisionen angav även att de centrala myndigheterna inom ramen för sina respektive uppdrag inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att samordna de olika myndigheternas allmänna råd samt byggreglerna. Mest kritik fick dock Regeringen ta emot.

Naturvårdsverkets förändrade instruktion

I regleringsbrevet för Naturvårdsverket år 2009²⁵ användes en ny formulering vad gäller bullersamordningen:

I Förordning (SFS 2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket står att:

*3 § Naturvårdsverket ska särskilt
17. samordna myndigheternas arbete avseende omgivningsbuller.”*

Naturvårdsverket tolkade den nya formuleringen i instruktionen som en fördjupning av ansvaret och att samordningsrollen lyfts fram tydligare. Naturvårdsverket ska nu *särskilt samordna* istället för att *också samordna*. Skrivningen innebär också att det förtydligades att Naturvårdsverket inte har att ta ansvar för de andra myndigheternas verksamhet.

Nystart för att bättre nå målet att samordna

Under 2010 gjorde Naturvårdsverket en nysatsning genom att avsätta extra resurser för att se över och förbättra upplägget för samordningen. Konsultbyrån WSP fick i uppdrag att ta fram ett förslag på hur samordningen kan utvecklas och organiseras²⁶. En sammanfattning av WSPs rapport finns i bullersamordningens verksamhetsbeskrivning²⁷. Delar av texten i kapitlet ”Bullersamordningens historik” är ur WSPs rapport.

Resurser

Ramarna för arbetet inom bullersamordningen sattes utifrån de resurser som fanns till buds. Naturvårdsverket får inga extra resurser för sin roll som samordnare. Inte heller de andra myndigheterna har speciella resurser för att delta i samordningsarbete. De begränsade resurserna innebär också att det är viktigt att samordningen blir effektiv och att samtliga deltar aktivt i det arbete som behöver utföras. Det är viktigt att från början vara överens om hur mycket tid som var och en av de som deltar i bullersamordningen kan och ska avsätta.

Utgångspunkter och avgränsningar

Nedanstående punkter identifierades som viktiga utgångspunkter för den nationella samordningen av omgivningsbuller:

- Skrivningen i Naturvårdsverkets instruktion förändrades och nu betonas att Naturvårdsverket ska ”särskilt samordna myndigheternas arbete avseende omgivningsbuller”.

²⁵ Förordning (SFS 2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket.

²⁶ WSPs arbete resulterade 2010-09-28 i slutrapporten Förslag till utvecklad samordning av myndigheters arbete avseende omgivningsbuller.

²⁷ Nationell samordning av omgivningsbuller – verksamhetsbeskrivning, beslutad av Naturvårdsverket 2011-10-24 och senast reviderad senast av styrgruppen 2013-02-20.

- Samordningen av omgivningsbuller kommer att ske inom Naturvårdsverkets nuvarande anslag.
- Samtliga berörda myndigheter anser att det finns ett stort behov av samordning.
- Samordningen ska utgå från Naturvårdsverkets nuvarande definition av omgivningsbuller.
- Förslaget på ny utformning av den nationella samordningen av omgivningsbuller bör tas fram i samråd med berörda myndigheter.

Referensgrupp

Under hösten 2010 tillsatte Naturvårdsverket en referensgrupp för att i samråd med de mest berörda aktörerna diskutera det förslag på ny struktur för samordningen av omgivningsbuller som WSP lämnat i sin rapport. I referensgruppen ingick representanter från Boverket, Socialstyrelsen, Trafikverket, Sveriges Kommuner och Landsting och Naturvårdsverket. Syftet med referensgruppen var också att bistå Naturvårdsverkets i arbetet med att ta fram förslag på verksamhetsbeskrivning och aktivitetsplan. Referensgruppen träffades tre gånger diskuterade vid dessa tillfällen syftet med bullersamordningen, vilka aktörer som ska delta och på vilket sätt, vilket buller som ska samordnas, vilka frågor som samordningen ska hantera, kommunikationsfrågor samt aktivitetsplan för det första året.

Beslut om förslaget

Den 9 december 2010 tog Naturvårdsverkets generaldirektör ett formellt beslut om att införa den nya strukturen på den nationella samordningen av omgivningsbuller. Samtidigt togs också beslut om verksamhetsbeskrivning och förslag på aktivitetsplan. Innan dess, den 23 november, informerades regeringskansliet (miljödepartementet) om förslaget.

Inbjudan att vara med i styrgruppen

I juni 2011 skickade Naturvårdsverkets generaldirektör en inbjudan om deltagande till de myndigheter som föreslogs vara med i styrgruppen för bullersamordningen, nämligen Boverket, Trafikverket, Transportstyrelsen och Socialstyrelsen. Övriga myndigheter med ansvar i bullerfrågan fick i samband med detta en inbjudan till nätverket. Samtliga myndigheter som bjöds in till styrgruppen tackade ja. Det första styrgruppsmötet hölls den 26 september 2011.

Bullersamordnare

I september 2011 anställde Naturvårdsverket en person som fick ansvaret för att vara nationell samordnare för omgivningsbuller.

Bilaga 2. Deltagarförteckning

Styrgruppen

I februari 2014 bestod styrgruppen av följande personer:

- Pirjo Körsén, Naturvårdsverket
- Sofie Adolfsson Jörby, Boverket
- Anna Pettersson, Transportstyrelsen
- Greta Smedje, Folkhälsomyndigheten (tidigare Socialstyrelsen)
- Jan Skog, Trafikverket
- Anette Scheibe Lorentzi, länsstyrelsen i Stockholm

Martin Eriksson, Naturvårdsverket, är ordförande i styrgruppen.

Följande personer har tidigare varit med i styrgruppen:

- Naturvårdsverket, Martin Pålman
- Boverket, Martin Storm. Patrik Faming var med som ersättare 120620.
- Transportstyrelsen, Mats Andersson. Marie Hankanen var med som ersättare 120215.
- Socialstyrelsen, Agneta Holmström.
- Länsstyrelsen, Anna-Lena Österborg. Jan Persson var med som ersättare 130531.

Johanna Bengtsson Ryberg, Naturvårdsverket, är nationell samordnare för omgivningsbullen och sekreterare i styrgruppen.

Arbetsgrupperna

Avslutade arbetsgrupper

Arbetsgrupp 1. Knäckfrågor och oklarheter

Arbetet pågick perioden december 2011-februari 2012.

- Johanna Bengtsson Ryberg (ordförande), Naturvårdsverket
- Magnus Lindqvist, Boverket
- Patrik Hultstrand, Socialstyrelsen
- Marie Hankanen, Transportstyrelsen
- Karin Blidberg och Kjell Strömmer, Trafikverket

Arbetsgrupp 2. Uppdrag och lagstiftning

Arbetet pågick perioden december 2011-september 2012.

- Camilla Lindholm, Anna Berglund och Johanna Bengtsson Ryberg (ordförande), Naturvårdsverket
- Mikael Jarbrink, Boverket
- Karin Ljung Björklund och Frida Stange Bjerkner, Socialstyrelsen
- Lina Andersson, Annika Lindell och Jenny Blomberg, Transportstyrelsen
- Karin Blidberg och Kjell Strömmer, Trafikverket

Arbetsgrupp 3. Gemensam vägledning

Arbetet pågick perioden mars-juni 2012.

- Johanna Bengtsson Ryberg (ordförande), Naturvårdsverket
- Magnus Lindqvist, Boverket
- Patrik Hultstrand, Socialstyrelsen
- Karin Blidberg, Trafikverket
- Annika Lindell, Transportstyrelsen
- Jan Persson, Länsstyrelsen i Östergötland

Arbetsgrupp 4. Gemensamma definitioner

Arbetet pågick under perioden maj 2012-maj 2013. Arbetsgruppen finns kvar men är pausad.

- Magnus Lindqvist (ordförande), Boverket
- Kyriakos Zachariadis, Moa Ek och Johanna Bengtsson Ryberg, Naturvårdsverket
- Patrik Hultstrand, Socialstyrelsen
- Karin Blidberg, Kjell Strömmer och Alf Ekblad, Trafikverket
- Annika Lindell och Marie Hankanen, Transportstyrelsen

Arbetsgrupp 8a. Ljud från vindkraft

Arbetet pågick under perioden april 2012-oktober 2013.

- Ingrid Johansson Horner (ordförande), Ebbe Adolfsson och Johanna Bengtsson Ryberg, Naturvårdsverket
- Magnus Lindqvist, Boverket
- Mårten Thorsen, Energimyndigheten
- Patrik Hultstrand, Socialstyrelsen

Aktiva arbetsgrupper**Arbetsgrupp 5. Gemensam kunskapsbas om buller**

- Patrik Hultstrand (ordförande), Karin Ljung Björklund och Elin Westin, Folkhälsomyndigheten
- Bengt Johansson, Arbetsmiljöverket
- Magnus Lindqvist, Boverket
- Per Andersson och Johanna Bengtsson Ryberg, Naturvårdsverket
- Kjell Strömmer, Trafikverket
- Christina Östberg, Transportstyrelsen

Arbetsgrupp 6. Buller & vibrationer från väg och spår

- Karin Blidberg (ordförande), Alf Ekblad, Lars Dahlbom och Katrin Nielsen, Trafikverket
- Magnus Lindqvist, Boverket
- Patrik Hultstrand, Folkhälsomyndigheten
- Per Andersson, Moa Ek och Johanna Bengtsson Ryberg, Naturvårdsverket
- Lina Andersson, Linda Dahlgren, Transportstyrelsen

Arbetsgrupp 9. Källbuller

- Lina Andersson (ordförande), Marie Hankanen och Linda Dahlgren, Transportstyrelsen. Även Christina Östlund, Svante Törnquist, Hans Norén samt Sören Hedberg har deltagit i varierande grad.
- Magnus Lindqvist, Boverket
- Patrik Hultstrand, Folkhälsomyndigheten
- Johanna Bengtsson Ryberg och Per Andersson, Naturvårdsverket
- Kjell Strömmer och Karin Blidberg, Trafikverket

Pausade arbetsgrupper***Arbetsgrupp 7. Buller från flyg***

- Magnus Lindqvist (ordförande), Boverket
- Kyriakos Zachariadis och Johanna Bengtsson Ryberg, Naturvårdsverket
- Patrik Hultstrand, Socialstyrelsen
- Stefan Granbäck och Henrik Ivre, Trafikverket
- Marie Hankanen och Annika Lindell, Transportstyrelsen

Arbetsgrupp 8b. Buller från industri

- Moa Ek (ordförande) och Johanna Bengtsson Ryberg, Naturvårdsverket
- Magnus Lindqvist, Boverket
- Patrik Hultstrand, Socialstyrelsen
- Katrin Nielsen och Karin Blidberg Trafikverket
- Svante Törnquist, Transportstyrelsen