

RiR 2009:5

En effektiv och transparent plan- och byggprocess?

Exemplet buller

ISBN 978 91 7086 179 6

RiR 2009:5

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2009

Till regeringen
Miljödepartementet

Datum 2009-05-20
Dnr 31-2008-0099

En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller

Riksrevisionen har granskat statens insatser för bedömningar av buller vid planläggning och byggande av bostäder. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Boverket, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, länsstyrelsen i Skåne län, länsstyrelsen i Stockholms län och länsstyrelsen i Västra Götalands län har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Boverket, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Carita Nyssölä* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Isak Reichel* och revisionsdirektör *Jan Vikström* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Carita Nyssölä

För kännedom:
Boverket
Naturvårdsverket
Socialstyrelsen
Länsstyrelserna

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Motiv för granskning	13
1.2 Syfte och revisionsfrågor	14
1.3 Avgränsningar	14
1.4 Bedömningsgrunder	15
1.5 Genomförande	16
1.6 Pågående förändringar i plan- och byggprocessen	17
1.7 Aktörernas ansvar	18
1.8 Rapportens disposition	20
2 Riksdagens ställningstaganden	21
2.1 Riktvärden för buller	21
2.2 Lagstiftning	24
2.3 Komplex regelverk	28
3 Regeringens styrning	29
3.1 Förordningar om buller i plan- och byggprocessen	29
3.2 Myndigheternas ansvar	30
3.3 Uttolkning av riktvärden	31
3.4 Hanteringen av frågor om samordning mellan myndigheter	35
3.5 Kritik mot regeringens styrning	38
3.6 Sammanfattande iakttagelser	39
4 De centrala myndigheternas insatser	41
4.1 Myndigheternas allmänna råd och byggregler	41
4.2 Naturvårdsverkets samordningsansvar	47
4.3 Boverkets uppsikt	49
4.4 Uppföljning	51
4.5 Sammanfattande iakttagelser	52
5 Länsstyrelsernas tillsyn	55
5.1 Länsstyrelsernas bedömningar av buller	55
5.2 Banverket och Vägverket	63
5.3 Sammanfattande iakttagelser	65
6 Kommunernas tillämpning	67
6.1 Kommunernas bedömningar av buller i planeringen	67
6.2 Kommunerna i storstadslänen	73
6.3 Den statliga vägledningen	77
6.4 Sammanfattande iakttagelser	80

7	Slutsatser och rekommendationer	81
7.1	Statens styrning tillgodoser inte krav på transparens och förutsägbarhet	81
7.2	Konsekvenser av statens styrning i kommunerna	83
7.3	Riksrevisionens bedömningar	84
7.4	Riksrevisionens rekommendationer	86
	Källförteckning	89
	Bilaga 1 Ordlista buller	93
	Bilaga 2 Miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö	95
	Bilaga 3 KTH:s regelanalys	96
	Bilaga 4 Analys av länsstyrelsernas och kommunernas enkätsvar	113

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om statens styrning vid planläggning och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer har givit förutsättningar för en effektiv och transparent plan- och byggprocess. Staten styr i form av regler, vägledning, uppsikt och tillsyn.

Buller är den miljöstörning som berör flest människor i Sverige. Buller påverkar människors hälsa och kan till exempel leda till sömnsvårigheter, hörselskador och andra medicinska problem.

För att minska hälsoriskerna för boende har staten satt upp regler för planläggning och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. I proposition 1996/97:53 ställde riksdagen sig bakom riktvärden för trafikbuller, som normalt inte ska överskridas vid nybyggnation av bostäder eller ny- och ombyggnation av infrastruktur, så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Boverket, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen har givit ut allmänna råd och byggregler för planläggning och byggande av bostäder i områden utsatta för buller.

För att plan- och byggprocessen ska fungera effektivt är det viktigt att byggföretagen känner till de regler som gäller för hanteringen av buller, det vill säga att de är transparenta och förutsägbara. Enligt EG-domstolen kan brist på transparens utgöra hinder för den fria rörligheten. De bedömningskriterier som myndigheter använder vid tillståndsgivning ska redovisas öppet, förfarandet ska pågå under fastställda tidsramar och grunden för myndigheternas beslut ska redovisas för att förfarandet ska överstämja med EG-rättens krav.

OECD har utarbetat vägledning för hur regelverk ska utformas för att de ska leda till effektivitet. Enligt OECD ska regelverk vara enkla, konsistenta och uppföljningsbara.

Utifrån iakttagelserna i denna granskning anser Riksrevisionen att statens styrning inte tillgodoser grundläggande krav på transparens och förutsägbarhet i plan- och byggprocessen i frågor om buller. Anledningarna till detta är följande:

- Regeringen har inte sett till att det finns samsyn inom staten om hur buller ska bedömas vid planering och byggande av bostäder.
- Boverkets, Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens allmänna råd och byggregler är inte samordnade.
- Länsstyrelserna tillämpar riktvärden för trafikbuller olika och saknar samsyn för hur buller ska bedömas.

- Boverket har inte fullgjort sin uppgift att följa upp hur statens samlade agerande har påverkat transparensen och förutsägbarheten i plan- och byggprocessen.

Riksrevisionens bedömningar

Riksrevisionens granskning har visat att tillämpningen av riktvärdena för buller vid kommunernas planläggning och byggande av bostäder uppvisar stora skillnader som inte kan motiveras av lokala förutsättningar och att detta i hög grad sammanhänger med brister i statens styrning. Den bristande statliga styrningen riskerar att på sikt medföra en tillämpning där avstegen från riktvärdena blir alltmer omfattande. En sådan utveckling skulle urholka riksdagens intentioner.

Kommunerna har planmonopol och har därmed ett eget ansvar för att plan- och byggprocessen i den enskilda kommunen är transparent och förutsägbar. Det handlar till exempel om att ta fram riktlinjer för hur buller ska bedömas, vilket ytterst få kommuner har gjort. Regeringen har emellertid, enligt EG-rätten, ett ansvar för att kommunerna lever upp till EU:s krav på transparens. Regeringen har genom den bristande styrningen av de centrala myndigheterna inte klargjort hur buller ska bedömas i plan och byggprocessen. Detta har försvårat kommunernas tillämpning av myndigheternas allmänna råd om buller på ett sådant sätt att plan- och byggprocessen inte blir transparent och förutsägbar.

Regeringen har möjlighet att tydligt styra hur buller hanteras i plan- och byggprocessen genom en miljökvalitetsnorm. Den miljökvalitetsnorm om omgivningsbuller som regeringen formulerat ska kommunerna iakttas vid planläggning. En tydlig miljökvalitetsnorm skulle kunna förenkla bedömningen av buller i plan- och byggprocessen, både för kommuner och för myndigheterna. Den gällande miljökvalitetsnormen är emellertid diffust formulerad och ger inte någon egentlig vägledning för hur buller ska bedömas.

De centrala myndigheterna har inom ramen för sina respektive uppdrag inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att samordna de olika myndigheternas allmänna råd samt byggreglerna. Detta gäller både Boverket, som har sektorsansvar för miljöfrågor inom sitt verksamhetsområde, och Naturvårdsverket, som är samordningsansvarig för omgivningsbuller.

På grund av de centrala myndigheternas brist på samsyn och samordning har länsstyrelserna haft begränsade förutsättningar att samordna sina bedömningar om hur buller ska hanteras vid planläggning av bostäder.

Enligt Riksrevisionen kan de konstaterade problemen med styrning inom planering och byggande av bostäder vara relevanta även för andra tillämpningsområden än buller. Resultaten av den intressekonflikt som finns inbyggd vid tillämpningen av PBL¹ och miljöbalken bör uppmärksammas på andra områden i plan- och byggprocessen. Problem som uppkommer när myndigheter med olika sektoriella utgångspunkter vägleder länsstyrelserna och kommunerna inom samma område bör härvid uppmärksammas.

Regeringen har givit flera statliga utredningar i uppdrag att lägga förslag om förenklade och tydligare regler i plan- och byggprocessen. De givna utredningsförslagen har, enligt Riksrevisionen, inte i tillräcklig utsträckning tagit hänsyn till att aktörer i plan- och byggprocessen måste beakta ett stort antal statliga myndigheters föreskrifter och allmänna råd.

Det är, enligt Riksrevisionen, bristen på samsyn och samordning av myndigheternas regelverk som har lett till brist på transparens och förutsägbarhet, inte myndigheternas allmänna råd och byggreglerna var för sig. Avsaknaden av transparens riskerar att resultera i försämrade konkurrens och i ineffektiva beslutsprocesser i kommunerna. Båda dessa faktorer kan leda till högre byggkostnader, eftersom de påverkar effektiviteten i byggandet. Ytterst är det således bostadskonsumenten som drabbas av den otydliga statliga styrningen i form av högre boendekostnader. Detta kan ses mot bakgrund av regeringens ambitioner att förbättra konkurrensen genom långsiktigt stabila villkor för byggande av bostäder.

Enligt regeringsformen ansvarar regeringen för styrningen av riket. I fråga om buller har regeringen brustit i sin styrning. Den otillräckliga transparensen är framför allt ett resultat av att regeringen inte har klargjort hur buller ska bedömas vid planläggning och byggande av bostäder. Detta kan försvåra uppnåendet av riksdagens mål för miljö och byggande.

Konsekvenser av statens styrning

Kommunerna har ansvar för planläggning och byggande. I detta ansvar ligger att beakta den statliga vägledningen för hur buller ska bedömas. Det är i kommunerna som konsekvenserna av brister i den statliga styrningen i praktiken uppträder. Resultaten från undersökningen visar att det är stora skillnader mellan kommunernas bedömningar vid planläggning av bostäder i bullerutsatta miljöer. Dessa skillnader kan

¹ Plan- och bygglagen (1987:10).

inte enbart förklaras utifrån olika kommuners förutsättningar såsom antal invånare eller lokala förhållanden. Enligt intervjuer och enkätsvar sammanhänger skillnaderna i hög grad med att de statliga myndigheterna har olika syn på hur buller ska bedömas i plan- och byggprocessen.

PBL medger att kommunerna gör olika bedömningar som är anpassade efter lokala förhållanden. Enligt EG-rätten ska de kriterier som kommunerna baserar sina bedömningar på vara tydliga, objektiva, offentliggjorda i förväg och öppna för insyn för att minska risken för godtyckliga bedömningar. Exploatörer bör i förväg kunna informera sig om principerna för hur buller bedöms i den kommun de önskar att bygga. Granskningen visar att endast ett fåtal kommuner har skriftliga riktlinjer, i form av en särskild policy eller inskrivna i översiktplanen, för hur buller ska hanteras vid planläggning och byggande av bostäder.

Den bristande transparensen och förutsägbarheten i plan- och byggprocessen i kommunerna innebär att en exploatör som varit verksam i en viss kommun eller i ett visst län har bättre förutsättningar att förutse vilka bullerkrav som kommer att ställas i plan- och byggprocessen än en aktör som inte tidigare har varit verksam i kommunen eller länet. Detta medför att de aktörer som har kunskap om den lokala eller regionala praxisen har en betydande konkurrensfördel jämfört med aktörer som saknar kunskapen.

Den bristande samordningen av de statliga myndigheternas vägledning har lett till motsättningar inom kommunerna mellan planavdelningens exploateringsintressen och miljö- och hälskyddskontorets hälsoperspektiv. Miljö- och hälsoskyddshandläggare tillämpar Socialstyrelsens allmänna råd om inomhusbuller med en striktare bedömning av buller än Boverkets allmänna råd för planering, som planarkitekter tillämpar. Motsättningarna riskerar att fördröja och komplicera den kommunala beslutsprocessen.

Bristen på samsyn och samordning mellan statliga aktörer har även medfört att det är oklart för sakägare som Vägverket och Banverket vilken myndighets allmänna råd som ska tillämpas och hur råden ska tolkas. Vidare finns en osäkerhet huruvida planläggning av bostäder i enlighet med Boverkets allmänna råd för planering kommer att hålla vid en eventuell domstolsprövning utifrån miljöbalken. Osäkerheten har inneburit att Vägverket och Banverket träffar avtal med kommunerna, som reglerar kostnaden för bullerskyddsåtgärder som i efterhand kan bli aktuella.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens bedömning är att framför allt regeringens men även de statliga myndigheternas insatser har resulterat i att grundläggande krav på transparens och förutsägbarhet i plan- och byggprocessen inte tillgodosetts. Därför rekommenderar Riksrevisionen följande:

Regeringen bör på ett sätt som överensstämmer med PBL:s och miljöbalkens krav klargöra hur buller ska bedömas vid planläggning och byggande av bostäder.

Regeringen bör uppmärksamma vikten av grundliga konsekvensanalyser för att motverka brister i transparens till följd av överlappande och motstridiga regelverk. Denna granskning har visat på sådana brister när både PBL och miljöbalken är tillämpliga.

Regeringen bör överväga att precisera miljö kvalitetsnormen om omgivningsbuller.

Regeringen bör säkerställa att det finns gemensamma definitioner i den statliga vägledningen för buller.

Naturvårdsverket bör, inom ramen för sitt samordningsansvar, säkerställa att det förekommer en systematisk uppföljning av de statliga vägledningarna och reglerna för buller.

Boverket bör, inom ramen för sitt uppsiktsuppdrag, följa upp att tillämpningen av allmänna råd och andra regler för planering och byggande är transparent och förutsägbar.

Länsstyrelserna bör samordna tillsynen med syfte att få enhetliga kriterier för bedömningar av buller vid planering och byggande i bullerutsatta område, i avvaktan på att regeringen skapar förutsättningar för samsyn mellan de statliga myndigheterna.

1 Inledning

1.1 Motiv för granskning

Buller är den miljöstörning som berör flest människor i Sverige. Buller påverkar människors hälsa och kan till exempel leda till sömnsvårigheter, hörselskador och andra medicinska problem.²

Under senare år har flera aktörer påpekat behoven av förtätning av städer. Regeringen menar till exempel att förtätning av städer har en "hållbarhetspotential".³ Förtätning anses vara positivt ur miljösynpunkt eftersom behovet av transporter minskar och underlaget för kollektivtrafiken ökar. Samtidigt finns det nackdelar med förtätning. Förtätningen kan till exempel leda till färre grönområden i städerna och till fler transporter. Det kan även resultera i att fler människor blir utsatta för buller och luftföroreningar, vilket kan få konsekvenser för människors hälsa.⁴

För att minska hälsoriskerna för de boende har staten satt upp ramar för planläggning och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. För att plan- och byggprocessen ska fungera effektivt är det viktigt att byggföretagen känner till de regler som gäller för hanteringen av buller. Vid planläggning av bostäder i bullerutsatta områden har kommuner och byggherrar att förhålla sig till plan- och bygglagen (1987:10) (PBL), lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. (BVL) och miljöbalken (1998:808) samt Boverkets byggregler och flera myndigheters allmänna råd om buller.

Riksdag och regering hade vid införandet av en ny och sammanhållen plan- och bygglagstiftning 1987 ambitioner att förenkla och effektivisera plan- och byggprocessen.⁵ Riksdagens och regeringens intentioner om effektivitet och öppenhet i plan- och byggprocessen förefaller inte ha förverkligats. I flera sammanhang har bristande effektivitet i plan- och byggprocessen påtalats.⁶

För att åtgärda problemen i plan- och byggprocessen har regeringen under senare år tillsatt flera utredningar. Syftet har bland annat varit att förtydliga och förenkla lagstiftningen som reglerar plan- och byggprocessen för att därmed underlätta bostadsbyggande och främja konkurrens.⁷

² Socialstyrelsen (2009) Miljöhälsorapport 2009 s. 166.

³ Prop. 2007/08:1 utg.omr. 18 s. 44, bet. 2007/08:CU1.

⁴ Boverket (2007) God bebyggd miljö s. 18.

⁵ SOU 2005:77 s. 153.

⁶ Lind, Lundström (2007) Bostäder på marknadens villkor, Konkurrensverket (2008) Åtgärder för bättre konkurrens.

⁷ Se t.ex. SOU 2005:77 och SOU 2008:68.

I en förstudie som Riksrevisionen har gjort framkom indikationer på att problem i plan- och byggprocessen kvarstår, problem som i hög grad kan tillskrivas statens styrning. Enligt förstudien har otydlighet och bristande samordning i styrningen lett till utvecklingen av lokal praxis för hur kommunerna hanterar buller vid planläggning och byggande.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen har syftat till att identifiera brister i statens styrning och vägledning beträffande buller, som försvårar en effektiv plan- och byggprocess. Granskningsobjekt har varit regeringen, Boverket, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen och länsstyrelserna.

Den övergripande revisionsfrågan var:

Tillgodoser statens styrning kraven på transparens och förutsägbarhet i frågor om buller i plan- och byggprocessen?

För att besvara denna revisionsfråga har ett antal delfrågor formulerats.

1. Har regeringen sett till att de statliga myndigheternas vägledning är samordnad?
2. Är länsstyrelsernas och andra statliga myndigheters tillsyn och vägledning ändamålsenlig?
3. Har Boverket följt upp att plan- och byggprocessen är förutsägbar och transparent?

1.3 Avgränsningar

Riksrevisionens granskning avser statens styrning av processen vid planläggning och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Granskningen har inriktats på det samlade styrsystemet för plan- och byggprocessen, det vill säga PBL, miljöbalken och BVL samt de förordningar, föreskrifter och allmänna råd med avseende på buller i bostäder som härrör från dessa lagar. Miljöbalken reglerar även bedömningar av buller i det befintliga beståndet av bostäder.

Granskningen har inriktats på att bedöma hur statens agerande påverkar effektiviteten i plan- och byggprocessen, särskilt när det gäller transparens och förutsägbarhet. Syftet har inte varit att bedöma hur statens styrning av buller i plan- och byggprocessen påverkar människors hälsa.

För att granska effekterna av statens styrning har Riksrevisionen undersökt hur kommunerna implementerar de statliga myndigheternas vägledning. Kommunerna är inte granskningsobjekt.

1.4 Bedömningsgrunder

1.4.1 *Effektiva och transparenta regler*

Regeringen har vid åtskilliga tillfällen uttryckt en ambition om att reformera statens regelgivning. Regeringens regelförenklingsarbete syftar till att minska företagens administrativa kostnader med 25 procent. Enligt regeringen är det av stor vikt att regelverken är så ändamålsenliga och så effektivt fungerande som möjligt.⁸

I budgetpropositionerna för 2007 och 2008 anger regeringen att en viktig inriktning för bostadspolitiken är att förbättra konkurrensen genom långsiktigt stabila villkor för byggande av bostäder.⁹ I budgetpropositionen för 2009 har regeringen klargjort att dess ambition är att i flera steg förbättra och förenkla såväl regelverk som tillämpningen av reglerna inom samhällsbyggnadsområdet.¹⁰

Sveriges medlemskap i EU innebär krav på den svenska förvaltningen. Den ska organiseras så att den inte innebär hinder för den fria rörligheten. EG-domstolen har slagit fast att brist på transparens i förvaltningen kan utgöra hinder för den fria rörligheten. EG-domstolen har i praxis slagit fast att tillståndsförvarande i medlemsstaterna ska grundas på kriterier som är tydliga och entydiga, objektiva, offentliggjorda i förväg, öppna för insyn och tillgängliga. Syftet med kriterierna är att säkerställa att myndigheterna inte fattar godtyckliga beslut. Om kriterierna för tillståndsgivning är förståeliga för samtliga aktörer och om stegen i tillståndsprocessen är kända på förhand minskar risken för godtyckliga beslut och hinder för den fria rörligheten av varor och tjänster.¹¹

Det är regeringen som styr riket¹², vilket bland annat innebär att det är regeringen som har mandat att sluta avtal med en annan stat eller en mellanstatlig organisation.¹³ Detta innebär att det är regeringen som svarar inför EU när den svenska förvaltningen inte lever upp till EU:s krav på till exempel transparens. Ansvaret omfattar även att kommunerna lever upp till kraven på transparens.

⁸ Se t.ex. regeringens skrivelse 2007/08:131.

⁹ Prop. 2006/07:1 utg.omr. 18 s. 18, bet. 2006/07:CU1, prop. 2007/08:1 utg.omr. 18 s. 43f, bet. 2007/08:CU1.

¹⁰ Prop. 2008/09:1 utg.omr. 18 s. 46, bet. 2008/09:CU1.

¹¹ Se t.ex. mål C-205-99 Analir m.fl. mot Administración General del Estado REG 2001 s. I-127, grund 21 - 22 och mål C-439/99 kommissionen mot Italien REG 2002 s. I-305, grund 25. Se även Europeiska gemenskapernas kommission (2007) Handbok om genomförandet av tjänstedirektivet s. 25, Statskontoret (2006) Förvaltning för fri rörlighet.

¹² 1 kap. 6 § regeringsformen. Se även 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹³ 10 kap. 1 § regeringsformen.

OECD har också utarbetat riktlinjer för effektiva och ändamålsenliga regler. Bland de kriterier som OECD har tagit fram för att utforma effektiva regler finns transparens, konsistens, implementering och uppföljning.¹⁴

1.4.2 Riktvärden för buller

Riksdagen ställde sig i propositionen 1996/97:53 *Infrastrukturinriktning för framtida transporter* bakom riktvärden för trafikbuller. Riktvärdena, som normalt inte ska överskridas, är inga rättsligt bindande normer, utan ska vara vägledande för bedömningar vid planläggning av bostäder i bullerutsatta områden.¹⁵

1.5 Genomförande

För att besvara revisionsfrågorna har flera olika metoder använts.

Intervjuer har gjorts vid Miljödepartementet, Boverket, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Banverket och Vägverket. Syftet med dessa intervjuer har varit att få en bild av regeringens ställningstaganden och de olika myndigheternas syn på buller samt på deras insatser inom området.

Intervjuer har även genomförts med representanter för fem länsstyrelser och två kommuner i vart och ett av dessa län. De län som har omfattats är Skåne län, Stockholms Län, Västra Götalands län, Västerbottens län och Östergötlands län. Urvalet av län har gjorts utifrån länens bostadsbyggande och en målsättning om geografisk spridning, med olika slags regioner i undersökningen. Storstadslänen har den största andelen byggande. Östergötlands och Västerbottens län har valts ut på grundval av att det sker byggande i dessa län, främst i tätorterna, samtidigt som det finns områden med glesbygd, där exploateringstrycket är betydligt mindre. Intervjuerna har syftat till att få kunskap om hur länsstyrelsernas tillsyn fungerar samt hur de regionala och lokala aktörerna uppfattar de centrala myndigheternas och regeringens insatser.

En *enkät* har skickats till *samtliga länsstyrelser*. Syftet med enkäten var att få kunskap om hur länsstyrelserna inom ramen för sin tillsyn över plan- och byggnadsväsendet följer och vägleder kommuner rörande buller vid planläggning och byggande. Samtliga länsstyrelser har besvarat enkäten (se bilaga 4).

En *enkät* har även skickats till de *50 kommuner* i vilka 88 procent av alla flerbostadshus byggdes 2007. 47 av dessa kommuner besvarade enkäten.

¹⁴ OECD (2008) Building an institutional framework for regulatory impact analysis: Guidance for policy makers s. 13 f.

¹⁵ Prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174.

De kommuner som besvarade enkäten motsvarar 86 procent av byggandet av flerbostadshus 2007 (se bilaga 4). Syftet med denna undersökning var att få kunskap om hur kommunerna uppfattar statens styrning och vägledning rörande buller vid planering och byggande och hur kommunerna tillämpar riktvärdena.

Kungliga tekniska högskolan (KTH) har på uppdrag av Riksrevisionen genomfört en *aktstudie* av ett urval av detaljplaner, bygglov och bygganmälningar i följande kommuner: Göteborg, Karlstad, Luleå, Nacka, Uppsala och Växjö. Syftet med undersökningen var att studera hur krav rörande buller tillämpas i plan- och byggprocessen.

KTH har även, på uppdrag av Riksrevisionen, genomfört *en studie om samordningen* av Boverkets, Naturvårdverkets och Socialstyrelsens allmänna råd samt föreskrifter och allmänna råd i Boverkets byggregler som rör buller. Denna undersökning visar i vilken utsträckning de olika myndigheternas allmänna råd är harmoniserade (se bilaga 3).

1.6 Pågående förändringar i plan- och byggprocessen

För närvarande pågår en rad olika förändringar inom området för plan- och byggnadsväsendet. Det pågående reformarbetet har bland annat initierats med anledning av den samhällsutveckling som har ägt rum och till följd av kritiken att plan- och bygglagstiftningen inte fungerar enligt riksdagens intentioner och att staten inte har tagit sitt ansvar för uppsikt och tillsyn över plan- och byggnadsväsendet.¹⁶

Enligt den i januari månad 2009 utarbetade propositionsförteckningen avser regeringen att överlämna en proposition i denna fråga till riksdagen i juni 2009. Regeringens målsättning är att skapa helhetssyn inom staten vad gäller PBL, dess processer och annan lagstiftning som berörs av dessa processer.¹⁷

Som underlag till propositionen om en förändrad plan- och bygglag finns bland annat förslag från PBL-kommitténs betänkande *Får jag lov?* (SOU 2005:77), Byggprocessutredningens slutbetänkande *Bygg – helt enkelt!* (SOU 2008:68) och Boverkets rapport *Tydligare statligt ansvar*. Flera av förslagen som lämnats från både Boverket och Byggprocessutredningen är relevanta för Riksrevisionens granskning. Till exempel syftar flera av förslagen i Byggprocessutredningens betänkande till att förenkla och förtydliga plan- och byggprocessen, vilket ska öka förutsägbarheten i processen. Det gäller till exempel införandet av privat initiativrätt till detaljplaneläggning, förändringar

¹⁶ Se Riksrevisionen (2005) Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik, SOU 2005:77, SOU 2008:68.

¹⁷ Prop. 2008/09:1 utg.omr. 18, bet. 2008/09:CU01, rskr. 2008/09:118.

i detaljplaneförfarandet, införandet av tidsfrist vid bygglovsärenden, och andra förändringar av byggprocessen, såsom krav på kompetens hos särskilt sakkunniga.

I rapporten *Tydligare statligt ansvar* har Boverket tillsammans med länsstyrelserna tagit fram förslag för hur uppsikt och tillsyn enligt PBL kan preciseras.¹⁸ Enligt förslagen bör Boverket och länsstyrelserna ges ett samlat och tydligare ansvar för uppsikt och tillsyn liksom för kunskapsförmedling och för samordning av de statliga intressena. Förslagen gäller såväl planläggning som byggande. Den statliga kontrollen föreslås bli utvidgad till att gälla formella brister i planer, bygglov och förhandsbesked. Därutöver föreslår Boverket att länsstyrelsen ska utöva tillsyn över kommunernas byggtillsyn.¹⁹ Syftet med förslagen är att ge staten en tydligare roll i plan- och byggprocessen. Dessutom ska uppsikten och tillsynen bli mer samordnad och mer systematisk, vilket kan resultera i större kunskap om tillämpningen av lagstiftningen.²⁰

Riksrevisionens granskning har flera beröringspunkter med Boverkets rapport. Båda rapporterna behandlar Boverkets uppsikt och länsstyrelsernas tillsyn. Det gäller bland annat tillämpningen av regelverket samt om vägledningen som länsstyrelserna ger är ändamålsenlig. Riksrevisionens granskning rör emellertid enbart en del av plan- och byggprocessen: buller. Vidare är granskningen inriktad på det samlade styrsystemet för plan- och byggprocessen med fokus på buller. Boverkets rapport behandlar främst PBL och hur formuleringar i författningstexten skulle kunna tydliggöra Boverkets och länsstyrelsernas ansvar och uppgifter.

1.7 Aktörernas ansvar

Riksdagen har beslutat om lagar som är relevanta för plan- och byggprocessen och har ställt sig bakom riktvärden för buller.

Regeringen verkställer riksdagens beslut och ansvarar för statens budget. Regeringen styr också den statliga verksamheten genom förordningar och genom regleringsbrev till myndigheterna. Regeringen kan även ge myndigheterna särskilda uppdrag inom ramen för myndigheternas verksamhetsområden.

De centrala statliga myndigheterna **Boverket**, **Socialstyrelsen** och **Naturvårdsverket** ger, inom sina verksamhetsområden, ut byggregler, allmänna råd och vägledningar för bedömning av buller i och omkring bostäder. Boverket har dessutom, enligt PBL, uppsikt över plan- och

¹⁸ Boverket (2007) *Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen*.

¹⁹ *ibid.*

²⁰ *ibid* s. 61.

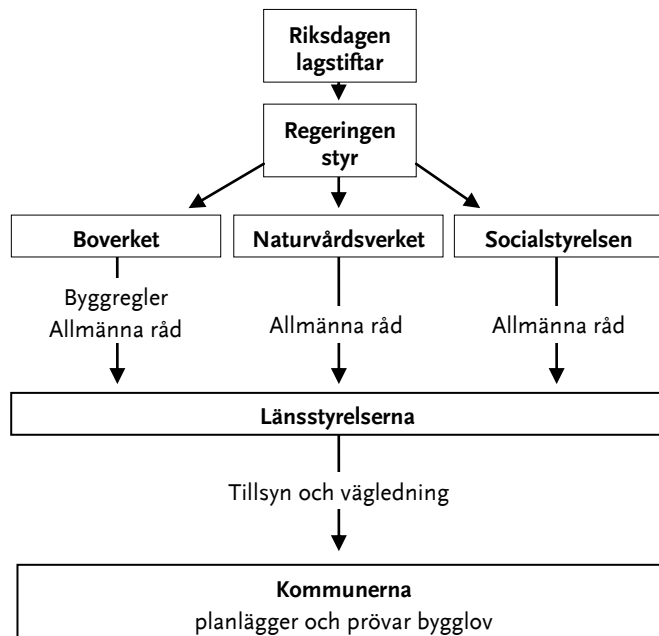
byggnadsväsendet i landet (se avsnitt 3.2). De allmänna råd som Naturvårdsverket och Socialstyrelsen ger ut avses främst tillämpas i andra situationer än vid tillsyn och vägledning enligt PBL.

Länsstyrelsernas uppgift är bland annat att se till att de nationella målen får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden. Länsstyrelsen har även tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länen, enligt PBL. Detta innebär till exempel att de ska pröva om kommunernas detaljplaner kan utgöra fara för människors hälsa eller säkerhet eller om de kan hota riksintressen. Förutom tillsynsansvaret är länsstyrelsen även överklagandeinstans. Enligt PBL kan kommuners beslut om detaljplaner, områdesbestämmelser, fastighetsplan eller bygglov överklagas till länsstyrelserna (13 kap. 2 § PBL).

Kommunerna ansvarar för planläggning av mark inom kommunen. Vid planeringen ska kommunerna bland annat ta hänsyn till människors hälsa och möjligheten att förebygga bullerstörningar (2 kap. 3 § PBL). I en detaljplan kan kommunerna till exempel ställa krav på ljudnivåer.

Enligt PBL ger kommunerna genom bygglov tillstånd till byggande. Planläggningen kan ses som en del av ett tillståndsförfarande, då bygglovsgivning vid ett större bostadsområde oftast kräver en ny detaljplan.

Figur 1.1 Aktörer i granskningen



1.8 Rapportens disposition

Dispositionen följer verkställighetskedjan enligt figur 1.1. Kapitel 2 är i huvudsak ett beskrivande kapitel som redogör för den lagstiftning som reglerar plan- och byggprocessen. I kapitel 3 redovisas regeringens styrning av de myndigheter som är relevanta i denna granskning. I kapitel 4 finns en analys av hur de centrala myndigheternas allmänna råd och byggreglerna samverkar samt en analys av hur samordningen mellan myndigheterna fungerar. Dessutom redogörs för Boverkets uppsikt över plan- och byggnadsväsendet samt för om myndigheten har följt upp buller i plan- och byggprocessen. Länsstyrelsernas tillsyn över plan- och byggnadsväsendet och vilka konsekvenser statens styrning har fått för Banverket och Vägverket behandlas i kapitel 5. I kapitel 6 görs en analys av den statliga styrningens genomslag i kommunerna. I det avslutande kapitlet drar Riksrevisionen *slutsatser* utifrån sina iakttagelser och ger *rekommendationer* till regeringen och ansvariga myndigheter.

2 Riksdagens ställningstaganden

Riksdagen har ställt sig bakom riktvärden för trafikbuller vilka presenteras i detta kapitel. Dessa riktvärden ska enligt propositionen normalt inte överskridas vid planläggning och byggande av bostäder. Vidare redovisas den lagstiftning som reglerar planläggning av bostäder: plan- och bygglagen (PBL), lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. (BVL) och miljöbalken. Miljöbalken tillämpas främst vid bedömning av buller i befintlig bebyggelse. Sammantaget bildar dessa bestämmelser utgångspunkter för statens styrning av processen vid planläggning och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer.

2.1 Riktvärden för buller

Riksdagen har ställt sig bakom riktvärden för trafikbuller, som redovisas i proposition 1996/97:53 *Infrastrukturinriktning för framtida transporter*. Riktvärdena ska normalt inte överskridas vid nybyggnation av bostäder eller vid ny- och/eller ombyggnation av infrastruktur. Vid infrastrukturåtgärder ska hänsyn tas till vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt.²¹ Om det inte är möjligt att uppnå riktvärdena utomhus bör inomhusnivåerna inte överskridas.

Riksdagen har ställt sig bakom följande riktvärden²²:

- 30 dBA ekvivalentnivå inomhus
- 45 dBA maximalnivå inomhus nattetid
- 55 dBA ekvivalentnivå utomhus vid fasad (för flyg gäller FBN 55 dBA)
- 70 dBA maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad.

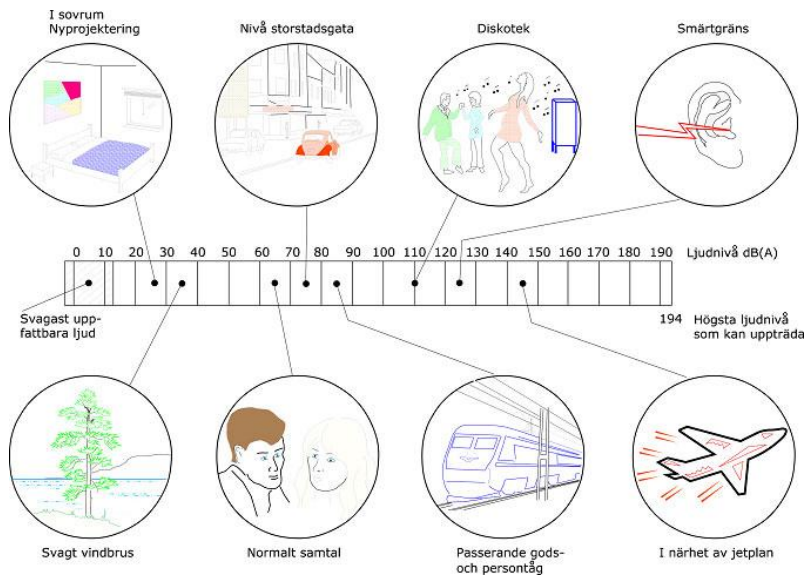
Vid åtgärd i järnväg eller annan spåranläggning avser riktvärdet för buller utomhus 55 dBA ekvivalentnivå vid uteplats och 60 dBA ekvivalentnivå i bostadsområdet i övrigt.

För att sätta riktvärdena i ett sammanhang presenteras i figur 2.1 exempel på hur människor uppfattar ljudnivåer i olika situationer. Buller mäts med logaritmisk skala. En ökning med 8–10 dBA upplevs som en fördubbling av ljudnivån. Ett svagt vindbrus har ljudnivån 35 dBA medan ett vanligt samtal har ljudnivån 65 dBA. Smärtgränsen för en människa är cirka 125 dBA.

²¹ Prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174.

²² För förklaringar av benämningar se ordlistan i bil. 1.

Figur 2.1 Ljudnivåer för olika platser och situationer



Källa: ÅF-Ingemansson AB.

Riktvärdena föregicks av en proposition om handlingsplan mot buller 1994. I samband med denna proposition uttalade riksdagen att trafikbullret kraftigt behöver begränsas, eftersom det påverkar människors hälsa och är ett utbredd miljöproblem. Vidare uppgav regeringen att den fysiska planeringen bör utnyttjas för att åstadkomma en god ljudmiljö.²³

I proposition 1993/94:215 gav regeringen Naturvårdverket och Banverket i uppdrag att ta fram riktvärden för buller från järnväg. Berörda myndigheter fick i uppdrag att utreda skärpningar av flygbullernormer. Dessa utredningar låg till grund för de riktvärden för järnvägstrafik och flygbuller som anges i proposition 1996/97:53. Vad gäller vägtrafikbuller ställde sig riksdagen vid behandlingen av proposition 1993/94:215 bakom bullernivåer vid ny- eller ombyggnad av väg. Nivåerna gällde således inte planläggning och nybyggnation av bostäder. Nivåerna härrörde från utredningen *Handlingsplan mot buller*²⁴ som även gav förslag om maximalnivåer nattetid.

²³ Prop. 1993/94:215, bet. 1993/94:JoU31, rskr. 1993/94:402.

²⁴ SOU 1993:65.

2.1.1 Riktvärdenas ursprung

I Trafikbullerutredningen²⁵ från 1974 gavs förslag om de riktvärden för bullernivåer i och utanför bostäder som är angivna i proposition 1996/97:53, 30 dBA inomhus och 55 dBA vid fasad.²⁶ Vid utformningen av förslagen vägdes människors välfärdsvinster och kostnaderna för att uppnå riktvärdena mot varandra.

Motiveringen för de förslag till bullernivåer som gavs var att det fanns ett säkerställt samband mellan bullernivåer och antalet störda av buller. Cirka 15 procent av en normalpopulation upplevde sig mycket störda av buller vid dessa nivåer.²⁷

Trafikbullerutredningen ansåg att riktvärdena inte borde utformas som rättsligt bindande normer. Anledningen till detta var dels att det inte skulle kunna förenas med det kommunala planmonopolet, dels att rättsligt bindande normer omöjliggör avsteg från riktvärdena utan formell dispens från högre instans.²⁸

De riktvärden som riksdagen ställde sig bakom 1997 är således inte rättsligt bindande utan ska ses som en ambitionsnivå som på lång sikt ska uppnås. Att riktvärdena inte är bindande innebär att de inte behöver följas utan att kommuner vid planläggningen kan göra avsteg från dessa. Kommunernas tillämpning blir flexibel och kan anpassas till ny kunskap inom området för buller.²⁹ Om bullernivåerna hade utformats som gränsvärden skulle det kunna leda till mycket höga kostnader för bullerskyddsåtgärder eller utvecklandet av en ny bebyggelsestruktur.

Vidare skulle riktvärden kunna leda till att dessa tillämpas mer godtyckligt av kommunerna. Till exempel skulle det kunna medföra att kommuner bygger vid mycket bullerutsatta områden utan att se till alternativa lösningar. Ett system med riktvärden förutsätter en god efterkontroll av att kommunerna uppfyller kraven som ställts i detaljplan, till exempel i form av bullerskyddsåtgärder.³⁰

2.1.2 Åtgärdsprogram

Utifrån proposition 1996/97:53 tog riksdagen även ställning för åtgärdsprogram mot störande buller i befintlig bebyggelse vid statlig infrastruktur för att på sikt kunna nå de uppställda riktvärdena. Åtgärder ska i en första etapp vidtas där bullernivåerna utomhus är lika med eller överskrider 65 dBA

²⁵ SOU 1974:60 och SOU 1975:56.

²⁶ Utredningen lade dock inte fram några förslag om maximalnivåer nattetid.

²⁷ SOU 1974:60 s. 179.

²⁸ *ibid* s. 189 f.

²⁹ *ibid* s. 172.

³⁰ *ibid* s. 192.

ekvivalentnivå vid vägtrafikbuller.³¹ För buller från järnväg ska åtgärder utföras vid maximalnivåer inomhus nattetid på 55 dBA och däröver.

För flygbuller finns det också uttalade bullernivåer där åtgärder ska genomföras. Åtgärder ska bland annat vidtas vid FBN 60 dBA och däröver. Berörda trafikverk och Försvarsmakten (flygbuller) ska analysera var åtgärder behöver komma till stånd i den befintliga bebyggelsen.³²

2.2 Lagstiftning

Vid planläggning och byggande av bostäder i bullerutsatta områden ska kommuner och byggherrar tillämpa plan- och bygglagstiftningen, PBL och BVL. Kommuner ska även ta bestämmelser om miljö kvalitetsnormer i miljöbalken i beaktande. PBL respektive BVL och miljöbalken är uppbyggd på skilda sätt, vilket kan försvåra en enhetlig tillämpning av de olika lagrummen. I BVL anges de tekniska egenskapskraven på byggnader och anläggningar. Enligt PBL ska olika allmänna intressen (miljömässiga, sociala och ekonomiska) och enskilda intressen sammanvägas medan miljöbalkens syfte är att främja en hållbar utveckling och minimera riskerna för skador på människors hälsa.

2.2.1 Plan- och bygglagstiftningen

PBL reglerar fysisk planering och byggande. Syftet med lagen är att främja en utveckling som innebär jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människor i dag och för framtida generationer.³³

Enligt 1 kap. 2 § PBL är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Bakgrunden till detta är att det ska finnas utrymme för lokala avvikelser och bedömningar vid planläggning.³⁴ Kommunerna har således en stor självbestämmanderätt över marken i kommunen. Staten har i PBL satt upp en ram för planläggning.

I 2 kap. 3 § PBL anges att bebyggelse ska lokaliseras till mark som bland annat är lämpad för ändamålet med hänsyn till de boendes hälsa (1 p.) och till möjligheterna att förebygga bullerstörningar (4 p.). Kommunerna måste alltså vid planläggning av bostäder beakta de boendes hälsa. Om det vid

³¹ Det finns även åtgärdsprogram för flygbuller, se prop. 1996/97:53 s. 44.

³² Prop. 1996/97:53 s. 44, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174.

³³ Prop. 1985/86:1 s. 57, 1 kap. 1 § PBL.

³⁴ Prop. 1985/86:1.

planläggningen finns motstridiga intressen ska kommunen göra avvägningar både i fråga om allmänna och enskilda intressen.³⁵

Reglering av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplaner. En detaljplan får omfatta endast en begränsad del av kommunen. Enligt 5 kap. 7 § 11 p. PBL kan kommunen i detaljplan meddela bestämmelser i plan som rör högsta tillåtna värden för störningar för till exempel buller. Kommunen kan även ange bestämmelser om skyddsanordningar mot buller. Vid bygglovsprövningen ska kommunen se till att sådana bestämmelser följs.³⁶

I PBL finns även kopplingar till BVL. I 3 kap. 3 § PBL anges att byggnader ska uppfylla kraven i BVL som bland annat rör krav på att byggnaden inte ska utformas och projekteras så att det medför skada för människors hälsa.³⁷ Enligt BVL ska byggnader uppfylla väsentliga tekniska egenskapskrav under en ekonomiskt rimlig livslängd. Kraven i BVL³⁸ syftar till att förhindra att byggnader under brukstiden förorsakar skador eller ohälsa.³⁹ I kraven finns skydd mot buller specificerat. Vid byggandet av bland annat bostäder har byggherren ansvar för att alla tekniska egenskapskrav uppfylls, däribland skydd mot buller.

2.2.2 Miljöbalken

Miljöbalkens övergripande syfte är att främja en ekologiskt hållbar utveckling. Detta innebär bland annat att miljöbalken ska tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas från skador och olägenheter (1 kap. 1 § miljöbalken). Miljökvalitetsmålen ska ge ledning vid tolkning av begreppet hållbar utveckling.⁴⁰

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken innehåller grundläggande krav som gäller vid tillämpningen av miljöbalken. De allmänna hänsynsreglerna ska tillämpas vid bland annat tillståndsprövning och tillsyn enligt miljöbalken. Med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken ställs till exempel krav på bullerskyddsåtgärder i bostäder och fritidshus vid prövning och tillsyn av flygplatser. Miljöbalken gäller parallellt med annan lagstiftning, såsom PBL.

Vissa bestämmelser i miljöbalken gäller även vid tillämpningen av PBL. Bland de allmänna intressen som kommunerna ska ta särskild hänsyn till

³⁵ 1 kap. 5 § PBL, prop. 1985/86:1 s. 96, bet. BoU 1986/87:1, rskr. 1986/87:27.

³⁶ Prop. 1985/86:1 s. 164 f.

³⁷ 16 kap. 1 § 1 p. PBL anger att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på byggnader m.m. som utöver det som anges i 3 kap. PBL och som behövs för att skydda människors liv, hälsa eller säkerhet samt för kontroll av att dessa föreskrifter efterlevs.

³⁸ I 21 § BVL ges bemyndigande till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter med vad som närmare avses med krav på byggnadsverk.

³⁹ Prop. 1993/94:178 s. 103.

⁴⁰ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 8.

enligt PBL återfinns bland annat hushållningsbestämmelser i 3 och 4 kap., miljökvalitetsnormer⁴¹ enligt 5 kap. och miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag enligt 6 kap. miljöbalken.⁴²

Kommuner ska bland annat i sin planläggning för olika ändamål tillämpa bestämmelser om riksintresse för kommunikationsanläggningar enligt 3 kap. 8 § miljöbalken. Bestämmelserna innebär att dessa områden ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Vidare ska kommunerna i sin planläggning följa de av regeringen angivna miljökvalitetsnormerna.⁴³ Syftet med dessa är att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön samt att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön.⁴⁴

Ett av huvudsyftena med miljöbalken är att skydda människors hälsa och miljön från skador och olägenheter.⁴⁵ Med olägenhet för människors hälsa⁴⁶ menas i 9 kap. miljöbalken störningar som har kopplingar till den fysiska miljön och som omfattar negativa hälsoeffekter, antingen fysiska eller psykiska.⁴⁷ Buller ses som olägenhet för människors hälsa och kan därmed leda till ingripande enligt miljöbalken.⁴⁸

26 kap. 3 § miljöbalken anger att tillsynen av miljöbalken ska utövas av bland annat Naturvårdsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommuner enligt vad regeringen bestämmer. I bullerfrågor är det kommunerna som har den operativa tillsynen för att se till att människor inte utsätts för hälsofarliga bullernivåer. Det är således kommunernas ansvar att planlägga bland annat bostäder och ha tillsyn enligt PBL vid uppförandet av bostäder och utöva tillsyn enligt miljöbalken. I båda situationerna måste hänsyn tas till människors hälsa, men enligt skilda lagstiftningar.

2.2.3 *Relationen mellan plan- och bygglagen och miljöbalken*

PBL och miljöbalken gäller parallellt, vilket innebär att en åtgärd som godtagits enligt PBL inte automatiskt behöver anses uppfylla miljöbalkens

⁴¹ Miljökvalitetsnormer kan gälla geografiska områden eller för hela landet och rör kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt.

⁴² 2 kap. 1–2 §§ PBL.

⁴³ 5 kap. 3 § miljöbalken och 2 kap. 2 § PBL.

⁴⁴ 5 kap. 1 § miljöbalken.

⁴⁵ 1 kap. 1 § miljöbalken.

⁴⁶ 9 kap. 3 § miljöbalken.

⁴⁷ Enligt 9 kap. 12 § miljöbalken ges bemyndigande till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter till skydd för människors hälsa. Regeringen kan även överlåta åt kommuner att meddela sådana föreskrifter.

⁴⁸ Prop. 1997/98:45 s. 186 och s. 350, bet. 1997/98:joU20, rskr. 1997/98:278.

krav.⁴⁹ Vid tillämpningen av PBL ska allmänna och enskilda intressen avvägas medan tillämpningen av miljöbalken syftar till att skydda miljö och hälsa. I båda lagarna finns en paragraf som binder lagarna samman. I 2 kap. 1 § PBL och 3 kap. 1 § miljöbalken anges att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade och att företräde ska ges en sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Vid kommunernas planläggning ska enligt 2 kap. 1–2 §§ PBL miljöbalkens hushållningsbestämmelser tillämpas samt balkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer iakttas. Som nämnts ovan innehåller PBL också bestämmelser om lokalisering med hänsyn till buller och möjligheter att i detaljplan reglera bullerstörningar.

I PBL anges emellertid inte att kommuner vid planläggning behöver ta hänsyn till miljöbalkens allmänna hänsynsregler eller till miljöbalkens regler om hälsoskydd (9 kap. miljöbalken).

Att PBL och miljöbalken gäller parallellt kan få konsekvenser för planläggning och byggande av bostäder i områden utsatta för buller. En detaljplan i ett bullerutsatt område kan bedömas vara godtagbar enligt PBL.⁵⁰ Enskilda bostäder i nybyggda områden kan senare bli föremål för krav enligt miljöbalkens regler och då kan en annan bedömning göras. Om boende vid användningen av bostäderna klagar på höga bullernivåer ska tillsynsmyndigheten, kommunens miljönämnd, göra en bedömning fristående från planprövningen. I denna bedömning ingår även buller från installationer i byggnaden liksom från verksamheten. Plan- respektive miljömyndigheter kan därigenom göra olika bedömningar av vilken ljudnivå som är godtagbar. Detta kan leda till att fastighetsägaren eller den verksamhetsutövare som genererar bullret måste vidta åtgärder, trots att bullernivåerna har godkänts i planskedet.⁵¹

I detta sammanhang bör även länsstyrelsens tillsynsroll nämnas. Om en kommun antar en detaljplan för ett område som länsstyrelsen bedömer vara utsatt för alltför höga bullernivåer ska länsstyrelsen enligt 12 kap. 3 § PBL häva kommunens beslut till följd av att den planerade bebyggelsen annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa. Länsstyrelsen ska också upphäva sådana detaljplaner som innebär att en miljö kvalitetsnorm inte följs eller att kommunerna vid planläggningen inte tillgodoser riksintressen.⁵²

⁴⁹ Prop. 1997/98:90 s. 157 f.f. samt Bengtsson, B. m.fl., Miljöbalken – en kommentar del I, s. 1–9.

⁵⁰ 2 kap. 3 § PBL.

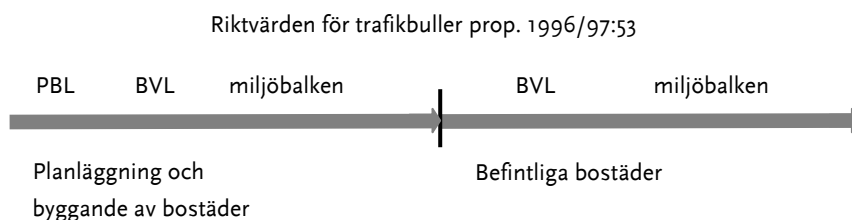
⁵¹ Boverket (2008) Buller i planeringen s. 31 f.

⁵² 12 kap. 1 § PBL.

2.3 Komplext regelverk

Hänsyn till buller behöver tas såväl vid planläggning och byggande av bostäder som i befintliga bostäder. Någon sammanhållen lagstiftning eller reglering finns inte för buller, utan den är reglerad av skilda lagstiftningar beroende på var i processen bedömningen föreligger. Dels ska buller bedömas i samband med planering och byggande, dels kan det bedömas vid rådande förhållanden i befintlig bebyggelse. Den lagstiftning som reglerar dessa olika förhållanden illustreras i figur 2.2. Förutsättningarna är olika i de olika situationerna, och detta speglar även den reglering som finns.

Figur 2.2 Tidsaxel



I såväl planering och byggande som i befintlig bebyggelse ska man förhålla sig till riktlinjer utgivna av centrala myndigheter. Riktlinjerna har sitt ursprung i plan- och bygglagstiftningen, miljöbalken eller riktvärdena angivna i proposition 1996/97:53.

Kommunen måste redan vid planläggning och byggande göra en bedömning av om det planerade bygget i färdigt skick kan förväntas uppfylla de krav som gäller för befintlig bebyggelse.

Komplexiteten i själva regeluppbyggnaden ställer således stora krav på såväl innehållet i myndigheternas vägledning som samordningen mellan myndigheterna för att tillämpningen i kommunerna ska bli så enhetlig som möjligt. Det förutsätter att regeringen i uttolkningen av riktvärdena ger entydiga signaler till myndigheterna. Vidare är kompetensen hos aktörerna byggherren, konsulter och entreprenörer betydande för att byggnaden ska uppfylla gällande krav.

3 Regeringens styrning

Regeringens olika sätt att styra frågor som rör buller presenteras i detta kapitel. Först redogörs för förordningen om omgivningsbuller. I denna finns en miljökvalitetsnorm som ska iakttas vid kommunernas planläggning.

Regeringen har givit Boverket, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen uppgifter och ansvar som är relevanta för hanteringen av buller vid planläggning och byggande av bostäder.

I kapitlet redogörs även för regeringens uttolkning av riktvärdena i proposition 1996/97:53. Regeringen har givit flera uppdrag till de centrala myndigheterna för att kommuner och andra berörda ska ges en tydligare vägledning om hur riktvärdena ska tolkas. Dessa uppdrag samt regeringens styrning av de centrala myndigheterna och konsekvenserna av denna styrning presenteras i slutet av kapitlet.

3.1 Förordningar om buller i plan- och byggprocessen

Regeringen har givit ut förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. (BVF) där bland annat bullernivåer i bostäder berörs.⁵³ I 7 § BVF ställs bland annat krav på dels en bullernivå i byggnader som inte medför risk för personers hälsa och som möjliggör sömn, vila och arbete under tillfredsställande förhållanden. I förordningen ger även regeringen bemyndigande till Boverket att ge ut tillämpningsföreskrifter för att uppnå dessa krav.⁵⁴

Vidare har regeringen utfärdat en särskild förordning (2004:675) om omgivningsbuller. I förordningen finns en miljökvalitetsnorm om omgivningsbuller. Enligt denna ska det genom kartläggning och fastställande av åtgärdsprogram eftersträvas att omgivningsbuller inte medför skadliga effekter på människors hälsa.⁵⁵

Miljökvalitetsnormer kan ange förorenings- eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter. Normerna kan även formuleras som målsättningsnormer, det vill säga förorenings- eller störningsnivåer som ska eftersträvas eller som inte bör överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder.⁵⁶ Vad gäller miljökvalitetsnormen om omgivningsbuller är

⁵³ 3 § BVF.

⁵⁴ 18 § BVF jämförd med 7 § BVF. Boverket har utnyttjat bemyndigandet genom Boverkets byggregler.

⁵⁵ 1 § förordningen (2004:675) om omgivningsbuller.

⁵⁶ 5 kap. 2 § 1–2 p. miljöbalken.

denna utformad som en målsättningsnorm. I förordningen anger regeringen dock inte några nivåer på bullerstörningar som ska vara förbjudna eller som inte bör överskridas. Inte heller anger regeringen vad som menas med *skadliga effekter på människors hälsa*. Normen är således allmänt formulerad och ger inte kommunerna någon egentlig vägledning om vilka bullernivåer som är skadliga för människors hälsa och därmed inte hur kommunerna ska förhålla sig till miljö kvalitetsnormen.

Förutom miljö kvalitetsnormen innehåller förordningen en skyldighet för utpekade kommuner och statliga myndigheter att kartlägga buller och upprätta åtgärdsprogram. Förordningen har ännu inte fått något större genomslag, eftersom det enbart är storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö som hittills har varit ålagda att kartlägga omgivningsbullret och upprätta åtgärdsprogram.

3.2 Myndigheternas ansvar

Regeringen har givit flera olika myndigheter ansvar för frågor som rör bedömningen av buller vid planläggning och byggande av bostäder. Boverket, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen har olika ansvarsområden för buller.

Boverket är central myndighet för frågor om fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelsen och boendefrågor. Myndighetens verksamhet utgår främst från plan- och bygglagstiftningen. Vad gäller buller har Boverket möjlighet att ge ut föreskrifter⁵⁷ och allmänna råd som ska tillämpas vid planläggning och byggande av bostäder i till exempel bullerutsatta områden. Boverket ska följa upp tillämpningen av lagstiftningen och andra relevanta styrmedel när det gäller plan- och byggprocessen.⁵⁸

Boverket har även samordningsansvar för de statliga myndigheternas arbete rörande plan- och byggfrågor samt sektorsansvar för miljöfrågor inom myndighetens verksamhetsområde och ansvar för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Boverket ska vidare inom sina ansvarsområden främja en hållbar utveckling.⁵⁹

Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens verksamhet utgår från miljöbalken. Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet och ska vara pådrivande och samlande i miljöarbetet. Myndighetens arbete ska främja en hållbar utveckling. De 16 miljö kvalitetsmål som riksdagen fastställt

⁵⁷ Kraven i 7 § BVF gäller bl.a. krav på att buller inte ligger på en nivå i byggnaden som medför risk för människors hälsa. Det kan t.ex. gälla buller från luftljud, stegljud, installationsljud, utvändigt ljud eller bristande rumsakustik i byggnader.

⁵⁸ Förordningen (2007:1065) med instruktion för Boverket.

⁵⁹ Se bil. 2 för innebörden av miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö samt delmålet om buller.

ska vara vägledande för arbetet.⁶⁰ Regeringen har även givit Naturvårdsverket samordningsansvar för omgivningsbuller (se avsnitt 4.2 för utförligare beskrivning).⁶¹ Detta arbete sker bland annat genom att Naturvårdsverket ger ut allmänna råd och genom att driva bullerfrågor som part i mål och ärenden.⁶²

Inom ramen för miljöbalkens tillämpning ansvarar Socialstyrelsen för hälsoskyddet i bostäder.⁶³ Socialstyrelsen tillsynsvägleder⁶⁴ kommunerna, vilka i sin tur har ansvar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken.⁶⁵ Socialstyrelsens tillsynsvägledning, exempelvis i form av handböcker och allmänna råd, kan tillämpas vid störning av buller i bostäder.⁶⁶ Det gäller till exempel buller från diskotek och fasta installationer. Socialstyrelsens allmänna råd om buller inomhus kan även i viss utsträckning tillämpas på trafikbuller.⁶⁷

Boverket, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen har delvis skilda perspektiv och ansvarsområden. Samtliga myndigheter ger ut vägledningar för hur buller ska bedömas i olika situationer. Dessa vägledningar bör i möjligaste mån ha samma ambitionsnivå och överensstämma med varandra för att underlätta tillämpningen dels vid planläggning och byggande, dels vid befintlig bebyggelse.

3.3 Uttolkning av riktvärden

3.3.1 Bullerriktvärdena är långsiktiga mål som ska nås

I proposition 1996/97:53 anger regeringen att riktvärdena för buller bör ses som långsiktiga mål. För att nå målet med en god ljudmiljö bör det, enligt regeringen, ske en successiv anpassning till högre ambitionsnivåer.

Vid komplettering av redan befintlig bebyggelse bör avvägningar göras mellan bullernivåer och andra miljökvaliteter som kan komma i fråga.

⁶⁰ 1 § förordningen (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket.

⁶¹ 5 § förordningen (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket, prop. 1997/98:45 s. 570, bet. 1997/98:JoU20, rskr. 1997/98:278, 16 § förordningen (2004:675) om omgivningsbuller.

⁶² Tillägg enligt synpunkt från Naturvårdsverkets faktagranskning.

⁶³ Enligt 9 kap. miljöbalken.

⁶⁴ Socialstyrelsens ansvar innebär även att följa upp och utvärdera den tillsyn som utövas av kommunerna. Dessutom ska Socialstyrelsen göra medicinska bedömningar av frågor som rör människors hälsa, t.ex. bullerfrågor, utöva tillsyn i frågor som gäller hälsoskydd enligt 2, 5, 6 och 9 kap. miljöbalken samt lämna underlag för tillämpningen av 3–4 kap. (riksintressen) i miljöbalken och PBL.

⁶⁵ 13 k § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

⁶⁶ Socialstyrelsen har inget särskilt samordningsansvar i frågor om buller. Däremot anges i Socialstyrelsens instruktion att myndigheten ska samverka med relevanta aktörer inom sitt verksamhetsområde för att nå målen för verksamheten.

⁶⁷ 13 k § 1 p. förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Socialstyrelsen (2008) Buller – höga ljudnivåer och buller inomhus s. 63.

Regeringen anger även att tillämpningen av riktvärdena i början kommer att skilja sig åt, eftersom det är skillnader mellan olika slags buller och plan-situationer. En utgångspunkt bör emellertid vara att riktvärdena klaras vid nybyggnad av bostäder samt vid nybyggnad och väsentlig ombyggnad av trafikanläggningar så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Riktvärdena ska alltså tillämpas, dock ska kostnaderna vid trafikanläggningar för att klara riktvärdena beaktas.⁶⁸

3.3.2 Uppdrag till Boverket att ta fram vägledning om buller från väg- och järnvägstrafik

Enligt regeringen var kommunerna i behov av en tydligare vägledning för hur bullerriktvärden skulle tolkas, samt vilka faktorer som skulle tas i beaktande vid sammanvägningen⁶⁹ av allmänna och enskilda intressen vid planering av bostäder i bullerutsatta områden. Regeringen gav därför Boverket 2003 i uppdrag att ta fram en sådan vägledning.⁷⁰ Genom vägledningen skulle tillämpningen av riktvärdena i proposition 1996/97:53 bli mer enhetlig.⁷¹

I direktiven framhöll regeringen att Boverket skulle utföra uppdraget i samråd med Socialstyrelsen, Naturvårdsverket, Banverket, Vägverket och Sveriges Kommuner och Landsting. Motivet för detta var att få en ökad samsyn och samordning mellan myndigheter i fråga om buller från väg och järnväg.

Vidare angav regeringen att det var viktigt att vägledningen inte skulle försvåra möjligheten att uppnå miljömålet God bebyggd miljö⁷² eller leda till att nya bullerproblem tillkommer i samhället.⁷³

Boverket återrapporerade 2004 regeringens uppdrag i form av rapporten *Tillämpning av riktvärden för trafikbuller vid planering för och byggande av bostäder*. I rapporten uppgav Boverket att materialet som samlats in skulle bearbetas för att i ett senare skede ge underlag för en vägledning för berörda i sektorn för samhällsbyggande.⁷⁴

⁶⁸ Prop. 1996/97:53 s. 50.

⁶⁹ Sammanvägningen av allmänna och enskilda intressen består av flera delar: väga allmänna intressen mot varandra, väga enskilda intressen mot varandra samt väga allmänna intressen mot enskilda intressen.

⁷⁰ Boverket har även enligt regeringsuppdrag från april 1998 tagit fram en vägledning, Boverket. (2000) Planera för god ljudmiljö – en första vägledning.

⁷¹ Miljödepartementet (2003-12-18) Uppdrag att utarbeta fördjupat underlag för tillämpningen av riktvärden för buller från väg- och järnvägstrafik vid planläggning för och byggande av bostäder.

⁷² Se bil. 2

⁷³ Miljödepartementet (2003-12-18) Uppdrag att utarbeta fördjupat underlag för tillämpningen av riktvärden för buller från väg- och järnvägstrafik vid planläggning för och byggande av bostäder.

⁷⁴ Boverket (2004) Tillämpningen av riktvärden för trafikbuller vid planering för och byggande av bostäder s. 7.

Det gick relativt lång tid mellan Boverkets första återrapportering och publiceringen av den slutgiltiga vägledningen.⁷⁵ I flera budgetpropositioner kommenterade regeringen buller i plan- och byggprocessen och uppdraget som regeringen givit Boverket. Detta skedde bland annat i budgetpropositionerna för 2004, 2005 och 2006.

I budgetpropositionen för 2005 angav regeringen att alltfler människor utsätts för buller som överstiger riktvärdena. Att åtgärda bullret i tätorterna var enligt regeringen en av de viktigaste åtgärderna för att uppnå miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö. I detta sammanhang redovisade regeringen även resultatet av det uppdrag som givits till Boverket om att ta fram en vägledning för att uttolka riktvärdena vid planläggning i bullerutsatta områden.⁷⁶

I budgetpropositionen för 2006 angav regeringen att buller är den störning som påverkar flest människor. Regeringen konstaterade även att förtätning blivit allt vanligare inom planering och byggande och att detta kan föra med sig positiva effekter i form av färre transporter, men att det även kan leda till att fler blir utsatta för buller. Vidare redovisade regeringen Boverkets fördjupade underlag för tillämpningen av riktvärdena. Här nämns att Boverket rekommenderar en restriktiv syn på avsteg från riktvärdena.

3.3.3 Förtätning allt viktigare

I senare års budgetpropositioner samt i proposition 2008/09:35 *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* kommenterar regeringen behovet av förtätning i städer och tätorter i förhållande till riktvärdena i proposition 1996/97:53.

I budgetpropositionen för 2007 uttryckte regeringen att det har befarats att den restriktiva hållning som Boverket intog i återrapporteringen 2004 skulle kunna medföra negativa konsekvenser för kommuner som vill bygga i centrala delar av städer. Regeringen uppgav att det har visat sig vara möjligt att bygga i centrala delar samt nära väg och ändå få en ändamålsenlig bostadsbebyggelse. Detta kan till exempel ske genom en omsorgsfull planering och i vissa fall särskilda planbestämmelser om störningsskydd. I budgetpropositionen för 2007 anger regeringen också att vägtrafiken bör bidra till att etappmål för buller kan uppnås genom bland annat insatser för att minska bullret vid källan.⁷⁷

I februari 2008 publicerade Boverket de allmänna råden *Buller i planeringen – Planera för bostäder i områden utsatta för buller från väg- och*

⁷⁵ I Boverkets regleringsbrev för 2007 poängterar Miljödepartementet att uppdraget om att ta fram en vägledning för tillämpningen av riktvärdena i proposition 1996/97:53 är ett pågående uppdrag från 2003 s. 19.

⁷⁶ Prop. 2004/05:1 utg.omr. 18 s. 28, prop. 2005/06:1 utg.omr. 18 s. 36.

⁷⁷ Prop. 2006/07:1 utg.omr. 18 s. 26.

spårtrafik. De allmänna råden har inte en lika restriktiv tolkning av riktvärdena som återrapporteringen 2004, enligt företrädare för Naturvårdsverket och Socialstyrelsen. Råden är till stor del inriktade på hur kommunerna kan göra avsteg från riktvärdena vid planläggning av bostäder i bullerutsatta områden. Boverkets syfte med de allmänna råden är att öka samsynen mellan myndigheter och andra berörda, till exempel planerare och miljöhandläggare i kommunerna, och att de allmänna råden ska fungera som stöd i domstolars bedömningar.⁷⁸

I budgetpropositionen för 2009 kommenterade regeringen Boverkets allmänna råd och uppgav att regeringen står fast vid de riktvärden som riksdagen ställde sig bakom 1997. Enligt regeringen ska dessa tolkas som riktvärden, inte som rättsligt bindande normer. Enligt regeringen är det angeläget att trafikbullret inte onödigtvis begränsar möjligheten att komplettera befintliga tätorter med ny bostadsbebyggelse. Genom att på olika sätt reducera bullret vid källan kan möjligheterna att bebygga sådana områden som för närvarande är utsatta för trafikbuller komma att öka.⁷⁹

Även i proposition 2008/09:35 *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* anger regeringen att riktvärdena inte är bindande. Enligt regeringen är det viktigt att ur klimatsynpunkt ta till vara på möjligheterna att komplettera bebyggelse och att förtäta städer och tätorter. Bebyggelse ska dock utformas så att den är acceptabel för människors hälsa.⁸⁰

Enligt Riksrevisionen tyder regeringens uttalanden på att det är mer prioriterat med nybebyggelse av bostäder i städer och tätorter än att strikt följa riktvärdena.

3.3.4 Uppdrag till Boverket att ta fram vägledning om flygbuller

Enligt regeringen är det angeläget att utifrån klimatsynpunkt ta till vara möjligheterna att komplettera befintliga tätorter med ny bostadsbebyggelse. Regeringens uppfattning framgår i ovanstående redovisning och i regeringsuppdragen till myndigheterna. Boverkets uppdrag om flygbuller är ett vidare exempel på detta.

I bakgrunden till uppdraget anger regeringen att Naturvårdsverket 2008, inom ramen för sitt ansvarsområde, tog fram allmänna råd om riktvärden för flygtrafikbuller och om tillståndsprövning av flygplatser. I handboken till de allmänna råden anges att målet är att uppnå riktvärdena och helst att de

⁷⁸ Boverket (2007-04-12) Konsekvensbeskrivning av Boverkets allmänna råd för hantering av buller i den fysiska planeringen.

⁷⁹ Prop. 2008/09:1, utg.omr. 18 s. 35.

⁸⁰ Prop. 2008/09:35 s. 132, bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145.

underskrids. I enskilda fall kan det dock vara ofrånkomligt att överväga lägre krav på ljudmiljön än de som riktvärdena ger uttryck för.⁸¹

Naturvårdsverkets allmänna råd har av bland annat Linköpings kommun tolkats som relativt strikta. Flera kommuner och länsstyrelser har påtalat behovet av vägledning vid planläggning och byggande vid förekomsten av flygbuller. Enligt Linköpings kommun skulle en strikt tillämpning av riktvärdena omöjliggöra bebyggelse i den centrala delen av tätorten.⁸²

Regeringen gav Boverket 2008 i uppdrag att ta fram vägledning för planläggning och byggande av bostäder i områden utsatta för flygtrafikbuller. Vägledningen ska bland annat klargöra hur olika intressen ska vägas mot varandra i en planeringssituation. Vidare angav regeringen att vägledningen ska ta hänsyn till miljöbalkens krav på störningar som kan leda till olägenhet för människors hälsa och att nya bullerproblem inte får uppkomma i samhället. Regeringen angav även att det är viktigt att tillämpningen inte kommer att försvåra att miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö uppnås.⁸³

Enligt direktiven till vägledningen om buller från väg- och järnvägstrafik skulle Boverket ta fram vägledningen i *samråd* med berörda myndigheter. Enligt regeringen ska dock uppdraget om flygbuller fullgöras *efter* samråd med Forsvarsmakten, Socialstyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Luftfartsverket, Naturvårdsverket samt Sveriges Kommuner och Landsting. Samtidigt angav regeringen i uppdraget att ett syfte med uppdraget är att skapa ökad samsyn mellan myndigheter.

3.4 Hanteringen av frågor om samordning mellan myndigheter

3.4.1 *Samlade definitioner för buller finns inte*

I proposition 1996/97:53 angavs riktvärden för buller inomhus, vid fasad samt vid uteplats. Förklaringar av begrepp samt hur buller ska mätas angavs inte. Regeringen gav 2001 Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med trafikverken och Boverket utveckla definitioner för riktvärden för buller för de olika trafikslagen så att de skulle bli mer jämförbara.⁸⁴

Uppdraget till Naturvårdsverket syftade till att myndigheterna skulle få gemensamma och samordnade definitioner av riktvärdena. Efter Naturvårdsverkets återrapportering har regeringen inte fattat något formellt beslut

⁸¹ Naturvårdsverket (2008) Handbok med allmänna råd för flygplatser.

⁸² Miljödepartementet (2008-09-04) Uppdrag att utarbeta fördjupat underlag för tillämpningen av riktvärden för buller från flygtrafik vid planläggning för och byggande av bostäder.

⁸³ *ibid.*

⁸⁴ Miljödepartementet (2000) Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Naturvårdsverket.

om rapporten. Det enda sammanhang i vilket regeringen har hänvisat till rapporten är i det uppdrag som regeringen gav till Boverket 2003 angående tillämpningen av de riktvärden som anges i proposition 1996/97:53. I uppdraget anger regeringen att Boverket i fullgörandet av sitt uppdrag ska beakta Naturvårdsverkets rapport. I och med uppdraget till Boverket 2003 ansåg regeringen att Naturvårdsverkets rapport omhändertagits.⁸⁵

I Boverkets återrapportering till regeringen 2004 kommenterades Naturvårdsverkets förslag till definitioner. Efter justeringar av Naturvårdsverkets definitioner ansåg Boverket att begreppen kunde användas vid såväl planläggning och byggande av bostäder som vid planering av ny infrastruktur.⁸⁶ I Boverkets allmänna råd *Buller i planeringen* från 2008 anges däremot inte att Boverkets definitioner även ska användas vid planläggning av infrastruktur. Det finns således inga gemensamma definitioner.

I samband med Naturvårdsverkets remissvar på Boverkets allmänna råd påtalade Naturvårdsverket att riktvärden och definitioner om buller i myndigheternas allmänna råd bör vara lika, oberoende om man planlägger ny infrastruktur vid bostäder eller bostäder vid befintlig infrastruktur. Naturvårdsverket har i regeringsuppdraget 2001 lämnat förslag till definitioner och tillämpning av riktvärdena för de olika trafikslagen vid åtgärder i infrastruktur. Dessa överensstämmer varken med Boverkets allmänna råd från 2008 eller med de riktlinjer och definitioner som Boverket tog fram i regeringsuppdraget 2004.⁸⁷

Sedan Naturvårdsverkets respektive Boverkets uppdrag har regeringen inte tagit ytterligare initiativ för att skapa en gemensam begreppsapparat för buller. Enligt synpunkter från Miljödepartementet har regeringen tagit initiativ genom uppdraget om flygbuller till Boverket. Uppdraget syftar bland annat till att medverka till att åstadkomma en ökad samsyn mellan de av bullerfrågor berörda myndigheterna. Av regeringens beslut att förlänga tiden för redovisning av uppdraget framgår att regeringen finner det angeläget att det fördjupade underlag som Boverket ska ta fram "grundar sig på aktuell kunskap, har en tillräcklig kvalitet och är väl förankrat samt att underlaget blir långsiktigt användbart."

Enligt Riksrevisionen är det tveksamt om dessa åtgärder kan leda till en gemensam begreppsapparat för buller, eftersom uppdraget enbart gäller flygbuller. Däremot kan initiativet leda till bättre kunskap om flygbuller.

⁸⁵ Miljödepartementet (2001-12-20) Redovisning av regeringsuppdrag rörande förslag till utveckling av definitionerna av riktvärden för trafikbuller.

⁸⁶ Boverket (2004) Tillämpningen av riktvärden för trafikbuller vid planering för och byggande av bostäder, Redovisning av regeringsuppdrag s. 74.

⁸⁷ Naturvårdsverket (2004-10-26) Yttrande i samråd om Boverkets regeringsuppdrag om tillämpning av riktvärden för buller från väg- och järnvägstrafik.

3.4.2 Ingen samsyn mellan myndigheter

I frågor om buller har regeringen haft ambitionen att skapa en ökad samsyn mellan Boverket, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen och andra berörda myndigheter. I uppdraget till Boverket 2003 om att ta fram en vägledning för planering i trafikbullerutsatta områden angav regeringen att den skulle tas fram i samråd med berörda myndigheter. Någon samsyn mellan myndigheter tycks inte ha åstadkommit. Både Naturvårdsverket och Socialstyrelsen har ställt sig mycket kritiska till Boverkets allmänna råd *Buller i planeringen*.

Boverkets allmänna råd ska ge kommunerna vägledning om var och hur kommunerna kan göra *avsteg* från riktvärdena i proposition 1996/97:53 och samtidigt ta hänsyn till människors hälsa.⁸⁸ Naturvårdsverket och Socialstyrelsen anser emellertid att de allmänna råden urholkar riktvärdena i proposition 1996/97:53 och förstärker synsättet att hänsyn inte måste tas till riktvärdena vid planering och byggande i områden utsatta för buller. Enligt Naturvårdsverket bör avsteg från riktvärdena enbart tillåtas i centrala delar av städer och tätorter. De allmänna råden kan, enligt Naturvårdsverket, leda till att avsteg görs i nästintill alla bullerutsatta områden i landet, vilket ökar risken för att människors hälsa påverkas negativt på grund av buller. Dessutom försvåras, enligt Naturvårdsverket, uppnåendet av miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö.

Enligt en intervju med företrädare för Socialstyrelsen har den policy⁸⁹ för planering i bullerutsatta områden som tagits fram av bland annat Stockholms länsstyrelse haft stort inflytande över utformningen av Boverkets allmänna råd. Kommuner i hela landet kan således, enligt företrädare för Socialstyrelsen, börja tillämpa riktvärdena på liknande sätt som orter i Stockholmsregionen, trots att dessa kommuner har andra fysiska förutsättningar.

Socialstyrelsen och Naturvårdsverket anser att Boverkets allmänna råd är alltför långtgående vad gäller högsta bullernivåer vid fasad. Enligt Boverkets allmänna råd tillåts bullernivåer över 65 dBA vid fasad. Enligt Socialstyrelsen och Naturvårdsverket bör sådana nivåer aldrig tillåtas, eftersom en sådan bullerexponering ur hälsosynpunkt innebär en mycket dålig ljudmiljö, även med tillgång till tyst sida. Enligt myndigheterna ökar sannolikheten att bli störd inomhus (att maximalnivån⁹⁰ nattetid överskrids) med högre bullernivåer utomhus. Naturvårdsverket menar även att de allmänna råden försvårar att miljö kvalitetsnormen om omgivningsbuller uppfylls.⁹¹

⁸⁸ Enligt kraven i 2 kap. 3 § 1 p. och 4 p. PBL.

⁸⁹ Stockholms länsstyrelse Trafikbuller och planering I-III.

⁹⁰ Se bil. 1 för definition.

⁹¹ Naturvårdsverket (2007-09-27) Yttrande över Boverkets förslag: Bostäder i områden utsatta för vägtrafikbuller, Socialstyrelsen (2007-09-27) Remissvar på Boverkets förslag till allmänna råd för bostäder i områden utsatta för trafikbuller.

Boverket, å sin sida, anser att Socialstyrelsen och Naturvårdsverket tolkar riktvärdena i proposition 1996/97:53 alltför strikt. I intervjuer har det framkommit att Boverket anser att deras allmänna råd är utformade i enlighet med riksdagens och regeringens intentioner. Den vägledning som Boverket givit ut ska möjliggöra förtätning av städer och tätorter samtidigt som hänsyn tas till kraven i PBL.

Regeringen har inte kommenterat konflikten mellan myndigheterna. Enligt företrädare för Miljödepartementet har det inte funnits anledning för regeringen att ta ställning till myndigheternas allmänna råd.

3.5 Kritik mot regeringens styrning

3.5.1 *Motsägelsefull styrning*

Myndigheterna har skilda synsätt för hur buller ska bedömas. Som central myndighet för fysisk planering och byggande utgår Boverket främst från plan- och bygglagstiftningen, medan Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens verksamhet syftar till att skydda miljön och människors hälsa.

Tidigare har regeringen i flera regeringsuppdrag angett att dessa ska utföras i samråd mellan berörda myndigheter för att skapa samsyn. I det senaste uppdraget till Boverket anger regeringen att vägledningen ska fullföljas *efter* samråd med berörda myndigheter.

Samtliga intervjuade vid de centrala myndigheterna tolkar regeringens direktiv som att Boverket inte behöver ta hänsyn till Naturvårdsverkets eller Socialstyrelsens synpunkter. Samtidigt anger regeringen i uppdraget till Boverket att det finns en önskan om ökad samsyn mellan myndigheter. Enligt intervjuer med företrädare för Naturvårdsverket och Socialstyrelsen anser tjänstemännen att regeringens agerande är motsägelsefullt. Å ena sidan uppger regeringen att ökad samsyn är önskvärd, å andra sidan behöver de allmänna råden inte tas fram i samråd med berörda myndigheter.

Företrädare för Miljödepartementet anser att formuleringen *efter* samråd med berörda myndigheter är ett uttryck för att myndigheterna har olika uppdrag. Enligt Miljödepartementet behöver myndigheterna ha förståelse för deras olika uppdrag och att myndigheterna verkar utifrån olika perspektiv, men att uppdragsmyndigheten ska beakta de synpunkter som kommer fram vid samrådet med andra myndigheter. Att det finns olika synsätt mellan myndigheter behöver inte vara ett problem, enligt företrädare för Miljödepartementet.

3.5.2 *Brist på samordning*

Boverket, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen anser att det finns behov av tydliga direktiv från regeringen för att öka samordningen och samsynen mellan myndigheter. Både Naturvårdsverket och Boverket har uppmärksammat regeringen på myndigheternas skilda synsätt och på att myndigheterna är i behov av samordning. Samtliga myndigheter har i intervjuer efterfrågat tydligare förutsättningar för att ge ut allmänna råd och vägledningar som är mer samordnade.

Enligt Naturvårdsverket har verket i en avstämning med Miljödepartementets rättsenhet diskuterat frågan om samordning mellan myndigheterna. Vid mötet rekommenderade Miljödepartementet Naturvårdsverket att bilda en särskild samverkansgrupp med Boverket och eventuellt Socialstyrelsen för att ta fram underlag till regeringen. Underlagen skulle bland annat belysa skillnader i synsätt mellan myndigheter samt vilka konsekvenser skillnaderna kan få.

I möten inom ramen för Naturvårdsverkets samordningsansvar har det förts diskussioner om att bilda en utvärderingsgrupp för att lösa problemen med samordning, enligt företrädare för Naturvårdsverket. Vid ett möte, i april 2008, mellan generaldirektörerna för Naturvårdsverket och Boverket var myndigheterna eniga om att inte sända ut olika signaler om vad som gäller, trots myndigheternas olika roller enligt samma företrädare. Den påtänkta utvärderingsgruppen har ett år senare inte träffats.

Boverket har också uppmärksammat regeringen på bristen på samordning mellan myndigheterna. I den fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö uppgav Boverket att det är av stor vikt att berörda myndigheter har en gemensam syn på hur buller ska hanteras i samhällsplaneringen.⁹²

Företrädare för näringslivet har påtalat konflikten mellan PBL och miljöbalken för Boverket. Kritiken gäller bristen på samordning mellan de krav som ställs utifrån de olika lagrummen. I återsrapporteringen till regeringen av uppdrag om regelförenkling uppger Boverket att detta är en av de frågor som Boverket planerar att arbeta vidare med. Vidare har Boverket i detta sammanhang uppmärksammat regeringen på behovet av samordning mellan centrala myndigheter.⁹³

3.6 Sammanfattande iakttagelser

Enligt Riksrevisionen har regeringen på senare tid kommit att betona förtätning i städer framför en strikt tolkning av riktvärdena för trafikbuller

⁹² Boverket (2007) God bebyggd miljö fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet s. 136, 141.

⁹³ Boverket (2009-01-09) Underlag för regeringens handlingsplan för regelförenkling, s. 4–6.

angivna i proposition 1996/97:53.⁹⁴ Regeringen har dock inte varit tydlig med denna förskjutning av perspektiv i sin styrning av myndigheterna. Detta är en av orsakerna till att Boverket respektive Naturvårdsverket och Socialstyrelsen har kommit till olika uppfattning om hur buller ska bedömas vid planläggning och byggande. Boverket och Naturvårdsverket har informerat regeringen om konflikten mellan myndigheterna och bristen på samordning. Regeringen har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att samordna myndigheterna eller för att öka samsynen mellan myndigheterna.

Till exempel är det oklart vilken av myndigheterna som har det samlade ansvaret för buller. Naturvårdsverket har samordningsansvar för omgivningsbuller. Det är emellertid Boverket, som har samordningsansvar för myndigheternas arbete rörande tillämpningen av PBL, som har fått i uppdrag att ta fram vägledning för planläggning och byggande av bostäder i områden utsatta för väg- och järnvägsbuller och flygbuller.

Regeringen gav 2001 Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram gemensamma definitioner för innebörden av riktvärdena i proposition 1996/97:53. Naturvårdsverket fick dock ingen återkoppling på uppdraget. I stället fick Boverket i sitt uppdrag om väg- och järnvägsbuller att beakta Naturvårdsverkets definitioner. Boverkets nuvarande definitioner gäller emellertid enbart vid planläggning av bostäder. Några gemensamma definitioner bland myndigheterna finns inte.

I uppdrag till Boverket om att ta fram vägledning för planläggning och byggande i områden utsatta för flygbuller uppger regeringen att de allmänna råden ska tas fram *efter* samråd med bland annat Naturvårdsverket och Socialstyrelsen. Detta har myndigheterna i intervjuer med Riksrevisionen tolkat som att Boverket inte behöver ta hänsyn till deras synpunkter. Samtidigt anger regeringen att en ambition med Boverkets vägledning är att öka samsynen mellan myndigheter samt ta hänsyn till miljöbalkens krav.

Regeringen har formulerat en miljökvalitetsnorm som kommunerna ska iaktta vid planläggning. Miljökvalitetsnormen ger emellertid begränsad vägledning för kommunerna.

Sammantaget har regeringens styrning av buller vid planläggning och byggande har inte bidragit till att öka transparensen i form av en tydlig och förutsägbar statlig vägledning.

⁹⁴ Se budgetprop. för budgetåren 2007 och 2009 samt prop. 2008/09:35.

4 De centrala myndigheternas insatser

Som redovisats i föregående kapitel har regeringen givit fler myndigheter ansvar som rör bedömningen av buller i plan- och byggprocessen. Kapitel 4 inleds med en redovisning av myndigheternas allmänna råd samt Boverkets byggregler om buller. Vidare följer en analys av de allmänna råden och byggreglerna med avseende på om de är konsistenta.

Vidare behandlas de insatser Naturvårdsverket har utfört inom ramen för sitt samordningsansvar för omgivningsbuller. Kapitlet avslutas med en analys av Boverkets uppsikt och hur myndigheten inom ramen för sin uppsikt har följt upp tillämpningen av riktvärdena för planläggning och byggande av bostäder i bullerutsatta områden.

4.1 Myndigheternas allmänna råd och byggregler

Boverket, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen ger ut allmänna råd som är relevanta för planering och byggande av bostäder i bullerutsatta områden. Boverket ger, enligt bemyndigande i BVF⁹⁵ ut föreskrifter, i form av byggregler, om bullerskydd i byggnader.

4.1.1 Boverkets byggregler och allmänna råd

Avsnitt 7 i Boverkets byggregler behandlar krav på byggnaders utformning för att invändigt uppnå godtagbar ljudmiljö.⁹⁶ Boverkets byggregler är utformade som funktionskrav, vilket innebär att reglerna anger vilken funktion samhället kräver men inte i detalj styr hur kraven ska uppnås genom till exempel förslag på tekniska lösningar.⁹⁷ För att underlätta för byggherrar att uppnå funktionskraven hänvisar Boverket, i form av allmänna råd, till svensk standard.⁹⁸ Boverket har även publicerat en handbok om bullerskydd i lokaler som ett komplement till svensk standard.⁹⁹ I avsnitt 7 upplyser Boverket i ett allmänt råd att Naturvårdsverket, Socialstyrelsen och Arbetsmiljöverket ger ut regler om buller.

Boverkets har även givit ut allmänna råd som är avsedda att tillämpas vid planläggning i områden utsatta för buller från väg eller järnväg.

⁹⁵ 18 § BVF jämförd med 7 § BVF.

⁹⁶ BFS 2006:12, se Boverkets sammanställning Regelsamling för byggande, BBR 2008, s. 173–174.

⁹⁷ Boverket (2004) Boken om lov, tillsyn och kontroll s. 95 ff.

⁹⁸ Inom buller och akustik tillhandahåller svensk standard de verktyg som behövs för att på ett standardiserat sätt kunna mäta, bedöma och jämföra ljudnivåer samt effekten av ljudreducerande åtgärder (Svensk standards webbplats).

⁹⁹ Boverket (2008) Bullerskydd i bostäder och lokaler.

4.1.2 *Naturvårdsverkets allmänna råd för omgivningsbuller*

Naturvårdsverkets allmänna råd rör olika kategorier av omgivningsbuller. Råden gäller bland annat externt industribuller, buller från skjutbanor och buller från motorsportbanor, halkövningsbanor och banor för provning av motordrivna fordon.¹⁰⁰ Riktvärdena i Naturvårdsverkets allmänna råd gäller både bullernivåer inomhus och utomhus.

Naturvårdsverkets allmänna råd för externt industribuller berör inte bullervärden inomhus. Enligt representanter för Naturvårdsverket syftar de emellertid till att säkerställa en god inomhusmiljö.

De allmänna råden för externt industribuller avser såväl ny som befintlig industri och anger nivåer för industribuller i bostadsområden och i rekreationsytor i bostäders grannskap. Råden kan tillämpas vid all industriell verksamhet och buller som genereras från sådan verksamhet, till exempel buller från fläktar eller trafik inom området för verksamheten. Till verksamhet räknas även utrustning som alstrar buller även då det inte förekommer någon industriverksamhet – till exempel fläktar.¹⁰¹

4.1.3 *Socialstyrelsens allmänna råd för inomhusbuller*

Socialstyrelsens allmänna råd gäller för buller inomhus samt för höga ljudnivåer. Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2005:6) om buller inomhus avser bostäder samt lokaler för undervisning, vård eller annat omhändertagande och sovrum i tillfälligt boende. Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2005:7) om höga ljudnivåer kan tillämpas för bullernivåer såväl inomhus som utomhus där hög musik spelas. Det kan till exempel gälla buller från konserter eller diskotek.

De allmänna råden är avsedda att tillämpas vid bedömning om olägenhet för människors hälsa föreligger enligt 9 kap. 3 § miljöbalken samt om en åtgärd eller verksamhet kan befaras medföra olägenhet för hälsan enligt 26 kap. 19 § miljöbalken.¹⁰²

4.1.4 *Analys av konsistensen i de allmänna råden och byggreglerna*

KTH¹⁰³ har på uppdrag av Riksrevisionen genomfört en undersökning av Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens allmänna råd, samt Boverkets allmänna råd för planering och Boverkets föreskrifter och allmänna råd i byggreglerna om buller (se bilaga 3). Syftet med undersökningen har varit att

¹⁰⁰ SNV RR 1978:5 rev. 1983, NFS 2005:15, NFS 2004:16.

¹⁰¹ SNV RR 1978:5 rev. 1983 s. 6.

¹⁰² Socialstyrelsen (2008) Buller – höga ljudnivåer och buller inomhus.

¹⁰³ Analysen är gjord av fastighetsvetenskapliga institutionen vid KTH. Anders Christian Nilsson, professor emeritus, teknisk akustik, KTH har bidragit till analysen.

analysera om de allmänna råden och föreskrifterna är konsistenta såtillvida att de inte är överlappande eller behandlar samma sakfrågor på olika sätt. Dessutom har KTH undersökt om de allmänna råden är uppbyggda enligt samma modeller och om mätningen av buller ska ske på lika sätt.

Utomhus

För utomhusmiljön har en jämförelse mellan Boverkets allmänna råd *Buller i planeringen* och Naturvårdsverkets allmänna råd för externt industribuller genomförts.¹⁰⁴ Naturvårdsverkets allmänna råd gäller såväl befintlig industri som nyetablering av industri. De studerade allmänna råden från Boverket respektive Naturvårdsverket är visserligen inte överlappande, eftersom de avser olika bullerkällor. Det kan ändå vara motiverat att jämföra dessa allmänna råd¹⁰⁵, eftersom båda formerna av buller innebär och uppfattas som en störning för människor.¹⁰⁶ I tabell 4.1 redovisas angivna genomsnittliga ljudnivåer för buller vid fasad från industri och från trafik (väg och järnväg).

Tabell 4.1 Angivna tidsekvivalenta ljudnivåer i Naturvårdsverkets allmänna råd för externt industribuller och Boverkets allmänna råd Buller i planeringen (ekvivalent ljudnivå i dBA vid fasad)

Tidsperiod	Befintlig industri	Ny industri	Väg- och järnvägstrafik
dag (07–18)	55	50	55
kväll (18–22 samt söndag och helgdag 07–18)	50	45	55
natt (22–07)	45	40	55

Boverkets allmänna råd om trafikbuller anger 55 dBA dygnsekvivalent värde vid fasad, vilket innebär att den genomsnittliga ljudnivån beräknat på ett dygn normalt inte bör överstiga 55 dBA. Naturvårdsverkets allmänna råd är uppbyggda på ett annat sätt. I stället för dygnsekvivalent nivå anges ekvivalentnivå för olika tidsperioder (dag, kväll och natt). Om den tidsekvi-

¹⁰⁴ Enligt synpunkter från Naturvårdsverkets faktagranskning är buller från industri och buller från trafik inte jämförbara. Industri är en punktkälla medan trafik är en linjekälla varför karaktären, tidsförloppet, varaktigheten, frekvensspektrum m.m. är helt olika. Det finns dessutom stora skillnader i effekter på människan, även mellan olika trafikslag (WHO (1999) Guidelines for Community Noise).

¹⁰⁵ Bl.a. Jernkontoret har i ett yttrande angående förslag till allmänna råd för externt buller från industriell verksamhet (Dnr 546-2468-05 Rm) ifrågasatt om det är motiverat med de stora skillnaderna mellan riktvärdena för industribuller och väg- och järnvägsbuller.

¹⁰⁶ Enligt WHO:s rapport Guidelines for Community Noise (1999) visar forskning att omgivningsbuller oberoende av källa är skadligt för människor. Det finns studier som visar på olika störningsnivåer beroende på bullerkälla. Olika studier visar bl.a. skillnader mellan hur människor uppfattar väg-, järnväg-, flyg- respektive industribuller. Forskningen är dock inte entydig och studierna bör därför tolkas med försiktighet.

lenta ljudnivån beräknas som dygnsekvivalent motsvarar det 52 dBA för befintlig industri respektive 47 dBA för ny industri.

Naturvårdsverkets allmänna råd ställer alltså betydligt strängare krav på bullernivåerna vid befintlig industri och nyetablering av industri än vad Boverkets allmänna råd ställer på buller från väg och järnväg. Dessutom kan avsteg från Boverkets riktvärde vid fasad göras, vilket enbart i yttersta undantagsfall kan göras vid tillämpningen av Naturvårdsverkets allmänna råd. Att avsteg kan göras från Boverkets riktvärde vid fasad förstärker ytterligare skillnaderna mellan Naturvårdsverkets och Boverkets allmänna råd.

Skillnaderna mellan de olika myndigheternas råd får till följd att om man följer de båda råden är det trafikbullret som bestämmer den totala nivån för buller utomhus. Om det till exempel finns planer på att etablera en industri i närheten av ett bostadsområde med en trafikled bör bullret från industrin, enligt Naturvårdsverket, vara 8 dBA¹⁰⁷ lägre än bullret från trafiken.

Det finns även andra olikheter mellan Naturvårdsverkets och Boverkets allmänna råd. Båda myndigheterna anger maximala ljudnivåer¹⁰⁸ som inte bör överskridas. Naturvårdsverket anger högsta ljudnivå utomhus för befintlig industri på natten, vilken är 55 dBA. Boverket anger däremot en maximal ljudnivå, 70 dBA, som gäller för hela dygnet.

Vidare finns det skillnader i hur de olika myndigheternas råd definierar natt. Boverkets definition sträcker sig från kl. 22.00 till 06.00 medan Naturvårdsverkets definition sträcker sig från kl. 22.00 till 07.00. Olikheterna påverkar inte jämförelsen av Boverkets och Naturvårdsverkets allmänna råd i form av mätningar av buller eller olika bullernivåer för natten.

En jämförelse är även möjlig att göra mellan riktvärdena angivna i proposition 1996/97:53 och Boverkets allmänna råd för planläggning i trafikbulerutsatta områden. Både Boverkets allmänna råd och riktvärdena i proposition 1996/97:53 anger att ljudnivån vid fasad normalt ska vara 55 dBA vid nybyggnation och 70 dBA som maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad.

Det kan däremot finnas skillnader i hur riktvärdena mäts mellan Boverkets allmänna råd och propositionen. Skillnaderna ligger i hur uttrycket *vid fasad* tolkas. Utifrån proposition 1996/97:53 skulle riktvärdena *vid fasad* kunna tolkas som direkt inpå fasad, vilket innebär att reflexer från fasad ska beaktas. Boverkets allmänna råd om 55 dBA vid fasad avser däremot ett frifältsvärde¹⁰⁹ utan reflexer från fasad. Om riktvärdena i proposition 1996/97:53 översätts till frifältsvärde motsvarar detta 52 dBA utomhus och

¹⁰⁷ En ökning med 8–10 dB uppfattas som en fördubbling av ljudets styrka.

¹⁰⁸ Se bil. 1 för definition.

¹⁰⁹ Se bil. 1 för definition.

en maximal ljudnivå på 67 dBA. Riktvärdena i proposition 1996/97:53 är alltså 3 dB striktare än angivna riktvärden av Boverket.¹¹⁰

Inomhus

Buller inomhus behandlas i Boverkets byggregler, Boverkets allmänna råd *Buller i planeringen* samt i Socialstyrelsens allmänna råd om buller inomhus (2005:6).

Om Boverkets föreskrifter och allmänna råd i Boverkets byggregler, avsnitt 7, jämförs med Boverkets allmänna råd *Buller i planeringen* går det att finna skillnader mellan de båda publikationerna. I *Buller i planeringen* anges som huvudregel att Boverkets byggregler ska följas. I råden anges även att huvudregeln som gäller maximalljudnivå kan få överskridas med 10 dBA upp till fem gånger per natt. Enligt de allmänna råden i Boverkets byggregler kan maximalljudnivån överträdas tre gånger, däremot anges inte med hur många decibel.¹¹¹

Boverkets allmänna råd för planering och Socialstyrelsens allmänna råd anger båda 30 dBA som ekvivalentnivå för inomhusbuller. Tiden för mätning av ljudnivån skiljer sig dock åt mellan myndigheternas allmänna råd. Som konstaterats i föregående avsnitt gäller ekvivalentnivåerna i Boverkets allmänna råd för en genomsnittlig tid av ett dygn – *dygnsekvivalent*. Socialstyrelsens mätning av buller är däremot *tidsekvivalent*.

I Socialstyrelsens allmänna råd anges inte under vilken period mätningen ska pågå. Enligt Socialstyrelsens remissyttrande om Boverkets allmänna råd avser mätningen den tidsperiod som störningen pågår. Socialstyrelsens allmänna råd är således striktare än Boverkets allmänna råd för planering.

Ett exempel på detta är om ljudnivån är 25 dBA under 23 timmar och 50 minuter och 35 dBA under dygnets resterande 10 minuter. Om mätningen ska göras för att *ta reda på ljudnivån under dygnet* så blir resultatet från mätningen att den dygnsekvivalenta ljudnivån är 25,3 dBA, i enlighet med Boverkets allmänna råd. Om mätningen däremot ska göras för att en person är störd av buller under de 10 minuterna som ljudnivån är 35 dBA, det vill säga *den tid som störningen pågår*, då blir resultatet från mätningen att den tidsekvivalenta ljudnivån är 35 dBA, i enlighet med Socialstyrelsens allmänna råd.¹¹² Enligt Socialstyrelsens sätt att beräkna är ljudnivån således långt över tillåten bullernivå (30 dBA) medan Boverket i detta fall anser att högsta ljudnivå (30 dBA) är långt ifrån att överskridas.

¹¹⁰ För teknisk redovisning se bil. 3.

¹¹¹ Enligt Boverket planerar SIS (Swedish Standards Institute) att ändra svensk standard så att maximalljudnivån kan överskridas fem gånger under natten inomhus, i stället för dagens tre gånger. Frågan behandlades vid SIS tekniska kommitté 197-byggakustik den 2 april 2009.

¹¹² I varje enskilt fall är det är tillsynsmyndigheten, i detta fall kommunen, som avgör om det förekommer en störning eller inte.

Det finns även skillnader i tidsaspekten för maximalnivån om Socialstyrelsens och Boverkets allmänna råd för planering jämförs. Båda myndigheterna uppger 45 dBA som maximalnivå. Socialstyrelsens maximalnivå gäller för hela dygnet medan Boverkets maximalnivå gäller under natten. Dessutom anger Boverket att maximalnivån kan överskridas med 10 dBA upp till fem gånger per natt. Sådana överskridanden bör, enligt Socialstyrelsen, inte göras.

Socialstyrelsens allmänna råd och de allmänna råden i Boverkets byggregler överensstämmer inte heller med varandra. För maximalljudnivå inomhus gäller samma resonemang som vid jämförelsen mellan Boverkets allmänna råd för planering och Socialstyrelsens allmänna råd. Byggreglernas maximalnivå avser enbart natt, medan Socialstyrelsens maximalnivå inte är begränsad till natt utan omfattar hela dygnet. Vidare avser Socialstyrelsens ekvivalentnivå tiden då störning pågår medan byggreglerna är dygnsekvivalenta.

Det finns följaktligen åtskilliga olikheter mellan Socialstyrelsens allmänna råd och Boverkets allmänna råd och föreskrifter som rör inomhusbuller. Jämförelsevis är Socialstyrelsens allmänna råd betydligt striktare än både Boverkets allmänna råd vid planering och de allmänna råden i Boverkets byggregler. Det gäller såväl ekvivalentnivån som maximalnivån för ljudnivåer inomhus.

4.1.5 *Komplicerade regler för buller i bostäder*

Vid planläggning och byggande i områden utsatta för buller skiljer sig myndigheternas allmänna råd och byggreglerna åt beroende på bullerkällan och var bullret mäts. Skillnaderna mellan de allmänna råden, såsom bullernivåer och uttryck, medför att myndigheternas riktlinjer sammantaget inte är transparenta. De allmänna råden är varken enkla, entydiga, förutsägbara eller lättillgängliga.

Enligt OECD bör den myndighet som ger ut reglerna säkerställa att dessa är enkla och förståeliga för dem som ska tillämpa dem. De allmänna råd som finns för buller anger olika sätt att mäta och beräkna bullret på. Detta medför svårigheter för de myndigheter, kommuner och byggherrar som ska tillämpa de olika myndigheternas allmänna råd och byggregler. Det finns exempelvis skillnader mellan Naturvårdsverkets och Boverkets definition av natt. Vidare är uttryck och innebörden av riktlinjerna inte heller tydligt förklarade. Till exempel har Boverket inte säkerställt att antalet överskridanden per natt är desamma i de allmänna råden till Boverkets byggregler (svensk standard) och i Boverkets allmänna råd *Buller i planeringen*.

För den samlade ljudnivån inomhus – oavsett ljudkälla – finns överlappande råd från Boverket och Socialstyrelsen. Boverkets byggregler tillämpas vid nybyggnation medan Socialstyrelsens allmänna råd främst tillämpas i befintliga byggnader. Däremot hänvisar Boverkets byggregler till Socialstyrelsens allmänna råd i form av ett allmänt råd.

Kommuner och byggherrar bör redan vid planläggning och byggande ta hänsyn till Socialstyrelsens allmänna råd, då dessa ska uppfyllas i den befintliga bostaden. Eftersom de allmänna råden i Boverkets byggregler och Socialstyrelsens allmänna råd inte överensstämmer med varandra finns det risk för att åtgärder måste genomföras när bostaden är färdigställd. Att Socialstyrelsens allmänna råd och Boverkets byggregler inte överensstämmer kan även leda till osäkerhet om vilka regler som ska följas.

Enligt OECD är en viktig komponent vid regelgivning att reglerna ska vara ändamålsenliga. Naturvårdsverket ger ut allmänna råd för industribuller medan Boverket ger ut allmänna råd för trafikbuller. Beroende på om det handlar om trafikbuller eller industribuller gäller olika bullernivåer vid planläggning och byggande av bostäder. Frågan är om riktvärdena är olika beroende på ändamålsenligheten i riktlinjerna.

Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att de allmänna råden inte är samordnade eller transparenta, vare sig för buller inomhus eller utomhus.

4.2 Naturvårdsverkets samordningsansvar

Naturvårdsverket har enligt sin instruktion ansvar för samordning av omgivningsbuller (se även avsnitt 3.2).¹¹³

I verksprotokoll nummer 186/02 har Naturvårdsverket definierat och konkretiserat ansvaret för samordningen av omgivningsbuller. Samordningen ska vara samverkande, stödjande, vägledande och uppföljande. Den samordnande rollen innebär att samordna de centrala myndigheternas EU-arbete som rör omgivningsbuller. Vidare innebär ansvaret att samordna olika myndigheters arbete med framtagandet av vägledningsmaterial om omgivningsbuller i de fall Tillsyns- och föreskriftsrådet¹¹⁴ inte har ansvar.

Inom ramen för samordningsansvaret har Naturvårdsverkets generaldirektör möten med generaldirektörerna för Banverket, Vägverket, Försvarsmakten respektive Boverket. Möten hålls cirka en gång om året med respektive myndighets generaldirektör. Vid dessa möten har myndigheterna bland annat diskuterat buller och vilka signaler myndigheterna sänder ut (se avsnitt 3.5).

¹¹³ Förordningen (2007:1052) med instruktion till Naturvårdsverket.

¹¹⁴ Samråds- och samverkansorgan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken. Rådet är administrativt knutet till Naturvårdsverket.

Som ett led i samordningsansvaret har Naturvårdsverket även bildat en samrådsgrupp med berörda miljö- och sektorsmyndigheter, som ska träffas två gånger per år. Vägverket, Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Försvarsmakten, Boverket, Socialstyrelsen och länsstyrelserna ingår i gruppen. Dessutom ingår representanter för Sveriges Kommuner och Landsting och Stockholms stad. Syftet med gruppen är att främja en väl fungerande samverkan mellan ingående myndigheter. Gruppen ska dessutom diskutera pågående arbete vid myndigheterna.

Varje myndighet i samrådsgruppen har haft en kontaktperson som de i gruppen har haft möjlighet att kontakta i sakfrågor eller vid remisser. Samrådsgruppen bildades 2003 och har haft tre möten. Två möten hölls 2003 och ett möte i september 2008. Boverket har inte haft möjlighet att medverka i dessa möten. Vid det senaste mötet skickade emellertid Boverket ett e-postmeddelande till samrådsgruppen, eftersom Boverkets allmänna råd och samordningen mellan Naturvårdsverket och Boverket behandlades.

Boverket har i den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsdelmålet buller påtalat att samordningen av omgivningsbuller inte har varit tillräcklig. Enligt Boverket har Naturvårdsverkets resurser riktats mot särskilda projekt och insatser, men något regelbundet arbete med samordning och erfarenhetsutbyte har inte skett.¹¹⁵ Även företrädare för Banverket och Vägverket har i intervjuer med Riksrevisionen uppgivit att Naturvårdsverket inte har haft tillräckliga ambitioner i sitt samordningsansvar av omgivningsbuller. Naturvårdsverkets arbete har främst varit inriktat på genomförandet av första etappen av omgivningsbuller direktivet (se avsnitt 3.1). Efter den första etappen av genomförandet av EG-direktivet om omgivningsbuller har Naturvårdsverket återupptagit arbetet med omgivningsbuller i samrådsgruppen.

Boverket anser att Naturvårdsverket brustit i sin samordning av omgivningsbuller direktivet. Enligt Boverket har samtliga berörda kommuner och myndigheter använt egna metoder för kartläggning av omgivningsbuller samt utformning av åtgärdsprogram. Detta försvårar jämförelser mellan olika städer och trafikslag. Naturvårdsverket har genom möten försökt samordna myndigheterna i frågor om omgivningsbuller. Möten med samtliga myndigheter har emellertid inte hållits regelbundet, och arbetet med förordningen om omgivningsbuller har varit mer prioriterat.

Förutom möten med generaldirektörer och samrådsgruppen har Naturvårdsverket i sin samordningsroll lagt ut vägledningsmaterial om buller på sin hemsida. Vidare har ett samarbete inletts med kunskapsportalen Ljudlandskap för bättre hälsa.

¹¹⁵ Boverket (2007) God bebyggd miljö.

4.3 Boverkets uppsikt

Enligt 1 kap. 8 § PBL har Boverket den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket.

Enligt förarbetena till plan- och bygglagen ska uppsikten vara allmän, framåtblickande och verka för att avarter av lagtillämpningen motverkas och förebyggs i ett långsiktigt perspektiv. I uppsikten ingår att uppmärksamma regeringen om ändringar i lagstiftningen är nödvändiga.¹¹⁶ I Boverkets uppgifter ingår det att följa tillämpningen av lagstiftning och andra styrmedel.¹¹⁷

I Boverkets regleringsbrev för 2009 har mål för uppsikten över plan- och byggnadsväsendet formulerats. Enligt målen för verksamhetsområdena ska uppsikten bidra till en ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av lagstiftningen samt en god kvalitet i planläggning och byggande.¹¹⁸

I myndighetens ansvar ingår även att se till att myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.¹¹⁹ Det bör följaktligen vara en del av Boverkets uppgift att följa upp att plan- och byggprocessen är transparent och förutsägbar.

En del av Boverkets uppsikt sker i form av en samordningsgrupp mellan Boverket och länsstyrelserna: Bult-gruppen¹²⁰. Gruppens uppgift är att belysa och analysera frågor som är relaterade till uppsikten och tillsynen. Enligt Boverket har arbetet med allmänna råd om buller i planeringen diskuterats med gruppen fortlöpande under arbetets gång.

4.3.1 Uppföljning av buller i planprocessen

Boverket ska följa upp tillämpningen av angivna riktvärden för trafikbuller vid planläggning och byggande.¹²¹ I rapporten *Tillämpning av riktvärden för trafikbuller vid planering för och byggande av bostäder* från 2004 redovisas en uppföljning av de riktvärden som angivits i proposition 1996/97:53. Uppföljningen inkluderar bland annat en enkätundersökning av kommunernas tillämpning av riktvärdena samt trafikverkens (Banverket och Vägverket) och ett antal arkitekt- och konsultföretags uppfattning om riktvärdena. Enkätundersökningen genomfördes i samband med den fördjupade uppföljningen av miljömålet God bebyggd miljö 2003.

Enligt resultaten från Boverkets enkätundersökning varierade tillämpningen av riktvärden mellan kommuner. Cirka hälften av kommunerna angav

¹¹⁶ Prop. 1985/86:1 s. 467.

¹¹⁷ Förordningen (2007:1065) med instruktion för Boverket.

¹¹⁸ Miljödepartementet (2008-12-18) Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Boverket s. 4–7.

¹¹⁹ 3 § myndighetsförordningen (2007:151).

¹²⁰ Bult (Boverkets ansvar för uppsikt och länsstyrelsernas tillsyn över byggnadsväsendet).

¹²¹ Förordningen (2007:1065) med instruktion för Boverket.

att de gjorde avsteg från riktvärdena. Storstäderna uppgav att avsteg från riktvärdena gjordes regelbundet.¹²² Resultaten visade vidare att tillämpningen av riktvärdena varierade mellan länsstyrelse och mellan kommuner inom de enskilda länen. Till exempel ställde länsstyrelser högre krav än kommunerna. Det fanns även skillnader vad gäller syn på buller inom kommunerna, mellan stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen.

Enligt Boverkets uppföljning av riktvärdena var osäkerheten bland berörda trafikverk och Storstockholms lokaltrafik (SL) stor vid nybebyggelse bredvid väg eller järnväg. Osäkerheten var en följd av de olika bedömningar som kunde göras av buller utifrån PBL respektive miljöbalken. Trafikverken och SL ville inte riskera att bli skyldiga till åtgärder i nybyggda områden vid en eventuell prövning enligt miljöbalken.¹²³

Boverkets uppföljning av riktvärdena för trafikbuller innehåller även en analys av avgjorda domar rörande trafikbuller i Miljööverdomstolen.¹²⁴ Förutom denna analys av domar har inte någon systematisk insamling och genomgång av rättstillämpningen inom området för planering genomförts. Det finns emellertid förslag om att följa rättstillämpningen och inkludera denna i en planerad årlig uppsiktsrapport.¹²⁵

Förutom ovanstående uppföljning av riktvärdena för trafikbuller har inte Boverket på annat sätt följt upp tillämpningen. Boverket har i flera efterkommande rapporter påtalat problem med tillämpningen av riktvärdena. I den fördjupade utvärderingen av miljömålet God bebyggd miljö 2007 uppgav Boverket att flera detaljplaner har överklagats till regeringen på grund av trafikbuller och att kommunernas tillämpning av riktvärdena inte är enhetlig. Båda faktorerna har enligt Boverket medfört en oförutsägbar planprocess.¹²⁶ Även i plan- och byggenkäten 2007 uppmärksammades frågan om riktvärdena i proposition 1996/97:53 och problemen med tillämpningen av dessa.¹²⁷

Boverkets allmänna råd om planläggning vid områden utsatta för trafikbuller har funnits i cirka ett år. Boverket har inte gjort någon uppföljning av hur de allmänna råden fungerar och har inte någon inplanerad aktivitet under 2009. Enligt Boverket finns det inte tillräckligt med material att utgå ifrån.¹²⁸

¹²² Boverket (2004) Tillämpning av riktvärden för trafikbuller vid planering för och byggande av bostäder s. 62 f.

¹²³ *ibid* s. 64.

¹²⁴ *ibid* s. 65.

¹²⁵ Boverket (2008) Insamling av data för uppsikt och tillsyn enligt plan- och bygglagen s. 7.

¹²⁶ Boverket (2007) God bebyggd miljö s. 52.

¹²⁷ Boverket (2008) Boverkets plan- och byggenkät.

¹²⁸ Skriftligt svar från Boverket 2009-03-26.

4.3.2 Uppföljningen av Boverkets byggregler

Boverkets byggregler för bullerskydd (avsnitt 7) har reviderats och de nya reglerna började gälla den 1 juli 2006. I en pilotstudie har bland annat de nya reglerna för bullerskydd följts upp. En extern konsult har utfört en kvalitativ undersökning bland ett antal projektörer och byggnadsnämnder. Syftet med studien var att få en bild av hur reglerna uppfattas efter revideringen, hur aktörerna har agerat för att anpassa tillämpningen till de nya byggreglerna, samt om målsättningen med att utforma tydligare regler har fått genomslag. Uppföljningen har genomförts relativt kort efter revideringen, vilket har försvårat möjligheten att dra generella slutsatser om tillämpningen och revideringens verkan.¹²⁹

Förutom pilotstudien har Boverket inte gjort någon systematisk uppföljning av byggreglerna. Under 2009 planerar Boverket att ta fram en strategi för uppföljningsarbetet med Boverkets byggregler.¹³⁰

Inom området för byggande följer Boverket rättstillämpningen. Relevanta rättsfall från kammarrätterna publiceras på Boverkets hemsida.¹³¹

4.4 Uppföljning

Uppföljning av regleringar är, enligt OECD:s modell, en viktig del av arbetet med att ta fram regler. Boverket, Socialstyrelsen och Naturvårdsverket har givit ut allmänna råd som rör planering och byggande av bostäder, även om Socialstyrelsens allmänna råd framför allt är menade som tillsynsvägledning vid prövning av buller i den befintliga bebyggelsen och Naturvårdsverkets allmänna råd rörande buller främst avser att vara vägledande vid beslut och tillsyn av miljöfarlig verksamhet.

Boverket har till uppgift att samordna myndigheterna i tillämpningen av PBL och ska dessutom följa upp regler och andra styrmedel. Den uppföljning Boverket genomfört rör emellertid enbart myndighetens egna föreskrifter och allmänna råd. Inte heller har Naturvårdsverket, inom ramen för sitt samordningsansvar för omgivningsbuller, följt upp de olika myndigheternas regler och allmänna råd som rör buller. Att följa upp är en av de uppgifter som Naturvårdsverket självt har formulerat ingår i ansvaret för samordning av omgivningsbuller.

I avsnitt 4.1 redovisades en analys av de centrala myndigheternas allmänna råd. En av slutsatserna var att råden inte är samordnade mellan myndigheter. Det är framför allt vid tillämpningen av flera myndigheters allmänna råd som reglerna blir krångliga och svåra att förutse. För att följa

¹²⁹ Markör Marknad och Kommunikation AB (2008) En kvalitativ pilotstudie om synen på Boverkets nya byggregler (BBR Regelsamling 2006) s. 5.

¹³⁰ Boverket BBR-pärmen, mapp 24.

¹³¹ Boverket (2009) Årsredovisning 2008 s. 77.

upp frågor om reglernas effektivitet i form av transparens och ändamålsenlighet är det nödvändigt att följa upp effekten av myndigheternas samlade vägledning.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

Regler ska vara enkla och tydliga för att tillämpningen ska bli effektiv och enhetlig. Enligt OECD är en förutsättning för detta att reglerna är enkelt förklarade och har en god struktur. Dessutom bör olika myndigheters regler stämma överens med varandra och inte vara överlappande.¹³²

Avsaknaden av samsyn för hur buller ska bedömas mellan Boverket, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen har medfört att den statliga vägledningen för buller vid planläggning och byggande inte är samordnad. Analysen av Boverkets, Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens allmänna råd och byggreglerna visar att den sammantagna statliga vägledningen varken är tydlig eller enkel att förstå, eftersom den inte är samordnad.

Råden är utformade på olika sätt, till exempel avser de olika tidsperioder och är utformade på olika sätt beroende på vilken myndighet som har givit ut det allmänna rådet och vilken lagstiftning som det utgår ifrån (se avsnitt 4.1).

Olikheterna mellan råden kan leda till en oförutsägbar plan- och byggprocess då den samlade statliga vägledningen inte är transparent i avseendet att reglerna är tydliga, entydiga och stämmer överens med varandra.

Staten saknar kunskap om transparensen i reglerna eftersom varken Naturvårdsverket, som har samordningsansvar, eller Boverket, som har ansvar för plan- och byggfrågor, har följt upp om tillämpningen av den samlade statliga vägledningen för buller är transparent, trots att det ingår i deras ansvarsområden.

Naturvårdsverkets arbete, inom ramen för sitt samordningsansvar, har inte lett till några konkreta förslag om förändringar av myndigheternas allmänna råd.

Boverket har till viss del följt upp Boverkets regler och allmänna råd. Däremot har myndigheten i framtagandet av de allmänna råden *Buller i planeringen* inte tagit tillräcklig hänsyn till hur tillämpningen av dessa kan påverkas av Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens allmänna råd.

Sammantaget ger inte det samlade regelverket för buller vid planläggning och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer förutsättningar för en transparent och förutsägbar plan- och byggprocess. Bristen på samordning

¹³² OECD (2008) Building an institutional framework for regulatory impact analysis: Guidance for policy makers s. 13 f.

mellan de olika myndigheternas allmänna råd har medfört komplicerade och svårtförståeliga riktlinjer för hur buller ska bedömas. Detta ökar risken för att den statliga vägledningen inte tillämpas enhetligt och att det blir svårare att få insyn i hur buller bedöms.

5 Länsstyrelsernas tillsyn

I föregående kapitel framgick det att det saknas samsyn och samordning mellan de centrala myndigheterna vad gäller synen på hur buller ska hanteras i plan- och byggprocessen samt att de centrala myndigheternas regler och allmänna råd om buller inte är samordnade.

I detta kapitel redovisas en analys av länsstyrelsernas tillsyn och vägledning och hur dem påverkas av de centrala myndigheternas brist på samsyn och samordning.

5.1 Länsstyrelsernas bedömningar av buller

Länsstyrelserna har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet och ska samverka med kommunerna i deras planläggning (1 kap. 8 § PBL).

Länsstyrelsernas tillsyn kan ses som två former av insatser, *mjuk* och *hård* tillsyn. I den mjuka tillsynen ingår rådgivning och information. Den hårda tillsynen innebär prövning av överklaganden och tillsyn av att kommunerna följer lagar och riktlinjer.

I förarbetena till PBL framgår att den mjuka tillsynen ska prioriteras. Länsstyrelsernas verksamhet ska framför allt ha en framåtsyftande inriktning. Genom samråd och dialog ska konflikter undvikas.¹³³ Detta synsätt har bekräftats i de intervjuer som Riksrevisionen genomfört med länsstyrelser och kommuner.

En del av länsstyrelsernas tillsyn består av att samråda med kommunerna när förslag till detaljplan har upprättats genom så kallade plansamråd. Plansamråden är reglerade i PBL och innebär att kommunerna delger länsstyrelserna förslag på kommande planer.¹³⁴ I plansamrådet ska länsstyrelserna särskilt ta till vara och samordna statens intressen samt verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses.¹³⁵ Enligt PBL kan länsstyrelserna häva kommunernas beslut om att anta en detaljplan om kommunerna inte tillgodoser de krav som ställs om riksintressen och hälsa och säkerhet.¹³⁶ I samtliga intervjuer har det framkommit att länsstyrelserna ser det som ett misslyckande när de tvingas häva en plan.

Vid prövningen gentemot riksintressen samt hälsa och säkerhet är buller relevant då buller kan påverka riksintressen i form av till exempel vägar och järnvägar. Anledningen till detta är att framtida bebyggelse kan påverka de

¹³³ Prop. 1985/86:1, bet BoU 1986/87:1, rskr. 1986/87:27.

¹³⁴ 5 kap. 20 § PBL.

¹³⁵ 5 kap. 22 § PBL.

¹³⁶ 12 kap. 3 § PBL.

statliga intressena då staten kan bli skyldig att vidta åtgärder om verksamheten bullrar mer än vad som är tillåtet i en prövning utifrån miljöbalken. I de intervjuer som Riksrevisionen genomfört med länsstyrelser har samtliga uppgett att de granskar alla planer utifrån ett bullerperspektiv.

Länsstyrelsernas bevakning av riksintressen skiljer sig åt. Flera av de intervjuade länsstyrelserna uppger att de uppmanar kommunerna att själva ta kontakt med andra berörda statliga aktörer, som Vägverket och Banverket. Andra länsstyrelser är noga med att samordningen av de statliga aktörerna sker på länsstyrelsen och tar därför in samtliga planer och remitterar dem till de statliga aktörer som kan beröras. I intervjuer med Riksrevisionen har Vägverket och Banverket uppgett att det är stora skillnader mellan hur de olika länsstyrelserna agerar i dessa frågor.

I intervjuer med länsstyrelserna har det framkommit att planer sällan granskas av miljö- och hälsoskyddshandläggare. Denna bild bekräftas av Socialstyrelsen som i intervjuer med Riksrevisionen uppgett att det är få personer som arbetar med hälsoskyddsfrågan på varje länsstyrelse. Enligt Socialstyrelsen är det ofta bara en handläggare per länsstyrelse som handlägger hälsoskyddsfrågor.

5.1.1 *Stora skillnader i bedömningar av buller*

I Riksrevisionens enkät riktad till länsstyrelserna och i intervjuer med länsstyrelserna har det framkommit att det finns stora skillnader mellan olika länsstyrelsernas sätt att hantera frågor om buller. Skillnaderna mellan länsstyrelserna rör var de tillåter avsteg från riktvärdena angivna i proposition 1996/97:53, högsta tillåtna nivån för buller och högsta ljudnivåerna på den tysta eller ljuddämpade sidan.

5.1.2 *Var tillåter länsstyrelserna bostäder?*

Boverkets allmänna råd för planering i områden som är utsatta för trafikbuller anger vissa förutsättningar för att göra avsteg från riktvärdena för buller vid fasad. Den nya bebyggelsen ska ligga i centrala delar av städer och större tätorter med bebyggelse av stadskaraktär, till exempel ordnad kvartersstruktur. Enligt Boverket kan avsteg även motiveras vid komplettering av befintlig tät bebyggelse, längs kollektivtrafikstråk i större städer, med ny tätare bebyggelse och längs kollektivtrafikstråk i större städer.¹³⁷

Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna visar att det finns skillnader i vilka typområden som länsstyrelserna tillåter avvikelser från riktvärdena.

¹³⁷ Boverket (2008) Buller i planeringen.

Tabell 5.1 Var uppger länsstyrelsen att den tillåter avsteg från riktvärdena som anges i propositionen Infrastruktur för framtida transporter 1996/97:53?

Länsstyrelse	Centrala delen av tätort/stad	Kompletteringsbebyggelse i tätort	Tätare bebyggelse längs kollektivtrafikstråk	Längs kollektivtrafikstråk	Längs större väg och järnväg	I hela länet
Stockholms län	x	x	x	x		
Uppsala län	x	x	x			
Södermanlands län	x	x				
Östergötlands län	x	x	x			
Jönköpings län	x	x				
Kronobergs län	x	x	x			
Kalmar län	x			x		
Gotlands län						
Blekinge län	x					
Skåne län	x	x	x			
Hallands län						
Västra Götalands län	x	x	x			
Värmlands län	x	x				
Örebro län		x				
Västmanlands län	x	x	x	x	x	
Dalarnas län	x	x	x	x	x	x
Gävleborgs län						
Västernorrlands län	x	x	x			
Jämtlands län	x		x			
Västerbottens län	x	x	x	x	x	x
Norrbottens län	x	x	x			

Samtliga län utom möjligtvis Gotlands län har förutsättningar att i delar av länet göra alla typer av avsteg eftersom alla län har större städer, motorvägar och järnväg. Alla län förutom Gävleborgs och Gotlands län uppger att de tillåter avsteg från riktvärdena. Hallands län uppger att de i undantagsfall tillåter avsteg från riktvärdena, men de preciserar inte var de tillåter avsteg.

Samtliga länsstyrelser som tillåter avsteg från riktvärdena utom Örebro län uppger att de tillåter avsteg från riktvärdena i centrala delar av tätort. En

betydande majoritet (15 av 21) tillåter kompletteringsbebyggelse i tätort. Vid avsteg i övriga typer av områden där länsstyrelserna tillåter avsteg varierar tillämpningen. Till exempel tillåter 12 av 21 länsstyrelser avsteg vid tätare bebyggelse längs kollektivstråk.

Fyra länsstyrelser skiljer sig från den generella bilden. Dalarna och Västerbotten uppger att de tillåter avvikelser från riktvärdena i hela länet, medan Gotland och Gävleborg uppger att de inte tillåter några avsteg alls. Förutom Gotland har dessa län inte några speciella förutsättningar som kan förklara varför de tillåter avsteg på många olika typer av platser respektive varför de inte tillåter avsteg någonstans. Exempel på sådana förutsättningar är avsaknad av större städer eller tätorter med stort exploateringsstryck som kan förklara deras syn på buller.

5.1.3 *Vilka ljudnivåer tillåter länsstyrelserna?*

Boverket anger i sina allmänna råd om trafikbuller vissa högstanivåer för buller vid fasad och vid tyst eller ljuddämpad sida.¹³⁸ Enligt riktvärdena i proposition 1996/97:53 ska den ekvivalenta ljudnivån vid fasad vara högst 55 dBA från väg och spårtrafik i normalfallet.

Riksrevisionens enkät riktad till länsstyrelserna visar att det inte är obetydliga skillnader mellan de högsta tillåtna ekvivalenta ljudnivåer som länsstyrelserna uppger att de tillåter.

¹³⁸ Boverket (2008) Buller i planeringen. För detaljer om Boverkets maximalnivåer, se bil. 3.

Tabell 5.2 Vilken är den högsta tillåtna ekvivalenta ljudnivån?¹³⁹

Länsstyrelse	vid fasad?	på den tysta luddämpade sidan?
Stockholms län	>65 dBA	55 dBA ¹⁴⁰
Uppsala län	61–65 dBA	50 dBA
Södermanlands län	61–65 dBA	50 dBA
Östergötlands län	56–60 dBA	Ej bestämt ¹⁴¹
Jönköpings län	61–65 dBA	50 dBA
Kronobergs län	56–60 dBA	50 dBA
Kalmar län	56–60 dBA	55 dBA
Gotlands län	55 dBA	
Blekinge län	56–60 dBA	40 dBA ¹⁴²
Skåne län	56–60 dBA	Se fotnot ¹⁴³
Hallands län	55 dBA	
Västra Götalands län	56–60 dBA ¹⁴⁴	50 dBA
Värmlands län	61–65 dBA	45 dBA
Örebro län	56–60 dBA	55 dBA
Västmanlands län	56–60 dBA	40 dBA
Dalarnas län		Vet ej ¹⁴⁵
Gävleborgs län	55 dBA	
Västernorrlands län	56–60 dBA	50 dBA
Jämtlands län	56–60 dBA	45 dBA
Västerbottens län	61–65 dBA	45 dBA
Norrbottnens län	>65 dBA	Se fotnot ¹⁴⁶

Variationen i ovanstående tabell tyder på att det finns betydande skillnader mellan vilken den högsta tillåtna medelljudnivån är i olika län. I ovanstående

¹³⁹ Decibel är ett ljudmått som har en logaritmisk skala, vilket innebär att 8–10 decibel uppfattas som en fördubbling av ljudets styrka.

¹⁴⁰ Stockholms länsstyrelse Buller i planeringen I–III.

¹⁴¹ Svaret har tolkats, Östergötlands län svarade: "Beror på bullrets omfattning på den störda sidan".

¹⁴² Svaret har tolkats, Blekinge län svarade: "20 lägre än på den bullrande sidan".

¹⁴³ Enligt länsstyrelsen i Skåne län följs Boverkets allmänna råd.

¹⁴⁴ Länsstyrelsen i Västra Götalands län uppger vid faktagranskningen att 61–65 dBA stämmer bättre överens med verkligheten.

¹⁴⁵ Svaret har kortats ned, Dalarnas län svarade: "Vet ej, få ärenden – dessutom situationsberoende".

¹⁴⁶ Norrbotten svarade: "Boverkets allmänna råd följs".

tabell är det två län som utmärker sig som mer tillåtande än de andra, Stockholms län och Norrbottens län. Att Stockholms län är tillåtande bekräftas även i de intervjuer som Riksrevisionen genomfört. Länsstyrelsen har varit delaktig i att ta fram en policy för att hantera buller i planeringen. Denna policy har i intervjuer med länsstyrelser och kommuner utanför Stockholms län beskrivits som mycket tillåtande. Norrbotten har inte samma förutsättningar som Stockholms län i form av mycket stort exploateringstryck eller stor trafikmängd. Liknande förutsättningar kan därför inte förklara att länen uppger att de tillåter samma ljudnivåer vid fasad. Det buller som tillåts i Stockholms och Norrbottens län upplevs som nästan dubbelt så starkt jämfört med det buller som tillåts i till exempel Skånes och Västra Götalands län.¹⁴⁷

Det förväntade resultatet är att län med stort tryck på byggande och som har större städer ska vara mer tillåtande. I dessa län torde behovet av att bygga i bullerutsatta områden vara större. Enkäten visar att detta antagande stämmer när det gäller Stockholm. I andra län med stora städer ser bilden annorlunda ut. I Västra Götaland uppger länsstyrelsen att den är mer restriktiv vad gäller möjlighet att bygga bostäder i bullerutsatta områden än Stockholms län, men även mer restriktiv än angränsande län som Jönköpings och Värmlands län. I de intervjuer som Riksrevisionen genomfört med länsstyrelsen och kommuner i Västra Götaland framgår det att det finns åtskilliga önskemål från kommunernas sida att bygga bostäder i områden som är utsatta för buller men att länsstyrelsen har förhindrat dessa planer.

5.1.4 *Hur tyst ska en tyst sida vara?*

Boverket anger i sina allmänna råd om trafikbuller att det ska finnas en tyst eller ljuddämpad sida när avsteg från riktvärdena görs. Enligt de allmänna råden ska en tyst eller ljuddämpad sida vara högst 55 dBA när det bullrar mer än 60 dBA på den bullriga sidan. Om ljudnivån är lägre än 60 dBA på den bullriga sidan rekommenderar Boverket att ljudnivån inte bör vara högre än 45 dBA på den tysta sidan.

Det förefaller som om synsättet att bostäder byggda i bullerutsatta områden ska ha en tyst eller ljuddämpad sida har fått genomslag i de flesta länsstyrelser. Alla länsstyrelser som tillåter avsteg uppger att de ställer krav på en tyst eller ljuddämpad sida. Skillnaden är dock stor rörande ljudnivån på den tysta sidan. Fem länsstyrelser uppger att den tysta eller ljuddämpade sidan bör ha en högsta ljudnivå på 45 dBA, medan tre länsstyrelser uppger att den ljuddämpade sidan bör vara högst 55 dBA.

¹⁴⁷ Buller mäts med en logaritmisk skala där en ökning av 8–10 dBA upplevs som en fördubbling av ljudvolymen. Boverket (2008) Buller i planeringen.

5.1.5 *Liten samordning mellan länsstyrelserna*

Som beskrivits ovan finns det betydande skillnader mellan länsstyrelsernas syn på hur buller ska hanteras i planeringen. I de intervjuer som Riksrevisionen har genomfört med fem länsstyrelser har det framkommit att länsstyrelserna inte samordnar sina bedömningar om hur buller ska hanteras i planering och byggande. Länsstyrelserna uppger även att de inte känner till hur andra länsstyrelser agerar i frågor om buller i plan- och byggprocessen. I enkäten svarade en länsstyrelse på frågan vilken typ av ytterligare vägledning de behöver att ... *vi vill gärna veta hur andra länsstyrelser har behandlat bullerproblematik ...*

Samtliga intervjuade länsstyrelser uppger att de inte fört diskussioner mellan länsstyrelserna för att åstadkomma samsyn i dessa frågor.

5.1.6 *Stockholms länsstyrelses policy*

Länsstyrelsen i Stockholm har tillsammans med Stockholms stad tagit fram en modell för att hantera avsteg från riktvärdena som anges i proposition 1996/97:53. Rapporterna *Trafikbuller och planering I, II och III* tillkom 2000, 2004 och 2006.¹⁴⁸

Denna avstegsmodell har fått stor spridning utanför Stockholms län. Åtta av de övriga länsstyrelserna uppger att de använder sig av Stockholms länsstyrelses policy vid bedömningar av buller vid planering och byggande av bostäder i bullerutsatta områden. Att andra länsstyrelser uppger att de använder vägledningen betyder dock inte att de tillåter avsteg i samma utsträckning som Stockholms länsstyrelse.

I intervjuer med företrädare för kommuner i Stockholms län framhölls att den policy som länsstyrelsen tagit fram medförde att kommunerna kunde förutse vilka bedömningar som länsstyrelsen skulle göra i de enskilda fallen. I intervjuer har det även lyfts fram att policyn har skapat större likhet inom länet vad gäller bedömningar av buller vid planering och byggande av bostäder i bullerutsatta områden.

5.1.7 *Länsstyrelserna efterlyser tydligare vägledning*

Flera länsstyrelser har uppgett att vägledningen från de centrala myndigheterna inte är tillräcklig och att den inte är samordnad. I enkäten har flera länsstyrelser uttryckt ett missnöje med de centrala myndigheterna. På den öppna avslutande enkätfrågan svarade till exempel två länsstyrelser så här:

¹⁴⁸ Länsstyrelsen i Stockholms län (2000) *Trafikbuller och planering*, Länsstyrelsen i Stockholms län (2004) *Trafikbuller och planering II*, Länsstyrelsen i Stockholms län (2006) *Trafikbuller och planering III*.

Det skulle vara lättare att ha tydligare riktlinjer, gärna förordningar eller annat lagstöd eftersom i vissa expansiva städer prioriteras byggandet före eventuella bullerproblem.

En samsyn mellan olika centrala myndigheter behövs

På frågan om vilken typ av vägledning länsstyrelsen är i behov av från de centrala myndigheterna eller Regeringskansliet svarar länsstyrelserna bland annat följande:

Vi är trötta på att centrala myndigheter ger ut egna handböcker i samma ämne. Hur ska de statliga intressena då kunna samordnas av Lst???

Ett harmoniserat och samordnat vägledningssystem från ansvariga myndigheter.

Det är alltid svårt att bedöma om avsteg från riktvärdena är lämpliga så inom det området behövs mer vägledning.

Vägledning angående buller från väg och järnväg.

Flera länsstyrelser har även uppgett att de är nöjda med de allmänna råden för planering i områden som är utsatta för trafikbuller som Boverket publicerade 2008. De allmänna råden förefaller ha fått stort genomslag. I enkätundersökningen framgår det att samtliga länsstyrelser förutom två (Gotlands och Kalmar län) använder sig av Boverkets allmänna råd.¹⁴⁹

De allmänna råden används dock inte i alla situationer. Länsstyrelserna har i intervjuer uppgett att Boverkets allmänna råd inte alltid går att tillämpa. I enkäten riktad till länsstyrelserna svarade en länsstyrelse följande i den sista öppna frågan:

Statens hållning är diffus! Boverkets senaste handbok gjorde väl inte bullerfrågan tydligare precis!?

I intervjuerna har det framkommit att länsstyrelser anser att de allmänna råden tillåter för långtgående avsteg. Länsstyrelserna gör en striktare tolkning än de allmänna råden för att förhindra att staten i efterhand kan bli skyldig att utföra åtgärder. Flera länsstyrelser är medvetna om att det finns olika syn på bullerfrågan hos de centrala myndigheterna, där Naturvårdsverket och Socialstyrelsen utgår från miljöbalkens bevarande- och hälso-perspektiv och Boverket utgår från PBL:s exploateringsperspektiv (se även kapitel 3 och 4). De är därför osäkra på vilken status Boverkets allmänna råd har då inte Socialstyrelsen och Naturvårdsverket ställt sig bakom dessa.

¹⁴⁹ Se bil. 4.

5.1.8 *Begränsad tillsyn över byggandet*

Enligt Boverket är länsstyrelsernas tillsyn över byggandet ofta eftersatt. Av länsstyrelsernas totala resurser för arbete med plan- och byggfrågor avsätter länsstyrelserna mindre än 5 procent för arbete med byggtillsyn.¹⁵⁰

Denna bild av länsstyrelsernas tillsyn har bekräftats i de intervjuer som Riksrevisionen har genomfört med länsstyrelserna. Samtliga länsstyrelser som Riksrevisionen intervjuat har uppgivit att deras tillsyn över byggandet är ytterst begränsad. Anledningen till detta är, enligt de intervjuade länsstyrelserna, resursbrist men även att uppdraget är otydligt.¹⁵¹

Den begränsade tillsynen över byggandet innebär att länsstyrelserna inte följer upp att de krav som ställs i detaljplanerna genomförs.

5.2 **Banverket och Vägverket**

Banverket och Vägverket är ansvariga för statlig järnväg respektive väg. Trafikverken kan, som verksamhetsutövare, bli skyldiga att vidta åtgärder vid väg eller järnväg om boende klagar på bullernivåerna, trots att bostäderna tillkommit vid befintlig väg eller järnväg.

Som nämnts tidigare är det länsstyrelsen som är ansvarig för att samordna de statliga intressena på regional nivå samt verka för att riksintressena tillgodoses, däribland statliga vägar och järnvägar.

Om trafikverken (Banverket och Vägverket) anser att länsstyrelsen inte har tagit vara på trafikverkens intressen vid planläggning av bostäder nära statlig väg eller järnväg har myndigheterna möjlighet att överklaga beslutet om detaljplan i egenskap av särskild sakägare. Överklagan görs till länsstyrelsen. Om länsstyrelsen ändå inte häver planen kan trafikverken överklaga beslutet till regeringen.

5.2.1 *Brist på samordning medför osäkerhet*

Enligt intervjuer med företrädare för Banverket och Vägverket försvåras deras roll som verksamhetsutövare av Boverkets, Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens skilda synsätt på buller samt av bristen på samordning mellan de olika myndigheternas vägledning. Skillnaderna mellan de olika myndigheternas vägledning medför svårigheter för Banverkets och Vägverkets bedömningar om var de kan tillåta bebyggelse.

Banverket och Vägverket anser att bristen på samordning mellan de centrala myndigheterna medför onödigt osäkerhet för trafikverken som

¹⁵⁰ Boverket (2007) Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen.

¹⁵¹ *ibid.*

verksamhetsutövare. Skillnaderna mellan de olika myndigheternas allmänna råd leder till skillnader i tillämpningen och en osäkerhet om vilka allmänna råd som ska tillämpas. Till exempel är Socialstyrelsens allmänna råd för inomhusbuller och Boverkets allmänna råd delvis överlappande. Tidigare har Socialstyrelsens allmänna råd inte gällt trafikbuller. När de allmänna råden reviderades 2006 inkluderades även trafikbuller. Det räcker med att maximalnivån för inomhusbuller (45 dBA) överträds en gång för att Socialstyrelsens allmänna råd ska överskridas. Enligt Boverkets allmänna råd får maximalnivån överstigas fem gånger per natt.

Boverkets allmänna råd har enligt företrädare för Banverket och Vägverket öppnat för stora tolkningsmöjligheter för var kommunerna kan planlägga och bygga bostäder, vilket ytterligare försvårat för trafikverken att tolka riksdagens och regeringens intentioner.

Trafikverken anger även att brister på samsyn medför att rättsläget är osäkert. Det är enligt trafikverken svårt att förutse hur miljödomstolarna kommer att bedöma frågor om buller. Det förefaller, enligt trafikverken, som att domstolarna delar Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens syn på buller. Miljödomstolarna utgår i likhet med Naturvårdsverket och Socialstyrelsen från miljöbalken i sina bedömningar, medan Boverket utgår från plan- och bygglagen.

Företrädare för Banverket och Vägverket har i intervjuer med Riksrevisionen uppgett att länsstyrelserna arbetar olika vad gäller buller. Olika delarna gäller både formerna för deras samordning av de statliga intressena och vilka bedömningar länsstyrelserna gör. Detta medför att det inte finns en entydig statlig syn på hur buller ska hanteras i plan- och byggprocessen, vilket bidrar till trafikverkens osäkerhet om hur buller ska bedömas.

5.2.2 *Avtal med kommuner*

Enligt företrädare för Vägverket bör myndigheters allmänna råd uppfylla både plan- och bygglagens och miljöbalkens krav. Boverkets allmänna råd för planering i bullerutsatta områden uppfyller, enligt Vägverket, plan- och bygglagens bestämmelser men inte miljöbalkens. Detta medför svårigheter när bostäder byggs vid befintlig väg eller järnväg. Särskilt i storstadsområdena är det, enligt Banverket och Vägverket, vanligt att kommuner planlägger och bygger vid väg och järnväg. Om bullernivån vid vägen överstiger riktvärdena i proposition 1996/97:53 är det vanligt att Vägverket upprättar avtal med kommunen om skyddsåtgärder. Om det i detaljplanen finns bestämmelser om bullerplank eller annan skyddsåtgärd upprättar Vägverket avtal om att kommunen ska stå för kostnaden för bullerskyddsåtgärden.

Anledningen till att Vägverket vill upprätta avtal är att Vägverket kan bli skyldigt att i efterhand vidta åtgärder om bullerskydd inte uppförs. Om en

tillsynsmyndighet förelägger Vägverket eller Banverket att åtgärda bullret är myndigheterna skyldiga att uppföra bullerskydd. Trafikverken kan däremot, utifrån det civilrättsliga avtalet, begära att kommunen ersätter Banverket eller Vägverket för kostnaderna. Genom avtalen säkerställer trafikverken att de inte i efterhand blir skyldiga att utföra åtgärder.

Enligt Vägverket är dessa avtal relativt vanliga i storstadsområdena – särskilt i Stockholms och Västra Götalands län. Vägverket uppger dock att avtal inte upprättas varje gång som kommunerna gör avsteg från riktvärdena. Om kommunerna använder kompensationsåtgärder, såsom tyst sida eller andra byggtekniska lösningar, begär inte Vägverket avtal i samma utsträckning.

Banverket anser det vara av stor vikt att deras banor utnyttjas på effektivast möjliga sätt med många tåg och höga hastigheter. Samtidigt råder ofta ett högt bebyggelsetryck vid järnvägarna. För att inte bli skyldigt att utföra åtgärder i form av till exempel bullerplank för att minska bullret från järnvägen i efterhand rekommenderar Banverkets huvudkontor att avtal skrivs med kommunerna om kommunerna gör avsteg från riktvärdena. Det är särskilt avsteg från maximalnivåerna som är viktiga, då detta slags buller är det mest störande vid järnväg. Företrädare för Banverket uppger att det är relativt sällsynt att avtal mellan en kommun och Banverket upprättas. I stället försöker Banverket lösa bullersituationen och ansvarsfrågan i ett tidigare skede av planläggningen.

En bidragande orsak till att trafikverken vill skriva avtal med kommunerna är att de inte har fullt förtroende för länsstyrelsernas bedömningar. I intervjuer med företrädare för trafikverken har det framkommit att trafikverken inte litar på att samtliga länsstyrelser tar ansvar för att skydda de statliga intressena i form av statliga vägar och järnvägar.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

Tillståndsförfaranden ska, enligt EG-rättens praxis, utgå från kriterier som är tydliga, objektiva, öppna för insyn och tillgängliga. Analysen av länsstyrelsernas bedömningar av buller vid planläggning och byggande av bostäder i bullerutsatta områden visar att länsstyrelsernas agerande inte har ökat transparensen.

Länsstyrelserna gör olika bedömningar av var i länet de tillåter bostäder i bullerutsatta områden samt hur stora överskridanden av riktvärdena i proposition 1996/97:53 de tillåter. Endast en länsstyrelse (Länsstyrelsen i Stockholms län) har en egen skriven policy för var de tillåter avsteg från riktvärdena och hur stora avsteg från riktvärdena de tillåter. I övriga län är det svårt för kommuner och byggherrar att i förväg veta hur länsstyrelserna

kommer att bedöma buller vid planläggning av bostäder. Länsstyrelsernas olika bedömningar och avsaknad av skrivna policyer innebär att länsstyrelserna för vidare den osäkerhet som skapats av de centrala myndigheterna genom deras brist på samsyn och samordning av deras respektive allmänna råd (se kapitel 3 och 4).

Resultatet av länsstyrelsernas brist på transparens i sitt agerande har därtill bidragit till trafikverkens osäkerhet om de bedömningar av buller som görs i byggskedet kommer att hålla vid en eventuell prövning i miljödomstol när bostäderna är färdigställda. Länsstyrelsernas agerande har även påverkat kommunernas agerande, vilket framgår i nästa kapitel.

6 Kommunernas tillämpning

I kapitel 3, 4 och 5 har statens styrning av plan- och byggprocessen behandlats. Vid planläggning i områden som är utsatta för buller anger staten förutsättningar genom allmänna råd för ljudnivåer inomhus och vid nya bostadshus. Detta kapitel belyser effekterna av statens agerande på kommunernas hantering av plan- och byggprocessen.

Först presenteras hur kommuner bedömer buller vid planläggning och byggande av bostäder samt närvaron av skriftliga riktlinjer. Därefter redovisas hur kommunerna uppfattar den statliga vägledningen och vilka konsekvenser det kan få för tillämpningen i kommunerna. Slutligen görs en analys av kommunernas bedömningar av buller gentemot kriterierna om transparens.

6.1 Kommunernas bedömningar av buller i planeringen

De intervjuer, den studie av detaljplaner och den enkätundersökning¹⁵² som Riksrevisionen genomfört visar att det finns markanta skillnader i hur kommunerna behandlar frågor om buller vid planläggning och byggande av bostäder. Detta gäller skillnader i vilka krav som ställs, var kraven ställs och formerna för dem.

Enligt 5 kap. 7 § PBL kan kommunerna reglera bullernivåer i form av planbestämmelser. När planbestämmelser skrivs in i en detaljplan innebär det att de blir rättsligt bindande.

6.1.1 *Var i kommunen tillåter kommunerna avsteg?*

Endast en av de 47 kommuner som besvarade Riksrevisionens enkät uppgav att kommunen aldrig tillåter avsteg från riktvärdena i proposition 1996/97:53.¹⁵³ Bland de kommuner som besvarade enkäten finns det relativt stor samsämmighet om att tillåta avsteg från riktvärdena i den centrala delen av en tätort eller stad (38 av 47) samt vid kompletteringsbebyggelse i tätort (31 av 47). Vad gäller avsteg från riktvärdena i andra typer av områden är bilden mer splittrad.

¹⁵² För utförlig ytterligare information, se bil. 4.

¹⁵³ För ytterligare information om var och hur kommunerna uppger att de tillåter avsteg från riktvärdena, se bil. 4.

7 av 17 förortskommuner¹⁵⁴ uppger att de tillämpar avsteg från riktvärdena vid tätare bebyggelse vid kollektivtrafikstråk. Längs kollektivtrafikstråk och längs större väg och järnväg är det sex kommuner som tillämpar avsteg i respektive område.

De större städerna följer samma mönster som förortskommunerna. 9 av 18 kommuner uppger att de tillåter avsteg vid tätare bebyggelse vid kollektivtrafikstråk, och 6 av 18 uppger att de tillåter avsteg längs större väg och järnväg.

Tillämpningen av riktvärdena och var avsteg tillåts varierar mellan kommuner. För att analysera skillnaderna har jämförelser gjorts mellan kommuner med lika förutsättningar. Faktorer som har tagits hänsyn till är: befolkningsstorlek, kommunstorlek, tätortsgrad och antalet byggda flerbostadshus.

Inom kommungruppen större städer är skillnaderna mellan var avsteg tillåts stora mellan till exempel Örebro och Jönköping. I Örebro är kommunen betydligt mer restriktiv än Jönköping. I Örebro tillåts inte ens avsteg i de centrala delarna av tätorten utan enbart vid kompletteringsbebyggelse. Dessa kommuner har liknande förutsättningar vad gäller samtliga ovan nämnda faktorer, dock har något fler flerbostadshus byggts i Örebro.

Bland storstadskommunerna kan konstateras att Göteborg är mer restriktiv än Malmö och Stockholm. Att Göteborg har en mer restriktiv hållning till buller bekräftas även i de intervjuer som Riksrevisionen har genomfört med representanter för de tre storstadskommunerna. Göteborgs stad har tagit fram en policy som anger var avsteg tillåts. Enligt policyn får avsteg enbart göras i områden med stadskaraktär. Dessutom ska området ligga inom en zon av 4 kilometer från centrum. Utanför zonen ska riktvärdena följas. Avsteg tillämpas alltså enbart i centrala delen av Göteborg och i tätare bebyggelse längs kollektivtrafikstråk. Här skiljer sig Göteborg från Stockholm och Malmö som tillämpar avsteg från riktvärdena i hela kommunen.

Företrädare för Stadsbyggnadskontoret i Stockholms stad anser att hela Stockholms stad kan ses som centralt belägen, eftersom det finns potential för bebyggelseutveckling i hela kommunen. Därmed kan avsteg göras i hela kommunen, enligt företrädare för Stockholms stad.

Enligt Malmös policy för hantering av trafikbuller vid planläggning kan avsteg från riktvärdena tillämpas i hela kommunen. Detta gäller emellertid enbart vid bullernivåer under 65 dBA ekvivalent ljudnivå vid fasad. Över 65 dBA kan avstegsfall tillämpas i särskilt utpekade områden, nämligen i bebyggelse av stadskaraktär samt inom 500 meter från knutpunkter längs

¹⁵⁴ Sveriges Kommuner och Landstings definition av kommungrupper har använts vid analysen. För vidare information, se bil. 4.

kollektivtrafikstråk. Avstegsfall där den ekvivalenta ljudnivån vid fasad överstiger 65 dBA gäller enbart flerbostadshus.¹⁵⁵

Enligt resultaten från enkäten och intervjuer förefaller Stockholms stad tillåta avsteg från riktvärdena i flest områden, tätt följd av Malmö stad. Att dessa städer tillämpar avsteg i fler typer av områden än resterande kommuner i undersökningen kan förklaras av att de båda är storstäder och befinner sig i regioner med högt bebyggelsestryck och relativt hög tillväxt. Liknande förutsättningar gäller för Göteborg. Detta till trots tillämpas avsteg från riktvärdena där mer restriktivt än i de andra storstäderna.

Det är även möjligt att fastställa olikheter i kommungruppen övriga kommuner med mer än 25 000 invånare. Som exempel kan nämnas Nyköpings och Skövde kommun som har liknande fysiska förutsättningar med avseende på befolkningens mängd och tätortsgrad. Dessutom är landarealerna i tätorterna lika stora.

I fråga om avsteg tillåter Nyköping avsteg i centrala delar av tätorten, vid kompletteringsbebyggelse, längs kollektivstråk och längs större väg och järnväg. I Skövde tillåts avsteg endast i centrala delar av tätorten. Det kan nämnas att byggandet är större i Skövde än Nyköping. Att Nyköping tillåter avsteg i samtliga typfall beror således inte på ett större exploateringsstryck.

Sammantaget visar resultaten från enkäten och de intervjuer som Rikrevisionen genomfört att det finns skillnader mellan hur kommunerna tillämpar avsteg från riktvärdena vid planering och byggande i områden som är utsatta för trafikbuller och att dessa inte enbart kan förklaras av olika fysiska förutsättningar.

6.1.2 *Vilka bullernivåer tillåter kommunerna vid fasad?*

Enligt intervjuer med kommuner och länsstyrelser råder det konsensus om att de riktvärden för buller inomhus som anges i proposition 1996/97:53 ska följas. När det gäller riktvärdena för buller vid fasad och vid uteplats är det däremot vanligt att avsteg tillåts.

Boverkets allmänna råd 2008:1 anger bullernivåer vid fasad och vid tyst eller ljuddämpad sida som inte bör överskridas vid avsteg från riktvärdena i proposition 1996/97:53.¹⁵⁶ Enligt riktvärdena ska den ekvivalenta ljudnivån vid fasad vara högst 55 dBA från väg och spårtrafik. I tabell 6.1 redovisas den högsta ljudnivån som kommunerna uppger att de tillåter vid fasad. De flesta kommunerna i enkätundersökningen (ca 90 procent) anger att de gör avsteg från riktvärdena vid fasad.

¹⁵⁵ Malmö stad (2007) Trafikbullerpolicy Malmö stads tillämpning av riktvärden.

¹⁵⁶ Boverket (2008) Buller i planeringen.

Tabell 6.1 Högsta tillåtna ljudnivå vid fasad bland kommunerna fördelade på kommungrupp¹⁵⁷

Kommungrupp	55 dBA	56–60 dBA	61–65 dBA	>65 dBA	Antal kommuner
Storstäder			1	2	3
Förort	3	5	6	3	17
Större städer		4	11	3	18
Övriga kommuner >25 000 inv.	1	4	2		7
Totalt antal kommuner	4	13	20	8	45

De kommuner som gör avsteg vid fasad uppvisar skillnader mellan hur stora avsteg som tillåts.

Åtta av 47 kommuner (ca 20 procent) uppger att de tillåter bullernivåer vid fasad som överstiger 65 dBA, vilket är en fördubbling av ljudnivån gentemot det angivna riktvärdet 55 dBA. Stockholm och Malmö är de storstäder som tillåter bullernivåer över 65 dBA. Bland de andra kommungrupperna finns det flera kommuner i grupperna förortskommuner och större städer som tillåter bullernivåer över 65 dBA. Inom kommungrupperna större städer och förortskommuner är det stora skillnader på vilka ljudnivåer kommunerna uppger att de tillåter. Utfallet sträcker sig från att inte tillämpa avstegsfall alls vid fasad (55 dBA) till att bullernivåerna kan överstiga 65 dBA.

Ett visst mönster går att urskilja. De större kommunerna förefaller tillåta något högre bullernivåer jämfört med mindre kommuner. Enligt intervjuer sammanhänger detta med att bullernivåerna från trafik är lägre i mindre kommuner än i storstäder. Samtidigt är trycket på att exploatera i centrala delar av kommunen inte lika stort i mindre kommuner som i större städer. Därmed behöver inte mindre kommuner tillämpa avsteg från riktvärdena i lika stor utsträckning som större kommuner.

Trots tendensen att mindre kommuner tillåter lägre bullernivåer finns det skillnader som inte kan förklaras av kommuners olika fysiska förutsättningar. I kommungruppen större städer har Karlstad och Södertälje jämförts. Båda kommunerna har lika befolkningsstorlek och tätortsgrad. Byggandet i Karlstad är däremot något högre. Södertälje tillåter bullernivåer över 65 dBA, medan Karlstad enbart tillåter bullernivåer mellan 56 och 60 dBA. Liknande resonemang kan föras om Västerås och Lund jämförs. Västerås är restriktiv när det gäller att göra avsteg vid fasad, 56–60 dBA, medan Lund tillåter bullernivåer över 65 dBA.

¹⁵⁷ Två kommuner besvarade inte frågan.

6.1.3 Vilka bullernivåer tillåter kommunerna på den tysta sidan?

De flesta kommuner som besvarade enkäten och gör avsteg från riktvärdena i proposition 1996/97:53 har uppgett att de tillämpar principen om tyst eller ljuddämpad sida vid avsteg från riktvärdena (se tabell 6.2).

Tabell 6.2 Högsta tillåtna ljudnivå vid tyst eller ljuddämpad sida bland kommunerna fördelade på kommungrupp¹⁵⁸

Kommungrupp	45 dBA	50 dBA	55 dBA	Totalt
Storstäder		2	1	3
Förort	2	3	8	13
Större städer	4	7	6	17
Övriga kommuner >25 000 inv.	1	2	3	6
Totalt antal kommuner	7	14	18	39

Den högsta tillåtna ljudnivån på den tysta eller ljuddämpade sidan skiljer sig mellan kommunerna. Till viss del sammanhänger tillåten ljudnivån på den tysta eller ljuddämpade sidan med ljudnivån på den bullriga sidan. Om bullernivåerna är höga på den bullriga sidan är det svårare att åstadkomma en tyst eller ljuddämpad sida med låga ljudnivåer. Oavsett detta är skillnaderna mellan kommunerna stora. Nästan hälften av kommunerna uppger att de tillämpar ljudnivåer på 55 dBA på tyst eller ljuddämpad sida. Denna tillämpning verkar finnas i samtliga kommungrupper. Vidare är det nästan 20 procent som uppger 45 dBA som högsta tillåtna ljudnivå vid tyst sida, vilket även är den ljudnivå som Boverket definierar som tyst sida i sina allmänna råd. En ljudnivå på 45–50 dBA definieras som ljuddämpad.

Mellan kommungrupper går det inte att finna något mönster för vilka ljudnivåer som tillämpas på tyst sida.¹⁵⁹ Nivån på den tysta eller ljuddämpade sidan förklaras inte av tätortstäthet, befolkningsmängd eller antalet byggda flerbostadshus. Det verkar i stället bero på den lokala eller regionala policyn.

6.1.4 Industribuller m.m.

I enkäten och i intervjuerna har det framkommit att kommunerna vid andra former av buller än trafikbuller främst tillämpar Naturvårdsverkets allmänna råd för externt industribuller (SNV RR 1978:5 rev. 1983). Råden används för all typ av buller som det inte finns andra allmänna råd för.¹⁶⁰ Flera kommuner

¹⁵⁸ Fyra kommuner angav att de inte gjorde avsteg från riktvärdena och inte använder tyst sida. Tre kommuner besvarade inte frågan, och en kommun uppgav "inget bestämt".

¹⁵⁹ 45 dBA är den gräns som Boverket anger som gränsen för tyst sida i sina allmänna råd. 55 dBA är riksdagens riktvärde för buller vid fasaden.

¹⁶⁰ För en genomgång av vilka typer av buller som regleras i allmänna råd, se kap. 4.

har i intervjuer uppgett att de allmänna råden används som en "slaskhink" där en mängd olika typer av buller inkluderas. Detta kan skapa problem för kommunerna. Exempelvis kan det försvåra etableringen av förskolor i bostadsområden då ljudet från lekande barn kan ses som industribuller.

Vid tillämpningen av dessa råd är möjligheterna till avsteg betydligt mindre än vid tillämpningen av Boverkets allmänna råd *Buller i planeringen*. De allmänna råden anger att man enbart i undantagsfall kan göra avsteg från angivna riktvärden. I dessa fall finns det alltså ingen vägledning för hur avsteg från de allmänna råden kan hanteras.

Enligt intervjuer med kommuner är det svårt att nå de uppställda kraven. Till exempel uppgav representanter för Stockholms stad att det är svårt att uppnå kraven på en ljudnivå på 40 dBA nattetid vad gäller fläktar som sitter utanför husen. Detta resulterar i att de ibland tillåter högre ljudnivåer. Detta kompenseras dock med låga ljudnivåer inomhus kombinerat med en god ventilation. I intervjuer med företrädare för Göteborgs stad framkom liknande problem med fläktar. Till skillnad mot Stockholm tillåter inte Göteborg avsteg från Naturvårdsverkets allmänna råd.

6.1.5 Kommunernas riktlinjer för hantering av buller

Som framgått ovan är det svårt för en exploatör att veta vilka krav som gäller i en kommun utifrån de statliga allmänna råden och vilken typ av kommun det är. Skrivna riktlinjer för hanteringen av buller i plan- och byggprocessen kan vara ett sätt att göra processen mer transparent och därmed minska risken för godtyckliga bedömningar.

Riksrevisionen har i enkätundersökningen frågat kommunerna om de har en skriven policy för hantering av bullerfrågor vid nybyggnad av bostäder. 13 av de 47 kommuner som besvarade enkäten uppgav att de hade en skriven policy för hur de ska hantera buller. I en studie av detaljplaner, som KTH fått i uppdrag att genomföra, hänvisade inte någon kommun i detaljplanen till en kommunal policy.

I det fältarbete som Riksrevisionen genomfört framgår att det är stora skillnader på de olika kommunernas riktlinjer för hantering av buller vid planering och byggande. I vissa kommuner har en bullerpolicy ingått i översiktsplanen; i andra har det varit ett fristående dokument. Vidare är det stora skillnader på vad dessa riktlinjer innehåller. Policyerna eller riktlinjerna sträcker sig från en sidas redogörelse för synen på avsteg från riktvärdena i proposition 1996/97:53 till längre dokument med redogörelser för vilka typer av avsteg som tillåts, högsta tillåtna ljudnivåer och i vilka typer av områden som kommunerna tillåter avsteg.

I Stockholms län finns en policy för hela länet som Stockholms länsstyrelse har varit med att ta fram. I intervjuer med kommuner har det

framgått att denna policy har fått stort genomslag även utanför Stockholms län. 17 av de kommuner som besvarade enkäten angav att de använder sig av denna policy.

6.1.6 Kommunernas byggtillsyn

I ovanstående redogörelse har kommunernas hantering av buller i planeringen analyserats. När planprocessen är avslutad och byggprocessen tar vid är det byggherrens ansvar att byggnaden uppfyller samhällets krav. Kommunen har till uppgift att förvissa sig om att byggherren tar detta ansvar. För detta ändamål ställer samhället vissa instrument till förfogande, såsom kommunernas prövning av bygglov mot detaljplan och bygganmälan. Instrumenten för kommunernas byggtillsyn är bland annat byggsamrådet, utseendet av kvalitetsansvarig och beslut om kontrollplan.¹⁶¹

I de intervjuer som Riksrevisionen genomfört har det framkommit att vissa kommuner genom kontrollplanen följer upp att byggherren uppfyller de krav som ställs i detaljplanerna om buller, till exempel att bullernivån vid fasad underskrider riktvärdet på 55 dBA. I den aktstudie som KTH genomfört på uppdrag av Riksrevisionen framgår det också att kommunerna följer upp att bullerkraven tillgodoses inomhus genom att begära in protokoll från bullermätningar. I intervjuerna har samtliga kommuner uppgett att de aldrig eller mycket sällan gör egna bullermätningar för att kontrollera att bullerkraven har tillgodosetts.

6.2 Kommunerna i storstadslänen

I intervjuerna med länsstyrelsen och kommunerna har det framkommit att länsstyrelserna arbetar på olika sätt med sin tillsyn och vägledning. Som nämnts ovan har Stockholms länsstyrelse tillsammans med kommuner i länet tagit fram en policy för hanteringen av buller i planeringen. Västra Götalands länsstyrelse besöker varje kommun fyra till fem gånger per år för att diskutera plan- och byggfrågor. Enligt länsstyrelsen diskuteras bullerfrågan relativt ofta på dessa träffar. Länsstyrelsen i Skåne har ”öppen mottagning” en eftermiddag per vecka då kommunerna kan komma till länsstyrelsen för att diskutera sina planer. Dessutom tog länsstyrelsen 2007 fram en BullerPM¹⁶² som ska förenkla kommuners bedömningar av buller i detaljplaner.

¹⁶¹ 9 kap. 10 § PBL. Se även Boverket (2008) PBL i sina sammanhang.

¹⁶² Länsstyrelsen Skåne län (2007-04-26) planPM 1:1 – Buller.

I följande tabell visas var kommunerna och länsstyrelserna i de tre storstadslänen uppger att de tillåter avsteg från riktvärdena i proposition 1996/97:53.

Tabell 6.3 Var tillåter länsstyrelsen och kommunerna avsteg från riktvärdena som anges i propositionen "Infrastruktur för framtida transporter" 1996/97:53 (storstadslänen)?

	Centrala delen av tätort/stad	Kompletteringsbebyggelse i tätort	Tätare bebyggelse längs kollektivtrafikstråk	Längs kollektivtrafikstråk	Längs större väg och järnväg	I hela länet
Stockholms län	x	x	x	x		
Botkyrka kommun	x	x	x	x	x	
Haninge kommun	x		x			
Huddinge kommun	x	x	x	x		
Järfälla kommun	x	x	x			
Lidingö stad	x				x	
Nacka kommun	x	x		x		
Norrtälje kommun	x	x				
Solna stad	x	x	x	x	x	
Stockholms stad ¹⁶³	x	x	x	x	x	x
Södertälje kommun	x	x	x			
Tyresö kommun	x					
Täby kommun	x	x	x	x	x	
Upplands-Bro kommun	x			x	x	
Värmdö kommun					x	
Skåne län	x	x	x			
Burlövs kommun						
Eslövs kommun		x				
Helsingborgs stad	x	x	x			
Lunds kommun	x	x				
Malmö stad	x	x	x	x	x	x
Staffanstorps kommun						
Ystads kommun						
Västra Götalands län	x	x	x			
Göteborgs stad	x		x			
Härryda kommun	x	x				
Kungälv kommun						
Skövde kommun	x					
Trollhättans stad	x	x	x			

¹⁶³ Stockholms stad svarade i enkäten nej på samtliga alternativ förutom "I hela kommunen". Detta har ändrats för att göra svaret konsekvent med t.ex. Malmö stads svar och i realiteten är betydelsen densamma då "hela kommunen" inbegriper samtliga av de andra listade platserna.

Av tabellen och av intervjuer framgår att länsstyrelserna har ett visst inflytande över var kommunerna tillåter avsteg. Flertalet kommuner tillåter avsteg i de fall som länsstyrelsen gör det. Att vissa kommuner inte tillåter avsteg där länsstyrelsen tillåter avsteg kan förklaras av att dessa typer av avsteg inte är aktuella i den kommunen. Mer anmärkningsvärt är när kommunen anger att de är mer tillåtande än länsstyrelsen. Exempel på detta är Malmö stad som är betydligt mer tillåtande än länsstyrelsen. Detta borde inte vara fallet då länsstyrelsen ska häva planer som inte uppfyller länsstyrelsens krav. Även i Stockholms län finns flera kommuner som tillåter kompletteringsbebyggelse längs större väg och järnväg, vilket länsstyrelsen inte tillåter. Att kommunerna uppger att de tillåter avsteg i områden där länsstyrelsen uppger att de inte tillåter avsteg kan tyda på att länsstyrelsen inte lyckats förmedla sin syn på hur buller ska hanteras i planeringen eller på att kommunerna tolkar tätare bebyggelse längs kollektivtrafikstråk som synonymt med längs kollektivtrafikstråk.

I Västra Götalands län förefaller det finnas stor samstämmighet om i vilka typer av områden som avsteg tillåts.

Sett till högsta tillåtna maxvärden vid fasad och på tyst eller ljuddämpad sida är skillnaderna mellan länsstyrelsernas och kommunernas krav något större (se tabell 6.4).

Tabell 6.4 Högsta tillåtna ljudnivå vid fasad av länsstyrelser och kommuner i storstadslänen

	Vid fasad?	På tyst eller ljuddämpad sida?
Stockholms län	>65 dBA	55 dBA
Botkyrka kommun	61–65 dBA	55 dBA
Haninge kommun	56–60 dBA	45 dBA
Huddinge kommun	>65 dBA	55 dBA ¹⁶⁴
Järfälla kommun	61–65 dBA	55 dBA
Lidingö stad	56–60 dBA	55 dBA
Nacka kommun	61–65 dBA	50 dBA
Norrtälje kommun	56–60 dBA	55 dBA
Solna stad	>65 dBA	55 dBA
Stockholms stad	>65 dBA	55 dBA
Södertälje kommun	>65 dBA	55 dBA
Tyresö kommun	>65 dBA	55 dBA
Täby kommun	61–65 dBA	55 dBA
Upplands-Bro kommun	56–60 dBA	45 dBA
Värmdö kommun	56–60 dBA	55 dBA
Skåne län	56–60 dBA	Se fotnot ¹⁶⁵
Burlövs kommun	55 dBA	
Eslövs kommun		
Helsingborgs stad	56–60 dBA	55 dBA
Lunds kommun	>65 dBA	55 dBA
Malmö stad	>65 dBA	50 dBA
Staffanstorps kommun	55 dBA	
Ystads kommun		
Västra Götaland län	56–60 dBA ¹⁶⁶	50 dBA
Göteborgs stad	61–65 dBA	50 dBA
Härryda kommun	61–65 dBA	Inget bestämt
Kungälv kommun	55 dBA	
Skövde kommun	56–60 dBA	45 dBA
Trollhättans stad	61–65 dBA	50 dBA

I Stockholms län förefaller det finnas relativt stor samsyn om vilken högsta ljudnivå som ska vara tillåten. Det kan vara ett resultat av att länsstyrelsen är

¹⁶⁴ Haninge svarade att upp till 50 dBA var vanligast och endast vissa lägenheter nådde 55 dBA. Då frågan gällde högsta värde som tilläts så noterades svaret som 55 dBA.

¹⁶⁵ Enligt länsstyrelsen i Skåne län följs Boverkets allmänna råd.

¹⁶⁶ Länsstyrelsen i Västra Götalands län uppger vid faktagranskningen att 61–65 dBA stämmer bättre överens med verkligheten.

relativt tillåtande (se kapitel 5). I Skåne län är skillnaderna mellan länsstyrelsen och Lunds kommun och Malmö stad betydande.¹⁶⁷ Att länsstyrelsen uppger att de inte tillåter mer än 60 dBA och att båda dessa kommuner uppger att de tillåter över 65 dBA är anmärkningsvärt då detta betyder att kommunerna tillåter nästan dubbelt så högt buller som länsstyrelsen uppger att de tillåter.

Även i Västra Götaland råder relativt stor samsyn mellan länsstyrelsen och kommunerna om vilken den högsta tillåtna ljudnivån ska vara. Denna bild bekräftas även i de intervjuer som Riksrevisionen har genomfört med företrädare för kommuner och länsstyrelsen i Västra Götaland. En förklaring till överensstämmelsen mellan länsstyrelse och kommuner kan vara att länsstyrelsen flera gånger per år besöker varje kommun för att diskutera planfrågor. Av de länsstyrelser som Riksrevisionen intervjuade var det enbart länsstyrelsen i Västra Götaland som träffade alla kommuner inom länet med denna regelbundenhet.

Att kommunerna inom ett och samma län har liknande syn på hur buller ska hanteras i plan- och byggprocessen påverkar eventuella exploatörers möjlighet att verka inom länet. Samsyn inom länet innebär att en exploatör som byggt i länet tidigare kan förvänta sig en liknande syn på buller i en annan kommun i samma län.

6.3 Den statliga vägledningen

6.3.1 Bullerfrågan – en källa till konflikter inom kommunerna

I intervjuerna med kommuner uppgav samtliga kommuner utom en att bullerfrågan innebar konflikter mellan olika avdelningar i kommunen. De avdelningar som arbetar med plan- och byggfrågor har i nio av de tio intervjuade kommunerna en mer tillåtande syn på buller än de avdelningar som handlägger miljö- och hälsoskyddsärenden. Enligt intervjuerna har detta sin grund i att de olika avdelningarna utgår från olika lagrum och olika statliga myndigheters allmänna råd. Planerare arbetar utifrån plan- och bygglagen, medan miljö- och hälsoskyddsinspektörer arbetar utifrån miljöbalken.

I de kommuner där det fanns konflikter mellan avdelningarna remitterades alla ärenden där buller var en fråga från planavdelningarna till

¹⁶⁷ Länsstyrelsen i Skåne län förklarar i faktagranskningen att skillnaderna mellan bedömningar kan bero på att länsstyrelsen inte har informerat tillräckligt och att Malmö och Lund gör en annan avvägning än länsstyrelsen när det gäller att använda marken. Resultatet av detta kan så småningom bli fler hävda detalplaner.

miljöavdelningarna. När avdelningarna är oense uppgav kommunerna att det alltid är planavdelningen som får sista ordet.

De olika lagrummen ger olika perspektiv på bullerfrågan och kan leda till olika bedömningar. I Riksrevisionens enkät till kommunerna kommenterade flera av kommunerna detta:

Vi har svårt att nå samsyn mellan planavdelning och miljöavdelning avseende hur nyplanerade områden ska hanteras. Även om miljöavdelningen anser att ett projekt är lämpligt har de svårt att tillstyrka, då det går emot deras lagstiftning och ställer till problem vid eventuella klagomål.

De som gör en bedömning enligt PBL kommer inte till samma slutsats som de som gör en bedömning enligt miljöbalken. Byggt är byggt och blir det problem i brukarskedet får miljöfolket ta hand om det.¹⁶⁸

MB (miljöbalken) alltför fyrkantigt instrument – absoluta krav som ej kan tillfredsställas i många verkliga situationer.

Lagstiftningen i sig är inte problemet, utan de statliga verkens olika tolkningar av den.

Konflikter på grund av parallell lagstiftning.

Konflikter vid klagomålshantering.

I flera av de intervjuade kommunerna uppgav företrädare för miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna att de var osäkra på hur de skulle hantera klagomål på buller från boende i nybyggda fastigheter. Frågan var om de skulle utgå från kraven i miljöbalken eller utifrån detaljplanerna. I dessa kommuner valde miljö- och hälsoskyddsinspektörerna att inte pröva mot miljöbalken utan i stället utgå från detaljplanerna. I Boverkets allmänna råd om trafikbuller framgår att nybyggda hus kan vara föremål för prövning utifrån miljöbalken och inte utifrån bestämmelserna i detaljplanen.¹⁶⁹

6.3.2 Många kommuner efterlyser samordnad vägledning

Upphovet till konflikterna i kommunerna är den statliga vägledningen och skillnaderna i hur myndigheter anser att buller ska bedömas, i planskedet respektive i befintlig bebyggelse.

I enkäten uppger 14 av 47 kommuner att de inte är i behov av mer statlig vägledning och 19 av 47 att de är i behov av mer statlig vägledning. 13 av kommunerna uppgav att de inte visste om de var i behov av mer statlig

¹⁶⁸ Enkäten gick ut till planavdelningarna och inte till miljöavdelningarna i respektive kommun.

¹⁶⁹ Boverket (2008) Buller i planeringen.

vägledning. De kommuner som kommenterade vilken sorts vägledning de var i behov av uppgav att det framför allt är tydligare vägledning.

En uppdaterad och samlad myndighetsbedömning skulle underlätta kommunens planeringsarbete.

Fallen är olika och reglerna kan vara svåra att veta när de kan tillämpas.

Vore önskvärt med en sammanställning till ett mer lättarbetat material. Vore även bra med en kompletterande förenkling. Nu: för många böcker, svårtolkade riktlinjer.

I samtliga intervjuer och i enkäten har kommunerna uppgett att deras arbete försvåras av att de centrala myndigheterna (Boverket, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen) har olika syn på hur bullerfrågor ska hanteras. Kommunerna uppgav bland annat följande i enkäten:

Det är olyckligt att Naturvårdsverket och Boverket har olika syn på buller vid planering. Enligt min uppfattning har Boverket försökt att hantera verkligheten i sitt allmänna råd. Ska vi i staden planera utifrån Naturvårdsverkets syn att riktvärdena ska klaras, alltså inte använda oss av avsteg, kommer vi inte kunna bygga någonting i Göteborg annat än möjligtvis i de grönområden vi vill bevara.

Gemensamma och tydliga regler från centrala myndigheter.

Tydligare riktlinjer önskas. Tydligare avstegsregler. Undvika tvetydiga regler från olika statliga myndigheter.

Vi är i behov av samordnad syn från staten, då olika statliga myndigheter anger olika riktlinjer.

Samordning mellan Boverket och Naturvårdsverket, tack! De olika signaler som skickas orsakar förvirring och försvårar kommunikationen mellan planerare och tillsynsmyndighet.

Lite tillspetsat skulle man kunna uttrycka följande: Trots centrala statliga myndigheters agerande och ibland brist på agerande har Stockholm kunnat hantera bullerfrågan i planeringen för nya bostäder genom att utveckla den s.k. Stockholmsmodellen för detaljplaner och trafikbuller.

I intervjuerna har det framkommit att det inte bara är Stockholms stad som anser att de centrala myndigheternas vägledning försvårar hanteringen av buller snarare än stöder kommunerna. Den främsta anledningen till detta är bristen på samsyn mellan myndigheter.

6.4 Sammanfattande iakttagelser

I kapitel 1 i denna rapport definieras transparens som att kriterierna vid tillståndsförfarande ska vara tydliga och entydiga, objektiva, offentliggjorda i förväg, öppna för insyn och tillgängliga. Eftersom de allmänna råden för buller tillämpas av kommunerna är det i kommunerna som eventuella brister i transparens blir synlig.

I intervjuerna med kommunföreträdare och i enkätsvar har det framgått att kommunerna inte uppfattar den statliga vägledningen som tydlig och entydig. Enligt kommunföreträdarna är den statliga vägledningen motsägelsefull, eftersom de statliga myndigheternas allmänna råd inte är samordnade. Detta har även inneburit konflikter inom kommunerna, mellan planerare och miljö- och hälsoskyddsinspektörer.

I enkäten och i intervjuer med kommuner har det framkommit att buller i planläggningen bedöms olika i kommunerna. Enligt resultaten från enkäten och enligt intervjuerna kan olikheterna inte enbart förklaras av olika fysiska förutsättningar. I materialet finns flera exempel på kommuner med liknande förutsättningar men med stora olikheter i hur buller bedöms. Det gäller exempelvis var i kommunen avsteg tillåts och vilka ljudnivåer som tillåts vid fasad. Bedömningar görs i stället utifrån en lokal eller regional praxis.

För att reglerna ska vara transparenta för potentiella entreprenörer krävs att kommunerna redovisar vilka riktlinjer för buller som gäller i den aktuella kommunen. Det har dock visat sig att detta endast görs i en minoritet av kommunerna som svarat på Riksrevisionens enkät. De kommuner som redovisar hur de bedömer buller vid planering och byggande av bostäder gör det på olika sätt. I detta sammanhang är Stockholms län ett undantag. Länet har en egen skriftlig regional policy som fått genomslag i nästan samtliga kommuner i länet.

Sammantaget kan det konstateras att regelverket för buller i plan- och byggprocessen inte är transparent. Att en entreprenör har byggt bostäder i bullerutsatta områden i en kommun behöver inte betyda att entreprenören vet hur buller kommer att bedömas i en annan kommun. Anledningen till detta är bristen på transparens i plan- och byggprocessen vad gäller buller. Bristerna rör tydligheten i den statliga vägledningen och att kommunerna inte redovisar vilka riktlinjer som gäller för buller i kommunerna.

7 Slutsatser och rekommendationer

Plan- och byggprocessen omgärdas av ett omfattande och komplext regelverk. Hanteringen av buller vid planering och byggande är särskilt komplex med många myndigheter och vägledningar som aktörerna i processen ska ta hänsyn till. Riksrevisionen har granskat om statens styrning vid planläggning och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer har givit förutsättningar för en effektiv plan- och byggprocess, det vill säga en plan- och byggprocess som kännetecknas av transparens och förutsägbarhet.

Syftet har varit att identifiera brister i statens styrning och vägledning beträffande buller, som försvårar en effektiv plan- och byggprocess.

7.1 Statens styrning tillgodoser inte krav på transparens och förutsägbarhet

Riksrevisionen anser att statens styrning inte tillgodoser grundläggande krav på transparens och förutsägbarhet i plan- och byggprocessen i frågor om buller. Anledningarna till detta är följande:

- Regeringen har inte sett till att det finns samsyn inom staten om hur buller ska bedömas vid planering och byggande av bostäder.
- Boverkets, Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens allmänna råd och byggregler är inte samordnade.
- Länsstyrelserna tillämpar riktvärden för trafikbuller olika och saknar samsyn för hur buller ska bedömas.
- Boverket har inte fullgjort sin uppgift att följa upp hur statens samlade agerande har påverkat transparensen och förutsägbarheten i plan- och byggprocessen.

7.1.1 Regeringens styrning av myndigheterna är otydlig

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har tillsett att det finns samsyn inom staten om hur buller ska bedömas vid planering och byggande av bostäder. Genom sin styrning har regeringen inte skapat tillräckliga förutsättningar för att åstadkomma samsyn mellan myndigheter. Vidare har regeringen inte sett till att den statliga vägledningen för bedömningar av buller är samordnad.

Regeringens styrning av myndigheterna har varit både otydlig och motsägelsefull. Enligt Riksrevisionen har regeringen har givit uttryck för en

tyngdpunktsförskjutning som innebär en betoning av förtätning av städer och tätorter framför en strikt tillämpning av riktvärdena. Den förändrade hållningen har dock inte tydliggjorts i styrningen av myndigheterna. Detta har medfört att skillnaderna mellan Boverkets respektive Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens bedömningar av trafikbuller har förstärkts.

Regeringen har informerats om tolkningskonflikten mellan myndigheterna, utan att vidta tillräckliga åtgärder. I stället har regeringen lämnat till myndigheterna, i form av bemyndiganden och uppdrag, att själva försöka hantera de skilda synsätten mellan å ena sidan planeringsperspektivet, å andra sidan hälsoskyddet.

Regeringen har inte heller säkerställt att myndigheterna har en gemensam begreppsapparat, något som skulle öka förutsättningarna för en enklare, tydligare och mer transparent statlig vägledning.

7.1.2 *Brist på samordning av den statliga vägledningen*

Regeringens bristande styrning har resulterat i att det inte finns samsyn inom staten om hur buller ska bedömas i plan- och byggprocessen. Den bristande samsynen har medfört att de statliga myndigheter som ger ut byggregler och allmänna råd om buller inte är samordnade. Riksrevisionens granskning visar att Boverkets, Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens allmänna råd och byggreglerna anger olika bullernivåer och använder olika begrepp. Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens allmänna råd är betydligt striktare än Boverkets byggregler och allmänna råd för planläggning.

Vid planering och byggande av bostäder behöver kommunerna och entreprenörer ta hänsyn till statens samlade vägledning och regelverk om buller i och vid bostäder. Enligt EG-rättens praxis och OECD:s analysmodell för regler ska regelverk bland annat grundas på kriterier som är tydliga, entydiga och konsistenta. Bristen på samsyn och samordning har resulterat i att den samlade statliga vägledningen inte uppfyller dessa krav.

7.1.3 *Brist på samsyn hos länsstyrelserna*

Länsstyrelserna ska inom ramen för sin tillsyn av plan- och byggnadsväsendet bedöma om detaljplaner, om de genomförs, utgör en risk för människors hälsa och säkerhet samt särskilt skydda riksintressen. Riksrevisionens granskning visar att länsstyrelserna saknar samsyn om hur bullerfrågor ska bedömas vid planläggning och byggande av bostäder. Bristen på samsyn leder till olika bedömningar. Länsstyrelsernas bedömningar skiljer sig åt vad gäller var i länet de tillåter avsteg, hur stora avsteg de tillåter samt hur länsstyrelserna väljer att utföra sin tillsyn i plan- och byggprocessen i frågor om buller. Dessa skillnader är en följd av att länsstyrelserna inte använder

sig av samma kriterier vid bedömningar av buller i plan- och byggprocessen. Skillnaderna beror inte enbart på regionala förutsättningar.

Bristen på samsyn mellan länsstyrelserna är till stor del ett resultat av bristen på samsyn mellan de centrala myndigheterna. Länsstyrelserna har uppgett att de centrala myndigheternas olika syn på buller har skapat osäkerhet hos länsstyrelserna. Osäkerheten gäller hur riktvärdena i proposition 1996/97:53 ska tolkas och huruvida Boverkets allmänna råd ska följas. Socialstyrelsen och Naturvårdsverket anser nämligen att Boverkets allmänna råd inte överensstämmer med kraven i miljöbalken.

En skriven policy för länsstyrelsens bedömningar av buller vid planläggning och byggande av bostäder skulle kunna öka förutsägbarheten och transparensen i plan- och byggprocessen. Bland länsstyrelserna är det emellertid endast länsstyrelsen i Stockholms län som har tagit fram en egen policy för hanteringen av avsteg från riktvärdena för trafikbuller.

7.1.4 Boverket har inte följt upp transparens och förutsägbarhet i tillräcklig utsträckning

Boverket har inom sitt verksamhetsområde ansvar för uppsikt över plan- och byggnadsväsendet. Därtill ingår i Boverkets uppgifter att följa upp och utvärdera effekterna av tillämpningen av lagar och andra styrmedel samt se till att verksamheten bedrivs enligt de förpliktelser som följer av medlemskapet i EU.

Boverkets uppsikt har inte varit inriktad på att följa upp om de regler och allmänna råd som tillämpas i plan- och byggprocessen kännetecknas av transparens och förutsägbarhet. Till exempel har Boverket inte följt upp om myndigheternas samlade föreskrifter och allmänna råd om buller i planering och byggandet tillämpas på ett transparent sätt.

För att kunna leva upp till EG-rättens krav på transparens i plan- och byggprocessen krävs att staten följer upp att plan- och byggprocessen är transparent i kommunerna.

7.2 Konsekvenser av statens styrning i kommunerna

Kommunerna har ansvar för planläggning och byggande. I detta ansvar ligger att beakta den statliga vägledningen för hur buller ska bedömas. Det är i kommunerna som konsekvenserna av brister i den statliga styrningen i praktiken uppträder. Resultaten från undersökningen visar att det är stora skillnader mellan kommunernas bedömningar vid planläggning av bostäder i bullerutsatta miljöer. Dessa skillnader kan inte enbart förklaras utifrån olika kommuners förutsättningar, såsom antal invånare eller lokala förhållanden.

Enligt intervjuer och enkätsvar sammanhänger skillnaderna i hög grad med att de statliga myndigheterna har olika syn på hur buller ska bedömas i plan- och byggprocessen.

PBL medger att kommunerna gör olika bedömningar som är anpassade efter lokala förhållanden. Enligt EG-rätten ska de kriterier som kommunerna baserar sina bedömningar på vara tydliga, objektiva, offentliggjorda i förväg och öppna för insyn för att minska risken för godtyckliga bedömningar. Exploatörer bör i förväg kunna informera sig om principerna för hur buller bedöms i den kommun de önskar att bygga. Granskningen visar att endast ett fåtal kommuner har skriftliga riktlinjer, i form av en särskild policy eller inskrivna i översiktsplanen, för hur buller ska hanteras vid planläggning och byggande av bostäder.

Den bristande transparensen och förutsägbarheten i plan- och byggprocessen i kommunerna innebär att en exploatör som varit verksam i en viss kommun eller i ett visst län har bättre förutsättningar att förutse vilka bullerkrav som kommer att ställas i plan- och byggprocessen än en aktör som inte tidigare har varit verksam i kommunen eller länet. Detta medför att de aktörer som har kunskap om den lokala eller regionala praxisen har en betydande konkurrensfördel jämfört med aktörer som saknar kunskapen.

Den bristande samordningen av de statliga myndigheternas vägledning- ar har lett till motsättningar inom kommunerna mellan planavdelningens exploateringsintressen och miljö- och hälskyddskontorets hälsoperspektiv. Miljö- och hälsoskyddshandläggare tillämpar Socialstyrelsens allmänna råd om inomhusbuller med en striktare bedömning av buller än Boverkets allmänna råd för planering, som planarkitekter tillämpar. Motsättningarna riskerar att fördröja och komplicera den kommunala beslutsprocessen.

Bristen på samsyn och samordning mellan statliga aktörer har även medfört att det är oklart för sakägare som Vägverket och Banverket vilken myndighets allmänna råd som ska tillämpas och hur råden ska tolkas. Vidare finns en osäkerhet huruvida planläggning av bostäder i enlighet med Boverkets allmänna råd för planering kommer att hålla vid en eventuell domstolsprövning utifrån miljöbalken. Osäkerheten har inneburit att Vägverket och Banverket träffar avtal med kommunerna, som reglerar kostnaden för bullerskyddsåtgärder som i efterhand kan bli aktuella.

7.3 Riksrevisionens bedömningar

Riksrevisionens granskning har visat att tillämpningen av riktvärdena för buller vid kommunernas planläggning och byggande av bostäder uppvisar stora skillnader som inte kan motiveras av lokala förutsättningar och att detta i hög grad sammanhänger med brister i statens styrning. Den

bristande statliga styrningen riskerar att på sikt medföra en tillämpning där avstegen från riktvärdena blir alltmer omfattande. En sådan utveckling skulle urholka riksdagens intentioner.

Kommunerna har planmonopol och har därmed ett eget ansvar för att plan- och byggprocessen i den enskilda kommunen är transparent och förutsägbar. Det handlar till exempel om att ta fram riktlinjer för hur buller ska bedömas, vilket dock ytterst få kommuner har gjort. Regeringen har emellertid, enligt EG-rätten, ett ansvar för att kommunerna lever upp till EU:s krav på transparens. Regeringen har genom den bristande styrningen av de centrala myndigheterna inte klargjort hur buller ska bedömas i plan- och byggprocessen. Detta har försvårat kommunernas tillämpning av myndigheternas allmänna råd om buller på ett sådant sätt att plan- och byggprocessen inte blir transparent och förutsägbar.

Regeringen har möjlighet att tydligt styra hur buller ska hanteras i plan- och byggprocessen genom en miljökvalitetsnorm. Den miljökvalitetsnorm om omgivningsbuller som regeringen formulerat ska kommunerna iakttä vid planläggning. En tydlig miljökvalitetsnorm skulle kunna förenkla bedömningen av buller i plan- och byggprocessen, både för kommuner och för myndigheterna. Den gällande miljökvalitetsnormen är emellertid diffust formulerad och ger inte någon egentlig vägledning för hur buller ska bedömas.

De centrala myndigheterna har inom ramen för sina respektive uppdrag inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att samordna de olika myndigheternas allmänna råd samt byggreglerna. Detta gäller både Boverket, som har sektorsansvar för miljöfrågor inom sitt verksamhetsområde och ansvar för bullerfrågor i byggnader, och Naturvårdsverket, som är samordningsansvarig för omgivningsbuller.

På grund av de centrala myndigheternas brist på samsyn och samordning har länsstyrelserna haft begränsade förutsättningar att samordna sina bedömningar om hur buller ska hanteras vid planläggning av bostäder.

Enligt Riksrevisionen kan de konstaterade problemen med styrning inom planering och byggande av bostäder vara relevanta även för andra tillämpningsområden än buller. Resultaten av den intressekonflikt som finns inbyggd vid tillämpningen av PBL och miljöbalken bör uppmärksammas på andra områden i plan- och byggprocessen. Problem som uppkommer när myndigheter med olika sektoriella utgångspunkter vägleder länsstyrelserna och kommunerna inom samma område bör härvid uppmärksammas.

Regeringen har givit flera statliga utredningar i uppdrag att lägga förslag om förenklade och tydligare regler i plan- och byggprocessen. De givna utredningsförslagen har, enligt Riksrevisionen, inte i tillräcklig utsträckning tagit hänsyn till att aktörer i plan- och byggprocessen måste beakta ett stort antal statliga myndigheters föreskrifter och allmänna råd.

Det är, enligt Riksrevisionen, bristen på samsyn och samordning av myndigheternas regelverk som har lett till brist på transparens och förutsägbarhet, inte myndigheternas allmänna råd och byggreglerna var för sig. Avsaknaden av transparens riskerar att resultera i försämrad konkurrens och i ineffektiva beslutsprocesser i kommunerna. Båda dessa faktorer kan leda till högre byggkostnader, eftersom de påverkar effektiviteten i byggandet. Ytterst är det således bostadskonsumenten som drabbas av den otydliga statliga styrningen i form av högre boendekostnader. Detta kan ses mot bakgrund av regeringens ambitioner att förbättra konkurrensen genom långsiktigt stabila villkor för byggande av bostäder.

Enligt regeringsformen ansvarar regeringen för styrningen av riket.¹⁷⁰ I fråga om buller har regeringen brustit i sin styrning. Den otillräckliga transparensen är framför allt ett resultat av att regeringen inte har klargjort hur buller ska bedömas vid planläggning och byggande av bostäder. Detta kan försvåra uppnåendet av riksdagens mål för miljö och byggande.

7.4 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens bedömning är att framför allt regeringens men även de statliga myndigheternas insatser har resulterat i att grundläggande krav på transparens och förutsägbarhet i plan- och byggprocessen inte tillgodosetts. Därför rekommenderar Riksrevisionen följande:

Regeringen bör på ett sätt som överensstämmer med PBL:s och miljöbalkens krav klargöra hur buller ska bedömas vid planläggning och byggande av bostäder.

Regeringen bör uppmärksamma vikten av grundliga konsekvensanalyser för att motverka brister i transparens till följd av överlappande och motstridiga regelverk. Denna granskning har visat på sådana brister när både PBL och miljöbalken är tillämpliga.

Regeringen bör överväga att precisera miljöbalkens normen om omgivningsbuller.

Regeringen bör säkerställa att det finns gemensamma definitioner i den statliga vägledningen för buller.

Naturvårdsverket bör, inom ramen för sitt samordningsansvar, säkerställa att det förekommer en systematisk uppföljning av de statliga vägledningarna och reglerna för buller.

¹⁷⁰ 1 kap. 6 § regeringsformen.

Boverket bör, inom ramen för sitt uppsiktsuppdrag, följa upp att tillämpningen av allmänna råd och andra regler för planering och byggande är transparent och förutsägbar.

Länsstyrelserna bör samordna tillsynen med syfte att få enhetliga kriterier för bedömningar av buller vid planering och byggande i bullerutsatta område, i avvaktan på att regeringen skapar förutsättningar för samsyn mellan de statliga myndigheterna.

Källförteckning

Offentligt tryck

Budgetpropositioner 2003/04–2008/09 utgiftsområde 18.

Konkurrensverket (2008) *Åtgärder för bättre konkurrens – delrapport 1*,
Konkurrensverkets rapportserie 2008:5.

Länsstyrelsen i Skåne län (2007-04-26) *planPM 1:1 – Buller*.

Länsstyrelsen i Stockholm och Stockholms stad (2000) *Trafikbuller och
planering*.

Länsstyrelsen i Stockholm och Stockholms stad (2004) *Trafikbuller och
planering II*.

Länsstyrelsen i Stockholm och Stockholms stad (2006) *Trafikbuller och
planering III*.

Miljödepartementet (2001-12-20) *Redovisning av regeringsuppdrag
rörande förslag till utveckling av definitionerna av riktvärden för
trafikbuller*. Dnr M2001/5314/MK.

Miljödepartementet (2003-12-18) *Uppdrag att utarbeta fördjupat
underlag för tillämpningen av riktvärden för buller från väg- och
järnvägstrafik vid planläggning för och byggande av bostäder*.
Dnr M2003/3994/Hm.

Miljödepartementet (2008-09-04) *Uppdrag att utarbeta fördjupat
underlag för tillämpningen av riktvärden för buller från flygtrafik vid
planläggning för och byggande av bostäder*. Dnr M2008/3385/H.

Miljödepartementet (2008-12-18) *Regleringsbrev för budgetåret 2009
avseende Boverket*.

Miljödepartementet (2006-12-21) *Regleringsbrev för budgetåret 2007
avseende Boverket*. Dnr M2006/5959/A.

Miljödepartementet (2000-12-21) *Regleringsbrev för budgetåret 2001
avseende Naturvårdsverket*.

Naturvårdsverket (1983) *Externt industribuller – allmänna råd* (SNV RR
1978:5 rev. 1983).

Naturvårdsverket (2001) *Riktvärden för trafikbuller vid nyanläggning eller
väsentlig ombyggnad av infrastruktur – Förslag till utveckling av
definitioner*. Dnr 540-355-01 Rv.

Naturvårdsverket (2002-09-24) *Verksprotokoll nr. 186/02*.

Naturvårdsverket (2004-10-26) *Yttrande i samråd om Boverkets
regeringsuppdrag om tillämpning av riktvärden för buller från väg- och
järnvägstrafik*. Dnr 546-5731-04 Rv.

Naturvårdsverket (2004) *Naturvårdsverkets allmänna råd om buller från motorsportbanor, halkövningsbanor och banor för provning av motor-drivna fordon* (NFS 2004:16).

Naturvårdsverket (2005) *Naturvårdsverkets allmänna råd om buller från skjutbanor* (NFS 2005:15).

Naturvårdsverket (2007-09-27) *Yttrande över Boverkets förslag: Bostäder i områden utsatta för vägtrafikbuller – en vägledning för fysisk planering med allmänna råd*. Dnr 544-4143-07 Rv.

Naturvårdsverket (2008-02-14) *Boverkets förslag till handbok och allmänna råd avsedda att användas vid planläggning för bostäder i områden som utsätts för trafikbuller*. Dnr 544-4143-07 Rv.

Naturvårdsverket (2008) *Handbok med allmänna råd för flygplatser* (handbok 2008:1).

Prop. 1985/86:1 *med förslag till ny plan- och bygglag*.

Prop. 1993/94:178 *Ändring i plan- och bygglagen m.m.*

Prop. 1993/94:215 *Handlingsplan mot buller*.

Prop. 1996/97:53 *Infrastrukturinriktning för framtida transporter*.

Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*.

Prop. 1997/98:90 *Följdragstiftning till miljöbalken*.

Prop. 2000/01:130 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*.

Prop. 2004/05:150 *Svenska miljömål ett gemensamt uppdrag*.

Prop. 2008/09:35 *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*.

Regeringens skrivelse 2007/08:131 *Regelförenklingsarbetet*.

Riksrevisionen 2005:12 *Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik*.

Socialstyrelsen (2005) *Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2005:6) om buller inomhus*.

Socialstyrelsen (2005) *Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2005:7) om höga ljudnivåer*.

Socialstyrelsen (2007-09-27) *Remissvar på Boverkets förslag till allmänna råd för bostäder i områden utsatta för trafikbuller*. Dnr 30-4521/2007.

Socialstyrelsen (2008) *Buller – höga ljudnivåer och buller inomhus*.

Socialstyrelsen (2009) *Miljöhälsorapport 2009*.

SOU 1974:60 *Trafikbuller 1 – Vägtrafikbuller*.

SOU 1975:56 *Trafikbuller 2 – Flygbuller*.

SOU 1993:65 *Handlingsplan mot buller*.

SOU 2005:77 *Får jag lov?*

SOU 2008:68 *Bygg – helt enkelt!*

Statskontoret (2006) *Förvaltning för fri rörlighet* (2006:16).

Publikationer utgivna av Boverket

BBR-pärm.

Boverkets byggregler BFS 2006:12.

Boverkets plan- och byggenkät – Länsstyrelsernas redovisning av läget för 2007, 2008.

Buller i planeringen – Planera för bostäder i områden utsatta för buller från väg- och spårtrafik, Allmänna råd 2008:1, 2008.

Bullerskydd i bostäder och lokaler, 2008.

God bebyggd miljöförstudie utvärdering av miljömålsarbetet, 2007.

God bebyggd miljö – delmål buller, 2007.

Insamling av data för uppsikt och tillsyn enligt plan- och bygglagen, 2008.

Dnr 2231-857/2008.

Konsekvensbeskrivning av Boverkets allmänna råd för hantering av buller i den fysiska planeringen, 2007-04-12.

Planera för god ljudmiljö – en första vägledning, 2000.

PBL i sina sammanhang, 2008.

Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen, 2007.

Årsredovisning 2008, 2009.

Litteratur

Bengtsson, B. m. fl. (2006) *Miljöbalken. En kommentar*, del I, Norstedts Juridik, Stockholm suppl.

Lind, H och Lundström, S (2007) *Bostäder på marknadens villkor*, SNS Förlag.

Övriga källor

Europeiska gemenskapernas kommission (2007) *Handbok om genomförandet av tjänstedirektivet.*

Malmö stad (2007) *Trafikbullerpolicy – Malmö stads tillämpning av riktvärden.*

Markör Marknad och Kommunikation AB (2008) *En kvalitativ pilotstudie om synen på Boverkets nya byggregler* (BBR Regelsamling 2006).

OECD (2008) *Building an institutional framework for regulatory impact analysis: Guidance for policy makers.*

Statistiska centralbyråns webbplats, antalet färdigställda hus 2007 per kommun (2009-01-12):

http://www.h.scb.se/scb/bor/scbboju/cgi-bin/bj_mapp.exe?MAP_TYPE=H&DB_PATH=BJ_DATA1&DB_TABLE=BO0101A2.px&RETURN=bo0101a2.asp&.

Svensk standards webbplats (2009-05-05):

<http://www.sis.se/DesktopDefault.aspx?tabname=%40Projekt&PROJID=2406>.

WHO (1999) *Guidelines for Community Noise*.

Bilaga 1 Ordlista buller

Förklaringar till benämningar¹⁷¹ om ljud och buller som används i rapporten.

Ljud: Tryckvariationer som utbreder sig som vågor genom luften och uppfattas av vårt hörselsinne. Karaktäriseras av styrka och frekvens. Tonhöjd och styrka kan variera över tiden.

Buller: Icke önskvärt ljud.

Decibel eller dB: Ett logaritmiskt mått. Används för att mäta ljudets styrka. Kan också användas som mått på hur stor del av ljudet som isolerats eller dämpats bort.

dBA: Mått på ljudets styrka som korrigerats med frekvensavvägningsfilter, A-vägd, för att efterlikna hörselns lägre känslighet för låga och höga frekvenser.

Frekvens: Ett mått på tonhöjd. Antal svängningar per sekund. Frekvens mäts i hertz. Ljud som vi hör har frekvenser mellan ca 20 till 20 000 hertz. Buller innehåller som regel ljud med många frekvenser samtidigt.

Ekvivalent nivå: Medelljudtrycksnivå, som regel A-vägd, på effektbasis av varierande buller. Detta anges ofta som 24-timmarsvärde för vägtrafikbuller, *dygnsekvivalent nivå*. Detta är det vanligaste måttet på samhällsbuller.

Maximalnivå: Högsta ljudtrycksnivån, som regel en A-vägd bullerhändelse.

Frifältsvärde: Ljudnivå utomhus utan inverkan av reflekterande byggnader och liknande. Om man är så långt från fasaden eller annan reflekterande yta att dess inverkan kan försummas (inverkan mindre än 0,5 dB), har man en så kallad frifältsposition.

Flygbullernivå (FBN): FBN används som ett mått på bullrets styrka i nivå eller medeltal per dygn runt flygplatser. Den framräknas på basis av genomsnittlig trafik under ett år. Bullerhändelse under kväll värderas som tre daghändelser och en natthändelse som tio daghändelser, vilket i stort motsvarar att kvällsbuller ges 5 dBA och nattbuller 10 dBA större vikt än dagbuller.

¹⁷¹ Prop. 1993/94:215.

Bilaga 2 Miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö

De av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålen ska konkretisera den förda miljöpolitiken och infördes för att tydliggöra den ekologiska dimensionen i begreppet hållbar utveckling. Genom att sätta upp mål för miljön tydliggörs den kvalitet eller det tillstånd för miljön som är långsiktigt hållbar.¹⁷²

Miljökvalitetsmålen bygger på fem grundläggande värden: att främja människors hälsa, värna den biologiska mångfalden och naturmiljön, ta till vara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena, bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga och trygga en god hushållning med naturresurserna. Miljöbalkens portalparagraf bygger också på dessa värden.¹⁷³

Ett av de 15 miljökvalitetsmålen rör den bebyggda miljön.

Städer, tätorter och annan bebyggd miljö skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden skall tas till vara och utvecklas.

Byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.

Några av miljökvalitetsmålet generationsperspektiv enligt prop. 2004/05:150

Boende- och fritidsmiljön, samt så långt möjligt arbetsmiljön, uppfyller samhällets krav på gestaltning, frihet från buller, tillgång till solljus, rent vatten och ren luft.

Människor utsätts inte för skadliga luftföroreningar, bullerstörningar, skadliga radonhalter eller andra oacceptabla hälso- eller säkerhetsrisker.

Inriktningen är att miljökvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Till miljökvalitetsmålet finns ett delmål rörande buller.

Antalet människor som utsätts för trafikbullerstörningar överstigande de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom för buller i bostäder skall ha minskat med 5 % till år 2010 jämfört med år 1998.¹⁷⁴

¹⁷² Prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48 och 2005/06:49, prop. 2000/01:130 s. 11, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36.

¹⁷³ Prop. 1997/98:45 s. 153, bet. 1997/98:JoU20, rskr. 1997/98:278.

¹⁷⁴ Prop. 2000/01:130 s. 171, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36.

Bilaga 3 KTH:s regelanalys



Fastighetsvetenskap

Till Riksrevisionen

2009-02-27

Rev 2009-03-10

Redovisning av konsultuppdrag i granskningen "Statens insatser vid hanteringen av buller vid planering och byggande av bostäder"

Genomgång av regelverket

Uppdraget

En del av Riksrevisionens granskning är att jämföra de regler eller råd som olika myndigheter anger vad gäller hantering av buller i samband med planering och byggande av bostäder. Riksrevisionen vill då ha svar på:

- A. Stämmer det att även om bostäder byggs i enlighet med Boverkets allmänna råd "Buller i planeringen" så är det möjligt att bostäderna inte lever upp till kraven enligt miljöbalken?
- B. Är de allmänna råd som ges ut av Naturvårdsverket, Boverket och Socialstyrelsen konsistenta såtillvida att de inte är överlappande och behandlar samma fråga, eller är uppbyggda med olika modeller för hur man mäter buller?

Följande riktvärden, regler och råd ska jämföras:

- Riksdagens riktvärden, (prop. 1996/97:53)
- Boverkets råd 2008:1, "Buller i planeringen"
- Boverkets byggregler (föreskrifter och råd, BBR)
- Naturvårdsverkets råd för externt industribuller (SNV RR 1978:5 rev.1983)

- Naturvårdsverkets råd om buller från skjutbanor (NFS 2005:15)
- Naturvårdsverkets råd om buller från motorsportbanor, halkövningsbanor och banor för provning av motordrivna fordon (NFS 2004:16)
- Socialstyrelsens råd om buller inomhus SOSFS 2005:6 (M)
- Socialstyrelsens råd för höga ljudnivåer SOSFS 2005:7 (M)

Genomförande

Under arbetet har vi i tekniska frågor konsulterat Anders Christian Nilsson, professor emeritus, Teknisk akustik, KTH.

Sammanfattning

Relationen plan- och bygglagen – miljöbalken

Den första frågan i granskningen avser relationen mellan plan- och bygglagen och miljöbalken. Svaret är, enkelt uttryckt, att prövningarna enligt dessa lagar inte är samordnade. Utfallet kan bli olika och det kan enligt miljöbalken fattas beslut om ingripande för att åtgärda en uppkommen bullersituation i ett bostadsområde där bebyggelsen tidigare godtagits vid prövning enligt plan- och bygglagen.

Sådant senare ingripande med stöd av miljöbalken kan bero på att plan-, respektive miljömyndigheter de facto gjort olika bedömningar av vilken ljudnivå som är godtagbar – vilket leder till frågor om regelsystemets uppbyggnad och samordning av myndighetskrav (se nedan). I andra fall är förklaringen att prövning av en detaljplan sker utifrån antaganden om vilken ljudnivå som kommer att råda då området är utbyggt, medan prövning enligt miljöbalken avser faktiska förhållanden. Det vill säga bullernivån kan bli högre än beräknat.

Sett i ett längre tidsperspektiv kan ingripande enligt miljöbalken motiveras med att bullerstörningen ökat (exempelvis på grund av mer trafik) eller att samhällets normer har ändrats.

Jämförelse av myndigheternas råd

Några överlappande råd för utemiljön framgår inte av studerade publikationer. Oavsett detta bör övervägas möjligheter till harmonisering av

nivåer och definitioner i de råd som tar sikte på ljudnivåer i bostäders utemiljö.

För ljudnivåer inomhus finns överlappande råd från Boverket och Socialstyrelsen. De är olika uppbyggda men slutsatsen blir att Socialstyrelsens råd är betydligt strängare än Boverkets.

I samtliga råd bör det anges att kontrollmätningar ska utföras enligt gällande svensk standard. Beräkningar av ljudnivåer vid nybyggnad ska göras så att dessa beräkningar motsvarar förfarandet vid kontrollmätningar. Standardiserade enheter måste användas i samtliga råd.

Relationen plan- och bygglagen – miljöbalken

Huvudprincipen är att plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalken (MB) gäller parallellt.¹⁷⁵ Detta innebär att en åtgärd som godtagits enligt PBL inte med nödvändighet godtas enligt MB eftersom lagarna har delvis olika prövningsgrunder. Det finns inte heller någon generell regel om att samordning ska ske, genom att ett tillstånd enligt den ena lagen förutsätter tillstånd enligt den andra.¹⁷⁶

Vad gäller prövning av detaljplaner finns särskilda bestämmelser i 2 kap. PBL som innebär att planen inte får strida mot miljöbalkens hushållningsbestämmelser, riksintressen eller miljö kvalitetsnormer. Någon motsvarande koppling till miljöbalkens regler till skydd mot ohälsa (9 kap. MB) finns dock inte i 2 kap. PBL.

Att lagarna gäller parallellt kan i detta sammanhang – samhällets agerande i fråga om buller i bostadsområden – få till effekt att förhållandena bedöms godtagbara vid prövning av en detaljplan men inte godtas om frågan blir föremål för prövning enligt miljöbalkens regler till skydd mot ohälsa (9 kap. 3 § MB). Detta är naturligt i det fall faktiska förhållanden i området har ändrats sedan planen antogs och bebyggelsen uppfördes, t.ex. genom att ökat trafik har medfört oacceptabla bullerstörningar från omgivningen.¹⁷⁷ Det kan också vara så att nya normer vad gäller bullerstörningar motiverar ingripande och krav på bullerminskning i ett bostadsområde som tillkommit då äldre normer gällde.¹⁷⁸

I föreliggande studie av regelverket är det mest intressant att betrakta situationen då prövning enligt PBL respektive MB sker vid ungefär samma

¹⁷⁵ Prop. 1997/98:90 s. 157 ff samt Bengtsson, B. m.fl., *Miljöbalken – en kommentar*. Del I, s. 1: 9.

¹⁷⁶ Dock finns regler som kopplar vissa beslut. Bland annat att tillstånd enligt MB inte får strida mot detaljplan (2 kap. 6 § MB) och att naturreservat inte får inrättas i strid mot detaljplan (7 kap. 8 § MB).

¹⁷⁷ Ett aktuellt exempel på detta finns i Miljööverdomstolens dom 2008-10-03 M2817-07, Vägverket mot Jönköpings kommun.

¹⁷⁸ Jämför Miljööverdomstolens dom 2004-06-01 M 6015-03, SL mot Danderyds kommun.

tid och med lika förutsättningar vad gäller normer och fysiska förhållanden i området. Även då kan ett godtagande enligt PBL "köras över" av ingripande med stöd av MB. Detta har påtalats av Boverket och beskrivits på följande sätt:¹⁷⁹

Miljöprövningen är fristående från den lämplighetsprövning som görs i planskedet. Om det i planprövningen bedömts att det kan godtas att en viss andel av bostäder utsätts för ljudnivåer över riktvärdena, är det inte säkert att tillsynsmyndigheten gör samma bedömning. Trafikverkens ambitioner att i första hand åtgärda de mest störda behövs inte heller bli styrande. Bedömningen kan alltså bli att den som väckt fråga om olägenhet och drivit ett miljöärende till avgörande har fog för sin klagan och att åtgärder ska vidtas oavsett vilka bedömningar som gjorts tidigare. För att undvika problem i brukarskedet är det därför angeläget att stor hänsyn tas till miljömyndighetens synpunkter redan i olika planskeden.

Frågan är hur ofta nyssnämnda situation kan förmodas inträffa. Vi har inte funnit några fall av detta slag som gått vidare till prövning i Miljööverdomstolen.¹⁸⁰

I sammanhanget måste också understrykas att länsstyrelsen har en bevakande roll under planprocessen. Utöver att uppmärksamma bullerproblematiken vid samråd har länsstyrelsen skyldighet att ingripa med stöd av 12 kap. PBL om kommunen antar en detaljplan på en plats där bullernivåerna kan medföra ohälsa. Länsstyrelsen ska då upphäva kommunens beslut. Så har också skett i ett flertal fall under åren sedan PBL trädde i kraft. Två färskare exempel är detaljplaner för bostäder i Eda kommun respektive Hammarö kommun där planbesluten upphävts på grund av bullerstörningar från trafik.¹⁸¹

Sistnämnda regler om statlig överprövning kan minska behovet av senare ingripande med stöd av miljöbalken. Instrumentet finns, en annan fråga är om det borde nyttjas oftare.

Slutligen – men inte minst viktigt – ska betonas att planmyndigheternas prövning bygger på *antaganden* om vilken ljudnivå som kommer att råda då området är utbyggt, medan prövning enligt miljöbalken avser faktiska förhållanden. I prövningen av planen görs antaganden om trafikmängder och om bullerreducering genom t.ex. viss placering av byggnadskroppar, uppförande av bullervall eller andra åtgärder. Senare kan det visa sig att

¹⁷⁹ Boverket (2008) Buller i planeringen, s. 31–32.

¹⁸⁰ Socialstyrelsen publicerade i februari 2007 en förteckning över rättsfall; "Rättsfall. Ett urval av rättsfall inom hälsoskyddsområdet". Vad gäller specifikt bullerstörningar förefaller listan vara komplett vad gäller perioden från miljöbalkens ikraftträdande t.o.m. juni 2006. För tiden efter juni 2006 har vi nyttjat söktjänst hos Norstedts juridik.

¹⁸¹ Charlottenberg, Eda kommun, regeringsbeslut den 24 april 2008 (M 2007/1032/F/P) samt Mörmon, Hammarö kommun, beslut den 24 april 2008 (M 2007/1033/F/P).

dessa åtgärder inte haft avsedd effekt och att faktiska ljudnivåer är högre än vad planmyndigheten utgått i från och ansett vara godtagbart. I sådana fall förefaller det rimligt att miljömyndigheter kan ingripa med stöd av miljöbalken.

Sammanställning av regler

Som underlag för jämförelser redovisas först en sammanfattning av myndigheternas olika riktvärden, föreskrifter och råd.

Riksdagens riktvärden

I enlighet med prop.1996/97:53 *Infrastruktur för framtida transporter* ställde sig riksdagen 1997 bakom följande riktvärden för trafikbuller, vilka normalt inte bör överskridas vid nybyggnation av bostadsbebyggelse eller vid nybyggnation eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur:

- 30 dB(A) ekvivalentnivå inomhus
- 45 dB(A) maximalnivå inomhus nattetid
- 55 dB(A) ekvivalentnivå utomhus vid fasad [för flyg avses FBN 55 dB(A)]
- 70 dB(A) maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad

Vid åtgärd i järnväg eller annan spåranläggning avser riktvärdet för buller utomhus 55 dB(A) ekvivalentnivå vid uteplats och 60 dB(A) ekvivalentnivå i bostadsområdet i övrigt.

I de fall utomhusnivån inte kan reduceras till nivåer enligt ovan bör inriktningen vara att inomhusvärdena inte överskrids.

Boverkets byggregler avsnitt 7

Byggnader och deras installationer ska utformas så att ljud från byggnadens installationer, från angränsande utrymmen likväl som ljud utifrån dämpas. Detta ska ske i den omfattning som den avsedda användningen kräver och så att de som vistas i byggnaden inte besväras av ljudet.

Om bullrande verksamhet gränsar till bostäder, ska särskilt ljudisolerande åtgärder vidtas.

I lokaler ska efterklangstiden väljas efter vad ändamålet med utrymmet kräver. (BFS 2006:12).

I anslutning till detta anges följande råd:

Föreskriftens krav på byggnaden är uppfyllt om de byggnadsrelaterade kraven i ljudklass C enligt SS 25267 för bostäder eller enligt SS 25268 för respektive lokaltyp uppnås. Om bättre ljudförhållanden önskas kan ljudklass A eller B väljas.

Regler när det gäller ljudförhållande vid funktionshinder finns i Boverkets föreskrifter och allmänna råd om undanröjande av enkelt avhjälpna hinder till och i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser (BFS 2003:19). (BFS 2008:6).

Notera att det i BBR:s föreskrift talas om att "ljud utifrån" ska dämpas. Någon skillnad i krav beroende på typ av yttre bullerkälla anges inte.

I fråga om bostäder anges i rådet att föreskriftens krav uppfylls om kraven i ljudklass C enligt Svensk standard SS 25267 uppfylls. För *externa* ljudkällor anger standarden att ljudisolering ska ske så att följande inomhusnivåer kan hållas:¹⁸²

Typ av utrymme	Ekvivalent ljudtrycksnivå från trafik, L pAeq24 eller andra yttre ljudkällor L pAeq (dB)	Maximal ljudtrycksnivå nattetid LpAFmax (dB)
sömn, vila och daglig samvaro	30	45
matlagning och hygien	35	--

Dessutom anges värden för lågfrekvent ljud från installationer i rum för sömn och vila.¹⁸³

Boverkets allmänna råd 2008:1 Buller i planeringen

Råden utgår från riksdagens ovannämnda riktvärden. På s. 32 finns följande huvudregel:

Huvudregel vid planering av nya bostäder

Vid planering av nya bostäder gäller som huvudregel att följande krav bör uppfyllas genom bebyggelsens placering och utformning samt med hjälp av skyddsåtgärder som bullervallar, trafikomläggningar, tyst asfalt etc.

- Planen bör säkerställa att den slutliga bebyggelsen genom yttre och inre åtgärder kan utformas så att kraven i Boverkets Byggregler uppfylls.
- Planen bör även säkerställa att bebyggelsen kan placeras och att yttre åtgärder kan utformas så att 55 dBA ekvivalentnivå utomhus (vid fasad och uteplats) kan erhållas med hänsyn till trafikbuller.
- Planen bör även säkerställa att bebyggelsen kan placeras och att yttre åtgärder kan utformas så att 70 dBA maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad uppfylls.

¹⁸² SS 25267 utgåva 3, april 2004, Tabell C3.

¹⁸³ ibid. Tabell C2.

Det betonas att man vid planeringen ska se till den samlade bullersituationen, se s. 39:

Bedömning när det finns flera bullerkällor

Hänsyn bör tas till den samlade bullersituationen.

När det förekommer flera bullerkällor, eller när buller från en källa kombineras med andra miljöbelastningar (till exempel vibrationer eller luftföroreningar), bör det ställas särskilt höga krav på hänsyn och åtgärder för att skapa en godtagbar ljudmiljö.

Vid beräkning av fasadisoleringen bör bullernivåerna från alla förekommande ljudkällor beaktas och jämföras med kraven på ljudnivå inomhus.

Råden innehåller vidare följande preciseringar/tolkningar av riksdagens riktvärden:

Huvudregeln 30 dBA dygnskvivalent ljudnivå inomhus

Vägtrafik och spårtrafik

Här avses en dygnskvivalent ljudtrycksnivå beräknad för ett trafikårsmedeldygn och som gäller för alla bostadsrum. Ljudnivån beräknas för en situation med stängda fönster och öppet uteluftdon.

Huvudregeln 45 dBA maximal ljudnivå inomhus nattetid

Vägtrafik och spårtrafik

Här avses en beräknad ljudtrycksnivå av den mest bullrande fordons-typen under en trafikårsmedelnatt. Nattetid avser perioden klockan 22.00–06.00.

Maximalnivån får överskridas med högst 10 dBA fem gånger per natt. Ljudnivån beräknas för instrumentinställning F(fast), och för en situation med stängda fönster och öppet uteluftdon.

Huvudregeln 55 dBA ekvivalent ljudnivå utomhus

Vägtrafik och spårtrafik

55 dBA gäller för väg- och spårtrafik, och avser en dygnskvivalent ljudtrycksnivå beräknad för ett trafikårsmedeldygn och avser ett frifältsvärde utan hänsyn tagen till fasadreflektion och som gäller vid fasad och på utep-lats.

Huvudregeln 70 dBA maximal ljudnivå utomhus på uteplats

Vägtrafik och spårtrafik

70 dBA gäller för väg- och spårtrafik och avser en ljudtrycksnivå beräk-nad av den mest bullrande fordonstypen under ett årsmedeldygn. Värdet

avser ett frifältsvärde utan hänsyn tagen till fasadreflektion och gäller vid fasad och på uteplats med instrumentinställning F (fast).

Tyst sida

Tyst sida är en sida med en dygnsekvivalent ljudnivå som är lägre än 45 dBA frifältsvärde (vilket i praktiken innebär ett 3 dB högre värde 2 meter från fasaden) som en totalnivå – det vill säga det sammanlagda ljudet från olika källor, till exempel trafik, fläktar och industri. Den tysta sidan bör därutöver vara visuellt och akustiskt attraktiv att vistas på. Även maximalnivån 70 dBA gäller för att uppfylla definitionen av tyst sida.

Ljuddämpad sida

Ljuddämpad sida har en dygnsekvivalent ljudnivå mellan 45 och 50 dBA frifältsvärde som en totalnivå – det vill säga det sammanlagda ljudet från olika källor, till exempel trafik, fläktar och industri. Även maximalnivån 70 dBA bör uppfyllas på ljuddämpad sida.

Avsteg

Boverket anger i sina råd förutsättningar för att i städer och större tätorter göra *avsteg* från ovannämnda huvudregel. Det poängteras att om bostäders ena sida exponeras för höga ljudnivåer är det särskilt viktigt med mycket låga nivåer på den bullrande sidan. I detta sammanhang anges att bostäder generellt inte bör accepteras då den ekvivalenta ljudnivån överstiger 65 dBA utomhus innan åtgärder vidtagits för att minska bullret vid källan (s. 35). Råden vad avser intresseavvägningar och avsteg är följande (s. 36):

Principer för intresseavvägning

Följande principer bör gälla vid avsteg från huvudregeln då avvägningar ska göras mot andra allmänna intressen.

55–60 dBA

Nya bostäder bör kunna medges där den dygnsekvivalenta ljudnivån vid fasad uppgår till 55–60 dBA, under förutsättning att det går att åstadkomma en tyst sida (högst 45 dBA vid fasad) eller i varje fall en ljuddämpad sida (45–50 dBA vid fasad). Minst hälften av bostadsrummen, liksom uteplats, bör vara vända mot tyst eller ljuddämpad sida.

60–65 dBA

Nya bostäder bör endast i vissa fall medges där den dygnsekvivalenta ljudnivån vid fasad överstiger 60 dBA, under förutsättning att det går att åstadkomma en tyst sida (högst 45 dBA vid fasad) eller i vart fall en ljuddämpad sida (45–50 dBA vid fasad). Minst hälften av bostadsrummen, liksom uteplats, bör vara vända mot tyst eller ljuddämpad sida.

Det bör alltid vara en strävan att ljudnivåerna på den ljuddämpade sidan är lägre än 50 dBA. Där det inte är tekniskt möjligt att klara 50 dBA utmed samtliga våningsplan på ljuddämpad sida bör det accepteras upp till 55 dBA vid fasad, normalt för lägenheter i de övre våningsplanen. 50 dBA bör dock alltid uppfyllas för flertalet lägenheter samt vid uteplatser och gårdsytor.

>65 dBA

Även då ljudnivån överstiger 65 dBA kan det finnas synnerliga skäl att efter en avvägning gentemot andra allmänna intressen tillåta bostäder. I dessa speciellt bullerutsatta miljöer bör byggnaderna vara orienterade och utformade på ett sådant sätt att de vänder sig mot den tysta eller ljuddämpade sidan. Även vistelseytor, entréer och bostadsrum bör konsekvent orienteras mot den tysta eller ljuddämpade sidan.

Det bör alltid vara en strävan att ljudnivåerna på den ljuddämpade sidan är lägre än 50 dBA. Där det inte är tekniskt möjligt att klara 50 dBA utmed samtliga våningsplan på ljuddämpad sida bör det accepteras upp till 55 dBA vid fasad, normalt för lägenheter i de övre våningsplanen. 50 dBA bör dock alltid uppfyllas för flertalet lägenheter samt vid uteplatser och gårdsytor.

Naturvårdverkets allmänna råd för externt industribuller (SNV RR 1978:5 rev. 1983)

Råden avser såväl ny som befintlig industri och anger nedanstående nivåer vad gäller industribuller i bostadsområden (bostäder och rekreationsytor i bostäders grannskap).

Ekvivalent ljudnivå i dB(A), frifältsvärden

dag 07–18		kväll 18–22 samt söndag och helgdag 07–18		natt 22–07	
Ny industri	50	Ny	45	Ny	40
Befintlig industri	55	Bef.	50	Bef.	45

Dessutom anges för momentana ljud nattetid kl. 22–07 en högsta nivå i dBA-läge "FAST" på 55 dBA för såväl ny som befintlig industri.

Naturvårdverkets allmänna råd om buller från skjutbanor (NFS 2005:15)

Nedanstående värden avser frifältsvärden för maximala ljudnivåer i dBAI (tidsvägning Impuls) och ska gälla i varje punkt utomhus vid de bostadsbyggnader som är utsatta för bullret. Teknik och förfarande vid mätning beskrivs i en bilaga till råden.

Område	Helgfri måndag-fredag	Lördag, söndag och helgdag	Natt ²⁾	
	Dag och kväll kl. 07–22 dBAI	Dag kl. 09–19 dBAI	Kväll kl. 19–22 dBAI	Natt mot vardag kl. 22–07 samt mot lör-, sön- och helgdag kl. 22–09 dBAI

Bostäder för permanent boende och fritidshus

Nyanläggning eller väsentlig ombyggnad av bana	65–70	65–70	60–65	55–60
Banor byggda före 1982 som därefter inte väsentligt förändrat verksamheten	65–75	65–75	60–70	55–65
Banor byggda före 1982 med obetydlig störningspåverkan	65–80	65–80	60–75	55–65

Naturvårdsverkets allmänna råd om buller från motorsportbanor, halkövningsbanor och banor för provning av motordrivna fordon (NFS 2004:16)

Riktvärdena är angivna som maximala ljudnivåer i dBA frifältsvärden (tidsvägning: Fast) och avses gälla utomhus vid berörda byggnader. Förfarande vid mätning anges i bilaga till råden.

Maximal ljudnivå i dBA "Fast"			
Område	Helgfri måndag-lördag kl. 07-19	Kväll kl. 19-22 samt sön- och helgdagar kl. 07-19	Natt kl. 22-07
Bostäder för permanent boende och fritidshus (vid fasad)	60	55	Nattetid bör bullrande verksamhet inte förekomma vid motorbanor

Socialstyrelsens allmänna råd om buller inomhus SOSFS 2005:6 (M)

Råden avser bostäder samt lokaler för undervisning, vård eller annat omhändertagande och sovrum i tillfälligt boende. Riktvärdena är avsedda att tillämpas vid bedömning om olägenhet för människors hälsa föreligger

enligt 9 kap. 3 § miljöbalken. Vid sådan bedömning ska beaktas samtliga värden i nedanstående tabeller.

Tabell 1 – Buller

Maximalt ljud	L_{AFmax}^1	45 dB
Ekvivalent ljud	L_{AeqT}^2	30 dB
Ljud med hörbara tonkomponenter	L_{AeqT}	25 dB
Ljud från musikanläggningar	L_{AeqT}	25 dB

1 Den högsta A-vägda ljudnivån.

2 Den A-vägda ekvivalenta ljudnivån under en viss tidsperiod (T).

Tabell 2 – Lågfrekvent buller

Tersband (Hz)	Ljudtrycksnivå (dB)
31,5	56
40	49
50	43
63	41,5
80	40
100	38
125	36
160	34
200	32

Med tidsperiod (T) i Socialstyrelsens råd ska enligt uppgift avses den period under vilken störningen pågår.¹⁸⁴

Socialstyrelsens allmänna råd för höga ljudnivåer SOSFS 2005:7 (M)

Dessa råd avser bullernivåer i lokaler där hög musik spelas, t.ex. diskotek.

¹⁸⁴ Se Socialstyrelsens remissvar 2007-09-27 på Boverkets förslag till råd för bostäder i områden utsatta för trafikbuller, s. 5.

Behandlar olika myndigheters råd samma sak?

Tabellen nedan visar vad som behandlas i respektive publikation.

Riksdagens riktvärden för bostäder (prop. 1996/97:53)	<ul style="list-style-type: none">- Trafikbuller inomhus, ekv.nivå- Trafikbuller inomhus nattetid, maxnivå- Trafikbuller utomhus vid fasad, ekv.nivå- Trafikbuller utomhus vid uteplats i anslutning till bostad, maxnivå
Boverkets byggregler (BBR) med råd enligt SS 25267	<ul style="list-style-type: none">- Allt buller inomhus, rum för sömn, vila, daglig samvaro, ekv.nivå- Allt buller inomhus, rum för matlagning och hygien, ekv.nivå- Allt buller inomhus, rum för sömn, vila, daglig samvaro, maxnivå natt- Lågfrekvent buller
Boverkets råd, 2008:1 <i>Buller i planeringen</i>	<ul style="list-style-type: none">- Trafikbuller inomhus, ekv.nivå- Trafikbuller inomhus nattetid, maxnivå- Trafikbuller utomhus vid fasad och uteplats, ekv.nivå- Trafikbuller utomhus uteplats vid fasad, maxnivå- Tyst sida, sammanlagda ljudet från olika källor- Samlade bullersituationen vid flera källor
Naturvårdsverkets råd, industribuller	<ul style="list-style-type: none">- Buller från industri, i bostadsområdets utemiljöer
Naturvårdsverkets råd, skjutbanor	<ul style="list-style-type: none">- Buller från skjutbanor, i bostadsområdets utemiljöer
Socialstyrelsens råd om buller inomhus	<ul style="list-style-type: none">- Allt buller, alla rum, ekv.nivå- Allt buller, alla rum, maxnivå- Ljud med hörbara tonkomponenter- Ljud från musikanläggningar- Lågfrekvent buller
Socialstyrelsens råd för höga ljudnivåer	Avser inte bostäder

Vad gäller bostädernas utemiljö finns en uppdelning så att Boverket behandlar trafikbuller medan Naturvårdsverket behandlar andra bullerkällor. Den samlade bullersituationen i utemiljön ("summan" av buller från flera källor) behandlas av Boverket i mer allmänna ordalag. Några överlappande råd för utemiljön framgår inte av studerade publikationer. Det är ändå intressant att jämföra några av råden avseende utemiljön vilket här görs i fråga om trafik- respektive industribuller (se nedan).

För den samlade ljudnivån inomhus – oavsett ljudkälla – finns överlappande råd från Boverket och Socialstyrelsen. De är olika formulerade och en jämförelse görs nedan.

Jämförelse av myndigheternas råd

Utomhus

Boverkets allmänna råd angående utomhusmiljö invid bostad är 55 dBA dygnsekvivalent värde vid frifältsmätning. Maximal nivå vid frifältsmätning är 70 dBA. Någon skillnad på dag/natt görs inte i Boverkets råd avseende utemiljö. Boverkets krav gäller exponering från väg- och järnvägstrafik.

Naturvårdsverkets riktlinjer har formulerats dels för befintlig industri och dels vid nyetablering av industri. För *befintlig industri* anges utomhusvärden invid bostäder och bostäders grannskap för olika dygnstider. Frifältsnivåer, ekvivalent A-vägd ljudnivå, förorsakade av befintlig industri är 55 dBA mellan tidpunkterna 07 och 18, 50 dBA mellan 18 och 22 och slutligen 45 dBA mellan 22 och 07. Detta motsvarar en dygnsekvivalent nivå på 52dBA. Högsta ljudnivå utomhus under natten, 22 till 07, anges av Naturvårdsverket till 55dBA, mätt i läge FAST. Naturvårdsverkets råd för industribuller från befintlig industri är således betydligt strängare än Boverkets råd 55 dBA dygnsekvivalent värde, förorsakat av trafikbuller.

Skillnaderna är ännu större vad gäller råd om maximal ljudnivå – Boverket anger där generellt 70 dBA, Naturvårdsverket 55 dBA begränsat till nattetid.

Vid *nyetablering* av industri anger Naturvårdsverket följande krav: 50 dBA ekvivalent nivå mellan 07 och 18, 45 dBA mellan 18 och 22 och 40 dBA mellan 22 och 07. Detta motsvarar en dygnsekvivalent nivå på 47 dBA. Detta är 8dB lägre/strängare än Boverkets råd.

Maximal A-vägd ljudnivå under natt är av Naturvårdsverket satt till 55dBA, mätt läge FAST – dvs. samma råd som för befintlig industri. Således även här en tydlig skillnad jämfört med Boverkets maxnivå på 70 dBA.

Planeras en industri att byggas i närheten av en bostad och en trafikled så ska således bullerstörningen från industrin vara 8 dB lägre än från trafiken, dvs. trafikbullret bestämmer fullständigt den totala utomhusnivån. Kravet på industribullret hade kunnat minskas utan att totalnivån hade ökats.

Det finns fler skillnader i myndigheternas råd avseende buller i bostadsområdets utemiljöer. Boverket och andra nationella såväl som internationella instanser definierar natt mellan klockan 22 och 06 medan Naturvårdsverket anger natt mellan 22 och 07. Boverket och andra anger A-vägd dygnsekvivalent medan Naturvårdsverket anger ekvivalentnivå för olika dygnsperioder.

Inomhus

Bullernivåer inomhus i bostäder behandlas i Boverkets byggregler (BBR), Boverkets allmänna råd 2008:1 *Buller i planeringen* samt i Socialstyrelsens råd 2005:6. Den första jämförelsen vi gör är mellan Boverkets *Buller i planeringen* och Boverkets byggregler.

I *Buller i planeringen* (s. 32) anges som en huvudregel att kraven i Boverkets byggregler ska uppfyllas, vad gäller påverkan från utifrån kommande ljud från trafik. Samtidigt kan noteras att utöver denna huvudregel anges som ett råd beträffande maximalnivå att denna kan få överskridas med upp till 10 dBA fem gånger per natt. Denna möjlighet till överskridande återfinns inte i Boverkets byggregler.

I ett annat avseende är *Buller i planeringen* tvärtom strängare än Boverkets byggregler. Nämligen att 30 dBA dygnsekvivalent nivå för trafikbuller anges för alla bostadsrum medan byggreglerna anger 35 dBA i rum för matlagning och hygien.

Nästa jämförelse är mellan *Buller i planeringen* och Socialstyrelsens råd. I båda fallen anges en ekvivalentnivå på 30 dBA. En skillnad är dock att Boverket här anger "öppet uteluftdon", vilket normalt innebär strängare krav än Socialstyrelsens råd. Dock finns en annan mer grundläggande skillnad. Socialstyrelsen anger att nivån 30 dBA ska vara "tidsekvivalent" men i rådet anges inte för vilken tidsperiod. Avsikten är enligt uppgift att tidsperioden ska vara den period då störning pågår (se ovan), till skillnad från Boverkets råd som avser dygnsekvivalent nivå. Socialstyrelsens råd blir därmed betydligt strängare än Boverkets.¹⁸⁵

Boverkets *Buller i planeringen* anger vidare att den maximala ljudnivån inomhus ska vara 45 dBA mätt i läge FAST under nattetid, kl. 22 till 06. Socialstyrelsen anger samma maximala nivå men utan begränsning till enbart natt. Ytterligare en skillnad är att Boverket anger att maximalnivån kan få överskridas med upp till 10 dBA fem gånger per natt. Socialstyrelsens råd innehåller inga formuleringar om överskridanden av maximalnivån.

Om vi slutligen jämför Socialstyrelsens råd för inomhusmiljön med Boverkets byggregler (BBR) ser bilden något förenklat¹⁸⁶ ut på följande sätt:

¹⁸⁵ Ett exempel: om ljudnivån är 25 dBA under 23 timmar och 50 minuter och 35 dBA under 10 minuter blir den tidsekvivalenta nivån enligt Socialstyrelsen 35 dBA medan den dygnsekvivalenta nivån blir 25.3 dBA.

¹⁸⁶ För lågfrekvent buller inomhus anger BBR/SS 25267 och Socialstyrelsens råd samma nivåer. Socialstyrelsens råd för ljud med hörbara tonkomponenter och från musikanläggningar har ingen motsvarighet i BBR.

Boverkets byggregler (BBR) med råd enligt SS 25267	<p>Rum för sömn, vila och daglig samvaro Ekvivalent ljudtrycksnivå från trafik, L_{pAeq24} eller andra yttre ljudkällor L_{pAeq} dB 30</p> <p>Rum för matlagning och hygien Ekvivalent ljudtrycksnivå från trafik, L_{pAeq24} eller andra yttre ljudkällor L_{pAeq} dB 35</p> <p>Rum för sömn, vila och daglig samvaro, max nivå natt Maximal ljudtrycksnivå nattetid L_{pAFmax} dB 45</p>
Socialstyrelsens råd om buller inomhus	<p>Allt buller, alla rum L_{AeqT} dB 30 Den A-vägda ekvivalenta ljudnivån under en viss tidsperiod (T)</p> <p>Allt buller, alla rum, max nivå L_{AFmax} dB 45 Den högsta A-vägda ljudnivån.</p>

Byggreglerna skiljer på rum av olika slag och tillåter högre ekvivalentnivåer i rum för matlagning och hygien, vilket inte Socialstyrelsens råd gör. Byggreglernas maximalnivå avser enbart natt, medan Socialstyrelsens maximalnivå inte är begränsad till natt. Socialstyrelsens ekvivalentnivå avser tiden då störning pågår medan byggreglerna avser dygnsvärden – vilket har kommenterats ovan. Sammantaget är Socialstyrelsens råd därmed betydligt strängare än Boverkets byggregler.

Hur stämmer råden med riksdagens riktvärden?

Riksdagens riktvärden är kortfattat uttryckta i propositionen och kan närmast beskrivas som målformuleringar till grund för myndigheters fortsatta agerande. Nedanstående jämförelse ska ses mot bakgrund av riktvärdenas ”översiktliga” karaktär.

Utomhus

Riksdagens riktvärden är 55 dBA ekvivalentnivå utomhus vid fasad och för järnvägsbuller 60 dBA ekvivalent nivå. Maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad anges till 70 dBA. Uttrycket ”vid fasad” kan tolkas som direkt in på fasad. Eftersom inget sägs om frifältsvärde kan då också riksdagens värden tolkas som att reflexer från fasad ska beaktas. Boverkets råd om 55 dBA avser däremot ett frifältsvärde utan reflexer från fasad.

Riktvärdet angivet i prop. 1996/97:53, översatt till frifältsförhållande, motsvarar 52 dBA utomhus och en maximal ljudnivå på 67 dBA. Kraven på

utomhusnivåer är enligt prop. 1996/97:53 därmed strängare än motsvarande krav angivna av Boverket.

Inomhus

Enligt Boverket ska ljudnivån inomhus ej överstiga 30 dBA dygnsekvivalent. Detta stämmer med angivna riktvärden i prop. 1996/97:53. Här ska dock noteras att Boverkets råd i *Buller i planeringen* avser förhållandet med öppet uteluftdon. Denna precisering görs inte i riktvärdena i prop. 1996/97:53. Skulle riktvärdena tolkas som att avse stängt uteluftdon medför detta att Boverkets krav är strängare.

I proposition 1996/97:53 anges att maximalnivå inomhus nattetid ska vara 45 dBA. Boverket anger att maximalnivån kan få överskridas med upp till 10 dB fem gånger per natt. Några sådana preciseringar av undantag finns inte i propositionen.

Det bör här påpekas att propositionen innehåller följande formulering: "I de fall utomhusnivåer inte kan reduceras till nivåer enligt ovan bör inriktningen vara att inomhusvärdena inte överskrids." Detta kanske kan tas som intäkt för att maximalnivåer inomhus i vissa fall inte alls bör överskridas?

Slutsatser efter granskning av råden

Huvuddrag

Vad gäller bostädernas utomhusmiljö är de studerade råden från Boverket respektive Naturvårdsverket visserligen inte överlappande men det bör ändå övervägas möjligheter till harmonisering av nivåer och definitioner.

Boverkets råd 2008:1 *Buller i planeringen* är beträffande inomhusnivåer inte helt i överensstämmelse med Boverkets byggregler (BBR).

Boverkets respektive Socialstyrelsens råd avseende inomhusnivåer är uppbyggda på olika sätt och Socialstyrelsen ställer betydligt strängare krav än Boverket.

Uttryck, definitioner och mätmetoder

Tolkningen av de olika kraven försvåras av att uttryck och enheter för ljudnivåer skrivs på olika sätt i de olika föreskrifterna. För kortvariga ljud bör kraven anges som L_{pAFmax} i dB, dvs. A-vägd maxljudnivå mätt i läge FAST. Ekvivalent A-vägd ljudnivå över en 24 tim period skrives $L_{pAeq,24h}$ och anges i dB.

Dagtid bör definieras som perioden mellan 6 och 18, kvällstid mellan 18 och 22 och nattetid mellan 22 och 06.

I samtliga riktlinjer bör det anges att kontrollmätningar ska utföras enligt gällande svensk standard. Beräkningar av ljudnivåer vid nybyggnad ska göras så att dessa beräkningar motsvarar förfarandet vid kontrollmätningar.

Bilaga 4 Analys av länsstyrelsernas och kommunernas enkätsvar

av Johannes Österström¹⁸⁷

I denna bilaga presenteras och analyseras resultaten av de två enkätundersökningar som har utförts i samband med granskningen av statens insatser i plan- och byggprocessen i frågor om buller.

Genomförande

Enkät 1 har skickats till planavdelningarna vid landets 21 länsstyrelser, vilket innebär att det är en totalundersökning av hela den befintliga populationen. Samtliga 21 länsstyrelser besvarade enkäten.

Enkät 2 skickades till planavdelningarna hos de 50¹⁸⁸ kommuner som byggde flest flerfamiljshus under 2007. De utvalda kommunerna representerar 88 % av detta byggande. Motivet till urvalet är att nå de kommuner som är i en expansiv fas där bullerfrågor i plan- och byggprocessen har stor sannolikhet att vara aktuella och relevanta. Bortfallet bland kommunerna är 6 % (3 av 50). De 47 kommuner som svarat representerar 86 % av de nybyggda flerfamiljshusen 2007.

Utskickerna gjordes i form av webbenkäter. Det första utskicket gjordes via e-post¹⁸⁹ den 20 januari 2009. Sista svarsdatum var den 20 februari 2009. Under denna period skickades mottagarna upp till tre påminnelser via e-post och kontaktades via telefon för att öka svarsfrekvensen.

I både enkät 1 och 2 finns ett visst partiellt bortfall. I frekvenstabeller har detta bortfall diskuterats i tillhörande text. I övriga tabeller är partiellt bortfall noterat som "inget svar" eller diskuterat i fotnot.

Utöver detta finns ett antal tänkbara mätfel. Det är möjligt att ett svar som utgår från policyn på plankontoret inte fullt ut speglar vad som är praxis inom kommunen eller länet. Svaren från kommunerna och länsstyrelserna är officiella och kan därför avvika från anonyma svar. Kommunernas och länsstyrelsernas interna arbete med enkäterna kan ha varierat, till exempel kring vilka enheter och befattningar som varit med och svarat. Slutligen finns risk

¹⁸⁷ Praktikant på Riksrevisionen från Statsvetenskapliga institutionen på Uppsala universitet.

¹⁸⁸ Se avsnitt "Enkätfrågor till kommunerna".

¹⁸⁹ Se avsnitt "Enkät 1" och "Enkät 2".

att frågor och svarsalternativ inte uppfattas på samma sätt hos dem som besvarat enkäten.

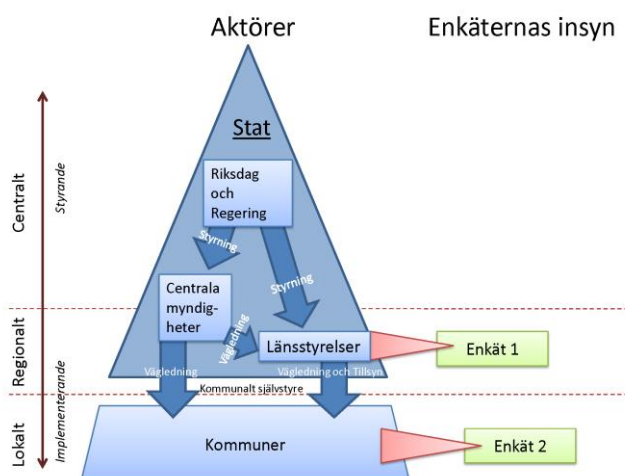
Enkäternas utformning

Enkäterna består av vardera maximalt 16 frågor. Mängden frågor varierar från fall till fall beroende på hur de besvaras. Frågorna syftar till att klargöra om, i vilken utsträckning och var kommunerna och länsstyrelserna tillåter avsteg från de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom. Frågorna rör också synen på lagstiftningen och de allmänna råd och föreskrifter som centrala myndigheter ger ut på området.

Frågorna överensstämmer till stor del mellan länsstyrelsernas och kommunernas enkäter. Skillnaderna ligger i de frågor som anpassats till aktörernas skilda roller. Länsstyrelsen har fått en fråga om användningen av tillsynsplaner medan kommunerna har fått tre frågor om detaljplanernas utformning ur bullerhänseende.

Innan enkäten till kommunerna skickades ut remitterades den till Sveriges Kommuner och Landsting för synpunkter.

Nedanstående modell illustrerar länsstyrelsernas och kommunernas roller i bullerfrågan och även hur de påverkas av övrig statlig styrning.



Utgångspunkter för analysen

Princip för bedömning av resultaten

Den grundläggande tesen för att bedöma enkätsvaren är att en framgångsrik statlig styrning bör leda till en övergripande samsyn mellan riksdag och regering, centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner i bullerfrågan. Länsstyrelserna förväntas ha högre grad av enhetlighet inbördes än kommunerna, eftersom de är en del av staten och styrs direkt av övrig statlig förvaltning till skillnad från kommunerna.

Samtidigt måste hänsyn tas till att de fysiska förutsättningarna varierar mellan olika kommuner och län samt att lagstiftningen (plan- och bygglagen) är utformad för att ta hänsyn till sådana skillnader. Analysen bygger därför på vad som är rimligt från fall till fall utifrån de fysiska förutsättningar som råder regionalt eller lokalt.

Länsstyrelsernas enkätsvar analyseras utifrån faktorer som befolkningstäthet och närvaron av stora tätorter i länet. Kommunernas enkätsvar analyseras i jämförelser med liknande kommuner baserat på kommungrupps-tillhörighet¹⁹⁰ och länstillhörighet.

Ordet samsyn ska i nedanstående frågor därför ses som "samsyn med hänsyn till varierande förutsättningar".

Rapportfrågor

Följande frågor har skapats med utgångspunkt i de övergripande frågor som ställts i granskningen och sedan anpassats till att inbegripa de aspekter som enkäten har förutsättningar att besvara.

- Finns samsyn bland länsstyrelserna och bland kommunerna i bullerfrågan?
- Finns samsyn mellan länsstyrelserna och dess tillhörande kommuner i bullerfrågan?
- Hur uppfattar länsstyrelserna och kommunerna de centrala myndigheternas rådgivning?

Disposition

Analysen är indelad i tre delar. Först ges en övergripande bild av länsstyrelsernas svar. I del två analyseras först kommunernas svar övergripande,

¹⁹⁰ Sveriges Kommuner och Landsting, *Kommungruppsindelning fr.o.m. 1 januari 2005*. Denna definition bygger på "vissa strukturella egenskaper som bland annat befolkningsstorlek, pendlingsmönster och näringslivsstruktur."

därefter indelat i kommungrupper och slutligen indelat efter länsstillhörighet. Sist följer en analys av länsstyrelsernas och kommunernas syn på de centrala myndigheternas allmänna råd och föreskrifter.

Länsstyrelsernas vägledning och tillsyn

Nedanstående tabeller redovisar de avsteg som länsstyrelserna tillåter i planläggningen. Svar som överstiger riktvärdena¹⁹¹ i prop. 1996/97:53 har i tabell 2.1 gråmarkerats efter hur frekvent avvikelserna är för att tydliggöra eventuella mönster. Hänvisningar till befolkningstäthet och tätortsstorlek bygger på statistik från Statistiska centralbyrån.¹⁹²

Avsteg i närmiljön: länsstyrelserna

Nedanstående tabell belyser de avsteg från riktvärdena som länsstyrelserna tillåter i boendemiljön eller den direkta närheten till boendemiljön.

Tabell 2.1: Tillåter länsstyrelsen avsteg från de riktvärden för buller vid planering av bostäder som anges i propositionen Infrastruktur för framtida transporter 1996/97:53, avseende:

	Ekvivalentnivå inomhus?	Maximal-nivå inomhus nattetid?	Ekvivalentnivå utomhus vid fasad?	Maximalnivå utomhus vid uteplats i anslutning till bostad?
Stockholms län	Aldrig	Aldrig	Ofta	Sällan
Uppsala län	Aldrig	Aldrig	Sällan	Sällan
Södermanlands län	Aldrig	Aldrig	Ofta	Aldrig
Östergötlands län	Sällan	Sällan	Ofta	Ofta
Jönköpings län	Aldrig	Aldrig	Sällan	Sällan
Kronobergs län	Aldrig	Aldrig	Ofta	Ofta
Kalmar län	Sällan	Sällan	Sällan	Sällan
Gotlands län	Aldrig	Aldrig	Aldrig	Aldrig
Blekinge län	Aldrig	Aldrig	Sällan	Sällan
Skåne län	Sällan	Sällan	Ofta	Sällan
Hallands län	Aldrig	Aldrig	Sällan	Sällan
Västra Götalands län	Aldrig	Sällan	Sällan	Sällan
Värmlands län	Aldrig	Aldrig	Sällan	Sällan
Örebro län	Aldrig	Aldrig	Sällan	Sällan

¹⁹¹ Prop. 1996/97:53 s. 43.

¹⁹² Statistiska centralbyrån, Befolkningstäthet (invånare per kvadratkilometer), folkmängd och landareal efter region och kön 1991–2008.

Fortsättning
tabell 2.1

	Ekvivalentnivå inomhus?	Maximal-nivå inomhus natttid?	Ekvivalentnivå utomhus vid fasad?	Maximalnivå utomhus vid uteplats i anslutning till bostad?
Västmanlands län	Sällan	Sällan	Sällan	Sällan
Dalarnas län	Aldrig	Sällan	Sällan	Sällan
Gävleborgs län	Aldrig	Aldrig	Aldrig	Aldrig
Västernorrlands län	Aldrig	Aldrig	Sällan	Sällan
Jämtlands län	Sällan	Aldrig	Sällan	Sällan
Västerbottens län	Aldrig	Aldrig	Ofta	Sällan
Norrbottnens län	Aldrig	Aldrig	Sällan	Sällan

Endast två av 21 länsstyrelser tillåter aldrig avsteg från riktvärdena. Bland övriga 19 råder viss konsensus om att riktvärdena inte bör överstigas i inomhusmiljö medan fasad- och uteplatsvärdena tillåts överstigas åtminstone ibland ("sällan") i de flesta län. Västmanlands och Kalmar län avviker från detta mönster framför allt när det gäller inomhusnivån och Västerbottens och Kronobergs län när det gäller utomhusnivån. Östergötlands län utmärker sig också genom att vara det län där sammantaget flest avsteg tillåts.

Ovanstående län tillåter avsteg i inomhus- respektive utomhusnivån som storstadslänen Stockholms och Västra Götalands län inte tillåter. Västerbottens län svarar lika som Stockholms län, men med en befolkningstäthet på 1/60 av Stockholms län och där den största tätorten Umeå har 1/7 av Stockholms befolkning. Östergötland har förvisso två stora städer i form av Linköping och Norrköping inom länet samt en relativt hög befolkningstäthet, men det förklarar inte att länsstyrelsen tillåter fler avsteg än län med större städer och högre befolkningstäthet.

Av de län som svarar att de inte tillåter avsteg är Gävleborg det mest intressanta. Länets största tätort Gävle är större än de största tätorterna i flera av de län som svarar att de tillåter avsteg ibland.

Platser inom länet där avsteg tillåts

Nedanstående tabell belyser den rumsliga frågan i ett vidare perspektiv och redovisar var i länet avsteg kan vara aktuella.

Tabell 2.2: Var tillåter länsstyrelsen avsteg från riktvärdena som anges i propositionen Infrastruktur för framtida transporter 1996/97:53?:

Länsstyrelse	Centrala delen av tätort/stad	Kompletteringsbebyggelse i tätort	Tätare bebyggelse längs kollektivtrafikstråk	Längs kollektivtrafikstråk	Längs större väg och järnväg	I hela länet
Stockholms län	x	x	x	x	–	–
Uppsala län	x	x	x	–	–	–
Södermanlands län ¹⁹³	x	x	–	–	–	–
Östergötlands län	x	x	x	–	–	–
Jönköpings län	x	x	–	–	–	–
Kronobergs län	x	x	x	–	–	–
Kalmar län	x	–	–	x	–	–
Gotlands län	–	–	–	–	–	–
Blekinge län	x	–	–	–	–	–
Skåne län	x	x	x	–	–	–
Hallands län ¹⁹⁴	–	–	–	–	–	–
Västra Götalands län	x	x	x	–	–	–
Värmlands län	x	x	–	–	–	–
Örebro län	–	x	–	–	–	–
Västmanlands län	x	x	x	x	x	–
Dalarnas län	x	x	x	x	x	x
Gävleborgs län	–	–	–	–	–	–
Västernorrlands län	x	x	x	–	–	–
Jämtlands län	x	–	x	–	–	–
Västerbottens län	x	x	x	x	x	x
Norrbottens län	x	x	x	–	–	–

Majoriteten av länsstyrelserna tillåter avsteg i de centrala delarna av tätorter samt vid kompletteringsbebyggelse. Svaren tycks i mindre utsträckning överensstämma än i föregående tabell med vilka behov som länet kan tänkas ha med tanke på de fysiska förutsättningar som råder. De främsta exemplen

¹⁹³ Södermanland kommenterar att avsteg tillåts "Vid kollektivtrafikens knutpunkter".

¹⁹⁴ Halland har svarat i föregående tabell att avsteg i utomhusmiljö vid fasad och uteplats görs ibland ("sällan").

på detta är Dalarna och Västerbotten som tillåter avsteg från riktvärdena i hela länet.

Örebro län är exempel på en länsstyrelse där avsteg inte tillåts centralt i tätort, trots att länet är förhållandevis tätt befolkat och har kommuner med stora och medelstora tätorter. Detta kontrasterar mot de andra länen med liknande förutsättningar som tillåter avsteg på lika många platser, exempelvis Västra Götalands län, där Göteborgs stad ingår. Både Gävleborg och Kalmar län uppmärksammar i skriftliga kommentarer att länsstyrelsen kan ha en viss inställning till bullerfrågan vid rådgivning men att avsteg ibland måste tillåtas om det inte anses värt att ingripa enligt 12 kapitlet PBL.

Ljudnivån inom länen

Nedanstående tabell presenterar tillåtna avvikelser utomhus vid fasad. Vad gäller den tysta eller ljuddämpade sidan finns inga riktvärden i proposition 1996/97:53, i stället har Boverkets allmänna råd (45 dBA för tyst sida) varit utgångspunkt för bedömningen.¹⁹⁵

Tabell 2.3: Vilken är den högsta tillåtna medelljudnivån:

Länsstyrelse	Vid fasad?	Vid fasad på den tysta/ljuddämpade sidan?
Stockholms län	>65 dBA	55 dBA
Uppsala län	61–65 dBA	50 dBA
Södermanlands län	61–65 dBA	50 dBA
Östergötlands län	56–60 dBA	Ej bestämt ¹⁹⁶
Jönköpings län	61–65 dBA	50 dBA
Kronobergs län	56–60 dBA	50 dBA
Kalmar län	56–60 dBA	55 dBA
Gotlands län	Avsteg medges ej	
Blekinge län	56–60 dBA	40 dBA ¹⁹⁷
Skåne län	56–60 dBA	Inget svar
Hallands län	Avsteg medges ej	
Västra Götalands län	56–60 dBA	50 dBA
Värmlands län	61–65 dBA	45 dBA
Örebro län	56–60 dBA	55 dBA
Västmanlands län	56–60 dBA	40 dBA
Dalarnas län	Inget svar	Vet ej ¹⁹⁸
Gävleborgs län	Avsteg medges ej	
Västernorrlands län	56–60 dBA	50 dBA
Jämtlands län	56–60 dBA	45 dBA
Västerbottens län	61–65 dBA	45 dBA
Norrbottens län	>65 dBA	45–50 dBA ¹⁹⁹

¹⁹⁵ Boverket (2008) Buller i planeringen s. 42.

¹⁹⁶ Svaret har tolkats, Östergötlands län svarade: "Beror på bullrets omfattning på den störda sidan".

¹⁹⁷ Svaret har tolkats, Blekinge län svarade: "20 lägre än på den bullrande sidan".

¹⁹⁸ Svaret har kortats ned, Dalarnas län svarade: "Vet ej, få ärenden - dessutom situationsberoende".

Skalan för decibel är logaritmisk vilket innebär att skillnaderna i tabellen ovan är större än de kan se ut att vara. Människan upplever en fördubbling av ljudstyrkan vid en förändring på ungefär 8–10 dBA.²⁰⁰

Stockholms länsstyrelse tillåter höga bullernivåer, men länet är också tätast befolkat av samtliga i landet. Norrbottens länsstyrelse tillåter samma värden som Stockholms län. Norrbottens län är emellertid landets mest glest befolkade län; förutom Luleå saknas det större tätorter i länet.

Västra Götalands län tillåter förhållandevis låga värden med tanke på Göteborgs stad. Mot en sådan bakgrund kan det vara svårt att motivera att till exempel Västerbottens eller Värmlands län tillåter högre ljudnivåer.

Stockholms län tillåter också högst ljudnivåer på den tysta sidan tillsammans med Kalmar och Örebro län. En ytterligare reflektion är att flera län som tillåter maximalt 56–60 dBA på den bullriga sidan medger så höga värden som 50 eller 55 dBA på den tysta. Dessa är Örebro, Kronobergs, Västernorrlands, Västra Götalands och Kalmar län.

Precis som tidigare finns variation som inte uteslutande kan tillskrivas lokala behov av att sådana översteg görs, exempelvis tillåter Kalmar högre värden än Västra Götaland på tyst eller ljuddämpad sida.

Det är intressant att 55 dBA på tyst eller ljuddämpad sida tillåts eftersom det överstiger Boverkets rekommendationer för "tyst" sida med 10 dBA och frångår även rekommendationen för "ljuddämpad" sida. Denna ska enligt Boverket vara 45–50 dBA och ljudnivån ska vara "väsentligt lägre än riktvärdet 55 dBA".²⁰¹ Boverket accepterar värden på 55 dBA på den tysta/ljuddämpade i vissa av de högst belägna bostäderna. Boverket menar dock att 50 dBA bör uppfyllas för de flesta bostäder även om ljudet på den bullriga sidan är över 65 dBA.²⁰²

Sammanfattande diskussion

Resultaten visar att avsteg tillåts i varierande grad i länen och att det i flera fall saknas ett samband mellan lokala förutsättningar och hur ofta avsteg tillåts. Det finns dock en övergripande konsensus kring att det är viktigt att uppnå riktvärdena för inomhusmiljön vilket är i överensstämmelse med proposition 1996/97:53.²⁰³ När det gäller de ljudnivåer som tillåts varierar ljudnivåerna på den bullriga och den tysta sidan i hög utsträckning mellan olika län.

¹⁹⁹ Svaret har tolkats, Norrbotten svarade: "Boverkets allmänna råd följs".

²⁰⁰ Boverket (2008) Buller i planeringen s. 47.

²⁰¹ ibid s. 42.

²⁰² ibid s. 36.

²⁰³ Prop. 1996/97:53 s. 43.

Kommunernas tillämpning

Nedanstående tabeller visar de avsteg som kommunerna tillåter vid planläggning av nya bostäder. Svaren är sammanställda i frekvenstabeller.²⁰⁴ I tabellerna visas först andelen kommuner i procent och därefter antalet inom parentes.²⁰⁵

Avsteg i närmiljön: kommunerna

Nedanstående tabell visar avsteg som tillåts inom kommunen.

Tabell 3.1: Gör kommunen avsteg från de riktvärden för buller vid planering av bostäder som anges i propositionen 1996/97:53, avseende:

	"Ofta"	"Sällan"	"Aldrig"
Ekvivalentnivå inomhus?	0 % (0)	17 % (8)	83 % (38)
Maximalnivå inomhus nattetid?	0 % (0)	18 % (8)	82 % (36)
Ekvivalentnivå utomhus vid fasad?	31 % (14)	67 % (30)	2 % (1)
Maximalnivå utomhus vid uteplats i anslutning till bostad?	4 % (2)	81 % (38)	15 % (7)

Kommunerna verkar i likhet med länsstyrelserna göra avsteg främst vid fasad och uteplats medan andelen kommuner som gör avsteg från värdena inomhus är mycket lägre.

Det finns endast en kommun som anger att den aldrig gör avsteg från riktvärdena. Andelen som gör avsteg utomhus vid fasad är stor. 31 % svarar att de "ofta" gör avsteg vid fasad och samtliga utom en gör åtminstone avsteg ibland ("sällan").

Platser inom kommunen där avsteg tillåts

Nedanstående tabell redovisar andelen kommuner som gör avsteg på de specificerade platserna.

²⁰⁴ I de fall där kommunerna har svarat "vet ej" eller "inget svar" har inte svaret tagits med i sammanställningen.

²⁰⁵ Det skall nämnas att urvalet ej är representativt för samtliga Sveriges kommuner utan endast de som bygger mycket. Detta betyder att det finns en stor andel kommuner som utgörs huvudsakligen av storstäder eller städer som är belägna i närheten av en storstad. Av de 47 svarande kommunerna i urvalet fanns 38 i kommungrupperna *Storstäder*, *Förortskommuner* och *Större städer* enligt SKL:s kommungruppsindelning. Urvalet gör att resultatet på den övergripande nivån i följande tre tabeller inte är direkt jämförbart med vad som observerades hos länsstyrelserna, dock har vissa likheter mellan länsstyrelsernas och kommunernas övergripande svar uppmärksammats.

Tabell 3.2: Var tillåter kommunen avsteg från riktvärdena som anges i propositionen 1996/97:53?:

	Tillåts	Tillåts inte
Centrala delen av tätort/stad	79 % (37)	21 % (10)
Kompletteringsbebyggelse i tätort	64 % (30)	36 % (17)
Tätare bebyggelse längs kollektivtrafikstråk	38 % (18)	62 % (29)
Längs kollektivtrafikstråk	23 % (11)	77 % (36)
Längs större väg och järnväg	30 % (14)	70 % (33)
I hela kommunen	6 % (3)	94 % (44)

Kommunerna gör oftast avsteg i de centrala delarna av tätort och vid komplettering av redan befintlig bebyggelse.

Ljudnivån inom kommunerna

Nedanstående tabell visar de högsta tillåtna ekvivalenta ljudnivåerna inom kommunen. Observera att endast de kommuner som tillåter avsteg från riktvärdena i proposition 1996/97:53 finns representerade.²⁰⁶

Tabell 3.3: Vilken är den högsta tillåtna medelljudnivån:

Vid fasad?	
56–60 dBA	32 % (13)
61–65 dBA	49 % (20)
>65 dBA	20 % (8)
Vid fasad på tyst/ljuddämpad sida?	
45 dBA	18 % (7)
50 dBA	36 % (14)
55 dBA	46 % (18)

69 % av kommunerna tillåter avsteg från riktvärdena på 6 dBA eller mer, 20 % tillåter ljudnivåer vid fasad över 65 dBA. På den tysta eller ljuddämpade sidan tillåter 46 % av kommunerna ljudnivåer på 55 dBA.

Sammanfattande diskussion

Sammantaget visar resultaten från enkäten att avsteg från riktvärdena angivna i proposition 1996/97:53 är vanliga bland kommunerna i urvalet.

Ovanstående resultat pekar också på att många kommuner gör avsteg på

²⁰⁶ Tabellen saknar 6 svar för ljudnivå vid fasad, 4 av dessa gör inga avsteg, 2 besvarade inte frågan. För tyst eller ljuddämpad sida saknas 8 svar, 4 av dessa gör inga avsteg, 4 besvarade inte frågan.

den bullrande sidan som sedan kompenseras med en tystare sida som precis når upp till regeringens riktvärde (55 dBA). Andelen som håller sig till definitionen för tyst sida i Boverkets allmänna råd är 18 %.

Det är värt att poängtera att många kommuner gör avsteg, samtliga utom en av landets mest byggande kommuner 2007, som då utgjorde 86 % av nyproduktionen av flerfamiljshus, bedömer att regeringens riktvärden inte är möjliga att leva upp till i samtliga nybyggnationer.

Jämförelse utifrån uppdelning i kommungrupper

I detta avsnitt har kommunerna delats upp i kommungrupper för att kommuner med liknande förutsättningar ska kunna jämföras. I urvalet finns fem kommungrupper representerade, *storstadskommuner*, *förortskommuner*, *större städer*, *övriga kommuner över 25 000 invånare* och *pendlingskommuner*. Endast en svarande kommun finns i kategorin *pendlingskommuner* (Eslöv) och har därför inte inkluderats i denna del av analysen.

Frågan om hur frekvent avsteg görs i närmiljön till boendet har i denna del inte redovisats i tabell då resultatet av frågan är mer subjektivt än de båda följande.

Platser inom kommungrupperna där avsteg tillåts

I följande tabell redovisas på vilka platser inom kommunen som avsteg görs uppdelat i kommungrupper.

Tabell 3.4: Var tillåter kommunen avsteg från riktvärdena som anges i proposition 1996/97:53²:

	Centrala delen av tätort/stad	Kompletterings- -bebyggelse i tätort	Tätare bebyggelse längs kollektivtrafikstråk	Längs kollektivtrafikstråk	Längs större väg och järnväg	I hela kommunen
Storstadskommuner						
Göteborgs stad	x	–	x	–	–	–
Malmö stad	x	x	x	x	x	x
Stockholms stad ²⁰⁷	x	x	x	x	x	x
Förortskommuner						
Botkyrka kommun	x	x	x	x	x	–
Burlövs kommun	–	–	–	–	–	–
Haninge kommun	x	–	x	–	–	–
Huddinge kommun	x	x	x	x	–	–
Håbo kommun	x	–	x	–	–	–
Härryda kommun ²⁰⁸	x	x	–	–	–	–
Järfälla kommun	x	x	x	–	–	–
Kungsbacka kommun	x	x	–	–	–	–
Kungälv kommun	–	–	–	–	–	–
Lidingö stad	x	–	–	–	x	–
Nacka kommun	x	x	–	x	–	–
Solna stad	x	x	x	x	x	–
Staffanstorps kommun	–	–	–	–	–	–
Tyresö kommun	x	–	–	–	–	–
Täby kommun	x	x	x	x	x	–
Upplands-Bro kommun	x	–	–	x	x	–
Värdö kommun	–	–	–	–	x	–
Större städer						
Eskilstuna kommun	x	x	–	–	x	–
Halmstads kommun	x	x	–	–	–	–
Helsingborgs stad	x	x	x	–	–	–
Jönköpings kommun	x	x	x	x	x	x
Karlskrona kommun	x	x	x	–	–	–
Karlstads kommun	x	x	–	–	x	–
Linköpings kommun	x	x	–	–	x	–
Luleå kommun	x	–	–	–	–	–
Lunds kommun	x	x	–	–	–	–
Norrköpings kommun	x	x	x	–	–	–
Södertälje kommun	x	x	x	–	–	–

²⁰⁷ Stockholms stad svarade i enkäten nej på samtliga alternativ förutom "I hela kommunen". Detta har ändrats för att göra svaret konsekvent med t.ex. Malmö stads svar och i realiteten är betydelsen densamma då "hela kommunen" inbegriper samtliga av de andra listade platserna.

²⁰⁸ Härryda kommenterar att avsteg även tilläts "Vid flygplats".

Trollhättans stad	x	x	x	–	–	–
Umeå kommun	x	x	x	x	–	–
Uppsala kommun	x	x	–	–	–	–
Varbergs kommun	x	x	–	–	–	–
Västerås stad	x	x	–	–	–	–
Växjö kommun	x	x	x	–	x	–
Örebro kommun	–	x	–	–	–	–
Övriga kommuner >25 000 inv.						
Enköpings kommun	x	–	–	x	–	–
Falkenbergs kommun	–	–	–	–	–	–
Gotlands kommun	x	–	–	–	–	–
Norrtälje kommun	x	–	–	–	–	–
Nyköpings kommun	x	x	–	x	x	–
Skövde kommun	x	–	–	–	–	–
Strängnäs kommun	–	–	–	–	x	–
Ystads kommun ²⁰⁹	–	–	–	–	–	–

Bland storstadskommunerna är Göteborgs stad mer restriktiv än de två övriga. Göteborg gör avsteg på relativt få platser, medan de andra storstadskommunerna tillåter avsteg i hela kommunen. Förortskommunerna visar också variation sinsemellan. Kungälv, Staffanstorps och Burlöv är restriktiva medan flera Stockholmskommuner, till exempel Botkyrka, Solna och Täby gör avsteg på flertalet platser. Större städer är mer överens om att avstegen ska göras centralt och vid kompletteringsbebyggelse, men det finns flera undantag, främst Jönköping och Umeå. Örebro anger att kommunen inte gör avsteg i den centrala delen av tätorten, endast i kompletteringsbebyggelse. I kommungruppen Övriga kommuner > 25 000 invånare varierar också tillämpningen av riktvärdena. Falkenberg och Ystad är restriktiva medan Nyköping gör avsteg på fler platser.

Sammantaget visar skillnaderna att det även hos kommunerna finns variation som inte kan tillskrivas att de fysiska förutsättningarna ser markant olika ut i kommunerna. Även mellan kommungrupper finns intressanta observationer, exempelvis är Göteborgs stad mer restriktivt än många av de mindre befolkade kommunerna.

²⁰⁹ Ystad kommenterar att "Vid bullerberäkning kan maxnivån överskridas för enstaka lastbil".

Ljudnivån inom kommungrupperna

Nedanstående tabell redovisar de i kommunerna högsta tillåtna medelljudnivåerna för buller vid fasad och vid tyst eller ljuddämpad sida.

Tabell 3.5: Vilken är den högsta tillåtna medelljudnivån:

		Vid fasad?	Vid fasad på tyst/ljuddämpande sida?
Storstadskommuner	Göteborgs stad	61–65 dBA	50 dBA
	Malmö stad	>65 dBA	50 dBA
	Stockholms stad	>65 dBA	55 dBA
Förortskommuner	Botkyrka kommun	61–65 dBA	55 dBA
	Burlövs kommun	Avsteg medges ej	
	Haninge kommun	56–60 dBA	45 dBA
	Huddinge kommun	>65 dBA	55 dBA ²¹⁰
	Häbo kommun	56–60 dBA	45 dBA
	Härryda kommun	61–65 dBA	Inget bestämt
	Järfälla kommun	61–65 dBA	55 dBA
	Kungsbacka kommun	56–60 dBA	50 dBA
	Kungälv kommun	Avsteg medges ej	
	Lidingö stad	56–60 dBA	55 dBA
	Nacka kommun	61–65 dBA	50 dBA
	Solna stad	>65 dBA	55 dBA
	Staffanstorps kommun	Avsteg medges ej	
	Tyresö kommun	>65 dBA	55 dBA
	Täby kommun	61–65 dBA	55 dBA
Upplands-Bro kommun	61–65 dBA	50 dBA	
Värmdö kommun	56–60 dBA	55 dBA	
Större städer	Eskilstuna kommun	61–65 dBA	50 dBA
	Halmstads kommun	61–65 dBA	45 dBA
	Helsingborgs stad	56–60 dBA	55 dBA
	Jönköpings kommun	61–65 dBA	55 dBA
	Karlskrona kommun	61–65 dBA	50 dBA
	Karlstads kommun	56–60 dBA	55 dBA
	Linköpings kommun	61–65 dBA	Inget svar
	Luleå kommun	61–65 dBA	50 dBA
	Lunds kommun	>65 dBA	55 dBA
	Norrköpings kommun	61–65 dBA	45 dBA
	Södertälje kommun	>65 dBA	55 dBA
	Trollhättans stad	61–65 dBA	50 dBA
	Umeå kommun	61–65 dBA	45 dBA
	Uppsala kommun	>65 dBA	50 dBA
	Varbergs kommun	56–60 dBA	55 dBA
	Västerås stad	56–60 dBA	50 dBA
	Växjö kommun	61–65 dBA	50 dBA
	Örebro kommun	61–65 dBA	45 dBA ²¹¹

²¹⁰ Huddinge har svarat att upp till 50 dBA är vanligast och endast vissa lägenheter når 55 dBA. Då frågan gällde högsta värde som tilläts så har svaret noterats som 55 dBA.

²¹¹ Svaret har tolkats, Örebro kommun svarade: ” Har inte ställt bindande krav använder 45 som riktvärde”

Övriga kommuner >

25 000 inv.	Enköpings kommun	61–65 dBA	55 dBA
	Falkenbergs kommun	Avsteg medges ej	
	Gotlands kommun	56–60 dBA	50 dBA
	Norrtälje kommun	56–60 dBA	55 dBA
	Nyköpings kommun	61–65 dBA	50 dBA
	Skövde kommun	56–60 dBA	45 dBA
	Strängnäs kommun	56–60 dBA	55 dBA
	Ystads kommun	Inget svar	Inget svar

Även i denna fråga är Göteborgs stad mest restriktiv bland storstadskommunerna, även om det inte är någon markant skillnad. Bland förortskommunerna är variationen kraftig. Stockholmskommunerna utmärker sig som mer tillåtande än förortskommunerna från de båda andra storstadsområdena. Haninge är dock ett undantag från detta mönster. Större städer har viss samstämmighet på den bullriga sidan med undantag för Lund, Södertälje och Uppsala som tillåter över 65 dBA. Det är främst variationen på tyst eller ljuddämpad sida som är markant (upp till 10 dBA). Även övriga kommuner visar viss variation på den bullriga sidan och högre variation på den tysta eller ljuddämpade sidan.

Sammantaget överensstämmer resultatet på flera punkter med föregående tabell, exempelvis att Stockholmsförorterna är mer tillåtande och Göteborgs stad mer restriktiv än de andra kommunerna i respektive grupp. I de större städerna och övriga kommuner finns det en lägre grad av samsyn kring vad den högsta tillåtna ljudnivån på den tysta eller ljuddämpade sidan bör vara.

Sammanfattande diskussion

Resultatet visar brist på samband mellan likheter i förutsättningar och vilka avsteg från riktvärdena som kommunerna anger att de gör.

Jämförelse utifrån uppdelning i länsstyrelsegrupper

Avsikten med följande avsnitt är att studera om det råder ett samband mellan länsstyrelser och kommuner när det gäller inställningen till bullerfrågan. Detta visar om länsstyrelsernas tillsyn över kommunerna leder till att det inom länet finns en samsyn i bullerfrågan.

Nedanstående tabeller redovisar de tre länsstyrelser som har flest av sina ingående kommuner med i enkätundersökningen. Grupperna kallas i denna analys "länsstyrelsegrupper".

En enkätfråga som är särskilt intressant i detta avsnitt är användningen av en särskild policy för hantering av bullerfrågan. Av de 21 länsstyrelserna

svarade Stockholms, Uppsala och Skåne län att sådan finns, två av dessa finns representerade nedan.

Platser inom länen och kommunerna där avsteg tillåts

Nedanstående tabell redovisar de platser där avsteg tillåts inom länet/kommunen uppdelat i länsstyrelsegrupper.

Tabell 3.6: Var tillåter länsstyrelsen/kommunen avsteg från riktvärdena som anges i propositionen "Infrastruktur för framtida transporter" 1996/97:53?

	Centrala delen av tätort/stad	Kompletteringsbebyggelse i tätort	Tätare bebyggelse längs kollektivtrafikstråk	Längs kollektivtrafikstråk	Längs större väg och järnväg	I hela länet/kommunen
Lst i Stockholms län	x	x	x	x	–	–
Botkyrka kommun	x	x	x	x	x	–
Haninge kommun	x	–	x	–	–	–
Huddinge kommun	x	x	x	x	–	–
Järfälla kommun	x	x	x	–	–	–
Lidingö stad	x	–	–	–	x	–
Nacka kommun	x	x	–	x	–	–
Norrtälje kommun	x	x	–	–	–	–
Solna stad	x	x	x	x	x	–
Stockholms stad ²¹²	x	x	x	x	x	x
Södertälje kommun	x	x	x	–	–	–
Tyresö kommun	x	–	–	–	–	–
Täby kommun	x	x	x	x	x	–
Upplands-Bro kommun	x	–	–	x	x	–
Värmdö kommun	–	–	–	x	x	–
Lst i Skåne	x	x	x	–	–	–
Burlövs kommun	–	–	–	–	–	–
Eslövs kommun	–	x	–	–	–	–
Helsingborgs stad	x	x	x	–	–	–
Lunds kommun	x	x	–	–	–	–
Malmö stad	x	x	x	x	x	x
Staffanstorps kommun	–	–	–	–	–	–
Ystads kommun	–	–	–	–	–	–
Lst i Västra Götaland	x	x	x	–	–	–
Göteborgs stad	x	–	x	–	–	–
Härryda kommun	x	x	–	–	–	–
Kungälv kommun	–	–	–	–	–	–
Skövde kommun	x	–	–	–	–	–
Trollhättans stad	x	x	x	–	–	–

²¹² Stockholms stad svarade i enkäten nej på samtliga alternativ förutom "I hela kommunen". Detta har ändrats för att göra svaret konsekvent med t.ex. Malmö stads svar och i realiteten är betydelsen densamma då "hela kommunen" inbegriper samtliga av de andra listade platserna.

I Stockholms län är kommunerna inte överens med länsstyrelsen i fråga om på vilka platser som avsteg får göras. Flera kommuner gör avsteg på fler platser än länsstyrelsen tillåter. I Västra Götalands län råder viss samsyn då ingen kommun gör avsteg på fler platser än länsstyrelsen tillåter. I Skåne län är tre kommuner restriktiva, tre kommuner tillåter vissa avsteg och Malmö stad tillåter bullerutsatt bebyggelse i hela kommunen. Länsstyrelsen verkar ha lagt sig mittemellan och är till synes inte överens med Malmö stad om platserna för avsteg.

Generellt delar kommunerna inte länsstyrelsernas synsätt. Västra Götaland är det län där samstämmigheten är störst i denna fråga.

Ljudnivån inom länsstyrelsegrupperna

Nedanstående tabell visar de högsta tillåtna medelljudnivåerna uppdelat i länsstyrelsegrupper

Tabell 3.7: Vilken är den högsta tillåtna medelljudnivån:

	Vid fasad?	Vid fasad på tyst/ljuddämpad sida?
Lst i Stockholms län	>65 dBA	55 dBA
Botkyrka kommun	61–65 dBA	55 dBA
Haninge kommun	56–60 dBA	45 dBA
Huddinge kommun	>65 dBA	55 dBA ²¹³
Järfälla kommun	61–65 dBA	55 dBA
Lidingö stad	56–60 dBA	55 dBA
Nacka kommun	61–65 dBA	50 dBA
Norrtälje kommun	56–60 dBA	55 dBA
Solna stad	>65 dBA	55 dBA
Stockholms stad	>65 dBA	55 dBA
Södertälje kommun	>65 dBA	55 dBA
Tyresö kommun	>65 dBA	55 dBA
Täby kommun	61–65 dBA	55 dBA
Upplands-Bro kommun	56–60 dBA	45 dBA
Värmdö kommun	56–60 dBA	55 dBA
Länsstyrelsen i Skåne	56–60 dBA	Inget svar
Burlövs kommun	Avsteg medges ej	
Eslövs kommun	Inget svar	Inget svar
Helsingborgs stad	56–60 dBA	55 dBA
Lunds kommun	>65 dBA	55 dBA
Malmö stad	>65 dBA	50 dBA
Staffanstorps kommun	Avsteg medges ej	
Ystads kommun	Inget svar	Inget svar

²¹³ Huddinge har svarat att upp till 50 dBA är vanligast och endast vissa lägenheter når 55 dBA. Då frågan gällde högsta värde som tilläts så har svaret noterats som 55 dBA.

Lst i Västra Götaland	56–60 dBA	50 dBA
Göteborgs stad	61–65 dBA	50 dBA
Härryda kommun	61–65 dBA	Inget bestämt
Kungälv kommun	Avsteg medges ej	
Skövde kommun	56–60 dBA	45 dBA
Trollhättans stad	61–65 dBA	50 dBA

I Stockholms län finns stor variation kring de ljudnivåer som tillåts vid fasad. Länsstyrelsen tillåter höga nivåer tillsammans med flera av kommunerna. På den tysta eller ljuddämpade sidan finns en tydlig samstämmighet kring 55 dBA med endast tre undantag. Av totalt 18 kommuner i urvalet som tillåter 55 dBA på tyst eller ljuddämpad sida finns 11 i Stockholms län. I Västra Götaland är länsstyrelsen och tre av kommunerna oense när det gäller högsta tillåtna ljudnivå på den bullriga sidan där kommunerna tillåter högre nivåer än länsstyrelsen. De är dock mer överens om ljudnivån på den tysta eller ljuddämpade sidan. I Skåne är variationen bland kommunerna stor. Länsstyrelsen verkar även här befinna sig mitt emellan. Då svar från länsstyrelsen i Skåne län saknas för den tysta eller ljuddämpade sidan är den delen av resultatet svårtolkat.

Sammanfattande diskussion

Det är tydligt utifrån resultaten att sambanden mellan länsstyrelsernas och kommunernas svar i bullerfrågan är sporadiska. Det kan observeras att i Västra Götaland är kommunerna överens med länsstyrelsen om vilka platser som riktvärdena inte får överskridas och de har en restriktiv inställning till vilka dessa platser är. I Stockholm är länsstyrelsen och kommunerna någorlunda överens om de ljudnivåer som ska få råda på den tysta eller ljuddämpade sidan.

Förekomsten av en policy för hantering av bullerfrågan ger inte några entydiga följder i enkätsvaren. Användandet av en policy har möjligen lett till den stora enhetligheten kring 55 dBA på den tysta eller ljuddämpade sidan i Stockholms län. Samtidigt finns viss samsyn inom Västra Götaland trots att det inte finns en gemensam policy.

Synen på de centrala myndigheterna

Denna del behandlar länsstyrelsernas och kommunernas syn på samordningen mellan statliga myndigheter. I de frågor där tillfälle fanns att lämna kommentarer framkom att vissa åsikter återkom flera gånger. Kommen-

tarerna behandlar bland annat de centrala myndigheternas vägledning och samordningen mellan olika centrala myndigheter.

Länsstyrelsernas syn på de centrala myndigheterna

Nästan hälften (48 %) av länsstyrelserna är i behov av ytterligare vägledning från statliga myndigheter, 43 % har inte ett sådant behov.²¹⁴ Ett flertal länsstyrelser är således för mer vägledning från statliga myndigheter. Sju av dessa efterfrågade mer eller bättre vägledning på specifika områden, exempelvis rörande flygbuller, buller i parker och rekreationsområden, bedömning i områden där bullerkällor samverkar och vilka riktlinjer länsstyrelsen ska hålla sig till om riktvärdena i proposition 1996/97:53 överskrids. Två av kommentarerna efterlyser ökad samordning mellan de centrala myndigheterna: "Vi är trötta på att centrala myndigheter ger ut egna handböcker i samma ämne. Hur ska de statliga intressena då kunna samordnas av Lst???". I den sista av enkätens frågor, "Övriga kommentarer", har ytterligare en länsstyrelse kommenterat att de centrala myndigheterna behöver samordnas.

Nedanstående tabell visar vilka centrala myndigheters vägledning länsstyrelserna har valt att använda sig av.

²¹⁴ Övriga länsstyrelser svarade att de inte vet.

Tabell 4.1: Vilka myndigheters allmänna råd rörande buller används vid bedömning av detaljplaner av bostadsområden?:

Länsstyrelse	BV 2008:1 ²¹⁵	BV BBR ²¹⁶	NVV 1978 ²¹⁷	NVV 2005 ²¹⁸	NVV 2004 ²¹⁹	SOS 2005:7 ²²⁰	SOS 2005:6 ²²¹	Lst Sthlm ²²²
Stockholms län	x	x	x	–	–	–	–	x
Uppsala län	x	–	x	x	x	x	x	–
Södermanlands län	x	–	x	–	–	–	–	x
Östergötlands län	x	–	x	x	x	–	–	x
Jönköpings län	x	x	x	x	x	–	–	x
Kronobergs län	x	x	–	–	–	–	–	–
Kalmar län	–	–	x	x	x	–	–	–
Gotlands län	–	–	x	x	–	–	x	–
Blekinge län	x	–	–	x	–	–	–	x
Skåne län	x	x	x	–	–	–	–	–
Hallands län	x	x	–	–	–	–	–	–
Västra Götalands län	x	x	–	–	–	–	–	–
Värmlands län	x	–	x	x	x	x	–	x
Örebro län	x	x	–	–	–	–	–	x
Västmanlands län	x	x	x	x	x	x	x	x
Dalarnas län	x	–	x	x	–	–	–	–
Gävleborgs län	x	x	x	x	x	–	x	–
Västernorrlands län	x	x	x	x	x	–	–	–
Jämtlands län	x	x	x	–	–	–	–	–
Västerbottens län	x	x	x	x	x	–	–	x
Norrbottnens län	x	x	x	x	x	x	x	–
Summa	19	13	16	13	10	4	5	9

Förutom de svar som syns i tabellen har också 20 av länsstyrelserna svarat att de använder regeringens proposition 1996/97:53. Det är endast Hallands län som inte anger att länsstyrelsen följer dessa. Fem länsstyrelser har också svarat att de använder andra källor än de ovanstående redovisade.²²³

²¹⁵ Boverket (2008) Buller i planeringen.

²¹⁶ Boverkets byggregler (BBR).

²¹⁷ Naturvårdsverkets allmänna råd för externt industribuller (SNV RR 1978:5 rev. 1983).

²¹⁸ Naturvårdsverkets allmänna råd om buller från skjutbanor (NFS 2005:15).

²¹⁹ Naturvårdsverkets allmänna råd om buller från motorsportbanor, halkövningsbanor och banor för provning av motordrivna fordon (NFS 2004:16).

²²⁰ Socialstyrelsens allmänna råd för höga ljudnivåer SOSFS 2005:7 (M).

²²¹ Socialstyrelsens allmänna råd om buller inomhus SOSFS 2005:6 (M).

²²² Annat underlag – Länsstyrelsen i Stockholms län – Trafikbuller och planering.

²²³ Dessa svar är: Blekinge: "Vägverket, Naturvårdsverket", Skåne: "planPM", Stockholms län: "Länsstyrelsens rapport 2007:23", Uppsala län: "Ingemanssons", Västerbotten: "Socialstyrelsens nya handbok Buller. Höga ljudnivåer och buller inomhus".

Enligt tabellen har Boverkets allmänna råd har fått stort genomslag, men utöver det är variationen stor. Naturvårdsverkets råd används också i relativt stor utsträckning. Endast 4 respektive 5 länsstyrelser använder Socialstyrelsens allmänna råd.²²⁴ Nära hälften av landets länsstyrelser, 9 av 21, använder sig av Stockholms länsstyrelses vägledning.

Kommunernas syn på de centrala myndigheterna

Knappt 40 % av kommunerna efterfrågar ytterligare vägledning från statliga myndigheters sida medan 34 % svarade att de inte har ett sådant behov.²²⁵

Bland de kommuner som är i behov av ökad vägledning anser fem att ökad samordning mellan statliga myndigheter vore önskvärt. Vissa efterlyser mer samverkan från centrala myndigheter generellt: "Vi är i behov av samordnad syn från staten, då olika statliga myndigheter anger olika riktlinjer." I en kommentar omnämner också vissa centrala myndigheters samverkan specifikt: "Samordning mellan Boverket och Naturvårdsverket, tack! De olika signaler som skickas orsakar förvirring och försvårar kommunikationen mellan planerare och tillsynsmyndighet." Övriga kommentarer berörde mestadels brist på vägledning i vissa specifika områden, exempelvis vid flygbuller.

I "Övriga kommentarer" valde ytterligare fem kommuner att ta upp bristande samordning mellan de centrala myndigheterna.

Tabellen nedan visar det sammanfattade resultatet av vilka allmänna råd som kommunerna använder.

²²⁴ Enkäten är skickad till planavdelningen på länsstyrelserna. Socialstyrelsens allmänna råd riktar sig främst till miljö- och hälsoskyddshandläggare.

²²⁵ Övriga kommuner svarade att de inte vet.

Tabell 4.2: Vilka myndigheters allmänna råd rörande buller används vid bedömning av detaljplaner av bostadsområden?²²⁶

	Används	Används inte
1. Riksdagens riktvärden (prop. 1996/97:53)	81 % (35)	19 % (8)
2. Boverkets allmänna råd 2008:1, Buller i planeringen	93 % (40)	7 % (3)
3. Boverkets byggregler (BBR)	70 % (30)	30 % (13)
4. Naturvårdverkets allmänna råd för externt industribuller (SNV RR 1978:5 rev. 1983)	77 % (33)	23 % (10)
5. Naturvårdsverkets allmänna råd om buller från skjutbanor (NFS 2005:15)	42 % (18)	58 % (25)
6. Naturvårdsverkets allmänna råd om buller från motorsportbanor, halkövningsbanor och banor för provning av motordrivna fordon (NFS 2004:16)	28 % (12)	72 % (31)
7. Socialstyrelsens allmänna råd för höga ljudnivåer SOSFS 2005:7 (M)	12 % (5)	88 % (38)
8. Socialstyrelsens allmänna råd om buller inomhus SOSFS 2005:6 (M)	23 % (10)	77 % (33)
9. Annat underlag – Länsstyrelsen i Stockholms län "Trafikbuller och planering"	37 % (16)	63 % (27)
10. Annat underlag – Gröna bilister, Vägverket, m.fl. "Tystare parker och frilufsområden"	5 % (2)	95 % (41)
11. Annan myndighets allmänna råd, nämligen ²²⁷	30 % (13)	70 % (30)
12. Annat underlag – t.ex. Ingemanssons AB ²²⁸	7 % (3)	93 % (40)

Åtta kommuner utgår inte från riktvärdena i proposition 1996/97:53, vilket är en högre andel än bland länsstyrelserna. Boverkets allmänna råd har hos kommunerna fått ett mycket starkt genomslag. Andelarna som använder sig av Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens råd motsvarar även här utfallet hos länsstyrelserna: högt för Naturvårdsverket och ganska lågt för Socialstyrelsen.²²⁹ Även bland kommunerna är det en inte oansenlig del som använder sig av Länsstyrelsen i Stockholms råd, vilket i detta fall till stor del

²²⁶ I denna tabell har svar där samtliga rutor kryssats jakande av kommunen, inklusive rutan för "inga råd används", tagits bort ur sammanställningen (2 kommuner). Likaså har de som svarat att de inte vet vilka råd de använder exkluderats (2 kommuner) då deras svar automatiskt blir nej på samtliga ovanstående svar trots att ovetskap vare sig betyder ja eller nej.

²²⁷ I dessa kommentarer tar man främst upp att man gör egna bullerutredningar, bullerkarteringar och bullertillämpningar samt att man använder sig av konsulter utredningar och råd.

²²⁸ Två kommuner nämner Ingemanssons, "särskilda bullerutredningar" omnämns också.

²²⁹ Enkäten är skickad till planavdelningen i kommunerna. Socialstyrelsens allmänna råd riktar sig främst till miljö- och hälsoskyddshandläggare.

kan förklaras med att många av kommunerna i urvalet är Stockholmskommuner.²³⁰

Sammanfattande diskussion

Det framgår av både länsstyrelsernas och kommunernas kommentarer att de önskar ökad samordning mellan centrala myndigheter. Åsikten är dessutom väl representerad då den framkommer i flertalet kommentarer och i olika sammanhang i båda enkäterna.

Tabellerna visar att Boverkets allmänna råd har fått genomslag på de flesta plankontor, men utöver det råder variation kring vilka råd som används.

Sammanfattande slutsatser

Av enkätsvaren framgår att riktvärdena i proposition 1996/97:53 inte tillämpas strikt i särskilt många delar av landet. Ett par länsstyrelser och en kommun anger att de aldrig gör avsteg från riktvärdena. Resterande tillåter ljudnivåer som ibland är långt över riktvärdena. Det är även tydligt att det finns stor variation bland kommuner och länsstyrelser kring hur stora avsteg som tillåts.

Nämnda variation måste tolkas mot bakgrund av de förutsättningar som råder inom länet eller kommunen. I de diskussioner som förts har ett flertal exempel tagits upp där avsteg tycks tillåtas i hög grad i förhållande till lokala förutsättningar och i jämförelse med vad som tillåts i andra delar av landet där liknande förutsättningar råder. Samtidigt finns exempel på kommuner och län där avsteg inte tillåts, trots att de har liknande förutsättningar som andra mer tillåtande kommuner eller län. Generellt finns lite som pekar på att avsteg görs i högre grad endast på de platser där den övergripande bullersituationen är sådan att det inte existerar ekonomiskt försvarbara alternativ till bullerutsatt nybyggnation. Det finns således tecken på bristande samsyn mellan landets länsstyrelser och mellan landets byggande kommuner.

Någon övergripande samsyn verkar inte heller existera mellan länsstyrelserna och dess ingående kommuner. I enskilda fall finns dock tecken på samsyn. I Västra Götaland tillåts avsteg på vissa platser i länet och kommunerna håller sig till dessa. I Stockholms län finns samsyn kring högsta bullernivån på den tysta eller ljuddämpade sidan.

²³⁰ Av de 16 kommuner som använder råden från Stockholms länsstyrelse är 10 Stockholmskommuner.

Både kommuner och länsstyrelser kommenterar ett flertal gånger att det finns behov av mer vägledning och att samsynen bland centrala myndigheter är bristfällig.

Enkätfrågor till länsstyrelserna

Har länsstyrelsen en skriven policy för hantering av buller från väg, järnväg och flyg vid planering av bostäder?

Ja, Nej

Om ja, bifoga policy/riktlinjer.

Tillåter länsstyrelsen avsteg från de riktvärden för buller vid planering av bostäder som anges i propositionen "Infrastruktur för framtida transporter" 1996/97:53, avseende

ekvivalentnivå inomhus?

Aldrig, sällan, ofta, vet ej

maximalnivå inomhus nattetid?

Aldrig, sällan, ofta, vet ej

ekvivalentnivå utomhus vid fasad?

Aldrig, sällan, ofta, vet ej

maximalnivå utomhus vid uteplats i anslutning till bostad?

Aldrig, sällan, ofta, vet ej

Var tillåter länsstyrelsen avsteg från riktvärdena som anges i propositionen "Infrastruktur för framtida transporter" 1996/97:53?

Avsteg tillåts inte

Centrala delen av tätort/stad

Kompletterings bebyggelse i tätort

Tätare bebyggelse längs kollektivtrafikstråk

Längs kollektivtrafikstråk

Längs större väg och järnväg

Överallt i länet

Annan plats, nämligen

Kommentar:

Om avsteg görs:

Hur stora avsteg tillåts som mest från riktvärdet rörande buller utomhus (55 dBA ekvivalentnivå vid fasad)?

56–60

61–65

>65

Ställer länsstyrelsen krav på tyst eller ljuddämpande sida på bostäder vid följande avsteg från riktvärdet rörande buller utomhus (55 dBA ekvivalentnivå vid fasad)?

56–60 *ja, nej, ibland, vet ej*

61–65 *ja, nej, ibland, vet ej*

>65 *ja, nej, ibland, vet ej*

Vilken är den högsta tillåtna ljudnivån på den tysta/ljuddämpade sidan?

Ställer länsstyrelsen krav på att kommunerna anger principer för avsteg från riktvärden för buller i detaljplanen?

Aldrig, sällan, ofta, alltid

Kommentar:

Vilka myndigheters allmänna råd rörande buller används vid bedömning av detaljplaner av bostadsområden?

Riksdagens riktvärden ("Infrastruktur för framtida transporter" prop. 1996/97:53)

Boverkets allmänna råd 2008:1, "Buller i planeringen"

Boverkets byggregler (BBR)

Naturvårdverkets allmänna råd för externt industribuller (SNV RR 1978:5 rev. 1983)

Naturvårdsverkets allmänna råd om buller från skjutbanor (NFS 2005:15)

Naturvårdsverkets allmänna råd om buller från motorsportbanor, halkövningsbanor och banor för provning av motordrivna fordon (NFS 2004:16)

Socialstyrelsens allmänna råd för höga ljudnivåer SOSFS 2005:7 (M)

Socialstyrelsens allmänna råd om buller inomhus SOSFS 2005:6 (M)

Ingen myndighets allmänna råd

Vet ej

Annan myndighets allmänna råd, nämligen

Är länsstyrelsen i behov av ytterligare vägledning från centrala myndigheter/Regeringskansliet?

Ja, nej

Om ja, vilken typ av vägledning? (öppen fråga)

Bullerfrågor hanteras utifrån både PBL och miljöbalken, får detta konsekvenser i hanteringen av plan- och byggfrågor i ert län?

Ja, nej

Om ja, vilka konsekvenser får det?

Har länsstyrelsen en tillsynsplan avseende plan- och byggväsendet för 2008?

Ja, nej

Om ja så bifoga tillsynsplanen

Övriga synpunkter på statens agerande rörande bullerfrågor.

Enkätfrågor till kommunerna

Enkätfrågor till de 50 kommuner som under 2007 byggde flest flerfamiljsbostäder. Dessa är: Botkyrka kommun, Burlövs kommun, Enköpings kommun, Eskilstuna kommun, Eslövs kommun, Falkenbergs kommun, Gotlands kommun, Göteborgs stad, Halmstads kommun, Haninge kommun, Helsingborgs stad, Huddinge kommun, Håbo kommun, Härryda kommun, Höganäs kommun, Järfälla kommun, Jönköpings kommun, Karlskrona kommun, Karlstads kommun, Kungsbacka kommun, Kungälv kommun, Lidingö stad, Linköpings kommun, Luleå kommun, Lunds kommun, Malmö stad, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Norrtälje kommun, Nyköpings kommun, Sigtuna kommun, Skövde kommun, Solna stad, Staffanstorps kommun, Stenungsunds kommun, Stockholms stad, Strängnäs kommun, Södertälje kommun, Trollhättans stad, Tyresö kommun, Täby kommun, Umeå kommun, Upplands-Bro kommun, Uppsala kommun, Varbergs kommun, Värmdö kommun, Västerås stad, Växjö kommun, Ystads kommun och Örebro kommun.

Enkätfrågorna

Har kommunen en skriven policy för hantering av buller från väg, järnväg och flyg vid planering av bostäder?

Ja, Nej

Bifoga gärna policyn i separat e-post till carita.nyssola@riksrevisionen.se

Gör kommunen avsteg från de riktvärden för buller vid planering av bostäder som anges i propositionen "Infrastruktur för framtida transporter" 1996/97:53, avseende

ekvivalentnivå inomhus?

Aldrig, sällan, ofta, vet ej

maximalnivå inomhus nattetid?

Aldrig, sällan, ofta, vet ej

ekvivalentnivå utomhus vid fasad?

Aldrig, sällan, ofta, vet ej

maximalnivå utomhus vid uteplats i anslutning till bostad ?

Aldrig, sällan, ofta, vet ej

Var tillåter kommunen avsteg från riktvärdena som anges i propositionen "Infrastruktur för framtida transporter" 1996/97:53?

Avsteg tillåts inte

Centrala delen av tätort/stad

Kompletteringsbebyggelse i tätort

Tätare bebyggelse längs kollektivtrafikstråk

Längs kollektivtrafikstråk

Längs större väg och järnväg

Överallt i kommunen

Annan plats, nämligen

Kommentar:

Om avsteg tillåts:

Hur stora avsteg tillåts som mest från riktvärdet rörande buller utomhus (55 dBA ekvivalentnivå vid fasad)?

56–60 dBA

61–65 dBA

>65 dBA

Ställer kommunen krav på tyst eller ljuddämpande sida på bostäder vid följande avsteg från riktvärdet rörande buller utomhus (55 dBA ekvivalentnivå vid fasad)?

56–60 *ja, nej, ibland, vet ej*

61–65 *ja, nej, ibland, vet ej*

>65 *ja, nej, ibland, vet ej*

Vilken är den högsta tillåtna ljudnivån på den tysta/ljuddämpade sidan?

Anger kommunen principer för avsteg från riktvärden för buller i detaljplanen?

Aldrig, sällan, ofta, alltid

Kommentar:

Besvaras av samtliga kommuner:

Anger kommunen accepterade bullernivåvärden i detaljplanen?

t.ex. i form av planbestämmelser

Aldrig, sällan, ofta, alltid

Kommentar:

Hanteras bullerproblemet på annat sätt i detaljplanen – hur?

Vilka myndigheters allmänna råd rörande buller används vid planering av bostäder?

Riksdagens riktvärden ("Infrastruktur för framtida transporter" prop. 1996/97:53)

Boverkets allmänna råd 2008:1, "Buller i planeringen"

Boverkets byggregler (BBR)

Naturvårdverkets allmänna råd för externt industribuller (SNV RR 1978:5 rev. 1983)

Naturvårdsverkets allmänna råd om buller från skjutbanor (NFS 2005:15)

Naturvårdsverkets allmänna råd om buller från motorsportbanor, halkövningsbanor och banor för provning av motordrivna fordon (NFS 2004:16)

Socialstyrelsens allmänna råd för höga ljudnivåer SOSFS 2005:7 (M)

Socialstyrelsens allmänna råd om buller inomhus SOSFS 2005:6 (M)

Ingen myndighets allmänna råd

Annat underlag – Länsstyrelsen i Stockholms län "Trafikbuller och planering"

Annat underlag – Gröna bilister, Vägverket, m.fl. "Tystare parker och friluftsområden"

Annan myndighets allmänna råd, nämligen

Annat underlag – t.ex. Ingemanssons AB

Vet ej

Är ni i behov av ytterligare vägledning från statliga myndigheter?

Ja, nej

Om ja, vilken typ av vägledning? (öppen fråga)

Bullerfrågor hanteras utifrån både PBL och miljöbalken, får detta konsekvenser i hanteringen av plan- och byggfrågor i er kommun?

Ja, nej, vet inte

Om ja, vilka konsekvenser får det?

Övriga synpunkter på statens agerande rörande bullerfrågor.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts prioriteringarna?
- 2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
- 2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
- 2004:4 Den statliga garantimodellen
- 2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
- 2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
- 2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
- 2004:8 Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
- 2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
- 2004:10 Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingsarbetet
- 2004:11 Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
- 2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
- 2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
- 2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
- 2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
- 2004:16 Premiepensionens första år
- 2004:17 Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
- 2004:18 Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
- 2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?
- 2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004
- 2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
- 2004:22 Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
- 2004:23 Regelförenklingar för företag
- 2004:24 Snabbare asylprövning
- 2004:25 Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
- 2004:26 Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
- 2004: 27 Stödet till polisens brottsutredningar
- 2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
- 2004:29 Kontrollen av strukturfonderna
- 2004:30 Barnkonventionen i praktiken

- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?

- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskotts målet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsupdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsupdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildande stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare

- 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen
- 2008 2008:1 Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitiken förväntade effekter
- 2008:5 Högskolelärares bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring
– tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisorernas årliga rapport 2008
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
- 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
- 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske
- 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program
- 2008:25 Kasernen Fastighetsaktiebolag
- 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning
- 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter
- 2008:28 Skyddat arbete hos Samhall – mer rehabilitering för pengarna
- 2008:29 Skyddet för farligt gods
- 2008:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009

- 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsparavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsupdraget

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se