



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

1 (8)

Nationell samordning av omgivningsbuller

Redovisning av oklarheter och knäckfrågor

Ett beslutsunderlag till styrgruppen

Godkänd av styrgruppen 2012-02-15
Uppdaterad 2012-05-30

Förord

Styrgruppen beslutade på sitt första möte den 26 september 2011 att två arbetsgrupper skulle bildas. Den ena arbetsgruppen hade i uppgift att beskriva de olika myndigheternas uppdrag och lagstiftning som påverkar/berör bullersamordningen. Den andra arbetsgruppen hade som uppgift att identifiera och beskriva oklarheter och knäckfrågor som har väsentlig betydelse för bullersamordningen. Syftet med att välja just dessa två arbetsgrupper var att 1) det förekommit många diskussioner som resulterat i slutsatsen att det är fel på lagstiftningen och att 2) konkretisera vilka enskilda frågor som samordningen behöver fördjupa sig i framöver.

Följande personer har deltagit i arbetsgruppen: Johanna Bengtsson Ryberg, Naturvårdsverket (ordförande), Magnus Lindqvist, Boverket, Patrik Hultstrand, Socialstyrelsen, Marie Hankanen, Transportstyrelsen och Karin Blidberg och Kjell Strömmer, Trafikverket. Arbetet pågick perioden december 2011-februari 2012.

Styrgruppen beslutade på sitt andra möte den 15 februari 2012 att arbetsgruppen, i och med redovisningen av föreliggande dokument, är klara med sin uppgift.

INNEHÅLL

1.	INLEDNING OM SAMORDNINGEN	4
1.1.	Om den nationella samordningen av omgivningsbullen	4
1.2.	Syftet med samordningen	4
2.	SYFTE, METOD OCH UTFÖRANDE	4
	Syftet med arbetsgruppens arbete	4
	Metod och utförande	4
3.	IDENTIFIERADE OKLARHETER OCH KNÄCKFRÅGOR	5
	Permanent grupp	5
	Prioriterade oklarheter och knäckfrågor	5
	Övriga oklarheter/knäckfrågor	7

1. Inledning om samordningen

1.1. Om den nationella samordningen av omgivningsbuller

Naturvårdsverket har ett utpekat ansvar för att särskilt samordna myndigheternas arbete avseende omgivningsbuller. Samordningen leds av en beslutande styrgrupp där de myndigheter som har identifierats som de mest centrala för samordningen och som behövs för att driva samordningen framåt ingår. Dessa myndigheter är Naturvårdsverket, Boverket, Socialstyrelsen, Trafikverket och Transportstyrelsen. Från och med 15 februari ingår också länsstyrelserna i styrgruppen.

Ett nätverk, bestående av handläggare från de femton myndigheter och organisationer som identifierats ha ansvar för buller på olika sätt deltar i relevanta arbetsgrupper för att där genomföra samordningens projekt och aktiviteter. Förutom de myndigheter som ingår i styrgruppen ingår Arbetsmiljöverket, Energimyndigheten, Folkhälsoinstitutet, Försvarsmakten, Generalläkaren, Havs- och vattenmyndigheten, Konsumentverket, Sjöfartsverket, Länsstyrelser och Sveriges kommuner och landsting. Ur nätverket plockas personer till de av styrgruppen beslutade arbetsgrupperna för att där tillsammans genomföra samordningens projekt och aktiviteter.

1.2. Syftet med samordningen

Syftet med samordningen är att:

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

2. Syfte, metod och utförande

Syftet med arbetsgruppens arbete

Arbetsgruppen hade som syfte att identifiera och beskriva oklarheter och knäckfrågor som har väsentlig betydelse för bullersamordningen.

Målet med arbetet var att styrgruppen skulle kunna använda sammanställningen som ett underlag när de skulle ta beslut om nya arbetsgruppen inom bullersamordningen.

Metod och utförande

Arbetsgruppen har i sitt arbete utgått från listan i aktivitetsplan 2011-2012 (listan kallad "Förslag på aktiviteter, arbetsgrupper mm framöver") och utökad den med andra relevanta oklarheter och knäckfrågor.

Redovisningen består av två listor. Den första utförliga listan är arbetsgruppens prioriterade oklarheter och knäckfrågor. *Den listan var ett underlag till*

styrgruppen inför deras beslut om nya arbetsgrupper på styrgruppsmötet den 15 februari 2012. Den andra mer översiktliga listan återfinns de oklarheter och knäckfrågor som just nu inte har lika hög prioritet. Utöver de två listorna finns det i början också ett förslag på en permanent arbetsgrupp.

3. Identifierade oklarheter och knäckfrågor

Permanent grupp

Åtgärder vid källan

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

Kommentar: Med ”permanent arbetsgrupp” menas fråga som är så pass viktig att frågan bör ingå i bullersamordningens verksamhet även om det inte anses vara en knäckfråga.

Prioriterade oklarheter och knäckfrågor

Riskbedömning – gemensam kunskapsbas om buller och dess effekter

Med riskbedömning menas en sammanställning av fakta och forskningsresultat där vi enas kring vilken påverkan som ljudkällan x med ljudnivån x har. Detta för att undvika att vi använder forskningsresultat olika. Viktigt att komma fram till vilka gemensamma slutsatser som vi kan dra ifrån den forskning som gjorts. Först efter detta kan en riskvärdering av de effekter vi hittat bevis för göras. Hur myndigheternas riskvärdering eventuellt skiljer sig åt ska tydliggöras.

Gemensam vägledning – varför och hur?

Det finns en långsiktig vision om att vi myndigheter ska ge ut gemensam vägledning om buller. Vad menar vi med gemensam vägledning? Räcker det men en gemensam riskbedömning och beskrivning av problemet eller handlar det om riktvärden? Är det möjligt/lämpligt, med t.ex. gemensamma handböcker, webbinformation, webbplats, allmänna råd och annat? Beskriva vilka möjligheter och vilka hinder som finns för gemensam vägledning.

Gemensamma definitioner och begrepp¹

Det är viktigt att vi menar samma sak när vi använder oss av olika begrepp. Exempelvis maximalnivåer², (definition, hur man räknar ut den etc.) känslig grupp, tyst sida, tystare sida, luddämpad sida, etc.

¹ Förslagsvis sammanställer vi själva en lista över vad som ska definieras och därefter får extern resurs se över vad som skiljer sig och hur det borde se ut ur ett objektiva perspektiv.

² Huruvida maximalnivån får/bör/kan överskridas överhuvudtaget och i så fall hur många ggr (per dag/natt/dygn) och med vilken ljudnivå ska inte gås igenom här utan måste diskuteras för respektive trafikslag.

Riskbedömning, riskvärdering och vägledning om väg och spårtrafikbuller

Steg 1) riskbedömning. Steg 2) riskvärdering och därefter (enskild/gemensam) vägledning. Hantering av riktvärden i befintlig miljö och vid planering av ny verksamhet eller nya bostäder.

Riskbedömning, riskvärdering och vägledning om flygbuller³

Steg 1) riskbedömning. Steg 2) riskvärdering och därefter (enskild/gemensam) vägledning. Hantering av riktvärden i befintlig miljö och vid planering av ny verksamhet eller nya bostäder. Vad är det som skiljer sig mellan Naturvårdsverkets och Boverkets vägledningar och allmänna råd om flygbuller? Och varför? Ska de fortsätta se ut som de gör nu eller bör något förändras?

Riskbedömning, riskvärdering och vägledning om industribuller, och liknande⁴

Steg 1) riskbedömning. Steg 2) riskvärdering och därefter (enskild/gemensam) vägledning. Hantering av riktvärden i befintlig miljö och vid planering av ny verksamhet eller nya bostäder. Skillnaden mellan industribuller och "annat" buller?

Riskvärdering av störning jämfört med andra negativa hälsoeffekter

Hur många störda av buller är acceptabelt? Hur är det för känsliga grupper? Värderar vi myndigheter störning på olika sätt och hur kan vi komma närmare varandra?

Gemensamma beräknings- och inventeringsmetoder

Behov av utveckling och revideringar av gemensamma mät- och beräkningsmetoder. Gäller framför allt väg- och järnvägsbuller och den kommande beräkningsmetoden CNOSSOS-EU. Med inventeringsmetoder menas att göra scenarier t.ex. utifrån ökad trafik, tystare fordon etc.

EU-gemensamma mått

Hur påverkas våra svenska riktvärden om vi går över till att använda t.ex. L_{DEN} och L_{night} ? Vad är fördelar och nackdelar med dessa mått jämfört med nuvarande svenska mått. Bör vi ha båda parallellt? En skillnad är vilken tid på dygnets om räknas som natt (kl. 22-06 eller 22-07). Vi bör också diskutera om riktvärdena gäller hela dygnet runt eller bara natten/dagen?

Miljöövervakning

Hur bör vi myndigheter samarbeta i den här frågan så att alla kan använda sig av det som miljöövervakningen visar? Hur bör miljöövervakning av buller utformas på lång respektive kort sikt? Kopplas ihop med beräkningsmetoder för hur man gör storskaliga beskrivningar och scenarier.

³ Ur folkhälsoaspekt berör flygbuller inte lika många människor som väg- och spårbuller men just nu är frågan het och de som berörs hörs mycket (i media och hör av sig till myndigheterna).

⁴ Naturvårdsverket jobbar under 2012 med ny vägledning om industribuller. I samband med det görs en mindre kunskapssammanställning om industribullers effekter på människors hälsa. Övriga berörda inom samordningen har redan eller kommer bjudas in till diskussion. Därför råder det delade meningar i den nuvarande arbetsgruppen om huruvida detta behöver vara en arbetsgrupp inom samordningen eller ej.

Miljömålsarbetet

Hur bedriva framgångsrikt miljömålsarbete avseende buller? Svagheter och fördelar med arbetet hittills. Jämförelse av buller med andra miljömål. Preciseringarna. En viktig fråga men oklart om det bör finnas en grupp för detta inom just samordningen.

Ökad kunskap hos mark- och miljödomstolarna

Informera/uppdatera mark- och miljödomstolarna om de olika myndigheternas uppdrag vad gäller buller. Förslag på gemensam utbildning/information. Kanske bör den här punkten vänta tills vi kommit närmare varandra i arbetet med knäckfrågorna.

Övriga oklarheter/knäckfrågor

Ljud från vindkraftsverk. Steg 1) riskbedömning. Steg 2) riskvärdering och därefter (enskild/gemensam) vägledning. Hantering av riktvärden i både befintlig miljö och vid planering av ny verksamhet eller nya bostäder. En viktig fråga är gemensamma bedömningsgrunder. Och hur är det med lågfrekvent ljud från vindkraftsverk? Många nya verk inom de närmsta åren gör detta till en aktuell fråga.

Skjutbanebuller. Steg 1) riskbedömning. Steg 2) riskvärdering och därefter (enskild/gemensam) vägledning. Framför allt militärt skjutbanebuller och planering av nya bostäder/verksamheter.

Förklara varför det finns olika riktvärden för olika slags bullerkällor. Gemensamt diskutera varför det är olika riktvärden för t.ex. väg och flyg. Vad styr bakgrunden till de (olika) riktvärden vi har för olika bullerkällor idag. Ta fram information till andra som förklarar detta för utomstående.

Forskningsbehov. Var finns det luckor, vilken forskning bör prioriteras och inom vilka områden? (avvakta Naturvårdsverkets forskningsprojekt som Institutet av miljömedicin gör under 2012).

Koppling störning och hälsopåverkan. När blir bullerstörning en hälsopåverkan? Vad är liten och vad är stor hälsopåverkan? Vems hälsa är mest värd?

Påverkan på individen. Ska man vid bedömning (i olika sammanhang) prioritera en liten grupp människor som exponeras för höga ljudnivåer eller en stor grupp människor som påverkas av en för hög men läge ljudnivå? Är det lagstiftningen som avgör de olika bedömningarna och besluten? ("Skamnivå", dvs. vid den nivå som oacceptabla hälsoeffekter blir följderna av exponeringen).

Omgivningsbullerdirektivet och förordningen. Diskussion och erfarenhetsutbyte. Användningsområden. (När det blir aktuellt).

Avstegsmetoder. Vad är ett "avsteg"? När kan avsteg användas och när är det olämpligt att använda?

Sova med öppet fönster. Att sova med öppet fönster kan vara en hälsofråga. Buller försvårar möjligheten att själv bestämma om man vill sova med öppet fönster eller ej. Bör det vara en möjlighet/rättighet eller inte? Vilka fler faktorer spelar in vad gäller möjligheten att ha öppet fönster, temperatur etc. Vad händer med riktvärdena för inomhusmiljön med önskemål om öppna fönster?

Formen på myndigheternas vägledning. Tryckta allmänna råd jämfört med riktvärden/vägledning som enbart publiceras på webben. Diskussion med jurister, viktigt med samsyn. (Vi bör avvakta det arbete som ska göras i ToFR).

Begränsningsvärden kontra riktvärden. Definiera begreppen.

Exponering för flera olika källor. Skillnader i bedömning. Olika riktvärden för olika källor.

Indikatorer. Nya och befintliga. Hänger ihop med miljömålsarbetet och miljöövervakning.

Bulleråtgärder. Effektivitet, samhällsekonomisk lönsamhet.

Skälighetsbedömning.

Samhällsutvecklingen. Med koppling till buller.

Akustisk design och ljudkvalitet. Är det användbart och i så fall när?

Bullerfria närområden.

Tillståndsgivet respektive verkligt buller. Bedömningsgrunder. Prognoser.

Mätning och beräkning av buller. T.ex. ska frifältsvärden eller reflexer räknas in? Tid på dygnet för mätning/beräkning. När störning pågår eller ska även tysta perioder inkluderas, såsom för dygnsekvivalenta och årsekvivalenta nivåer?

Kunskapsportal om buller. Gemensam webb där ansvaret för att vägleda, utreda, åtgärda, planera beskrivs. De olika myndigheternas uppgifter. Översyn av myndigheternas webbinfo om buller.

Störningsenkäter. Redogöra för de standardiserade frågor om bullerstörning som finns (bl.a. iso-standarder), hur kan vi sprida kunskap om och öka användningen av lämpliga enkätfrågor? Hur ska resultatet från störningsenkäter tolkas?

Olika riktvärden för olika bostäder/olika rum i bostaden. Bör det vara olika riktvärden för bostadens olika rum eller ska samma gälla i hela bostaden (se t.ex. Socialstyrelsens AR jämfört med BBR). Vad gäller för tillfälligt boende.

Plan och bygglagen och miljöbalken. Skillnader och likheter. Svagheter med lagstiftningarna – och är det i så fall något som är unikt för buller eller gäller det generellt? (eller beskrivs detta tillräckligt i arbetsgrupp 1:s kommande redovisning?).