

Nationell samordning av omgivningsbuller

Redovisning av arbetsgruppen
"Gemensam vägledning – vilka möjligheter finns?"

Godkänd av styrgruppen 2012-06-20

Förord

På styrgruppsmötet den 15 februari beslutades att det skulle tillsättas en arbetsgrupp som skulle ta reda på förutsättningarna för myndighetsgemensam vägledning om buller.

I Sveriges kommuner och landstings kommunikationsprojekt om buller formulerades en långsiktig vision om att ansvariga myndigheter ska ge ut gemensam vägledning om buller. Den visionen har följt med in i Naturvårdsverkets nationella samordning av omgivningsbuller. Detta för att vi sedan länge vet att det finns en önskan från framför allt kommunerna om gemensam vägledning om buller. Men vad menar vi med gemensam vägledning? Syftar vi på en gemensam beskrivning av bullers negativa effekter på människors hälsa eller är det gemensamma riktvärden som vi vill ge ut? Är det möjligt/lämpligt med till exempel gemensamma handböcker, webbinfo, webbplats, allmänna råd och annat? Det är arbetsgruppens uppgift att besvara.

Följande personer har deltagit i arbetsgruppen: Johanna Bengtsson Ryberg, Naturvårdsverket (ordförande), Magnus Lindqvist, Boverket, Patrik Hultstrand, Socialstyrelsen, Annika Lindell, Transportstyrelsen, Karin Blidberg, Trafikverket och Jan Persson, Länsstyrelsen i Östergötland. Arbetet pågick perioden mars-juni 2012.

Styrgruppen beslutade på sitt tredje möte den 20 juni 2012 att arbetsgruppen, i och med redovisningen av föreliggande dokument, är klara med sin uppgift.

INNEHÅLL

FÖRORD	2
SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	4
1. INLEDNING OM BULLERSAMORDNINGEN	5
1.1. Om den nationella samordningen av omgivningsbuller	5
1.2. Syftet med samordningen	5
1.3. Aktiviteter/arbetsgrupper inom bullersamordningen	5
2. SYFTE, METOD OCH GENOMFÖRANDE	6
2.1. Syftet med arbetsgruppens arbete	6
2.2. Avgränsning	6
2.3. Målgrupp	6
3. RESULTAT OCH DISKUSSION	6
3.1. Definition av tillsynsvägledning, vägledning och information	6
3.2. Vad respektive myndighet generellt anser om gemensam vägledning	7
3.3. Vad vill vi ha gemensam vägledning om – innehållet	8
3.4. Vilken typ av gemensam vägledning vill vi ha - formen	9
3.5. Övrigt att beakta	10

Sammanfattande slutsatser

Syftet med det här arbetet har varit att *undersöka möjligheterna för myndighetsgemensam vägledning om buller*. I arbetet har det inte ingått att ge ut vägledning. Målgrupp för det här arbetet är de myndigheter som ingår i bullersamordningen. Vi ska, efter avslutat arbete, kunna berätta för övriga intressenter (exempelvis handläggare på kommuner och länsstyrelser) vilka möjligheter som finns att ge ut myndighetsgemensam vägledning.

Det finns stora *förväntningar* på de centrala myndigheterna vad gäller gemensam vägledning om buller. Det, tillsammans med att det är förenat med kostnader i både tid och resurser, gör att det är extra viktigt att identifiera vad som först är absolut viktigast att vi vägleder om tillsammans. Arbetsgruppens uppfattning är att det är mest prioriterat att ge ut gemensam vägledning om *tillämpningen av riktvärden*. Det fortsatta arbetet bör därför inriktas på att i första hand identifiera de frågor gällande riktvärden för buller där det råder störst oklarhet om tillämpningen, där kommer eventuell ny vägledning att göra störst nytta. Det är också prioriterat att varje myndigheterna ger *information om övriga myndigheters ansvarsområden och vägledningar*.

Arbetsgruppen är överens om att det format som är att föredra är *skriftlig* vägledning. Den skriftliga vägledningen kan publiceras som antingen tryckta publikationer eller webbtex. Även gemensamma seminarier är en bra form för gemensam vägledning. Vägledningen bör, oavsett vad den innehåller, inte omfatta ett alltför stort område.

Det innehåll eller format på vägledning som i dagsläget ter sig som ett mindre bra alternativ är gemensamma allmänna råd och gemensam webbsida om buller.

Innan arbetet med den gemensamma vägledningen startar på allvar bör det göras en sammanställning över *befintlig* vägledning som finns hos respektive myndighet. Det är också viktigt att definiera målgruppen för den tänkta vägledningen. För att underlätta arbetet bör det tas fram enkla och konkreta rutiner för hur den myndighetsgemensamma vägledningen ska tas fram och ges ut.

1. Inledning om bullersamordningen

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 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.

1.3. Aktiviteter/arbetsgrupper inom bullersamordningen

Aktiviteter inom samordningen utförs främst i de av styrgruppen beslutade arbetsgrupperna. Styrgruppen beslutade på sitt möte den 15 februari att tillsätta sju nya arbetsgrupper för att lösa de oklarheter/knäckfrågor som just nu är mest prioriterade inom den nationella samordningen av omgivningsbuller.

Styrgruppen utsåg på mötet också en ansvarig myndighet för respektive arbetsgrupp. Den myndigheten utser i sin tur en person som är ordförande i arbetsgruppen. Ordföranden har som uppgift att leda arbetsgruppens arbete samt rapportera om detsamma till samordnaren. Samordnaren i sin tur rapporterar vidare till styrgruppen.

2. Syfte, metod och genomförande

2.1. Syftet med arbetsgruppens arbete

Syftet är att definiera och undersöka möjligheterna för myndighetsgemensam vägledning om buller.

2.2. Avgränsning

I den här arbetsgruppen ska vi undersöka möjligheter och hinder för att ge ut gemensam vägledning. I arbetet ingår *inte* att ge ut vägledning. Arbetet är således begränsat till att *beskriva* vilken typ av gemensam vägledning som vi myndigheter kan och vill ge ut generellt, och är inte kopplat till någon specifik typ av bullerkälla.

2.3. Målgrupp

Målgrupp för det här arbetet är de myndigheter som ingår i bullersamordningen. Vi ska alla, efter avslutat arbete, känna till vilka möjligheter som finns att ge ut gemensam vägledning.

Andra intressenter i arbetet är handläggare på kommuner och länsstyrelser. De ska, efter att arbetet i arbetsgruppen är avslutat, känna till vilka möjligheter som finns för myndighetsgemensam vägledning i framtiden. Det är således viktigt att resultatet från arbetet sprids till dem som berörs, för att bemöta de förväntningar som finns på gemensam vägledning.

3. Resultat och diskussion

3.1. Definition av tillsynsvägledning, vägledning och information

Nedanstående definitioner gäller för vägledning och tillsynsvägledning enligt miljöbalken.

Tillsynsvägledning definieras i Miljötillsynsförordning 2011:13 som: ”Utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna, kommunal nämnd: den eller de nämnder som kommunfullmäktige utser att ha ansvar för operativ tillsyn enligt miljöbalken”. Vilken myndighet som har tillsynsvägledningsansvar inom vilket område regleras i 3 kap.

Däremot finns det inga vedertagna definitioner av *vägledning och information*, och således ingen fastslagen avgränsning mellan dem, vad vi hittat. Myndigheternas vägledningsansvar kan tolkas i instruktioner, men är sällan utpekad för specifika områden. (Undantag, i speciallagstiftningar kan utpekad vägledningsansvar finnas för vissa frågor.) I en del sammanhang har information tolkats som upplysningar riktade mot allmänheten men i Förvaltningslagen 1986:223 4 § står det att ” Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som

är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.”

3.2. Vad respektive myndighet generellt anser om gemensam vägledning

Nedan följer en kort beskrivning av vad respektive myndighet generellt anser om gemensam vägledning. Det är viktigt att komma ihåg att varje myndighet jobbar utifrån sin instruktion och sitt uppdrag och att det är olika lagstiftningar som styr de olika myndigheternas arbete. Särskilt det sistnämnda är en begränsande faktor för vilken typ av gemensam vägledning som myndigheterna faktiskt kan ge ut.

Naturvårdsverket är positivt till att ge ut gemensamma publikationer, exempelvis är handboken om strandskydd ett bra exempel på när det fungerar. I det fallet har varje myndighet ett eget ISBN nr. Däremot anser Naturvårdsverket att det är olämpligt att ge ut gemensamma allmänna råd. Huruvida det är passande med skriftlig eller muntlig vägledning (exempelvis seminarier) så beror det på innehåll och målgrupp vilket som kan passa bäst. I många fall kan en kombination av båda vara bra, i alla fall i de fall som det handlar om vägledning som är mer omfattande.

Boverkets uppfattning är att en tryckt publikation bör ges ut parallellt med vägledning på hemsida. Det är mycket positivt om myndigheterna kan enas om gemensam vägledning, däremot inte om gemensamma allmänna råd.

Socialstyrelsen påpekar inledningsvis att det är viktigt att veta vem som har ansvaret för vägledningen, särskilt om det är en webbvägledning så krävs administrativt stöd och tid för att uppdatera löpande. Generellt är Socialstyrelsen positiv till att ge ut gemensam vägledning men däremot inte gemensamma allmänna råd. Föredrar webbvägledning framför tryckta publikationer.

Transportstyrelsen anser att det är väldigt positivt om myndigheterna kan enas om gemensam vägledning. Det är dock viktigt hur man återger föreskrifter och allmänna råd, det ska vara tydligt vems regler man återger. Man får inte heller börja skriva regler i vägledningen. Ska man ge ut allmänna råd så finns det ganska klara/strikta instruktioner för vad de får innehålla och hur de ska publiceras. Viktigt att klargöra vad som menas med gemensamma handböcker och vägledningar, deras status och innehåll.

Trafikverket är mycket positivt till enad vägledning och råd om omgivningsbuller, och även vägledning om vibrationer som uppstår vid trafikering av väg och järnväg. Genom detta kan arbete med planer, utredningar och bedömningar enligt såväl plan- och bygglagen som miljöbalken underlättas och effektiviseras samt ges ett innehåll som baserar sig på enhetliga metoder och bedömningsgrunder. Trafikverket anser att tryckta publikationer bör ges ut parallellt med att vägledning ges via respektive verks webbplatser. Om text enbart publiceras på myndigheternas webbplatser kan texten lätt förändras, och den kan därför uppfattas vara av lägre dignitet i jämförelse med en tryckt publikation. Webbplatsernas text bör i första hand bestå av informativa sammanfattningar med hänvisningar och länkar till de fullständiga dokumenten.

För att vägledningen ska ges hög dignitet är det viktigt att det tydligt framgår att involverade myndigheter ställer sig bakom vägledningens innehåll och när och hur publikationen har beslutats inom respektive verk.

Länsstyrelsen efterfrågar gemensam vägledning som medverkar till att tillämpningen av riktvärden görs enhetlig mellan olika lagstiftning (plan- och bygglagen och miljöbalken) samt en gemensam uppfattning om vilken exponering av buller som leder till ohälsa. Det är viktigt att vägledningen görs med syfte att skapa ny praxis inom området. Målgruppen för vägledningen ska tydligt definieras på förhand. Vägledningen bör ges ut som en publikation och tydligt motsvara de deltagande myndigheternas gemensamma ställningstaganden.

3.3. Vad vill vi ha gemensam vägledning om – innehållet

Arbetsgruppens gemensamma diskussioner ledde fram till en lista med förslag på områden som det både är viktigt och lämpligt att ge ut gemensam vägledning om (i vilket form den ska vara återfinns under nästa rubrik). Ett underlag som kan användas för att välja ut vilken vägledning som bör prioriteras är tidigare identifierade oklarheter och knäckfrågor¹.

Följande områden anser arbetsgruppen vara viktigast att ge ut gemensam vägledning om.

- *Tillämpning av olika riktvärden.* Ha gemensamma beskrivningar av hur begreppet riktvärde ska tolkas och hur riktvärdena för buller ska tillämpas (eventuellt inklusive bedömning i varje enskilt fall och avstegsfall).
- *Gällande riktvärden för buller.* Ha en gemensam beskrivning om vilka riktvärden som finns om buller.

Andra områden som det också är viktigt med gemensam vägledning inom är:

- *Ohälsoeffekter av buller.* Exempelvis redogöra för vilka effekter som olika ljudkällor kan ge upphov till vid olika ljudnivåer².
- *Tolkning och förklaring av resultatet från avslutade forskningsprojekt.* Istället för att enbart kort hänvisa till resultatet från nya studier om buller så bör vi i fortsättningen ge en enkel sammanfattning av resultatet så att det blir mer lättillgängligt för fler personer.
- *Mät- och beräkningsmetoder.* Informera om vilka som finns och i vilka sammanhang som de bör användas.
- *Olika myndigheters ansvarsområden i en viss fråga.* Exempelvis redogöra för vilken/vilka myndigheter som ansvarar för flygbuller i olika situationer och vilken lagstiftning, och andra regler, som styr arbetet för verksamhetsutövaren, kommunen, länsstyrelsen m.fl.

¹ Dokumentet "redovisning av oklarheter och knäckfrågor" godkändes av styrgruppen 27 februari 2012. Dokumentet är "färskvare" och bör därför uppdateras med jämna mellanrum.

² Detta är information som till viss del redan finns i olika kunskapssammanställningar och enskilda vetenskapliga studier. Resultatet som kommer fram i och med arbetet i arbetsgruppen "Gemensam kunskapsbas om buller och dess effekter" kommer visa vad vi ska vägleda om.

3.4. Vilken typ av gemensam vägledning vill vi ha - formen

När vi vet vad det är som vi vill ge ut gemensam vägledning om så ska vägledningen paketeras på ett lämpligt sätt.

Arbetsgruppen började med att lista olika tänkbara format för vägledning om buller till de mest aktuella målgrupperna (centrala myndigheter, kommuner och länsstyrelser).

- Allmänna råd.
- Handböcker.
- Texter i varandras publikationer. T.ex. bidra med underlag i en annan myndighets handbok för att tydliggöra tillämpning eller ansvarsområde.
- Webbtexter. T.ex. en text som alla står bakom som publiceras på alla webbsidor.
- Gemensamma seminarier. T.ex. på samma sätt som Naturvårdsverket, Transportstyrelsen m.fl. gjorde om flygbuller 2011-2012.
- Delta på varandras seminarier. Att vi aktivt bjuder in varandra för att på så sätt både ta del av och sprida kunskap om den egna myndigheten, exempelvis som Trafikverket gjorde på sin miljödag våren 2012 dit Naturvårdsverket, Boverket och Transportstyrelsen bjöds in.
- Ge information om en annan myndighets ansvarsområde och vägledning.
- Stämma av med övriga berörda innan vi informerar om sådant som rör mer än den egna myndigheten, detta för att undvika feltolkningar och missuppfattningar hos mottagaren.

Frågan var sedan vilket format som är att föredra och varför. Arbetsgruppen är överens om att det format som är att föredra är *skriftlig* vägledning. Anledningen till att det är att skriftlig vägledning anses vara ett mer stabilt och hållbart format innehållsmässigt, det är både enkelt att sprida och enkelt att revidera texten.

Hur den skriftliga vägledningen däremot ska publiceras finns det olika åsikter om. De är i princip två olika alternativ som finns: tryckte publikationer (handböcker, broschyrer etc.) och webbtex. En fördel med en *tryckt* publikation är att den är fastställd vid ett visst datum och att det är enkelt att gå tillbaka några år senare för att göra en jämförelse över tid. Nackdelen är att det är ett mer omständigt arbete att ta fram och det är inte så enkelt att lätt revidera texten. En fördel med en *webbtex* är att det snabbt och enkelt går att revidera, men det har också nackdelen att alla som läser en webbtex förutsätter att den alltid är helt uppdaterad. Den finns också en farhåga att vissa personer lägger större tyngd hos en tryck publikation jämfört med en webbtex, men det kan vara en övergående generationsfråga.

Förutom skriftlig vägledning tilltalas arbetsgruppen också av att arrangera *gemensamma seminarier*, exempelvis i samband med att man är klar i en av bullersamordningens arbetsgrupper eller i samband med att man lanserar en ny skriftlig vägledning.

Det innehåll eller format på vägledning som i dagsläget ter sig som ett mindre bra alternativ är gemensamma allmänna råd och gemensam webbsida om buller. Det sistnämnda alternativet kommer generera oproportionerligt mycket

administration och dubbelarbete då i princip samma information också kommer att ligga på respektive myndighets webb. Då är det ett bättre alternativ att vi blir bättre på att hänvisa till information hos varandra. Gemensamma allmänna råd är myndigheterna överens om att de inte bör ge ut, till stor del beroende på att myndigheterna har olika roller och också jobbar utifrån olika lagstiftningar.

Styrgruppens synpunkter på mötet den 15 februari var att de önskade *en vägledning som växer fram* allteftersom det finns mer gemensamt material. De menade att vi inom bullersamordningen inte behöver vara helt klara med en bullerkälla innan vi börjar vägleda om den. Exempelvis kan vi när det gäller arbetet med definitioner börja vägleda direkt när vi har några som vi är överens om, och därefter komplettera när vi har mer material att komplettera med.

3.5. Övrigt att beakta

Här listas en del övriga faktorer som är viktiga att beakta.

Vad finns det för vägledning nu?

Som tidigare nämnts så har redan nu respektive myndighet en stor mängd vägledning om buller. Det vore bra om någon³ sammanställer vad som finns nu som vi tillsammans kan ena oss om. Ett underlag till vilken vägledning som finns idag är den rapport som gjordes inför nystarten av den nationella bullersamordningen⁴.

Avgränsat innehåll

Vägledningen bör, oavsett vad den innehåller, inte omfatta ett alltför stort område. Genom att tydligt avgränsa området och därmed begränsa innehållet i en vägledning så kommer vi fortare att nå fram till målet med gemensam vägledning. Det kommer också att bli enklare att vid behov revidera en vägledning om den inte är alltför omfattande.

Vad är viktigast att vägleda om?

Förteckning över vad det finns för vägledning om buller. De centrala myndigheterna har redan nu en stor mängd vägledning om buller, allt från allmänna råd och handböcker till broschyrer och webbtexter. Här kan vi bli bättre på att hänvisa till varandras befintliga vägledningar.

Vi vet att det finns stora förväntningar på att de centrala myndigheterna ska ge ut gemensam vägledning. Det är dock väldigt viktigt att vi stannar upp och noga tar reda på vad vi vill ge ut gemensam vägledning om och vad våra målgrupper vill ha för gemensam vägledning. Det tar både tid och resurser i anspråk att ge ut gemensam vägledning, därför gäller det att vi kan identifiera vad som först är absolut viktigast att vi vägleder om tillsammans. Det bör prioriteras att ge ut ny vägledning, det är ju ingen poäng med att arbeta om inaktuellt material.

³ Förslagsvis arbetsgruppen "Gemensam kunskapsbas om buller och dess effekter", men också de tre undergrupperna.

⁴ Förslag till utvecklad samordning av myndigheters arbete avseende omgivningsbuller, WSP på uppdrag av Naturvårdsverket, 2010-09-28.

Referenser

Det är viktigt att ange vilket underlag som vägledningen baseras på, om det är vetenskapliga studier, myndighetens egen uppfattning eller annat underlag. Det ska också finnas tydliga referenser till respektive myndighets regler (t.ex. allmänna råd). Det ska också tydligt framgå vilka myndigheter (och vilka personer) som varit med i arbetet, särskilt viktigt om det t.ex. handlar om ett gemensamt kapitel i en handbok som en myndighet ger ut.

Målgrupp för vägledningen

Viktigt att definiera målgruppen för den vägledning/information som vi vill ge ut. Om vad och till vem måste vara tydligt.

Process om att ta fram gemensam vägledning

Det bör finnas rutiner för hur den myndighetsgemensamma vägledningen ska tas fram och ges ut. Rutinerna ska fungera oavsett innehåll och format på vägledningen. I rutinerna bör det exempelvis tydligt framgå hur beslut fattas angående vilken vägledning som ska tas fram, vem som ska stå som ansvarig för vägledningen (det skulle kunna vara styrgruppen, Naturvårdsverket eller alla inblandade myndigheter) och hur vägledningen ska förankras på respektive myndighet.

Fortsatt arbete

- På styrgruppsmötet den 20 juni kommer styrgruppen att ta ställning till den här redovisningen.
- Arbetsgruppen rekommenderar att det tas fram rutiner för hur gemensam vägledning och information ska tas fram och förvaltas.