



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående buller i plan- och byggprocessen

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om statens styrning vid planläggning och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer har gett förutsättningar för en effektiv och transparent plan- och byggprocess. Med anledning av granskningen överlämnar Riksrevisionens styrelse denna redogörelse till riksdagen.

Riksrevisionens granskning visar att regelverket rörande buller i plan- och byggprocessen är komplext och att de statliga myndigheterna på central och regional nivå samt kommunerna har svårt att följa och tillämpa reglerna på ett enhetligt sätt. Det saknas en samsyn och samordning mellan de statliga myndigheterna i fråga om hur buller ska tolkas i plan- och byggprocessen. Detta medför bl.a. att länsstyrelserna och kommunerna i dag gör olika bedömningar av buller i samband med byggande och fysisk planering och att enskilda riskerar att behandlas olika vid prövningen av buller i plan- och byggprocessen. Regeringen har, enligt Riksrevisionen, genom bristande styrning medverkat till de tolkningsproblem som myndigheterna har i dag och till de olika bedömningar av buller som görs på regional och lokal nivå.

Regeringen bör enligt styrelsen precisera miljö kvalitetsnormen och säkerställa att det finns gemensamma definitioner och bedömningar av buller i samband med planläggning och byggande. Förutsättningar för en samsyn på central, regional och lokal nivå bör skapas inte minst utifrån en rättssäkerhetsaspekt. Styrelsen anser att alla så långt möjligt måste bemötas och behandlas på samma sätt när de kontaktar kommunerna och de statliga myndigheterna. En samsyn är också nödvändig för att plan- och byggprocessen ska kunna genomföras effektivt.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund	4
Riksrevisionens revisionsfrågor.....	5
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	6
Regeringens styrning av myndigheterna är otydlig	6
Flera myndigheter och bristande samordning.....	6
Länsstyrelserna saknar samsyn vid bedömning av buller	7
Transparens och förutsägbarhet vid bullerprovningen saknas	7
Kommunernas syn på buller i plan- och byggprocessen skiljer sig åt	7
Pågående förändringsarbete.....	8
Riksrevisionens rekommendationer.....	9
Styrelsens överväganden	11

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 1 september 2009

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ewa Thalén Finné (m), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Torsten Lindström (kd) och Agneta Lundberg (s).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat om statens styrning vid planläggning och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer har gett förutsättningar för en effektiv och transparent plan- och byggprocess. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller* (RiR 2009:5). Rapporten har beslutats av riksrevisor Claes Norgren och den publicerades den 29 maj 2009.

Bakgrund

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.¹

Riksdagen har beslutat om miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Riksdagen har också ställt sig bakom de riktvärden för trafikbuller som redovisas i propositionen *Infrastrukturinriktning för framtida transporter* (prop. 1996/97:53). 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.² Om det inte är möjligt att uppnå riktvärdena utomhus bör inomhusnivåerna inte överskridas.

Riktvärdena är 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 och att kommuner vid planläggningen och byggandet kan göra avsteg från dem.

Till miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* finns ett delmål som rör 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.”³

För att minska hälsoriskerna för de boende har staten satt upp ramar för planläggning och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Vid planläggning i bullerutsatta områden har kommuner och byggherrar att förhålla sig till plan- och bygglagen (1987:10) (PBL), lagen (1994:847) om tekniska egen-skapskrav på byggnadsverk m.m. (BVL) och miljöbalken (1998:808) samt Boverkets byggregler och flera myndigheters allmänna råd om buller.

PBL och miljöbalken gäller parallellt. Det innebär dock inte att en åtgärd som godtagits enligt PBL automatiskt uppfyller miljöbalkens krav.⁴ Vid till-

¹ Socialstyrelsen (2009) Miljöhälsorapport 2009, s. 166.

² Prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174.

³ Prop. 2000/01:130.

⁴ Prop. 1997/98:90 s. 157 f. samt Bengtsson, B. m.fl., Miljöbalken – en kommentar del I, s. 1–9.

lämpningen av PBL avvägs allmänna och enskilda intressen i planeringen och byggandet, medan miljöbalken syftar till att skydda miljö och hälsa. Lagarna binds samman genom bestämmelserna i 2 kap. 1 § PBL och 3 kap. 1 § miljöbalken som anger 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.

Genom det förhållandet att PBL och miljöbalken gäller parallellt kan det 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. Enskilda bostäder i det nybyggda området kan senare bli föremål för krav enligt miljöbalkens regler och då kan en annan bedömning göras. Om boende klagar på höga bullernivåer vid användningen av bostäderna ska tillsynsmyndigheten, kommunens miljönämnd, göra en bedömning fristående från planprövningen.

Boverket, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen är de centrala statliga myndigheter som ger ut allmänna råd relevanta för planering och byggande av bostäder i bullerutsatta områden. Boverket ger även ut föreskrifter, i form av byggregler, om bullerskydd i byggnader.

På regional nivå har länsstyrelserna tillsyn över plan- och byggnadsväsendet och ska samverka med kommunerna i deras planläggning. Länsstyrelsernas tillsyn innefattar rådgivning och information samt prövning av överklaganden och att kommunerna följer lagar och riktlinjer inom området.

Riksrevisionens revisionsfrågor

Riksrevisionens granskning 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 har varit:

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?

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Regeringens styrning av myndigheterna är otydlig

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

Regeringens styrning av myndigheterna har enligt Riksrevisionen varit både otydlig och motsägelsefull. Granskningen visar att regeringen har gett uttryck för en tyngdpunktsförskjutning som betonar förtätning av städer och tätorter framför en strikt tillämpning av de riktvärden för buller som fastställts. Den förändrade hållningen har däremot inte tydliggjorts i regeringens styrning av myndigheterna. Detta har medfört att de skillnader som funnits mellan Boverkets respektive Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens bedömningar av trafikbuller i planering och byggande har förstärkts.

Regeringen är informerad om tolkningskonflikten mellan myndigheterna men har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att avhjälpa skillnaderna. Granskningen visar att regeringen i stället har överlämnat till myndigheterna själva, i form av bemyndiganden och uppdrag, att försöka hantera de skilda synsätten i fråga om planering och hälsoskydd. Regeringen har inte heller säkerställt att myndigheterna har en gemensam begreppsapparat, något som enligt Riksrevisionen skulle öka förutsättningarna för en enklare, tydligare och mer transparent statlig vägledning.

Flera myndigheter och bristande samordning

Regeringens bristande styrning har enligt Riksrevisionen resulterat i att det i dag inte finns någon samsyn vid de statliga myndigheterna om hur buller ska bedömas i plan- och byggprocessen. Den bristande samsynen har medfört att de myndigheter som har att ge ut byggregler och lämna allmänna råd om buller inte är samordnade.

Riksrevisionens granskning visar att Boverkets, Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens allmänna råd och byggreglerna anger olika bullernivåer och att myndigheterna använder olika begrepp. Granskningen visar vidare att Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens allmänna råd är betydligt striktare än de byggregler och allmänna råd för planläggningen som Boverket har ansvar för.

Vid planering och byggande av bostäder behöver kommunerna och entreprenörerna 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 bl.a. grundas på kriterier som är tydliga, entydiga och konsistenta. Bristen på samsyn och samordning har enligt Riksrevisionen resulterat i att den samlade statliga vägledningen inte uppfyller dessa krav.

Länsstyrelserna saknar samsyn vid bedömning av buller

Länsstyrelserna ska inom ramen för sin tillsyn av plan- och byggnadsväsendet bl.a. 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 från riktvärdena, hur stora avsteg de tillåter samt hur länsstyrelserna väljer att utföra sin tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i frågor om buller. Skillnaderna beror inte enbart på regionala förutsättningar, utan är en följd av att länsstyrelserna inte använder sig av samma kriterier vid bedömningar av buller i plan- och byggprocessen.

Bristen på samsyn mellan länsstyrelserna är enligt Riksrevisionen till stor del ett resultat av bristen på samsyn mellan de centrala myndigheterna. Länsstyrelserna har i granskningen uppgett till Riksrevisionen att de centrala myndigheternas olika syn på buller har skapat osäkerhet hos länsstyrelserna. Osäkerheten gäller hur riktvärdena om buller ska tolkas och huruvida Boverkets allmänna råd för planering ska följas. Socialstyrelsen och Naturvårdsverket anser inte att Boverkets allmänna råd överensstämmer med kraven i miljöbalken.

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

Transparens och förutsägbarhet vid bullerprovningen saknas

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 att se till att verksamheten bedrivs enligt de förpliktelser som följer av medlemskapet i EU.

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

Riksrevisionen anser att staten måste följa upp om plan- och byggprocessen är transparent i kommunerna för att uppfylla EG-rättens krav på transparens.

Kommunernas syn på buller i plan- och byggprocessen skiljer sig åt

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 prakti-

ken uppträder. Granskningen 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 Riksrevisionen sammanhänger skillnaderna med att de statliga myndigheterna har olika syn på hur buller ska bedömas i plan- och byggprocessen.

PBL ger kommunerna möjlighet att anpassa prövningen av buller efter de lokala förhållandena. 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. 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. Exploatörer bör i förväg kunna informera sig om principerna för hur buller bedöms i den kommun där de önskar att bygga.

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 hälsoskyddskontorets 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 om 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 främst kommuner i storstadslänen för att reglera kostnaden för bullerskyddsåtgärder som kan bli aktuella i efterhand.

Pågående förändringsarbete

Riksrevisionen konstaterar i rapporten att det pågår och har pågått ett omfattande förändringsarbete inom plan- och byggprocessområdet. Regeringens målsättning är att skapa helhetssyn inom staten vad gäller PBL, dess processer och annan lagstiftning som berörs av dessa processer.⁵

⁵ Prop. 2008/09:1 utg.omr. 18, bet. 2008/09:CU01, rskr. 2008/09:118.

Riksrevisionen noterar därtill att regeringen senare under hösten 2009 avser att överlämna en proposition till riksdagen om en ny och förändrad plan- och bygglag. Som underlag till den planerade propositionen om en förändrad plan- och bygglag finns bl.a. 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.

Riksrevisionens sammanfattande slutsats

Riksrevisionens slutsats från granskningen är 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 om 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 rekommendationer

Riksrevisionens rekommenderar 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 miljökvalitetsnormen 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 områden, i avvaktan på att regeringen skapar förutsättningar för samsyn mellan de statliga myndigheterna.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i granskningsrapporten *En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller* (RiR 2009:5) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning härill vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionens granskning visar att regelverket rörande buller i plan- och byggprocessen är komplext och att de statliga myndigheterna på central och regional nivå samt kommunerna har svårt att följa och tillämpa reglerna på ett enhetligt sätt. Det saknas en samsyn vid de statliga myndigheterna i fråga om hur buller ska tolkas i plan- och byggprocessen och samordningen mellan myndigheterna inom detta område brister. Detta medför bl.a. att länsstyrelserna och kommunerna i dag gör olika bedömningar av buller i samband med byggande och fysisk planering och att enskilda riskerar att behandlas olika vid prövningen av buller i plan- och byggprocessen. Regeringen har, enligt Riksrevisionen, genom sin bristande styrning medverkat till de tolkningsproblem som myndigheterna har idag och till de olika bedömningarna av buller som görs på regional och lokal nivå.

Det är enligt styrelsen viktigt att regeringen snarast ser över vilka åtgärder som behövs för att tillämpningen av regelverket angående buller ska bli mer transparent och förutsägningsbar. Det ankommer i första hand på regeringen att skapa förutsättningar för en samsyn mellan de statliga myndigheterna. Regeringen bör enligt styrelsen precisera miljö kvalitetsnormen och säkerställa att det finns gemensamma definitioner och bedömningar av buller. Förutsättningar för en samsyn på central, regional och lokal nivå bör skapas inte minst utifrån en rättssäkerhetsaspekt. Styrelsen anser att alla så långt möjligt måste bemötas och behandlas på samma sätt när de kontaktar kommunerna och de statliga myndigheterna. En samsyn är också nödvändig för att plan- och byggprocessen ska kunna genomföras effektivt.