

Naturvårdsverket  
106 48 Stockholm

**Remissvar – Naturvårdsverkets förslag till vägledning om begränsning av externt buller från industrier och likartad miljöfarlig verksamhet, Dnr 546-2206-09**

*Skogsindustrierna är massa-, pappers- och den trämekaniska industrins bransch- och arbetsgivarorganisation och företräder ett 60- tal massa- och pappers-tillverkare inom 28 företag/koncerner och ca 140 sågverk i ett 70- tal företag/koncerner. Värdet av exporterade skogsindustriprodukter uppgick 2008 till ca 130 miljarder kr.*

Skogsindustrierna anser att Naturvårdsverket inte ska ge ut remitterat förslag till vägledning om externt buller från industriell verksamhet. Regeringens ställningstagande till Riksrevisionens granskning av statens styrning av planläggning och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer (En effektiv och transparent plan- och byggprocess, RiR 2009:5) måste först avvaktas. Att i nuläget ge ut vägledningen skulle störa förutsättningarna för en önskad samsyn på hur bullerstörningar ska hanteras i samhället.

***Skogsindustrierna delar Riksrevisionen synpunkter***

Riksrevisionen framhåller att statens styrning inte tillgodoser grundläggande krav på transparens och förutsägbarhet i frågor om buller bland annat på grund av att det inte finns samsyn inom staten på hur buller ska bedömas vid planering och byggande av bostäder. Boverkets, Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens allmänna råd och byggregler är enligt Riksrevisionen inte samordnade, länsstyrelsernas tillämpning av riktvärden för trafikbuller är olika och man saknar en gemensam syn på hur buller ska bedömas. Boverket anses ej ha fullgjort sin uppgift att följa upp hur statens samlade agerande har påverkat transparensen och förutsägbarheten i plan- och byggprocessen.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen klargör hur buller ska bedömas vid planläggande och byggande av bostäder, uppmärksammar vikten av grundliga konsekvensanalyser för att motverka brister i transparens till följd av överlappande och motstridiga regelverk samt överväger att precisera miljökvalitetsnormen för buller.

Riksrevisionen jämför gällande allmänna råd från Naturvårdsverket respektive Boverket (sid 43). Man påpekar att de allmänna råden inte är överlappande då de avser olika bullerkällor men att jämförelsen ändå är motiverad eftersom de båda

formerna av buller kan uppfattas som störande. Riksrevisionen konstaterar att Naturvårdsverkets krav på bullernivåerna vid befintlig och nyetablerad industri är betydligt strängare än Boverkets krav på buller från väg- och järnväg. Skillnaderna mellan de olika myndigheternas råd får, enligt Riksrevisionen, till följd att om man följer de båda råden är det trafikbuller som bestämmer den totala nivån för buller utomhus. Om det finns planer på att etablera en industri i närheten av ett bostadsområde med en trafikled bör bullret enligt Naturvårdsverket vara 8 dB(A) lägre än trafikbullret.

Denna skillnad framhålls även i remissvar daterat 090518 från bullerkonsulten WSP Akustik. WSP jämför samtliga riktvärden i det nu remitterade förslaget med tillämpade riktvärden för vägtrafikbuller och konstaterar att om värdet för trafikbuller jämförs med föreslaget värde för industribuller vid fritidshus så är kravet på industribuller 17 dB(A) strängare.

Att Plan- och Byggnadslagen (PBL) och Miljöbalken gäller parallellt kan enligt Riksrevisionen få konsekvenser för byggandet av bostäder i områden utsatta för buller (s 27). Enskilda bostäder i nybyggda områden enligt PBL kan senare komma att bli föremål för krav enligt Miljöbalken varvid en annan bedömning kan komma att göras. Om en boende klagat över buller kan detta leda till att den verksamhetsutövare som genererar bullret måste vidta åtgärder trots att bullernivån har godkänts i planskedet.

Skogsindustrierna finner de av Riksrevisionen påtalade bristerna vara relevanta. Även om vi är medvetna om att buller från olika källor ej är helt jämförbara från störningssynpunkt så finner vi det anmärkningsvärt att kravnivåerna skiljer väsentligt. Det förtjänar att påpekas att Naturvårdsverket baserar det nu remitterade förslaget på WHO:s rapport Night Noise Guideline for Europe, vilken huvudsakligen hanterar trafikbuller.

Skogsindustriella anläggningar har etablerats långt innan buller betraktades som ett problem. Avståndet till bebyggelsen är därför ofta kort. Nyetablering av bostäder i närheten av industrierna har inte heller i senare tid förhindrats. Ovan nämnda problem med olika regelverk för buller vid byggnader är i högsta grad relevant för branschen.

### ***Skogsindustriernas synpunkter på förslag till vägledning***

Skogsindustrierna avvisade Naturvårdsverkets tidigare remitterade förslag till allmänna råd för industribuller (dnr 546-2468-05) och framhöll i remissvaret att behovet av åtgärder måste baseras på en helhetsbedömning av bullersituationen i det till den enskilda verksamheten omgivande samhället. De vid skogsindustriella

anläggningar rapporterade bullerstörningarna härrör idag främst från tillfälliga ljudkällor, varför bullerbekämpningen bör inriktas på dessa källor i stället för att sänka den ekvivalenta ljudnivån. Erforderlig kostnad för att innehålla det dimensionerande nattvärdet 40 dB(A) vid samtliga skogsindustriella anläggningar uppskattades i en särskild utredning av Ingemansson Technology AB (050830) till 11-14 miljarder kr.

Skogsindustriernas grundläggande ståndpunkter kvarstår varför vi, som framgår ovan, anser att en eventuell publicerande av ny vägledning för externt industribuller ska anstå i avvaktan på direktiv från regeringen. Skogsindustrierna ger dock här synpunkter på det nu remitterade förslaget.

Skogsindustrierna finner att det nu remitterade förslaget tydligare än tidigare framhåller vikten av den individuella skälighetsbedömningen vid fastställandet av bullervillkor för verksamheterna. Listan på exempel när det är befogat att ha andra bullerkrav är också en klar förbättring. Det är dock uppenbart att Naturvårdsverkets intension är att de i tabellen angivna värdena bör gälla vilket trots allt kan leda till att tillsynsmyndigheten betraktar värdena som "bindande" i det enskilda fallet. Exempel på sådana formuleringar är *"Det kan alltså finnas skäl till att i det enskilda fallet tillämpa såväl högre som lägre värden. I normalfallet bör tabell 1 med tillhörande fotnoter användas för val av begränsningsvärden."* Likaså framhålls det i konsekvensbeskrivningen att *"för miljömyndigheterna förväntas de allmänna råden ge resursvinster då råden ger ledning om vilka bullerriktvärdena som bör gälla"* och då det inte anses rimligt med krav i nivå med riktlinjerna betraktas detta som *avsteg*.

Det framgår också att Naturvårdsverkets anser att frågan om buller bör aktualiseras vid omprövning av tillståndspliktig verksamhet och att åtgärder under alla omständigheter bör vara vidtagna före år 2020.

Skogsindustrierna finner det vara av största vikt att den grundläggande skälighetsbedömningen för fastställande av villkor även tillämpas fullt ut för buller och föreslår att texten i vägledningen ytterligare bearbetas i denna riktning.

Vägledningen bör också kompletteras med ett avsnitt där det framgår att det inte alltid är motiverat att kräva att den tillståndssökande industrin utreder åtgärder och kostnader för att nå 40 dB(A) nattetid. Vid vissa industrier kan det vara uppenbart att sådana krav skulle medföra orimliga kostnader eller vara omotiverade på grund av lokaliseringen. Utredningar för minskning av buller är kostnadskrävande då det oftast måste ske mätning på ett stort antal källor.

Skogsindustrierna anser att behovet av bullerreducerande åtgärder vid utbyggnad eller annan förändring av verksamheten om möjligt ska ske utan att ljudnivån vid

anläggningen ökar. Vi delar dock inte Naturvårdsverkets bedömning att ljudnivån då måste vara minst 10 dB(A) lägre än nivån från den resten anläggningen. Det finns ett antal individuella faktorer som påverkar detta.

Naturvårdsverket hänvisar i förslaget till Miljööverdomstolens beslut att utfasa begreppen gräns- och riktvärde och i stället använda begreppet begränsningsvärde. Bland annat beroende på svårigheten att kontrollera buller alstrat av enskilda verksamheter har praxis under de senaste tio åren varit att villkoren ges som riktvärden vilket innebär att ett överskridande inte direkt vid överskridandet är straffsanktionerande. Åtgärder ska dock vidtas så att villkoret kan innehållas. Vi tolkar skrivningarna i förslaget till vägledning att bullervillkoren ska ges som begränsningsvärden vilka ej får överskridas dvs med samma innebörd som tidigare använda gränsvärdesbegrepp. Detta skulle leda både till en orimlig skärpning av villkoren och en rättsosäkerhet på grund av kontrollosäkerheten.

Skogsindustrierna anser att bullervillkoren måste formuleras så att de har samma innebörd som tidigare riktvärdesbegrepp och att vägledningen måste göras tydlig i detta avseende.

Skogsindustrierna finner att tillämpningsområdet för vägledningen kan komma att leda till oklarheter. Det bör tydligt framgå att vägledningen endast avser buller alstrat inom industriområdet. Naturvårdsverkets ställningstagande att råden inte ska tillämpas vid detaljplanearbete stödjer tidigare diskuterade behov av samsyn kring bullerfrågor i samhället.

Skogsindustrierna vidhåller tidigare uppfattning att dagsvärdena vid verksamheter med kontinuerlig drift ska gälla från och med kl 06.00. Det ska ej heller göras skillnad på lördag/söndag och helgdag. Verksamheten måste kunna bedrivas på samma sätt samtliga årets dagar.

Slutligen anser Skogsindustrierna att en eventuell publicering av riktlinjerna ska ske i form av vägledning och ej som allmänna råd då detta skulle stärka intrycket av bindande karaktär på angivna värden.

### ***Slutord***

Skogsindustrierna anser att bullerbegränsning är en viktig samhällsfråga och branschen har under de senaste 25 åren arbetat för att begränsa bullret från anläggningarna. Behovet av bullerbegränsande åtgärder måste dock baseras på en helhetssyn på samhällets buller. Det är uppenbart att Naturvårdsverkets föreslagna riktlinjer ställer betydligt strängare krav på industrin än på trafiken. Naturvårdsverket redovisar varken erforderliga kostnader eller vilken faktisk miljö- och hälsovinst som skulle erhållas genom föreslagna bullernivåer för industrin.

Riksrevisionen framhåller i sin granskning att samhällets styrning av buller inte är samordnad och regelverken i vissa delar motstridiga. Riksrevisionen ger ett antal rekommendationer till såväl regeringen som myndigheterna för att komma till rätta med problemen.

Skogsindustrierna anser därmed att det finns starka skäl till att Naturvårdsverkets förslag till riktlinjer i nuläget inte ska ges ut.

Stockholm den 25 juni 2009

**SKOGSINDUSTRIERNA**

Christina Wiklund