



Datum
2018-10-30
Vår referens
Izabella Arwidson
miljöinspektör

Tjänsteskrivelse

Föreläggande angående utredning av åtgärder mot trafikbuller på förskole- och skolgårdar i Malmö **MN-2018-06134**

Sammanfattning

Barn och ungdomar utsätts i stor utsträckning för ohälsosamt buller på Malmös förskole- och skolgårdar. En kartläggning över trafikbuller på förskole- och grundskolegårdar som gjorts under 2017 och 2018 visar att 155 stycken gårdar i Malmö har buller över Naturvårdsverkets riktlinjer. Miljönämnden bedömer att trafikbullret som barnen utsätts för innebär en risk för olägenhet i miljöbalkens mening. Då barnen och eleverna under flera års tid vistas i förskole- och skol-

miljöer med trafikbuller över riktvärdena kan det avsevärt påverka deras hälsa, inlärning, språkutveckling och sociala samspel, varför miljönämnden föreslås, med stöd av Naturvårdsverkets riktlinjer och miljöbalken, fatta beslut om att tekniska nämnden i ett första skede ska genomföra utredning av åtgärder för tio stycken förskolor och grundskolor.

Förslag till beslut

Miljönämnden beslutar om föreläggande enligt följande:

Malmö stad (org nr 212000-1124) genom tekniska nämnden föreläggs i egenskap av ansvarig väghållare av stadens gatunät att senast **sex månader** efter mottagandet av detta beslut inkomma till miljönämnden med en utredning av åtgärder mot trafikbuller på nedanstående förskole- och skolgårdar i Malmö. Utredningen ska minst omfatta:

1. En redovisning av åtgärdsutredning för respektive förskola och skola (a-j), där minst en åtgärdstyp (I-III) redovisas för att bullernivåerna från vägtrafik, som gårdarna utsätts för, ska underskrida 55 dBA som ekvivalent ljudnivå och 70 dBA som maximal ljudnivå på hela vistelseytan.

Förskolor och skolor

- a. Almgårdens förskola, Agnesfridsvägen 105, Almgården 4
- b. Fläderängens förskola, Elinelundsvägen 52A, Limhamn 156:83
- c. Rosenholmsskolan, Ekgatan 13, Hjärtansfröjd 1

- e. Rönnens förskola, Östra Farmvägen 3, Rönnen 1
- f. Rönnenskolans, Rönnblomsgatan 7, Rönnen 1
- g. Skutans förskola, Klagshamnsvägen 52, Ängsklockan 2
- h. Slånbärets förskola, Enbärsgatan 2, Husie 170:355
- i. Söderkullaskolan, Söderkullagatan 14, Valkyrian 1
- j. Valdemarsro förskola, Staffanstorpsvägen 5, Bladvassen 3

Åtgärdstyp

- I. Trafikstyrningsrelaterad åtgärd
- II. Bulleremissionssänkande åtgärd
- III. Bullerskyddande åtgärd

- 2. Beräknad bullerdämpningseffekt för de föreslagna åtgärderna.
- 3. Konsekvensbedömning för de föreslagna åtgärderna.
- 4. En uppskattning av kostnader för de föreslagna åtgärderna.

Lagstöd: 2 kap 1, 2, 3 och 7 §§, 9 kap 3 och 9 §§ samt 26 kap 19, 21 och 22 §§ miljöbalken, samt med hänvisning till Naturvårdsverkets vägledning och riktvärden för buller på skolgård från väg- och spårtrafik (NV-01534-17), Malmö stads åtgärdsprogram mot buller 2014–2018 och Mark- och miljööverdomstolens dom i mål 2000-M 238.

Detta beslut kan överklagas hos Länsstyrelsen Skåne, se *Hur du överklagar*.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2018-10-30
- Bilaga 1. Bullerutbredningskartor för respektive förskole- och skolgård
- Bilaga 2. Riktvärden för buller på skolgård från väg- och spårtrafik (NV-01534-17)
- Bilaga 3. Yttrande angående Miljöförvaltningens förslag till beslut: Föreläggande angående utredning av åtgärder mot trafikbuller på förskole- och skolgårdar i Malmö, daterat 2018-06-11

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2018-11-20

Beslutet skickas till

Tekniska nämnden
Förskolenämnden
Grundskolenämnden
Servicenämnden
Stadsbyggnadsnämnden

Ärendet

Bakgrund

I Malmö stads åtgärdsprogram mot buller 2014-2018, vilket antogs av kommunfullmäktige 2013-11-28, finns bland annat de långsiktiga målen att åtgärder skulle vidtas vid de mest prioriterade utemiljöerna vid förskolor och skolor. Enligt programmet skulle riktvärdena 55 dBA ekvivalentnivå och 70 dBA maximalnivå uppfyllas. En förskola eller skola skulle åtgärdas per år, det vill säga totalt fyra stycken. Enligt redovisningar som inkommit till miljönämnden har ingen förskola eller skola åtgärdats under tidsperioden.

Riktvärdena för ljudnivå på skolgård skärptes år 2017 då Naturvårdsverket beslutat om en ny vägledning enligt vilken ljudnivåerna inte ska överskrida 50 dBA som ekvivalentnivå och 70 dBA som maximalnivå på nya förskole- och skolgårdar. För befintliga gårdar gäller följande riktvärden enligt tabell 1 (frifältsvärde) (bilaga 2). Nivåerna utgår från utvecklad praxis för tillsynsärenden som bygger på riktvärden från infrastrukturproposition (1996/97:53) och anger god miljö kvalitet om nivåerna underskrids.

Del av skolgård	Ekvivalent ljudnivå för dygn (dBA)	Maximal ljudnivå (dBA, Fast)
De delar av gården som är avsedda för lek, vila och pedagogisk verksamhet i nya verksamheter	50	70
De delar av gården som är avsedda för lek, vila och pedagogisk verksamhet i befintliga äldre verksamheter	55	70 ¹

Tabell 1. Naturvårdsverkets riktvärden för skolgårdar från väg- och spårtrafik.

¹ Nivån bör inte överskridas mer än 5 ggr per maxtimme under ett årsmedeldygn, under den tid då skolan eller förskolan nyttjas (exempelvis 07–18).

På äldre skolgård som exponeras för buller från väg- och/eller spårtrafik bör den ekvivalenta bullernivån 55 dBA underskridas på de delar av gården som är avsedda för lek, vila och pedagogisk verksamhet. Vidare bör den maximala nivån 70 dBA underskridas på dessa ytor. Den maximala nivån bör inte överskridas mer än 5 ggr per maxtimme under ett årsmedeldygn, under den tid skolgården nyttjas (exempelvis kl 07-18).

Genom kartläggning av trafikbuller från Malmös vägar år 2017–2018 har trafikbullrets spridning till omgivningen fastställts. Stadsbyggnadskontoret har på uppdrag av fastighets och gatukontoret kartlagt bullernivåerna på förskole- och skolgårdar i Malmö. Kartläggningen visade att en stor del av förskolorna och grundskolorna är utsatta, se tabell 2.

	Antal gårdar där riktvärdena överskrids	Antal gårdar där riktvärdena överskrids på mer än 50 % av gården
Förskolor	113	24
Grundskolor	42	9
Totalt antal	155	33

Tabell 2. Antal bullerutsatta förskolor och grundskolor i Malmö.

Miljönämnden har i ett första urval prioriterat de skolgårdar där Naturvårdsverkets riktvärden överskrids på 50 procent eller mer av vistelseytan. Vid urval av förskolor och skolor har gårdar på tak prioriterats ner då dessa inte ingått i den utredning som stadsbyggnadskontoret gjort samt på grund av att taken ofta inte ligger i nära anslutning till en väg. Miljönämnden har även valt att endast ta med kommunala förskolor och skolor efter synpunkter från fastighet- och gatukontoret som menar på att det finns en tydligare framtidsplanering för dessa. Miljöförvaltningen har besökt de utvalda förskole- och skolgårdarna i syfte att kontrollera om bullerdämpande skärmar finns på platsen. Utifrån ovanstående kriterier finns tio utsatta förskole- och skolgårdar som miljönämnden anser är i behov av utredning.

Miljönämnden har vid prioritering och urval av förskolor och skolor även haft kontakt med ansvariga på förskole- och grundskoleförvaltningarna i syfte att få information om verksamheternas varaktighet på aktuella fastigheter. Detta i syfte att investeringar som görs i utredningen ska vara motiverade och skäliga ur ett hälsomässigt och ekonomiskt perspektiv. Förskoleförvaltningen har svarat att det finns osäkerheter i lokalbehovsplaneringen för vissa förskoleområden. Miljönämnden kan komma att ta i beaktning om förändringar i lokalplaneringen redovisas.

Yttrande

I yttrande från tekniska nämnden, daterat 2018-06-11, meddelade de att det kunde finnas avvikelser i den kartläggning som gjorts över Malmös förskolor och skolor, eftersom vissa utemiljöer inte gått att lokalisera samt att alla bullerplank inte kommit med (bilaga 3).

Miljöförvaltningen hjälpte under sommaren 2018 till med att identifiera de utemiljöer som saknades och den 10

september 2018 skickade fastighets- och gatukontoret in en uppdatering av förskolegårdar samt meddelade att ingen förändring skett på skolgårdar. Tekniska nämnden meddelade även i yttrandet att de inte ansåg det skäligt att tekniska nämnden skulle i detalj utreda och eventuellt åtgärda varje enskild verksamhet. I yttrandet framförde tekniska nämnden även att ansvarsfrågan kan se olika ut från fall till fall vad det gäller bullerskydd på förskolor- och skolors

utemiljöer. De hänvisade blanda annat till att vid väsentliga förändringar av trafiken bär väghållaren ett större ansvar för åtgärder. De lyfte även frågan om lokaliseringsprincipen. Att om en undervisningsverksamhet etableras på en redan trafikbullerutsatt plats ska inte tekniska nämnden åläggas att bullerskydda verksamheten.

Bedömning

Den operativa tillsynen, enligt miljöbalken, över barns fysiska miljö i förskolor och skolor utövas bl a av miljönämnden. Särskild uppmärksamhet ska riktas mot undervisningslokaler enligt 45 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd vid miljönämndens tillsyn.

Miljönämnden tar emot klagomål från föräldrar till barn och elever som går i förskolor och skolor om att det är bullrigt på gårdarna. Miljönämnden menar att klagomål och olägenheter ska förebyggas och gemensamma krafter behöver samverka för att göra gårdarna mer hälsosamma genom att i ett första steg utreda möjliga åtgärder för att minska buller från vägtrafik.

Barn och ungdomar är en skyddsvärd grupp och därför behöver hänsyn tas till deras vistelsemiljöer. Det är motiverat att en så god miljö som möjligt eftersträvas vid nyplanering av förskolor och skolor samt när väl bullerreducerande åtgärder vidtas. Buller upplevs störande och påverkar hälsan. Effekterna på människors hälsa är beroende på typ av buller, dess styrka och frekvens, variation över tid och tid på dygnet. Barn tillbringar en stor del av sin uppväxt där de går i förskola och skola. Buller kan medföra kroniska effekter för barnens kognitiva utveckling, minne och läsförmåga, samt påverka barnens sociala kontakter och trygghetskänsla.

Miljönämnden bedömer att trafikbullernivåerna som framkommit ur kartläggningen över förskole- och skolgårdar innebär en risk för olägenhet för barnens hälsa i miljöbalkens mening, varför miljönämnden bör ta beslut om vidare utredning. De positiva hälsoeffekter som kan förväntas av minskat buller är bland annat ökat välbefinnande, lägre halter av stresshormoner, förbättrad kognitiv utveckling, minne och läsförmåga.

Åtgärdsprogram för buller fastlade att fyra skolgårdar skulle åtgärdas under perioden 2014–2018. Detta har dock vid dags datum inte redovisats någon åtgärd vad gäller skolgårdar. Miljönämnden anser att buller är en viktig fråga och har därför valt att prioritera bullerfrågan genom att implementera den i nämndmål tre, ”Offentlig miljö för barn och unga”. Miljönämnden har åtagit sig att genom granskning, samarbete och tillsyn bidra till att barns och ungas vistelsemiljöer är hälsosamma, miljövänliga och fria från skadliga kemikalier både inom- och utomhus.

Detta föreläggande ska resultera i en utredning som ska visa vilken eller vilka typer av åtgärder som skulle kunna vidtas för att sänka bullernivåerna så att riktvärdena klaras. Det kan röra sig om trafikstyrningsrelaterade, bulleremissionssänkande eller bullerskyddande åtgärder. Det kan

bland annat vara hastighetssänkningar, trafikomläggningar, bullerplank och mark- och beläggningsåtgärder genom till exempel ”tyst asfalt”. Åtgärder inom respektive åtgärdestyp som medför bästa effekt ska redovisas och dessa kan avse åtgärd exempelvis vid gård eller vid källa. För att kunna bedöma åtgärderna är bullerdämpningseffekten av stor vikt. Det förväntade resultatet kan med fördel redovisas genom en illustration. Eftersom åtgärderna kan påverka omgivningen på olika sätt är det av vikt att i ett tidigt skede redovisa och bedöma konsekvenserna av de förändringar som de bullerdämpande åtgärderna skulle medföra. Det kan exempelvis rör sig om förändrad bullersituation och/eller bullerpåverkan på andra platser, förändring av luftkvalitet, förändring av trygghetsaspekter med mera. Konsekvenserna kan innebära både förbättringar och försämringar, något som tydligt ska redovisas. Det ska även klargöras vilka kostnader de olika alternativen medför.

Miljönämnden yttrade sig inför åtgärdsprogram mot buller, programperiod 2014–2018, och avstyrkte förslaget med motiveringen att åtgärdstakten var för låg. Nämnden ansåg att fler resurser behövdes till åtgärder på förskole- och skolgårdar, då dessa borde prioriteras mycket högre eftersom de utgör barnens arbetsplatser och det råder skolplikt. Många barns utevistelse sker till stor del när de är i förskolans verksamhet under vardagarna, varför dessa utemiljöer och de parker de besöker behöver vara fria från sådant som påverkar hälsan negativt, däribland buller. Då inga åtgärder vad gäller skydd av förskole- eller skolgårdar har redovisats enligt åtgärdsprogrammet mot buller anser därför miljönämnden att det är av stor vikt att tekniska nämnden i ett första skede utreder lämpliga åtgärder för att skydda barnen på dessa tio förskolor och skolor som nu föreslås. Under handläggningsprocessen har miljöförvaltningen tagit hänsyn till fastighets- och gatukontorets synpunkter och kortat ner listan på förskolor och skolor från 21 till tio stycken. Detta på grund av att det planeringsmässigt anses svårt att genomföra då bullersituationen på de förskolor och skolor där utredning genomförs, kan hinna ändras innan åtgärder verkställts.

Om föreläggandet inte följs kan miljönämnden komma att fatta ett beslut förenat med vite.

Lagstöd

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd är vid tillsyn skyldiga att visa att nedanstående förpliktelser i miljöbalken (MB) uppfylls. (2 kap 1 § MB.)

Den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. (2 kap 2 § MB.)

Den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska utföra de försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Av samma anledning ska vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. (2 kap 3 § MB.)

Ovanstående krav i MB gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått

jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. (2 kap 7 § MB.)

Med olägenhet för människors hälsa avses en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan och som inte är ringa eller helt tillfällig (9 kap 3 § MB). Naturvårdsverkets vägledning och riktvärden för buller på skolgård från väg- och spårtrafik (NV-01534-17) utgör underlag för bedömning av bullersituationen vid tillsyn. Av denna framgår bland annat att för äldre skolas skolgård bör motsvarande nivåer tillämpas som gäller för bostäders uteplats enligt infrastrukturproposition 1996/97:53 samt av efterföljande praxis (se Mark- och miljööverdomstolens dom i mål 2000-M 238). Den som bedriver en verksamhet ska planera och kontrollera verksamheten för att förebygga olägenheter för människor och miljön. (26 kap 19 § MB.)

Tillsynsmyndigheten (miljönämnden) kan meddela de förelägganden som behövs i ett enskilt fall. (26 kap 9 § MB), kan förelägga om att de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen ska lämnas in till myndigheten (26 kap 21 § MB) och verksamhetsutövaren är skyldig att göra de undersökningar av verksamheten och dess påverkningar på hälsa och miljö som behövs för tillsynen. (26 kap 22 § MB)

Barnkonventionen

Barnkonventionen har beaktats vid handläggningen av detta ärende på följande sätt. Barnens bästa är satt i främsta rummet. Varje barn har rätt till god hälsa, utveckling, lek och vila anpassad till barnets ålder. Miljönämnden bedömer att höga ljudnivåer på förskole- och skolgårdar strider mot dessa rättigheter. Miljönämnden anser även att takten av åtgärder på förskolor och skolors utemiljöer där höga ljudnivåer finns ska öka. Denna tillämpning av konventionens bestämmelser är också i enlighet med miljöbalkens portalparagraf (1 kap 1§) som säger att miljöbalken ska tillämpas så att nuvarande och kommande generationer ska tillförsäkras en hälsosam miljö.

Förslaget har utarbetats av miljöinspektörerna Izabella Arwidson och Åsa Thorné. Samråd har skett med före detta stadsjuristen Andrea Hjärne Dalhammar, tillförordnad miljödirektör Jeanette Silow, tillförordnad avdelningschef Ulrica Adelbris, tillförordnad enhetschef David Lindsjö samt miljöingenjörerna Mikael Ödegården och Susanna Gustafsson.

Ansvariga

Jeanette Silow
Tillförordnad miljödirektör

Ulrica Adelbris

Tillförordnad avdelningschef
Avdelningen för miljö och hälsoskydd