



Datum

2020-01-23

Vår referens

Mikael Ödegården

Miljöingenjör

mikael.odegarden@malmo.se

**Remiss från Tekniska nämnden - Plan för god ljudmiljö i Malmö 2020–2028
MN-2019-10182**

Sammanfattning

Tekniska nämnden har översänt förslag till Plan för god ljudmiljö i Malmö 2020–2028 till miljönämnden för samråd. Plan för god ljudmiljö är Malmö stads åtgärdsprogram för omgivningsbuller. Miljöförvaltningen ser positivt på planens övergripande upplägg och struktur. Dock bedömer miljöförvaltningen det viktigt att kommande handlingsplan innehåller genomförande av bullerskyddsåtgärder vid prioriterade bostäder i staden. Detta så skyddsåtgärder kan genomföras med en god kostnadseffektivitet vid mest prioriterade bostäder samtidigt som miljönämnden kan avskrika lägre prioriterade tillsynsärenden.

Förslag till beslut

1. Miljönämnden svarar på Tekniska nämndens remiss Plan för god ljudmiljö i Malmö 2020–2028 enligt förvaltningens förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2020-01-23
- Bilaga 1 Plan för god ljudmiljö i Malmö 2020–2028 (remisshandling)
- Bilaga 2 G-Tjänsteskrivelse TN 191122 Remissutskick - Plan för god ljudmiljö 2020-2028
- Bilaga 3 Protokollsutdrag §281 TN 191122 Remissutskick - Plan för god ljudmiljö 2020-2028

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2020-02-18

Beslutet skickas till

Tekniska nämnden

Ärendet

Tekniska nämnden har översänt förslag till Plan för god ljudmiljö i Malmö 2020–2028 till bland annat miljönämnden för samråd. Svar önskas senast 2020-03-03.

Bakgrund

Plan för god ljudmiljö i Malmö är ett strategiskt dokument som föreslår förvaltningsgemensamma mål och prioriteringar i arbetet mot omgivningsbuller.

Planförslaget är upprättat i enlighet med förordning för omgivningsbuller (SFS 2004:675), som utgör en förlängning av det europeiska direktivet 2002/49/EG om bedömning och hantering av omgivningsbuller. Enligt direktivet ska kommuner med mer än 100 000 invånare kartlägga omgivningsbuller och därefter fastställa ett åtgärdsprogram vart femte år. Planen är också upprättad i enlighet med miljöbalkens 5 kapitel om miljö kvalitetsnormer. I Malmö byter Åtgärdsprogram mot buller namn samt form till Plan för god ljudmiljö för att bättre samspela med Malmö stads övriga styrdokument.

Omgivningsbuller är buller från trafik och industri. I enlighet med förordningen fokuserar planen främst på trafikbuller, då trafikbuller är den bullerkälla som flest människor i Malmö exponeras för. Planen belyser, men innefattar inte, det arbete som pågår mot trafikbuller i andra beslutade dokument och verksamheter, så som elektrifiering av stadsbussar samt satsningar inom gång, cykel och kollektivtrafik.

Planen består av inriktningsmål, resultatmål samt indikatorer. Inriktningsmålen anger kommunens övergripande viljeinriktning i arbetet för en god ljudmiljö. Dessa mål preciseras i sin tur i planens resultatmål. Planens övergripande målsättning är att minska omgivningsbullers påverkan på hälsa, inlärning och återhämtning. Planens syfte är att skapa en grund för ett systematiskt och kontinuerligt arbete. Utifrån en analys av bullersituationen har medverkande förvaltningar formulerat och åtagit sig resultatmål inom respektive förvaltnings ansvarsområden enligt reglementet. Utgångspunkten för resultatmålen är alltså förvaltningarnas åtaganden och inte en analys av åtgärdsbehovet för att nå en viss effekt i åtgärdsarbetet.

Planens resultatmål uppnås i genomförandet av en kommande handlingsplan där respektive nämnd beslutar och budgeterar för de åtgärder som nämnden ansvarar för. Samtliga åtgärder sammanställs sedan i en förvaltningsövergripande handlingsplan.

Bland de miljöer som exponeras för buller föreslår planen, i likhet med föregående program, en prioriteringsordning. Planen föreslår att åtgärder för bullerexponerade bostadsmiljöer prioriteras i första hand. Därefter bör åtgärder prioriteras vid förskolor och skolor, följt av parker och rekreativa miljöer.

Planens framtagande

Förslaget till Plan för god ljudmiljö i Malmö 2020–2028 är beställd av Planeringsgruppen (bestående av direktörer inom det tekniska klustret) och framtagen av en arbetsgrupp och styrgrupp med representanter för fastighets- och gatukontoret, miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret i Malmö stad med en projektledare vid fastighets- och gatukontoret. Ytterligare förvaltningar har varit inbjudna att delta i arbetsgruppen men har avstått. Strategier och åtgärdsområden är avgränsade till tekniska nämndens, miljönämndens och stadsbyggnadsnämndens ansvarsområden.

Planens utformning i förhållande till kommuncentrala riktlinjer för styrdokument och lagreglering

Plan för god ljudmiljö i Malmö 2020–2028 har en ny utformning i förhållande till Malmös två tidigare åtgärdsprogram enligt förordningen för omgivningsbuller. De tidigare åtgärdsprogrammen har haft tydliga problembeskrivningar och leveransmål men otydliga genomförandeorganisationer och uppföljningsprocesser.

Vid summering av utförda åtgärder i åtgärdsprogram 2009-2013 kunde konstateras att programmet hade en låg genomförandegrad. År 2015 genomfördes en extern utvärdering av programmet med syfte att granska genomförandet och fastslå orsaker till varför åtgärder och mål i programmet inte uppfyllts. Flertalet av utvärderingens slutsatser kan kopplas till åtgärdsprogrammets utformning. I utvärderingsrapporten rekommenderades bland annat att öka ägandeskapet kring åtgärder genom att tydliggöra ansvar för utförandeorganisation, att ”prissätta” de åtgärder som förväntas genomföras i linjearbetet samt att tydliggöra vilka personalresurser som finns för genomförande av åtgärder. Utöver detta har representanter från de förvaltningar som deltagit i åtgärdsprogrammet framfört att det finns svårigheter med att få till genomförande av åtgärdsprogrammet i linjearbetet då åtgärdsprogrammet skiljer sig från andra kommuncentrala styrdokument.

Genom att fastställa åtgärdsprogrammets övergripande mål, inriktning och prioritering i en plan och dess genomförandeorganisation i en handlingsplan kan rekommendationer från utvärderingsrapporten om ökad detaljering av genomförandeorganisationen införas i det nya åtgärdsprogrammet. Detta samtidigt som åtgärdsprogrammet följer kommuncentrala riktlinjer för utformning av Malmö stads styrdokument.

Resultatmål i förslag till Plan för god ljudmiljö i Malmö 2020–2028 där miljönämnden står som ansvarig

Miljönämnden står ensam eller tillsammans med en annan nämnd som ansvarig för att uppfylla sex av 15 resultatmål i planen. Fyra av målen avser stadsplaneringsfrågor och två avser skydd från buller. Nedan listas de resultatmål där miljönämnden står som ansvarig.

- Malmö stads tillämpning av allmänna råd och lagkrav om omgivningsbuller är transparent, lättillgänglig och samordnad.
- Malmö stad har tagit fram målbilder och genomfört scenarioanalyser för ljudmiljön i staden.
- Tjänstepersoner inom Malmö stad har tillgång till lättillgänglig information om verktyg och metodik för att möjliggöra en god ljudmiljö.
- En ansvars- och finansieringsmodell för uppförande av bullerskyddande åtgärder vid stadens förskolor och skolor är framtagen.
- Rofyllda platser är kartlagda, tillgängliga och strategiskt bevarade i stadsplaneringen.
- Nya metoder och produkter för bullerskyddande åtgärder för park- och vistelsemiljöer i tät stadsmiljö testas och utvärderas.

Förvaltningens förslag till yttrande

Miljönämnden anser att ett förslag till plan för god ljudmiljö som fastställer prioritering, målbilder och ambitionsnivå samt en efterföljande detaljerad handlingsplan är ett bra upplägg för stadens åtgärdsprogram för en god ljudmiljö och mot omgivningsbuller. Miljönämnden bedömer att detta förfaringsätt ökar möjligheterna till ett bättre genomförande av planerade åtgärder.

Miljönämnden gör även bedömningen att planen tillsammans med kommande handlingsplan uppfyller de formella krav som finns på ett åtgärdsprogram enligt 12§ i förordningen om omgivningsbuller.

Miljönämnden bedömer vidare att det är viktigt att Plan för god ljudmiljö i Malmö 2020–2028 såväl som kommande handlingsplan får en sådan utformning att den praxis som gäller vid mark- och miljödomstolen kan användas inom staden. Miljönämnden anser det viktigt att kommande handlingsplan innehåller ambitiösa och finansierade aktiviteter avseende genomförande av bullerskyddsåtgärder vid de mest prioriterade bostäderna i staden. Detta så att stadens bullerskyddsåtgärder kan genomföras med en god kostnadseffektivitet vid mest prioriterade bostäder samtidigt som miljönämnden kan avskryva lägre prioriterade anmälningsärenden. Åtgärderna behöver göras i en skälig omfattning med en fastställd budget. Det allra bästa hade varit att redan i planen ha med ett resultatmål avseende genomförande av bullerskyddsåtgärder.

Barnkonventionen

Barnkonventionen har beaktats vid handläggningen av detta ärende på följande sätt. Det finns mycket forskning kring hur barn påverkas av buller. Barn är tillsammans med äldre och personer med hörselnedsättning de känsligaste grupperna för bullerstörning.

Barn som bor i bullriga områden har ofta ökade halter av stresshormoner och högre blodtryck än barn från tystare områden.

Barns inlärning försämras mer av bullerstörningar än vuxnas. Forskning har visat på samband mellan bullerexponering och nedsatt prestationsförmåga i tankekrävande uppgifter, vilket kan bero på att bullret distraherar, minskar förmågan att uppfatta tal, ökar stressnivån och orsakar trötthet. Mest påverkas uppmärksamhet, förmåga till problemlösning, minnesförmåga och läsinlärning. Barn med hörselnedsättning, läs- och skrivsvårigheter, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar samt barn med annat modersmål än det som talas i klassrummet påverkas mest.

En bullerutsatt skolgård inverkar inte bara på inlärning och talförståelse utan hindrar även barnens återhämtning under raster. Bullerutsatta miljöer är även mindre attraktiva att vistas på vilket i sin tur inverkar på hur mycket barnen rör på sig.

Som underlag till förslag till Malmö stads Plan mot buller 2019–2028 har trafikbullernivån i förskolors och skolors utemiljö analyserats utifrån att trafikbuller bör vara 55 dB(A) ekvivalent eller lägre på minst 80 procent av ytan. Detta uppfylls vid 79% av stadens förskolor och skolor. Det finns flera anledningar till varför utemiljön vid resterande 21% av stadens skolor och förskolor utsätts för höga ljudnivåer. Många skolor och förskolor ligger nära högt trafikerade gator. Lekytorna är ibland placerade på ett sätt som gör att de inte naturligt skyddas från trafikbuller. Därtill krävs inte så mycket trafik vid en förskola eller en skola för att delar av uteytorna ska få en ljudnivå som överskrider 55 dB(A).

Ett av inriktningsmålen i förslag till Plan för god ljudmiljö är att fler av Malmös förskolor och grundskolor ska ha en god ljudmiljö utomhus. Förskolors och skolors utemiljö ska enligt planen ha näst högsta prioritet i handlingsplanen efter ljudnivå inomhus i bostäder

Förslaget har utarbetats av Mikael Ödegården, miljöingenjör.

Samråd har skett med Henric Nilsson, enhetschef, miljöstrategiska avdelningen; Jeanette Silow, avdelningschef, avdelningen för miljö- och hälsoskydd; David Lindsjö, enhetschef, avdelningen för miljö- och hälsoskydd och Vian Mirza, enhetschef, avdelningen för miljö- och hälsoskydd.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Olof Liungman
Avdelningschef
Miljöstrategiska avdelningen