



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-04-19

SBN 2024-05-25

Diarienummer SBF 2024-00428

Handläggare

Martin Knape

Telefon: 031- 368 19 07

E-post: martin.knape @stadsbyggnad.goteborg.se>

Svar på remiss - Förslag till Göteborgs stads åtgärdsplan mot buller 2024-2028

Förslag till beslut

I stadsbyggnadsnämnden

1. Tjänsteutlåtandet godkänns
2. Tjänsteutlåtandet översänds till miljö- och klimatnämnden som yttrande över remissen.
3. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

Miljö- och klimatnämndens förslag till åtgärdsplan föreslås ersätta nuvarande åtgärdsprogram. Åtgärdsområdena bedöms bra och i linje med översiktsplanens inriktningar. Omfattningen på arbetet föreslås skjutas framåt och läggas på respektive ansvarig förvaltning, vilket kräver snabb och samlad prioritering i fortsatt arbete. Flera åtgärder kräver personalresurser och det är viktigt att beskriva även förväntat deltagande. Åtgärdsplanen bör beskriva vilken åtgärdsnivå, åtgärdstakt och övergripande kostnad som behövs för att nå stadens miljömål.

Stadsbyggnadsförvaltningen är tveksam till resonemanget rörande målkonflikter i planen. Rätt sorts förtätning kan i det korta perspektivet innebära ny bebyggelse i områden med högre bullernivåer, vilket dock kan möjliggöra för fler hållbara resor, och minskat trafikbuller på längre sikt.

Förvaltningen framför i övrigt mer detaljerade synpunkter rörande:

- Åtgärdstakt för arbete med förskolor och bostäder behöver förtydligas
- Uppföljning av riktlinjen för skolors och förskolors friytor bör avvaktas
- Konkretisera vilka parker och grönområden som behöver ha en god ljudmiljö
- Se över och omformulera metoder för parker och grönområden samt andra platser
- Rikta åtgärd om gröna lösningar mot annan stadsutveckling snarare än stadsplanering
- Indikatorn för boende i miljö- och klimatprogrammet behöver ses över
- Ersätt vägledningen för trafikbuller i planeringen men ta ett bredare grepp
- Fortsatt arbete utifrån från Boverkets vägledning i kartläggning av industribuller

Bedömning ur ekonomisk dimension

Enskilda åtgärder i planen kan medföra kostnader för Göteborgs Stad och de aktörer som är utpekade i åtgärdsplanen. Kostnaderna beror dock till stor del av den omfattning som åtgärderna genomförs. För de åtgärder där stadsbyggnadsförvaltningen har ett utpekat

ansvar förväntas eventuella kostnaderna vara kopplade främst till personella resurser. Arbetet kan betraktas som en del av förvaltningens ordinarie uppdrag, men kan komma att kräva extra resurser eller bortprioritering av andra arbetsuppgifter.

Det kan också konstateras att för att nå de mål som finns uppsatta i miljö- och klimatprogrammet kommer det krävas en högre åtgärdstakt vilket kommer att kosta pengar i form av både investeringar och reinvesteringar och därmed få kortsiktig påverkan på den kommunala kostnaden. Hur mycket är svårt att uppskatta då mycket av planering av respektive åtgärd, som resurssättning och åtgärdstakt ska ske i det fortsatta arbetet.

Eftersom förväntad resursåtgång och resursbehov saknas är först när en sådan finns som en faktisk bedömning av de ekonomiska konsekvenserna för staden som organisation kan bedömas.

Bedömning ur ekologisk dimension

Buller är en miljöfråga som dagligen drabbar en stor del av göteborgarna. Att arbeta med åtgärdsplanen kommer ge positiva effekter för såväl göteborgarna som kommunens verksamhet. Staden kommer exempelvis att bli mer hälsosam att leva och vistas i och vi kommer att skapa bättre förutsättningar för kommunal verksamhet som förskola och skola.

Åtgärderna utgår från aktuella delar av miljö- och klimatprogrammet och kommer därmed, att om de genomförs, bidra till en ökad måluppfyllelse för stadens miljömål. Det är dock svårt att uppskatta i vilken omfattning detta kommer ske då mycket av planering av respektive åtgärd, som resurssättning och åtgärdstakt ska ske i det fortsatta arbetet.

Bedömning ur social dimension

Buller har en negativ hälsopåverkan som drabbar många göteborgare och en bättre tillgång till goda ljudmiljöer kommer att ge positiva folkhälsoeffekter. Genomförandet av åtgärderna i åtgärdsplanen förväntas därför ha positiva effekter på samtliga befolkningsgrupper i samhället.

Miljöförvaltningen uppskattar att trafikbullret i Göteborg leder till 1800 funktionsjusterade levnadsår. Barn är särskilt känsliga för bullerstörningar som påverkar deras utveckling och lärande såväl som hälsa. Folkhälsomyndigheten konstaterar i sin miljöhälsorapport att tendensen är att fler barn störs av buller. Exempelvis har andelen barn som har svårt att somna som en följd av trafikbuller ökat liksom andelen 12-åringar som besvärar av buller i hemmet. Åtgärdsplanen omfattar flera åtgärder riktade specifikt mot barns utemiljöer, exempelvis på skol- eller förskolegårdar.

Bilagor

1. Bilaga 1 Förslag på Göteborgs Stads åtgärdsplan mot buller 2024–2028
2. Bilaga 2 Följebrev till remissutskicket

Ärendet

Miljö- och klimatnämnden har skickat framtaget förslag till Göteborgs stads åtgärdsplan mot buller 2024-2028 på remiss. Sista svarsdag är 2024-05-31 varför beslutet behöver justeras omedelbart.

Beskrivning av ärendet

Göteborgs Stad är, enligt reglerna i EU:s bullerdirektiv som implementerats i miljöbalken via 5 kapitlet om miljö kvalitetsnormer och förordningen om omgivningsbuller (2004:675), skyldiga att ha ett aktuellt åtgärdsprogram mot buller. Nuvarande program gäller för perioden 2019-2023 och nuvarande förslag är tänkt att ersätta det.

Förslaget till åtgärdsplan (nu benämning i enligt riktlinjen för styrande dokument) har tagits fram under ledning av miljöförvaltningen och bedrivits i en process med tjänstepersoner från miljöförvaltningen, stadsmiljöförvaltningen, stadsfastighetsförvaltningen, exploateringsförvaltningen och stadsbyggnadsförvaltningen. Detta är också de nämnder som på olika sätt berörs av föreslagna åtgärder.

Planen anges avgränsas till att endast behandla trafikbuller och hanterar därför inte exempelvis industribuller, byggbuller eller skottbuller. Åtgärderna är indelade i övergripande åtgärdsområden, med underliggande åtgärder enligt följande:

- **Förskolor och grundskolor**
 - Uppfylla målnivån i indikatorn i Göteborgs stads miljö- och klimatprogram 2021–2023 gällande god ljudmiljö på äldre förskolor.
 - Samarbete med Trafikverket
 - Följ upp användning av Göteborgs Stads riktlinje för hantering av trafikbuller på skolors och förskolors friytor
- **Bostäder**
 - Fortsätta åtgärda bullerutsatta bostäder
 - Samarbete med Trafikverket
- **Parker och grönområden**
 - Öka andelen invånare med tillgång till grönområde med god ljudmiljö enligt indikator angiven i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram 2021–2030
 - Formulera metod för bedömning av god ljudmiljö för parker och grönområden
 - Formulera metod för att säkerställa att andra platser (exklusive parker och grönområden) med god ljudmiljö bibehålls.
- **Stadsutveckling**
 - Ersätta vägledning för trafikbuller i planeringen
 - Kartlägga industribuller
- **Gröna lösningar**
 - Analys av möjliga gröna lösningar i Göteborgs stad.

I planen anges även områden som inte hanteras i planen, men som är sådana åtgärder som ger effekt även på bullerområdet:

- **Miljözon 3**
- **Ny riktlinje för hastighetsgränser i Göteborg**

- Dubbdäck och tystare däck
- Minskad biltrafik
- Elektrifiering

Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning

Generella synpunkter

Planen gäller för 2024–2028 där i princip alla åtgärder ska planeras och resurssättas i detalj under arbetets gång. Mycket av besluten om omfattningen på arbetet kommer därmed att skjutas framåt i tid och läggas ut på respektive ansvarig förvaltning. Det kan vara ett acceptabelt sätt att hantera arbetet på sett till förutsättningarna. Det är dock i sådant fall viktigt att det arbetet startar omedelbart efter antagande och att planering och prioritering av de olika åtgärderna i planen samordnas och inte sker för varje åtgärd för sig. En viktig fråga kopplat till detta är att tydliggöra vem som ansvarar för om åtgärder inte kan utföras i den omfattning som miljö- och klimatprogrammets mål behöver.

Det är viktigt att i denna typ av dokument tydliggöra vad som skulle krävas för att nå politiskt uppsatta mål. Särskilt när det kräver en högre insats och hastighet i arbetet vilket uppenbarligen är fallet om målnivåerna för buller ska kunna nås. Åtgärdsplanen bör därför omfatta att beskriva vilken åtgärdsnivå, åtgärdstakt och övergripande kostnad som behövs för att kunna nå stadens uppsatta miljömål. Åtminstone bör detta vara ambitionen för de åtgärder där det finns tydliga målnivåer eller uppsatta indikatorer att sträva mot, som exempelvis förskolegårdar.

Stadsbyggnadsförvaltningen är tveksam till det resonemang som förs i planen rörande målkonflikter mellan buller och den pågående stadsutvecklingen. Där anges i sammanfattning av de högra ljudnivåer som trafikbullerförordningen tillåter innebär högre nivåer vid bostäders fasad, vilket kan innebära att fler utsätts för buller genom att trafiken ökar i närheten av bostäder och bullerkänslig verksamhet. Det i sin tur bedöms kunna leda till en målkonflikt med det långsiktiga målet om goda ljudmiljöer inomhus och utomhus. Detta är dock ur ett allt för snävt och kortsiktigt perspektiv. Med rätt sorts förtätning, i exempelvis kollektivtrafiknära lägen, kan det i det korta perspektivet innebära ny bebyggelse i områden med relativt höga bullernivåer. Det leder också till ökad möjlighet till hållbar mobilitet i form av att kunna lösa vardagsresorna med kollektivtrafik, cykel och gång, vilket på längre sikt kommer att minska det buller som trafiken sammantaget alstrar i staden. Målkonflikten kan därför till viss del snarare sägas föreligga mellan kort och lång sikt än goda ljudmiljöer och andra miljöfaktorer i stadsutvecklingen.

Utöver detta vill förvaltningen också påpeka att utsattheten för nivåer inomhus i nybyggda områden inte kommer att öka då de inomhus tillåtna nivåerna säkerställs i Boverkets byggregler och de har inte har ändrats.

Många av åtgärderna kräver personalresurser för sitt genomförande och för åtgärderna pekas generellt ansvarig förvaltning ut, men inte vilka av övriga förvaltningar som förväntas bidra i arbetet med åtgärden. Det senare vore önskvärt då det inte bara är de åtgärder som förvaltningarna driver själva som kräver insats utan många kommer att behöva delta i andras arbete.

Åtgärdsområdena generellt är bra och ligger i linje med såväl tidigare syn på arbetet med god ljudmiljö som de inriktningar som översiktsplanen anger för detsamma. Nedan beskrivs förvaltningens synpunkter rörande åtgärdsområdena.

Åtgärdsområde förskolor och skolor

Detta åtgärdsområde är mycket viktigt och i linje med översiktsplanens intentioner att planera för goda ljudmiljöer med fokus på barns utemiljöer. Att åtgärda befintliga utemiljöer med otillräcklig ljudmiljö är en viktig folkhälsoåtgärd som dessutom riktar sig till barn som är extra känsliga mot buller.

Åtgärd: Uppfylla målnivån i indikatorn i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram 2021-2030 gällande god ljudmiljö på äldre förskolor

Det är olyckligt att planen inte pekar på vilken åtgärdsnivå eller åtgärdstakt som krävs för att nå de uppsatta miljömålen och vad den i så fall skulle kosta. I texterna kan utläsas att det handlar om 64 förskolor och 34 grundskolor som har dålig ljudmiljö och därmed borde omfattas av åtgärdsbehov. Därefter anges en kostnad om 1,5–2 miljoner per förskola vilket innebär att med fem år kvar till målåret behöver knappt 20 utemiljöer om året motsvarande en uppskattad totalsumma på 147 miljoner (1,5 milj/utemiljö) åtgärdas, om även grundskolor räknas in. Detta borde utgöra en viktig grund i det fortsatta arbetet och skrivas ut i planen, om inte annat så för att tydliggöra vad som krävs om målet ska kunna nås i uppsatt tid.

Åtgärd: Följ upp användning av Göteborgs Stads riktlinje för hantering av trafikbuller på skolans och förskolors friytor

Det är bra att följa upp användningen och funktionen i den relativt nya riktlinjen för att kontrollera dess funktion och behov av förtydliganden. Det är dock viktigt att detta inte sker för tidigt då den bör ha varit i drift en tid innan en utvärdering sker. Förvaltningens bedömning är därför att det bör vara aktuellt först någon gång efter 2026.

Det framgår att det inom ramen för arbetet ingår att relatera naturvårdsverkets nya vägledning till stadens riktlinje. Här bör påpekas att det inte finns en motsättning mellan riktlinjen och naturvårdsverkets precisering av sin vägledning. Snarare tydliggörs den lägsta nivå som arbetet i enlighet med riktlinjen behöver uppnå.

Vidare är det tveksamt om stadsbyggnadsförvaltningen ska stå som ansvarig för uppföljningen, åtminstone ensamt ansvarig. Riktlinjen togs fram i samarbete mellan berörda förvaltningar under ledning av dåvarande stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen. Det vore rimligt sett till vad som bör följas upp att samma gäller i denna åtgärd.

Åtgärdsområde bostäder

Fortsätt åtgärda bullerutsatta bostäder

Det är oklart om uppskattad kostnad omfattar att åtgärda samtliga exponerade enligt åtgärdsnivåer eller om det är en kostnad som bedöms vara rimlig för genomförande. Det kan dock konstateras att åtgärdsnivån 65/63 dBA varit relativt konstant länge och att takten i åtgärdsarbetet inte gått fort. Det kan därför vara rimligt att beskriva vilken åtgärdstakt som är önskvärd i förhållande till miljömål, folkhälsa och så vidare likt synpunkterna rörande skol- och förskolegårdar ovan.

Åtgärdsområde parker och grönområden

Öka andelen invånare med tillgång till grönområde med god ljudmiljö enligt indikator angiven i miljö- och klimatprogrammet

Det är, vilket också uttrycks i översiktsplanen, viktigt med tillgång till rekreativa ljudmiljöer och åtgärden i sig är bra. Åtgärden är dock beroende av övriga åtgärdsområden och det är viktigt att konkretisera vilka parker eller grönområden som behöver ha en god ljudmiljö innan arbetet startar.

Formulera metod för bedömning av god ljudmiljö för parker och naturområden

Det är svårt att förstå fullt ut vad som avses med denna åtgärd och framför allt hur den förhåller sig till åtgärden att öka andelen invånare med tillgång till grönområde med god ljudmiljö. Dels nämns att det ska vara en metod för bedömning av god ljudmiljö för parker och naturområden, dels nämns att det ska vara en metod för att värdera olika parker och grönområden med avseende på ljudmiljöns betydelse i kombination med andra kvaliteter. Exempelvis anges att en park i staden kan ha en stor betydelse vad gäller kombinationen av hög biologisk mångfald och god ljudmiljö trots att den är liten. Här blandas olika kvaliteter och funktioner och det finns en risk med detta genom att vissa sakområden då kan komma att värderas tillsammans medan andra inte värderas. I en park eller grönområde finns många kvaliteter och funktioner som behöver beaktas och att ta fram en metod för att värdera dessa samlat borde ligga på stadsutvecklingsarbetet snarare än åtgärdsplan för buller. Parker och grönområden i staden kan ha många olika funktioner och alla behöver inte ha just en god ljudmiljö för att den funktionen ska kunna säkerställas. Förvaltningen ställer sig dock positiva till att bättre definiera vilka parker och grönområden som har eller bör ha en god ljudmiljö och kartlägga dem.

Det bör därför sammanfattningsvis övervägas att omformulera denna åtgärd så att den enbart omfattar arbetet med god ljudmiljö men att det ska ske så att det också kan värderas tillsammans med andra funktioner och värden i samma område i stadsutvecklingsprocessen.

Formulera metod för att säkerställa att andra platser (exklusive parker och grönområden) med god ljudmiljö bibehålls

Såsom denna åtgärd är formulerad riskerar den att bli väl strikt i sin inriktning, särskilt jämfört med hur övriga åtgärder är formulerade. I stället för att säkerställa, bör metoden syfta till att möjliggöra att arbeta även med dessa platser och utgöra en grund för att kunna bedöma andra platser i staden som har eller skulle kunna ha en relativt sett god ljudmiljö.

En viktig aktör i denna åtgärd är stadsmiljöförvaltningen då de förvaltar och sköter den befintliga staden.

Åtgärdsområde Gröna lösningar

Analys av möjliga gröna lösningar i Göteborgs Stad

Med gröna lösningar avses olika typer av naturbaserade lösningar som exempelvis gröna väggar eller gräs i spårvagnsspår.

Det är positivt med ett arbete kring att få in gröna lösningar i staden och arbeta fram förslag på vilka som kan användas. Det finns dessutom verktyg som redan idag kan användas för att driva på denna åtgärd, exempelvis grönytefaktor.

Att så tydligt rikta stora delar av åtgärden mot just detaljplanering är dock mer tveksamt. Det är sällan som det i detaljplaneringen kan eller får styras mot specifika tekniska lösningar. Dessutom anges i bakgrundsbeskrivningen att ett problem är att beräkningarna av dessa lösningars effekt är ett problem. Det innebär att det är svårt att visa på att åtgärderna är en förutsättning för markens framtida användning vilket i sin tur gör att kravställandet i den myndighetsutövning som detaljplaneringen innebär blir svår eller till och med omöjlig.

I stället skulle åtgärden kunna riktas mot att dels se över hur åtgärderna rent bullermässigt kan motiveras, dels se över vilka typer av åtgärder som kan vara aktuella och hur stadsutvecklingsprocessen i sin helhet kan arbeta med att hantera och implementera dem.

Åtgärdsområde Stadsutveckling

Inom detta åtgärdsområde finns en tydlig konflikt mellan vad miljö- och klimatprogrammet säger och gällande lagstiftning, vilket gör denna fråga svårhanterlig i stadsutvecklingen.

Indikatorn för bostäder i miljö- och klimatprogrammet lyder:

”Andel bostäder med en bullerexponerad bostadsfasad som överskrider 60 dBA ekvivalent ljudnivå, som har en tillgång till en ljuddämpad sida på högst 50 dBA ekvivalent ljudnivå ska öka från 60% år 2020”.

Stadsbyggnadsförvaltningen (tidigare stadsbyggnadskontoret) har genom hela arbetet med miljö- och klimatprogrammet påpekat att denna indikator är problematisk och inget som kan säkerställas genom planering enligt PBL. Gällande lagstiftning, i form av Trafikbullerförordningen, tillåter dels upp till 65 dBA i fasad för enkelsidiga smålägenheter och anger dels att nivån på ljuddämpad sida ska vara högst 55 dBA. 50 dBA gäller däremot som riktvärde för uteplats.

När det, som nu, hänvisas till att miljö- och klimatprogrammets indikator i första hand gäller nybyggda bostäder blir denna motsättning tydlig, eftersom det inte finns praktisk möjlighet att arbeta mot den indikatorn ur ett PBL-perspektiv. Trafikbullerförordningen anger att bestämmelserna i den ” ska tillämpas vid bedömningen av om kravet på förebyggande av olägenhet för människors hälsa i 2 kap. 6 a § plan- och bygglagen (2010:900)”. Om Staden vill ha högre ambitioner än lagstiftningen kan det inte säkerställas eller drivas via PBL-planeringen utan bör i så fall ske på andra sätt, till exempel genom åtgärder i befintliga miljöer eller krav vid markanvisning, det vill säga med åtgärder som ligger utanför stadsbyggnadsnämndens ansvarsområde.

Att tillämpa framför allt 50 dBA på ljuddämpad sida kommer dessutom att innebära effekter i stadsplaneringen som kan vara oönskade sett till hållbar stadsutveckling i allmänhet, exempelvis avseende utformningen av bebyggelse eller placering av nya bostäder.

Sammantaget bör alltså indikatorn och därmed även målsättningen i den nu föreslagna planen ses över, med utgångspunkt i inriktningen att säkerställa att invånarna i Göteborg lever i miljöer som klarar de av lagstiftningen definierade nivåerna för en acceptabel bostadsmiljö.

Ersätta vägledningen för trafikbuller i planeringen

Den befintliga vägledningen har spelat ut sin roll, bland annat genom att den anger gamla riktvärden för bostäder. Därför är det rimligt att göra ett arbete med att se över om och hur den ska ersättas.

Här finns dock en koppling till ovanstående resonemang om lagstiftning kontra Stadens miljömål där förvaltningen ser att det är svårt att via en riktlinje för enbart detaljplanering reglera att hantera en eventuellt högre ambition än den lagen anger då det handlar om myndighetsutövning.

Sett till övriga förslag till åtgärder anser förvaltningen att det kan är mer rimligt att ta fram en samlad riktlinje för hur Staden ska arbeta med att skapa goda ljudmiljöer. Denna kan då omfatta exempelvis flera av åtgärderna rörande parker- och grönområden och gröna lösningar och samtidigt ta ett bredare angreppssätt än, som nuvarande riktlinje, bara hantera stadsplaneringen enligt PBL.

Kartlägg industribuller

Det vore positivt att göra någon form av kartläggning rörande industribuller för att på så sätt skapa en bild av de stadsutvecklingsmässiga förutsättningarna rörande denna typ av buller. Det är samtidigt viktigt att i ett sådant arbete avgränsa och sätta en rimlig nivå på vad som ska kartläggas samt fundera på hur kartläggningen ska användas. En utgångspunkt bör kunna vara Boverkets vägledning för verksamhetsbuller och de nivåer inom olika planeringszoner som anges där.

I övrigt kan påpekas att det i avgränsningen anges att industribuller inte ingår i åtgärdsplanen.

Henrik Kant

Stadsbyggnadsdirektör

Jenny Adler

Avdelningschef Strategi och taktik