



Avdelning: Plan och miljö
Handläggare: Magnus Lindqvist
Telefon: 508 28 937
Fax: 508 28 808
E:post: magnus.lindqvist@miljo.stockholm.se

MHN 2006-10-10 p 15

Stadens arbete med genomförande av förordning (2004:675) om omgivningsbuller

Förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens förslag till upplägg av arbetet med åtgärdsprogram för omgivningsbuller.
2. Uppdra åt förvaltningen att efter samråd med berörda organ utarbeta och underställa Miljö- och hälsoskyddsnämnden åtgärdsprogram i enlighet med förordning om omgivningsbuller.
3. Översända förslaget för kännedom till Stadsledningskontoret, Trafiknämnden, Stadsbyggnadskontoret, Vägverket, Banverket, Storstockholms Lokaltrafik och Luftfartsverket.

Carl-Lennart Åstedt

Gustaf Landahl

Sammanfattning

Genom förordning (2004:675) om omgivningsbuller har direktivet om bedömning och hantering av omgivningsbuller införlivats i svensk lagstiftning. Enligt förordningen ska kommuner med mer än 250 000 invånare utarbeta bullerkartor samt åtgärdsprogram för omgivningsbullret i hela kommunen. Med omgivningsbuller avses buller från väg-, järnväg och flygtrafik samt viss industriell verksamhet.

Åtgärdsprogram enligt förordningen har kopplats till miljökvalitetsnormer enligt 5 kap miljöbalken och enligt reglementet är det nämnden som har ansvar för att samordna arbetet med åtgärdsprogram.

Förvaltningen deltar sedan en tid i det nationella arbetet med att genomföra förordningen och har även inlett diskussioner med berörda i Stockholm för

genomförande av stadens delar. Ett förslag till genomförande av det arbetet inklusive upplägg av åtgärdsprogram har tagits fram av förvaltningen.

Förvaltningen föreslår att nämnden godkänner förslag till upplägg av arbetet med åtgärdsprogram, samt uppdrar åt förvaltningen att efter samråd med berörda organ utarbeta och underställa Miljö- och hälsoskyddsnämnden åtgärdsprogram i enlighet med förordning om omgivningsbuller.

Bakgrund

År 1996 utkom EU-kommissionens grönbok ”Framtidens bullerpolitik”. Dokumentet remissbehandlades och ett antal arbetsgrupper bildades som utvecklade ett material inom olika delområden, som därefter utgjort underlag för kommissionens arbete med förslaget till direktiv om omgivningsbuller. Ett förslag till direktiv remissbehandlades av Miljö- och hälsoskyddsnämnden 2000-10-31.

År 2002 trädde EG-direktivet om bedömning och hantering av omgivningsbuller i kraft, 2002/49/EG. Med omgivningsbuller avses buller från väg-, järnväg och flygtrafik samt industriell verksamhet enligt särskild definition. I ett första steg ingår trafikverkens större vägar, järnvägar, flygplatser samt industrianläggningar. Dessutom ingår kommuner med mer än 250 000 invånare, som ska utarbeta bullerkartor och åtgärdsprogram för hela kommunen. Det innebär för Stockholms del att bullerkartor, åtgärdsprogram för att begränsa bullret samt information till allmänheten ska tas fram för samtliga trafikslag och vissa anläggningar för industriell verksamhet som är belägna inom kommunen.

I direktivet (artikel 14) anges att lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet ska sättas i kraft av medlemsstaterna 2004, vilket för Sveriges del skett genom förordning om omgivningsbuller, SFS 2004:675. Inför tillkomsten av förordningen bildades en rådgivande arbetsgrupp där Miljöförvaltningen ingick som stadens representant.

I förordningen har valts att koppla genomförandet till miljökvalitetsnormer enligt 5 kap miljöbalken. 1 § lyder *Genom kartläggning av omgivningsbuller samt upprättande och fastställande av åtgärdsprogram skall det eftersträvas att omgivningsbuller inte medför skadliga effekter på människors hälsa (miljökvalitetsnorm enligt 5 kap 2 § första stycket 4 miljöbalken)*. Eftersom det enligt reglemente för Miljö- och hälsoskyddsnämnden anges att *Nämnden har ansvar för att efter samråd med berörda organ utarbeta och underställa Kommunfullmäktige...åtgärdsprogram till uppfyllande av miljökvalitetsnormer*, så är Miljöförvaltningens tolkning att nämnden har ansvar för att samordna arbetet med åtgärdsprogram i enlighet med förordningen. Stadsledningskontoret har efter underhandskontakter meddelat att man delar det synsättet, men också att SLK vid behov kan bistå vid samordningsarbetet.

Miljöförvaltningen har sedan mer än tio år på olika sätt varit involverad i dels direktivsarbetet för bullerfrågorna, dels arbetat med stadens kartläggning av buller. Även mot denna bakgrund förefaller det naturligt att nämnden har ett huvudansvar för arbetet med förordningen i Stockholm, givetvis i bred samverkan med övriga berörda inom och utanför staden.

Förordningens innehåll

Genomförandet av förordningen är uppdelad i flera steg, där de två första stegen innebär att kommuner med mer än 250 000 invånare ska utarbeta bullerkartor samt åtgärdsprogram för hela kommunen. Utöver Stockholm berörs även Göteborg och Malmö i detta skede. Senast den 30 juni 2007 ska kartläggningen vara klar och året därpå åtgärdsprogrammet. Därtill ska uppgifter om antal exponerade personer tas fram, information och samråd med allmänheten ska hållas m m. I nästa steg, som infaller fem år senare, gäller förordningen även kommuner med mer än 100 000 invånare. Kartläggningar och åtgärdsprogram ska därefter uppdateras minst vart femte år.

Kartläggning

Vid kartläggningen ska sk strategiska bullerkartor utarbetas separat för samtliga trafikslag. Till detta ska fogas beräkningar av antalet människor som bor i bostäder som exponeras för buller inom fastställda 5-dB intervall, även detta separat för varje bullerkälla. Dessutom ingår en redogörelse för i vilken omfattning buller från trafikverkens delar (som ingår i förordningen) bidrar till bullersituationen inom kommunen.

Åtgärdsprogram

Åtgärdsprogrammets innehåll beskrivs i 12 § förordningen. Ett åtgärdsprogram ska bl a innehålla följande:

- Beskrivning av bullersituationer som behöver förbättras, prioriterade problem och kriterierna för hur dessa valts ut.
- Beskrivning av bullerminskande åtgärder som vidtagits eller planeras fem år framåt.
- Beskrivning av åtgärder för att skydda områden där ljudnivån ansetts utgöra en särskild kvalitet såsom parker, rekreationsområden m m.
- En långsiktig strategi för hantering av buller och effekten av buller.
- Beskrivning av hur åtgärdsprogrammets genomförande och resultat avses utvärderas.
- Analys av kostnader i förhållande till effektivitet och nytta.

Samråd och information

I förordningen hänvisas till de bestämmelser om samråd som finns i 5 kap miljöbalken. Dessutom anges att bullerkartor och åtgärdsprogram på lämpligt sätt ska göras tillgängliga för allmänheten och andra berörda. En redovisning av genomförda samråd ska ingå i åtgärdsprogrammet.

Berörda myndigheter och kommuner skall samarbeta med varandra och med Naturvårdsverket, som är ansvarig för den samlade avrapporteringen till kommissionen.

Förvaltningens synpunkter

Bullerdirektivet och förordningen innebär de första stegen på väg mot ett gemensamt bullerskyddsarbete i Europa. Direktivet har inneburit en del kompromisser och för flertalet länder är de nya måtten och metoderna för bedömning annorlunda jämfört med tidigare. Det första steg som nu genomförs ska därför ses som lite av en test som sedan får utvecklas vidare.

Buller kan uppfattas som en heltigenom lokal angelägenhet och en del kan säkert undra vilka fördelar det finns i att harmonisera bullerfrågorna. Utöver fördelarna med att kunna jämföra olika data, forskning osv, så är bullerfrågorna dock i högsta grad en global fråga som berör många människor i världens alla länder. Flyg- och järnvägstrafik är de kanske tydligaste exemplen där internationella beslut inom bullerområdet ger återverkningar lokalt, men det gäller i högsta grad även vägtrafiken. Beslut om skärpta bullerkrav på fordon och däck/vägbeläggningar är avgörande för att på sikt åstadkomma en minskning av bullret i samhället och dess negativa hälsoeffekter.

Direktivet och förordningen har sitt fokus riktat mot åtgärder vid källan, även om också skyddsåtgärder kommer att vara nödvändigt som komplement för de mest utsatta under överskådlig tid. De viktigaste fördelarna är den tydliga breddningen av bullerskyddsarbetet som genomförandet av förordningen innebär. Åtgärder vid källan och att tänka på längre sikt i bullerarbetet har inte varit någon prioriterad strategi, varken i Sverige eller andra länder. Att direktivet dessutom ger en välförtjänt uppmärksamhet åt bullerfrågorna är i sig positivt.

Pågående arbete

Nationell arbetsgrupp

Våren 2005 bildades en arbetsgrupp med berörda myndigheter under ledning av Naturvårdsverket. De som ingår i arbetsgruppen är Banverket, Vägverket, Luftfartsstyrelsen, Boverket samt Miljöförvaltningarna från Stockholm, Göteborg och Malmö. Vid behov bjuds andra berörda in till mötena, som syftar till att diskutera gemensamma frågeställningar och problem i arbetet med att uppfylla förordningen.

De tre storstadskommunerna har även en kontinuerlig dialog där frågor kring bullerarbetet inom kommunerna diskuteras.

Kartläggningar

Heltäckande kartläggning enligt de krav som ställs i bullerdirektivet och förordningen, påbörjades av Miljöförvaltningen redan för omkring fem år

sedan. Första gången en sådan kartläggning genomförs är det ett mycket omfattande arbete. Kartläggningen har därför delats upp i tre delar, Innerstaden (klar 2003), Västerort (klar 2005) och Söderort (klar 2006). I ett parallellt ärende till nämnden presenteras kartläggningen av söderort som därmed innebär att hela Stockholm kartlagts.

Bortsett från vissa nödvändiga uppdateringar, tillgänglighet på Internet m m, innebär det att kartläggningen enligt förordning om omgivningsbuller redan nu är klar för Stockholms del. Därmed kan de huvudsakliga insatserna riktas mot att beräkna antal exponerade personer inom olika bullerintervall samt genomförande av åtgärdsprogrammet.

Arbetsgrupp inom Stockholm

Miljöförvaltningen har tagit fram ett förslag till hur arbetet ska läggas upp och bedrivs i Stockholm. Stadens arbete föreslås organiseras genom tre delar; Styrgrupp med uppgift att fatta strategiska beslut och ansvar för att resurser tilldelas inom respektive organisation, arbetsgrupp för projektets genomförande och en samordningsgrupp inom staden som fungerar som referensgrupp för projektet. I styr- och arbetsgrupp medverkar representanter från Miljöförvaltningen, Trafikkontoret, Stadsbyggnadskontoret, Vägverket, Banverket, Luftfartsverket, SL samt Länsstyrelsen. Ett första möte har hållits i de båda grupperna då förvaltningens förslag till upplägg av arbetet diskuterades.

Avsikten är att trafikverken, Trafikkontoret och SL utvecklar förslag till mål för den närmaste femårsperioden kompletterat med åtgärdsbehov och strategi för bullerarbetet på längre sikt. Underlaget ska sedan ingå i ett samlat åtgärdsprogram för Stockholm där samtliga trafikslag ingår. Vid stadens egna vägnät, som Trafikkontoret ansvarar för, bedrivs sedan flera år bulleråtgärder i enlighet med ett åtgärdsprogram för de mest utsatta. Programmet är under revidering och bör inkluderas som en del i det samlade åtgärdsprogrammet som staden skall genomföra enligt förordningen. Det innebär att utöver skyddsåtgärder så behöver andra insatser som minskat buller vid källan, en långsiktig strategi m m beskrivas.

Tidplan

Enligt förordningen ska åtgärdsprogram gällande för fem år vara upprättat och fastställt senast den 18 juli 2008. För att möjliggöra nödvändiga samråd och övrig hantering behöver ett förslag till åtgärdsprogram finnas framme betydligt tidigare. Dels handlar det om ett samrådsförfarande under två månader i enlighet med 5 kap miljöbalken, dels om möjligheten att begära regeringens prövning gällande de förslag till åtgärder som ingår i programmet.

Naturvårdsverkets bedömning är mot bakgrund av ovanstående att förslag till åtgärdsprogram redovisas för verket den 1 oktober 2007. Dessförinnan ska erforderlig hantering inom staden genomföras och förvaltningen har för avsikt att återkomma till nämnden med ett förslag innan sommaren. Diskussioner har inletts med Trafikkontoret om att redovisa ett förslag till

åtgärdsprogram i ett gemensamt tjänsteutlåtande där åtgärdsprogrammet för det kommunala vägnätet ingår som en del. Därmed tas beslut både om det samlade åtgärdsprogrammet och om det ingående programmet för stadens vägnät. Därefter ska förslaget behandlas av fullmäktige för att sedan översändas till Naturvårdsverket. Miljöförvaltningens bedömer därför att förslaget till åtgärdsprogram bör finnas tillgängligt innan sommaren 2007.

Genomförandetiden är begränsad och det är ett omfattande arbete. Därför är det nödvändigt att samtliga parter prioriterar detta inom sina respektive organisationer.

SLUT

Bilagor:

- Bilaga 1 Förordning om omgivningsbuller, SFS 2004:675.
- Bilaga 2 Förslag till genomförande av arbetet inklusive upplägg av åtgärdsprogram.