



Klagande: Vägverket Region Sydöst
Box 749
391 27 KALMAR

Ombud: Verksjuristen Johan Barkelius
Vägverket
781 87 BORLÄNGE

Överklagande av miljö- och byggnadsnämnds beslut

BESLUT

Med bifall till överklagandet upphäver länsstyrelsen det överklagade beslutet.

REDOGÖRELSE FÖR ÄRENDET

Fastighetsägare vid Möllstorps läge har 2004-06-07 i skrivelse till Miljö- och byggnadsnämnden i Mörbylånga kommun begärt att en bullerskärm som sänker bullret till under 55 dB(A) ekv. ljudnivå, skall uppföras utmed väg 137 i enlighet med förslag från Ingemansson Technology AB (nedan kallat Ingemanssons). Till stöd för begäran åberopas en av Ingemanssons genomförd bullerutredning, daterad 2004-05-24.

Miljö- och byggnadsnämnden har behandlat fastighetsägarnas skrivelse som ett krav på att nämnden ska besluta om att väghållaren ska vidta åtgärder för att dämpa bullret. Miljö- och byggnadsnämnden har med anledning härav i beslut 2004-10-20, § 205, med stöd av 2 kap 2 och 3 §§ samt 26 kap 9, 21 och 22 §§ miljöbalken, beslutat förelägga Vägverket;

att i egenskap av väghållare för väg 137 – avsnittet förbi Möllstorps läge på Öland – utreda förutsättningarna, redovisa kostnaderna samt bedöma skäligheten för följande åtgärder i syfte att minska trafikbullret från nämnda väg-avsnitt:

- Bullerskärm eller kombination skärm och vall för den sträcka som Ingemanssons markerat i sin utredning. Redogör dels för åtgärd som sänker den ekvivalenta bullernivån till 55 dB(A) utomhus, dels sänker den till 45 dB(A).
- Skärm eller liknande för att nå ner till 55 dB(A) ekvivalent nivå utomhus på följande fastigheters uteplatser Möllstorps läge 4:1, 1:8, 3:1, 1:2, 2:1, 1:5, 1:6 och Möllstorp 1:16, 1:6, 1:5, 1:11, och 1:12.

- Skärm eller liknande för att nå ner till 45 dB(A) ekvivalent nivå utomhus på följande fastigheters uteplatser Möllstorps läge 4:1, 1:8, 3:1, 1:2, 2:1, 1:5, 1:6 och Möllstorp 1:16, 1:6, 1:5, 1:11, 1:12, 1:13 och 1:17.

att bullernivåerna i Ingemanssons utredning för sommardygn, samt bullervärdet för högrafiken 43 200 fordon på eftermiddagarna sommartid ska användas som utgångsvärde för beräkningarna samt

att redovisningen ska ha kommit in till nämnden senast 2005-02-28.

Vägverket har överklagat miljö- och byggnadsnämndens beslut och yrkar att beslutet i sin helhet upphävs. Till stöd härför anføres bl.a. följande. Kontentan av de mätningar som Ingemanssons utfört är att de ekvivalenta ljudnivåerna ligger långt under det riktvärde på 65 dB(A) som regeringen angett i sitt åtgärdsprogram mot trafikbuller i befintlig miljö, i sin tur grundat på prop. 1996/97.53, "Infrastrukturinriktning för framtida transporter". Ingemanssons utredning visar dessutom att inte ens de maximala ljudnivåerna överstiger 65 dB(A). Ingemanssons utredning visar enligt Vägverket att bullernivåerna vid Möllstorps läge ligger långt under 65 dB(A) oavsett hur nivåerna mäts eller beräknas. Följdriktigt borde nämnden ha nöjt sig med konstaterandet att utredningen bekräftar nämndens tidigare ställningstagande. Nämnden har istället uppfunnit ett helt nytt begrepp, nämligen "ekvivalent ljudnivå för eftermiddagstimmar sommartid". Innebörden av detta begrepp är, såvitt framgår av nämndens beslut, att den maximalt uppmätta trafikmängden per timme (1 800 fordon) används för att beräkna "medeldygnstrafiken". I det här fallet således $1\ 800 \times 24 = 43\ 200$ fordon vilket är direkt vilseledande. I begreppet medeldygnstrafik ligger självklart att även lägre trafikmängder under dygnets timmar ska beaktas, i annat fall blir resultatet helt missvisande. I dessa sammanhang tillämpas den sk. Nordiska Beräkningsmodellen (Naturvårdsverkets rapport 4953, "Vägrafikbuller"). Nämndens begrepp avviker helt från vad som är allmänt vedertaget och saknar dessutom förankring i verkligheten. Om verket åläggs att vidta ytterligare åtgärder så innebär det att verket tvingas avsätta resurser för en miljö som enligt vedertagna begrepp inte är påtagligt bullerstörd. Mer bullerstörda miljöer får då komma i andra hand, vilket står i strid med statsmakterns intentioner. Vägverket menar att det redan av ovanstående framgår att nämndens föreläggande måste upphävas i sin helhet.

Vägverket anser vidare att miljö- och byggnadsnämnden saknar lagligt stöd för att, som verket uppfattar det, förelägga verket att inkomma med förslag till alternativa bullerdämpande åtgärder. Till stöd härför hänvisar Vägverket till Miljööverdomstolens dom 2004-11-12, mål nr M8011-03. Vägverket anser vidare att föreläggandets utformning är så oprecist att det även av den anledningen ska upphävas.

Vägverket bestrider slutligen att den utökning av antalet körfält som skett på Ölandsbron är att betrakta som väsentlig ombyggnad av denna. Förutsättningen

för att en utökning av antalet körfält ska anses som en väsentlig ombyggnad är att vägen dessutom breddas väsentligt, vilket framgår redan av nämndens egen redogörelse.

Vägverket anser sammantaget att det inte är rimligt att rikta ett föreläggande mot verket som dels baseras på trafikmängder och bullernivåer som saknar motsvarighet i verkligheten, dels inte ens är kopplat till vare sig gällande riktlinjer eller åtgärdsprogrammets mål. Föreläggandet strider därför enligt Vägverket mot såväl 2 kap 7 § och 26 kap 9 § andra stycket miljöbalken och hittillsvarande praxis.

Gunnar Österdahl har för egen del och som ombud för ett stort antal ägare till fastigheter vid Möllstorps läge 2005-01-10 till länsstyrelsen kommit in med skrivelse i ärendet. I skrivelsen upprepas kravet på att en bullerskärm uppförs utmed länsväg 137 vid Möllstorps läge i enlighet med förslaget i Ingemanssons rapport. Bullerskärmen kan enligt dem ersättas med en lika effektiv bullervall där det är möjligt. Till stöd härför anförs bl.a. följande.

Att beräkna bullervärden som ett genomsnittligt dygnsmedelvärde över ett helt år eller en hel sommarperiod anser vi inte är tillämpligt vid Möllstorps läge eftersom trafikintensiteten på Ölandsbron avsevärt varierar över dygnet och året. Sommartid kan vi tidvis inte föra en normal konversation utomhus på grund av bullret som alstras av den intensiva turisttrafiken. Det kan konstateras att bullernivåerna vid Möllstorps läge enligt Ingemanssons utredning väl överstiger gränsvärdet/riktvärdet 55 dB(A) oberoende av vilken modell som tillämpas. Ölandsbron med tillhörande anslutningsvägar började byggas och invigdes 1972. Dåtidens byggnation är naturligtvis inte att betrakta som "nybyggnation". Vi menar dock att förutsättningarna för benämningen "väsentlig ombyggnad" med råge är uppfyllt i sammanhanget, även med den definition av "väsentlig ombyggnad" som lämnas i Vägverkets egen skrift "Bullerskyddsåtgärder – allmänna råd för Vägverket" (2001:88). De åtgärder som de senaste åren (se bilaga 5) vidtagits på Ölandsbron med tillhörande på- och avfarter är på grund av den stora omfattningen sammantaget att betrakta som "väsentlig ombyggnad". Vid uppförandet av en bullerskärm vid Möllstorps läge åtgärdas bullerproblemet för 14 fastigheter samtidigt. Efter kommande höjning av hastighetsgränsen på Ölandsbron kommer samtliga dessa fastigheter att utsättas för buller överstigande 55 dB(A) som är gränsvärdet/riktvärdet vid "väsentlig ombyggnad". Att vidta åtgärder står därför mycket väl i överensstämmelse med tidigare angivna allmänna råd. Däri anges att Vägverket i första hand ska åtgärda bullerstörda objekt där man kan fånga upp många bostäder samtidigt, dvs. de mest lönsamma objekten. Vi menar att den av Mörbylånga kommun begärda utredningen är minst sagt rimlig både juridiskt i förhållande till de argument som framförs och ekonomiskt i förhållande till kostnaderna för på Ölandsbron genomförda ombyggnader och reparationer.

Miljö- och byggnadsnämnden anför i yttrande bl.a. följande. Nämnden anser att Möllstorps läge är unikt då trafiken är den enda bullerkällan i området. Bullret har sitt maximum under sommarhalvåret och särskilt under sena eftermiddagstimmar

maj – september när strömmen av turister är som störst samtidigt som pendlingen till och från arbetet sker. Under denna period dominerar också de sydliga vindarna. När det gäller den angivna bullernivån på 62 dB(A) var avsikten endast att beskriva den bullernivå som de boende utsätts för under högtrafik sena eftermiddagar sommartid. Att hänvisa till ekvivalent ljudnivå för årsmedeldygn eller sommarmedeldygn beskriver enligt nämnden inte på ett rättvisande sätt bullersituationen vid Möllstorps läge. Regelbundna, timslånga störningar under flera sommarmånader, flera gånger i veckan för ett stort antal personer bedömer nämnden utgöra en olägenhet i miljöbalkens mening. Därmed ska nämnden bedöma om olägenheten måste åtgärdas. För detta krävs ett relevant beslutsunderlag som verksamhetsutövaren ska redovisa för nämnden. Riktvärden är inte bindande, endast vägledande. Bedömningen av huruvida olägenheter ska åtgärdas måste bedömas i det enskilda fallet. Därmed ska miljöbalken tillämpas och inte nödvändigtvis generella åtgärdsprogram. Nämndens beslut avser inte att Vägverket ska komma med förslag till åtgärder, utan endast att verket ska redogöra för kostnaden för några alternativa åtgärder samt redogöra för verkets uppfattning om skäligheten. Därefter ska nämnden bedöma om åtgärder skäligen är motiverade.

Nämnden kommenterar vidare Vägverkets invändning om att föreläggandet är otydligt formulerat. Nämnden anför slutligen, med hänvisning till ”Bullerskyddsåtgärder – allmänna råd för Vägverket” (2001:88), att den tolkat begreppet ”väsentlig ombyggnad” så att den kan avse antingen en breddning med tex. breda vägrenar eller att ytterligare körfält tillkommit (dvs. utan att breddning av vägbanan skett).

Vägverket hänvisar i yttrande till att verket redan i tidigare skriftväxling med miljökontoret (2004-10-07, verkets dnr SA Att 2004:5254) redovisat kostnaderna för bullerskydd av uteplatser (50 000 – 100 000 kr/fastighet) resp. bullerskärm utmed Ölandsleden (3 – 6 Mkr beroende på utförande och längd).

Fastighetsägarna i Möllstorps läge anför genom Gunnar Österdahl i yttrande att det är uppenbart att Vägverkets skrivelse 2004-10-07 till miljö- och byggnadsförvaltningen inte håller sådan kvalitet att de redovisade uppgifterna kan ligga till grund för ett beslut av miljö- och byggnadsnämnden. Österdahl ger i yttrandet exempel på frågor som enligt fastighetsägarna inte har klarlagts genom Vägverkets sistnämnda skrivelse.

Miljö- och byggnadsnämnden understyrker i yttrande att de kostnadsberäkningar som Vägverket redovisat inte utgör tillräcklig underlag för en skälighetsbedömning av eventuella åtgärder.

Företrädare för länsstyrelsen har besökt platsen.

MOTIVERING

Fråga i ärendet är om det är skäligt att ålägga Vägverket att utreda förutsättningarna och kostnaderna för de i nämndens föreläggande närmare angivna åtgärder, om föreläggandet är tillräckligt tydligt formulerat samt om de av nämnden åberopade bestämmelserna är tillämpliga.

Avgörande för miljö- och byggnadsnämndens ställningstagande har varit att det enligt nämnden är riktvärdena för trafikbuller vid väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur som ska tillämpas. Nämnden hänvisar därvid till att Ölandsbron sedan den byggdes regelbundet har renoverats, att av- och påfarter förbättrats samt att antalet körfält utökats till fyra för ett par år sedan. Till grund för miljö- och byggnadsnämndens föreläggande ligger vidare bl.a. den av Ingemanssons under 2004 utförda bullerutredningen. Utredningen visar enligt nämnden att 12 fastigheter har utomhusvärden över 55 dB(A) ekv. sommardygnet (SÅDT). Inomhusnivån understiger 30 dB(A) ekv. och maxinivån understiger 70 ute resp. 45 dB(A) inomhus. En skärm skulle enligt nämnden kunna sänka nivån med 10 dB(A).

Även berörda fastighetsägare åberopar motsvarande argument för att riktvärdena för trafikbuller vid väsentlig ombyggnad av väg ska ligga till grund för bedömningen av om åtgärder ska anses behövliga i ärendet.

Riksdagen har 1997 antagit regeringens proposition (1996/97:53, s. 41f) *Infrastrukturinriktning för framtida transporter*. I propositionen behandlas bl.a. frågan om att successivt förbättra bullersituationen i befintliga bullerexponerade miljöer. Bl.a. anger regeringen att ett åtgärdsprogram för vägtrafiken i en första etapp bör omfatta befintliga bostadsmiljöer med buller överstigande 65 dB(A) ekvivalentnivå utomhus vid fasad. Åtgärderna ska i första hand leda till begränsningar av inomhusnivåer som överstiger 30 dB(A) ekvivalentnivå och 45 dB(A) maximalnivå. Kostnaderna för att genomföra denna första etapp beräknades 1996 av Vägverket att uppgå till 2,2 miljarder. Det första etappmålet ska uppnås till 2007 och därefter ska arbetet fortsätta med en andra etapp. Vid nybyggnation av bostadsbyggelse eller vid nybyggnation eller vid väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur bör enligt propositionen följande riktvärden inte överskridas:

- 30 dB(A) ekvivalentnivå inomhus,
- 45 dB(A) maximalnivå inomhus nattetid,
- 55 dB(A) ekvivalentnivå utomhus vid fasad,
- 70 dB(A) maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad.

Vad som är att bedöma som väsentlig ombyggnad av en väg anges inte närmare i angiven proposition. Vägverket har i publikation (2001:88) *Bullerskyddsåtgärder – allmänna råd*, s. 23 angett följande som vägledning för hur begreppet ska tolkas;

”Med en väglagsdefinition bör således till väsentlig ombyggnad räknas sådan åtgärder som är så omfattande att det åtminstone är fråga om omläggning av väg i delvis ny sträckning dvs. fråga om väsentliga justeringar av vägen i plan eller profil. Även en väsentlig breddning, t.ex. tillbyggnad av breda vägrenar eller av ytterligare körfält bör i detta fall betraktas som väsentlig ombyggnad. Oftast är det i sådana fall fråga om så omfattande åtgärder att nybyggnadsstandard i huvudsak uppnås”.

I frånvaro av en legal definition på vad som ska anses vara väsentlig ombyggnad av väg, finner länsstyrelsen att den av Vägverket enligt ovan använda definitionen får godtas.

Ölandsbron har under många år varit föremål för omfattande reparationer med betydande kostnader som följd. Antalet körfiler utökades för 10 år sedan från tre till fyra. Någon förändring av vägens läge i plan eller profil gjordes då inte, utan åtgärden genomfördes genom att tidigare utrymme för vägrenar togs i anspråk som körfält. Under 2004 har en större rondell anlagts vid trafikplats Färjestaden. Till rondellen ansluter trafik från bl.a. Ölandsbron mot Färjestaden.

Länsstyrelsen gör, mot bakgrund av de omständigheter som åberopas av miljö- och byggnadsnämnden och fastighetsägarna, bedömningen att de nämnda åtgärderna inte är av den karaktären att de medför att de till begreppet väsentlig ombyggnad - enligt Vägverkets definition - knutna riktvärdena ska tillämpas vid prövningen av ärendet.

Ingemansson Technology AB har på uppdrag av fastighetsägarna vid Möllstorps läge genomfört mätningar av trafikbullret vid fyra fastigheter. Även beräkningar av bullret har genomförts enligt Nordiska beräkningsmodellen för vägtrafikbuller, SNV Rapport 4653. Det kan konstateras att resultaten från såväl mätningar som beräkningar visar att den ekvivalenta ljudnivån för årsmedeldygn/sommardygn och den maximala ljudnivån understiger riktvärdet på 65 dB(A) för befintliga miljöer. Grund för att på de skäl miljö- och byggnadsnämnden anger frångå vedertagen metod att beräkna trafikbuller finns inte enligt länsstyrelsen.

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska enligt 2 kap 3 § miljöbalken vidta de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Kraven på hänsyn enligt 2 kap 2-6 §§ miljöbalken gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska enligt 2 kap 7 § särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Avvägningen ska enligt förarbetena till

miljöbalken ske så att kostnaden för att uppfylla hänsynsreglerna är motiverad ur miljösynpunkt. Detta innebär att proportionen mellan den nytta för människors hälsa och miljön som skyddsåtgärderna eller försiktighetsmålet medför inte får vara orimlig med hänsyn till de kostnader åtgärderna föranleder. Vad gäller bedömningen av vilken nytta en åtgärd medför från hälso- och miljösynpunkt är de miljömål som fastställts av statsmakterna av särskild betydelse. Av riksdagen antagna miljömål ska var styrande vid bedömningen av ett försiktighetsmått eller en försiktighetsåtgärds nytta för människors hälsa och miljön (prop 1997/98:45, del 2, s. 24).

Tillsynsmyndighet får med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att balken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats av balken ska efterlevas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Med hänsyn till att de i aktuell utredning redovisade resultaten från genomförda mätningar och beräkningar av trafikbullret vid Möllstorps läge visar att bullret understiger gällande riktvärden för befintlig miljö, är det inte skäligt att ålägga Vägverket att genomföra de utredningar som anges i det överklagade beslutet.

Miljö- och byggnadsnämnden har till stöd för sitt föreläggande åberopat 26 kap 21 och 22 §§ miljöbalken. Vägverket gör gällande att föreläggandet till sitt innehåll är av den karaktären att det inte kan uppfattas som annat än ett föreläggande om att komma in med förslag till åtgärder, vilket nämnda bestämmelser enligt verket inte ger stöd för.

26 kap 21 § ger tillsynsmyndighet rätt att förelägga verksamhetsutövare att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Av förarbetena till balken (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 282) framgår att tillsynsmyndighet med stöd av denna bestämmelse endast kan begära sådana uppgifter som och handlingar som inte förutsätter närmare utredning. De åtgärder som Vägverket åläggs i beslutet är av den arten att bestämmelserna i 21 § inte är tillämpliga.

Fråga är därefter om miljö- och byggnadsnämnden har stöd i 26 kap 22 § för sitt föreläggande.

Den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människor hälsa eller miljön är enligt 26 kap 22 § miljöbalken skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Begreppet undersökning bör enligt förarbetena (prop 1997/98:45, Del 2, s. 283) ges en vid tolkning. Det omfattar inte bara provtagningar utan även besiktningar. Undersökningspliktens omfattning ska bedömas med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Undersökningsplikten begränsas dock alltid till vad som behövs för att för att tillsynsmyndigheten ska kunna fullgöra sina skyldigheter. Kraven på utredning får inte vara orimliga (jfr 2 kap

7 §) och det kan föreligga skillnader i vad som kan anses som rimligt beträffande olika typer av verksamhet. Bestämmelsen ger alltså tillsynsmyndighet rätt att begära t.ex. en utredning av de tekniska möjligheterna att begränsa utsläppen till en viss nivå eller annars nå ett visst mål, så som sker i tillståndsärenden.

Enligt det av Vägverket åberopade rättsfallet (Miljööverdomstolens dom 2004-11-12, mål nr M8011-03) ger 26 kap 22 § inte stöd för att förelägga en verksamhetsutövare att komma in med förslag på åtgärder till miljöförbättrande åtgärder. Av domen framgår det vidare att det däremot inte finns några hinder mot att förelägga verksamhetsutövare att redovisa det underlag som kan behövas för att tillsynsmyndigheten ska kunna ta ställning till vilka åtgärder som ska krävas av denne.

Miljö- och byggnadsnämnden har i sitt beslut ålagt Vägverket att utreda förutsättningarna, redovisa kostnaderna samt bedöma skäligheten för vissa åtgärder. Mot bakgrund av vad som anges i förarbeten till balken och ovan refererat rättsfall gör länsstyrelsen bedömningen att nämnden har formellt stöd i 26 kap 22 § miljöbalken för det meddelade föreläggandet. Det ankommer dock på nämnden att bedöma vilka åtgärder som är skäliga att kräva.

Vägverket anser slutligen att beslutet är så oprecist formulerat att det även på den grunden ska upphävas. Länsstyrelsen finner på sätt Vägverket anger att beslutet i enskilda delar inte är tillräckligt preciserat för att ligga till grund för begärd utredning.

Sammanfattning

Ölandsbron har under senare år varit föremål för omfattande reparationer av bropelare och kantbalkar. Antalet körfält har utökats från tre till fyra. Ny rondell har anlagts vid avfarten mot Färjestaden. Oaktat dessa åtgärder gör länsstyrelsen bedömningen att åtgärderna inte är av den karaktären att de medför att de vid nybyggnation av bostadsbebyggelse eller vid nybyggnation eller väsentlig ombyggnad av väg gällande riktvärdena för trafikbuller ska tillämpas. Till följd härav ska riktlinjerna i infrastrukturpropositionen om att i första hand åtgärda de fastigheter som exponeras av buller överstigande 65 dB(A) ekvivalentnivå utomhus tillämpas vid prövningen av ärendet. Det är mot bakgrund härav inte skäligt att med stöd av 26 kap 9 § miljöbalken förelägga Vägverket att genomföra de åtgärder som anges i beslutet. Beslutet bör redan på denna grund upphävas. Härtill kommer att beslutet i vissa delar är formulerat på ett sådant sätt att det inte med tillräcklig tydlighet framgår hur utredningarna ska genomföras.

./. Detta beslut kan överklagas hos Miljödomstolen, se bilaga.

Esbjörn Persson

Magnus Thörnqvist

Kopia

Miljö- och byggnadsnämnden, delg.kvitto

Gunnar Österdahl (för egen del och som ombud), delg.kvitto