



SVEA HOVRÄTT
Miljööverdomstolen
Rotel 1303

DOM
2008-10-13
Stockholm

Mål nr M 2817-07
Sid 1 (6)

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, miljödomstolen, dom 2007-03-16 i mål nr M 1848-06, se bilaga

KLAGANDE

Vägverket, Region Sydöst, 551 91 Jönköping

Ombud: verksjuristen Johan Barkelius, Vägverket, 781 87 Borlänge

MOTPART

Miljönämnden i Jönköpings kommun, 551 89 Jönköping

SAKEN

Klagomål på buller från trafik på väg E4

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Miljööverdomstolen fastställer miljödomstolens dom med den ändringen, att åtgärderna för att uppnå de genom länsstyrelsens beslut 2006-06-26 (dnr 505-168-05) föreskrivna bullernivåerna, ska vara vidtagna senast den 31 december 2009.

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 2

Telefon
08-561 670 00
E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax
08-561 675 59

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00-15:00

YRKANDEN M.M. I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Vägverket har – som det får förstås - yrkat att föreläggandet för verket att vidta bullerdämpande åtgärder avseende trafikbuller från E4 utomhus vid bostäder vid Norrängen och Vätternäs i Jönköping ska upphävas eller i vart fall att målet återförvisas till länsstyrelsen för vidare handläggning. Verket har även yrkat att Miljööverdomstolen bestämmer att åtgärderna ska vara utförda senast år 2009.

Miljönämnden i Jönköpings kommun har bestritt Vägverkets yrkanden, men har inte haft någon erinran mot att åtgärder utförs senast 2009 om vägbeläggning kommer i fråga.

UTVECKLING AV TALAN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Vägverket

Vägverket har utöver de grunder och omständigheter som åberopats vid länsstyrelsen och miljödomstolen anfört följande.

Vägverket vitsordar att den ekvivalenta bullernivån kan uppgå till 70 dB(A) beroende på ökade trafikmängder. Frågan om vilken störning som orsakas av en ökad bullernivå är inte alldeles okomplicerad, men i detta fall kan den tillkommande störningen vid 1 dB(A) bullerökning uppskattas till max 5-10 %.

Miljöbalken innehåller inte någon närmare reglering av vilka bullernivåer som kan göra att olägenheter för människors hälsa kan befaras föreligga. I propositionen "Infrastrukturinriktning för framtida transporter" (prop. 1996/97:53) redogörs dock för vilka riktvärden som, enligt regeringens och riksdagens uppfattning, inte bör överskridas vid bostadsbebyggelse när det gäller trafikbuller. I propositionen formuleras vidare ett krav på åtgärdsprogram (etapp 1), som bör omfatta befintliga bostadsmiljöer med buller överstigande 65 dB(A) ekvivalentnivå utomhus vid fasad. Åtgärderna bör i första hand, enligt regering och riksdag, leda till begränsningar av de inomhusnivåer som överstiger 30 dB(A) ekvivalentnivå och 45 dB(A) maximalnivå.

I regeringens regleringsbrev för Vägverket för år 2007 anges att verket under året ska minska antalet bullerutsatta boende längs de statliga vägarna, samt återrapportera det "...antal boende vars bullermiljö åtgärdats och som inte längre har bullernivåer över riktvärdena inomhus...". Miljööverdomstolens dom 2007-04-26 i mål nr M 2780-06, klargör att infrastrukturpropositionen alls inte är "obsolet" utan att de angivna riktvärdena fortfarande gäller. Därmed måste även vad som anges i infrastrukturpropositionen om vilka åtgärder som ska utföras under etapp 1 fortfarande gälla. I detta fall har Vägverket ostridigt levt upp till dessa krav, genom att vidta åtgärder för att minska inomhusbullret. Någon avgörande anledning att i just det här fallet dessutom kräva åtgärder för förbättring av utomhusmiljön har inte framkommit.

Den grundläggande frågan är vilken samhällsnytta som kan uppstå om åtgärder för 3-5 Mkr genomfördes, med beaktande av, dels att inomhusmiljön åtgärdats och dels att det är ett mycket begränsat antal människor som berörs. Vägverket vidhåller att en åtgärd ska vara tekniskt möjlig och ekonomiskt rimlig. I det senare ligger, för myndigheter, ett krav på samhällsnytta. Den modell som normalt används för att beräkna denna

samhällsnytta är en av SIKÅ (Statens institut för kommunikationsanalys) framtagen modell. Denna modell har av någon anledning inte använts - i vart fall inte tydligt - av vare sig miljönämnden eller underinstanserna, som istället i allmänna ordalag hävdar en samhällsnytta. De åtgärder som står till buds för att efterkomma föreläggandet är - som nämnden redovisat - hastighetsbegränsningar, bullerplank och beläggning med dränasfalt. Hastighetsbegränsningar beslutas inte av Vägverket, vilket innebär att en sådan åtgärd ligger utanför verkets kontroll. Det är dock mindre sannolikt att hastigheten på väg E4 skulle begränsas av länsstyrelsen till 70 km/tim, eftersom en sådan åtgärd utmed en så lång sträcka som väg E4 genom Jönköping/Huskvama skulle få negativa samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt (i form av längre transporttider). Följdriktigt kan en sådan åtgärd inte vägas in av Miljööverdomstolen, när denna bedömer vilka möjligheter Vägverket har att uppfylla det överklagade föreläggandet. Bullerplank är däremot en möjlig åtgärd i sig. Kostnaden beräknas dock, med dagens prisnivå, uppgå till 3-4 Mkr. Dessutom skulle ett bullerplank förstöra utsikten mot Vättern för många av de boende, vilket såväl miljönämnden som länsstyrelsen och miljödomstolen tycks bortse från. Miljödomstolen framhåller tvärtom utsikten mot Vättern som ett argument för åtgärder, vilket är något svårt att förstå eftersom utsikten torde begränsas av ett bullerplank som är 400 meter långt och tre meter högt. Beläggning med dränasfalt skulle ostridigt reducera trafikbullret. Det är dock tveksamt om en sådan åtgärd skulle reducera bullret tillräckligt mycket (i förhållande till föreläggandet). Beläggning med dränasfalt är också dyrare än vanlig asfalt, varför totalkostnaden för de åtgärder som krävs uppgår till 3-5 mkr. Medlen måste tas någonstans, vilket kommer att få till följd att andra, enligt verkets uppfattning mer angelägna åtgärder, riskerar att få stå tillbaka.

Väg E4 måste, på den aktuella sträckan, få ny beläggning under 2009. Det vore inte samhällsekonomiskt försvarbart att ersätta nuvarande beläggning i förtid under år 2008, när ny beläggning ändå måste läggas redan år 2009. Vidare är uppförande av bullerplank i sig en bygglovspliktig verksamhet, varför en sådan eventuell åtgärd heller inte kan förväntas kunna utföras redan under innevarande år. Detta gäller särskilt som det är sannolikt att uppförande av ett - i värsta fall - 400 meter långt och tre meter högt bullerplank i sig kan förväntas röna visst motstånd.

Miljönämnden i Jönköpings kommun

Miljönämnden har utöver de grunder och omständigheter som åberopats vid länsstyrelsen och miljödomstolen anfört följande.

I mitten av 1990-talet uppförde Vägverket en ca 500 meter lång mur mot trafikbullret på E4 vid Norrängen, Vättervågen, omedelbart norr om det område som föreläggandet nu gäller. Några år senare, omkring år 2000, uppförde Vägverket en avskärmning vid Brunstorp mot trafikbullret från E4, 1 km norr om det område på Norrängen som föreläggandet nu gäller. Vägverket har alltså redan tidigare bedömt att det behövs åtgärder mot utomhusbullret vid Norrängen. När beslutet fattades av nämnden grundades det på trafikmängder uppmätta 2002. Från 2002 till 2006 har trafikmängden ökat. Sammantaget innebär trafikökningen att ljudnivån ökar från 69 till 70 dB(A) vid den beräkningspunkt som miljönämnden har redovisat. Sedan Vägverket utförde åtgärder inomhus i början på 1990-talet har ljudnivån ökat med 2 dB(A) inomhus. Störningen för de boende 2006 har ökat med drygt 40 % sedan åtgärder utfördes inomhus i början av 1990-talet.

I infrastrukturpropositionen s. 51 anges: "Regeringen anser det vara rimligt att åtgärder för att skärma av buller från trafikanläggningar i befintlig miljö utomhus inriktas mot en nivå som tillsammans med framtida reduktioner av bullret vid källan kan leda till att det långsiktiga målet, riktvärdet, uppfylls." Det är således inte entydigt att enbart inomhusbullret skall åtgärdas. Miljönämnden gör samma bedömning som länsstyrelsen att "Ett föreläggande som syftar till att minska utomhusbuller i sådana fall då den ekvivalenta ljudnivån överstiger 65 dB(A), innebär inte att förelägandet går längre än regeringens och riksdagens intentioner". Då Vägverket dessutom bedriver miljöfarlig verksamhet finns det även skäl enligt miljöbalken att begränsa bullret utomhus, då ekvivalentnivån överskrider riktvärdet 65 dB(A) i befintlig miljö. Det bedöms inte samhällsekonomiskt rimligt och kostnadseffektivt att utföra ett 200 meter långt bullerplank för en enda berörd fastighet. I den nu överklagade domen drar flera hundra personer nytta av bulleråtgärder som är samhällsnyttiga och kostnadseffektiva.

Med den trafikökning som har skett från 2002 till 2006 har ekvivalentnivån ökat med 1 dB(A). Det innebär att om åtgärder utförs mot bullret så ökar den samhällsekonomiska vinsten. Om det även vägs in att ljudnivån minskar inomhus blir den samhällsekonomiska vinsten ännu större. Den samhällsekonomiska nyttan av åtgärder blir mycket större än om åtgärden bara beräknas på boende i de fastigheter förelägandet anger. Den modell som har använts vid denna bedömning finns angiven i Vägverkets egen publikation 2001: 88, Bullerskyddsåtgärder - allmänna råd för Vägverket. Modellen använder sig bland annat av investeringskostnad och uppskattning av bullerkostnad enligt SIKKA. Det antal människor som drar nytta av åtgärder (beslutet avser ekvivalentnivå 60 dBA) kan uppgå till drygt 200 personer vid Norrängen och Vättersnäs. Det är ett stort antal. Räknas det antal människor in som drar nytta av åtgärder enligt beräkning av samhällsekonomisk lönsamhet (ekvivalentnivå 50 dBA) är antalet personer betydligt större än 200.

Om hastighetsbegränsning kan vara en sådan skyddsåtgärd som beskrivs i hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken har Vägverket skyldighet att uppmärksamma beslutsfattaren länsstyrelsen på en sådan möjlighet. Hastigheten är idag 110 km/tim. Naturligtvis medför en hastighetssänkning tidsförluster för den enskilde trafikanten. Dock torde dessa tidsförluster vara mycket små med hänsyn till den sträcka som ärendet gäller.

Med en åtgärd eller en kombination av åtgärder, däribland ny vägbeläggning, är det miljönämndens bedömning att ljudnivån enligt länsstyrelsens beslut kan uppnås.

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Enligt 2 kap. 3 § miljöbalken ska alla som bedriver en verksamhet eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra 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.

Miljööverdomstolen har i domar den 26 april 2007, målen M 3434-06 (MOD 2007:16) och M 2780-06, prövat frågor om åtgärder mot buller från vägtrafik och konstaterat att det generellt sett finns behov av att åtgärda trafikbuller i samhället samt att utgångs-

punkten är att åtgärderna ska syfta till att bullernivåerna begränsas till vad som motsvarar en god miljö. Vid prövning enligt miljöbalken har god miljö i praxis ansetts motsvara de riktvärden för buller som framgår av infrastrukturpropositionen. Någon revidering av målsättningen i infrastrukturpropositionen har inte skett. Miljööverdomstolen utgår därför även i nu aktuellt fall från att målsättningen för god miljö är de riktvärden som anges i infrastrukturpropositionen. Detta innebär att för bostäder bör bullernivån inomhus inte överstiga 30 dB(A) ekvivalent värde och bullernivån utomhus (vid fasad) inte överstiga 55 dB(A) ekvivalent värde. Maximalnivån vid uteplats i anslutning till bostad bör inte överstiga 70 dB(A). När det gäller befintliga miljöer anges att i en första etapp bör ett åtgärdsprogram genomföras som syftar till att i första hand klara angivna nivåer på buller inomhus för fastigheter med en ekvivalentnivå utomhus om 65 dB(A) eller mer. Anledningen till detta är åtgärdsbehovets omfattning i landet och behovet av planering och prioritering för att genomföra åtgärderna. I infrastrukturpropositionen uttalas vidare att i de fall utomhusnivån inte kan reduceras till rekommenderade nivåer bör inriktningen vara att inomhusvärdena inte överskrids.

Enligt Vägverkets allmänna råd 2001:88 "Bullerskyddsåtgärder" (s. 6) innebär åtgärdsprogrammet att åtgärder i första hand bör leda till begränsningar av inomhusnivåer som överstiger 30 dB(A) ekvivalentnivå och 45 dB(A) maximalnivå. Vidare sägs att "även om åtgärderna i första etappen inriktas på att begränsa inomhusnivåerna (d.v.s. normalt fasadåtgärder) bör även om möjligt de långsiktiga målen för utomhusmiljöer (för bostadsbebyggelse enligt riksdagsbeslut) uppnås. Det betyder att även uteplatser och balkonger om möjligt bör åtgärdas." Det läggs dock till att detta är ett andrahandsmål och att åtgärda hela utomhusmiljön är ett mål som kommer först därefter.

Målsättningen i infrastrukturpropositionen och i Vägverkets allmänna råd i fråga om buller i befintlig miljö måste förstås så att, om det är möjligt, ska åtgärder vidtas även mot buller utomhus under den första etappen av åtgärdsprogrammet om bullernivån överstiger 65 dB(A) ekvivalentnivå utomhus vid fasad. Vad som är möjligt får bedömas med utgångspunkt från vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt med hänsyn till nyttan av skyddsåtgärderna och försiktighetsmåten i 2 kap. miljöbalken. Som miljödomstolen anfört måste bedömningen göras av de faktiska förhållandena i varje enskilt fall.

Det är i aktuellt fall fråga om bullerolägenheter vid bostäder i en befintlig miljö. Av utredningen framgår att en inte oväsentlig trafikökning av bl.a. tung trafik skett efter mätningarna år 2002 på det i målet aktuella avsnittet av E4:an och att utemiljön för vissa fastigheter är mycket besvärlig. Vägverket har inte ifrågasatt uppgiften om att den ekvivalenta ljudnivån utomhus vid flera bostäder vid Norrängen uppgår till 70 dB(A) som frifältsvärde och vid flera bostäder vid Vättersnäs överstiger 65 dB(A). Enligt den redovisning miljönämnden lämnade till miljödomstolen beräknas 200 personer boende vid Norrängen ha en ekvivalent ljudnivå utomhus om 68 dB(A) och en maximal nivå om 73 dB(A). Miljönämnden har också uppgivit att antalet människor som kommer få nytta av bullerdämpande åtgärder är betydligt större än 200. Uppgifterna om antalet berörda har inte ifrågasatts. Bullernivåerna utomhus överstiger med bred marginal ekvivalentnivån 65 dB(A) och antalet berörda är enligt Miljööverdomstolens bedömning betydande.

I beaktande av vad som ovan sagts måste dock också hänsyn tas till behovet av planering och prioritering. I de aktuella områdena har Vägverket prioriterat fönsteråtgärder som reducerat bullernivåerna inomhus. Det är därmed inte klart att frågor om bullerdämpande åtgärder för utomhusmiljön kan skjutas på framtiden. Förhållandena i detta fall är sådana att avsteg bör göras från Vägverkets prioriterade inriktning att i första hand förbättra inomhusmiljöer under förutsättning att det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt att åtgärda även bullernivåerna utomhus för boendemiljön utmed aktuell del av E4.

Det har inte framkommit annat än att det är tekniskt möjligt att vidta åtgärder i form av bullerplank eller liknande, hastighetsbegränsning och/eller bullerdämpande vägbeläggning för att nå den bullerdämpning utomhus som föreskrivits genom länsstyrelsens beslut. Vägverket har invänt att kostnaderna för att nu vidta åtgärder för att uppnå dessa bullernivåer kan uppskattas till mellan 3 och 5 miljoner kr. Även om det beaktas att Vägverket, enligt uppgift, planerar att byta vägbeläggning under 2009, vilket borde medföra att kostnaden för att förse vägen med bullerdämpande material kan begränsas till merkostnad för vägmaterialet samt eventuellt högre underhållskostnad, kan kostnaden för att uppfylla föreläggandet bli förhållandevis hög. Mot det ska dock ställas den samhällsnytta som åtgärderna ur hälsosynpunkt kommer att medföra.

Miljööverdomstolen ansluter sig därför till länsstyrelsens och miljödomstolens bedömning att det inte är orimligt att förelägga Vägverket att vidta åtgärder för att uppnå de genom länsstyrelsens beslut föreskrivna bullernivåerna. Miljödomstolens dom ska därför fastställas, dock bör med hänsyn till vad Vägverket anfört om att mer tid behövs för att åtgärder ska hinna vidtas Vägverkets yrkande avseende tiden för fullgörande bifallas.

Miljödomstolens dom får enligt 23 kap. 8 § miljöbalken inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Rose Thorsén, miljörådet Rolf Svedberg, hovrättsrådet Peder Munck, referent, samt hovrättsassessorn Anita Seveborg.
Enhälligt.