



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060109

DOM
2013-11-21
Stockholm

Mål nr
M 11424-12

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2012-12-12 i mål nr M 6010-11, se bilaga

KLAGANDE

Staten genom Trafikverket

MOTPART

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Solna kommun

SAKEN

Föreläggande att vidta åtgärder för att minska buller från Hagalunds bangård i Solna kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen ändrar den överklagade domen endast på så sätt att punkten 1 i Miljö- och hälsoskyddsnämndens i Solna kommun föreläggande (beslut i sammanträdesprotokoll 2009-06-16, § 65) inte ska vara förenad med vite.

Dok.Id 1089090

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax
08-561 675 59

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00-15:00

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Trafikverket har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska undanröja föreläggandet i dess helhet.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Solna kommun har bestritt bifall till överklagandet.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**Trafikverket**

Vid en jämförelse mellan de bulleråtgärder som Trafikverket självt föreslagit enligt åtgärdsförslag 4 i utredningen och den förelagda 450 m långa och 5 m höga bullerskärmen (9 m hög räknat från rälsöverkant [RÖK]) enligt åtgärdsförslag 2 visar det sig att bullernivån utomhus minskar mycket marginellt med skärmen och då endast på vissa fastigheter. Minskningen kan beräknas enligt följande.

Fastighet	Övervåning dB(A)	Bottenvåning dB(A)
Putsaren 1	0	-2
Putsaren 2	-4	-8
Putsaren 3	0	-2-3
Putsaren 4	-1-2	- 4
Eldaren 1-6	-1-2	- 6
Eldaren 7-8	-1-2	- 4
Förmannen 1-7	0	-2-3
Svarvaren 1	0	-2-3
Svarvaren 6	0	-2-3
Mästaren i	0	-2-3
Mästaren 7-8	0	-2-3

Föraren 1-3	0	-2-3
-------------	---	------

Minskningen gäller både ekvivalenta och maximala värden och värdena är bedömda utifrån mest utsatt fasad.

Vad gäller minskningen av bullerstörningen i övrigt är åtgärdsförslag 2 och 4 i stort sett likvärdiga. Bullernivån utomhus vid uteplatser underskrider 45 dB(A) ekvivalent ljudnivå på samtliga fastigheter dagtid och kvällstid vid samtliga fastigheter i båda alternativen. Bullernivån utomhus underskrider 50 dB(A) ekvivalent ljudnivå på samtliga fastigheter dagtid och nattetid vid den mest exponerade fasaden på båda våningsplanen i båda alternativen. Kvällstid är bullernivån ännu lägre. Bullernivån inomhus underskrider 35 dB(A) maximal ljudnivå nattetid på båda våningsplanen i samtliga fastigheter i båda alternativen.

Trafikverket jämför alternativen enligt följande.

Åtgärdsförslag 2	Åtgärdsförslag 4
27 bostadshus får en lägre ljudnivå utomhus vid fasad på bottenvåningen. Dämpningen uppgår till 1-8 dB(A) beroende på avstånd från skärmen.	21 bostadshus får en lägre ljudnivå utomhus på uteplats. Dämpning vid uteplats upp mot 10 dB(A) bakom en 2 m hög lokal skärm.
14 bostadshus får en lägre ljudnivå inomhus på övervåningen till följd av fönsteråtgärder. Dämpningen förväntas förbättras med 5-10 dB(A).	14 bostadshus får en förbättring inomhus på övervåningen till följd av fönsteråtgärder. Dämpningen förväntas förbättras med 5-10 dB(A).
14 bostadshus får en lägre bullernivå inomhus på bottenvåningen till följd av skärmen. Dämpningen uppgår till 1-8 dB(A) beroende på avstånd från skärmen.	14 bostadshus får en förbättring inomhus på bottenvåningen till följd av fönsteråtgärder. Dämpningen förväntas förbättras med 5-10 dB(A).

Trafikverkets uppfattning är att inomhusvärden nattetid är centrala för bedömningen om risk för påverkan av människors hälsa. Både åtgärdsförslag 2 och 4 innebär att låga ekvivalenta och maximala ljudnivåer inomhus nattetid kommer att uppnås.

Den enda egentliga skillnaden mellan de båda åtgärdsförslagen är att i åtgärdsförslag 2 kan Naturvårdsverkets riktvärde för nyetablering av industri, ekvivalent ljudnivå nattetid utomhus, 40 dB(A), uppnås vid fasad på bottenvåningen vid 22 fastigheter (Putsaren 2-4, Eldaren 1-8, Förmannen 1-5, Föraren 1-3, Mästaren 1, 7, 8). Åtgärdsförslag 4 innebär att bullernivån vid fasad på bottenvåningen nattetid vid dessa fastigheter uppgår till 41 - 45 dB(A) vilket innebär att riktvärdet för ekvivalent ljudnivå nattetid för befintlig industri uppnås. På övervåningarna uppnås inte riktvärdet för ekvivalent ljudnivå nattetid utomhus varken för alternativ 2 eller 4. Riktvärdet för maximal ljudnivå utomhus nattetid, $L_{\max}$ 55 dB(A), uppnås inte vid fasad på något av våningsplanen varken för åtgärdsförslag 2 eller 4.

Den ekonomiska skillnaden mellan de båda åtgärdsförslagen är 23 Mkr. Någon kostnad för framtida löpande underhåll av skärmen är dock inte uträknat. Den totala kostnaden för skärmen blir troligen därför betydligt högre än 23 Mkr. Det är inte ekonomiskt rimligt att betala ett så högt belopp för den mycket marginella effekt vad gäller minskning av buller som den förelagda bullerskärmen kommer att innebära.

Föreläggandet är inte miljömässigt motiverat. Bullerskärmen kommer att negativt påverka användandet av de fastigheter som den har för avsikt att skydda. Vad gäller fastigheterna på Schultzvägen med tomter i direkt anslutning mot bangården kommer skärmen längs med bergskränet att få en mycket kraftigt avskärmande effekt vid fastigheternas tomtgräns mot söder. Denna avskärmande effekt av bullerskärmen, med minskat solljus på tomterna och förlorad utsikt, kan innebära en större negativ påverkan på människors hälsa än den eventuella minskningen av bullret från bangården som skärmen kan ge. Vad gäller nattsömn kommer bullerskärmen inte att ha någon effekt överhuvudtaget. Inomhusvärdena i fastigheterna innehålls med hjälp av fönsteråtgärder.

Det kan ifrågasättas om det aktuella föreläggandet går att verkställa. Bullerskärmen som sådan kräver bygglov. Det är troligt att många av de fastighetsägare som drabbas av bullerskärmens negativa effekter kommer att överklaga ett eventuellt bygglov. Ett bygglov är troligen inte möjligt att få. Nämnden har i sitt beslut angivit att om Trafikverket inte får bygglov för hela eller delar av skärmen kommer nämnden istället

att ta ställning till vilka andra åtgärder som skulle kunna vara nödvändiga för att förbättra ljudnivån för de boende i Råstahem. Innebörden av denna mening är mycket oklar. Om bygglov inte ges för bullerskärmen måste föreläggandet förfalla i sin helhet.

Byggnationen av skärmen kan komma att påverka driften på Hagalunds bangård. Med hänsyn till de högspänningsledningar m.m. som finns på bangården är det kanske inte möjligt att bygga skärmen utan att stänga av dessa ledningar.

De järnvägsspår som löper i närmast anslutning till den plats där skärmen skulle uppföras ägs och drivs av Jernhusen. Trafikverket saknar rådighet över Jernhusens anläggningar.

Skärmen kan också komma att utgöra en framtida säkerhetsrisk för bangården eftersom den vid kraftig vindexponering t.ex. kan falla ned över bangården. Inte heller denna fråga är tillräckligt utredd.

Det är uppenbart att mark- och miljödomstolen, länsstyrelsen och nämnden tagit hänsyn till framtida förhållanden när man tagit ställning till föreläggandets rimlighet. Man har påstått att verksamheten vid Hagalunds bangård kommer att öka i framtiden men detta är inte säkert. Föreläggandet kan endast utgå från faktiska beräknade förhållanden och kan aldrig ta hänsyn till eventuella framtida händelser oavsett eventuell sannolikhet. Trafikverket hänvisar i denna del till Mark- och miljööverdomstolens dom den 23 april 2012 i mål nr 5958-11 där domstolen på s. 3 fastslår att "frågan om bulleråtgärder ska utgå från beräkningar baserade på dagens trafikmängder".

Ett vite på 40 Mkr måste anses vara orimligt högt. Ett vite ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att följa föreläggandet. Ett vite som överstiger utförandeåtgärden med 17 Mkr kan aldrig vara skäligt.

Trafikverket har aldrig medgett att Naturvårdsverkets riktvärden för industribuller ska tillämpas. Om de ska tillämpas kan i vart fall aldrig riktvärdena för nyetablering bli

tillämpliga. På platsen bedrivs samma verksamhet som före 1978, då riktvärdena publicerades.

Järnvägsverksamhet har bedrivits på platsen innan bostadsetableringen. Den mark som bostäderna är byggda på har också ursprungligen tillhört den dåvarande myndigheten SJ, dvs. staten.

Trafikverket anser att det i första hand måste vara de riktvärden som gäller för trafikbuller och som fastställts av riksdagen som är relevanta vid bedömningen av verksamheten vid den aktuella bangården. Dessa innehåller Trafikverket utan några skyddsåtgärder överhuvudtaget.

En tillämpning av bullervärdena för industriell verksamhet på buller vid alla typer av bangårdar, inklusive rangerbangårdar, skulle få stora ekonomiska konsekvenser.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Solna kommun (nämnden)

Det är inte rangering som ger de höga ljudnivåerna utan uppställda tåg med fläktsystem (air condition, ac) igång. Boende har påtalat att problemen med fläktbullret ökade 2004-2005, i samband med att antalet tåg av nyare modeller ökade på bangården. Dessa tåg har mer utrustning på taken jämfört med t.ex. ett äldre intercitytåg.

Boende har också framfört att problemen med fläktbullret har blivit mer omfattande för varje år. Situationen sommaren 2012 var enligt de boende värre bullermässigt än 2009 då nämnden fattade beslut om åtgärder.

Under flera år arbetade SJ AB (som har flest tåg på bangården) och Trafikverket med att finna åtgärder för att minska fläktljuden som förekom då tågen stod still på bangården. Åtgärderna utvärderades och visade sig inte vara genomförbara. De stillastående tågen måste vara igång fullt ut under den så kallade klargöringstiden. Denna varar enligt tidigare uppgift från SJ AB mellan ca 45 minuter och 1,5 timme beroende på tågets längd (antal vagnar). Sommartid körs längre tågset för att öka trafikkapaciteten på spåren. Tågens ac-utrustning är också igång under den tid städning

och annat underhåll sker, bl.a. för personalens komfort. Rutiner för att stänga ner tågens utrustning under den tid de står på bangården testades under lång tid men visade sig inte genomförbara.

Trafikverket skriver att Hagalunds bangård är mycket viktig för Sverige och att den är ett riksintresse. Trafikverket har tidigare också angett att bangårdsverksamhet bedöms vara nödvändig på denna plats under lång tid framöver. De tåg som bullrar allra mest är dessutom relativt nya och kommer att vara i trafik under många år innan det är dags att byta ut dem. Långsiktigt hållbara åtgärder för att minska störningarna är därför motiverade.

Beräkningarna som utgör underlag till nämndens beslut bygger på ett scenario med tåg uppställda på ett visst sätt. Om uppställningen ändras kan resultatet bli att även andra bostäder än de som nu omfattas av åtgärder enligt Trafikverkets alternativ 4 kan behöva åtgärder. Mängden X40-tåg i utredningen är sparsamt tilltagen. Dessa tåg är av den typ som avsevärt påverkar bullernivåerna från bangården.

En skärm kan leda till att bangården kan utnyttjas på ett sätt som inte medför exempelvis inskränkningar i antalet tåg av en viss typ som kan ställas upp inom området.

Samtliga boende som inkommit till miljöförvaltningen med anmälan om olägenhet har tagit del av nämndens föreläggande om åtgärder. Ingen boende har överklagat beslutet. Boende har framfört att användandet av fastigheterna i mycket stor utsträckning påverkas negativt av bullret på bangården och att en skärm skulle göra att de återigen kan använda sina trädgårdar och uteplatser.

Trafikverket har framfört att bangården är mycket viktig för tågtrafiken i Sverige, att det inte är möjligt att flytta verksamheten, att ett stort antal tåg varje dygn angör bangården, att verksamheten till stor del måste bedrivas utomhus, att det är nödvändigt att verksamheten bedrivs nära Stockholms centralstation, att det inte är möjligt att sätta ljuddämpare på tågen samt att långsiktiga åtgärder vid källan inte är möjliga i den närmaste framtiden. Mot den bakgrunden anser nämnden att föreläggandet är skäligt.

Nämnden delar inte bedömningen att de båda åtgärdsalternativen är likvärdiga då åtgärdsalternativ 4 inte medför någon förbättring av ljudnivåerna utomhus, förutom vid enstaka uteplatser. Enligt miljönämndens tolkning av rapporten får minst 27 bostadshus en lägre bullernivå inomhus på bottenvåningen till följd av bullerskyddsskärmen, inte 14 hus som Trafikverket anger. Detta innebär att ca dubbelt så många fastighetsägare får en bättre ljudmiljö i sina bostäder i åtgärdsalternativ 2 än i åtgärdsalternativ 4. Likaså kommer minst lika många fastigheter i området att få en bättre ljudmiljö utomhus.

För bullerskärmen erfordras bygglov och punkt 1 i nämndens beslut förfaller om inte bygglovs medges. Då måste nämnden överväga andra åtgärder och ett nytt beslut kommer att fattas av nämnden. Nämndens föreläggande ska inte undanröjas redan innan frågan om bygglov har behandlats.

Riksdagens riktvärden för trafikbuller är anpassade för fordon i trafik längs med järnvägsnätet och omfattar inte buller från tåg uppställda på bangårdar. Klagomålen på bullerstörningar här avser fläktbuller från stillastående uppställda tåg på bangården. Tågen utgör en punktkälla. Utrustningen på tågen, bland annat fläktar, kan därmed likställas med fläktbuller från en miljöfarlig verksamhet. Några andra riktvärden än Naturvårdsverkets allmänna råd för externt industribuller finns inte att tillämpa i ärendet.

Trafikverket menar att det bedrivs samma verksamhet på bangården idag som före 1978. Detta ifrågasätts av nämnden då nya tågtyper, med mer bullrande utrustning än tidigare, idag står uppställda på bangården. Även mängden fordon har ökat. Boende beskriver att den största förändringen skedde kring år 2005 när allt fler nya tågmodeller började angöra bangården.

REMISSYTTRANDE**Naturvårdsverket**

Naturvårdsverket anser att mark- och miljödomstolen har gjort en riktig bedömning och vad Trafikverket anfört i sitt överklagande föranleder inte någon annan bedömning.

Naturvårdsverkets allmänna råd för externt industribuller kommer att upphävas. Detta får inte någon betydelse för nivån på riktvärdena, utan att Naturvårdsverket vägleder på andra sätt, exempelvis genom sin hemsida. Naturvårdsverket anser därmed alltjämt att riktvärden för industribuller utomhus bör tillämpas i målet.

Naturvårdsverket delar inte Trafikverkets uppfattning om att bullerplanket skulle ha en marginell betydelse. De förbättringar av bullersituationen som ett plank skulle medföra är inte marginell – i vissa fall en kraftig minskning (upp till 8 dB[A]) och i flera fall en minskning på 2-3 dB(A) vilket innebär en klar förbättring för boende i området. För varje dB starkare ljud ökar störningarna med 20 %.

I detta ärende har inte berörts om eventuellt lågfrekvent ljud kan ha bidragit till de störningar som rapporterats. I de fall lågfrekvent ljud dominerar och kan upplevas som störande bör detta enligt Naturvårdsverket mätas särskilt. Vid bedömning av om detta ljud är störande anser Naturvårdsverket att Socialstyrelsens allmänna råd om buller inomhus, ska tillämpas, SOSFS 2005:6, se MÖD dom 2013-06-11 i mål M 9195-12.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen har hållit sammanträde och syn i målet.

Av 2 kap. 3 § miljöbalken följer att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska 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. Detta krav gäller enligt 2 kap. 7 § miljöbalken i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla det.

Vid prövning av åtgärder mot trafikbuller har i praxis tillämpats de riktvärden för buller som framgår av prop. 1996/97:53 ”Infrastrukturinriktning för framtida transporter”, infrastrukturpropositionen (se bl.a. MÖD 2005:62). Av propositionen framgår att riktvärdena inte är några bindande normer, utan att de ska vara vägledande för bedömningar med hänsyn till lokala faktorer och särskilda omständigheter i det enskilda fallet (a. prop. s. 49).

Miljö- och hälsoskyddsnämnden och Naturvårdsverket har i målet framfört att det är Naturvårdsverkets riktlinjer för externt industribuller för nyetablerad industri som ska tillämpas vid bedömning av vilka skyddsåtgärder som är nödvändiga i det aktuella fallet.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att syftet med både infrastrukturpropositionens och Naturvårdsverkets riktvärden för buller är att de ska fungera som ett stöd för att bedöma påverkan på människors hälsa och miljön vid en prövning enligt 2 kap. miljöbalken. Vid den prövningen ska även vägas in de tekniska förutsättningarna för åtgärder och begränsningar och i vilken utsträckning dessa är rimliga.

I den bullerutredning som presenterats i målet har beräkningarna av bullernivåer och bullrets utbredning baserats på ett utvalt typfall med ett visst antal tåg av olika slag placerade på ett visst sätt inom bangårdsområdet. Verksamheten kan även bedrivas på andra sätt och med annan omfattning. Utredningen ger alltså ett exempel på vilka bullernivåer som kan förekomma i omgivningen, och ger besked om vilken effekt olika åtgärder har på bullernivån.

Enligt Mark- och miljööverdomstolens mening kan bullerstörningen från bangården inte enbart bedömas mot bakgrund av beräknade eller uppmätta ljudnivåer. Hänsyn måste också tas till ljudets karaktär. Bullret från bangården utgörs dels av ett kontinuerligt fläktljud som i sig ger en tämligen hög ekvivalent bullernivå, dels

plötsliga pysljud och andra momentana ljud som ger tämligen höga maximala bullernivåer. Utredningen i målet, innefattande syn på platsen, ger vid handen att bullrets sammansatta karaktär gör att det upplevs som mer störande än buller från exempelvis vägar och järnvägar vid motsvarande ljudnivåer. Mot den bakgrunden anser Mark- och miljööverdomstolen att det i detta fall finns skäl att vidta åtgärder som är mer långtgående än vad som erfordras för att klara infrastrukturpropositionens riktvärden för trafikbuller. Den nuvarande bullersituationen är enligt domstolens mening inte godtagbar.

När det gäller förutsättningarna för tekniska åtgärder att begränsa bullret är förhållandena följande. Utmed de fastigheter som är mest utsatta för buller är bangården nedsprängd så att en 4–5 meter hög bergvägg bildats. Fastigheternas tomter vetter åt söder och sluttar tämligen kraftigt ned mot bergsbranten. På grund av topografin har många av husen uteplatser i form av högt belägna altaner. Förhållandena är således ogynnsamma för att förhindra ljudutbredning från bangården mot de befintliga uteplatserna.

Trafikverket har åtagit sig att byta ut 90 fönster samt att uppföra lokala skärmar vid uteplatser intill 21 hus. Med hänsyn till topografin i bostadsområdet samt husens utformning framstår det enligt Mark- och miljööverdomstolen inte som genomförbart att på ett godtagbart sätt lokalt skärma befintliga uteplatser. Eftersom de befintliga uteplatserna är högt placerade är det även tveksamt vilken verkan en bullerskärm enligt föreläggandet skulle få vid uteplatserna. Av bullerutredningen framgår dock att en viss effekt skulle uppnås. En sådan skärm skulle också ge en god effekt på de delar av tomterna som ligger mellan husen och bangården. Fastighetsägarna skulle alltså, om en skärm uppförs, kunna förlägga sina uteplatser på dessa ur bullersynpunkt mer skyddade delar av tomterna.

Kostnaderna för att utföra åtgärderna enligt föreläggandet har av Trafikverket beräknats till 25 miljoner kronor. Beträffande verksamheten på bangården har Trafikverket framhållit att den är mycket viktig för järnvägstrafiken och ett riksintresse. Det bullerstörande arbete som bedrivs på bangården har av Trafikverket beskrivits som en central del i det svenska järnvägssystemet.

Mot bakgrund av verksamhetens art, antalet störda bostäder, störningarnas omfattning och karaktär samt de tekniska förutsättningarna för att vidta skyddsåtgärder finner Mark- och miljööverdomstolen att nämndens föreläggande inte är orimligt och att mark- och miljödomstolens dom i huvudsak ska fastställas.

Nämndens föreläggande ska således stå fast när det gäller uppförande av bullerskärm och fönsterbyte. Enligt Mark- och miljööverdomstolen utgör den omständigheten att uppförande av bullerplank kräver bygglov inte ett hinder för nämndens föreläggande. Som nämnden också påpekat faller föreläggandet om bygglov inte skulle beviljas. De invändningar Trafikverket fört fram beträffande bristande rådighet över järnvägsspåren närmast Råstahem utgör heller inte enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning något hinder för föreläggandet. Emellertid bör föreläggandet av dessa skäl inte förenas med vite i den del det avser uppförandet av bullerskärmen. Vitessanktionen avseende bytet av fönster bör dock kvarstå.

Mark- och miljööverdomstolen delar mark- och miljödomstolens bedömning att tiden då åtgärderna ska ha utförts ska bestämmas till två år efter lagakraftvunnen dom.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Henrik Löv och Henrik Runeson, referent, tekniska rådet Anna-Lena Rosengardten och tf. hovrättsassessorn Ulrika Stenström. Domen är enhällig.

Föredragande har varit Anders Wallin.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2012-12-12
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 6010-11

KLAGANDE

Trafikverket

MOTPART

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Solna kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 10 oktober 2011 i ärende nr 505-09-48160, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande att vidta åtgärder för att minska buller från Hagalunds bangård i Solna

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen ändrar det överklagade beslutet endast på så sätt att tiden då åtgärderna ska ha utförts bestäms till två år efter lagakraftvunnen dom.

Dok.Id 276409

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104	Augustendalsvägen	08-561 656 00	08-561 657 99	måndag – fredag
131 26 Nacka Strand	20	E-post: mmd.nacka@dom.se		08:30-16:00
		www.nackatingsratt.domstol.se		

BAKGRUND

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Solna (nämnden) beslutade den 16 juni 2009 att förelägga Trafikverket (dåvarande Banverket) att genomföra åtgärder för att minska bullret från Hagalunds bangård. De förelagda åtgärderna består sammanfattningsvis i att en nio meter över rälskant hög bullerskärm ska uppföras mot intilliggande bostäder samt att vissa fastighetsägare ska erbjudas montering av specialfönster. Åtgärderna ska enligt beslutet ha genomförts senast den 30 juni 2011 och beslutet har förenats med vite om 45 000 000 kr (avseende bullerskärm) respektive 700 000 kr (avseende montering av specialfönster).

Trafikverket överklagade beslutet till länsstyrelsen, som den 10 oktober 2011 beslutade att ändra beslutet endast på så sätt att åtgärderna ska vara genomförda senast den 31 oktober 2013 (se bilaga 1).

YRKANDEN M.M.

Trafikverket har överklagat länsstyrelsens beslut och yrkat att nämndens beslut ska undanröjas i sin helhet. Trafikverket har invänt att föreläggandet varken är miljömässigt motiverat eller ekonomiskt rimligt. Trafikverket har till stöd för sin talan anfört i allt väsentligt samma grunder som i verkets överklagande till länsstyrelsen och som framgår av länsstyrelsens beslut, med vissa tillägg och förtydliganden. I huvudsak har anförts följande.

Förhållandena på platsen är i detta fall inte sådana att det kan krävas mer omfattande åtgärder än vad Trafikverket har föreslagit i åtgärdsförslag fyra i den av ÅF Ingemansson utförda åtgärdsrapporten 31-05243-B, dvs. lokala skärmar på uteplatser för 21 bostadshus och fönsteråtgärder för 14 bostadshus, totalt 90 fönster. Med detta förslag klaras de ekvivalenta ljudnivåerna dag 50 dB(A) och kväll 45 dB(A) vid uteplats i anslutning till bostadshusen samt högst 35 dB(A) som maximal ljudnivå inomhus nattetid. Det är Trafikverkets uppfattning att risken för störningar nattetid, exempelvis risk för väckning, har större kopplingar till maximala ljudnivåer inomhus än till ekvivalenta ljudnivåer utomhus vid fasad.

Trafikverket bedriver ett eget systematiskt arbete med att kartlägga var utmed landets järnvägsnät behovet av skyddsåtgärder är störst. På kort sikt ges de mest

allvarliga störningarna högst prioritet. Nämndens föreläggande bidrar inte till att Trafikverkets resurser för att åstadkomma bättre bullerskydd m.m. används på sådant sätt att största möjliga nytta uppnås. Istället riskerar Trafikverkets resurser att styras över från boendemiljöer nära högt trafikerade järnvägar till åtgärder i mindre bullerstörda miljöer, exempelvis intill bangårdar.

Kostnaden för bullerreducerande åtgärder enligt Trafikverkets åtgärdsförslag uppskattas till 2 miljoner kronor. En merkostnad på 23 miljoner kronor för att istället genomföra de förelagda åtgärderna är inte rimlig enbart för att klara 40 dB(A) ekvivalent ljudnivå nattetid vid nedre planet på bostadshusens fasader. Om motsvarande krav skulle ställas vid landets 21 övriga likvärdiga bangårdar skulle kostnaden för åtgärder uppgå till minst 735 miljoner kronor. Trafikverket har redan lagt ut ungefär 550 miljoner kronor på bullerreducerande åtgärder inom ramen för verkets pågående åtgärdsprogram mot bullerstörningar längs statens järnvägar.

Några bestämda bindande gränsvärden har inte beslutats för järnvägstrafiken. De förslag till riktvärden som Banverket och Boverket redovisade i propositionen ”Infrastrukturinriktning för framtida transporter” (prop. 1996/97:53) är endast vägledande. Med utgångspunkt i dessa riktvärden har Trafikverket tillsammans med Naturvårdsverket fastställt åtgärdsnivåer i det åtgärdsprogram mot störningar i befintlig miljö längs statens järnvägar som Trafikverket nu arbetar med att genomföra.

För den typ av bullerstörande verksamhet som bedrivs inom Hagalunds bangårdsområde saknas specifika riktvärden. Naturvårdsverkets riktlinjer för externt industribuller (1978:5) är inte tillämpliga i detta fall, utan kan möjligen användas som vägledning. Naturvårdsverkets riktlinjer för externt industribuller har tidigare tillämpats vid nyplanering av rangerbangårdar men för befintliga rangerbangårdar har det gjorts en bedömning i varje enskilt fall. Verksamheten inom Hagalunds bangårdsområde kan dock inte likställas med det slags verksamhet som bedrivs på en rangerbangård. Naturvårdsverkets förslag till allmänna råd om begränsning av externt buller från industrier och likartad farlig verksamhet har varit ämne för diskussioner under många år och Trafikverket har lämnat skarp kritik mot Naturvårdsverkets förslag. Trafikverket kritiserade förslaget bl.a. då det skulle

innebära att verkets resurser för bullerskyddande åtgärder i befintliga boendemiljöer nära högt trafikerade järnvägar styrs över till åtgärder i betydligt mindre bullerstörda miljöer. Revideringen av de allmänna råden pågår fortfarande.

Eftersom riktvärden saknas för verksamheten är det således viktigt att en individuell bedömning görs i detta fall.

Nämnden har anfört i huvudsak följande.

Bangårdsverksamheten omfattas inte av de åtgärdsprogram mot störningar i befintlig miljö längs med statens järnvägar som Trafikverket hänvisar till. Dessa åtgärdsprogram omfattar buller från fordon i trafik längs med järnvägsnätet och inte från fordon uppställda på bangårdar. De uppställda tågen på bangården utgör en punktkälla och ljudet från utrustningen på tågen, bl.a. fläktar, kan likställas med buller från en miljöfarlig verksamhet.

Det är stor skillnad på de av Trafikverket föreslagna bullernivåerna och de som nämnden anser ska tillämpas, dvs. Naturvårdsverkets riktlinjer för externt industribuller (vid nyetablerad industri). Nämnden anser att utomhusnivåerna ska innehållas vid fasad, inte bara vid uteplats. Vidare ska riktvärdet vara lägre dagtid på lördagar, söndagar och helger, då många boende är hemma samtidigt som verksamheten på bangården är intensiv eftersom många resor sker även på helgdagar. Nattetid ska riktvärdet vara en ekvivalentnivå utomhus vid fasad, inte ett maximalvärde inomhus. Med tanke på de aktuella bostädernas ålder och fasadbeklädnad är det osäkert om 35 dB(A) maximal ljudnivå kan klaras inomhus med enbart fönsteråtgärder.

Beräkningarna visar tydligt att de boende utsätts för mycket höga ljudnivåer från uppställda tåg på bangården. Den utvecklas ständigt och kapaciteten höjs och det är troligt att antalet tåg som angör bangården kommer att öka, med ytterligare tillskott av buller som följd. De tåg som bullrar mest är nya och kommer att vara i trafik i många år innan det är dags att byta ut dem.

Nämndens beslut har föregåtts av långt och omfattande arbete för att klargöra vilka åtgärder som är möjliga att utföra och hur omfattande de måste vara för att vara långsiktigt hållbara. Under flera år har möten och diskussioner hållits mellan nämnden och Trafikverket. Trafikverket och andra aktörer har provat andra åtgärder utan att någon förbättring har uppnåtts av ljudnivåerna från bangården.

Eftersom verksamheten måste bedrivas på denna plats och på det sätt som sker är det skäligt att kräva kraftfulla och långsiktiga åtgärder för att minska bullret för de boende. Det är också den enda möjligheten att i framtiden kunna möjliggöra boende intill en av Sveriges största bangårdar och säkra att en rationell bangårdsverksamhet kan bedrivas på platsen under lång tid framåt. Eftersom åtgärder vid källan inte är möjliga återstår bulleravskärmning och fönsteråtgärder.

Med hänsyn till den höga ljudnivån, att störningar förekommer alla tider på dygnet alla veckodagar och att många boende berörs bedömer nämnden att kostnaden för att undanröja störningen är skälig. Kostnaderna för eventuella åtgärder vid övriga bangårdar är inte relevanta för bedömningen i detta ärende. De åtgärder som Trafikverket föreslagit utgör inte en långsiktigt hållbar lösning och omfattar heller inte många av de 67 hus som ligger i området med förhöjda ljudnivåer.

HANDLÄGGNING I MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN

Naturvårdsverket har av mark- och miljödomstolen beretts tillfälle att yttra sig i målet, särskilt med avseende på vilka högsta ljudnivåer som ska läggas till grund för bedömningen i detta fall. Naturvårdsverket har i sitt remissyttrande anført i huvudsak följande. Eftersom verksamheten är geografiskt knuten till ett begränsat område där olika verksamheter pågår permanent, ska i detta fall riktlinjerna för externt industribuller för nyetablerad industri tillämpas för bullerstörningar utomhus på omkringliggande tomter. Avgörandet i detta mål bör inte ha sådan avgörande betydelse för andra fall som Trafikverket gör gällande, eftersom det ska göras en bedömning i varje enskilt fall. Det Trafikverket anför om att det finns andra bullerstörda boendemiljöer där bullerskyddsåtgärder har högre prioritet saknar relevans för bedömningen av vilka åtgärder som är skäliga att vidta i detta fall. Av handlingarna framgår att verksamheten har förändrats väsentligt sedan år 1978,

både vad gäller antalet trafikrörelser och bulleremissionerna från tågen. Några fastställda planer som avser ombyggnad på bangården finns inte. Verksamheten på bangården förväntas inte heller minska i framtiden, utan snarare öka. Avregleringen av järnvägstrafiken kommer troligen att medföra såväl fler aktörer som nya tågtyper inom bangården. Detta talar för att ljudnivån kan komma att öka och att det är angeläget att en långsiktig lösning kommer till stånd.

Trafikverket har yttrat sig över vad Naturvårdsverket har anfört och framhållit följande. De hänvisade riktvärdena måste tillämpas med försiktighet, bl.a. med hänsyn till att det för närvarande pågår ett utredningsarbete där man ser över Naturvårdsverkets riktlinjer för industribuller samt då regeringen i proposition 2012/13:25 föreslagit att Naturvårdsverket ges i uppdrag att utarbeta en vägledning för hur buller från miljöfarlig verksamhet som till exempel hamnar och industrier och liknande verksamheter kan hanteras vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken. En viktig frågeställning som enligt Trafikverket behöver beaktas och belysas i en sådan vägledning är hur skälighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska tillämpas. Vägledningen bör även omfatta riktlinjer för bedömning av när bullervärden utomhus ska tillämpas i hela utomhusmiljön och i vilka fall det bör vara tillräckligt att bullervärdena innehålls för begränsade delar av utomhusmiljön.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av det överklagade beslutet.

Mark- och miljödomstolen noterar att Trafikverket, trots sitt yrkande om undanröjande av nämndens beslut, har erbjudit sig att genomföra skyddsåtgärder enligt alternativ 4 i den egna åtgärdsrapporten, för vilka kostnaden beräknats till 2 miljoner kronor. Den tvistiga frågan i målet är således inte huruvida åtgärder alls behövs, utan *vilka* åtgärder som är nödvändiga och vilken *kostnad* som är skälig.

Laglig grund för föreläggande?

Mark- och miljödomstolen bedömer att det får anses klarlagt att de aktuella störningarna i form av buller från bangårdsverksamheten utgör en sådan olägenhet som avses i 2 kap. 3 § miljöbalken, och som verksamhetsutövaren är skyldig att åtgärda. Grund för föreläggande om skyddsåtgärder föreligger därmed.

Bullernivåer

Mark- och miljödomstolen anser – i likhet med underinstanserna och Naturvårdsverket – att det är Naturvårdsverkets riktlinjer för externt industribuller för nyetablerad industri som ska tjäna som utgångspunkt vid bedömningen av vilka skyddsåtgärder som är nödvändiga i detta fall. Samtidigt är det viktigt att en individuell bedömning sker, där omständigheterna i detta specifika fall beaktas. Ett exempel på sådan anpassning som redan gjorts i detta fall är den specialkonstruktion som använts när det gäller vilka bullernivåer som ska eftersträvas på de övre våningsplanen; här har Naturvårdsverkets utomhusvärden inte varit lämpliga att tillämpa, och för dessa plan har istället ett inomhusvärde föreskrivits.

Miljömässigt motiverat?

Den huvudsakliga skillnad som uppnås genom uppförandet av ett bullerplank enligt Trafikverkets åtgärdsförslag 2 jämfört med vidtagande av lokala åtgärder enligt Trafikverkets åtgärdsförslag 4 är att med ett plank kan Naturvårdsverkets riktlinjer innehållas utomhus inom i stort sett hela störningsområdet, istället för att de innehålls endast vid särskilt skyddade uteplatser. Med hänsyn till den aktuella störningens art och omfattning, i dagsläget och på längre sikt, finner mark- och miljödomstolen inte skäl att göra en annan bedömning i detta fall än vad som gäller vid annan miljöfarlig verksamhet där Naturvårdsverkets riktlinjer för externt industribuller är tillämpliga. Således ska riktlinjerna som utgångspunkt gälla utomhus vid fasad och inte vid uteplats. Uppförande av ett bullerplank enligt åtgärdsförslag 2 är det enda av Trafikverkets åtgärdsförslag som kan klara dessa nivåer vid fasad. Det har inte framkommit att det skulle finnas andra billigare sätt att klara samma nivåer. Det är därmed miljömässigt motiverat att kräva att ett bullerplank uppförs i enlighet med nämndens föreläggande.

Kostnaden rimlig?

Den så kallade skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken innebär att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska tillämpas på så sätt att inga orimliga krav ställs på verksamhetsutövaren. Det är verksamhetsutövaren som har att visa att ett krav på skyddsåtgärd är orimligt i det enskilda fallet. Mark- och miljödomstolen gör

härvid samma bedömning som länsstyrelsen, dvs. att det inte visats i målet att föreläggandet skulle vara orimligt med hänsyn till kostnaderna.

Sammantagen bedömning

Med hänvisning till vad som ovan anförts finner mark- och miljödomstolen att överklagandet ska avslås. Härvid har domstolen beaktat att Hagalunds bangård är av stor vikt för Stockholms järnvägstrafik och med stor sannolikhet kommer att bestå under en överskådlig framtid. Tiden för fullgörande ska dock ändras på sätt som framgår av domslutet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se [bilaga 2](#) (Dv 427)

Överklagande senast den 2 januari 2013. Prövningstillstånd krävs.

Marianne Wikman Ahlberg

Lars Hydén

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Marianne Wikman Ahlberg, ordförande, och t.f. tekniska rådet Lars Hydén. Föredragande har varit beredningsjuristen Anna-Pia Johansson.