



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060204

DOM
2016-07-08
Stockholm

Mål nr
M 11100-14

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2014-11-11 i mål nr M 367-99, se bilaga A

KLAGANDE

1. Svensk-Danska Broförbindelsen SVEDAB AB,
2. Trafikverket, Region Syd, Box 543, 291 25 Kristianstad

Ombud för 1–2: J N, 27707,

MOTPARTER

1. Länsstyrelsen i Skåne län, 205 15 Malmö
2. Malmö stad, 205 80 Malmö
3. Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm
4. Fosiehus AB,
5. Gullviks Egnahemsförening, c/o I J
6. Villaägarna i Malmö, c/o P L

7. B A,

8. K A,

9. B R,

10. S R,

SAKEN

Utbyggnad och drift av Kontinentalbanan

Dok.Id 1244227

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

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens dom endast på det sättet att de slutliga villkoren för tillstånd enligt ombyggnad och drift av Kontinentalbanan i Malmö ges följande lydelse.

1. Bullret från Kontinentalbanan får i bostadsrum, undervisnings- och vårdlokaler inomhus inte överstiga 35 dB(A) dygnsekvivalentnivå och 50 dB(A) maximalnivå nattetid (kl. 22–07). Vid enstaka och oförutsedda händelser får dock angivna bullervärden överskridas.

De angivna ljudnivåerna ska kontrolleras på sätt som anges i kontrollprogrammet.

2. Bullerskyddande åtgärder ska vidtas i bostadsrum, undervisnings- och vårdlokaler med målet att ljudnivån från Kontinentalbanan:
 - inomhus inte överstiger 30 dB(A) dygnsekvivalentnivå
 - inomhus inte överstiger 45 dB(A) maximalnivå nattetid (kl. 22–07).Bullerskyddande åtgärder ska vidtas vid uteplats i anslutning till bostad med målet att ljudnivån från Kontinentalbanan inte överstiger 60 dB(A) dygnsekvivalentnivå.

Åtgärderna ska vara vidtagna senast inom fem år från att denna dom vunnit laga kraft.

Åtgärderna ska vidtas endast om kostnaderna är rimliga med hänsyn till byggnadens standard, värde och användning med hänsyn till den effekt som uppnås. Åtgärderna ska utformas och utföras i samråd med berörd fastighetsägare.

3. Tillsynsmyndigheten bemyndigas att vid oenighet mellan SVEDAB/Trafikverket och fastighetsägaren bestämma vilka åtgärder som ska vidtas för respektive fastighet.
-

BAKGRUND

I mitten av 1990-talet ansökte Svensk-Danska Broförbindelsen SVEDAB AB (fortsättningsvis SVEDAB) tillsammans med det dåvarande Banverket om frivilligt tillstånd enligt miljöskyddslagen hos Koncessionsnämnden att bygga om och driva Kontinentalbanan i Malmö på sträckan mellan banans anslutning till Södra stambanan och Fosieby som dubbelspårig järnväg. Koncessionsnämnden överlämnade prövningen av ärendet till regeringen.

Regeringen lämnade den 3 oktober 1996 tillstånd enligt miljöskyddslagen till ansökan. Med stöd av 21 § i den dåvarande miljöskyddslagen sköt regeringen upp frågan om slutliga driftsvillkor för bullerstörningar från verksamheten. Regeringen förordnade i denna del att sökandena skulle, senast inom två år från det att Citytunneln tagits i drift eller senast den 31 december 2007 till Koncessionsnämnden redovisa den aktuella bullersituationen och möjligheterna att ytterligare minska bullerstörningarna.

Mot bakgrund av att Citytunneln inte bedömdes stå klar förrän 2011 beslutade regeringen den 4 juni 2009 att den föreskrivna prøvotidsutredningen skulle lämnas in till mark- och miljödomstolen senast inom två år från det att Citytunneln tagits i kommersiell drift. En prøvotidsredovisning lämnades in till miljödomstolen sommaren 2008.

Regeringen medgav i beslut den 20 december 2012 att mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt fick fastställa de slutliga villkoren för buller från den tillståndsprövade delen av Kontinentalbanan samt återlämnade ärendet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Mark- och miljödomstolen meddelade i dom den 11 november 2014 slutliga villkor för buller från den tillståndsprövade delen av Kontinentalbanan.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

SVEDAB och **Trafikverket** (klagandena) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva de av mark- och miljödomstolen föreskrivna villkoren samt föreskriva följande slutliga villkor.

Buller från Kontinentalbanan, i den del av järnvägsanläggningen som omfattas av denna prövning ska – senast inom sju (7) år från det att denna dom har vunnit laga kraft – i bostäder, undervisningslokaler eller motsvarande inomhus som riktvärde* inte överstiga 30 dB(A) dygnsekvivalent nivå och 45 dB(A) maximalnivå nattetid (kl. 22–06).

Inom samma tid som ovan ska – som målsättning – bullret vid uteplats i anslutning till bostad inte överstiga 60 dB(A) dygnsekvivalent nivå.

**Med riktvärde avses ett värde som, om det överskrids, medför skyldighet för tillståndshavarna att vidta åtgärder så att värdet kan innehållas.*

Om Mark- och miljööverdomstolen finner att villkor 5 bör kvarstå har klagandena yrkat att tidsangivelsen för natt bör justeras till kl. 22–06.

Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen) har medgett yrkandena, men avstyrkt att genomförandetiden förlängs till sju år samt vidare avstyrkt att tidsangivelsen för natt i villkoren ska gälla kl. 22–06.

Malmö stad och Miljönämnden i Malmö Stad (miljönämnden) har medgett yrkandena, men avstyrkt att genomförandetiden förlängs till sju år.

Naturvårdsverket har medgett att de av mark- och miljödomstolens föreskrivna villkor upphävs under förutsättning att klagandenas förslag till bullervillkor justeras.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

SVEDAB och **Trafikverket** har i huvudsak anfört följande. Eftersom järnvägsverksamhet inte är obligatoriskt tillståndspliktigt enligt miljöbalken är ifrågavarande ansökan en frivillig ansökan, utifrån reglerna om miljöfarlig verksamhet i 9 kap. miljöbalken. De har således i april 2014 inlämnat en ny tillståndsansökan till miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Skåne län. Ansökan omfattar både den befintliga verksamheten och den planerade utökningen till persontrafik. Av regeringens beslut av den 3 oktober 1996 framgår i övrig att SVEDAB och numera Trafikverket senast när Öresundsförbindelsen togs i drift skulle ha vidtagit fasadåtgärder på intilliggande bostadshus och liknande byggnader. Vidare föreskrevs att man snarast efter ombyggnaden av Kontinentalbanan och senast vid idrifttagandet av Öresundsförbindelsen skulle ha uppfört bullerskärmar i enlighet med Malmö kommuns yrkande i ärendet. Åtgärder i form av bullerskärmar hade av kommunen beräknats kunna reducera utomhusbullret till 65 dB(A) som ekvivalent ljudnivå. Klagandena ålades också att särskilt redovisa hur man efter Citytunnelns avlastning med persontrafiken kunde nå 55 dB(A) som ekvivalentnivå utomhus. Närmare ställningstagande i denna fråga skulle ske när de slutliga villkoren fastställdes. Regeringen föreskrev följande provisoriska föreskrift.

”Som sammanlagt resultat av ovan angivna bullerbegränsande åtgärder får bullret inomhus i bostadsrum, undervisningslokal eller motsvarande inte överstiga följande värden:

dygnsekvivalent ljudnivå: 35 dB(A)

maximal ljudnivå nattetid (kl. 22–07): 50 dB(A)

Värdena gäller som riktvärden, vilket innebär att om de överskrids är tillståndshavarna skyldiga att vidta sådana åtgärder att dessa värden kan innehållas.”

Vidare framgår av regeringens beslut att vid den kommande prövningen och fastställande av slutligt villkor för verksamheten bör utgångspunkten vara de gällande normer för järnvägstrafik som fastställts av riksdagen.

Inför provotidsredovisningen stod det emellertid klart att vissa av de lösningar som förutsatts vid regeringens prövning för begränsningen av buller från Kontinentalbanans sträckning genom Malmö inte var möjliga att genomföra. Det går således inte att framföra godståg i Citytunneln nattetid. Det är inte heller möjligt att sänka godstågens hastighet på Kontinentalbanans sträckning genom Malmö. Ett eventuellt nytt yttre godsspår förbi Malmö ingår inte heller i Trafikverkets planering. Bullret från Kontinentalbanans sträckning genom Malmö kan således endast begränsas med hjälp av tekniska skyddsåtgärder. Det bullerskydd som, i enlighet med regeringens beslut, nu utförts längs med Kontinentalbanans sträckning genom Malmö består av både bullerskärmar och fasadåtgärder. En nästan sex kilometer lång och två meter hög skärm har byggts längs med järnvägen. Omfattande fasadåtgärder har utförts på intilliggande fastigheter. Även byte av fönster och friskluftsventiler m.m. har skett. Kostnaderna för dessa åtgärder kan beräknas till nästan 220 miljoner kr i 1997 års prisnivå. De utförda åtgärderna innebär att de provisoriska villkoren för buller som fastställts av regeringen numera innehålls.

I och med den nya ansökan från april 2014 för den s.k. Malmöringen, som även omfattar trafik med persontåg, har förutsättningarna för fastställandet av bullervillkor för Kontinentalbanans sträckning genom Malmö avsevärt förändrats. Utgångspunkten för denna nya ansökan är att verksamhetsutövarna ska kunna innehålla de riktvärden som normalt gäller för all järnvägstrafik i Sverige. För att kunna sänka bullernivåerna vid bostäder, skolor och förskolor kommer således de nu befintliga bullerskyddsåtgärderna att ytterligare förbättras. Kostnaden för detta beräknas till ca 400 miljoner kr i 2009 års prisnivå. Malmöringen inklusive planerade bullerskyddsåtgärder får anses samhällsekonomiskt motiverade i förhållande till trafiklösningens framtida betydelse för kommunikationerna i Malmö samt även med beaktande av den integration som kan bli en av konsekvenserna av projektet.

Effekterna av de planerade skyddsåtgärderna för den s.k. Malmöringen i förhållande till den nu aktuella prövningen kan sammanfattas enligt följande.

Riktlinjer bostäder (dBA)	Villkor som gäller idag i enlighet med regeringens provisoriska föreskrift	Riktvärden för planerad verksamhet med persontrafik
Inomhus max. (kl. 22–07)	50	45
Inomhus ekv.	35	30

Genomförandetid

SVEDAB och Trafikverket yrkade i mark- och miljödomstolen att regeringens provisoriska föreskrift även skulle gälla som slutligt villkor, men föreslår nu istället att de slutliga bullervillkoren ska bestämmas i enlighet med ambitionerna i den nya miljöansökan. En genomförandetid om sju år blir då nödvändig.

Tekniska åtgärder i villkor 1–4

Mark- och miljödomstolen har gått utöver sin befogenhet

Vad gäller utformningen av de villkor som mark- och miljödomstolen har föreskrivit kan konstateras att villkoren innehåller krav på att vissa tekniska åtgärder ska utföras. I villkor 1 finns ett krav på hur frekvent den aktuella spårslipningen ska utföras. Den uppskjutna prövningen från oktober 1996 omfattar dock endast ett fastställande av slutliga villkor för bullerstörningar från verksamheten. Det är således endast denna fråga som regeringen skjutit upp med stöd av 21 § miljöskyddslagen. Mark- och miljödomstolen har trots detta även förordnat om utförande av vissa tekniska åtgärder. Något stöd för detta kan inte utläsas från regeringens ursprungliga beslut. Av ett annat beslut från regeringen i detta ärende från december 2012 framgår också att mark- och miljödomstolen endast har getts rätt att fastställa de slutliga villkoren för buller från den tillståndsprövade delen av Kontinentalbanan. Den fråga som regeringen överlämnat till mark- och miljödomstolens prövning måste således rimligtvis endast avse en befogenhet för fastställande av bullervillkor och ingenting annat. Mark- och miljödomstolen har gått utanför sin befogenhet när man även i villkor förordnat om att vissa tekniska åtgärder ska utföras. Mark- och miljödomstolen har endast haft att bestämma omfattningen av den omgivningspåverkan som kan tillåtas från verksamheten. Någon annan tolkning kan inte härledas från regeringens båda beslut.

Det får dessutom anses – i ett fall som detta – som principiellt felaktigt av en prövningsmyndighet att binda upp en verksamhetsutövare till att utföra vissa särskilt

angivna tekniska åtgärder. En prövningsmyndighet bör endast i villkorsskrivning ange gränser för tillåten miljöpåverkan. Det ska sedan vara upp till verksamhetsutövaren att själv bestämma vilka tekniska lösningar som blir nödvändiga för att innehålla de värden som prövningsmyndigheten förordnat.

Att sådana villkorskonstruktioner normalt sett är att föredra framgår t.ex. av rättsfallen MÖD 2009:2 och MÖD 2009:9, som mark- och miljödomstolen för övrigt hänvisar till. Av dessa domar, som i huvudsak berör tillämpning av begränsningsvärden framgår att man i villkor inte bör ange vilka konkreta åtgärder som tillståndshavaren ska vidta. Verksamhetsutövaren ska själv få välja vad som behövs göras för att ett visst värde ska kunna innehållas. Vidare menar man att det i många fall är lämpligt att just formulera villkorskrav på ett sådant sätt att de ger uttryck för vad en viss åtgärd ska klara av. Åtgärden i sig behöver dock inte anges i villkoret. En sådan villkorskonstruktion ger tillståndshavaren själv möjlighet att välja hur man ska klara av att innehålla ett visst värde. Detta ger tillståndshavaren en önskvärd flexibilitet och lägger inte heller hinder i vägen för teknikutveckling. SVEDAB och Trafikverket menar här att denna argumentering även är tillämplig vid riktvärdeskonstruktioner.

Riktvärdesvillkor lämpligare vid järnvägsdrift

I villkor 5 har mark- och miljödomstolen förvandlat den riktvärdeskonstruktion som SVEDAB och Trafikverket föreslagit till en konstruktion med begränsningsvärden. Även här kan mark- och miljödomstolen ha gått utöver sin befogenhet. Av proposition 1996/97:53 (Infrastrukturpropositionen) – vilket rimligtvis är de normer som regeringen syftar på i sitt beslut – framgår att bullervillkor för järnvägstrafik ska fastställas som riktvärden. Denna typ av villkorskonstruktion har även fortsättningsvis varit vägledande för bestämmande av villkor i planeringssammanhang för järnvägsdrift (se t.ex. prop. 2012/13:25). Mark- och miljödomstolens villkorskonstruktion med begränsningsvärden strider således också mot den befogenhet som regeringen överlämnat i denna del. Dessutom står utformning av villkor 5 i direkt strid mot de riktvärdesnormer som beslutas av Sveriges riksdag.

Den konstruktion med riktvärden för järnvägsbuller, som framkommer av de ovan nämnda propositionerna, har också av Mark- och miljööverdomstolen i ett antal domar

fastställts som tillämpliga vid järnvägsdrift (se MÖD 2005:62 och 2005:63, M 8991-03, M 9590-03, M 1512-04 och M 6047-04). Mark- och miljööverdomstolen har även så sent som i oktober 2013 hänvisat till denna sin tidigare praxis (se M 1858-13). Detta avgörande avser visserligen bestämmande av villkor för buller vid vägtrafik, men någon principiell skillnad mot järnvägstrafik kan här inte göras. Även i ett senare avgörande har domstolen gjort bedömningen att riktvärdeskonstruktioner kan accepteras vid speciella förhållanden (se här Mark- och miljööverdomstolens dom den 11 november 2014 i mål nr M 493-14). Järnvägstrafik är här uppenbarligen en sådan verksamhet där speciella förhållanden motiverar riktvärden vid bestämmandet av tillåten omgivningspåverkan för buller.

Villkor med begränsningsvärden för buller, villkor 5

Avsaknad av full rådighet och påverkansmöjligheter vid järnvägsdrift

Villkor med begränsningsvärden för buller är dessutom i allra högsta grad olämpligt vid järnvägsdrift. Den praxis från Mark- och miljööverdomstolen som underinstansen hänvisat till, vid frågan om användning av begränsningsvärden istället för riktvärden, berör industriell verksamhet. Till skillnad från sådana verksamhetsutövare har SVEDAB och Trafikverket, med hänsyn till bl.a. Sveriges internationella åtaganden, ingen möjlighet till direkt omedelbar kontroll över den bullrande verksamheten på Kontinentalbanans sträckning genom Malmö. Detta gäller även generellt för Trafikverket som infrastrukturförvaltare över hela det nationella järnvägsnätet. Av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/57/EG om driftkompatibiliteten hos järnvägssystemet inom gemenskapen, som trädde ikraft den 17 januari 2008, följer nämligen att en viss medlemsstat, för sitt egna nationella järnvägsnät, varken kan förbjuda eller ställa strängare krav på ett visst järnvägsfordon som redan är godkänt i ett annat medlemsland. Direktivet har som syfte att reglera och förenkla förfarandet för s.k. internationell korsacceptans av järnvägsfordon. Det finns således internationella regelverk som styr över vilka fordon som får trafikera det svenska järnvägsnätet. Även om påverkan på omgivningen från denna trafik kan begränsas, t.ex. med hjälp av olika former av bullerskyddsåtgärder, så finns det alltså – till skillnad från vad som i vart fall torde vara huvudregeln vid industriell verksamhet – i fråga om järnvägsdrift faktorer som helt ligger utanför verksamhetsutövarens påverkansmöjligheter och rådighet.

Dessa internationella åtaganden ska dock inte tolkas som att några miljövillkor överhuvudtaget inte ska gälla vid järnvägsdrift.

Enstaka och oförutsedda händelser

Vid järnvägsdrift saknar verksamhetsutövaren således full rådighet över alla förhållanden. Detta måste beaktas vid valet av villkorskonstruktion. Med en riktvärdeskonstruktion, varvid enstaka händelser inte är dimensionerade för maximala värden, blir enstaka eller helt atypiska bullerhändelser inte avgörande för om en villkorsöverträdelse sker. Med en begränsningsvärdeskonstruktion är situationen helt annorlunda. Även en bullerhändelse som utgör en absolut ytterlighet med mycket ringa varaktighet, som t.ex. ett fordon's hjulaxelbrott, kan här utgöra en villkorsöverträdelse. Enligt SVEDAB och Trafikverket är det inte rimligt att för buller från järnvägsdrift tillämpa begränsningsvärden, oavsett om det är fråga om tillståndsprövning eller inte.

Konsekvenser av överskridande av begränsningsvärden

Den konstruktion med begränsningsvärden som mark- och miljödomstolen nu valt att ålägga SVEDAB och Trafikverket innebär att en tillsynsmyndighet i princip måste anmäla varje sådan överträdelse av villkoren i miljötillståndet till polis- eller åklagarmyndighet. Detta i enlighet med 26 kap. 2 § miljöbalken. Som en ytterligare konsekvens av ett sådan överskridande måste järnvägsdriften på Kontinentalbanans sträckning genom Malmö stoppas. Att verksamhetsutövaren här medvetet skulle fortsätta driften av järnvägsanläggningen med full insikt om risken för fortsatta överskridanden av ett begränsningsvärde måste anses helt uteslutet. Detta skulle i så fall uppenbarligen utgöra en sådan uppsåtlig handling för vilket ett personligt straffansvar föreligger. Järnvägstrafiken måste således genast upphöra på Kontinentalbanan om ett överskridande av ett begränsningsvärde föreligger och detta ända intill dess att tillräckliga åtgärder kunnat vidtas för att säkerställa att ytterligare överskridanden undviks. Konsekvenserna av ett sådant driftstopp på Kontinentalbanans sträckning genom Malmö går inte att överblicka. Det skulle inte vara möjligt att köra godstrafik på järnväg mellan Sverige och kontinenten över Öresundsbron. Dessa tågtransporter skulle då istället vara helt hänvisade till färja och dessutom endast till hamnar norr om Malmö. Samhällskonsekvenserna skulle därför bli enorma.

Det kan ifrågasättas om någon egentlig olägenhet för människors hälsa överhuvudtaget kan uppkomma bara ifrån enstaka bullerhändelser. För att olägenheter för människors hälsa ska kunna uppkomma från bullrande verksamhet krävs normalt återkommande eller kontinuerliga bullerhändelser.

Vid en riktvärdeskonstruktion ska en verksamhetsutövare i samarbete med en tillsynsmyndighet istället vidta de åtgärder som behövs för att förhindra framtida överskridanden. Genom en sådan villkorskonstruktion ges tid och möjligheter att utifrån rimliga förutsättningar åtgärda de brister i verksamheten som orsakar överskridanden. Något driftstopp behöver inte ske. En konstruktion med riktvärden för buller är således betydligt lämpligare vid järnvägstrafik.

Målsättningsvillkor vid uteplatser

SVEDAB och Trafikverket har som förslag föreskrivet villkor som en målsättning avseende bullerstörningar vid uteplatser. Detta med anledning av att SVEDAB och Trafikverket inte vid samtliga uteplatser längs banan kan vara säkra på att det kommer att vara möjligt att innehålla 60 dB(A) dygnsekvivalentnivå, med mindre än att mycket drastiska åtgärder, t.ex. inlösen av fastigheter, vidtas. Av den utredning som finns i målet framgår dock att det är endast vid ett fåtal uteplatser som överskridanden kan vara aktuella samt att dessa är högst begränsade.

Tidsangivelsen för natt i villkor 3 och 5

Naturvårdsverket gav i april 2015 ut ”Vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller” (rapport 6538) som ersatte tidigare allmänna råd och övergångsvägledning. Enligt den nya vägledningen är tidsperioden för natt numera kl. 22–06. I SVEDAB:s och Trafikverkets förslag till villkor yrkas att tidsperioden för natt anges till kl. 22–06. Om Mark- och miljööverdomstolen finner att villkor 5 bör kvarstå menar klagandena att tidsangivelsen för natt även här bör justeras till kl. 22–06, som enligt klagandena numera är vedertaget tidsintervall i sammanhang som gäller trafikbuller (jfr Naturvårdsverket, Nationell samordning av omgivningsbuller, Redovisning av arbetsgruppen ”Gemensamma definitioner och begrepp”, och Direktivet om omgivningsbuller [2002/49/EG]).

Kontrollprogrammet

Slutligen är det inte heller möjligt att med gällande kontrollprogram – som mark- och miljödomstolen också föreskrivit – kontrollera om begränsningsvärdena överhuvudtaget kan innehållas. Kontrollprogrammet bygger nämligen på att bullervillkoren är utformade som riktvärden. Kontrollprogrammet fastställdes av miljönämnden i Malmö 1999-03-22. Principerna för detta bör enligt klagandenas uppfattning även gälla i framtiden (se s. 86 i den Tekniska rapporten 1, prøvotidsredovisningen). Klagandena åtar sig att inom den tid som tillsynsmyndigheten bestämmer inge ett reviderat kontrollprogram.

Länsstyrelsen, Miljönämnden i Malmö stad, Naturvårdsverket och Malmö stad har i huvudsak anfört följande.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen anser att villkor avseende buller bör ställas, men att verksamhetsutövaren ska ges frihet att själv välja metod för minskning av bullernivåerna inom föreskriven tid. Klagandena har inte framfört tillräckliga argument för att ändra genomförandetiden till sju år. För de människor som idag utsätts för dessa ljudnivåer innebär sju ytterligare år en lång tid. Det faktum att det finns skolor, förskolor och andra skyddsvärda objekt i närområdet innebär att länsstyrelsen finner det ännu mer angeläget att begränsa genomförandetiden till fem år.

Länsstyrelsen anser vidare att nattvärdet ska gälla från kl. 22 till kl. 07 och inte justeras till att endast gälla fram till kl. 06. I Naturvårdsverkets senaste vägledning har tidsangivelsen för trafikbuller justerats. Det bör observeras att det endast är en vägledning och att tider ska prövas i enskilda fall. För flertalet människor pågår nattsömnen till minst kl. 07 då skolor och många arbetsplatser börjar kl. 08.

Miljönämnden

Det är önskvärt med en kortare genomförandetid än de fem år som domen föreskriver. Begränsningsvärden i nuvarande utformning blir mycket svåra att följa vid ett eventuellt genomförande av Malmöringen.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket anser att en förutsättning för att klagandenas förslag till villkor ska kunna bifallas är att de justeras enligt nedan och att villkoret kompletteras så att det blir tydligt vilka åtgärder som ska vidtas om de angivna värdena för buller överskrids.

Buller från Kontinentalbanan, i den del av järnvägsanläggningen som omfattas av denna prövning, *får* – senast inom *fem (5)* år från att denna dom vunnit laga kraft – *inte överstiga följande angivna ljudnivåer*

- i bostäder inomhus: 30 dB(A) dygnsekvivalent nivå
- i bostäder inomhus: 45 dB(A) maximalnivå nattetid (kl. 22–06)
- vid uteplats i anslutning till bostad: 60 dB(A) dygnsekvivalent nivå.

Tekniska åtgärder i villkor 1–4

Naturvårdsverket delar i princip klagandenas synpunkter när det gäller olämpligheten att binda upp en verksamhetsutövare till att utföra vissa särskilt angivna tekniska åtgärder för att uppnå ett visst resultat. I många fall kan en sådan ordning innebära att teknisk utveckling hämmas och att en verksamhetsutövare tvingas genomföra mindre kostnadseffektiva åtgärder. Naturvårdsverket vill dock påpeka att syftet med ett prövotidsförfarande är att utreda olika tekniska åtgärder för att klarlägga vilka som är möjliga och rimliga att genomföra vid en sammanvägd bedömning. I den prövotidsredovisning som klagandena tog fram inför mark- och miljödomstolens fastställande av slutgiltiga bullervillkor redovisas teknisk genomförbarhet samt kostnader och effekter för en rad bullerbegränsande åtgärder. Naturvårdsverket anser att det utifrån detta underlag inte borde finnas några hinder för att besluta om specifika åtgärder som ska genomföras på kort sikt. Det kan dock möjligen, enligt den grundläggande principen om att inte formulera villkor så att de hindrar teknikutveckling, vara mer tveksamt att på obestämd tid låsa fast genomförande av specifika återkommande åtgärder. Det är dock viktigt att krav på genomförande av åtgärder inte ersätter en direkt reglering av vilka bullernivåer som ska innehållas.

Genomförandetiden

Naturvårdsverket anser inte att klagandena tydligt har motiverat varför genomförandetiden ska utökas med två år. Det saknas skäl att medge en längre period för vidtagande av åtgärder och Naturvårdsverket anser därför att angivna bullervärden bör innehållas inom fem år från det att domen har vunnit laga kraft.

Villkor med begränsningsvärden (villkor 5)

Naturvårdsverket delar inte klagandenas uppfattning beträffande synen på gränsvärden, riktvärden och begränsningsvärden. Av 22 kap. 25 § 6 miljöbalken framgår att en dom ska innehålla bestämmelser om de *begränsningsvärden* som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan. Naturvårdsverket har viss förståelse för klagandenas argument mot villkorskonstruktioner för buller som innebär ett direkt straffrättsligt ansvar vid enskilda överträdelser, givet de speciella förutsättningar som råder vid drift av spåranläggningar. Naturvårdsverket anser dock inte att de redovisade problemen har med begreppet begränsningsvärde att göra. Enligt Naturvårdsverkets synsätt ligger problematiken i att klagandena sätter likhetstecken mellan *begränsningsvärde* och *gränsvärde*. Naturvårdsverket anser att det är viktigt att begreppet begränsningsvärde används och att det av de slutgiltiga villkor som fastställs tydligt framgår vilka värden som ska innehållas samt vilka åtgärder som ska vidtas om överskridanden sker. Begreppet *riktvärde* är olämpligt eftersom det kan skapa missförstånd, bl.a. för att begreppet används i vägledningsmaterial avsett att användas som underlag för bedömningar i det enskilda fallet då värden ska anges enligt bl.a. 22 kap. 25 § miljöbalken. Begränsningsvärden kan emellertid, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, under vissa förutsättningar ha en riktvärdesliknande konstruktion och måste alltså inte med nödvändighet ha en gränsvärdeskonstruktion.

När det gäller trafikbuller i boendemiljöer finns dock förhållandevis väl belagda kopplingar mellan uppmätta bullernivåer och störningar för närboende. En ändamålsenlig reglering av buller måste enligt Naturvårdsverkets uppfattning under alla omständigheter säkerställa att bullerstörningarna från verksamheten blir acceptabla. Naturvårdsverket hänvisar därför till en senare dom från Mark- och miljööverdomstolen meddelad den 9 januari 2015, mål nr M 1562-14, som avser buller

(Oskarshamns hamn). Där används inte begreppen begränsningsvärde eller riktvärde uttryckligen. I villkoret anges ”Buller från verksamheten får inte överstiga nedan angivna ljudnivåer”. Av villkoret framgår också vilka krav som aktualiseras om de angivna värdena överskrids. Naturvårdsverket anser att principerna för villkorsformulering i denna dom är relevanta i det nu aktuella målet.

Kontroll av villkor

Det är enligt Naturvårdsverkets uppfattning viktigt att villkor inte formuleras på sådant sätt att det föreligger några osäkerheter kring villkorets innebörd, eller när en överträdelse ägt rum. En förutsättning för att ett villkor av riktvärdesliknande konstruktion (i linje med vad som yrkats av klagandena) ska kunna accepteras, är därför enligt Naturvårdsverkets mening att det tydligt anges vilka krav som aktualiseras om de i villkoret angivna värdena överskrids. Det bör framgå hur kontrollen av villkoret ska ske och villkoret bör utformas så att kontrollen direkt kopplar till de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att åtgärder ska vidtas. Det bör även anges inom vilken tid kompletterande bullerskyddsåtgärder, som säkerställer att de angivna bullernivåerna kan innehållas, ska vara genomförda.

I andra meningen, i det av klagandena föreslagna villkoret, används begreppet ”*som målsättning*”. Med hänvisning till vad Naturvårdsverket anför ovan anser de att även detta begrepp är olämpligt och att denna del av villkoret också bör ersättas med en tydlig angivelse av vad verksamhetsutövaren ska iaktta om angivet värde överskrids.

Malmö stad

Kommunstyrelsen medger yrkandet men motsätter sig att genomförandetiden förlängs till sju år. Kommunstyrelsen anser att verksamhetsansvariga själva ska få välja tekniska lösningar utifrån villkor angående gränser för tillåten miljöpåverkan. Därmed möjliggörs införande av nya tekniska och andra åtgärder utan att nya domstolsförhandlingar krävs.

SVEDAB och **Trafikverket** har bemött inkomna yttranden i huvudsak enligt följande. Enligt en avsiktsförklaring som finns mellan Malmö stad och klagandena ska SVEDAB och/eller Trafikverket utföra och bekosta föreslagna skyddsåtgärder. Kostnaderna för föreslagna åtgärder har beräknats till ca 400 miljoner kr i 2009 års prisnivå. SVEDAB behöver för detta uppta lån hos Riksgäldskontoret. Detta kräver i sin tur ett riksdagsbeslut. Med hänsyn till detta är det osäkert när en finansiering av bullerskyddsåtgärderna kan vara klar. Klagandena har därför föreslagit en genomförandetid på sju år för att genomföra de föreslagna åtgärderna. Det ska dock tilläggas att ambitionen är att genomföra åtgärderna på väsentligt kortare tid.

De bestrider Naturvårdsverkets förslag till utformning av bullervillkor. Begreppet begränsningsvärde är ett tämligen neutralt uttryck och det är villkorets utformning i övrigt som avgör vilka avvikelser som får ske inom ramen för villkoret (se MÖD 2009:2, s. 7). Begreppet är ett uttryck för att ange existensen av ett siffervärde i ett villkor. I 11 b § i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) anges att ett begränsningsvärde är den mängd, koncentration eller nivå på utsläppet som inte får överskridas eller underskridas under en eller flera angivna tidsperioder eller på annat sätt som närmare anges i tillståndet. Detta värde kan bestämmas att gälla som ett gränsvärde, riktvärde eller annat värde. Begränsningsvärdets definition bestäms i det enskilda fallet och det är definitionen som bestämmer begreppets materiella innehåll (se prop. 1997/98:45, del I, s. 171). Naturvårdsverkets förslag till villkor är utformat som ett gränsvärde. De hänvisar till vad de tidigare anfört om den riktvärdeskonstruktion för buller som föreslagits vid överklagandet. De har aldrig motiverat sitt val av en riktvärdeskonstruktion på den grund som Naturvårdsverket nu anför att ”begränsningsvärden innebär stora problem för en verksamhetsutövare”. Det som faktiskt anförts från deras sida är att en riktvärdeskonstruktion för buller får anses vara den miljömässigt mest lämpliga villkorskonstruktionen vid drift av järnväg. De anser sig också ha stöd för detta både hos riksdagen (jfr. t.ex. nu senast 1 § förordningen [2015:216] om trafikbuller vid bostadsbyggnader) och i Mark- och miljööverdomstolens praxis. Även den beslutsbefogenhet som överlämnades från regeringen till mark- och miljödomstolen i förevarande mål inbegriper bara en prövning av riktvärden.

Vad gäller den komplettering, med en tydlig angivelse av vad verksamhetsutövaren ska iaktta om angivet värde överskrids, som Naturvårdsverket nu efterfrågar så kommer sådana tydliga angivelser att regleras inom ramen för kontrollprogrammet. Här kommer att framgå hur och när tillsynsmyndigheten ska underrättas och vilka åtgärder som verksamhetsutövarna ska vidta vid överskridanden. Det är enligt deras uppfattning betydligt lämpligare att sådana frågor just regleras i kontrollprogram framför i ett tillstånd. Detta ger en större flexibilitet kring åtgärder och främjar ett gott samarbete mellan verksamhetsutövarna och tillsynsmyndigheten.

Gullviks Egnahemsförening, Fosiehus AB, Villaägarna i Malmö, B A, K A, B R och S R har beretts tillfälle att yttra sig.

SVEDAB och Trafikverket har till stöd för sin talan även hänvisat till skriftlig bevisning.

Mark- och miljööverdomstolen har, med avslag av Fosiehus AB:s yrkande om muntlig förhandling, med stöd av 23 kap. 6 § miljöbalken avgjort målet på handlingarna.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Prövningen

Miljöskyddslagen (1969:387) är enligt 6 § i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken, tillämplig i detta mål.

Mark- och miljööverdomstolens prövning omfattar fastställande av slutliga villkor avseende buller för Kontinentalbanan i Malmö på sträckan mellan banans anslutning till Södra stambanan och Fosieby som dubbelspårig järnväg.

Det är endast SVEDAB och Trafikverket som har överklagat domen, vilket innebär att deras överklagande är ramen för Mark- och miljööverdomstolens prövning. Någon skärpning av villkoren på så sätt som Naturvårdsverket föreslagit är därmed inte möjlig.

Allmänt om utformningen av bullervillkor

En utgångspunkt för bedömningen av ändamålsenliga villkor bör vara att det ytterst är bullervillkor med lämpligt bestämda nivåer som ska säkerställa att olägenheter för människors hälsa och miljön inte uppkommer på grund av bullrande verksamhet.

SVEDAB och Trafikverket har invänt mot att specifika tekniska åtgärder föreskrivits av mark- och miljödomstolen och yrkat att villkoren istället ska utformas utifrån vilken omgivningspåverkan som kan accepteras.

I MÖD 2009:2 och MÖD 2009:9, som i huvudsak berör tillämpning av begränsningsvärden, fann Mark- och miljööverdomstolen att verksamhetsutövaren själv ska få välja vad som behövs göras för att ett visst värde ska kunna innehållas och att åtgärden i sig inte behöver anges i villkoret. Detta ger tillståndshavaren en önskvärd flexibilitet och lägger inte heller hinder i vägen för teknikutveckling. Av utredningen i målet har inte framkommit att det ur bullersynpunkt är miljömässigt motiverat med ett preciserat krav på vilka tekniska åtgärder som SVEDAB och Trafikverket ska vidta för att minska bullret. Mark- och miljööverdomstolen finner istället att det är tillräckligt om buller från verksamheten regleras genom att ange vilka bullervärden som inte får överstigas och när åtgärder behöver vidtas.

SVEDAB och Trafikverket har vidare yrkat att bullervillkoren ska föreskriva riktvärden och inte begränsningsvärden och därvid angett att det med hänsyn till de särskilda förhållanden som råder vid järnvägsdrift är motiverat att använda riktvärden.

Mark- och miljööverdomstolen har i flera avgöranden slagit fast att användningen av begreppet riktvärde ska utmönstras i villkor. Istället ska begränsningsvärden användas (MÖD 2009:2 och MÖD 2009:9). I enlighet med denna praxis anser Mark- och miljööverdomstolen att riktvärden inte bör föreskrivas, även i detta fall när det rör sig om järnvägsdrift.

Utformningen av bullervillkor

När det gäller fasställandet av slutliga villkor finner Mark- och miljööverdomstolen att ett stort antal människor berörs av höga ljudnivåer från Kontinentalbanan och att det är

angeläget att bullerreducerande åtgärder vidtas. SVEDAB och Trafikverkets bullerutredning kan utgöra underlag till vilka begränsningsvärden som kan fastställas. Av utredningen framgår att man inte kan se någon risk att i framtiden överskrida de provisoriska bullervillkoren. Mark- och miljööverdomstolen bedömer därför att dessa värden nu kan fastställas som begränsningsvärden.

Utöver dessa begränsningsvärden bedömer Mark- och miljööverdomstolen i likhet med mark- och miljödomstolen och med stöd av bullerutredningen att ytterligare åtgärder är möjliga och angelägna att vidta för att reducera bullret. Mark- och miljööverdomstolen gör samma bedömning som mark- och miljödomstolen vad gäller bullernivåer men har funnit att specifika tekniska åtgärder inte är lämpligt i detta mål. Det får ses mer ändamålsenligt att fastställa att ospecificerade åtgärder ska vidtas ner till denna bullernivå inom en viss tidsrymd för att begränsa bullret för omgivningen. Vid en sådan villkorsutformning ges SVEDAB och Trafikverket möjlighet att själva välja sättet att klara bullervärdena och lägger inte hinder för teknikutveckling.

För vilka lokaler ska bullervillkoret gälla?

Av regeringens provisoriska föreskrift framgår att den provisoriska föreskriften utöver bostadsrum även omfattade ”undervisningslokal eller motsvarande”. I villkor 3 och 5 i mark- och miljödomstolens dom har endast villkor för bostäder föreskrivits. Det kan inte anses ha varit regeringens mening att undervisningslokaler eller motsvarande inte skulle regleras i de slutliga villkoren för buller. Mot bakgrund av att det i mark- och miljödomstolens dom föreskrivs villkor med krav på tekniska åtgärder som hade gynnat all bebyggelse kring Kontinentalbanan, finner Mark- och miljööverdomstolen att det inte föreligger något processuellt hinder att ändra villkoret. SVEDAB och Trafikverket har också medgett att villkoret ska omfatta undervisningslokal och liknande. Av Naturvårdsverkets dokument ”Nationell samordning av omgivningsbuller, Redovisning av arbetsgruppen ’Gemensamma definitioner och begrepp’” framgår att bostadsrum, undervisnings- och vårdlokaler numera används som gemensamt begrepp. För att undvika tveksamheter kring vilka lokaler som omfattas finner Mark- och miljööverdomstolen att villkoret ska formuleras i enlighet med Naturvårdsverkets definition. Villkoret ska därmed ändras i enlighet med detta.

Tidsangivelsen för nattperioden

SVEDAB och Trafikverket har yrkat att tidsangivelsen för nattetid bör justeras till kl. 22.00–06.00. Att ett stort antal människor berörs av buller från Kontinentalbanan var förutsatt redan vid regeringens tillståndsbeslut. Vid regeringens tillåtlighetsprövning förutsattes att Kontinentalbanan kunde avlastas från järnvägstrafik. Citytunneln fick dock inte sådan avlastande effekt. Med hänsyn till att ett stort antal människor berörs av buller finns det inte heller på av klagandena anförda skäl anledning att ändra tidsperioden för natt. Nattperioden ska således föreskrivas pågå mellan kl. 22.00–07.00.

Enstaka och oförutsedda händelser

Mot bakgrund av vad klagandena har anført om att verksamhetsutövarna inte har någon möjlighet till direkt omedelbar kontroll över den bullrande verksamheten, som vid hjulaxelbrott eller andra olyckor, finner Mark- och miljööverdomstolen att det finns anledning att i villkor reglera enstaka och oförutsedda händelser då bullervärdena överskrids.

Genomförandetiden

Klagandena har yrkat att genomförandetiden ska förlängas till sju år i stället för de fem år som mark- och miljödomstolen föreskrivit. Länsstyrelsen, Naturvårdsverket, miljönämnden och kommunstyrelsen har motsatt sig yrkandet. Med hänsyn till det stora antalet människor, skolor etc. som berörs av bullret är det angeläget att genomförandetiden begränsas på sätt som framgår av mark- och miljödomstolens dom. Mark- och miljööverdomstolen finner således inte på de av klagandena anförda skälen anledning att ändra genomförandetiden till sju år.

Bemyndigande

Mark- och miljööverdomstolen bedömer att det finns en osäkerhet om tillsynsmyndighetens befogenheter i frågor som kan uppstå kring bullerstörningarna från den tillståndsprövade delen av Kontinentalbanan. Domstolen finner därför skäl att, med stöd av 21 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken och 20 § miljöskyddslagen, bemyndiga tillsynsmyndigheten att vid oenighet mellan

SVEDAB/Trafikverket och fastighetsägaren bestämma vilka åtgärder som ska vidtas för respektive fastighet.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis har Mark- och miljööverdomstolen funnit att det i detta mål är mer ändamålsenligt att föreskriva begränsningsvärden och bullervärden som tydliggör när åtgärder ska vidtas, än specifika tekniska åtgärder, för att begränsa bullret från Kontinentalbanan.

Med hänsyn till vad Mark- och miljööverdomstolen kommit fram till ovan bör de slutliga bullervillkoren för verksamheten få den utformning som framgår av domslutet. Detta innebär att villkor ett och två tas bort och att övriga villkor justeras. Därutöver tillkommer ett villkor avseende ett bemyndigande.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B

Överklagande senast 2016-08-05

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Claes-Göran Sundberg, hovrättsrådet Eywor Helmenius, referent, tekniska rådet Yvonne Eklund samt tf. hovrättsassessorn Kristina Börjevik Kovaniemi.

Föredragande har varit Aurora Svallbring.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2014-11-11
meddelad i
Växjö

Mål nr M 367-99

SÖKANDE

1. Trafikverket
Region Syd
Box 543
291 25 Kristianstad
2. Svensk-Danska Broförbindelsen SVEDAB AB
Box 4044
203 11 Malmö

Ombud för 1-2: J N och C J L

SAKEN

Tillstånd till utbyggnad och drift av Kontinentalbanan i Malmö; uppskjuten fråga

Avrinningsområde: Lommabukten N: 6160498 E: 375751

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver den provisoriska föreskriften P1, avslutar prövotiden och föreskriver följande ytterligare villkor för det tillstånd enligt miljöskyddslagen till ombyggnad och drift av Kontinentalbanan i Malmö som regeringen meddelat den 3 oktober 1996.

1. Spårslipning ska ske vartannat år med början året efter det år som domen vann laga kraft.
2. Befintlig bullerskärm ska, senast fem år från lagakraftvunnen dom, förlängas till hel skärm med minst 2 m höjd från rälsöverkant längs hela sträckan, med avbrott vid Persborgs och Östervärns stationer.

Dok.Id 293684

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 81 351 03 Växjö	Kungsgatan 8	0470-560 100 E-post: mmd.vaxjo@dom.se	0470-560 125	måndag – fredag 08:00-16:30 -

3. Fasadåtgärder ska vidtas, senast fem år från lagakraftvunnen dom, i såväl tidigare åtgärdade som ej åtgärdade byggnader med målet att, tillsammans med åtgärderna enligt villkoren 1 och 2, begränsa bullret från Kontinentalbanan i bostäder, inomhus till 30 dB (A) dygnsekvivalentnivå och till 45 dB (A) maximalnivå nattetid (kl. 22-07).
 4. Bullerskärmar ska, senast fem år från lagakraftvunnen dom, anläggas vid befintliga villors/radhus uteplatser med målet att, tillsammans med åtgärderna i villkoren 1 och 2, begränsa bullret från Kontinentalbanan vid uteplats i anslutning till bostad till 60 dB (A) dygnsekvivalentnivå.
 5. Buller från Kontinentalbanan får i bostäder, inomhus inte överstiga 35 dB (A) dygnsekvivalentnivå och 50 dB (A) maximalnivå nattetid (kl. 22-07). De angivna begränsningsvärdena ska kontrolleras på sätt som anges i kontrollprogrammet.
-

TIDIGARE BESLUT

Regeringen har genom beslut den 3 oktober 1996 (M95/4651/8) lämnat Svensk-Danska Broförbindelsen AB och Banverket tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387) att bygga om och driva Kontinentalbanan i Malmö på sträckan mellan banans anslutning till Södra Stambanan och Fosieby som en dubbelspårig järnväg.

I beslutet sköt regeringen, med stöd av 21 § miljöskyddslagen, upp frågan om slutliga villkor för bullerstörningar från verksamheten. Sökandena ålades att senast inom två år från det att Citytunneln tagits i drift eller senast den 31 december 2007 till Koncessionsnämnden för miljöskydd redovisa den aktuella bullersituationen och möjligheterna att ytterligare minska miljöstörningarna.

Vidare ålades sökandena att senast när Öresundsförbindelsen tas i drift ha vidtagit fasadåtgärder på intilliggande bostadshus och liknande byggnader samt ha uppfört bullerskärmar i enlighet med Malmö kommuns yrkande vid Koncessionsnämnden.

Som provisorisk föreskrift beslöts följande.

P1. Som sammanlagt resultat av ovan angivna bullerbegränsande åtgärder får bullret inomhus i bostadsrum, undervisningslokal eller motsvarande inte överstiga följande värden:

Dygnsekvivalent ljudnivå: 35 dB (A)

Maximal ljudnivå nattetid (kl. 22-07): 50 dB (A)

Värdena gäller som riktvärden, vilket innebär att om de överskrids är tillståndshavarna skyldiga att vidta sådana åtgärder att dessa värden kan innehållas.

Regeringen föreskrev villkor för byggbuller samt om krav på kontrollprogram.

Slutligen överlät regeringen, med stöd av 20 § miljöskyddslagen, åt tillsynsmyndigheten att fastställa de villkor om skyddsåtgärder som behövs för att begränsa

- vibrationer,
- utsläpp vid tågolyckor,

- miljöpåverkan som kan orsakas av förorenade massor under byggnadstiden,
- val av bränsle och olja för arbetsmaskiner, arbetsredskap och övriga fordon som kommer till användning under byggskedet.

Regeringen angav i sitt beslut att den kommande prövningen och fastställande av slutliga villkor för verksamheten bör ske med utgångspunkt i de förslag till normer för järnvägstrafik som riksdagen förväntas anta, liksom vad som kommit fram genom utredningar och erfarenheter av verkningarna från verksamheten.

De föreskrivna bullerskärmarna skulle enligt beräkningar reducera bullret till 65 dB (A) som ekvivalent nivå. Regeringen anvisade sökandena att utreda möjligheterna att ytterligare minska utomhusbullret med målsättningen att nå 55 dB (A) efter det att trafiken avlastats genom Citytunneln, för att möjliggöra ställningstagande även i denna fråga när de slutliga villkoren fastställs.

Regeringen har genom beslut den 4 juni 2009 ändrat det tidigare regeringsbeslutet i fråga om tidpunkt för prøvotidsredovisning så att utredningen ska lämnas in till Växjö tingsrätt, miljödomstolen, senast inom två år från det att Citytunneln tagits i kommersiell drift.

Regeringen har genom beslut den 20 december 2012 medgivit att mark- och miljödomstolen får fastställa de slutliga villkoren för buller från den tillståndsprövade delen av Kontinentalbanan.

PRÖVOTIDSREDOVISNING

Trafikverket och Svensk-Danska Broförbindelsen SVEDAB AB (sökandena) yrkar att prøvotiden avslutas och att nuvarande provisoriska föreskrift föreskrivs som slutligt villkor. Sökandena anför sammanfattningsvis följande.

Citytunneln är från och med den 15 augusti 2011 helt färdigställd och tagen i drift. Vid tidpunkten för regeringens beslut fanns förhoppning om att Citytunneln skulle stå färdig år 2005. Vidare byggde tanken på Citytunnelns avlastande effekt på

antaganden om bl.a. – förutom en överflyttning av i princip all persontrafik till tunneln – att godståg skulle framföras i tunneln nattetid samt att ett yttre godsspår skulle anläggas.

Tillstånd att framföra godståg i Citytunneln finns. Godståg får dock inte möta persontrafik vid underjordisk station och det krävs tillstånd av länsstyrelsen vid varje tillfälle farligt gods ska passera. Reguljär godstrafik i Citytunneln får därför i praktiken anses var utesluten.

Ett effektivt sätt att minska bullret från Kontinentalbanan är att framföra godstågen på ett spår utanför Malmö. Anläggandet av ett yttre godsspår var tidigare kopplat till anläggandet av en riksbangård och antogs kunna vara färdigt som tidigast år 2015. Anläggandet av ett yttre godsspår finns emellertid inte längre med i Trafikverkets planering.

Citytunnelns avlastande effekt begränsas således till en överflyttning av i princip all persontrafik till tunneln. Det totala antalet tåg har reducerats från ca 240 per dygn till ca 60 per dygn, dvs. Kontinentalbanan har avlastats med ca 75 %. Ur ett bullerperspektiv blir förändringarna försumbara gällande maximal bullernivå både inomhus och utomhus. Den avlastande effekten noteras enbart för ekvivalent bullernivå och då med en sänkning både inomhus och utomhus med i genomsnitt 2 dB.

Även antaganden om att godstågens hastighet på Kontinentalbanan skulle sänkas förelåg vid tidpunkten för regeringens beslut. Sänkt hastighet försvårar emellertid trafikeringen och minskar konkurrenskraften för spårbundna transporter. Vid en samlad bedömning är en hastighetssänkning inte ett realistiskt alternativ för att ytterligare minska bullret.

De övriga åtgärder som i princip står till buds för att minimera bullret är kompletteringar av redan utförda åtgärder samt spårslipning med tätare intervall. Prövotidsutredningen utgår ifrån att beräkna kostnaderna för en skärpning av

villkoret med 5 dB (A) inomhus. Kostnaderna härför uppgår till ca 260-890 MSEK beroende på vilken eller vilka metoder som väljs.

Dagens skärmar är optimerade för att ge en minimal störning i stadsbilden och kan även sägas vara optimerade med hänsyn till de temporära villkoren inomhus. Vill man bibehålla ett minimalt intryck i stadsbilden, men skärpa villkoren, måste man till höga kostnader utföra omfattande åtgärder i husfasaderna. Kostnaden är 380-890 MSEK (prisnivå 2007) beroende på spårslipningsintervall. Om man däremot accepterar ett större ingrepp i stadsbilden och kompletterar befintlig skärm så att den täcker hela sträckan, sjunker kostnaden till 260-510 MSEK (prisnivå 2007) beroende på spårslipningsintervall. Med en tre meter hög heltäckande skärm kan man till en kostnad av 350 MSEK (prisnivå 2007) helt eliminera fasadåtgärder om man spårslipar vartannat år.

Kostnaderna för åtgärder utomhus uppgår till ca 350 MSEK (prisnivå 2007) om man ska klara 60 dB (A) vid samtliga fasader i markplan.

55 dB (A) kan bara klaras på vissa skärmade uteplatser till en kostnad av ca 360 MSEK (prisnivå 2007). I båda fallen krävs det bl.a. en ny tre meter hög bullerskärm längs Kontinentalbanan.

Slutligen bör påpekas att det är ytterst svårt att, annat än beräkningstekniskt, bedöma effekterna av studerade åtgärder.

Effekten av rälsdämpning är inte helt utredd. De mätningar som tillhandahålls är inte helt entydiga. Små effekter kan uppnås om ljudet beror på vibrationer i rälerna, medan ingen effekt alls kan påvisas om bullret beror på dåliga fordon.

Rälsdämpning är också en dyr teknik i förhållande till effekten. Slutligen visar försök att dämparna kan ge ojämnheter i rälerna (räfflor) vilket leder till oftare slipning.

Sammanfattningsvis anser sökandena att kostnaderna för ytterligare åtgärder för att minska bullret från Kontinentalbanan inte står i rimlig proportion till den sänkning av bullernivån som i bästa fall kan ske. Som anförts ovan gäller inte längre de antaganden som var aktuella vid tidpunkten för regeringens beslut. Sökandena anser därför att prövotiden nu bör avslutas och att nuvarande provisoriska föreskrift föreskrivs som slutligt villkor.

INKOMNA YTTRANDEN

Naturvårdsverket anför i huvudsak följande.

Vid regeringens beslut (1996) om tillfälliga bullernivåer längs banan fanns inga fastlagda riktvärden för buller från järnvägstrafik. Riksdagen har 1997 fastställt riktvärden för bl.a. järnvägsbuller (prop.1996/97:53) och det är dessa riktvärden som verket anser bör tillämpas vid den slutliga prövningen av bullernivåer längs Kontinentalbanan.

Banverket har efter samråd med Naturvårdsverket tagit fram skriften Buller och vibrationer från spårbunden linjetrafik – riktlinjer och tillämpning. Den bygger på riktlinjerna fastställda av riksdagen. Av skriften framgår att buller och vibrationer från järnvägstrafik berör många människor och kan anses vara ett av järnvägarnas allvarligaste miljöproblem. Det är därför angeläget att stora insatser görs för att minska dessa störningar.

Sökandena har redovisat vilka möjligheter som finns att uppnå en skärpning av bullernivåer längs banan. Här framkommer att kostnaden skulle bli hög om samtliga nu gällande riktvärden för tågbuller både inomhus och utomhus ska innehållas.

De olika riktvärdena framgår av Banverkets ovan nämnda skrift. I skriften anges vidare att inriktningen av åtgärder för att inte överskrida nivåerna främst bör vara sådana att de bidrar till att reducera sömnstörningar. Även buller i och vid skolor och vårdinrättningar bör prioriteras. Verket anser därför att utgångspunkten vid formulering av slutgiltiga villkor bör vara att maximal ljudnivå inomhus i bostäder

nattetid inte bör tillåtas överstiga 45 dB (A). Slutgiltiga villkor bör formuleras som begränsningsvärden.

Naturvårdsverket anser att begränsningsvillkor bör övervägas för att säkerställa att maximala bullernivåer inomhus nattetid (22-07) innehålls i de mest exponerade lägena, men även för ekvivalenta nivåer och ev. maxnivåer vid några angivna referenspunkter. Referenspunkterna bör ligga på sådana platser att de representerar bullernivåer utomhus för ett större antal bostäder, skolor m.m.. Detta för att begränsa den samlade bullerstörningen från järnvägen för en större grupp. Ekvivalenta bullernivåer vid sådana referenspunkter illustrerar och reglerar bättre kollektivdosen av buller från järnvägen än villkorade maxnivåer för de mest utsatta.

Som framgår av Banverkets skrift är riktvärdena vägledande och åtgärdernas omfattning avgörs alltid utifrån vad som är tekniskt, ekonomiskt och miljömässigt motiverat i det enskilda fallet, se även 2 kap. 7 § miljöbalken. Vid en genomgång av prøvotidsredovisningen anser verket att det inte finns skäl för att inte innehålla nattvärdet enligt ovan. Sökandena bör därför genomföra ytterligare utredningar för att se vilka möjligheter som finns att innehålla detta riktvärde. Sökandena har inte heller tagit upp åtgärder för att klara riktvärdet för maximal ljudnivå vid uteplatser. Verket anser att det är viktigt med en god utomhusmiljö och anser därför att sökandena även bör studera vilka möjligheter som finns för att kunna innehålla den maximala ljudnivån 70 dB (A) vid uteplatser vid bostäder.

Det framgår inte av prøvotidsredovisningen hur kostnaderna för olika typer av bullerbegränsande åtgärder (skärmar/fasadåtgärder/trafikregleringar) förhåller sig till nyttorna (minskad bullerstörning) med åtgärderna. En sådan redovisning är nödvändig, eftersom kostnader för åtgärder bör ställas i relation till de nyttor de beräknas ge. Detta är ett centralt underlag för de krav på skyddsåtgärder, försiktighetsmått och bullernivåer som villkoras i prövningen. Exempelvis bör antalet störda och antalet personer som får en förbättrad ljudmiljö ställa i relation till kostnaderna för olika åtgärder.

Prövotidsutredningen saknar redovisning av hur många personer som påverkas av maximala bullernivåer över 45 dB (A) vid olika ambitionsnivå på skyddsåtgärderna längs sträckan. I utredningen redovisas kostnaden för de bullerskyddsåtgärder som bedöms vara nödvändiga för att klara den maximala ljudnivån 45 dB (A) inomhus nattetid för alla berörda fastigheter. Naturvårdsverket anser att det, även i en situation där denna nivå inte bedöms rimlig att nå för samtliga fastigheter, kan finnas miljömässigt motiverade åtgärder med rimlig kostnad som klarar denna maxbullernivå för fler fastigheter än idag. I den ingivna prövotidsredovisningen saknas underlag som möjliggör en sådan bedömning.

Som underlag för bedömningen av vilka åtgärder som är rimliga bör Trafikverket också redovisa kostnaderna i relation till övriga kostnader för att bygga Citytunneln, så att det blir möjligt att bedöma hur kostnaderna för bulleråtgärderna förhåller sig till de sammanlagda kostnaderna för projektet. Ett av de primära syftena med Citytunneln var att avlasta Kontinentalbanan från trafik då Öresundsbron tillkom. Ursprungstanken var att godstågen skulle gå i tunneln nattetid och att det på sikt skulle ske en överflyttning av godstrafiken till ett nytt yttre godsspår. Naturvårdsverkets uppfattning är att ett av de bakomliggande syftena var att reducera bullerstörningar. Kontinentalbanan har avlastats från persontrafik, men godstrafiken går fortfarande på Kontinentalbanan och därmed kvarstår i stort sett samma maximala ljudnivåer utmed Kontinentalbanan som innan Citytunneln togs i drift.

Sökandena har avfärdat vissa åtgärder och alternativ utan att redovisa tillräckliga motiv. Det gäller bl.a. åtgärder att sänka hastigheten på den aktuella sträckan. Detta har avfärdats utan att sökandena redovisat varken vilka effekter sådana åtgärder skulle få eller vad de skulle kosta. Samma sak gäller alternativet att köra godstransporter i Citytunneln nattetid. Sökandena uppger att godståg inte får möta persontåg vid underjordisk station, men har inte redovisat i vad mån det finns logistiska lösningar som skulle möjliggöra godstransporter i tunneln nattetid, då persontrafiken är mindre intensiv. Att transporterna kräver länsstyrelsens tillstånd är inte skäl nog för att inte undersöka saken närmare. En avvägning bör göras gentemot de förbättringar som skulle kunna uppnås ur bullersynpunkt om störningarna nattetid

kunde minska. Sökandena har inte heller på ett tillfredsställande sätt motiverat varför man avfärdar alternativet med ett yttre godsspår utanför stadskärnan. Att spåret inte längre finns med i Trafikverkets planering är inte ett fullgott skäl, särskilt inte som Trafikverket som är en av sökandena råder över infrastrukturplaneringen. Verket anser att sökandena på ett seriöst sätt bör överväga ovan nämnda åtgärder och redovisa resultatet av dessa överväganden inom ramen för prövningen.

Sökandena uppger att rälsdämpning kan ge en reduktion med 1-3 dB. Sökandena uppger vidare att en sådan reduktion knappt är märkbar. Naturvårdsverket anser att en minskning på 2-3 dB innebär en klar förbättring. För varje dB starkare ljud ökar störningarna med 20 procent. Vidare anger sökandena inte hur många som skulle få en förbättring eller vad åtgärden skulle kosta. Naturvårdsverket anser att sökandena behöver redovisa dessa uppgifter för att det ska gå att ta ställning till om åtgärderna är rimliga.

Sänkt hastighet på Kontinentalbanan försvårar enligt sökandena trafikeringen och riskerar att minska konkurrenskraften för godstrafiken på banan. Naturvårdsverket konstaterar samtidigt att åtgärden innebär en betydande minskning av de maximala bullernivåerna nattetid utan att kostsamma åtgärder med kraftig påverkan på stadsbilden behöver vidtas. Verket anser att prövotidsutredningen inte klargör om konsekvenserna av en sänkt hastighet på Kontinentalbanan skulle innebära orimliga konsekvenser för godstrafikens konkurrenskraft utifrån banans nuvarande trafikering. Att blanda persontrafik med godstrafik med hastighetsbegränsning kan innebära en avsevärd kapacitetsminskning, men i dagsläget är persontrafiken på banan i stort sett obefintlig och enligt vad som redovisas är kapacitetsutnyttjandet på banan relativt lågt. Prövotidsutredningen bör kompletteras med en tydligare redovisning av nyttor och kostnader av en sänkt hastighet.

Länsstyrelsen i Skåne län avstyrker den av sökandena yrkade formulering av slutligt villkor och anser att prövotidsredovisningen behöver kompletteras enligt följande.

1. Hur har urvalet av vilka åtgärder som ska studeras och redovisas gjorts?

2. Hur påverkar olika höjder och typer av bullerplank? Varför har just 2 meter och 3 meter höga plank valts ut?
3. Resultat redovisas endast av sänkning av hastighet till en nivå. Hur påverkas bullernivån vid en sänkning av hastigheter till andra nivåer?
4. Enligt redovisning i ärendet är det godstrafiken som är den största källan till buller. Vad beror detta på? Vilka krav kan ställas på godståg som vill trafikera banan så att de emitterar mindre ljud?
5. Vad innebär ytterligare täta spårslipningar avseende bullernivåer?
6. Vilka bullernivåer ger en kombination av 3 meter höga bullerplank, spårslipning varje år och sänkt hastighet?

Miljönämnden i Malmö stad med instämmande av kommunstyrelsen anför följande.

Nämnden avstyrker ansökan om att nuvarande villkor ska föreskrivas som slutligt villkor. Nämnden yrkar istället att de slutliga villkoren för buller på Kontinentalbanan ska fastställas enligt nedanstående tabell. Dock kan avsteg från dessa riktvärden medges under en övergångstid fram till dess de bullerskyddsåtgärder är utförda som planeras i samband med den tillståndsansökan för fri trafikering som SVEDAB och Trafikverket har för avsikt att lämna till länsstyrelsen.

	Ekvivalentnivå dB (A)	Maxnivå dB (A)
Inomhus	30	45(kl 22-07)
Utomhus vid uteplats i anslutning till bostad	55	70
Utomhus, bostadsområden i övrigt	60	-
Vistelseytor för förskolor och skolor	55	70

De sökande har angett ekonomiska skäl till att inte förbättra befintliga bullerskydd. Frågan har kommit i ett nytt läge genom att SVEDAB och Trafikverket nu anser att Kontinentalbanan ska kunna användas för såväl persontrafik som godstrafik. Sökandena har också skrivit på en avsiktsförklaring tillsammans med Malmö stad angående finansiering av åtgärder längs Kontinentalbanan. Sökandena tar på sig det

ekonomiska ansvaret för att förbättra bullerskydden längs banan och Malmö stad åtar sig att finansiera en utbyggnad av station Rosengård och en mindre ombyggnad av station Östervärn.

Det finns flera diskrepanser mellan ingiven prøvotidsredovisning och bilagd teknisk rapport. Sålunda är den totala kostnaden för att klara riktvärdena i tabellen ovan minst ca 58 MSEK lägre än vad som redovisas i prøvotidsredovisningarna, omräknat till dagens penningvärde.

Påståendet att ekvivalentnivån 55 dB (A) bara kan klaras på vissa skärmade uteplatser är inte samma sak som påståendet att ekvivalentnivån 55 dB (A) på uteplatser kan klaras genom att förse vissa uteplatser med skärm.

B och S R, anför följande.

De förutsättningar som regeringen gav 1996-10-03 beträffande att ändring inte får medföra ökad eller ny störning ska kvarstå. Buller inomhus eller utomhus har inte minskat och olycksrisken med godståg, ofta med farligt gods, kvarstår. Godstrafiken på Kontinentalbanan i Malmö är tänkt att endast vara en temporär lösning och att persontrafiken ska överföras till Citytunneln.

De anser att högst 30 dB (A) som dygnsekvivalent ljudnivå ska tillåtas i bostadsrum och hänvisar till beslut av regeringen och Naturvårdsverket. De anser att 50 dB (A) för maximal ljudnivå nattetid är en för hög nivå.

De anser att godstrafiken, som kommer att öka framöver, bör överflyttas till ett yttre godsspår utanför Malmös tätbebyggda område.

Gullviks Egnahemsförening och Villaägarna i Malmö anför i ett gemensamt yttrande sammanfattningsvis följande.

De yrkar att SVEDAB fortsatt ska jobba med tidsbegränsat provisoriska föreskrifter på denna bana. SVEDAB har inte gjort tillräckligt för att minska bullret och annat obehag för de boende. SVEDAB uppfyller inte kraven och intentionen i

regeringsbeslutet 1996-10-03. Trots att alla remissinstanser i tidigare nämnda
regeringsbeslut avråder på det bestämdaste att öka trafiken samt att köra persontrafik
på denna bana planerar SVEDAB att göra det igen. SVEDAB måste först presentera
en total konsekvensutredning på banans totala belastning.

K och B A, Malmö, anför i huvudsak följande. Dagens 50 godståg/dygn innebär
buller och vibrationer en gång i halvtimmen. Malmöringen med ett tåg i vardera
riktningen i halvtimmen skulle innebära en tredubbling av trafik. Prognoserna på
drygt 80 godståg och 180 persontåg skulle innebära ett tåg var 5:e minut. Det är en
stor skillnad mot dagens trafik.

Ett persontåg som kommer i 160 km/h alstrar mycket buller som i och för sig inte
varar så länge. Ett 700 meter långt godståg med två lok gör samtal utomhus omöjligt
en god stund; gör att sommarprogrammet du lyssnar på i hängmattan på *baksidan* av
huset försvinner i bruset några minuter; gör att vi inte kan sova med öppet fönster.

Att bullret kommer att minska tror de inte på – att man planerar att sätta upp
bullerskydd längs sträckor som tidigare inte hade något skydd har de ingen glädje av.
Fler tåg ger mer buller.

Planerade 3 meter höga bullerplank skulle ytterligare förmörka deras trädgård och
bottenvåningen av bostaden. På ovanvåningen, där de sover, kommer det inte att ha
någon effekt på bullret, snarare tvärtom.

Att risken för en olycka förvisso är liten innebär ändå att den ökar med ökad trafik.
Detta är uppenbart och skulle få katastrofala följder för ett stort antal människor om
det inträffade.

Det är känt att tågtrafik orsakar metallnedfall som förorenar frukt- och
grönsaksodling i närheten av banan. Bilar som står oskyddade på uppfarten får
lackskador, små svarta prickar, som inte går att få bort.

SVEDABs underhåll av inlösta villatomter och planteringar längs bullerplanket är under all kritik, åtminstone på Krokviksgatan.

De anser att de förutsättningar som regeringen gav 1996-10-03 att ändring inte får medföra ökad eller ny störning ska kvarstå. De är positiva till att det planeras för lokal persontrafik på banan. Det bör genomföras när godstrafiken flyttas ut från Kontinentalbanan till ett yttre godsspår eller annan lösning.

Trafikverket och Svensk-Danska Broförbindelsen anför i bemötande i huvudsak följande.

Genomförda mätningar, efter vidtagna skyddsåtgärder, på makarna Rs fastighet X, visar att den maximala ljudnivån inomhus upp går till 47 dB (A), mot föreskrivna 50 dB (A). Den ekvivalenta ljudnivån inomhus uppgår dock endast till 26 dB (A), mot föreskrivna 35 dB (A).

Kostnaderna för de åtgärder som har vidtagits för att sänka bullret inomhus längs hela den aktuella sträckan – de flesta fall till under av i infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53) föreskrivna riktvärden både med avseende på max nivå och ekvivalentnivå – har uppgått till sammanlagt ca 220 miljoner kronor (prisnivå 1997).

Kostnaderna för att ytterligare sänka bullernivån med 5 dB (A) inomhus genom kompletteringar av redan utförda åtgärder m.m. uppgår till minst 350 miljoner kronor (prisnivå 2007). Denna kostnad står inte i rimlig proportion till den sänkning av bullernivåerna som i bästa fall kan ske. Vidare ska kostnaderna ställas i relation till nuvarande trafik på Kontinentalbanan som i dagens läge uppgår till ca 60 godståg (el) och fyra persontåg (Intercity) per dygn.

Sökandena har förståelse för miljönämndens synpunkter vad gäller kostnaderna, men anser att de yrkade riktvärdena är orimliga att uppfylla. Alldeles oavsett hur man räknar innebär – som ovan angetts – en sänkning av bullernivån inomhus höga kostnader. Härigenom kan den ekvivalenta ljudnivån utomhus (vid fasad) 60 dB (A) i de flesta fall innehållas.

Att dessutom komma ned till 55 dB (A) utomhus vid fasad och vid skolor blir naturligtvis ännu dyrare och har i den tekniska utredningen ansetts som utesluten vid samtliga fasader i markplan med något alternativ.

Kontinentalbanan är utpekad som riksintresse för kommunikationer och är en del av det europeiska järnvägsstråket Godskorridor 3, Stockholm – Palermo. Stråket omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 913/2010 av den 22 september 2010 om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik, med utpekade stråk för en fungerande godstrafik inom Europa. Banan kommer under lång tid att vara den enda förbindelsen till kontinenten för godståg från södra Sverige.

Åtgärder i form av två meter höga bullerskärmar beräknades kunna reducera utomhusbullret till 65 dB (A) som ekvivalent ljudnivå. Därför valdes att anläggas två meter höga skärmar.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/57/EG om driftkompatibiliteten hos järnvägssystemet inom gemenskapen trädde ikraft den 17 januari 2008. Direktivet innebär bl.a. att det inte ska krävas något kompletterande godkännande för att få ta i bruk ett fordon som helt överensstämmer med TSD:er (tekniska krav på bl.a. vagnar och lok). Endast ett godkännande ska krävas för en normal godsvagn. Direktivet innebär vidare en utförligare reglering och förenkling av förfarandet för s.k. korsacceptans av fordon som är godkända i en stat. Detta innebär i praktiken att det inte går att förbjuda eller ställa strängare krav på ett fordon som godkänts i ett medlemsland vid trafik inom övriga medlemsländer.

Vilka åtgärder som krävs för att innehålla riktvärdet 45 dB(A) för den maximala ljudnivån inomhus i bostäder nattetid samt kostnaderna därför har redovisats i prövotidsutredningen. Sökandena kan inte i nuläget se att det föreligger något behov av eller syfte med ytterligare utredningar för att se vilka möjligheter som finns att innehålla detta riktvärde. Vad gäller frågan om vilka kostnader som kan anses

samhällsekonomiskt lönsamma, får ställningstagande därom ske när de slutliga villkoren fastställs.

Att utreda möjligheterna att innehålla riktvärdet 70 dB (A) för maximal ljudnivå vid uteplatser har inte ålagts sökandena i regeringens tillståndbeslut. Gällande utomhusbuller föreskrev regeringen vissa åtgärder i form av bullerskärmar som skulle reducera bullret till 65 dB (A) som ekvivalent nivå. Vidare skulle sökandena utreda möjligheten att ytterligare minska utomhusbullret till 55 dB (A) som ekvivalentnivå. Några föreskrifter eller ålägganden om utredning avseende maximal ljudnivå utomhus har regeringen således inte beslutat om, varför prøvotidsredovisningen inte ska omfatta sådan utredning.

Som sökandena angivit är rälsdämpning en obeprövad teknik, som i bästa fall kan ge en reduktion med 1-3 dB. Enligt sökandena uppfattning finns med hänsyn härtill ingen anledning att i nuläget ytterligare närmare studera frågan.

Vid tidpunkten för regeringens beslut fanns en förhoppning om att Citytunneln skulle stå färdig år 2005. Vidare byggde tanken på Citytunnelns avlastande effekt på antaganden om bl.a. – förutom en överflyttning av i princip all persontrafik till tunneln – att godståg skulle framföras i tunneln nattetid samt att ett yttre godsspår skulle anläggas.

Godstågstrafik har inte varit en förutsättning vid dimensionering av Citytunneln utan enbart persontrafik. Utformningen har godkänts av miljödomstolen.

Detta innebär följande:

1. Lutningarna i citytunneln överstiger med råge kraven för godståg.
Delsträckor har en lutning på över 20 promille och i något fall upp till 25 promille. Grundkrav för godståg är en maximal lutning på ca 10 promille.
2. De åtgärder som byggts in i citytunnelprojektet för att begränsa luftburet buller, vibrationer och stomljud bygger på beräkningar för persontrafik och är godkända av miljödomstolen. Specialåtgärder i form av dämpare under spåren har vidtagits i vissa avsnitt för att klara stomljudskraven vid känsliga

byggnader vid persontrafik. Godståg skulle ge nya och troligen klart högre krav på skyddsåtgärder. Sådana åtgärder skulle bli mycket komplicerade att bygga in i efterhand och bli synnerligen kostsamma.

3. Genomförda säkerhetsåtgärder för Citytunnelprojektet bygger också på förutsättningarna av ren persontågstrafik.
4. Godståg kan av beredskapsskäl i undantagsfall föras genom citytunneln på speciellt tillstånd av länsstyrelsen och då med utrymda stationsplattformar. Planerad regelbunden godstågstrafik i Citytullens är således ingen möjlig lösning.

Enligt sökandena uppfattning är den praxis beträffande begränsningsvärden som kommit till uttryck i domar från Miljööverdomstolen begränsad till att avse industriell verksamhet och ska inte tillämpas på buller från väg- och spårtrafik.

DOMSKÄL

Tillämplig lagstiftning

Av 6 § lagen om införande av miljöbalken följer att mark- och miljödomstolen vid prövningen av den uppskjutna frågan ska tillämpa miljöskyddslagen (1969:387).

Av 5 § miljöskyddslagen följer att den som utövar miljöfarlig verksamhet är skyldig att vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Omfattningen av dessa krav ska bedömas med utgångspunkt i vad som är tekniskt möjligt och med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen.

Enligt 6 § miljöskyddslagen får, för det fall verksamheten kan befaras föranleda olägenhet av väsentlig betydelse, även om försiktighetsmått som avses i 5 § iakttas, verksamheten endast utövas om särskilda skäl föreligger. Om den befarade olägenheten innebär att ett stort antal människor får sina levnavsförhållanden väsentligt försämrade får verksamheten inte bedrivas. Regeringen kan dock lämna tillstånd om verksamheten är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller från annan allmän synpunkt.

Regeringens tillståndsbeslut

Dåvarande Koncessionsnämnden för miljöskydd bedömde att ett betydande antal människor skulle få sina levnadsförhållanden väsentlig försämrade om järnvägstrafik kom till stånd på Kontinentalbanan enligt ansökan, men att det förelåg sådana omständigheter som anges i 6 § miljöskyddslagen. Koncessionsnämnden underställde därför frågan om tillstånd regeringens avgörande.

Av regeringens tillståndsbeslut framgår att Kontinentalbanan måste avlastas från järnvägstrafik så att en från miljösynpunkt godtagbar lösning uppnås. Denna avlastning förutsattes ske genom den s.k. Citytunneln där i princip all persontrafik till och från Danmark och huvuddelen av persontrafiken till och från Trelleborg respektive Ystad leds.

Riksdagens riktvärden

Riksdagen har beslutat om riktvärden för trafikbuller. Det skedde i samband med behandlingen av propositionen 1996/97:53 ”Infrastrukturinriktning för framtida transporter”. I infrastrukturpropositionen 2012/13:25 angavs att riktvärdena även fortsatt bör vara vägledande i planeringssammanhang.

För järnväg anges riktvärdena som följande bullernivåer som normalt inte bör överskridas vid nybyggnation av bostadsbebyggelse eller vid nybyggnation eller väsentlig ombyggnad av trafikanläggningen:

- 30 dB (A) ekvivalentnivå inomhus,
- 45 dB (A) maximalnivå inomhus nattetid
- 55 dB (A) ekvivalentnivå vid uteplats och 60 dB (A) vid bostadsområdet i övrigt,
- 70 dB (A) maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad.

Vidare anges att vid tillämpning av riktvärdena bör hänsyn tas till vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. I de fall utomhusnivån inte kan reduceras till nivåer enligt ovan bör inriktningen vara att inomhusvärdena inte överskrids.

Prövotidsredovisningen

Såväl Naturvårdsverket som länsstyrelsen anser att provotidsredovisningen behöver kompletteras. Mark- och miljödomstolen bedömer att den redovisning som sökanden ingivit tillsammans med vad som framkommit vid skriftväxlingen och huvudförhandlingen utgör ett tillräckligt underlag för att den uppskjutna frågan ska kunna avgöras.

Av provotidsredovisningen framgår bl.a. följande.

Citytunneln togs i drift sommaren 2011. Härigenom har i princip all persontrafik flyttats från Kontinentalbanan till tunneln. Det totala antalet tåg har reducerats från ca 240 per dygn till ca 60 per dygn. Detta har endast haft en reell effekt för den ekvivalenta bullernivån som sänkts med i genomsnitt 2 dB (A) både inomhus och utomhus.

Bullerskyddande åtgärder har vidtagits genom fasadåtgärder och en 2 m hög skärm längs vissa sträckor till en kostnad av ca 220 Mkr (1997 års prisnivå). Man kan idag inte se någon risk för att i framtiden överskrida 35/50 dB (A) ekvivalent/maximal bullernivå inomhus (Teknisk rapport 1 sid 58). Vidare kan man innehålla 65 dB (A) ekvivalent utomhus vid fasad (Teknisk rapport 1 sid 55). Om trafiken skulle öka kan tätare spårslipning erfordras.

Vidare framgår (Teknisk rapport 1 sid 80) att det är tekniskt möjligt att genom en kombination av åtgärder - spårslipning varannat år, 2 m hel skärm samt ytterligare fasadåtgärder (inklusive inlösen av tidigare åtgärdade villor) - uppfylla 30/45 dB (A) ekvivalent/maximal bullernivå inomhus till en kostnad av 264 Mkr (2007 års prisnivå).

Det är även tekniskt möjligt (Teknisk rapport 1 sid 82) att genom skärmar reducera den ekvivalenta bullernivån utomhus vid uteplatser till 60 dB (A) till en merkostnad av 3 Mkr (2007 års prisnivå).

Slutligen framgår (Teknisk rapport 1 sid 78) att 55 dB (A) ekvivalent bullernivå utomhus endast kan uppfyllas vid uteplatser och då om man spårslipar vartannat år, bygger en ny, 3 m hög skärm längs hela sträckan samt förser vissa uteplatser med skärm till en kostnad av 353 M kr (2007 års prisnivå). Att klara 55 dB (A) vid samtliga fasader är inte möjligt.

Utredningen visar inte på entydiga effekter av rälsdämpning. En reduktion med 1-3 dB kan uppnås om ljudet beror på vibrationer i rälerarna, medan ingen effekt alls kan påvisas om bullret beror på dåliga fordon.

Sökandena har vid huvudförhandlingen uppgivit bl.a. följande:

Osäkerheten i de beräknade bullernivåerna är ± 3 dB. Det finns cirka 11 000 hushåll inom ett område om 500 meter på vardera sidan om järnvägen. Den totala investeringskostnaden för Kontinentalbanan på 1990-talet var 767 Mkr i 1997 års prisnivå. I den norra delen är hastigheten på tågen låg på grund av anslutningen till stambanan, varför sänkt hastighet inte får någon effekt på den sträckan. På resterande sträcka skulle sänkt hastighet medföra att den maximala bullernivån sänks medan den ekvivalenta nivån stiger på grund av att den tidsmässiga belastningen ökar. Den ekvivalenta nivån stiger ungefär lika mycket som den maximala sjunker. Tågen håller lägre hastighet när de kommer norrifrån är söderifrån. Trafikverket ser inte sänkt hastighet som ett alternativ eftersom det skulle få konsekvenser för konkurrensen och skulle kunna bli ett prejudikat som medför konsekvenser för andra järnvägssträckor. Det är inte tekniskt möjligt att sänka hastigheten enbart under natten.

Skälighetsavvägning

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning.

Regeringen har meddelat tillstånd enligt grunderna i 6 § andra stycket miljöskyddslagen. Det innebär att regeringen förutsett att ett stort antal människor kan komma att få sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade även om skäliga åtgärder för bullerbegränsning vidtas. Regeringen har samtidigt i tillståndsbeslutet

uttalat att en från ”miljösynpunkt godtagbar lösning” måste uppnås och förutsatt att detta kan ske genom att Kontinentalbanan avlastas från järnvägstrafik.

Citytunneln har inte haft sådan avlastande effekt att regeringens uttalade målsättning härigenom kan anses uppnådd. Vid bestämmandet av vad som är godtagbar bullernivå bör de riktvärden som antagits av riksdagen tillmätas stor betydelse.

Andra utgångspunkter i avvägningen är det stora antalet människor som utsätts för buller från Kontinentalbanan i och i anslutning till sin bostad, liksom den totala investeringskostnaden för banan. Kraven på åtgärder får dock inte vara så betungande att den tillståndsgivna verksamheten inte kan utövas.

Domstolen finner att ytterligare bullerdämpande åtgärder skäligen kan föreskrivas så att inomhusbullret begränsas till de riktvärden som riksdagen antagit, 30/45 dB (A) ekvivalent/maximal. Beträffande utomhusbullret bör åtgärder vidtas vid uteplatser för att begränsa bullret till 60 dB (A).

Villkorens utformning

Villkor om bullerbegränsning kan utformas antingen som begränsningsvärden för immission, där det står den verksamhetsansvarige fritt att välja teknisk lösning, eller som krav på konkreta åtgärder. I detta fall torde en kombination dessa båda modeller vara ändamålsenlig.

Sökandena har yrkat att begränsningsvärdena även i fortsättningen ska gälla som riktvärden enligt den definition som tidigare varit vanlig, nämligen att med riktvärde avses ett värde som om det överskrids medför en skyldighet för verksamhetsutövaren att vidta sådana åtgärder att värdet kan innehållas.

Mark- och miljööverdomstolen har genom flera domar tagit avstånd från användningen av riktvärden på detta sätt. I MÖD 2009:2 (Kalmar Industries AB) och MÖD 2009:9 (Växjö Energi AB) utvecklade domstolen sin syn på begränsningsvärden och angav att användningen av sådana riktvärden ska utmönstras och att ramarna för kontrollen av begränsningsvärden ska anges i villkor.

Sökandena har invänt att nämnda avgöranden endast har bäring på industriell verksamhet och ska inte tillämpas på trafikbuller. Man hänvisar även till infrastrukturpropositionen som ett uttryck för att lagstiftarens vilja är att riktvärden ska användas beträffande trafikbuller.

Mark- och miljödomstolen anser att det förhållande att riksdagen uttryckt bullernivåerna som riktvärden ger i sig ingen anvisning om hur ett begränsningsvärde i ett enskilt tillståndsvillkor ska utformas, utan utgör endast ett tydliggörande att nivåerna inte är bindande i det enskilda fallet.

Inte heller det faktum att det rör sig om buller från järnväg och inte industri kan ha någon betydelse för villkorets utformning i detta hänseende.

Mark- och miljödomstolen finner i detta fall att villkor med begränsningsvärden bör föreskrivas men att dessa inte bör uttryckas som riktvärden. Nivån bör med hänsyn till osäkerheten i de beräknade bullernivåerna bestämmas till 35/50 dB (A) ekvivalent/maximal bullernivå inomhus; en nivå som sökandena uppger med säkerhet kan innehållas redan idag. Några begränsningsvärden för utomhusbuller bör inte föreskrivas. Det finns inte underlag för att i villkoret närmare ange referenspunkter för kontroll. Det bör i stället bestämmas inom ramen för kontrollprogrammet.

För att säkerställa att åtgärder vidtas så att bullret begränsas till de nivåer som domstolen enligt ovan bedömt som skäligen fordras även villkor med krav på konkreta åtgärder. Dessa bör formuleras med ledning av vad sökandena i prøvotidsredovisningen angivit som mest kostnadseffektivt.

Tid för genomförande

Sökandena har vid huvudförhandlingen uppgivit att budgeterade medel saknas till ytterligare åtgärder, men att fasadåtgärder och bulleravskärmning kan utföras inom tre år om pengar ställts till förfogande. Genomförandetiden för dessa åtgärder bör

därför bestämmas till längst fem år från lagakraftvunnen dom. Däremot bör spårslipning kunna inledas redan året efter det att domen vunnit laga kraft.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV425)

Överklagande senast den 2 december 2014.

Håkan Nordling

Bertil Varenius

I domstolens avgörande har deltagit f.d. lagmannen Håkan Nordling, ordförande, och tekniska rådet Bertil Varenius samt de särskilda ledamöterna Bo Selmer och Sören Stenqvist.