



ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-06-18 i mål nr M 7776-18, se bilaga A

PARTER

Klagande och motpart

1. Nacka kommun genom Fritidsnämnden

Ombud: SS, DN, AS och CC

Klagande och motparter

1. BF

2. CF

3. H-IO

4. JW

Ombud för 3–4: IB, MH och CJ

Motparter

1. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun

2. JA

SAKEN

Föreläggande om försiktighetsmått för att minska bullerstörningar från fastigheten A i Nacka kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom och länsstyrelsens beslut

- fastställer Mark- och miljööverdomstolen punkterna 1–3 i Miljö- och stadsbyggnadsnämndens i Nacka kommun beslut om föreläggande den 30 augusti 2017 i ärende nr M 2017-001028, §169, och
- upphäver Mark- och miljööverdomstolen punkterna 4–5 i samma beslut.

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandena i övrigt.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nacka kommun har yrkat:

i *första hand* att Mark- och miljööverdomstolen helt ska upphäva föreläggandet om försiktighetsmått.

i *andra hand* att Mark- och miljööverdomstolen ska visa målet åter till mark- och miljödomstolen för förnyad prövning.

i *tredje hand* att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva underinstansernas beslut helt vad gäller punkterna 4–5 och ändra punkten 1 vad gäller bokningsbara tider på lördagar, söndagar och helgdagar. De bokningsbara tiderna ska oavsett bullerskydd, begränsas till kl. 09.00–20.00 på lördagar, söndagar och helgdagar.

i *fjärde hand*, för det fall att domstolen finner att punkterna 4–5 inte ska upphävas, att Mark- och miljööverdomstolen ändrar tiderna för byggnation av bullerskydd eller sporthall i punkten 5 andra stycket enligt följande rangordning:

1. Bullerskydd ska vara byggda senast 12 månader efter att ett beslut om bygglov vinner laga kraft. Ansökan om bygglov ska vara inlämnad senast tre månader från att denna dom vunnit laga kraft. Alternativt bullerskydd och sporthall ska vara byggda senast 24 månader efter att ett beslut om bygglov vinner laga kraft. Ansökan om bygglov ska vara inlämnat sex månader från att denna dom vunnit laga kraft. Vite ska inte utgå för punkterna 4 och 5. Vitet ska i vart fall sänkas.
2. Bullerskydd ska vara byggda senast sex månader efter att ett beslut om bygglov vinner laga kraft och att ansökan om bygglov för bullerskydd i form av kombinerad vall och skärm ska vara inlämnad senast tre månader från att denna dom vunnit laga kraft.

BF och **CF** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska förbjuda fotbollsspel på Boovallen. De har vidare yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska besluta att alla konstgräsmattor på Boovallen ska tas bort och underliggande

mark saneras och återställas. De har även yrkat att domstolen ska föreskriva att åtgärder ska vidtas mot den oorganiserade verksamheten, bl.a. att ett "träningsplank", som har placerats 10 meter från deras fastighet, ska tas bort.

H-IO har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra mark- och miljödomstolens avgörande enligt följande:

1. Verksamhetstiderna ska begränsas till följande tider:
 - a. Vardagar kl. 08.00–21.30 för Boovallen 1.
 - b. Vardagar kl. 08.00–20.30 för Boovallen 2, till dess godkända bullerskydd har uppförts, och därefter 08.00–21.30.
 - c. Lördagar, söndagar och helgdagar kl. 10.00–17.30, till dess godkända bullerskydd har uppförts, och därefter kl. 09.00–18.30.
2. Verksamhetstiden ska inkludera uppvärmning och avslutning av verksamheten som bedrivs på Boovallen.
3. Boovallens belysning ska hållas släckt annan tid än verksamhetstiden.
4. Bullerskydd ska uppföras som medför tillräcklig bullerdämpande effekt för att förhindra olägenhet för människors hälsa.
5. Seriematcher för seniorer ska i första hand förbjudas på Boovallen. I andra hand ska publika matcher för seniorer förbjudas på Boovallen. I tredje hand ska seriematcher för seniorer efter kl. 20.30 på vardagar och kl. 17.30 på helger förbjudas på Boovallen.
6. Det ska fastställas att Nacka kommun som verksamhetsutövare ska säkerställa att bullerskyddet är tillräckligt för att bullret under normal verksamhet inte överskrider Naturvårdsverkets riktlinjer för industribuller innan verksamhetstiderna kan utökas. Om bullret överskrider Naturvårdsverkets riktvärden efter det att verksamhetstiderna utökats ska verksamhetstiderna återgå till de som gällde innan bullerskyddet uppfördes. De minskade verksamhetstiderna ska sedan fortgå tills bullerdämpande åtgärder som säkerställer att Naturvårdsverkets riktvärden innehålls vidtagits dock minst i 6 månader. Skyldigheten att uppfylla ansvaret enligt denna punkt ska förenas med vite.

JW har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra mark- och miljödomstolens avgörande enligt följande:

1. Verksamhetstiderna ska *i första hand* begränsas till följande:
 - a. Måndagar till torsdagar kl. 09.00–21.00.
 - b. Fredagar kl. 09.00–18.00.
 - c. Lördagar, söndagar och helgdagar kl. 10.00–17.30.
 - d. Under sommarlov samt övriga skollov kl. 10.00–17.30.
 - e. Någon verksamhet får inte ske under juli månad, inklusive underhåll och nybyggnation.
 - f. Ingen snöröjning får ske under vinterhalvåret.
2. För det fall verksamheterna lämnas oförändrade ska *i andra hand* bullerskyddet mot norr uppgå till 10 meter.
3. Planerna ska inhägnas och låsas under all annan tid än verksamhetstiden.
4. Verksamhetstiden ska inkludera uppvärmning och avslutning av verksamheten som bedrivs på Boovallen.
5. Boovallens belysning ska hållas släckt annan tid än verksamhetstiden.
6. Seniorverksamheten och spel i högre divisioner ska helt förbjudas på Boovallen.
7. Det får inte förekomma några öppningar i bullerskyddet och bullerskyddet ska placeras i direkt anslutning till planen, utan utrymme för väg mellan plan och skydd.
8. Både fasta och medhavda högtalare för musikspelning och speakerutrop ska förbjudas på Boovallen.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun (miljönämnden) har medgett ändring av underinstansernas beslut på så vis att miljönämndens föreläggande från den 18 februari 2015 ska fastställas, dvs. att följande försiktighetsmått ska gälla:

- Träning, matcher och annan verksamhet får bedrivas vardagar kl. 8.00–22.00 samt lördagar, söndagar och helgdagar 9.00–22.00.
- Högtalaranläggning och annan ljudanläggning får inte användas annat än under Nackamästerskapen och på Boo FF-dagen, max fyra dagar per år.

- All utomhusbelysning ska vara helt släckt senast 30 minuter efter att verksamheten avslutas på kvällen till tidigast 60 minuter innan verksamheten börjar på morgonen.

JA har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens avgörande.

Övriga parter har i enlighet med sina respektive överklaganden bestritt motparternas ändringsyrkanden.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Kommunen har vidhållit det kommunen anfört i underinstanserna och tillagt i huvudsak följande:

Ljuden från Boovallen utgör inte en olägenhet för människors hälsa, utredningen är otillräcklig för att visa att det föreligger en olägenhet och det saknas en rimlighets- och proportionalitetsbedömning i underinstansernas bedömningar.

Underinstanserna har inte gjort någon självständig prövning av om ljuden från Boovallen utgör en olägenhet för människors hälsa utan har utgått från att så är fallet eftersom riktvärdena i Naturvårdsverkets vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller överskrids. Ljud från lek och idrottsutövning är inte jämförbart med industribuller. Det framgår också av Naturvårdsverkets remissyttrande och av den vägledning om buller från idrottsplatser som verket nu publicerat att vägledningen om industri- och annat verksamhetsbuller inte ska tillämpas vid ljud från idrottsplatser. All utredning i målet har tagits fram utifrån Naturvårdsverkets vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller. Det saknas annan utredning som visar att ljuden från Boovallen utgör en olägenhet. Det saknas också utredning om vilka mindre ingripande åtgärder som skulle kunna vara aktuella.

Ljuden från Boovallen utgör inte en olägenhet för människors hälsa. En sådan bedömning måste utgå från hur människor i allmänhet uppfattar störningen. Ljud från lekande

och idrottsutövande människor, främst barn och ungdomar, är ett naturligt inslag som får tålas i bostadsområden i Stockholmsområdet. Ljuden på Boovallen når dessutom inte upp till en sådan nivå att det kan anses vara en olägenhet och ljudnivåerna understiger som regel ljudet från närliggande vägar. Folkhälsomyndighetens riktvärden för ljud inomhus klaras. De boende har möjlighet att vistas på den bullerskyddade sidan av sina fastigheter. Även om en olägenhet hade förelagat hade den varit mycket liten och det är orimligt att förelägga kommunen att vidta försiktighetsmått. Vid en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska hänsyn tas till det viktiga allmänintresset av idrott och lek och folkhälsan i stort. Även om det skulle föreligga en olägenhet är det därför orimligt att förelägga kommunen att vidta försiktighetsmått.

Det är orimligt att förelägga om bullerskydd/bullervall, dels eftersom åtgärden är väldigt dyr och ineffektiv, men framförallt då olägenheten inte motiverar så ingripande och dyra försiktighetsmått. Enligt Naturvårdsverkets vägledning för buller från idrottsplatser ska inskränkningar i form av tid eller bullerskärm vidtas först efter att övriga mindre ingripande åtgärder är uttömda.

Kommunen kan som verksamhetsutövare inte ta ansvar för aktiviteter utanför den organiserade verksamheten.

Tiden för projektering, uppförande m.m. av bullerskydd och sporthall är för kort.

Mark- och miljödomstolen har begått ett rättegångsfel genom att inte pröva alla rättsfakta som åberopats i målet.

BF och **CF** har utöver vad de anfört i underinstanserna tillagt och förtydligat i huvudsak följande:

Idrottsverksamheten stör begravingar, bröllop, dop och gudstjänster vid Boo kapell som ligger 50 meter från Boovallen. Området är sedan länge bebyggt med bostäder och det är först på senare tid som kommunen har anlagt de större fotbollsplanerna. Olägenheterna har ökat kraftigt sedan Boo IF har börjat använda Boovallen som hemmaarena. Seniorverksamheten och publiken står för de största bullerstörningarna.

Belysningen från de starka strålkastarna är mycket störande. Ytterligare störningar har tillkommit under 2020 då kommunen har satt upp ett bollplank ca 10 meter från deras fastighet.

Bullerstörningarna drabbar barn och vuxna och har visat sig svåra att åtgärda. Bullerplank fungerar inte eftersom de flesta intilliggande bostäder ligger ca 8–10 meter högre än Boovallen. De enda möjliga lösningarna för att minska olägenheterna är att antingen flytta bostäderna eller flytta idrottsverksamheten. Allt bollspel kan flyttas till andra idrottsanläggningar i kommunen, t.ex. vid Myrsjöskolan eller den planerade idrottsarenan vid Dalkarlsvägen.

Konstgräsplanerna avger både granulat och mikroplaster som förorenar miljön och påverkar människors hälsa. Konstgräsplanerna måste därför tas bort och marken saneras.

Anläggningarna på Boovallen är byggda utan bygglov.

H-IO och **JW** har utöver vad de anfört i underinstanserna tillagt och förtydligat i huvudsak följande:

På Boovallen bedrivs organiserad idrottsverksamhet i stor skala. Både organiserad och spontan, oorganiserad idrottsverksamhet alstrar buller liksom andra aktiviteter, bl.a. från ungdomsgång. Bullret orsakar obehag, irritation, koncentrationssvårigheter och stress hos kringboende vilket medför att deras möjligheter till sömn, vila och annan återhämtning hindras eller försämras. De kan inte heller nyttja sina uteplatser eller trädgårdar ostört under sommarhalvåret. Eftersom störningarna inte är ringa eller helt tillfälliga innebär de en olägenhet för människors hälsa enligt 9 kap. 3 § miljöbalken.

Naturvårdsverkets vägledning om industribuller bör vara en utgångspunkt för bedömningen av vilken ljudnivå som kan motivera försiktighetsmått för att minska störningarna från verksamheten. Det är ostridigt att det finns ett samband mellan olägenheterna och verksamheten på Boovallen. Även om riktvärdena för industribuller inte skulle

vara tillämpliga utgör de bullernivåer som uppnås på grund av verksamheten en direkt olägenhet för människors hälsa.

Bullret från Boovallen uppkommer stötvis och oregelbundet i form av ljud från studsande och sparkande bollar, visselpipor samt vrål från spelare och publik. Det är fråga om särskilt störningsframkallande ljud som kraftigt överstiger och är av helt annan karaktär än ljudet från Värmdöleden, som inte är möjligt att uppfatta under pågående aktivitet på Boovallen. Störningarna från Boovallen är dessutom störst under kvällar och helger när de boende är hemma. Bullerstörningarna från Boovallen är vidare av en helt annan karaktär än ljudet från barns lek varför riktlinjerna för industribuller är en lämplig utgångspunkt. Förhållandena vid Boovallen är närmast unika med hänsyn till att hemmaklubben är en av Sveriges största, anläggningens storlek med två konstgräsplaner och Boovallens topografiska förutsättningar. Behovet av idrottsplatser får inte ske på bekostnad av närboendes möjlighet till vila och återhämtning.

Det finns brister i bullerutredningarna. Verksamheten har förändrats avsevärt sedan bullermätningarna utfördes 2014, bl.a. med senioraktivitet och ökad publikmängd. Vidare finns felaktigheter i beräkningen av bakgrundsbuller från Värmdöleden. Utredningsbristerna bör läggas kommunen till last. Påståendet att ljudnivåerna inomhus inte överskrider 30 dBA är felaktigt. Det har inte gjorts någon ljudmätning av buller-nivåerna inomhus. JW har därför gjort en egen mätning som visar att bullernivåerna inomhus vid mindre aktiviteter på Boovallen periodvis uppgår till 48 dBA i hans bostad, trots stängda fönster och dörrar.

Det bullerskydd som har beslutats är inte tillräckligt. Det är av yttersta vikt att ett bullerskydd uppförs, tillsammans med övriga skyddsåtgärder. För att på ett effektivt sätt kunna genomföra begränsningarna även för den oorganiserade verksamheten är det naturligt att planerna också stängslas och låses utanför verksamhetstid. Dessutom bör verksamhetstiden för seniorverksamheten begränsas, alternativt förbjudas.

Miljönämnden har anfört i huvudsak följande:

Miljönämnden har tidigare bedömt att ljud från Boovallen kan vara en olägenhet, men att höga bullerskydd var en för långtgående åtgärd, som dessutom riskerade att leda till problem med otrygghet på grund av obefintlig insyn på området. De åtgärder som bedömdes som rimliga var därför att kräva begränsning av tider. Det nu överklagade föreläggandet är ett resultat av att länsstyrelsen krävt längre gående åtgärder. Bygge av bullerskärm vid Boovallen har bedömts dämpa ljudnivån till 48 dBA, från dagens 46–55 dBA, i en miljö där Värmdöleden bidrar med en dygnsekvivalent ljudnivå omkring 47–52 dBA. Miljönämnden delar remissmyndigheternas bedömning att riktvärden för industribuller inte ska användas för att bedöma en olägenhet från de ljud som uppkommer från idrott och liknande. Nämnden delar även Naturvårdsverkets och Boverkets bedömning att det är orimligt att kräva bullervall och bullerplank, som ger liten nytta till hög kostnad. Däremot kan en mindre begränsning av verksamhetstiden vara rimlig.

JA har utöver vad hon anfört i underinstanserna tillagt och förtydligat i huvudsak följande:

Även om barn inte är buller så påverkar en verksamhet med de uppmätta ljudnivåerna sin omgivning. Den verksamhet som bedrivs är inte oorganiserat, spontant spel, utan det är en verksamhet som hyr ytorna av kommunen, tar betalt för träning, mat och dryck, arrangerar tävlingar, cuper och kommersiella evenemang och är en av Sveriges största i sitt slag. Att det finns ett befintligt buller från Värmdöleden kan inte motivera att bullernivån ökas ytterligare på redan utsatta fastigheter. Det är viktigt att människor har nära till områden och anläggningar för idrott och motion. För att det ska fungera att ha sådana anläggning nära bostäder krävs dock att verksamheten dock är reglerad och att hänsyn tas till omgivningen.

REMISSYTTRANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Mark- och miljööverdomstolen har inhämtat remissyttranden från Naturvårdsverket, Folkhälsomyndigheten och Boverket.

Naturvårdsverket har anfört i huvudsak följande:

Buller från idrottsutövning bör bedömas i varje enskilt fall. Det är sällan lämpligt att relatera bedömningen av om sådant buller vid bostäder utgör en olägenhet för människors hälsa till siffrersatta riktvärden. Detta bland annat eftersom ljudets varierande karaktär gör det svårt att göra tillförlitliga mätningar. Ljudalstringen beror dessutom inte enbart på hur planerna används utan även på faktorer mer eller mindre utanför verksamhetsutövarens rådighet och som till viss del kan vara rena ordningsfrågor. Naturvårdsverket anser även att buller från idrottsplatser ofta är betydligt svårare att åtgärda vid källan än buller från fasta tekniska anläggningar vid industrier och andra verksamheter.

Omständigheter som bör beaktas vid bedömningen om en olägenhet förekommer och i så fall vilka åtgärder som kan vara rimliga att vidta är hur höga nivåer som bostäder exponeras för, om bullret från idrottsutövningen uppkommer kontinuerligt samt vid vilken tid på dygnet och hur länge varje aktivitet varar. Man bör även väga in nyttan av idrottsplatsen, särskilt barn och ungas tillgång till närliggande ytor för såväl organiserad som spontan idrott.

Riktvärdena för industribuller är inte lämpliga för bedömning av buller från idrottsutövning. Såvitt Naturvårdsverket känner till finns det inga studier som pekar mot att riktvärdena för industribuller skulle vara lämpliga att använda förr att avgöra när människors idrottsutövande utomhus kan medföra ljud som är olägenhet för människors hälsa.

I vissa fall kan det vara rimligt att ha riktvärdena för industri- och annat verksamhetsbuller som utgångspunkt vid bedömning av buller från olika former av teknisk utrustning som återkommande högtalarutrop och vid större idrottsarenor som utöver ljud från idrottsutövande även alstrar buller från parkeringsplatser, arbetsfordon m.m. En bedömning måste alltid göras i det enskilda fallet.

Tillgången till idrottsplatser, särskilt för barn och unga, är av stor vikt för folkhälsan. För att effektivt uppnå syftet att främja folkhälsan behöver idrottsplatser vara lokaliserade nära bostäder. Naturvårdsverket anser att behovet av tillgänglighet och närhet till idrottsplatser för barn och unga bör väga tyngre än vuxnas behov. Då seniorverksamhet i normalfallet alstrar högre ljudnivåer kan det finnas situationer där det är rimligt att seniorverksamhet förses med vissa ytterligare begränsningar, jämfört med barn- och ungdomsverksamhet.

Mot bakgrund av de förhållanden som beskrivits och med beaktande av de ljudnivåer som uppmätts i nu aktuellt fall samt det faktum att träning och matcher pågår under en stor del av dag- och kvällsperioden anser Naturvårdsverket att rimliga åtgärder och försiktighetsmått i första hand bör utgöras av tidsbegränsningar av den organiserade och bokningsbara verksamheten, att belysningen släcks vid vissa tider och att högtalaranvändning begränsas. Naturvårdsverket anser dock inte att det är rimligt att förelägga fritidsnämnden att uppföra en bullerskärm, eller en kombination av skärm och byggnad, med hänsyn till störningens omfattning i jämförelse med skärmens kostnad och begränsade effekt. På vardagar bör organiserad verksamhet inte pågå nattetid (efter kl. 22.00). Mot bakgrund av att buller kvällstid (efter kl. 18.00) i flera andra avseenden bedöms strängare än dagtid och att Boovallen redan idag har en tidsbegränsning som skiljer sig vardagar och helg, anser Naturvårdsverket att det är rimligt att den organiserade verksamheten i normalfallet inte pågår på helgkvällarna (efter kl. 18.00). Vid särskilda arrangemang, enstaka tillfällen per år, kan det vara motiverat att tillåta längre verksamhetstider på helgerna under förutsättning att detta meddelas i förväg till tillsynsmyndighet och närboende.

Folkhälsomyndigheten har anfört i huvudsak följande:

Naturvårdsverkets vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller är inte lämplig för att bedöma buller från idrottsutövning.

Buller orsakar hälsoproblem och är den miljöstörning som berör flest människor i Sverige. Buller kan bland annat ge upphov till sömnstörningar, stress, koncentrationsstörningar, kommunikationssvårigheter och långvarig exponering för buller kan öka

riskerna att drabbas av högt blodtryck och hjärtinfarkt. Buller inomhus från en yttre ljudkälla påverkas av en rad faktorer, däribland byggnadens ljudstandard, sovrummets läge och om fönstret är öppet eller stängt. Om bullret innehåller låga frekvenser så kan det lätt påverka inomhusmiljön eftersom lågfrekvent ljud lättare går igenom fasader. Högtalarförstärkt musik och fläktar vid en idrottsverksamhet är exempel på ljudkällor som kan medföra lågfrekvent buller. Däremot är besökares röster normalt sett inte lågfrekvent ljud.

Folkhälsomyndighetens allmänna råd (FoHMFS 2014:13) om buller inomhus kan tillsammans med de tre kompletterande publikationerna *Vägledning om buller inomhus och höga ljudnivåer*, *Hälsoeffekter av buller inomhus och höga ljudnivåer* och *Om ljud och buller* användas som stöd för att bedöma om det föreligger olägenhet för människors hälsa. Folkhälsomyndigheten noterar att stadsbyggnadsnämnden i det aktuella fallet har gjort bedömningen att nivåerna inomhus inte skulle överskrida Folkhälsomyndighetens riktvärde på 30 dBA för buller inomhus.

Det är angeläget att beakta i vilken utsträckning åtgärder som inskränker närhet till idrottsverksamhet är proportionerliga. Städers utveckling och utformning, och dess effekter på miljö och hälsa, är en central fråga för dagens barn och vuxna, och för framtida generationer. Möjligheterna att vara aktiv ökar om närmiljön ger tillgång till natur, gång- och cykelvägar, idrottsplatser, lekplatser och dylikt. Eftersom förhållanden under barn- och ungdomsåren har betydelse för den psykiska och fysiska hälsan under hela livet behöver våra städer planeras och byggas så att de bidrar till en bättre livsmiljö och minskade hälsoklyftor för framtida generationer. Närhet till idrottsverksamhet är därför särskilt viktigt för barn och ungdomar.

Boverket har anfört i huvudsak följande:

Riktvärdena för industribuller tillämpas normalt för industri- och liknande verksamheter, men även för viss teknisk utrustning och installationer såsom fläktar och ventilationsanläggningar, då ljudet från dessa har bedömts vara av liknande karaktär. Vad som kan anses inrymmas i begreppet industri och liknande verksamhet får dock inte vara alltför långsökt ur ett rättstrygghetssperspektiv. Det finns ingen entydig definition

av buller från idrottsplatser, utan handlar snarare om ett antal sammantagna bullerkällor knutna till idrottsutövning och idrottstävlingar. Ljud från människors röster dominerar ofta. Andra inslag kan vara högtalaranläggningar, musikinslag, tekniska installationer och utrustning för underhåll och skötsel av idrottsanläggningar m.m. Dessutom förekommer att idrottsplatser ibland nyttjas för tillfälliga, helt andra publika arrangemang. Boverket anser att det är den enskilda ljudkällan och dess ljudkaraktär som är avgörande vid en bedömning, inte den markanvändning som detaljplanen anger.

I en planeringssituation kan bebyggelsens lokalisering, placering och utformning regleras med stöd av plan- och bygglagen med avseende på bullerstörningar. Bebyggelsens utformning behöver även beaktas vid bedömning av acceptabel ljudnivå och omgivningspåverkan gentemot befintlig, äldre bebyggelse, eftersom den har stor inverkan på exponering och eventuell störning. Det finns – med vissa begränsningar – möjligheter att genom en detaljplan ställa krav utifrån bullersituationen inom en befintlig miljö.

Omständigheter som behöver beaktas, exempelvis vid planering av bostäder nära en idrottsplats, kan vara vilken typ av verksamhet det är fråga om och vad som alstrar ljudet. Barn som utövar bollspel eller vuxna, annan typ av idrottsutövning, högtalaranläggning och förekomst av publik är exempel på aktiviteter som alla orsakar olika slags ljud. Vid bollspel är ofta ljud från visselpipa särskilt framträdande. Verksamhetens omfattning och tider har stor betydelse för bulleralstringen. Tid på dygnet och vilka veckodagar verksamheten pågår är viktiga parametrar. Restriktivitet bör alltid tillämpas vid användning av högtalaranläggning. Generellt gäller att kvällstid och helger är mer störningskänsliga och givetvis även nattetid efter kl. 22, om det skulle förekomma. Om det förekommer bakgrundsljud från t.ex. trafik kan det delvis maskera bullret från idrottsverksamheten. Även ljus från strålkastare, eller transporter till och från aktuell verksamhet, parkeringsytor m.m. bör också beaktas. Uppräkningen visar att en bedömning av buller från idrottsutövning alltid behöver väga in fler faktorer än uppmätt eller beräknad ljudnivå uttryckt i decibel. Den stora variationen i ljudalstring innebär svårigheter vid mätningar.

Naturvårdsverkets och Boverkets samordnade vägledningar om industri- och annat verksamhetsbuller är inte framtagna för buller från idrottsutövning och bör inte användas som utslagsgivande underlag för bedömning av olägenhet. Riktvärdena i Boverkets vägledning bör inte tillämpas då ljudkällan domineras av människors röster. Riktvärdena kan däremot fungera som utgångspunkt vid bedömning, i synnerhet avseende den del av bullret som utgörs av teknisk utrustning vid en idrottsplats. Boverkets vägledning beskriver riktvärden för olika situationer och tider, som beroende på omständigheterna kan behöva mildras eller skärpas i det specifika fallet. Riktvärdena i sig har ingen rättsverkan och är inte bindande. Oavsett tillämplighet utgör de ett av flera underlag vid en bedömning där varaktighet, typ av ljud, verksamhet (barn, vuxna), tid på dygnet med flera faktorer bör värderas och beaktas parallellt med aktuell ljudnivå.

När det gäller ljudnivån vid närmaste bostäder liknar situationen vid Boovallen flera andra ärenden där buller från bollplaner har utretts. Det som kan skilja är verksamhetens omfattning och i det avseendet har Boovallen en hög nyttjandegrad.

Enligt Boverkets bedömning är alltid åtgärder i form av minskat källbuller det som i första hand bör utredas. I vissa fall kan inlösen av närmast belägna fastigheter vara en möjlighet. Byggande av skärm är, som utredningen visat, mycket kostsamt med tveksam effekt.

Naturvårdsverket har den 23 september 2020 publicerat en vägledning om buller från idrottsplatser.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Inledande övervägande

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att föreläggandet är ställt till kommunen, som är rätt adressat för föreläggandet i detta fall, och att fritidsnämnden har rätt att företräda kommunen i målet.

Såvitt gäller kommunens yrkande om återförvisning bedömer Mark- och miljööverdomstolen att det inte har förekommit några sådana fel i mark- och miljödomstolens prövning att det finns skäl att undanröja domen och återförvisa målet dit för förnyad prövning.

Omfattningen av Mark- och miljööverdomstolens prövning

Målet i Mark- och miljööverdomstolen gäller överprövning av miljönämndens beslut att förelägga kommunen om försiktighetsmått avseende buller för den bokningsbara, organiserade verksamheten vid Boovallen, med de ändringar som har beslutats av länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen. Domstolen har därmed i målet att ta ställning till om fritidsnämndens verksamhet vid Boovallen medför olägenheter för människors hälsa och vilka krav som i så fall är miljömässigt motiverade och rimliga att ställa på verksamhetsutövaren för att begränsa dessa olägenheter.

Prövningen omfattar inte frågor om konstgräs ska tillåtas på Boovallen, om marken ska saneras eller andra frågor som inte omfattas av miljönämndens beslut den 30 augusti 2017.

När det gäller den oorganiserade verksamheten och andra störande aktiviteter har länsstyrelsen visat ärendet åter till miljönämnden för vidare utredning och ställningstagande till eventuella försiktighetsmått. Mark- och miljööverdomstolen gör inte någon annan bedömning än mark- och miljödomstolen i denna del och tar således i domen inte ställning till om det finns behov av försiktighetsmått eller andra åtgärder med anledning av andra aktiviteter än den bokningsbara, organiserade verksamheten vid Boovallen.

Miljönämndens beslut den 30 augusti 2017 återges i sin helhet under rubriken Bakgrund på s. 3–4 i mark- och miljödomstolens dom och upprepas inte här, dock noterar Mark- och miljööverdomstolen att datumet för miljönämndens beslut i domen felaktigt angivits till den 12 november 2018, dvs. dagen för länsstyrelsens beslut i målet.

Buller från idrottsanläggningar – allmänna utgångspunkter

Buller från idrottsanläggningar är mycket varierande till sin karaktär. Det handlar om den sammantagna effekten av olika bullerkällor knutna till idrottsutövning och idrottstävlingar med ljud av vitt skilda slag som röster från utövare och publik, ljud från bollar och visselpipor, musik och utrop från högtalaranläggningar, ljud från teknisk utrustning och ljud i samband med underhåll av idrottsanläggningen. Ljuden varierar ofta i styrka, frekvens och varaktighet och beror på vilken typ av idrottsverksamhet som bedrivs för tillfället. Buller från idrottsanläggningar är därmed av en helt annan karaktär än det buller som avses i Naturvårdsverkets vägledning om industribuller och annat verksamhetsbuller.

Ljudets varierande karaktär gör det också svårt att göra tillförlitliga mätningar av buller från idrottsutövning och det är dessutom oftast betydligt svårare att åtgärda sådant buller vid källan. Naturvårdsverket har också i sin vägledning om buller från idrottsplatser bedömt att ett siffervärde inte är ändamålsenligt för att ha en effektiv tillsyn och minska risken för störning där den uppstår. Mot denna bakgrund delar Mark- och miljööverdomstolen remissinstansernas uppfattning att det sällan är lämpligt att relatera bedömningen av om sådant buller vid bostäder utgör en olägenhet för människors hälsa till siffrersatta riktvärden. Mark- och miljööverdomstolen anser även, i likhet med remissinstanserna, att det i ett fall som detta inte är lämpligt att tillämpa riktvärdena i Naturvårdsverkets vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller. I stället får en samlad bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet ligga till grund för bedömningen av om det föreligger en sådan olägenhet som avses i 9 kap. 3 § miljöbalken och därefter av vilka åtgärder som är rimliga att företa enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Riktvärdena för industri- och verksamhetsbuller kan dock ha betydelse som utgångspunkt för bedömningen i vissa fall, som vid buller från teknisk utrustning (t.ex. återkommande högtalarutrop eller musik) och vid större idrottsanläggningar som även ger buller från andra källor än idrottsutövandet i sig (t.ex. publikparkeringar).

Medför verksamheten vid Boovallen olägenheter för människors hälsa?

Även om olägenhetsbedömningen inte ska relateras till siffrsatta riktvärden ger de bullerutredningar som har redovisats i målet vägledning om hur ljudet sprider sig och om vilka ljudnivåer som kan finnas vid olika aktiviteter. Enligt Mark- och miljööverdomstolen ger utredningarna stöd för att ljudnivån vid bostäderna närmast Boovallen tidvis kan uppgå till nivåer som kan upplevas som störande av kringboende. Boovallen är en relativt stor anläggning som består av två större konstgräsplaner och en mindre grusplan. Planerna ligger intill ett villaområde med närliggande bostäder åt flera håll. Anläggningen har byggts ut under senare år och idrottsverksamheten har ökat i omfattning. Verksamheten är idag mycket omfattande med ett stort antal träningar, matcher och cuper m.m. Verksamheten pågår under dagtid och kvällstid under såväl vardagar som helger. Av utredningen i målet framgår också att boende i anslutning till Boovallen har lämnat in klagomål, främst på buller. Vid en sammantagen bedömning finner Mark- och miljööverdomstolen, i likhet med underinstanserna, att utredningen i målet ger stöd för att den organiserade verksamheten vid Boovallen ger upphov till sådan olägenhet för människors hälsa som avses i 9 kap. 3 § miljöbalken.

Vilka åtgärder är miljömässigt motiverade och rimliga att ställa på verksamhetsutövaren för att begränsa olägenheterna?

Vid bedömningen av vilka krav på åtgärder som är miljömässigt motiverade och rimliga för att begränsa olägenheten måste det beaktas att det föreligger ett starkt allmänintresse av att idrottsverksamhet kan bedrivas inom rimliga avstånd från bostadsområden. Såsom samtliga remissmyndigheter har anfört är tillgången till idrottsplatser, särskilt för barn och unga, av stor betydelse för folkhälsan. För att främja detta syfte krävs att idrottsplatserna är lokaliserade i närheten av bostäder.

Av bullerutredningarna i målet framgår att de ljudnivåer som verksamheten ger upphov till utomhus vid närliggande bostäder varierar kraftigt beroende på vilken typ av idrottsverksamhet som bedrivs för tillfället. Bullernivåerna har beräknats till ca 50–55 dBA ekvivalentnivå under den mest intensiva användningen av fotbollsplanerna.

Utredningarna ger även stöd för att Folkhälsomyndighetens allmänna råd om riktvärden för buller inomhus klaras (se FoHMFS 2014:13). De mätresultat som H-IO och JW har åberopat från Jonas Waernborgs egna bullermätningar ger inte anledning att ifrågasätta en sådan bedömning, dels med hänsyn till de osäkerheter som finns avseende bakgrundsbuller och om certifierad mätmetod har följts, dels mot bakgrund av att den ekvivalenta ljudnivån utomhus ligger på nivåer som tyder på att den ekvivalenta ljudnivån inomhus efter en normal fasaddämpning inte bör överstiga 30 dBA. Av utredningen framgår vidare att den organiserade verksamheten, som det här är fråga om, i vart fall inte bedrivs nattetid. Mot denna bakgrund och med beaktande av det särskilda allmänintresse som redovisats ovan samt de försiktighetsmått som redovisas nedan bedömer Mark- och miljööverdomstolen att störningarna från den organiserade verksamheten inte är av sådan omfattning att verksamheten på platsen måste förbjudas.

Med hänsyn till omfattningen av verksamheten på Boovallen, närheten till angränsande bostadsbebyggelse och de ljudnivåer utomhus som verksamheten ger upphov till anser Mark- och miljööverdomstolen dock att det finns skäl att förelägga kommunen att vidta vissa försiktighetsmått för att begränsa bullerpåverkan.

Som en del av de föreskrivna försiktighetsmåtten har kommunen förelagts att uppföra bullerskydd för att begränsa olägenheten. De två bullerutredningarna lämnar olika förslag på hur bullerskydden ska utföras och anger kostnaden för uppförandet av dessa till mellan 4,5 miljoner kronor och 12 miljoner kronor. Av utredningen i målet framgår att den effekt som ett bullerskydd skulle medföra på platsen är begränsad, särskilt med beaktande av Boovallens lågt liggande läge i förhållande till kringliggande fastigheter och med hänsyn till det övriga buller som de omkringliggande fastigheterna är utsatta för, bl.a. från Värmdöleden. Mot bakgrund av bullerstörningarnas karaktär och omfattning och den begränsade nytta som ett bullerskydd får anses ha på denna plats samt med beaktande av de stora kostnader ett bullerskydd medför, finner Mark- och miljööverdomstolen – till skillnad från mark- och miljödomstolen och länsstyrelsen – att bullerskydd inte är en miljömässigt motiverad och rimlig åtgärd för att begränsa bullerstörningen i detta fall. Föreläggandet om försiktighetsmått såvitt avser bullerskydd

(punkterna 4 och 5 i miljönämndens föreläggande den 30 augusti 2017) ska därför upphävas.

Däremot anser Mark- och miljööverdomstolen att det med hänsyn till idrottsverksamhetens omfattning, bullerstörningarnas karaktär och omfattning samt förhållandena på platsen finns skäl att begränsa den bullrande aktiviteten genom att föreskriva tidsbegränsningar inom vilken den organiserade verksamheten får pågå. Detta inkluderar även de begränsningar i användandet av belysningen vid anläggningen och högtalaranvändningen som föreskrivits. Med utgångspunkt i den tillgängliga utredningen bedömer Mark- och miljööverdomstolen att de tidsbegränsningar som fastställts i miljönämndens beslut den 30 augusti 2017, som bl.a. innebär att ingen bokningsbar organiserad verksamhet får förekomma under juli månad, innefattar rimliga försiktighetsmått för att motverka de olägenheter i form av buller som verksamheten medför. Domstolen bedömer att det i nuläget inte har framkommit tillräckliga skäl att begränsa tiderna för vuxenverksamheten särskilt eller att nu besluta om ytterligare tidsbegränsning för verksamheten kvällstid.

Mark- och miljööverdomstolen gör också bedömningen att det inte har framkommit tillräckliga skäl att härutöver meddela ytterligare försiktighetsmått för den organiserade verksamheten.

Sammanfattning

Mark- och miljööverdomstolen anser att miljönämnden har haft fog för sitt beslut att föreskriva försiktighetsmått såvitt avser begränsning av verksamhetstider inkluderande begränsningar i användandet av belysningen vid anläggningen och högtalaranvändningen. Miljönämndens beslut den 30 augusti 2017 ska därför fastställas såvitt avser punkterna 1–3. Mark- och miljööverdomstolen anser däremot att det inte är motiverat att kräva bullerskydd varför punkterna 4–5 i miljönämndens beslut ska upphävas. Mark- och miljödomstolens dom och länsstyrelsens liksom miljönämndens beslut ska ändras i enlighet med detta.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Karin Wistrand och Mikael Hagelroth, tekniska rådet Mikael Schultz samt hovrättsrådet Ulf Wickström, referent.

Föredragande har varit Lina Vogel.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2019-06-18
meddelad i
Nacka

Mål nr M 7776-18

PARTER

Klagande

1. Fritidsnämnden i Nacka kommun

Ombud: AS

2. JA
J

3. BF

4. CF

5. H-IO

6. JW

Motpart

Miljö- och Stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut 2018-11-12 i ärende nr 505-40639-2017, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande om försiktighetsmått för att minska bullerstörningar från fastigheten A i Nacka kommun

Dok.Id 593277

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 69 131 07 Nacka	Sicklastråket 1	08-561 656 40 E-post: mmd.nacka.avdelning4@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se		måndag – fredag 08:00–16:30

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen ändrar länsstyrelsens beslut endast på så sätt att andra stycket i punkt 5 ändras till följande:

Bullerskydd, alternativt bullerskydd och sporthall, ska vara byggda senast sex månader efter att ett beslut om bygglov vinner laga kraft. Ansökan om bygglov ska vara inlämnad senast tre månader från att denna dom vunnit laga kraft. Punkterna 4 och 5 förenas med ett vite på en miljon kronor per år som åtgärderna i punkt 4 och 5 inte vidtas.

BAKGRUND

Miljö- och Stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun (stadsbyggnadsnämnden) beslutade den 12 november 2018 att förelägga Fritidsnämnden i Nacka kommun (fritidsnämnden) att vidta följande åtgärder för verksamheten på Boovallen.

1. Den bokningsbara organiserade verksamheten ska begränsas till följande tider:

- Vardagar kl. 8.00–21.30.
- Lördagar, söndagar och helgdagar kl. 09.00–20.00.
- Augusti-juni, dvs. ingen bokningsbar organiserad verksamhet under juli.

2. All utomhusbelysning ska vara helt släckt senast 30 min efter att verksamheten avslutats på kvällen till tidigast 60 min innan den börjar på morgonen.

3. Högtalaranläggning eller annan ljudanläggning som fritidsnämnden råder över får inte användas annat än under Nackamästerskapen och på Boo FF-dagen, högst fyra dagar per år.

Punkterna 1, 2 och 3 gäller från och med tre månader efter stadsbyggnadsnämndens beslut. Besluten gäller även om de överklagas. Besluten förenas med ett vite på 10 000 kronor per punkt och dygn som föreläggandet överträds någon gång sedan besluten vunnit laga kraft.

4. Bullerskydd i form av kombinerad vall och skärm, som är minst fem meter höga totalt och där vallen är minst två meter hög och vall och skärm har minst de längder och den placering som beskrivs i Svensk Teknikutvecklings utredning, reviderad den 12 januari 2017, ska byggas. Bullerskyddet ska kombineras med den sporthall som också föreslås utgöra bullerskydd i utredningen. Sporthallen ska byggas i det läge som anges i bilaga A i utredningen och vara minst 5,5 meter hög och 50 meter lång.

5. Som alternativ till bullerskydd och sporthall enligt punkt 4 kan i stället sporthallen ersättas med de 6,5 meter höga bullerskydd i form av en kombinerad

vall och skärm, där vallen är minst två meter hög, som föreslås i komplettering till Svensk Teknikutvecklings kompletterande utredning den 16 augusti 2017.

Bullerskydd som är minst fem respektive minst 6,5 meter höga totalt och har minst de längder och den placering som beskrivs i kompletteringen den 16 augusti 2017, bilaga A2, ska då byggas.

Bullerskydd och sporthall, alternativt enbart bullerskydd, ska vara byggda senast ett år och sex månader efter att detaljplanen vunnit laga kraft. Punkterna 4 och 5 förenas med ett vite på en miljon kronor per år som åtgärderna i punkt 4 eller 5 inte vidtas.

6. Klagomålet på buller avslutas, dvs. lämnas utan ytterligare åtgärd, när åtgärderna i punkterna 1–3 och 4 eller punkterna 1–3 och 5 utförts.

Stadsbyggnadsnämndens beslut överklagades av fritidsnämnden och närboende till Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen), som ändrade punkterna 1, 4 och 5 i stadsbyggnadsnämndens beslut till följande:

1. Den bokningsbara organiserade verksamheten ska begränsas till följande tider:

- Vardagar kl. 8.00–21.30.
- Lördagar, söndagar och helgdagar kl. 10.00–17.30 fram till dess att fysiska bullerskydd är uppförda.
- Lördagar, söndagar och helgdagar efter att fysiska bullerskydd är uppförda kl. 09.00–20.00.
- Augusti-juni, dvs. ingen bokningsbar organiserad verksamhet under juli.

4. Bullerskydd i form av kombinerad vall och skärm, som har den placering samt minst de längder och de höjder som beskrivs i Svensk Teknikutveckling AB:s kompletterande utredning med tillhörande bilaga A2 daterad den 16 augusti 2017, ska byggas. Den del av bullerskyddet som består av vall ska vara minst två meter hög.

5. Som alternativ till bullerskydd enligt punkt 4 kan i stället en sporthall delvis ersätta vall och skärm på det sätt som framgår av bilaga A till Svensk Teknikutveckling AB:s reviderade utredning daterad den 12 januari 2017. Sporthallen ska då uppföras i det läge som anges i bilaga A och vara minst 5,5 meter hög och 50 meter lång.

Bullerskydd, alternativt bullerskydd och sporthall, ska vara byggda senast sex månader efter att detta beslut vinner laga kraft. Punkterna 4 och 5 förenas med ett vite på en miljon kronor per år som åtgärderna i punkt 4 och 5 inte vidtas.

Länsstyrelsen upphävde också punkten 6, dvs. den del av beslutet som anger att ärendet om klagomål på buller avslutas. Länsstyrelsen beslutade även att återförvisa ärendet till stadsbyggnadsnämnden vad gäller den oorganiserade idrottsverksamheten och andra störande aktiviteter för utredning.

Länsstyrelsens beslut har nu överklagats till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Fritidsnämnden har begärt att mark- och miljödomstolen ska upphäva punkterna 4 och 5 i länsstyrelsens beslut och att punkten 1 ändras så att de bokningsbara tiderna, oavsett bullerskydd, begränsas till kl. 09.00-20.00 på lördagar, söndagar och helgdagar. För det fall domstolen skulle finna att punkterna 4 och 5 ska lämnas oförändrade har fritidsnämnden begärt att villkoret om byggnation ändras till att bullerskydden ska vara byggda senast sex månader efter att ett beslut om bygglov vinner laga kraft och att ansökan om bygglov för bullerskydd i form av kombinerad vall och skärm ska vara inlämnad senast tre månader från att denna dom vunnit laga kraft. Fritidsnämnden har uppgett att övriga delar av föreläggandet kan lämnas oförändrade.

JA har begärt att mark- och miljödomstolen ska förtydliga stadsbyggnadsnämndens ansvar gällande utredning och åtgärd av buller även från den oorganiserade verksamheten. Hon har också begärt att verksamheten på kvällar

och helger på Boovallen ska begränsas i enlighet med den tjänstemannaskrivelse som finns från stadsbyggnadsnämnden, med en ytterligare begränsning i tid så att senaste verksamhetstiden oavsett dag är kl. 20.00.

BF och CF har begärt att mark- och miljödomstolen ska besluta att inget fotbollsspel får bedrivas på Boovallen och att det i stället kan bedrivas vid Myrsjöskolan. De har också begärt att domstolen ska besluta att alla konstgräsmattor på Boovallen tas bort och underliggande mark saneras och återställas med frisk vegetation.

H-IO har begärt att mark- och miljödomstolen ska ändra vissa punkter i beslutet till följande.

1. Den bokningsbara organiserade verksamheten ska begränsas till följande tider:

- Vardagar kl. 08.00-21.30 för Boovallen 1.
- Vardagar kl. 08.00-20.30 för Boovallen 2 fram till dess att godkända bullerskärmar är uppförda och därefter kl. 08.00-21.30.
- Lördagar, söndagar och helgdagar kl. 10.00-17.30 fram till dess att fysiska bullerskydd är uppförda och därefter kl. 09.00-20.00.

4. Att punkten ska fastställas men med tillägget att det är Nacka kommuns ansvar som fastighetsägare att se till att bullerskyddet är tillräckligt för att bullret under normal verksamhet inte ska överskrida Naturvårdsverkets riktlinjer. Det är fastighetsägarens ansvar att säkerställa detta genom t.ex. en bullermätning innan verksamhetstiderna åter kan utökas.

Han har också begärt att publika matcher flyttas från Boovallen till andra planer i kommunen, alternativt att det införs förbud för seriematcher för seniorer eller att dessa seriematcher förbjuds efter kl. 20.30 på vardagar och efter kl. 17.30 på helger.

JW har begärt att mark- och miljödomstolen ska besluta att det inte får förekomma några öppningar i bullerskyddet och att det ska placeras så nära

fotbollsplanen som möjligt utan utrymme för t.ex. väg mellan plan och skydd. Han har också begärt att domstolen ska besluta om åtgärder även beträffande den oorganiserade verksamheten på Boovallen samt att verksamhetstiderna ska begränsas till följande tider och inkludera tid för uppvärmning och avslut:

- Vardagar kl. 09.00-21.00.
- Lördagar, söndagar och helgdagar kl. 10.00-17.00.
- Under sommarlov samt övriga skollov kl. 10.00-17.30.
- Ingen organiserad verksamhet under juli.

Han har också begärt att belysningen ska släckas samtidigt som planerna stängs enligt tiderna ovan, att ingen snöröjning ska få förekomma under vinterhalvåret, att planerna på Boovallen ska inhägnas och vara låsta under all annan tid än verksamhetstiderna, att seniorverksamheten och spel i högre divisioner helt flyttas från Boovallen och att all användning av högtalare för musik och speaker ska förbjudas.

Stadsbyggnadsnämnden har uppgett att den inte har några invändningar mot de ändringar som länsstyrelsen har gjort av punkterna 4, 5 och 6.

Stadsbyggnadsnämnden har begärt att mark- och miljödomstolen ska upphäva den del av länsstyrelsens beslut som innebär att ärendet återförvisas för ytterligare utredning av den oorganiserade idrottsverksamheten.

UTVECKLING AV TALAN

Fritidsnämnden har i huvudsak fört fram följande skäl för sin talan samt närmare utvecklat dessa. Bedömningen om ljudet från Boovallen utgör en olägenhet måste ske med hänsyn till en rimlighetsavvägning. Länsstyrelsens rimlighetsavvägning brister eftersom den inte beaktar om ett bullerskydd kan anses vara ekonomiskt rimligt betungande för verksamhetsutövaren, dvs. fritidsnämnden. Bedömningen av vad som är ekonomiskt orimligt betungande vid krav på skyddsåtgärder ska utgå från branschförhållanden och en bedömning ska göras av vilken effekt de åtgärder

som övervägs har på de olägenheter som bullret orsakar eller kan förväntas orsaka i förhållande till kostnaderna. Av Swecos bulleruträkning beräknas den totala kostnaden för bullerplank till 12 000 000 kronor och den årliga driftskostnaden till 30 000 kronor. Denna kostnad står inte i proportion till effekten av vad en eventuell bullervall kan åstadkomma. En begränsning av verksamhetstider samt ljus- och ljudbegränsningar är skäliga och adekvata försiktighetsåtgärder.

Om mark- och miljödomstolen skulle anse att bullerskydd är ett rimligt försiktighetsmått begär fritidsnämnden att tiden för utdömande av vite justeras. Eftersom fritidsnämnden måste ansöka om bygglov för åtgärderna kan ett utdömande av vite inte enbart utgå ifrån när detta beslut vinner laga kraft. Det bör i stället villkoras från när ett beslut om bygglov vinner laga kraft. Fritidsnämnden kan inte vidta åtgärder som är förenade med bygglovsplikt enligt plan- och bygglagen innan en sådan prövning gjorts.

Vad gäller punkten 5 vad avser bullerskydd i form av en sporthall förtydligas att en byggnation av en sporthall är i ett mycket tidigt projekteringsstadium. Ansökan om bygglov för sporthallen är därför inte inlämnad. En byggnation av sporthall förutsätter ytterligare kommunala beslut som fritidsnämnden inte har rådighet över. Ett vitesföreläggande kan därför inte utformas på så sätt som Länsstyrelsen anger utifrån de oklara förutsättningarna som råder vad gäller sporthallen.

JA har i huvudsak fört fram följande skäl för sin talan samt närmare utvecklat dessa. Stadsbyggnadsnämndens beslut frångår resultat från faktiska utförda mätningar. Föreslagna åtgärder kommer därför öka bullerstörningarna. Svensk Teknikutvecklings rapport baseras på den rapport som gjorts av Sweco, men sänker höjden på bullerskydden från den höjd som Sweco föreslog. Sänkningen har motiverats av konstruktionstekniskt hänsynstagande och estetisk anpassning, inte bullerdämpande effekt. Trots detta har Nacka kommun valt att utöka verksamhetstiderna, främst på kvällstid och helger. Det finns ingen utredning som visar hur de utökade tiderna påverkar bullermiljön men sannolikt blir den förvärrad. Verksamheten bör därför begränsas. Föreläggandet påverkar främst

den organiserade verksamheten. Även den oorganiserade behöver utredas eftersom även denna påverkar kringliggande bebyggelse.

BF och CF har i huvudsak fört fram följande skäl för sin talan samt närmare utvecklat dessa. De föreslagna bullerskärmarna kan inte ta bort störningarna eftersom ljudet stiger uppåt och de intilliggande fastigheterna ligger högre än Boovallen. Skärmarna behöver därför vara ca 12–15 meter höga och de bedöms för extrema med hänsyn till vindbelastningen. De har också beskrivit Boovallens historia och uppgett att det var felaktigt av Nacka kommun att anlägga en fotbollsplan på platsen.

H-IO har i huvudsak fört fram följande skäl för sin talan samt närmare utvecklat dessa. Beslutet fastställer inte tillräckligt tydligt att ansvaret för bullret vil-ar på Nacka kommun, som länge varit medveten om problemen men ändå utökat verksamheten och struntat i lagen. Det är kommunens ansvar att se till att bullerutredningarna är korrekta. Det finns en stor risk att de beslutade åtgärderna inte räcker. Om bullerskärmarna inte räcker måste fler åtgärder vidtas. En förutsättning för att detaljplanen skulle antas var att kommunen hade ritat in möjliga bullerskydd om andra åtgärder inte skulle räcka. Bullervallarna måste därför vara så pass höga att de får den effekt som detaljplanen föreskriver och så att bullret inte överskrider Naturvårdsverkets riktlinjer. Tiderna på vardagskvällar behöver begränsas för att barnen ska kunna sova för att komma upp i tid till skolan. Det finns andra fotbollsplaner i kommunen som inte har samma problem och matcher skulle kunna flyttas dit.

JW har i huvudsak fört fram följande skäl för sin talan samt närmare utvecklat dessa. Bullerskyddens effekt kompenseras inte av övriga åtgärder. Swecos bullerutredning var en rapport utan förbehåll medan Svensk Teknikutvecklings rapport baserades på ett tydligt politikerdirektiv om att presentera minsta möjliga åtgärd. Enligt Sweco måste bullerskydden vara minst tio meter höga, men i beslutet är höjden bara fem meter. De beslutade skydden kommer därför ha marginell effekt. Verksamheten har dessutom utökats i stället för att begränsas. I andra fall har man beslutat om mer begränsade tider och Boovallen ligger dessutom i en gryta, vilket

förvärrar bullret. Verksamhetstiderna måste anpassas efter den effekt som bullerskydden faktiskt kommer att ge. De tider han föreslagit är anpassade till den höjd som bullerskyddet ska ha enligt länsstyrelsens beslut. I bedömningen måste också tas hänsyn till att ingen av de intilliggande bostadshusen har någon tyst sida.

Ljuden från Boovallen och väg 222 är helt olika och vägbullret överröstar av ljuden från fotbollsplanerna. Högre bullernivåer ska inte tillåtas p.g.a. väg 222. Politikerna tar inte bullerproblematiken på platsen på allvar. På grund av opinionstrycket i frågan har miljölagstiftningen inte fått tillräckligt genomslag. Fritidsnämnden hänvisar i sitt överklagande till kostnaden för de högre bullerskydden i Swecos rapport, medan kostnaden för de skydd beslutet föreskriver är avsevärt lägre.

Enligt detaljplanen ska även områdena runt Boovallen göras om till idrottsplats, t.ex. ska terrängbana och utegym uppföras. Dessa tillkommande aktiviteter, som kommer öka bullret ytterligare, inkluderas inte i beslutet och kommer placeras utanför bullerskärmarna.

Nacka kommun har redan utrett och tagit ställning till den oorganiserade verksamheten. Eftersom planerna är öppna dygnet runt är det i praktiken tillåtet med bullerskapande verksamhet, t.ex. fotbollsspel och att spela musik, dygnet runt. Problematiken från den verksamheten är dokumenterad och det är känt för stadsbyggnadsnämnden vilka åtgärder som rimligen krävs. Det är därför fel att exkludera den oorganiserade verksamheten från beslutet. Verksamhetstiderna överträds dessutom i princip dagligen av föreningarna.

Nacka kommun bygger en tillfällig skola på den norra sidan av fotbollsplanerna på Boovallen, en väg till denna samt att omfattande utebelysning där kommer att uppföras. Denna belysning kommer öka störningsproblematiken kraftigt och är därmed ytterligare ett argument för att planerna ska stängas efter verksamhetstiden.

Han har vidare velat göra domstolen observant på att det under juli månad även genomförs underhållsarbete som tydligt bidrar till bullerstörningen. Arbetena

kommer att behöva genomföras ofta och de kommer att förläggas till juli månad då deras påverkan på ordinarie verksamheten är minst. Han yrkar därför att den reella bullerstörningen i juli ska påverka bedömningen av verksamhetstiderna och/eller effektiviteten på bullerskyddet alternativt att planerna helt stängs för all typ av verksamhet i juli, inklusive underhåll.

Stadsbyggnadsnämnden har fört fram att inget nytt har framkommit som medför något annat ställningstagande från stadsbyggnadsnämndens sida. Vad gäller den oorganiserade idrottsverksamheten har denna redan utretts av stadsbyggnadsnämnden. Denna del behöver därför inte utredas ytterligare.

DOMSKÄL

En ny detaljplan vann för Boovallen vann laga kraft 2018. Av domen i målet om detaljplan (se mark- och miljödomstolens dom den 6 februari 2018 i mål P 4088-17) framgår bl.a. följande beträffande buller.

För flera slag av vanligt förekommande buller har riktvärden för bedömningen av bullerstörningar vid och i bostäder tagits fram. Dessa tjänar som vägledning vid bedömningen av om bullerstörningar ska anses vara betydande olägenheter inom sina respektive tillämpningsområden. Kommunens utredning visar att den ekvivalenta ljudnivån från verksamhet på Boovallen på kvällar och helger överstiger riktvärdet om 45 dBA utomhus vid bostad i Naturvårdsverkets vägledning för industri- och annat verksamhetsbuller (rapport 6538). Denna vägledning är dock framtagen för buller från miljöfarlig verksamhet. I vägledningen anges att den inte är framtagen för buller från bl.a. lek- och idrottsutövning eller för musik och sorl från restauranger och evenemang såsom konserter, idrottstävlingar m.m. (se s. 6 i vägledningen). Inte heller reglerar gällande regelverk om buller sådana bullerstörningar. När det saknas direkt tillämpliga normer får en friare bedömning göras utifrån de överväganden som angetts ovan. Det finns i dessa fall också större utrymme för en tillsynsmyndighet att i det enskilda fallet besluta om åtgärder för att minska störningar, t.ex. genom att förbjuda en verksamhetsutövare att bedriva en verksamhet under vissa tider.

I förevarande fall är det fråga om buller från idrottsutövning i ett relativt tätbefolkat bostadsområde beläget i närheten av Värmdöleden. Bullret är inte konstant utan varierar över tid. Mark- och miljödomstolen bedömer att bullrets karaktär samt förhållandena på platsen innebär att toleransnivån för ljud av i frågavarande slag bör vara i samma nivå, eller till och med något högre, än den skulle vara för exempelvis industribuller.

Vad gäller bullerdämpande åtgärder möjliggör detaljplanen att åtgärder kan vidtas för att minska bullerstörningarna från Boovallen, bl.a. att bullerskydd kan uppföras. Vidare bedöms byggnationen av en ny idrottshall begränsa bullret norrut. Till detta kommer att Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun, i enlighet med bestämmelserna i miljöbalken, den 30 augusti 2017 har meddelat föreläggande om försiktighetsmått för att minska bullerstörningarna på Boovallen.

Av domen framgår dels att ljudnivån från verksamheten på kvällar och helger överskrider riktvärdet i Naturvårdsverkets vägledning, dels att toleransnivån för buller i området får anses något högre än normalt. Det framgår också att detaljplanen tillåter att bullerskydd uppförs på prickmark för att minska bullerstörningarna samt att idrottshall kan anläggas och att dess placering har anpassats för att minska bullernivån norr om Boovallen. Det har alltså stått klart för Fritidsnämnden sedan planarbetet att åtgärder krävs för att minska bullret till närliggande bostäder. I detaljplanedomen noteras också att stadsbyggnadsnämnden den 30 augusti 2017 har beslutat att förelägga om försiktighetsmått för att minska bullerstörningarna. Detta är det nu överklagade beslutet som prövas i detta mål.

I den miljöredovisning som genomfördes i detaljplaneärendet för att belysa konsekvenserna av planen framgår att ett anläggande av en två meter hög bullervall kombinerad med ett tre meter högt plank skulle leda till att Naturvårdsverkets riktlinjer fortsatt kommer överskridas med några dBA, men att detta avsteg från riktvärdet i detta fall kan godtas eftersom lägre nivåer ändå inte kan uppnås med hänsyn till trafikbullerregnet i området.

Mark- och miljödomstolen anser därför att det står klart att åtgärder behövs för att begränsa bullret. Med hänsyn till miljöredovisningen i detaljplaneärendet har det också sedan tidigare stått klart för fritidsnämnden att det är de av länsstyrelsen beslutade åtgärderna som inledningsvis ska genomföras. Domstolen bedömer inte att det är miljömässigt motiverat att besluta om ytterligare åtgärder, t.ex. högre bullerplank, eller annorlunda utformning av skydden innan dess att effekten av de nu beslutade kan utvärderas. Av de skäl som fritidsnämnden har fört fram är det dock lämpligt att ändra tiden för när åtgärderna ska vara uppförda till sex månader efter det att det finns ett lagakraftvunnet beslut om bygglov samt att besluta att ansökan om bygglov ska vara inlämnad senast tre månader från att denna dom vunnit laga kraft.

Mark- och miljödomstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning av begränsning av verksamhetstiderna samt skälen för dessa begränsningar, dvs. att tiderna för den organiserade verksamheten ska begränsas till kl. 10.00-17.30 på lördagar, söndagar och helgdagar till dess att bullerskydd är uppförda.

Vad gäller länsstyrelsens upphävande av punkten 6 samt att den oorganiserade verksamheten återförvisas till stadsbyggnadsnämnden för utredning och ytterligare åtgärder instämmer domstolen i den bedömning som länsstyrelsen har gjort. Beslutet ska därför stå fast även i dessa delar.

Det har i övrigt inte framkommit skäl att ändra länsstyrelsens beslut. Överklagande beslutet ska således ändras endast på det sätt som framgår av domslutet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02).

Överklagande senast den 9 juli 2019.

Bjarne Karlsson

Ola Lindstrand

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Bjarne Karlsson, ordförande, och tekniska rådet Ola Lindstrand. Föredragande har varit beredningsjuristen Helén Thorö.