



SVEA HOVRÄTT
Miljööverdomstolen
Rotel 1305

DOM
2007-04-26
Stockholm

Mål nr M 3434-06
Aktbilaga 24

Sid 1 (8)

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, miljödomstolen, dom den 11 april 2006 i mål nr M 2771-05,
se bilaga A

KLAGANDE

Vägverket Region Sydöst
Ombud: verksjuristen J.B.

MOTPARTER

1. C.F.
2. A.N.
3. A.J.
4. B.H.
5. A.N.
6. Samhällsbyggnadsnämnden i Kalmar kommun

SAKEN

Vägtrafikbuller

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Miljööverdomstolen upphäver miljödomstolens dom och fastställer
Samhällsbyggnadsnämndens i Kalmar kommun beslut den 9 december 2004, § 256
(dnr 2000-2734).

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 2

Telefon
08-700 34 00
E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax
08-21 93 27

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00-15:00

YRKANDEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Vägverket har yrkat att Miljööverdomstolen skall upphäva miljödomstolens dom och fastställa länsstyrelsens och samhällsbyggnadsnämndens beslut att inte förelägga verket att vidta bullerdämpande åtgärder på/för fastigheterna i Djurängen längs med följande vägar: Harvarevägen, Skördarevägen, Bindarevägen, Räfsarevägen, Fäladvägen, Hagmarksvägen, Norrängsvägen, Västerängsvägen och Söderängsvägen.

Samhällsbyggnadsnämnden i Kalmar kommun har yrkat att Miljööverdomstolen skall bifalla Vägverkets överklagande och fastställa länsstyrelsens och samhällsbyggnadsnämndens beslut.

C.F., A.N., A.J. och A.N. har yrkat att miljödomstolens dom skall stå fast.

B.H. har avstått från att svara på överklagandet.

UTVECKLING AV TALAN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har i allt väsentligt anfört samma omständigheter till stöd för sin talan som vid miljödomstolen med i huvudsak följande tillägg och förtydliganden.

Vägverket

Målet rör samhällsbyggnadsnämndens beslut om att inte förelägga Vägverket att vidta några bullerdämpande åtgärder. Något behov av ytterligare bullermätningar och/eller utredningar har inte påtalats tidigare i målet. Samtliga tidigare mätningar/utredningar är vidare utförda enligt vederbörlig praxis, varför det i vart fall saknas anledning att bekosta ytterligare sådana.

Miljödomstolen inför ett nytt synsätt, när den menar att de ekvivalenta bullernivåerna skall mätas/beräknas dygn för dygn. Med det synsättet finns det åtskilliga trafikmiljöer i Sverige (inte minst kommunala) där riktvärdet 65 dB(A) i befintlig miljö inte klaras. Om Vägverket/kommunerna fortsättningsvis skall lägga det synsättet till grund för det fortsatta arbetet, innebär det enligt verkets mening avsteg från såväl praxis som de anvisningar (t.ex. infrastrukturpropositionen) verket hittills hållit sig till.

Vägverket vill särskilt peka på Naturvårdsverkets rapport Riktvärden för trafikbuller vid nyanläggning eller väsentlig ombyggnad av infrastruktur (2001-12-20, Dnr 540-355-01 Rv) där det tydligt framgår att ekvivalentnivåer för buller baseras på trafikårsmedeldygn. Även av Boverkets Tillämpning av riktvärden för trafikbuller (2004-11-04, Dnr 20122-4150/2003) framgår att de av riksdag och regering fastställda riktvärdena skall beräknas som dygnsekvivalenta ljudtrycksnivåer beräknade för ett trafikårsmedeldygn.

Miljödomstolens dom är vidare oklar och oskäligt betungande.

Enligt domen skall verket redovisa det antal enskilda dygn under året då trafikbullret vid de berörda fastigheterna överstiger 55 respektive 65 dB(A). Följande frågor inställer sig då:

Avses med detta vid fasad?

Hur lång tid framöver skall redovisningen omfatta? Enligt domen skall ju redovisningen grundas på de "förändringar som kan förutses i framtiden", vilket i planeringssammanhang gott och väl kan betyda 25-30 år. Skall Vägverket således anta olika händelseförlopp i den kommunala planeringen (se verkets inlägga till miljödomstolen) och basera sin redovisning på dessa gissningar?

Det innebär i så fall att verket senast den 1 juli 2006 skall prestera en redovisning som till sitt omfång blir närmast absurd. För var och en av de fem olika fastigheterna måste nämligen verket - i så fall - göra en beräkning för vart och ett av årets 365 dygn, eftersom det är enda möjligheten att kartlägga det antal enskilda dygn då de angivna värdena överstigs. Därjämte skall verket redovisa framtida förändringar, dvs. verket skall i princip gissa sig till vad som kommer att hända med det aktuella området i framtiden.

Sammanfattningsvis skall verket alltså beräkna bullersituationen för var och en av de fem fastigheterna dygn för dygn under - för enkelhets skull - en tjugoårsperiod. Alltså $5 \times 365 \times 20 = 36\,500$ beräkningar. Eftersom det dessutom är oklart vad som kommer att hända med Djurängenområdet såvitt avser dels kommande exploateringar och dels kommunala bullerdämpande åtgärder, så måste rimligen i vart fall en alternativ beräkning göras. I så fall skall Vägverket utföra över 70 000 beräkningar för att följa miljödomstolens dom.

Enligt Vägverkets mening kan detta inte vara en effektiv användning av samhällets resurser, särskilt mot bakgrund av att bullersituationen vid Djurängenområdet redan är väl utredd liksom att vare sig de boende, samhällsbyggnadsnämnden eller länsstyrelsen ens påtalat något behov av ytterligare beräkningar/mätningar.

Om Miljööverdomstolen - i motsats till vad Vägverket och Naturvårdsverket anser - skulle finna att det här rör sig om en väsentlig ombyggnad av väg, är det ytterst viktigt att domstolen definierar begreppet väsentlig ombyggnad.

C.F., A.N., A.J. och A.N.

Den trafikbullermätning vi hela tiden begärt är en mätning av det verkliga bullret. Det verkliga ljudet skall mätas och särskild hänsyn skall tas till bullertopparna. Att åter bekosta beräkning av bullret är därför meningslöst, då beräkningsmetoden inte tar hänsyn till faktorer som påtagligt ökar trafikbullret. Vi har själva låtit utföra bullermätningar med mätinstrument, som klart visar betydligt högre värde än den beräkningsmetoden visar. Det minsta man kan begära är att Vägverket genom mätinstrument konstaterar om deras metod stämmer.

Om beräkningsmetoden skall användas i fortsättningen för att fastställa bullernivån, skall denna förbättras så att den beaktar att vägbanans slityta utgörs av grovstenig nedsliten asfalt, den verkliga vindriktningen och vindhastigheten, att på- och avfarten vid E22 och Ölandsleden omfattar rondeller och att nivåskillnaderna är betydande, att bullertoppar uppkommer vid acceleration och inbromsningar, den verkliga hastigheten på vägarna, den verkliga – ökande – andelen tung trafik samt det verkliga antalet fordon nu och i framtiden.

Enligt miljödomstolens dom skall särskild hänsyn tas till bullertopparna. Dessa är störst under sommarmånaderna då trafiken är mycket högre än under övriga året. Det är då man vistas utomhus och mest störs och plågas av trafikbullret. Därför bör sommartrafiken utgöra grund för beslutet.

Tillägg av A.J. och A.N.

Den omfattande förändring av E 22 och Ölandsleden som skett sedan de byggdes måste betraktas som så väsentlig att det kräver begränsningar av bullernivåerna i befintlig miljö.

Samhällsbyggnadsnämnden i Kalmar kommun

En lämplig tidsbas för ekvivalent ljudnivå i de flesta fall är årsmedeldygn. På vissa platser där det är stora variationer i trafiken kan det vara lämpligare att utgå från en kortare period men inte kortare än ett kvartal. I det här fallet anser vi att det är lämpligt att utgå från somarmedeldygn, vilket vi också har gjort i vår handläggning. Vi arbetar på liknande sätt i planeringssammanhang med bullerutredningar i program- och detaljplanarbetet. I den kartläggning av trafikbullret som vi håller på med just nu i kommunen har vi utgått från årsmedeldygn när det gäller vägtrafikbullret. Att begära in detaljerade uppgifter om varje dygn under ett år anser vi vara oskäligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Detta med tanke på de kostnader och praktiska problem det medför att ta fram uppgifterna i relation till nyttan med dem. Det är även oskäligt att kräva en utredning med tanke på att det i detta fall inte är skäligt att kräva åtgärder av Vägverket för att klara riktvärdet för utomhusnivåerna vid fasad.

Kommunen arbetar just nu med ett planprogram för det aktuella området i Djurängen. Enligt programförslaget kommer ett bullerskydd att sättas upp som gör att de fastighetsägare som klagat får lägre värden än 55 dB(A) ekvivalent ljudnivå vid fasad i markplanet. Bullerskyddet kommer att finansieras genom att ny bebyggelse byggs i området.

UTREDNINGEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturvårdsverket

De bullernivåer som normalt inte bör överskridas vid nybyggnation av bostadsbebyggelse eller vid nybyggnation eller väsentlig ombyggnad av väg är:

- 30 dB(A) ekvivalentljudnivå inomhus och 45 dB(A) maximalljudnivå inomhus nattetid,
- 55 dB(A) ekvivalentljudnivå utomhus och 70 dB(A) maximalljudnivå utomhus på uteplats i anslutning till bostad.

Dessa bullernivåer har fastställts av riksdagen (prop. 1996/97:53). De skall vara vägledande för bedömningar med hänsyn till de lokala faktorer och de särskilda omständigheter som råder i varje enskilt fall och inte som rättsligt bindande normer.

Tidsbas för beräkning av ekvivalentljudnivån (L_{Aeq})

Ekvivalent ljudnivå är ett logaritmiskt medelvärde och definieras som den konstanta ljudnivå som under en given tid ger samma ljudenergi som en under samma tid varierande ljudnivå. Den ekvivalenta ljudnivån ger ingen information om hur ljudnivån varierar under en viss tidsperiod. Med den fastställda beräkningsmetoden, "Nordisk beräkningsmodell, reviderad 1996; Naturvårdsverkets rapport 4623", beräknas ekvivalentljudnivån normalt för 24-timmarsperioder, men beräkningsmetoden kan även användas till beräkningar för godtyckligt långa tidsperioder.

I Sverige beräknas normalt sett riktvärden, L_{Aeq} -mättet, på basis av årsmedeldygnstrafiken. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning kan dock särskilda omständigheter motivera att ekvivalentljudnivån beräknas på basis av en annan tidsperiod; exempelvis att en stor del av årstrafiken förekommer under en kortare tidsperiod, t.ex. sommarperioden. I sådana fall bör beräkningarna baseras på den mest intensiva tidsperioden och den trafiksammansättning som råder under denna tidsperiod.

Av handlingarna framgår att vägtrafiken under somarmedeldygnnet är i genomsnitt 40 % högre jämfört med det genomsnittliga årsmedeldygnets vägtrafik. Beräkningen av ekvivalentljudnivån i detta fall bör därför baseras på somarmedeldygnets trafikintensitet och sammansättning och inte på årsmedeldygnets. En beräkning baserad på trafiken under sommarperioden bör därför vara utgångspunkten för bedömningen av vilka bullerskyddsåtgärder som bör vidtas i detta fall.

När kan vägen anses ha blivit föremål för en väsentlig ombyggnad

En ombyggnad av en väg kan klassas som en väsentlig ombyggnad om åtgärderna som vidtas är av sådan dignitet som medför väsentliga förändringar av vägens karaktär. Sådana förändringar kan t.ex. vara en omläggning av en väg genom att den breddas väsentligt, så att vägen får flera körfält och högre hastighetsgränser, eller genom att den läggs om i åtminstone delvis ny sträckning.

Av handlingarna framgår att den aktuella vägen har varit föremål för vissa förändringar och ombyggnationer. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning har åtgärderna dock inte varit av sådan omfattning att det är fråga om en väsentlig ombyggnad av vägen. Även om vägen inte har varit föremål för väsentlig ombyggnad måste en bedömning göras i det enskilda fallet. En sådan bedömning kan leda till högre krav på begränsningar av bullernivåerna än vad som anges i infrastrukturpropositionen i de fall en genomgripande förändring skett av t.ex. trafiken i området. Av handlingarna framgår att området kommer att genomgå ytterligare förändringar som sannolikt kommer att påverka trafikflödet på den aktuella vägen. I de fall det sker en

trafikökning måste den dock vara mycket omfattande för att detta skall ge utslag på den ekvivalenta ljudnivån längs vägen. För att en ökning av den ekvivalenta ljudnivån skall uppgå till 3 dB(A) krävs att det sker en dubblering av trafiken. Naturvårdsverket anser således inte att vägen har varit föremål för väsentlig ombyggnad eller att det i övrigt finns skäl i nuläget att ställa krav på mer långtgående begränsningar av bullernivåerna än för befintlig miljö.

Boverket

Sammantaget gäller att Boverkets ansvarsområde vad gäller buller inte omfattar befintliga miljöer. Utifrån plan- och bygglagens perspektiv gäller att byggnader ska uppfylla de krav som gällde när de uppfördes eller när en ändring vidtogs som omfattas av reglerna om ändring av byggnader. Detsamma gäller planeringssituationen - fast med den skillnaden att det inte finns några myndighetsregler att stödja sig på.

I rapporten Tillämpning av riktvärden för trafikbuller, 2004, dnr 20122-4150/2003, framtagen tillsammans med Socialstyrelsen och Naturvårdsverket, försöker Boverket visa på att det bör finnas möjligheter att medge avsteg i planeringen från de riktvärden som angavs i infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53). I propositionen anges tydligt att riktvärden är just riktvärden och inte bindande regler. Boverket menar att man i städers centrala delar i vissa fall kan tillåtas medge avsteg från riktvärdena om man t.ex. har en tyst eller ljuddämpad sida och bullersituationen i övrigt är tillfredsställande. Boverket har inte samma uppfattning som Naturvårdsverket och Socialstyrelsen om hur långt man kan sträcka sig vid avvikelser i planeringssituationen eftersom sistnämnda myndigheter uppfattar riktvärdena som absoluta gränsvärden.

Boverket har inte möjlighet att uttala sig om tillämpningen av miljöbalken i detta mål. Vad gäller bullerberäkningar och mätningar av buller i enskilda ärenden har Boverket ingen egen expertis. Plan- och bygglagen har inget ombyggnadsbegrepp vad gäller vägar i det avseende som berörs i detta mål och som bygger på uttalande i infrastrukturpropositionen och de trafikpolitiska propositioner som styr trafikverkens åtgärdsprogram mot buller i befintlig bebyggelse.

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Miljööverdomstolen har i ett antal fall som gällt buller utmed järnvägar tagit ställning till frågan om och i vilken utsträckning bullerdämpande åtgärder skall vidtas (jfr exempelvis Miljööverdomstolens domar 2005-10-18 i målen M 6047-04, M 3017-04, M 9590-03 och M 1512-04). De principiella överväganden som gjorts i dessa fall är i stor utsträckning också tillämpliga när det gäller buller från vägtrafik.

För vägtrafik liksom för trafik på järnväg är utgångspunkten vid en bedömning av om och vilka bullerdämpande åtgärder som bör vidtas utmed en viss sträcka att åtgärderna skall syfta till att begränsa bullernivåerna så att dessa inte är högre än vad som motsvarar en god miljö. En god miljö får anses motsvaras av de bullervärden för ny- och ombyggnader som framgår av infrastrukturpropositionen (Infrastrukturinriktning för framtida transporter, prop. 1996/97:53), nämligen bland annat 55 dB(A) som ekvivalentvärde utomhus (vid fasad). När det gäller befintliga miljöer som exponeras

för vägtrafikbuller anges att i en första etapp bör ett åtgärdsprogram syftande till att klara 65 dB(A) som ekvivalentnivå utomhus genomföras. (Se s. 43 f. a. prop.)

Regeringen har i den senaste miljömålspropositionen (Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag, prop. 2004/05:150) konstaterat att trafikbuller är ett stort hälsoproblem, särskilt i större tätorter, och att omkring två miljoner människor i Sverige bedöms vara utsatta för trafikbuller som överskrider de av riksdagen antagna riktvärdena utomhus vid bostaden. Cirka 80 procent av trafikbullret kommer från vägtrafiken (se s. 190 a. prop.). Riksdagens miljömål *God bebyggd miljö* har som delmål 3 att antalet människor som utsätts för trafikbullerstörningar överstigande de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom för buller i bostäder skall ha minskat med 5 procent till år 2010 jämfört med år 1998.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG om bedömning och hantering av omgivningsbuller har i Sverige genomförts genom förordningen (2004:675) om omgivningsbuller. I förordningen föreskrivs att omgivningsbuller inom kommuner och kring vägar av vissa storlekar skall kartläggas och att åtgärdsprogram skall upprättas inom vissa angivna tider.

Det finns således generellt sett behov av att åtgärda trafikbuller i samhället. Frågan i målet är om de faktiska förhållandena i detta fall är sådana att det är rimligt att nu vidta åtgärder för att klara infrastrukturpropositionens riktvärden och om det är erforderligt att genomföra ytterligare utredningar för att klarlägga förhållandena. Vid den bedömningen har det betydelse om vägen skall anses ha genomgått en väsentlig ombyggnad eller om det är fråga om en befintlig miljö.

Det har inte framkommit att det utförts några väsentliga ombyggnader av Ölandsleden eller E22 i anslutning till Djurängenområdet. Den trafikökning som skett och som kan förväntas till följd av etableringen av ett möbelvaruhus utgör en allmänt ökad trafikbelastning och är således inte en följd av någon trafikomläggning eller liknande. Trafikökningen speglas också av aktuella uppgifter om bullernivåer. På grund av vad som anförts tar Miljööverdomstolen, i likhet med miljödomstolen, som utgångspunkt vid den bedömning som skall göras i målet att det är fråga om en befintlig miljö.

En särskild omständighet i detta fall är variationerna i trafikbelastning under året, där belastningen är betydligt större under sommaren än under vintern. För att ta hänsyn till detta förhållande bör ekvivalentnivån enligt Miljööverdomstolens mening beräknas med utgångspunkt i trafikbelastningen under sommarmånaderna. Bullernivåerna vid de klagandes fastigheter underskrider 65 dB(A) även med de värden som baserar sig på sommartrafiken. Som miljödomstolen konstaterat är ekvivalentvärdena utomhus inte så höga att klagandenas fastigheter omfattas av åtgärdsprogrammet enligt infrastrukturpropositionen. Enligt Miljööverdomstolens mening finns det – sedan hänsyn tagits till trafikvariationen under året – inte några andra omständigheter som i detta fall skulle motivera ett avsteg från den prioritering av åtgärder som anges i infrastrukturpropositionen.

Vid denna bedömning finns det inte behov av ytterligare utredning om trafikbullret vid klagandenas fastigheter. Miljödomstolens föreläggande skall därför upphävas och samhällsbyggnadsnämndens beslut fastställas.

Domen får enligt 23 kap. 8 § miljöbalken inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Per-Anders Broqvist, referent, och Rose Thorsén, miljörådet Anna-Lena Rosengården samt hovrättsrådet Marinette Andersson. Enhälligt.