

REMISSYTTRANDE

2020-01-30

Ärendenr:

NV-09204-19

Mark- och miljööverdomstolen

svea.avd6@dom.se

Remissyttrande i mål M 7353-19, angående föreläggande om försiktighetsmått för att minska bullerstörningar från fastigheten Bo 1:608 i Nacka kommun

Naturvårdsverket har anmodats att inkomma med yttrande i målet och över vissa frågor rörande buller vid bostäder från idrottsutövning. Naturvårdsverket har tagit del av aktbilagorna 1-3, 5-6, 8-13, 15-21, 23-30, 34-39, 47, 51-54, 56-59 samt 67-69.

Med anledning därav anför Naturvårdsverket följande.

1. Allmänna frågor om bedömning av buller från idrottsutövning

Naturvårdsverket har av Mark- och miljööverdomstolen anmodats att särskilt yttra sig över följande frågor:

- Hur bör enligt Naturvårdsverket bullerstörningar från idrottsutövning vid bostäder lämpligen regleras?
- I vilken omfattning är det lämpligt att i fråga om buller vid bostäder från idrottsutövning söka ledning i Naturvårdsverkets Vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller (Naturvårdsverkets rapport 6538)?
- Finns det någon annan relevant vägledning eller andra bedömningsgrunder för buller vid bostäder från idrottsutövning?

1.1. Hur buller från idrottsutövning vid bostäder bör regleras

Naturvårdsverket anser att 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 siffrsatta 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. Exempel på detta är spontant användande av ytorna på olämpliga tider, musikspelning, visselpipor och annat beteende som orsakar ljudstörningar. 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.

Naturvårdsverket inser att det ofta är svårt för tillsynsmyndigheter att hantera ärenden om klagomål på ljud/buller från idrottsutövning. Naturvårdsverket har därför inlett ett arbete med att ta fram vägledning för tillsynsmyndigheterna om hur idrottsbuller kan hanteras. Vägledningen planeras inte innehålla några siffrsatta riktvärden utan ska i stället utgå från vilka åtgärder som är möjliga att vidta för att begränsa störningarna för boende som bor nära idrottsplatser.

1.2. Naturvårdsverkets vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller

I Naturvårdsverkets Vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller (rapport 6538) anges vilka verksamheter den är avsedd att omfatta. Där framgår att den inte är framtagen för buller från lek och idrottsutövning eller för musik och sorl från restauranger och evenemang såsom konserter, idrottstävlingar med mera (se s. 6 i vägledningen, rapport 6538). Naturvårdsverkets uppfattning är att riktvärdena för industribuller inte är 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 för att avgöra när människors idrottsutövande utomhus kan medför ljud som är olägenhet för människors hälsa.

Naturvårdsverket anser att det i vissa fall kan vara rimligt att ha riktvärdena för industri- och annat verksamhetsbuller som en 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 mm. Detta förutsatt att störningarna är ofta återkommande eller pågår under längre tider. Tidsaspekten måste beaktas då vägledningen för industribuller är framtagen för verksamheter med mer eller mindre kontinuerlig aktivitet medan teknisk utrustning vid idrottsplatser ofta används mindre kontinuerligt. En bedömning måste således alltid göras i det enskilda fallet.

1.3. Annan relevant vägledning/bedömningsgrunder

Bedömning av om buller från idrottsutövning vid bostäder är en olägenhet för människors hälsa bör som sagt ske i varje enskilt fall och med beaktande av flera olika faktorer. Det finns idag ingen nationell vägledning för buller från mänskliga aktiviteter som lek och idrottande. Naturvårdsverket har sökt men inte funnit forskning på störning och hälsoeffekter för sådana aktiviteter i vare sig nationella eller internationella tidskrifter. Det närmaste internationella vägledning man kan finna är WHO:s guideline for community noise.¹ Där anges generella riktvärden för att begränsa risken för bullerstörningar i bostäders utomhusmiljöer som är satta till 50 – 55 dBA ekvivalentnivå över dag- och kvällsperioden (kl. 06 - 22).

I den mån riktvärden i siffror behövs anser Naturvårdsverket att det i dagsläget är Folkhälsomyndighetens allmänna råd om buller inomhus (FoHMFS 2014:13) som är mest relevanta att använda vid bedömning om buller från idrottsutövning utgör en olägenhet för människors hälsa.

Det kan konstateras att Folkhälsomyndighetens allmänna råd, till skillnad från exempelvis Naturvårdsverkets riktvärden för industri- och annat verksamhetsbuller, gäller inomhus. Riktvärdet för ekvivalentnivån inomhus är 30 dBA. Buller utomhus dämpas med 25 – 30 dB av fasaden i en villa med normal byggstandard. Hur stor dämpningen blir beror på den aktuella byggnadens konstruktion, fönster och eventuella ventilationsöppningar samt på ljudets frekvensinnehåll. Ljud från idrottsplatser är relativt högfrekvent i jämförelse med exempelvis trafikbuller och därför kan man förvänta sig en dämpning på närmre 30 dB. Det innebär att den ekvivalenta ljudnivån utomhus behöver närma sig 60 dBA för att man ska riskera ett överskridande av riktvärdet 30 dBA inomhus.

2. Bedömning i det aktuella fallet

Naturvårdsverket bedömer att det kan finnas en risk för olägenhet för människors hälsa vid exponering av buller från idrottsverksamhet i den omfattning som råder vid Boovallen. 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.

Däremot är det rimligt att den organiserade verksamheten på Boovallen har vissa tidsbegränsningar, att belysningen släcks vid vissa tider och att högtalaranvändning begränsas.

¹ Berglund et al, Guidelines for community noise, WHO, 1999

2.1. *Skäl för Naturvårdsverkets bedömning*

2.1.1. *Olägenhet för människors hälsa*

Bullerstörningar utomhus kan orsaka en olägenhet för människors hälsa. Detta gäller såväl buller från infrastruktur och miljöfarlig verksamhet som från olika mänskliga aktiviteter. Om bullret bedöms utgöra en olägenhet ska, enligt de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken, rimliga åtgärder vidtas för att begränsa eller undanröja olägenheten.

Ärendet om Boovallen berör dels huruvida ljud från idrottsplatsen överhuvudtaget kan anses utgöra en olägenhet för människors hälsa och dels vilka åtgärder som är rimliga att vidta om så är fallet.

I tidigare instanser har ljudnivåerna från Boovallen jämförts med Naturvårdsverkets riktvärden för industribuller i bedömningen om en olägenhet förekommer eller ej. Enligt vad som vi anfört ovan i avsnitt 1.2 anser Naturvårdsverket att den jämförelsen är olämplig. Det finns ingen evidens för att de nivåer som anges i industribullervägledningen orsakar samma mått av störning när bullerkällan är idrottsutövande som när den är fasta tekniska installationer, arbetsfordon och liknande.

I brist på generell vägledning måste en bedömning göras i det enskilda fallet. De ljudnivåer som bostäderna kring Boovallen exponeras för varierar kraftigt över dygnet men vid den mest intensiva användningen av fotbollsplanerna uppgår de till 50 – 55 dBA ekvivalentnivå, enligt de bullerutredningar som gjorts. Vid sådana ljudnivåer kan samtal störas. Det är också uppenbart att några närboende upplever ljudet från Boovallen som störande. Då ljudnivåerna utomhus ändå kan anses vara måttliga, riktvärden för buller inomhus klaras och då det enbart rör sig om verksamhet dag- och kvällstid finner Naturvårdsverket inga skäl att tro att andra negativa hälsoeffekter utöver störning kan uppstå.

Allmän störning av buller är dock att beakta som en olägenhet, även om den måste ses som relativt begränsad i förhållande till de mer allvarliga hälsoeffekter som kan orsakas av andra bullerkällor i samhället. Naturvårdsverket bedömer därför att det föreligger en risk för olägenhet för människors hälsa i detta fall, med de förutsättningar som råder kring Boovallen. Då följer av miljöbalken 2 kap. 3 § att verksamhetsutövaren, i det här fallet Fritidsnämnden, måste vidta rimliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått för att begränsa olägenheten.

2.1.2. *Rimliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått*

Frågan övergår då till vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått som kan anses vara rimliga i detta fall. Naturvårdsverket anser att tillgång 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. I dom 2016-05-03 i mål nr M 6229-15, gällande buller från en återvinningsstation, har Mark- och miljööverdomstolen uttalat följande: ”Vid bedömning 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 verksamheten bedrivs i nära anslutning till bostadsområden för att uppnå uppsatta mål beträffande återvinning av förpackningar. Det måste också

beaktas att det är fråga om en befintlig verksamhet, anpassad efter ett visst uppsamlingsssystem.” Mark- och miljööverdomstolen kom i målet fram till att det inte var rimligt att förbjuda verksamheten eller lokalisera den på annan plats. Domstolen ansåg däremot att det fanns skäl att begränsa den bullrande aktiviteten (tömning av avfallsbehållarna) till vissa tidsintervall. Naturvårdsverket anser att resonemanget kan tillämpas även i nu aktuellt fall och konstaterar att det i vart fall när det gäller barn och ungas idrottsutövande finns ett angeläget intresse av att det finns fotbollsplaner i nära anslutning till bostäder.²

Naturvårdsverket konstaterar att praxis kring buller från idrottsutövning är knapphändig med undantag för avgöranden i underinstans. I en dom 2014-03-21 i mål nr M 9761-13, där prövningsramen dock var begränsad till frågan hur ofta match skulle få spelas, har Mark- och miljööverdomstolen uttalat att det fanns fog för att förelägga om försiktighetsmått på en fotbollsplan där utnyttjandegraden hade ökat mycket.

2.1.3. Seniorverksamhet

Naturvårdsverket noterar att det i Swecos bullerutredningar (aktbilaga 20 och 29) redovisas olika scenarier med varierande ljudalstring från Boovallen. Vid bostäder varierar den motsvarande ljudnivån med upp mot 10 dB beroende på vilket scenario som beräknats. I målet saknas dock en fullständig genomlysning av vilka aktiviteter som sker när och hur ofta och hur länge perioderna med den högst ljudalstringen förekommer. Det har framkommit av bland annat aktbilaga 67 och 68 att sedan Sweco gjorde sina utredningar har seniorverksamheten vid Boovallen blivit mer omfattande. Enligt aktbilaga 67 och 68 drar seniorverksamhetens matcher mer publik och kan antas orsaka högre ljudnivåer än barn- och ungdomsverksamheten.

För barn och unga är tillgängligheten av idrottsplatser av stor vikt för att idrottande ska bli av och är därmed även viktigt för folkhälsan. Det är visserligen viktigt för folkhälsan även att vuxna idrottar men vuxna kan ta ett större ansvar för sin egen hälsa och kan också förväntas kunna ta sig till idrottsplatser på längre avstånd. 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.

2.1.4. Föreslagen bullerskärm

Det förekommer flera olika förslag på bullerskydd i målet och även olika uppgifter om kostnader. Uppgifterna skiljer sig kraftigt från varandra och vissa parter har framfört kritik mot uppgifterna om kostnader (se aktbilaga 34) och om den utredning som ligger till grund för slutliga utformningen av bullerskärmen (se aktbilaga 27).

² Jämför även Miljöbalken, en kommentar, av Bengtsson m.fl, kommentaren till 2 kap. 7 §, version Juno 2020-01-16. Se även Lagrådets uttalande i prop. 1997/98:45 del II s. 459, jfr I s. 232 f., där regeringen instämmer med Lagrådet

Naturvårdsverket anser att det är befogat att ifrågasätta delar av STU:s utredning (aktbilaga 19). Den uppmätta ljudnivån som redovisas i mätprotokollet i bilaga B varierar alldeles för kraftigt för att enbart vara ljud från en avlägsen motorväg. Då det saknas uppgifter om var mätningen är utförd och vad ljudtopparna beror på kan det inte uteslutas att det är ljud från Boovallen som ingår i mätningen av bakgrundsbuller. Utredningen redogör inte heller för om korrektion för bakgrundsnivån har genomförts och om det är därför STU får lägre beräknade bullervärden vid bostäderna än vad som redovisats i Swecos utredning (aktbilaga 20). Om korrektion gjorts är det tveksamt om den följer kraven i Naturvårdsverkets metod för immissionsmätning av externt industribuller (meddelande 6/1984) där det anges att skillnaden mellan totalnivån och bakgrundnivån måste vara minst 3 dB för att korrektion ska kunna göras. Naturvårdsverket noterar vidare att kostnadsuppskattningen för bullervallen verkar utgå från att det finns lämpliga schaktmassor lätt tillgängliga på skolområdet, annars blir kostnaden för massorna minst 5 gånger högre (enligt Trafikverkets beräkningsark för bullerskyddsåtgärder BUSE). Naturvårdsverkets bedömning är således att det finns skäl att ifrågasätta om den föreslagna skärmen ger den förväntade dämpningen och om kostnaden i den enklaste utformningen kan begränsas till 4,5 miljoner kronor.

Naturvårdsverket konstaterar vidare att Folkhälsomyndighetens riktvärden för inomhusbuller innehålls. De boende har även möjlighet att vistas på den bullerskyddade sidan av sina fastigheter.

2.2. Naturvårdsverkets ställningstagande

Mot bakgrund av de förhållanden som beskrivits i avsnitten 2.1.1 till 2.1.4 ovan 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. 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.

Belysningen bör släckas ned när den organiserade verksamheten inte pågår. Högtalarutrustning bör enbart användas undantagsvis.

Då det saknas underlag rörande omfattningen av seniorverksamheten på Boovallen kan Naturvårdsverket inte bedöma behovet av eventuella ytterligare tidsbegränsningar för träning och matcher med seniorlagen. Naturvårdsverket överlämnar därför till Mark- och miljööverdomstolen att bedöma behovet av en sådan begränsning.

Naturvårdsverket konstaterar avslutningsvis att det är svårt att uppskatta kostnaden för att uppföra bullerskydd. Av samtliga bullerutredningar i målet framgår att bullerskyddet skulle få begränsad effekt i förhållande till hur stort och högt det måste vara. Att uppföra en hög bullerskärm blir tekniskt komplicerat med tanke på vindlaster och hur det ska förankras vilket driver upp kostnaden. Även kombinationer med vall och skärm är geotekniskt komplicerade. Antalet berörda bostäder är dessutom relativt få. Oavsett om kostnaden för åtgärden uppgår till 4,5 miljoner eller mer anser Naturvårdsverket därför, med de förutsättningar som råder kring Boovallen, att det inte är rimligt att förelägga om en sådan åtgärd.

Beslut om detta yttrande har fattats avdelningschef Stefan Nyström.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit enhetschef Karin Dunér, miljöjurist Lina Tengvar samt handläggarna Moa Ek och Lisa Johansson, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Stefan Nyström

Lisa Johansson

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till:
Miljödepartementet