



Kyriakos Zachariadis
Tel: 08-698 1683
kyriakos.zachariadis
@naturvardsverket.se

YTTRANDE
2008-04-10 Dnr 544-2824-08 Rv

SVEA HOVRÄTT
Miljööverdomstolen
Box 2290
103 17 Stockholm

Yttrande i Miljööverdomstolens mål nr. M 4549-07, angående begäran om åtgärd mot trafikbuller vid Konstnärsgården Odensala, Östersund Stallet 7.

Miljööverdomstolen har anhållit om Naturvårdsverkets skriftliga yttrande i rubricerat mål.

Miljööverdomstolen har särskilt önskat få verkets uppfattning i fråga om betydelsen av infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53) i förhållande till miljöbalkens hänsynsregler och etappmål som anges i propositionen, samt propositionens betydelse för vägar där kommunen är väghållare.

Sammanfattning

Naturvårdsverkets anser att störningsupplevelsen ska vara den bestämmande komponenten för vidtagande av bullerskyddsåtgärder. Verket gör därför bedömningen att riktvärdena för åtgärdsprogrammet som beslutats om i prop. (1996/97:53) om infrastrukturinriktningen för framtida transporter kan tillämpas för verksamheter som i det aktuella fallet, oavsett vem som är väghållare.

Naturvårdsverket anser att infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53) och dess åtgärdsprogram i olika etapper kan vara en del av bedömningsunderlaget vid tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna för att förebygga eller begränsa olägenheter för människors hälsa.

Naturvårdsverkets synpunkter

Allmänt

Buller är ett utbrett miljö- och folkhälsoproblem. Många människor upplever i dag buller som ett av de största miljöproblemen. Bullerstörningarnas omfattning ökar snarare än minskar och utvecklingen är fortfarande ogynnsam. Buller är den störning som drabbar flest människor i Sverige.

Buller påverkar oss på olika sätt och har stor betydelse för vår hälsa och för möjligheten till en god livskvalitet. Buller från vägtrafik har olika karaktär och variation. Hur många fordon och vilka typ av fordon som passerar en plats samt hur fordonen förs fram och i vilken hastighet påverkar vägtrafikbullret och störningsupplevelsen. Även oron hos människor att bullret kan vara skadligt spelar bland annat roll för störningsupplevelsen. Det bör även observeras att vissa människor är mer känsliga för bullerstörningar än andra. Personer med hög stressfaktor, ångestnivå, mag-tarmsjukdomar, hjärt-kärlsjukdomar, hörselskador och även skiftesarbetande hör till gruppen extra känsliga. Buller upplevs subjektivt och det innebär att det är svårt att få en objektiv bedömning av störningsupplevelsen.

För att bedöma störningens grad och omfattning är det viktigt att i varje enskilt fall veta hur höga bullernivåer, ekvivalenta och maximal ljudnivåer, och under vilken tid på dygnet de höga bullernivåerna förekommer. Naturvårdsverkets uppfattning är att vid en bedömning av risken för bullerstörning och olägenhet för människors hälsa ska hänsyn tas på alla ovannämnda faktorer samt att både ekvivalenta och maximala ljudnivåer beaktas samlade. Verksamhetsutövare, i detta fall Östersunds kommun som vägghållare, bör alltid sträva efter att uppnå sådana ekvivalenta och maximala ljudnivåer såväl inomhus som utomhus som inte orsakar störningar. De bör verka för att på kort och lång sikt komma till rätta med hälsoeffekter orsakade av trafikbuller, både för tillkommande och befintliga bostäder.

Riksdagen och regeringen har i prop. (1996/97:53) om infrastrukturinriktningen för framtida transporter bestämt riktvärden för buller om en god ljudmiljö på lång sikt ska nås. Dessa 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 som har fastställts av riksdagen och regeringen ska vara vägledande för bedömningar med hänsyn till de lokala faktorer och de särskilda

omständigheter som råder i varje enskilt fall och inte tillämpas som rättsligt bindande normer. Det bör dock poängteras att dessa riktvärden har utgått från samband mellan ljudnivåer och förekomsten av bullerstörningar i en normal befolkning. Vid en ekvivalentljudnivå utomhus på 55 dBA upplever ungefär 20 procent av befolkningen bullret som ”störande” eller ”mycket störande”. Men även om riktvärdet för ekvivalentljudnivå uppfylls kan det förekomma maximala ljudnivåer som är så höga och inträffar så ofta att de ger en icke acceptabel störning. Riktvärden för maximalljudnivåer tillämpas därför dels för inomhusnivåer nattetid, dels för nivåer vid uteplats. Det är både de maximala och de ekvivalenta ljudnivåerna tillsammans som är avgörande för hur störande bullret upplevs och som ger ett bra underlag för bedömning av hur störande bullret kan vara.

I enlighet med regeringens proposition 2000/01:130 ”Svenska miljömål – delmål och åtgärds- strategier” har riksdagen fastställt bland annat miljökvalitetmålet ”God bebyggd miljö”:

- Städer, tätorter och annan bebyggd miljö skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö.

Vidare anges i delmålet ”En god miljö” inom transportpolitiken att transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till krav på en god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador. Enligt verkets uppfattning är det därför viktigt att bullerskyddsåtgärder vidtas så att ovannämnda riktvärden på sikt underskrids.

I prop. (1996/97:53) om infrastrukturinriktningen för framtida transporter har regeringen angivit att det kan vara rimligt att åtgärder för att skärma av buller från trafikanläggningar i befintlig miljö utomhus inriktas mot en nivå som tillsammans med framtida reduktioner av bullret vid källan kan leda till att det långsiktiga målet, riktvärdet, uppfylls.

I propositionen anges att ett åtgärdsprogram för vägtrafiken i en första etapp bör omfatta befintliga bostadsmiljöer med buller överstigande 65 dB(A) ekvivalentnivå utomhus vid fasad. Åtgärderna bör i första hand leda till begränsningar av inomhusnivåer som överstiger 30 dB(A) ekvivalentnivå och 45 dB(A) maximalnivå.

Nu har det gått över tio år sen beslutet fattades. Om endast den första etappen genomförs och endast för den statliga infrastrukturen kommer ett mycket stort antal människor att även fortsättningsvis leva med en dålig ljudmiljö i och utanför sin bostad. Naturvårdsverket anser att åtgärder för att minska bullret längs våra vägar oavsett vem som är väghållare är en väsentlig del i arbetet med att utveckla framtidens hållbara städer och infrastruktur. Inte minst med tanke på att största delen av bullerproblemen från vägtrafiken finns i tätorterna. För de tätorter eller andra bebyggda områden där vägtrafikbuller är oundvikligt och där det finns risk för högre nivåer än de som anges för åtgärdsprogrammen, bör bullerskyddsåtgärder vidtas. Enligt Naturvårdsverkets mening ska störningsupplevelsen vara den bestämmande komponenten för vidtagande av buller-

skyddsåtgärder. Verket gör därför bedömningen att riktvärdena för åtgärdsprogrammet kan tillämpas för verksamheter som i det aktuella fallet, oavsett vem som är väghållare.

Miljöbalkens hänsynsregler

Naturvårdsverkets utgångspunkt vad gäller miljöbalkens allmänna hänsynsregler är att de ska följas om inte åtgärden är av försumbar betydelse med hänsyn till balkens mål och syfte. En utgångspunkt är också att förebygga negativa effekter och att miljöhänsynen i olika sammanhang ska öka.

Enligt 2 kap. 3 § miljöbalken ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Kraven på hänsyn enligt 2 kap. 2-6 §§ miljöbalken gäller enligt 7 § samma kapitel i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Givetvis har olägenhetens karaktär, såsom farlighet och omfattning, betydelse för graden av angelägenhet att förebygga eller begränsa hälso- och miljöpåverkan. Även graden av känslighet hos dem som utsätts för störning ska beaktas.

Utgångspunkten vid bedömningen av åtgärdsbehovet och vilka försiktighetsmått som skall vidtas i det aktuella fallet bör vara att, när störningarna har viss varaktighet eller uppkommer med viss regelbundenhet, åtgärderna ska syfta till att begränsa bullret till sådana nivåer så att dessa inte är högre än vad som motsvarar en god miljö, och så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Underlag vid bedömningen av vad som utgör en god miljö kan bland annat vara förarbeten, t. ex. prop. (1996/97:53) om infrastrukturinriktningen för framtida transporter.

I handlingarna i ifrågavarande ärende anges olika bullernivåer vid olika mätningar/beräkningar av vägtrafikbullret. Mättings- och beräkningsunderlagen finns dock inte med i handlingarna. Av handlingarna framgår dock att vägtrafikbullret är störande för klaganden och upplevs som en olägenhet och att länsstyrelsen i sitt beslut, daterat 2006-10-20, kom fram till att bullernivån vid nu aktuell fastighet kan innebära olägenhet för människors hälsa. Mot bakgrund av det och de övriga resonemang som förs i detta yttrande anser Naturvårdsverket att det är en olägenhet. Naturvårdsverket kan däremot, på grund av att underlagen för i målet angivna mätningar och beräkningar inte finns med i handlingarna, inte ha någon uppfattning i fråga om störningarna är ringa eller ej. Men, huruvida en person är bosatt i en tätort eller ej bör enligt

Naturvårdsverkets uppfattning inte ha någon betydelse för bedömningen huruvida en störning är ringa eller ej.

Sammanfattningsvis anser Naturvårdsverket att infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53) och dess åtgärdsprogram i olika etapper kan vara en del av bedömningsunderlaget vid tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna för att förebygga eller begränsa olägenheter för människors hälsa.

Beslut om detta yttrande har fattats av direktören Kerstin Cederlöf.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Martin Påhlman samt Camilla Lindholm, Ulla Torsmark och Kyriakos Zachariadis den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Kerstin Cederlöf

Kyriakos Zachariadis