

SÖK	STÅNG
JP Miljönet	
M 3017-04	1 av 1034

Föreläggande att vidta bullerdämpande åtgärder vid järnväg - MÖD mål nr M 3017-04 dom 2005-10-18

Avgörandedatum: 2005-10-18

Utgivare: Miljööverdomstolen

Sammanfattning: Föreläggande att vidta bullerdämpande åtgärder utmed järnväg-----Banverket hade förelagts av en miljö- och hälsoskyddsnämnd att vidta bullerdämpande åtgärder i ett antal fastigheter som hade ett maximalt buller överstigande 55 dB(A) inomhus. Åtgärderna skulle sänka bullret till 30 dB (A) ekvivalent och till 45 dB(A) maximalt inomhus i samtliga boningsrum, inte bara i sovrum. Miljööverdomstolen (MÖD) konstaterade att fastigheterna berördes av järnvägsbuller från en sträcka som byggdes i början av 1990-talet d v s före infrastrukturpropositionen som kom våren 1997. I propositionen fastlades vilka bullernivåer som bör gälla för ny- eller ombyggnad av järnväg samt angavs godtagbara bullervärden för befintliga miljöer. Då den aktuella sträckan byggts före år 1997 var den att anse som en befintlig miljö varvid MÖD fann att åtgärder skulle vidtas så att fastigheterna inte utsattes för bullernivåer från järnvägstrafiken som översteg 55 dB(A) maximalt inomhus nattetid fler än fem gånger per natt (kl. 22.00-06.00) i de rum som kunde användas som sovrum. Föreläggandet ändrades i enlighet härmed. (Samma dag meddelade MÖD fyra andra avgöranden med Banverket som part, M 6047-04, M 9590-04, M 8991-03 samt MÖD 2005:62 (M 1512-04)). (Från Domstolsverkets rättsinformation)

SVEA HOVRÄTT

Miljööverdomstolen

DOM

Mål nr M 3017-04

2005-10-18

Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, miljödomstolen, dom 2004-04-09 i mål nr M 76-03, se bilaga

KLAGANDE

Banverket, Juridik och upphandling, 781 85 Borlänge

Ombud

Verksjuristen Jan Allevåg, samma adress

MOTPART

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Mölndals kommun, 431 82 Mölndal

SAKEN

Föreläggande att vidta bullerdämpande åtgärder

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Miljööverdomstolen förordnar med ändring av miljödomstolens dom, länsstyrelsens i Västra Götalands län beslut den 29 januari 2003, dnr 505-47226-2001, samt miljö- och hälsoskyddsnämndens i Mölndals kommun beslut den 8 maj 2001, §43, Dnr 445-0008/00, att Banverket senast 2006-06-30 skall vidta åtgärder så att nedanstående fastigheter inte utsätts för bullernivåer från järnvägstrafik överstigande 55 dB(A) maximalt inomhus nattetid fler än fem gånger per natt (kl. 22:00-06:00) i de rum som kan användas som sovrum.

De fastigheter som avses med föreläggandet är:

Annerstorp 2:128 och 2:125 samt Gastorp 3:14, 3:30, 3:31, 3:37, 3:38, 3:40, 3:44, 3:80 och 3:84, samtliga i Mölndals kommun.

YRKANDEN M.M. I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Banverket har yrkat att Miljööverdomstolen skall upphäva Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Mölndals kommuns beslut den 8 maj 2001.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har bestritt ändring av miljödomstolens dom men medgett att tiden för fullgörandet av föreläggandet flyttas fram till utgången av år 2005.

Miljööverdomstolen har den 15 juni 2005 hållit förhandling i målet gemensamt med Miljööverdomstolens mål nr M 1512-004 (Banverket mot Miljönämnden i Mjölby kommun) och M 9590-03 (Banverket mot Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Boxholms kommun); samtliga angående förelägganden om bullerreducerande åtgärder.

UTVECKLING AV TALAN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har till stöd för sin talan i huvudsak anfört samma omständigheter som i underinstanserna. Därtill har de i huvudsak anfört följande.

Banverket

Bakgrund

Det är av stort allmänt intresse att järnvägen kan ges goda förutsättningar att konkurrera med övriga, mindre miljövänliga, transportsätt. Under en lång rad år har staten satsat mycket stora belopp för att förbättra landets järnvägsnät. En viktig anledning till denna satsning är hänsynen till miljön.

För Banverket är det angeläget att så långt som det är möjligt vidta skyddsåtgärder i de fall störningar från järnvägstrafiken blir alltför omfattande. Arbetet med att begränsa störningarna från järnvägen är en av Banverkets allra mest prioriterade uppgifter. Under den senaste 10-årsperioden har mer än 500 miljoner kr satsats för detta ändamål.

För att resultatet av skyddsåtgärderna skall bli så bra som möjligt krävs ett systematiskt arbetssätt och att åtgärder planeras noga och genomförs på ett rationellt sätt. I annat fall riskeras att de resurser som satsas för att åstadkomma bättre bullerskydd m.m. används på ett sådant sätt att största möjliga nytta inte uppnås. Banverket arbetar långsiktigt för att undanröja olägenheter från bullerstörningar. På kort sikt ges de allvarligaste störningarna högst prioritet. Insatser för detta görs genom åtgärder i bullrets spridningsväg (skärmar) eller hos mottagaren (fönsteråtgärder mm). För att klara långsiktiga mål krävs emellertid ytterligare åtgärder vid själva källan, d.v.s. vid fordon och spår. De senare åtgärderna är även avhängda beslut på europeisk nivå, eftersom delar av fordonsflottan är internationell.

När Banverket skall bedöma var behovet av skyddsåtgärder är som allra störst är det viktigt att förhållandena utmed hela landets järnvägsnät bedöms på ett enhetligt sätt så att åtgärderna sätts in där de i första hand behövs, och med beaktande av vad som bör åstadkommas på lång sikt. Om Banverket alltför ofta tvingas frångå den fastställda ordningen för att utföra skyddsåtgärder och istället tvingas göra olika avsteg i planeringen uppkommer allvarligt hinder för järnvägen som helhet.

Eftersom de viktigaste delarna av järnvägsnätet utnyttjas till sin fulla kapacitet under dagtid måste en stor del av godstrafiken utföras under natten. Om de medel som anslagits för åtgärder mot störningar från järnvägen inte kan användas där bristerna är störst riskerar järnvägen, särskilt godstrafiken, att hamna i en ytterst besvärlig situation. Resultatet kan bli att onödigt ingripande åtgärder istället måste vidtas beträffande de mest trafikerade bandelarna. Det kan exempelvis bli frågan om att sänka tågens hastigheter eller att ställa in vissa tåg, för att begränsa störande buller och vibrationer. Sådana åtgärder skulle få allvarliga systemeffekter i hela järnvägsnätet och äventyra järnvägens möjligheter att kunna erbjuda rationella och konkurrenskraftiga transporter. Resultatet blir en överflyttning av trafik till vägtransporter vilket sammantaget kommer att leda till ökade miljöstörningar i form av buller och avgaser.

Rekommenderade riktvärden

Några bestämda bindande gränsvärden - d.v.s. störningsnivåer som inte får överskridas - har inte beslutats för järnvägstrafiken. Naturvårdsverket har däremot tillsammans med Banverket och Boverket våren 1995 föreslagit riktvärden för tågbuller i rapporten "Förslag till långsiktiga miljö kvalitetsmål - riktvärden, för buller från spårbunden trafik". De fastställda riktvärdena har remissbehandlats och regeringen har, i prop. 1996/97:53 Infrastrukturinriktning för framtida transporter, föreslagit att nivåerna bör godtas. De angivna riktvärdena för buller bör enligt regeringen ses som långsiktiga mål. Som riktvärden för god miljö kvalitet anges bullernivåer som inte bör överskridas för att upprätthålla en god miljö. Nivåerna är vägledande och inte bindande. De ger uttryck för de störningsnivåer där Banverket

har att överväga åtgärder för att begränsa störningar. Därvid ingår normalt överläggningar med berörda intressenter såsom kommuner och länsstyrelser. Åtgärdernas omfattning måste avgöras med utgångspunkt från vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt i det enskilda fallet. Under de senaste åren har Banverket särskilt prioriterat förbättringsåtgärder för känsliga boendemiljöer. I första hand har det ansetts vara angeläget att begränsa störningar som drabbar sovrum nattetid, d.v.s. mellan kl. 22:00 och 06:00. Känsliga miljöer i övrigt, t.ex. utomhusmiljöer, vårdlokaler, skolor och liknande har hittills fått komma i andra hand.

Med utgångspunkt från riktvärdena för miljö kvalitet har Banverket tillsammans med Naturvårdsverket fastställt åtgärdsnivåer för tre olika planeringssituationer - nybyggnad av bana vid bebyggelse, väsentlig ombyggnad av bana vid bebyggelse samt befintlig miljö/bana vid bebyggelse. Beträffande planeringssituationen för befintlig miljö har Banverket fastställt som etappmål att år 2004 ska ingen utmed statens spåranläggningar behöva utsättas för bullernivåer över 55 dB(A) mer än fem ggr/natt (22:00-06:00), inomhus i sovrum. Etappmålet för 2004 nås emellertid inte, bl.a. därför att Banverket inte har förfogat över de samlade resurserna som krävs för åtgärderna. Delar av skyddsåtgärderna bör bekostas via länstrafikanslag vilket inte har skett fullt ut. Etappmålet beräknas dock uppnås under år 2005.

Föreläggandet

Banverket har på den aktuella järnvägssträckan vidtagit åtgärder som motsvarar de som ingår i åtgärdsprogrammet för befintlig miljö, d.v.s. åtgärder som innebär att ingen behöver utsättas för bullernivåer överstigande 55 dB(A) fler än fem gånger per natt. Åtgärderna har vidtagits i alla rum som kan användas som sovrum. Vardagsrum, kök, hall och toalettutrymmen har således inte åtgärdats specifikt. Eftersom järnvägssträckningen byggdes ut redan i början av 1990-talet kan det inte nu vara fråga om att vidta åtgärder för annat än befintlig miljö.

Skyddsnivån enligt det nu aktuella föreläggandet överstiger vida vad regeringen angett som mål och ålägger Banverket betydligt mer långtgående skyldigheter än vad som enligt verkets uppfattning utgör rimlig hänsyn gentemot omgivningen. Skillnad föreligger inte bara i fråga om tillåtna bullernivåer utan också i fråga om vilka delar av bostäderna som skall bullerskyddas.

I fråga om ett antal fastigheter måste det betraktas som osäkert huruvida det över huvud taget ger möjligt att klara skyddsnivån enligt föreläggandet med vedertagna metoder för bullerskydd. Som tidigare angetts skulle Banverket förmodligen behöva lösa in ett antal fastigheter för att förhindra att bostäder drabbades av högre buller än den föreskrivna skyddsnivån. Det är således inte tillräckligt att endast vidta fönsteråtgärder. Kostnaderna för att innehålla föreläggande beräknas till mellan 10 och 25 miljoner kronor.

Mot ovanstående bakgrund är föreläggandet att anse som orimligt långtgående och skall därför upphävas. Vidare är föreläggandets formulering så otydligt att det även på grund härav bör upphävas.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Banverket vidtog inga åtgärder då järnvägen byggdes ut till dubbelspår under åren 1991 och 1992. Ärendet kan därför inte bedömas vara en befintlig miljö utan de värden som gäller för väsentliga utbyggnader skall därför tillämpas.

Banverket har uppfört en bullervall utmed den aktuella järnvägssträckan. Då en grupp fastighetsägare motsatte sig ett uppförande av skärmen kom denna emellertid att bygga något kortare än planerat. Ett antal hus kom därför inte att få det bullerskydd som erfordras. Dessa är två hus i norr om samt nio hus söder om bullerskärmen. Miljö- och hälsoskyddskontoret bedömde att dessa elva fastigheter, Annerstorp 2:128 och 2:125 samt Gastorp 3:14, 3:30, 3:31, 3:37, 3:38, 3:40, 3:44, 3:80 och 3:84, är i behov av de aktuella åtgärderna.

De åtgärder som behöver vidtas på aktuella fastigheter för att uppfylla föreläggandet är olika fönsteråtgärder. Kostnaderna för detta kan uppskattas till ca 400 000 kronor. Det är således möjligt att vidta skäliga åtgärder för att innehålla 45 dBA maximal ljudnivå i alla hus. Åtgärderna bör vidtas i alla rum utom hall, kök och toaletter. Vid en skälighetsbedömning måste slutsatsen bli att det är tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt och miljömässigt motiverat att utföra de aktuella fönsteråtgärderna.

YTTRANDEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Boverket

Boverket tillstyrker bifall till överklagandet. Banverkets åtgärdsprogram mot buller vid järnväg och beslutade riktvärden som fastställts för järnvägstrafiken är ett led i att uppnå de miljömål som beslutats av Riksdagen och Regeringen. Boverket har under senare år bl.a. som ansvarig för delmålet Buller i miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö stärkts i sin uppfattning att det är en av de viktigaste uppgifterna i samhället att vidta effektiva åtgärder för att så många som möjligt skall få bo och leva i en hälsosam miljö. Därför är det viktigt att systematiserade och väl planerade åtgärdsprogram gällande buller från bl.a. väg och järnvägstrafik tas fram och genomförs för hela landet och att prioriteringar sker utifrån klarlagda behov kortsiktigt och långsiktigt och med hänsyn till tillgängliga resurser.

Enligt Boverkets mening är det angeläget att det rikstäckande åtgärdsprogrammet mot järnvägsbuller som tas fram av Banverket med utgångspunkt från riksdagens och regeringens prioriteringar och anslag genomförs. Härigenom kan de anslagna pengarna till åtgärdsprogram mot buller från järnvägstrafiken användas på det mest rationella och resurseffektiva sättet. Riksdagens och regeringens ställningstaganden är sålunda den naturliga utgångspunkten för Banverkets åtgärdsarbete. Om varje kommun på olika sätt och i olika grad förelägger Banverket att vidta åtgärder mot bullret från järnvägstrafiken innebär det att bl.a. av budgetskäl de åtgärdsprogram som beslutats av Banverket inte kan följas och på sikt kan det totalt sett i landet bli en sämre ljudmiljö längs järnvägarna än vad som annars skulle vara fallet. Det innebär också att det blir svårare att nå miljömålet. Boverket anser därför att tidpunkterna för fullgörande av förelägganden mot Banverket i huvudsak bör bestämmas efter uppgjord plan.

De angivna riktvärdena får utifrån ett övergripande perspektiv anses uppfylla de krav som ställs utifrån miljöbalkens synvinkel. Det kan emellertid inte uteslutas att det framkommer uppgifter som medför att omprioriteringar behöver göras i det nationella åtgärdsprogrammen eller att enstaka avsteg behöver göras. Eftersom de angivna värdena endast är riktlinjer måste det i varje enskilt fall övervägas vilka åtgärder som är nödvändiga. Det kan t.ex. också innebära att med stöd av miljöbalken kan i vissa fall högre krav ställas än vad som skulle följa av riktlinjernas tillämpning.

I aktuellt ärende är utgångspunkten för krav på åtgärder den som gäller för befintlig miljö. I avvägningen mellan nationella och lokala intressen bör det lokala intresset vika och hänsyn till att det

nationella åtgärdsprogrammet bör prioriteras. Detta medför att samtliga fastigheter inom området i första hand skulle omfattas av åtgärder för att få ned bullernivån inomhus nattetid så att inga boende utsätts för fler än 5 störningstillfällen med maximal ljudnivå överskridande 55 dB(A) under natt. Boverket anser även att beslutsunderlaget i detta ärende borde vara mer tydligt när det gäller t.ex. kostnadseffekterna. Föreläggandet bör enligt Boverket undanröjas.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket tillstyrker bifall till Banverkets överklagande. Föreläggandet av bullerskyddsåtgärder avser åtgärder utmed bana i befintlig miljö. De åtgärder som miljönämnden här anger skulle enligt Banverket uppgå till en kostnad mellan 10 och 25 miljoner kronor (beroende av möjlighet till bullerskyddsåtgärd) för de fastigheter som bedöms vara berörda. Naturvårdsverket anser att miljönämndens föreläggande av bullerskyddsåtgärder är alltför långtgående i ett fall som detta, då det här är fråga om åtgärder inom befintlig miljö.

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÅL

Miljööverdomstolen har i ett antal fall tagit ställning till frågan om och i vilken utsträckning bullerbegränsningsåtgärder utmed järnvägar skall vidtas. I det sammanhanget har bl.a. förklarats att bedömningen skall ske utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och att en möjlighet till en samlad bedömning av en hel järnvägssträckning med en totalavvägning av vilka skyddsåtgärder som skäligen kan krävas endast kan komma till stånd vid en tillståndsprövning av hela järnvägssträckningen. Utan en sådan tillståndsprövning kan bedömningen endast avse de fall av miljöpåverkan som omfattas av ett visst föreläggande (jfr Miljööverdomstolens dom 2003-10-21 i mål nr M 7066-02 och 2004-06-01 i mål nr M 6015-03).

Utgångspunkten vid en bedömning av om och vilka bullerbegränsningsåtgärder som bör vidtas utmed en viss bansträckning är att åtgärderna skall syfta till att begränsa bullernivåerna så att dessa inte är högre än vad som motsvarar en god miljö. Detta får anses motsvaras av de av Banverket åberopade bullervärdena för ny- och ombyggnader som framgår av den s.k. infrastrukturpropositionen, nämligen maximala värden om 45 dB(A) inomhus respektive 70 dB(A) utomhus vid uteplats (jfr. prop. 1996/97:53 s. 43ff).

Vid avgörandet av om det kan anses rimligt att vidta åtgärder för att uppnå ovan angivna värden måste det alltid göras en bedömning av de faktiska förhållandena i varje enskilt fall. Den aktuella bullersituationen måste då ställas mot vilken bullerreducering som är tekniskt möjlig och ekonomiskt rimlig att åstadkomma. Andra omständigheter, som att en bansträckning genomgått väsentlig ombyggnad som medför en förändring av bullersituationen, kan också ha betydelse på så sätt att det kan anses mera rimligt att i dessa fall ställa högre krav på vidtagandet av åtgärder än i befintliga miljöer (jfr. a. prop. s 49ff). Vad gäller befintliga miljöer som exponeras för järnvägsbuller anges i nämnda proposition att ett åtgärdsprogram syftande till att uppnå maximala värden om 55 dB(A) inomhus nattetid bör genomföras.

Utgångspunkten för när en förändring av bullersituationen skall ha ägt rum för att anse det skäligt med en strängare bedömning av kraven på bullerbegränsningsåtgärder bör rimligen vara när ovan nämnda proposition beslutades, nämligen våren 1997. Järnvägssträckningar som genomgått förändringar och utbyggnader före år 1997 bör normalt sett anses vara att hänföra till befintliga miljöer. Det sagda utesluter emellertid inte att en bedömning i det enskilda fallet kan medföra att det även för dessa fall

ställs krav på mer långtgående begränsningar av bullernivåerna än vad som anges i propositionen t.ex. vid genomgripande förändringar av tågtrafiken.

I nu aktuellt fall rör det sig om elva fastigheter som berörs av störningar från en järnvägssträcka som byggdes ut redan i början av 1990-talet. Miljööverdomstolen finner därför att utgångspunkten vid den bedömning som skall göras i målet skall vara att det är fråga om typfallet befintlig miljö. Enligt Miljööverdomstolen är förhållandena vid de aktuella fastigheterna inte sådana att föreligger skäl att föreskriva om en begränsning av järnvägsbullret utöver vad som i övrigt tillämpas för befintliga miljöer enligt Naturvårdsverkets och Banverkets policydokument "Buller och vibrationer från spårbunden trafik", februari 1997. Av dokumentet framgår att åtgärder alltid skall övervägas om nivån 55 dB(A) överskrids fler än 1-5 gånger per natt. Miljööverdomstolen finner inte skäl att i detta mål sätta annan gräns än 5 gånger per natt och föreläggandet bör således inskränkas till en sådan begränsning av bullret. Åtgärderna bör vidtas i alla rum som kan användas som sovrum. Föreläggandet bör vidare preciseras till att avse de fastigheter som miljö- och hälsoskyddsnämnden angivit och tiden för fullgörandet förlängas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Ulf Bjällås, miljørådet Rolf Svedberg, hovrättsrådet Liselotte Rågmark, referent, samt f.d. hovrättsrådet Arne Kardell. Enhälligt.

VÄNERSBORGS TINGSRÄTTS

MILJÖDOMSTOLEN

DOM

Mål nr M 76-03

KLAGANDE

Banverket Västra Banregionen, Juridik och upphandling, 781 85 BORLÄNGE

MOTPART

Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Mölndals kommun, 431 82 MÖLNDAL

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Västra Götalands län beslut den 29 januari 2003, dnr 505-47226-2001; se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande enligt 26 kap. 9 § miljöbalken

Nbo: 107

DOMSLUT

Miljödomstolen ändrar länsstyrelsens beslut på så sätt att det med föreläggandet förenade vitet upphävs. Tidpunkten då bullerdämpande åtgärder skall vara genomförda bestäms till den 1 juni 2005.

BAKGRUND

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Mölndals kommun förelade i beslut den 8 maj 2001, § 43, med stöd av 26 kap. 9 och 14 §§ miljöbalken Banverket Västra Banregionen, vid ett vite om 300 000 kronor, att vidta skyddsåtgärder i alla hus som enligt PM Bullerutredning, Lindome Station, VBB 1997-02-10, påvisar hus med maximala ljudnivåer över 55 dB(A) inomhus och där åtgärder inte redan är vidtagna. Det innebär att Banverket skall utföra åtgärder i de aktuella bostäderna. Åtgärderna skall medföra att god inomhusmiljö erhålls. God miljö motsvarar ljudnivåer 30 dB(A) eller lägre ekvivalent ljudnivå inomhus och 45 dB(A) eller lägre maximal ljudnivå inomhus. Föreläggandet gäller inte enbart sovrum utan även övriga boningsrum. Åtgärderna skall vara vidtagna senast den 30 oktober 2001.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län avslag i beslut den 29 januari 2003 överklagandet från Banverket Västra Banregionen. Den dag då föreläggandet skulle vara fullgjort flyttades dock fram till den 30 juni 2004.

YRKANDEN M. M.

Banverket Västra Banregionen, nedan Banverket, har överklagat länsstyrelsens beslut med yrkande att det meddelade föreläggandet upphävs i sin helhet och i andra hand att det med föreläggandet förenade vitet upphävs. Banverket har utvecklat grunderna för överklagandet enligt bl.a. följande. Som länsstyrelsen konstaterar är regleringsbrevet i första hand ett styrdokument för de statliga myndigheternas verksamhet. Som sådant kan förvisso dess rättsliga status i sammanhanget i och för sig ifrågasättas. Banverket vill emellertid påpeka att i det aktuella fallet är regleringsbrevet därutöver en precisering av vad som gäller enligt en av riksdagen antagen proposition (1996/97:53, Infrastrukturinriktning för framtida transporter). Banverket menar därför att regleringsbrevet inte är möjligt att frångå på det sätt som skett. I nyssnämnda proposition anges vissa riktvärden för buller från järnvägstrafik. Riktvärdena ligger till grund för Banverkets pågående arbete med bullerskyddsåtgärder. Enligt propositionen gäller olika riktvärden för olika situationer. Mer stränga krav på bullerskyddsåtgärder stipuleras dels vid nybyggande av bostäder eller trafikinfrastruktur, dels vid väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur. Att olika riktvärden tillämpas beror naturligtvis på olikheterna i fråga om vilka kostnader som blir nödvändiga för att uppnå skyddsnivån. Kostnaderna för att uppnå samma skyddsnivå är väsentligen olika stora i olika situationer. Självfallet är det minst kostsamt att förebygga bullerstörningar om detta sker i samband med nybyggnad av infrastruktur och/eller bostäder. I den nu aktuella situationen är inte fråga om nybyggnation av bostadsbebyggelse eller infrastruktur. Järnvägssträckan är heller inte föremål för väsentlig ombyggnad. I enlighet med propositionen har regeringen i regleringsbrevet angett att målet för buller skyddsåtgärder i denna situation är att begränsa bullret från järnvägstrafiken så att det inte vid fler än fem tillfällen per natt överstiger 55 dB(A) mätt som maximalvärde i sovrum nattetid. Banverkets riktlinjer för hantering av bullerfrågor är utformade i enlighet härmed. Banverket anser att bullerskyddsnivån enligt ovan bör utgöra utgångspunkt för bedömningar av vilka bullerstörningar från järnvägen som kan anses acceptabla. Som kan konstateras avser ifrågavarande föreläggande bullerskyddsåtgärder som är betydligt mer långtgående och således också betydligt mer kostsamma. Enligt Banverkets uppfattning föreligger inga omständigheter som medför att andra värden än vad som föreskrivits av regeringen skall gälla i det aktuella fallet. Banverket motsätter sig därför föreläggandet som verket menar är helt oförenligt med inte bara verkets riktlinjer och regeringens regleringsbrev, utan även med en av riksdagen antagen proposition. Banverket vill framhålla att verket i det aktuella området måste anses

ha lyckats mer än väl med att upprätthålla den skydds nivå som stipulerats av regeringen. Banverket har vidare varit generöst vid bedömningen av vilka rum som är att anse som sovrum. Enligt Banverkets uppfattning kan det knappt vara fråga om några människor alls som får vidkännas bullerstörningar utöver nyssnämnda skydds nivå i rum som regelmässigt används för nattvila. Då Banverket trots detta förelagts att vidta än mer långtgående bullerskyddsåtgärder måste verket opponera sig. Banverket har naturligtvis inte något emot att de som bor i närheten av järnvägen får en så bra boendemiljö som möjligt. Banverket anser dock att föreläggandet avser högre krav än vad som är rimligt att ställa. Den skydds nivå som följer av föreläggandet är betydligt mer kostsam att uppnå jämfört med skydds nivån enligt propositionen jämte regleringsbrevet. För att på ett ekonomiskt försvarbart sätt efterkomma föreläggandet skulle Banverket förmodligen behöva lösa in ett antal fastigheter. I länsstyrelsens beslut anges att kostnaderna för "upsättning av skärmar och fönsteråtgärder" uppgår till 4 658 000 kr enligt "miljö- och hälsoskyddsnämndens kostnadsberäkning". För Banverket synes det som om länsstyrelsen hämtat uppgiften om kostnader från den utredning som VBB Samhällsbyggnad 1997-02-07 genomförde på uppdrag av Banverket. Denna utredning avsåg kostnaden för att genomföra skyddsåtgärder så att riktvärdena enligt Banverkets riktlinjer för hantering av bullerfrågor skulle innehållas. Förutom att beräkningen alltså avser andra bullerskydds nivåer än vad föreläggandet anger avser den vidare också en bullerskärm som delvis redan är uppförd. Att bullerskärmen bara delvis uppförts beror på att Banverket till följd av protester från närboende inte fick bygglov för den resterande delen av skärmen. Följden av detta har naturligtvis blivit högre bullernivåer för de boende. Inte minst mot denna bakgrund menar Banverket att föreläggandet att vidta bullerskyddsåtgärder måste anses som tämligen anmärkningsvärt. Vad gäller frågan om vite vill Banverket hänvisa till vad som anförts i tidigare skrivelser.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har inkommit med bemötande och anført bl.a. följande. Först skall konstateras att den aktuella banan byggdes ut till tvåspårstrafik för cirka femton år sedan. Det var på miljöskyddslagens tid och något bullerskydd utfördes inte i det sammanhanget. Bygget forcerades fram med stor snabbhet och det är möjligt att miljöskyddsåtgärderna på grund av detta inte fick den hanteringen som dåvarande lagstiftning påfordrade. De kostnadsberäkningar som är utförda har utförts av VBB Samhällsbyggnad och måste betraktas som en storleksordning för att utföra de skydd som hanteras i VBB:s utredning. Bedömningen av åtgärdernas ekonomiska relevans i förhållande till skälighetsaspekterna i miljöbalken är gjord efter erfarenheter från kostnader i samband med skyddsåtgärder som vägverket och kommunen har utfört. Banverket har inte redovisat någon kostnads kalkyl. Från befintligt underlag bedöms åtgärderna som skäligen i miljöbalkens mening. Det är vår övertygelse att lagstiftningen gäller före eventuella propåer i regleringsbrev. Tolkningen av regleringsbrevet för 2001 där målet för bostadslägenheter som utsätts för tågbuller är att regeringen avser bostaden i vidare bemärkelse än vad Banverket avser: "Målet är att det år 2004 inte skall finnas några bostadslägenheter som utsätts för buller, från järnvägstrafik, överstigande 55 dB(A) (mätt som maxvärde i sovrum nattetid) vid fler än fem tillfällen per natt". Ärende om bullerskydd för de utsatta fastigheterna påbörjades 1996 och regleringsbrev inom området har kommit efter detta. Det noteras att skillnaden i Banverkets uppfattning och miljö- och hälsoskyddsnämndens är att Banverket vill skydda sovrummen med den tolkning man gör av det, medan miljö- och hälsoskyddsnämnden bedömer att hela inneboendemiljön skall skyddas. Alltså även vardagsrum och andra utrymmen som i ett enbostadshus lätt görs om till sovrum beroende på vilka behov av utrymmen den boende har för tillfället. Några fastighetsägare har begärt att miljö- och hälsoskyddsnämnden agerar i denna fråga. I övriga frågor hänvisas till tidigare nämndyttrande under § 85, 2001-09-17.

Banverket har inkommit med bemötande och anført bl.a. följande. Miljö- och hälsoskyddsnämnden

(nämnden) anför att järnvägsutbyggnaden "forcerades fram med stor snabbhet" samt att "det är möjligt att miljöskyddsåtgärderna på grund av detta inte fick den hanteringen som dåvarande lagstiftning påfordrade". Enligt Banverket är omständigheterna vid utbyggnaden i och för sig mindre relevanta i det nu aktuella sammanhanget. Banverket vill dock framhålla att järnvägsutbyggnaden skett helt enligt gällande lagar. Det saknas således helt och hållet grund för spekulationerna om bristande miljöskydd. Nämnden påtalar att Banverket inte redovisat någon kostnadskalkyl för de åtgärder som omfattas av föreläggandet. Banverkets uppfattning är emellertid att rimligheten av föreläggandet måste bedömas utifrån ett vidare perspektiv än utifrån frågan om kostnaden för just de åtgärder som omfattas av föreläggandet. Enligt Banverkets uppfattning bör bedömningen av rimliga bullerskyddsåtgärder göras utifrån en helhetssyn. Härvid skall dels människors behov av en god miljö beaktas, men också intresset av effektiva transporter, användningen av offentliga medel, konsekvenser för möjligheterna till exploatering av mark m.m. Vilka bullerskyddsnivåer som generellt sett är att anse som rimliga har behandlats av riksdagen i arbetet med utvecklingen av transportinfrastrukturen och riktlinjer för transportpolitiken, se prop. 1996/97:53 (Infrastrukturinriktning för framtida transporter) och prop. 1997/98:56 (Transportpolitik för en hållbar utveckling). En sammanvägning av de berörda intressena har därvid gjorts och tydliga riktlinjer har angetts för infrastrukturhållarnas arbete med miljöskyddsåtgärder. Bland annat har preciserade riktvärden för bullernivåer antagits. Riktvärdena ligger till grund för Banverkets pågående arbete med bullerskyddsåtgärder. Enligt Banverkets uppfattning måste de riktvärden som riksdagen antagit ligga till grund för bedömningen av rimliga bullerskyddsåtgärder. Enligt Banverkets uppfattning kan därför frågan om kostnaden för åtgärderna enligt föreläggandet inte vara av någon nämnvärd betydelse i sammanhanget. Enligt Banverkets uppfattning är det för övrigt vanskligt att beräkna vilka kostnader som skulle bli nödvändiga för att efterkomma föreläggandet på ett tillfredsställande sätt. Flertalet av de fastigheter som ligger inom det aktuella området har redan bulleråtgärdats så att skyddsnivån enligt riksdagens beslut innehålls. Eftersom dessa fastigheter inte omfattas av föreläggandet skulle resultatet av åtgärderna enligt föreläggandet således bli att grannar som bor intill varandra skulle få helt olika skyddsåtgärder, något Banverket anser vore ytterst olämpligt. Banverket måste agera enhetligt och rättvist i bullerskyddsarbetet. Det är därför inte möjligt att särbehandla vissa fastighetsägare genom avsteg från de ovan nämnda riktvärdena. Naturligtvis är det inte heller möjligt att särbehandla vissa kommuner. Mer intressant än kostnaderna för att efterkomma just de åtgärder som omfattas av föreläggandet är således kostnaderna för att generellt upprätthålla skyddsnivån enligt föreläggandet. Banverket kan inte lämna någon närmare uppgift om vad detta skulle kosta. Det kan dock fastställas att det handlar om oerhört stora kostnader. Som ovan angetts är det vidare flera intressen som berörs av frågan om vilka bullernivåer som kan accepteras.

Det är svårt att med någon säkerhet uppskatta vilka effekter som upprätthållandet av skyddsnivån enligt föreläggandet skulle få. Säkert är dock att konsekvenser skulle uppstå också för andra intressen än de direkt berörda. Skillnaden mellan skyddsnivån enligt föreläggandet och skyddsnivån enligt riksdagens beslut måste betraktas som betydande. Till skillnad från vad nämnden anger är det inte bara i fråga om vilka rum som skall skyddas som det råder oenighet. Oenighet råder ju även i fråga om vilken bullernivå som skall tillåtas.

Nämnden anför att de är övertygade om att "lagstiftningen gäller före eventuella propåer i regleringsbrev". Banverket delar helt denna uppfattning. Banverket har heller aldrig påstått att regleringsbrevet skulle gälla istället för lagstiftningen. Däremot menar Banverket att regleringsbrevet samt ovan nämnda propositioner måste anses utgöra ett förtydligande av vad som gäller enligt miljöbalken. I de delar som beskriver de hänsyn som en verksamhetsutövare är skyldig att iaktta är

miljöbalken en utpräglad ramlag som är tänkt att preciseras genom förordningar och föreskrifter m.m. Eftersom riksdagen antagit en proposition med en precisering om vilka bullernivåer som bör eftersträvas menar Banverket att det är naturligt att se detta som en precisering av den allmänt hållna miljöbalken. Banverket kan heller inte se någon konflikt mellan å ena sidan miljöbalken och å andra sidan regleringsbrevet och de ovan nämnda propositionerna. Enligt Banverkets uppfattning framstår det som helt otänkbart att den skyddsnivå som riksdag och regering angett som mål för Banverkets bullerskyddsarbete skulle vara lägre än den skyddsnivå som följer av miljöbalken. Följaktligen är det otänkbart att de riktlinjer som Banverket arbetat efter i det aktuella fallet inte skulle motsvara miljöbalkens krav på hänsyn. Banverket vill framhålla att verket inte kan föreläggas att upprätthålla en högre skyddsnivå än vad som är nödvändigt för efterlevnaden av miljöbalken. Om Banverket upprätthåller miljöbalkens skyddsnivå så kan verket således inte föreläggas att vidta ytterligare skyddsåtgärder. Nämnden anger att de gjort sin bedömning om vad som är skäliga åtgärder utifrån "erfarenheter från kostnader i samband med skyddsåtgärder som vägverket och kommunen har utfört". Banverket har all respekt för nämndens erfarenheter av arbete med miljöskyddsåtgärder. Likväl är dock Banverket övertygade om att det utredningsarbete som föregått de ovan nämnda propositionerna motsvarar ett bättre beslutsunderlag för bedömningen av vad som är att anse som rimliga bullerskyddsåtgärder. Mot bakgrund av det ovanstående samt vad som anförts i tidigare skrivelser anser Banverket att det blivit klarlagt att verkets egna bullerskyddsåtgärder innebär att verket uppfyller vad som rimligen kan krävas av verket. Nämndens föreläggande skall därför upphävas.

DOMSKÅL

Vad avser frågan om Banverket bör föreläggas att vidtaga bullerdämpande åtgärder gör miljödomstolen ingen annan bedömning än länsstyrelsen.

Banverkets överklagande i den delen skall därmed avslås.

När det gäller frågan om vite måste det förutsättas att verket lojalt följer föreläggande och beslut som utfärdas av olika myndigheter och domstolar. Vid denna bedömning saknas anledning att i detta fall förena föreläggandet med vite (jfr Miljööverdomstolens dom den 6 juni 2002, DM 52).

Tidpunkten för när de bullerdämpande åtgärderna skall vara genomförda bör flyttas fram.

ÖVERKLAGANDE, se bilaga 2 (Formulär D).

Överklagande senast den 30 mars 2004.

På miljödomstolens vägnar

Gunnar Bergelin

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Gunnar Bergelin och miljørådet Roger Carlsson Ödmark. Föredragande har varit beredningsjuristen Eva Högmark.

© JP Infonet Förlag AB. Materialet är skyddat enligt lagen om upphovsrätt.

VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Miljödomstolen**DOM**
2004-04-09
meddelad i
Vänersborg

Mål nr M 76-03

KLAGANDEBanverket Västra Banregionen, verksjurist Jan Allevåg, Juridik och upphandling,
781 85 BORLÄNGE**MOTPART**

Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Mölndals kommun, 431 82 MÖLNDAL

ÖVERKLAGAT BESLUTLänsstyrelsens i Västra Götalands län beslut den 29 januari 2003, dnr 505-47226-2001; se
bilaga 1**SAKEN**

Föreläggande enligt 26 kap. 9 § miljöbalken

Nbo: 107
_____**DOMSLUT**Miljödomstolen ändrar länsstyrelsens beslut på så sätt att det med föreläggandet förenade vitet
upphävs. Tidpunkten då bullerdämpande åtgärder skall vara genomförda bestäms till den 1
juni 2005.

BAKGRUND

Miljö- och hälsoskydds nämnden i Mölndals kommun förelade i beslut den 8 maj 2001, § 43, med stöd av 26 kap. 9 och 14 §§ miljöbalken Banverket Västra Banregionen, vid ett vite om 300 000 kronor, att vidta skyddsåtgärder i alla hus som enligt PM Bullerutredning, Lindome Station, VBB 1997-02-10, påvisar hus med maximala ljudnivåer över 55 dBA inomhus och där åtgärder inte redan är vidtagna. Det innebär att Banverket skall utföra åtgärder i de aktuella bostäderna. Åtgärderna skall medföra att god inomhusmiljö erhålls. God miljö motsvarar ljudnivåer 30 dB(A) eller lägre ekvivalent ljudnivå inomhus och 45 dB(A) eller lägre maximal ljudnivå inomhus. Föreläggandet gäller inte enbart sovrum utan även övriga boningsrum. Åtgärderna skall vara vidtagna senast den 30 oktober 2001.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län avslag i beslut den 29 januari 2003 överklagandet från Banverket Västra Banregionen. Den dag då föreläggandet skulle vara fullgjort flyttades dock fram till den 30 juni 2004.

YRKANDEN M. M.

Banverket Västra Banregionen, nedan Banverket, har överklagat länsstyrelsens beslut med yrkande att det meddelade föreläggandet upphävs i sin helhet och i andra hand att det med föreläggandet förenade vitet upphävs. Banverket har utvecklat grunderna för överklagandet enligt bl.a. följande. Som länsstyrelsen konstaterar är regleringsbrevet i första hand ett styrdokument för de statliga myndigheternas verksamhet. Som sådant kan förvisso dess rättsliga status i sammanhanget i och för sig ifrågasättas. Banverket vill emellertid påpeka att i det aktuella fallet är regleringsbrevet därutöver en precisering av vad som gäller enligt en av riksdagen antagen proposition (1996/97:53, Infrastrukturinriktning för framtida transporter). Banverket menar därför att regleringsbrevet inte är möjligt att frångå på det sätt som skett. I nyssnämnda proposition anges vissa riktvärden för buller från järnvägstrafik. Riktvärdena ligger till grund för Banverkets pågående arbete med bullerskyddsåtgärder. Enligt propositionen gäller olika riktvärden för olika situationer. Mer stränga krav på bullerskyddsåtgärder stipuleras dels vid nybyggande av bostäder eller trafikinfrastruktur, dels vid väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur. Att olika riktvärden tillämpas beror naturligtvis på olikheterna i fråga om vilka kostnader som blir nödvändiga för att uppnå skyddsnivån. Kostnaderna för att uppnå samma skyddsnivå är väsentligen olika

stora i olika situationer. Självfallet är det minst kostsamt att förebygga bullerstörningar om detta sker i samband med nybyggnad av infrastruktur och/eller bostäder. I den nu aktuella situationen är inte fråga om nybyggnation av bostadsbebyggelse eller infrastruktur. Järnvägssträckan är heller inte föremål för väsentlig ombyggnad. I enlighet med propositionen har regeringen i regleringsbrevet angett att målet för buller skyddsåtgärder i denna situation är att begränsa bullret från järnvägstrafiken så att det inte vid fler än fem tillfällen per natt överstiger 55 dB(A) mätt som maximalvärde i sovrum nattetid. Banverkets riktlinjer för hantering av bullerfrågor är utformade i enlighet härmed. Banverket anser att bullerskyddsnivån enligt ovan bör utgöra utgångspunkt för bedömningar av vilka bullerstörningar från järnvägen som kan anses acceptabla. Som kan konstateras avser ifrågasvarande föreläggande bullerskyddsåtgärder som är betydligt mer långtgående och således också betydligt mer kostsamma. Enligt Banverkets uppfattning föreligger inga omständigheter som medför att andra värden än vad som föreskrivits av regeringen skall gälla i det aktuella fallet. Banverket motsätter sig därför föreläggandet som verket menar är helt oförenligt med inte bara verkets riktlinjer och regeringens regleringsbrev, utan även med en av riksdagen antagen proposition. Banverket vill framhålla att verket i det aktuella området måste anses ha lyckats mer än väl med att upprätthålla den skyddsnivå som stipulerats av regeringen. Banverket har vidare varit generöst vid bedömningen av vilka rum som är att anse som sovrum. Enligt Banverkets uppfattning kan det knappt vara fråga om några människor alls som får vidkännas bullerstörningar utöver nyssnämnda skyddsnivå i rum som regelmässigt används för nattvila. Då Banverket trots detta förelagts att vidta än mer långtgående bullerskyddsåtgärder måste verket opponera sig. Banverket har naturligtvis inte något emot att de som bor i närheten av järnvägen får en så bra boendemiljö som möjligt. Banverket anser dock att föreläggandet avser högre krav än vad som är rimligt att ställa. Den skyddsnivå som följer av föreläggandet är betydligt mer kostsam att uppnå jämfört med skyddsnivån enligt propositionen jämte regleringsbrevet. För att på ett ekonomiskt försvarbart sätt efterkomma föreläggandet skulle Banverket förmodligen behöva lösa in ett antal fastigheter. I länsstyrelsens beslut anges att kostnaderna för "uppsättning av skärmar och fönsteråtgärder" uppgår till 4 658 000 kr enligt "miljö- och hälsoskyddsnämndens kostnadsberäkning". För Banverket synes det som om länsstyrelsen hämtat uppgiften om kostnader från den utredning som VBB Samhällsbyggnad 1997-02-07 genomförde på uppdrag av Banverket. Denna utredning avsåg kostnaden för att genomföra skyddsåtgärder så att

riktvärdena enligt Banverkets riktlinjer för hantering av bullerfrågor skulle innehållas. Förutom att beräkningen alltså avser andra bullerskyddsnivåer än vad föreläggandet anger avser den vidare också en bullerskärm som delvis redan är uppförd. Att bullerskärmen bara delvis uppförts beror på att Banverket till följd av protester från närboende inte fick bygglov för den resterande delen av skärmen. Följden av detta har naturligtvis blivit högre bullernivåer för de boende. Inte minst mot denna bakgrund menar Banverket att föreläggandet att vidta bullerskyddsåtgärder måste anses som tämligen anmärkningsvärt. Vad gäller frågan om vite vill Banverket hänvisa till vad som anförts i tidigare skrivelser.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har inkommit med bemötande och anført bl.a. följande. Först skall konstateras att den aktuella banan byggdes ut till tvåspårsdrift för cirka femton år sedan. Det var på miljöskyddslagens tid och något bullerskydd utfördes inte i det sammanhanget. Bygget forcerades fram med stor snabbhet och det är möjligt att miljöskyddsåtgärderna på grund av detta inte fick den hanteringen som dåvarande lagstiftning påfordrade. De kostnadsberäkningar som är utförda har utförts av VBB Samhällsbyggnad och måste betraktas som en storleksordning för att utföra de skydd som hanteras i VBB:s utredning. Bedömningen av åtgärdernas ekonomiska relevans i förhållande till skälighetsaspekterna i miljöbalken är gjord efter erfarenheter från kostnader i samband med skyddsåtgärder som vägverket och kommunen har utfört. Banverket har inte redovisat någon kostnadskalkyl. Från befintligt underlag bedöms åtgärderna som skäliga i miljöbalkens mening. Det är vår övertygelse att lagstiftningen gäller före eventuella propåer i regleringsbrev. Tolkningen av regleringsbrevet för 2001 där målet för bostadslägenheter som utsätts för tågbuller är att regeringen avser bostaden i vidare bemärkelse än vad Banverket avser: "Målet är att det år 2004 inte skall finnas några bostadslägenheter som utsätts för buller, från järnvägstrafik, överstigande 55 dB(A) (mätt som maxvärde i sovrum nattetid) vid fler än fem tillfällen per natt". Ärende om bullerskydd för de utsatta fastigheterna påbörjades 1996 och regleringsbrev inom området har kommit efter detta. Det noteras att skillnaden i Banverkets uppfattning och miljö- och hälsoskyddsnämndens är att Banverket vill skydda sovrummen med den tolkning man gör av det, medan miljö- och hälsoskyddsnämnden bedömer att hela inneboendemiljön skall skyddas. Alltså även vardagsrum och andra utrymmen som i ett enbostadshus lätt görs om till sovrum beroende på vilka behov av utrymmen den boende har för tillfället. Några fastighetsägare har begärt att miljö- och

hälsoskyddsnämnden agerar i denna fråga. I övriga frågor hänvisas till tidigare nämndyttrande under § 85, 2001-09-17.

Banverket har inkommit med bemötande och anfört bl.a. följande. Miljö- och hälsoskyddsnämnden (nämnden) anför att järnvägsutbyggnaden "forcerades fram med stor snabbhet" samt att "det är möjligt att miljöskyddsåtgärderna på grund av detta inte fick den hanteringen som dåvarande lagstiftning påfordrade". Enligt Banverket är omständigheterna vid utbyggnaden i och för sig mindre relevanta i det nu aktuella sammanhanget. Banverket vill dock framhålla att järnvägsutbyggnaden skett helt enligt gällande lagar. Det saknas således helt och hållet grund för spekulationerna om bristande miljöskydd. Nämnden påtalar att Banverket inte redovisat någon kostnads kalkyl för de åtgärder som omfattas av föreläggandet. Banverkets uppfattning är emellertid att rimligheten av föreläggandet måste bedömas utifrån ett vidare perspektiv än utifrån frågan om kostnaden för just de åtgärder som omfattas av föreläggandet. Enligt Banverkets uppfattning bör bedömningen av rimliga bullerskyddsåtgärder göras utifrån en helhetssyn. Härvid skall dels människors behov av en god miljö beaktas, men också intresset av effektiva transporter, användningen av offentliga medel, konsekvenser för möjligheterna till exploatering av mark m.m. Vilka bullerskyddsnivåer som generellt sett är att anse som rimliga har behandlats av riksdagen i arbetet med utvecklingen av transportinfrastrukturen och riktlinjer för transportpolitiken, se prop. 1996/97:53 (Infrastrukturinriktning för framtida transporter) och prop. 1997/98:56 (Transportpolitik för en hållbar utveckling). En sammanvägning av de berörda intressena har därvid gjorts och tydliga riktlinjer har angetts för infrastrukturhållarnas arbete med miljöskyddsåtgärder. Bland annat har preciserade riktvärden för bullernivåer antagits. Riktvärdena ligger till grund för Banverkets pågående arbete med bullerskyddsåtgärder. Enligt Banverkets uppfattning måste de riktvärden som riksdagen antagit ligga till grund för bedömningen av rimliga bullerskyddsåtgärder. Enligt Banverkets uppfattning kan därför frågan om kostnaden för åtgärderna enligt föreläggandet inte vara av någon nämnvärd betydelse i sammanhanget. Enligt Banverkets uppfattning är det för övrigt vanskligt att beräkna vilka kostnader som skulle bli nödvändiga för att efterkomma föreläggandet på ett tillfredsställande sätt. Flertalet av de fastigheter som ligger inom det aktuella området har redan bulleråtgärdats så att skyddsnivån enligt riksdagens beslut innehålls. Eftersom dessa fastigheter inte omfattas av föreläggandet skulle resultatet av åtgärderna enligt föreläggandet

således bli att grannar som bor intill varandra skulle få helt olika skyddsåtgärder, något Banverket anser vore ytterst olämpligt. Banverket måste agera enhetligt och rättvist i bullerskyddsarbetet. Det är därför inte möjligt att särbehandla vissa fastighetsägare genom avsteg från de ovan nämnda riktvärdena. Naturligtvis är det inte heller möjligt att särbehandla vissa kommuner. Mer intressant än kostnaderna för att efterkomma just de åtgärder som omfattas av föreläggandet är således kostnaderna för att generellt upprätthålla skyddsnivån enligt föreläggandet. Banverket kan inte lämna någon närmare uppgift om vad detta skulle kosta. Det kan dock fastställas att det handlar om oerhört stora kostnader. Som ovan angetts är det vidare flera intressen som berörs av frågan om vilka bullernivåer som kan accepteras. Det är svårt att med någon säkerhet uppskatta vilka effekter som upprätthållandet av skyddsnivån enligt föreläggandet skulle få. Säkert är dock att konsekvenser skulle uppstå också för andra intressen än de direkt berörda. Skillnaden mellan skyddsnivån enligt föreläggandet och skyddsnivån enligt riksdagens beslut måste betraktas som betydande. Till skillnad från vad nämnden anger är det inte bara i fråga om vilka rum som skall skyddas som det råder oenighet. Oenighet råder ju även i fråga om vilken bullernivå som skall tillåtas. Nämnden anför att de är övertygade om att "lagstiftningen gäller före eventuella propåer i regleringsbrev". Banverket delar helt denna uppfattning. Banverket har heller aldrig påstått att regleringsbrevet skulle gälla istället för lagstiftningen. Däremot menar Banverket att regleringsbrevet samt ovan nämnda propositioner måste anses utgöra ett förtydligande av vad som gäller enligt miljöbalken. I de delar som beskriver de hänsyn som en verksamhetsutövare är skyldig att iaktta är miljöbalken en utpräglad ramlag som är tänkt att preciseras genom förordningar och föreskrifter m.m. Eftersom riksdagen antagit en proposition med en precisering om vilka bullernivåer som bör eftersträvas menar Banverket att det är naturligt att se detta som en precisering av den allmänt hållna miljöbalken. Banverket kan heller inte se någon konflikt mellan å ena sidan miljöbalken och å andra sidan regleringsbrevet och de ovan nämnda propositionerna. Enligt Banverkets uppfattning framstår det som helt otänkbart att den skyddsnivå som riksdag och regering angett som mål för Banverkets bullerskyddsarbete skulle vara lägre än den skyddsnivå som följer av miljöbalken. Följaktligen är det otänkbart att de riktlinjer som Banverket arbetat efter i det aktuella fallet inte skulle motsvara miljöbalkens krav på hänsyn. Banverket vill framhålla att verket inte kan föreläggas att upprätthålla en högre skyddsnivå än vad som är nödvändigt för efterlevnaden av miljöbalken. Om Banverket upprätthåller miljöbalkens skyddsnivå så kan verket således inte

föreläggas att vidta ytterligare skyddsåtgärder. Nämnden anger att de gjort sin bedömning om vad som är skäliga åtgärder utifrån "erfarenheter från kostnader i samband med skyddsåtgärder som vägverket och kommunen har utfört". Banverket har all respekt för nämndens erfarenheter av arbete med miljöskyddsåtgärder. Likväl är dock Banverket övertygade om att det utredningsarbete som föregått de ovan nämnda propositionerna motsvarar ett bättre beslutsunderlag för bedömningen av vad som är att anse som rimliga bullerskyddsåtgärder. Mot bakgrund av det ovanstående samt vad som anförts i tidigare skrivelser anser Banverket att det blivit klarlagt att verkets egna bullerskyddsåtgärder innebär att verket uppfyller vad som rimligen kan krävas av verket. Nämndens föreläggande skall därför upphävas.

DOMSKÄL

Vad avser frågan om Banverket bör föreläggas att vidtaga bullerdämpande åtgärder gör miljödomstolen ingen annan bedömning än länsstyrelsen.

Banverkets överklagande i den delen skall därmed avslås.

När det gäller frågan om vite måste det förutsättas att verket lojalt följer föreläggande och beslut som utfärdas av olika myndigheter och domstolar. Vid denna bedömning saknas anledning att i detta fall förena föreläggandet med vite (jfr Miljööverdomstolens dom den 6 juni 2002, DM 52).

Tidpunkten för när de bullerdämpande åtgärderna skall vara genomförda bör flyttas fram.

ÖVERKLAGANDE, se bilaga 2 (Formulär D).

Överklagande senast den 30 mars 2004.

På miljödomstolens vägnar

Gunnar Bergelin

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Gunnar Bergelin och miljørådet Roger Carlsson Ödmark. Föredragande har varit beredningsjuristen Eva Högmark.