TRAFIKVERKET

Svea hovrätt
Mark- och miljööverdomstolen
med e-post svea.avd6@dom.se

Mål nr 11831-14 (Norra Lovö), 11834-14 (Malmviken), 11835-14 (Sätra varv)

Trafikverkets överklagande avseende villkor för buller från hamnverksamhet för byggande av Förbifart Stockholm (Norra Lovö, Malmviken och Sätra varv)

Till utveckling av Trafikverkets överklagande 22 december 2014 återkommer härmed Trafikverket enligt följande.

Trafikverket åberopar utredningen "Buller från hamnverksamhet, Norra Lovö, Malmviken Sätra varv", bilaga 1. I utredningen redovisas en fördjupad genomgång av beräknat buller från respektive hamn samt utreds möjligheterna att bedriva hamnverksamheterna med innehållande av de bullervillkor för hamndriften som mark- och miljödomstolen meddelat.

Trafikverket åberopar även utredningen "Konsekvenser av bullervillkor för tunnelproduktion vid norra Lovö, Malmviken, Sätra varv", bilaga 2. I utredningen redovisas de produktionsmässiga konsekvenserna för projekt Förbifart Stockholm av de bullervillkor för hamnarnas drift som mark- och miljödomstolen föreskrivit. De produktionsmässiga konsekvenserna medför även, som framgår av utredningen, miljömässiga konsekvenser.

Som framgår av utredningarna erfordras ändringar av de av mark- och miljödomstolen meddelade bullervillkoren för att transporter för byggande av Förbifart Stockholm ska kunna bedrivas via de planerade hamnarna.

I övrigt åberopas vad Trafikverket anfört om buller från hamnverksamheterna i Trafikverkets yttranden och utredningar i mark- och miljödomstolen samt i överklagandet till mark- och miljööverdomstolen 22 december 2014.

1. Justeringar, preciseringar och förtydliganden i de yrkanden som framställts i Trafikverkets överklagandeskrift 22 december 2014

Av de skäl som Trafikverket anfört i överklagandeskrivelsen 22 december 2014 och ytterligare utvecklar nedan menar Trafikverket **i första hand** att ett prövotidsförfarande ska inledas då hamnverksamheten påbörjas, och att prövotiden ska gälla tillsvidare och till dess annat anges. Trafikverket ska under prövotiden utreda möjligheterna att bedriva hamnverksamheten på respektive plats så att den ekvivalenta ljudnivån utomhus vid fasad vid bostäder, liksom maxvärdena, begränsas till vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Innehållande av riktvärdena i Naturvårdsverkets allmänna råd om buller från byggplatser (NFS 2004:15) ska generellt eftersträvas med beaktande av vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Trafikverket ska under prövotiden utreda och redovisa vilka åtgärder och anpassningar som kan ske för att minska bulleremissionerna från hamnverksamheten.

Resultatet av utredningen, som föreslås omfatta minst fyra månaders och högst sex månaders verksamhet, ska redovisa förslag till åtgärder och slutliga villkor. Redovisningen föreslås inlämnas till mark- och miljödomstolen senast åtta månader efter det att respektive hamnverksamhet påbörjats.

Trafikverket åtar sig att underrätta mark- och miljödomstolen och respektive tillsynsmyndighet när respektive hamnverksamhet påbörjas.

De av mark- och miljödomstolen meddelade slutligt bestämda bullervillkoren för drift av respektive hamn ska undanröjas och utgå om mark- och miljööverdomstolen förordnar om prövotid. Under prövotiden och till dess annat bestämts föreslår Trafikverket att buller från hamnverksamheten ska innehålla följande riktvärden som ekvivalenta ljudnivåer respektive maxnivåer utomhus vid fasad vid bostäder:

TDOK 2010:26 Mall_Brev v.3 (Fastställd av Trafikverket)

Norra Lovö:
Ekvivalentnivå: 50 dBA
Maxnivå kl 22 - 07: 70 dBA

Malmviken:
Ekvivalentnivå: 55 dBA
Maxnivå kl 22 - 07: 70 dBA

Sätra varv:
Ekvivalentnivå: 65 dBA
Maxnivå kl 22 - 07: 70 dBA

Samtliga hamnar:
I de fall de uppmätta bullervärdena överskrider riktvärdena i Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2004:15) för buller utomhus vid bostadsfasad, ska - där så är erforderligt - fastighetsanknutna åtgärder vidtas så att riktvärdena för buller inomhus i NFS 2004:15 kan innehållas. Om sådana fastighetsanknutna åtgärder inte är tekniskt möjliga eller ekonomiskt rimliga att vidta så att riktvärdet inomhus i bostadsrum kan innehållas, ska de boende istället erbjudas alternativ vistelse eller tillfälligt boende under den period som värdet bedöms komma att överskridas. Erbjudandet om alternativ vistelse eller tillfälligt boende ska skickas till berörda i god tid innan arbetena påbörjas, dock senast tre veckor innan arbetena påbörjas.

Om ekvivalent ljudnivå över 45 dBA utomhus vid fasad vid bostad bedöms komma att överskridas, ska de boende erbjudas en skyddad uteplats.

Mätning och beräkning av ljudnivån ska ske under den tid verksamheten pågår i den omfattning som närmare anges i kontrollprogrammet och enligt Naturvårdsverkets rapport 5417 "Metod för immissionsmätning av externt industribuller".

Vid överskridande av prövotidsriktvärde ska dokumentation ske av bedriven verksamhet, vidtagna bullerdämpande åtgärder och andra omständigheter av betydelse för bullernivån. Utredning och bedömning ska ske om det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt att nedbringa bullernivån.

I andra hand, om Mark- och miljööverdomstolen skulle finna att skäl för prövotidsförfarande inte föreligger, yrkar Trafikverket Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, beslutar att följande bullervärden, mätta eller beräknade utomhus vid bostadsfasad, ska tillämpas.

Norra Lovö

Den ekvivalenta ljudnivån från hamnverksamheten får utomhus vid bostadsfasad inte överskrida 50 dBA. Maxnivån får utomhus vid bostäder vid fasad inte överskrida 70 dBA kl 22-07. Om ljudnivån överskrider något av dessa värden ska underrättelse om överskridandet lämnas till tillsynsmyndigheten snarast, dock senast inom tre dagar, efter överskridandet. Underrättelsen ska innehålla förslag på tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga åtgärder som bedöms kunna vidtas för att undvika eller begränsa fortsatta överskridanden av värdet. Om sådana åtgärder kan vidtas ska tillsynsmyndigheten besluta om tidsfrist inom vilka åtgärderna ska vidtas. I samråd med tillsynsmyndigheten får arbeten som medför överskridande av ovanstående värden med maximalt 5 dBA fortsatt bedrivas. Sådant överskridande får dock ej medges mellan kl 22.00 – 07.00.

I de fall de uppmätta bullervärdena överskrider riktvärdena utomhus vid bostadsfasad i NFS 2004:15, ska, där så är erforderligt, fastighetsanknutna åtgärder vidtas så att riktvärdena för buller inomhus i NFS 2004:15 kan innehållas. Om sådana fastighetsanknutna åtgärder inte är tekniskt möjliga eller ekonomiskt rimliga att vidta så att riktvärdena inomhus i bostadsrum kan innehållas, ska de boende istället erbjudas alternativ vistelse eller tillfälligt boende under den period som värdet bedöms komma att överskridas. Erbjudandet om alternativ vistelse eller

TDOK 2010:28 Mall_Brev v 3 (Fastställd av Trafikverket)

tillfälligt boende ska skickas till berörda i god tid innan arbetena påbörjas, dock senast tre veckor innan arbetena påbörjas.

Om ekvivalent ljudnivå över 45 dBA utomhus vid fasad vid bostad bedöms komma att överskridas, ska de boende erbjudas en skyddad uteplats

Mätning och beräkning av ljudnivån ska ske under den tid verksamheten pågår i den omfattning som närmare anges i kontrollprogrammet och enligt Naturvårdsverkets rapport 5417 "Metod för immissionsmätning av externt industribuller".

Malmviken

Den ekvivalenta ljudnivån från hamnverksamheten får utomhus vid bostadsfasad inte överskrida 55 dBA. Maxnivån får utomhus vid bostäder vid fasad inte överskrida 70 dBA kl 22-07. Om ljudnivån överskrider något av dessa värden ska underrättelse om överskridandet lämnas till tillsynsmyndigheten snarast, dock senast inom tre dagar, efter överskridandet. Underrättelsen ska innehålla förslag på tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga åtgärder som bedöms kunna vidtas för att undvika eller begränsa fortsatta överskridanden av värdet. Om sådana åtgärder kan vidtas ska tillsynsmyndigheten besluta om tidsfrist inom vilka åtgärderna ska vidtas. I samråd med tillsynsmyndigheten får arbeten som medför överskridande av ovanstående värden om maximalt 5 dBA fortsatt bedrivas. Överskridande av maxvärdet får dock ej medges mellan kl 22.00 – 07.00.

I de fall de uppmätta bullervärdena överskrider riktvärdena utomhus vid bostadsfasad i NFS 2004:15, ska, där så är erforderligt, fastighetsanknutna åtgärder vidtas så att riktvärdena för buller inomhus i NFS 2004:15 kan innehållas. Om sådana fastighetsanknutna åtgärder inte är tekniskt möjliga eller ekonomiskt rimliga att vidta så att riktvärdena inomhus i bostadsrum kan innehållas, ska de boende istället erbjudas alternativ vistelse eller tillfälligt boende under den period som värde bedöms komma att överskridas. Erbjudandet om alternativ vistelse eller tillfälligt boende ska skickas till berörda i god tid innan arbetena påbörjas, dock senast tre veckor innan arbetena påbörjas.

Om ekvivalent ljudnivå över 45 dBA utomhus vid fasad vid bostad bedöms komma att överskridas, ska de boende erbjudas en skyddad uteplats

Mätning och beräkning av ljudnivån ska ske under den tid verksamheten pågår i den omfattning som närmare anges i kontrollprogrammet och enligt Naturvårdsverkets rapport 5417 "Metod för immissionsmätning av externt industribuller".

Sätra varv

Den ekvivalenta ljudnivån från hamnverksamheten får utomhus vid bostadsfasad inte överskrida 65 dBA. Maxnivån får utomhus vid bostäder vid fasad inte överskrida 70 dBA kl 22-07. Om ljudnivån överskrider något av dessa värden ska underrättelse om överskridandet lämnas till tillsynsmyndigheten snarast, dock senast inom tre dagar, efter överskridandet. Underrättelsen ska innehålla förslag på tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga åtgärder som bedöms kunna vidtas för att undvika eller begränsa fortsatta överskridanden av värdet. Om sådana åtgärder kan vidtas ska tillsynsmyndigheten besluta om tidsfrist inom vilka åtgärderna ska vidtas. I samråd med tillsynsmyndigheten får arbeten som medför överskridande av värdena om maximalt 5 dBA fortsatt bedrivas. Sådant överskridande får dock ej medges mellan kl 22.00 – 07.00.

I de fall de uppmätta bullervärdena överskrider riktvärdena utomhus vid bostadsfasad i NFS 2004:15, ska, där så är erforderligt, fastighetsanknutna åtgärder vidtas så att riktvärdena för buller inomhus i NFS 2004:15 kan innehållas. Om sådana fastighetsanknutna åtgärder inte är tekniskt möjliga eller ekonomiskt rimliga att vidta så att riktvärdena inomhus i bostadsrum kan innehållas, ska de boende istället erbjudas alternativ vistelse eller tillfälligt boende under den period som värde bedöms komma att överskridas. Erbjudandet om alternativ vistelse eller tillfälligt boende ska skickas till berörda i god tid innan arbetena påbörjas, dock senast tre veckor innan arbetena påbörjas.

Om ekvivalent ljudnivå över 45 dBA utomhus vid fasad vid bostad bedöms komma att överskridas, ska de boende erbjudas en skyddad uteplats

TDOK 2010:26 Mal_Brev v.3 (Fastställd av Trafikverket)

Mätning och beräkning av ljudnivån ska ske under den tid verksamheten pågår i den omfattning som närmare anges i kontrollprogrammet och enligt Naturvårdsverkets rapport 5417 "Metod för immissionsmätning av externt industribuller"

2. Allmänt

Såsom villkor för buller från hamnverksamheterna har Trafikverket i mark- och miljödomstolen föreslagit att följande bullervärden ska gälla utomhus vid bostadsfasad:

- Norra Lovö: 50 dBA ekvivalent, 70 dBA max kl 22-07,
- Malmviken: 55 dBA ekvivalent, 70 dBA max kl 22-07
- Sätra varv: 65 dBA ekvivalent, 70 dBA max kl 22-07

Såsom Trafikverket slutligt formulerat villkorsförslaget (som var Trafikverkets andrahandsyrkande vad avser villkorsförslaget för buller under hamnarnas drifttid) har värdena föreslagits att gälla såsom riktvärden under prövotid och att slutliga värden sätts av domstolen sedan verksamheterna bedrivits en begränsad tid, med möjligheter till intrimning av skyddsåtgärder och andra anpassningar samt närmare utvärdering av bullersituationen vid faktisk drift.

Medan mark- och miljödomstolen godtagit Trafikverkets villkorsförslag för buller under hamnarnas bygg- och rivningstid och ansett dessa bullervärden vara väl motiverade, har mark- och miljödomstolen underkänt Trafikverkets förslag till bullervärden för hamnverksamheten. Mark- och miljödomstolen har dels betydligt dragit ner de värden Trafikverket föreslagit samt dels beslutat att de reducerade värdena ska gälla såsom absoluta begränsningsvärden som inte får överskridas, och således inte såsom prövotidsriktvärden.

Av mark- och miljödomstolens domskäl framgår dock att domstolen inte avsett att meddela bullervillkoren så att de av Trafikverket redovisade transportbehoven och transportkapaciteterna i respektive hamn väsentligt skulle begränsas eller förhindras. Således anger mark- och miljödomstolen exempelvis att "villkoret inte medför en begränsning av verksamheten kvällstid och natt" och att det är "dock möjligt för Trafikverket att klara ett villkor om 45 dBA under kvällstid och natt". Någon annan uppfattning kan inte erhållas av domen, än att mark- och miljödomstolen godtagit Trafikverkets redovisning av de tillfälliga hamnarnas kritiska funktion för framdriften av byggnationen av Förbifart Stockholm och att det buller som uppstår vid verksamhetens bedrivande med hänsyn till omständigheterna får accepteras.

Mark- och miljödomstolen har fastställt strängare bullervillkor än Trafikverket föreslagit, då domstolen menat att de av Trafikverket föreslagna decibeltalen "tar i allt för stor utsträckning hänsyn till utfallet i värsta fallet avseende val av utrustning och arbetsmetodik" samt att "Hänsyn inte heller tagits fullt ut vad gäller möjliga skyddsåtgärder".

Det är emellertid inte korrekt att de av Trafikverket såsom prövotidsriktvärden föreslagna decibeltalen ger uttryck för "värsta fallet" avseende val av utrustning och arbetsmetodik. Som närmare redovisas i utredningen, bilaga 1, är av flera skäl de av Trafikverket föreslagna decibeltalen väl avvägda som riktvärden under prövotid. Värdena kan mycket väl komma att överskridas – liksom underskridas - vid normal drift.

Såsom ingående redovisas i utredningen, hamn för hamn, medför de decibeltal som mark- och miljödomstolen föreskrivit som begränsningsvärden att verksamheterna inte kan bedrivas alls och/eller att de endast kan bedrivas med betydande inskränkningar och/eller återkommande villkorsöverskridanden.

Eftersom hamnarna är avsedda att uppfylla ett allmännyttigt, angeläget och för infrastrukturprojektet mycket tidskritiskt transportbehov, är begränsningar av så ingripande omfattning inte rimlig eller acceptabel. De snäva bullervärdena är heller inte miljömässigt motiverade, och innebär inte en rimlig avvägning mellan motstående intressen - där för övrigt miljöintressen föreligger i båda vågskålar. I detta sammanhang får Trafikverket framhålla att hamnarna planerats av de skäl som framgår av villkor 4 i regeringens tillåtlighetsbeslut (se mark- och miljödomstolens aktbilaga 1, pärm 1, flik 3 i mål M 3342-11). I tillåtlighetsbeslutet sid 26 – 27 redovisas att sjötransporter via tillfälliga hamnar förordas av regeringen för att begränsa vägtransporternas störningar på naturmiljö, kulturmiljö, boendemiljö, trafiksäkerhet samt risker att orsaka skador på vägnätet.

Det kan i sammanhanget också noteras det stora transportbehovet av bergmaterial i sin tur uppkommit av att Förbifart Stockholm beslutats förläggas huvudsakligen i tunnel för att inte orsaka de störningar av natur- och kulturmiljö som uppkommer då en större trafikled förläggs på markytan. Det är således bl a miljöövervägande i flera led som framkallat behovet av tillfälliga hamnar under Förbifart Stockholms byggtid.

TDOK 2010:26 Mall_Brev v.3 (Fastställd av Trafikverket)

I Trafikverkets föreslagna riktvärdesnivåer ligger ett flertal överväganden och omständigheter som Trafikverket menar att mark- och miljödomstolen inte beaktat eller avvägt på ett riktigt sätt när domstolen justerat ner de föreslagna decibeltalen och meddelat att dessa ska gälla som begränsningsvärden.

En sådan omständighet är att enbart den s k beräkningsosäkerheten vid bullerberäkningar uppgår till cirka 4 dBA, vilket redovisas i avsnitt 3.1 i bilaga 1. Om således normalt föreliggande beräkningsosäkerhet skulle falla ut till Trafikverkets nackdel, vilket självfallet inte kan uteslutas, medför det – med de begränsningsvärden som mark- och miljödomstolen har meddelat - att hamnverksamheten ö h t inte kan bedrivas, eller endast kan bedrivas med mycket stora inskränkningar. Till beräkningsosäkerheten tillkommer andra svårbedömda och okontrollerbara osäkerheter och faktorer som är förenade med buller från hamnverksamhet, se mark- och miljööverdomstolens dom 9 januari 2015 i mål M 1562-14. De nu aktuella hamnarna inrymmer dessutom en berglastningsteknik som är ovanlig (men miljöanpassad, eftersom transporter och lastning av bergmaterialet inte sker med maskiner utan med transportband). De sammantagna effekterna av olika bullerskyddsåtgärder kan därtill vara svåra att förutse.

Det är riktigt, såsom mark- och miljödomstolen noterar, att regeringen förutsatt att Trafikverket ska ha en hög ambitionsnivå för skyddsåtgärder mot buller från byggverksamheten. Trafikverket har åtföljt detta krav, bl a genom att - efter en allsidig lokaliseringsprövning - etablera hamnarna på sådana platser som medför störningar för ett mycket begränsat antal boende, trots att projektet måste betraktas som ett storstadsprojekt. Som framgår av Trafikverkets utredningar i mark- och miljödomstolen samt i bilaga 1, är det endast ett fåtal boende – och ännu färre åretruntboende - som kommer att beröras av bullerstörningar som överskrider riktvärdena i Naturvårdsverkets allmänna råd 2004:15. I de fall överskridanden av riktvärdena i NFS 2014:15 är aktuella får överskridandena i flertalet fall betraktas som begränsade. Det bör också beaktas att verksamheterna i hamnarna kommer att pågå under en begränsad period om fyra till sex år. I samtliga fall bedöms inomhusriktvärdena i bostäder enligt NFS 2004:15 kunna innehållas (för några enstaka fastigheter med stöd av fastighetsanknutna åtgärder), se NFS 2004:15 sid 3 första stycket.

Vid sidan av den infriade målsättningen att lokalisera hamnarna så att störningarna från hamnverksamheten ska störa så få boende som möjligt, har Trafikverket följt en hög ambitionsnivå vad gäller åtgärder för att vidta skyddsåtgärder mot buller vid bullerkällan (jfr Trafikverkets villkor och åtaganden i mark- och miljödomstolens domar). Utöver att vidta bullerskyddsåtgärder vid bullerkällan avser Trafikverket att vidta fastighetsanknutna bullerskyddande åtgärder för de mest utsatta bostäderna. Åtagandena går delvis utöver vad som rekommenderas i NFS 2004:15. Utredningar och åtaganden framgår av det material som presenterats i mark- och miljödomstolen.

Med stöd av bl a prop 1997/98:45 del 1, s 171 f menar Trafikverket att begränsningsvärden måste fastställas med viss marginal. Trafikverket menar att detta inte har beaktats av mark- och miljödomstolen, som istället fastställt begränsningsvärden utan marginal. Trafikverket kan heller inte dela domstolens uppfattning att Trafikverket redovisat värsta fallet av val av utrustning och arbetsmetodik; Trafikverket menar tvärt om att Trafikverkets redovisade val av utrustning och arbetsmetodik, redovisade i målen såsom åtaganden av Trafikverket, uppfyller högt ställda krav på bullerhänsyn.

Trafikverket har i målen presenterat hur hamnverksamheterna måste kunna bedrivas för att tunnelframdrivningen ska kunna ske med en accepterad och planerad byggtid för Förbifart Stockholm. En konsekvens av detta är att samma bullernivåer från hamn-verksamheten uppkommer oavsett tidpunkt på dygnet. Mark- och miljödomstolen har beträffande Norra Lovö och Malmviken beslutat om lägre begränsningsvärden för buller under halva dygnet, kl 19 – 07, än begränsningsvärdet dagtid, kl 07 – 19. Det kan noteras att begränsningsvärdet underskrider riktvärdet i NFS 2004:15 måndag – fredag kl 19 – 22 och tangerar naturlig bakgrundsnivå. Resultatet av detta begränsningsvärde är att halva den tillgängliga produktionstiden går förlorad för bergtransporter via Norra Lovö-hamnen. För Malmviken-hamnen har såväl dagtidsvärdet som kvälls- och nattetidsvärdet satts så lågt, att hamnen inte kan nyttjas under någon tidpunkt på dygnet.

Vidare medför det låga begränsningsvärdet utomhus att mark- och miljödomstolens villkor 14, inomhusvärdet, inte får någon praktisk betydelse eftersom normal fasaddämpning medför 20 – 30 dBA dämpning. De allmänna rådens öppning för att tillåta angelägna verksamheter som genererar relativt hög utomhusnivå, mot att verksamhets-utövaren vidtar åtgärder för att hålla inomhusnivån, beaktas därmed inte på ett rimligt sätt i domen.

Även beträffande Sätra varv kan noteras att det begränsningsvärde som där beslutats gälla för hela dygnet, innebär att hamnverksamheten inte kan bedrivas någon tidpunkt på dygnet. Begränsningsvärdet utomhus vid fasad är strängare än riktvärdet i NFS 2004:15 måndag – fredag kl 07 – 19.

Trafikverket menar att bullervillkoren måste anpassas med hänsyn till den enskilda verksamhetens art och betydelse. Vid villkorsutformningen och regleringen av när villkoret ska anses åsidosatt, bör man beakta såväl

TDOK 2010.26 Mall_Brev v.3 (Fastställd av Trafikverket)

vilken omgivningspåverkan som regleras genom villkoret och vilken typ av verksamhet det är frågan om. Konsekvenser av att verksamheten kraftigt begränsas eller inte kan bedrivas alls måste beaktas. Om slutliga villkor ska fastställas motiverar förhållandena i målen att villkoren fastställs med marginal och flexibilitet.

Vad som ovan angetts gäller generellt ekvivalentvärdena i domen. Som framgår av bilaga 1 gäller samma resonemang även maxvärdena. Således kan verksamheterna inte bedrivas, eller inte bedrivas utan betydande begränsningar och risker för återkommande villkorsöverskridanden, även i fråga om de av mark- och miljödomstolen beslutade L95-värdena. Således måste även dessa ändras.

3. Något ytterligare om prövotidsförfarande

Som angetts är det synnerligen angeläget för framdriften av hela projekt Förbifart Stockholm att hamnarnas logistiska funktion säkerställs. En mycket stor del av de omfattande volymer tunnelberg som sprängs ut i projektet – på vissa sträckor allt tunnelberg – är avsett att passera hamnarna som ett led i bortforslingen. Om tunnelberget inte kontinuerligt forslas bort ur tunnlarna kan produktionen inte fortgå. Hamnarna vid Sätra varv respektive på Norra Lovö har dessutom en angelägen funktion för transporter av byggnadsmaterial och maskiner till och från tunnelarbetsplatserna, i enlighet med regeringens tillåtlighetsbeslut. Konsekvenserna för byggandet av Förbifart Stockholm av sådana begränsningar av hamnverksamheterna som uppkommer genom för snävt bestämda bullernivåer redovisas mer ingående i bilaga 2. Trafikverket erinrar om vad som angivits ovan om regeringens skäl för val av transporter till sjöss istället för lastbil i tillåtlighetsbeslutet.

Det ska noteras att dramatiska konsekvenser uppkommer redan vid helt marginella och miljömässigt obetydliga överskridanden av bullervillkoren, om villkoren anges som definitiva begränsningsvärden. Konsekvenser av villkorsöverskridande aktualiseras vid överskridande med endast någon decibel, d v s redan vid icke hörbara och därmed miljömässigt betydelselösa, överskridanden. Det bör samtidigt också noteras att sådant överskridande – om det skulle förekomma – endast berör någon enstaka fastighet.

Som ovan angetts måste buller från hamnverksamhet i allmänhet anses som relativt svårbedömd. De tillfälliga hamnarna, och inte minst de av bullervillkoren reglerade följdverksamheterna till hamnarna, avviker inte från denna bedömning. Hamnverksamheterna och därmed förenade följdverksamheter kan inte jämföras med en standardiserad, och därigenom lätt förutsebar, processindustri. Bullrets styrka vid de närmast liggande bostädernas fasader kommer att bestämmas av en mängd okända och/eller svårbedömda parametrar. Trafikverket kan inte ha full kontroll över alla parametrar som påverkar bullrets styrka och intensitet vid närmaste fasad, i synnerhet inte från "dag 1". Bullernivån kommer sannolikt heller inte att vara helt konstant, utan kan komma att variera på ett sätt som inte på förhand kan bestämmas till ett fixt decibeltal genom teoretiska beräkningar, även om beräkningarna genomförts på ett yrkesmässigt sätt och enligt en vedertagen modell.

Sammantagna effekter av samverkande åtgärder kan vara svårbedömda. Vissa lösningar är tekniskt relativt obeprövade. Trafikverket har utrett om ytterligare möjligheter finns till bullerbegränsande åtgärder i hamnverksamheten. Eftersom sådana åtgärder inte kan uteslutas, men heller inte finns i erfarenhetsbanker, måste åtgärderna provas i full drift.

Det är heller inte möjligt att fullt ut bedöma och beräkna den sammantagna effekten av mer eller mindre unika och platsanpassade samt obeprövade och ännu outredda möjligheter till bullerbegränsande åtgärder, då detta måste prövas och bedömas under praktisk verksamhet och full drift (jfr MÖD 2003:28).

Antalet bullerberörda bostäder som påverkas av (prövotids)verksamheten är få.

Om positiva utfall kan erhållas av exempelvis kombinationer av bullerdämpande åtgärder som utprovas under drift, kan det vara möjligt att fastställa lägre bullernivåer än de värden mark- och miljödomstolen fastställt. En sådan eventuell förhöjd ambitionsnivå med avseende lindring av hamnarnas omgivningspåverkan kan inte fastställas på annat sätt än genom utprovningar under pågående faktisk verksamhet.

Det finns således ett angeläget och verkligt behov av prövotid (se prop 1997/98:45 s 247 Del 2).

4. Skäl för ändring av mark- och miljödomstolens dom beträffande slutligt bestämda bullervillkor

Om mark- och miljööverdomstolen inte bifaller Trafikverkets yrkande om prövotid ska slutligt bestämda villkor för buller under hamnarnas driftskede meddelas. Skälen för att villkoren i så fall bör formuleras i enlighet med Trafikverkets förslag, sammanfaller i stor utsträckning med de skäl som anförts ovan under avsnitt 2 och 3. Dessa

TDOK 2010:26 Mall_Brev v.3 (Fastställd av Trafikverket)

skäl åberopas således även såsom skäl för ändring av de av mark- och miljödomstolen ändrade villkoren på sätt som Trafikverket föreslagit i punkt 1 ovan.

Således bör bullernivåer fastställas med viss marginal och med rimlig grad av flexibilitet.

Att slutliga bullervillkor ska fastställas med vissa säkerhetsmarginaler anges i prop 1997/98:45 del 1, s 171 f. Vidare gäller att verksamhetsutövaren måste ha faktiska och rättsliga möjligheter att bedriva den tillståndsgivna verksamheten inom ramen för de villkor som meddelats. Med hänvisning till de osäkerheter som beskrivits ovan samt de konsekvenser för verksamheten, för tillståndet och för det personliga straffrättsliga ansvaret som ett – även helt marginellt och miljömässigt obetydligt – överskridande innebär, framstår det som uppenbart att mark- och miljödomstolens villkor måste ändras.

Naturvårdsverket har i NFS 2004:15, som mark- och miljödomstolen korrekt ansetts vara tillämplig för verksamheten, fastställt riktvärden för bullerstörningar. Verksamhetsutövaren ska, då en i övrigt tillåten verksamhet bedrivs, så långt som är tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt och miljömässigt motiverat, sträva efter att bedriva verksamheten så att de angivna riktvärdena inte överskrids. Redan av de allmänna råden framgår – liksom av rättspraxis - att riktvärdena inte alltid kan innehållas och att bullervärdena i så fall kan få överskridas, efter avvägningar i det enskilda fallet.

Beträffande omständigheterna i det enskilda fallet vill Trafikverket framhålla följande.

De överskridanden av riktvärdena i NFS 2004:15 som kan uppkomma vid bedrivande av hamnverksamheten (inklusive följdverksamhet) på respektive plats måste betraktas som måttliga.

Trafikverket har vid lokaliseringen av hamnlägena särskilt utrett och valt hamnlägen där endast ett fåtal boende blir berörda av riktvärdesöverskridande buller från verksamheten; detta för att försöka säkerställa att den för hela projektet tidskritiska transportverksamheten via hamnarna ska kunna bedrivas rationellt. Antalet boende som kan komma att beröras av överskridanden av riktvärdena är begränsat till ett fåtal fastigheter. Enligt de *beräknade* bullervärdena (bilaga 1) kommer följande att beröras av buller som överskrider något riktvärde i NFS 2005:15 under någon tid på dygnet:

Norra Lovö: Inga överskridanden av riktvärde enligt NFS 2004:15 enligt bullerberäkningar.
Malmviken: 2 fastigheter över 45 dBA vid fasad, varav en fastighet över 50 dBA vid fasad,
Sätra varv: 10 fastigheter över 45 dBA vid fasad, varav 3 fastigheter (ej permanentboende) över 55 dBA vid fasad.

Vid domstolens ställningstagande till vilka bullervärden som lämpligen anges som villkorsvärden i dom måste dock såväl beräkningsosäkerhet (jfr avsnitt 3.1 samt särskilda kommentarer till respektive hamn i bilaga 1) som andra osäkerheter tas med i bedömningen.

Det framgår uttryckligen av Naturvårdsverkets allmänna råd att om riktvärdena för buller utomhus inte kan innehållas med tekniskt möjliga och/eller ekonomiskt rimliga åtgärder, bör målsättningen vara att åtminstone riktvärdena för buller inomhus kan innehållas. För samtliga de fastigheter som ovan anges omfattade av överskridanden av riktvärden under någon tidpunkt på dygnet, bedöms riktvärdena för buller inomhus kunna innehållas; i några fall (sex fastigheter) med de fasadåtgärder som Trafikverket åtar sig att genomföra. Trafikverket erbjuder därutöver åtgärder för skyddad uteplats där bullret vid fasad överskrider 45 dBA.

Hamnverksamheterna kommer att bedrivas tillfälligt under Förbifart Stockholms byggtid, och har angetts till fyra till sex år. Hamnarna avvecklas därefter och områdena återställs.

Vissa av de av mark- och miljödomstolen fastlagda begränsningsvärdena understiger riktvärdena i Naturvårdsverkets allmänna råd.

Mot ovan angivna omständigheter ter sig de begränsningsvärden som mark- och miljödomstolen förordnat som omotiverat stränga. I intresseavvägningen ska även innefattas dels att hamnarna inrättas för att möjliggöra ett miljöanpassat transportalternativ i ett angeläget allmännyttigt infrastrukturprojekt (se regeringens tillåtlighetsbeslut) samt dels de konsekvenser som uppstår då sjötransporter inte kan användas för borttransport av bergmassor och transporter av byggnadsmaterial och maskiner (se bilaga 2). Att de begränsningsvärden som mark- och miljödomstolen fastställt (ekvivalentvärden och maxvärden) i praktiken kommer att förhindra och/eller kraftigt begränsa transportverksamheten via de i övrigt tillståndsgivna hamnarna har – som ovan angetts – sannolikt inte varit domstolens avsikt.

TDOK 2010.26 Mall_Brev v.3 (Fastställd av Trafikverket)

5. Skäl för Trafikverkets villkorsförslag i mark- och miljööverdomstolen (om prövotid ej meddelas)

Miljölagstiftningen ska tillämpas med hänsyn till situationen i det enskilda fallet. Omständigheterna kring de hamnverksamheter som behövs för att Trafikverket ska kunna lösa ett omfattande, men tillfälligt, transportbehov för byggande av Förbifart Stockholm på ett miljöanpassat sätt i enlighet med regeringens tillåtlighetsbeslut, motiverar särskilt anpassade bullervillkor som innefattar marginaler samt ett mått av flexibilitet för oförutsedda scenarios.

Trafikverket yrkar därför att slutligt bestämda villkor, om sådana nu ska meddelas, bestäms med sådan marginal att beräkningsosäkerheten och annan osäkerhet inte äventyrar den kritiska transportverksamhetens bedrivande. Därutöver är det befogat, att undantagsvisa och/eller mindre löpande överskridanden, som nu inte kan förutses, inte får medföra att verksamheten omöjliggörs och omgående måste stoppas. Ett visst, begränsat mått av överskridanden måste därför kunna ske inom ramen för hamntillstånden, även i förhållande till bullernivåer som satts med viss säkerhetsmarginal. Tillsynsmyndigheten bör ges ett begränsat mandat att medge avvikelser från de av domstolen meddelade bullervärdena. Tillsynsmyndigheten förslås således erhålla ett mandat inom en begränsad ram att göra avvägningar på detaljnivåer i det enskilda fallet som inte kan förutses på förhand. Till tillsynsmyndighetens möjligheter föreslås även ett mandat att se över eventuella kompletterande bullerskyddsåtgärder om sådana är tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga för att undvika eller begränsa det aktuella överskridandet.

Denna flexibilitet är väl motiverad av de motstående intressen som här föreligger och ovan beskrivits. Det kan beträffande Trafikverkets villkorsförslag noteras att Trafikverket accepterar att det av Trafikverket föreslagna bullervärdet inte får överskridas på Norra Lovö och i Sätra varv ens med tillsynsmyndighetens medgivande nattetid (d v s kl 22.00 – 07.00); detta p g a att här kan – förutsatt att de av Trafikverket föreslagna bullervärdena godtas - rimliga anpassningar av verksamheten genomföras utan att stora transportbehov med lastbil omgående uppkommer. Det bör också noteras att riktvärdena för buller inomhus bedöms kunna innehållas (i några fall efter vidtagande av fasadåtgärder) i samtliga fall. Trafikverket menar således att verkets villkorsförslag därigenom är väl förenligt med Naturvårdsverkets allmänna råd 2004:15.

6. Utvecklande av skäl för prövningstillstånd

De skäl för ändring av mark- och miljödomstolens dom som utvecklats ovan i detta yttrande åberopas även till grund för prövningstillstånd enligt de grunder som angetts i avsnitt 3 i Trafikverkets överklagande av den 22 december 2014. Därutöver utvecklas skälen för prövningstillstånd ytterligare enligt nedan.

6.1 Skäl för prövningstillstånd prövotid

Mark- och miljödomstolen har motsatt sig Trafikverkets yrkande om prövotid med hänvisning till att Trafikverkets redovisningar och underlag i fråga om buller från hamnverksamheten, inklusive möjligheter till och effekter av bullerdämpande åtgärder, varit omfattande. Det är i och för sig riktigt att Trafikverket i mark- och miljödomstolen haft en hög ambitionsnivå att redovisa bullerstörningar från verksamheterna samt möjliga bullerdämpningsåtgärder. Det är emellertid känt att även ambitiösa och fackmässigt korrekta beräkningar kan visa sig avvika från senare konstaterade faktiska förhållanden. Med hänsyn till hamnarnas betydelse i projektet och behovet av mätningar, anpassningar och bedömningar innan väl avvägda slutliga villkor kan fastställas, är behovet av prövotid stort.

Metoder för bullerdämpning som redovisats i mark- och miljödomstolen innefattar delvis oprövad eller ovanlig teknik. Ytterligare metoder, som inte tidigare prövats, kan komma att tillkomma.

Den samlade effekten av olika åtgärder är svår att förutse och beräkna, i synnerhet på större avstånd.

Förutsättningarna för och behovet av prövotid föreligger således, och riktigheten av mark- och miljödomstolens bedömning att prövotid inte är befogad kan därmed betvivlas.

Materialet i denna fråga är omfattande och komplext, såväl vad avser såväl sakfrågor som rättsfrågor. Det behövs därför en överprövning för att kunna bedöma riktigheten i det överklagande avgörandet.

Betydande kapitalförstöring uppstår om hamnarna byggs utan att kunna användas, eller inte kan användas på ett rationellt sätt. Detta leder i sin tur till stora konsekvenserna för det stora infrastrukturprojektet Förbifart Stockholm, om hamnarna inte kan användas eller endast kan användas med stora begränsningar. En ökning av andelen lastbilstrafik för att lösa ett uppkommet underskott i projektets transportbehov bör undvikas, särskilt med beaktande av målsättningarna i regeringens tillåtlighetsbeslut. Skäl för prövningstillstånd i prövotidsfrågan föreligger därmed även av synnerliga skäl.

TDOK 2010:26 Mall_Brev v.3 (Fastställd av Trafikverket)

Dessutom är det av stor principiell betydelse för rättstillämpningen att frågan om förutsättningarna för, och tillämpningen av, prövotid enligt 22 kap 27 § miljöbalken får prövas av mark- och miljööverdomstolen, eftersom vägledande rättspraxis i stor utsträckning saknas.

6.2 Skäl för prövningstillstånd slutliga villkor

Om mark- och miljödomstolens ställningstagande att bullervillkoren nu ska bestämmas slutligt skulle godtas, finns skäl för prövningstillstånd i fråga om de slutliga villkoren.

Trafikverket har utrett, och funnit, lokaliseringar av hamnarna som leder till att ett fåtal bostäder störs av buller från hamnverksamheten, varför en alltför stark begränsning av verksamheterna inte är miljömässigt motiverad. Intentionerna i regeringens tillåtlighetsbeslut kan inte uppnås med mindre än att Trafikverket får bedriva transporterna i respektive hamn i den omfattning som redovisats i målen.

Såvitt framgår av mark- och miljödomstolens domskäl godtar domstolen att Trafikverket får bedriva hamnverksamheterna i den utsträckning och omfattning som Trafikverket redovisat. Mark- och miljödomstolen anger uttryckligen i domskälen beträffande Norra Lovö och Malmviken, att villkoren inte ska medföra en begränsning av verksamheten kvällstid och natt. Som framgår av Trafikverkets utredning, bilaga 1, är denna bedömning inte korrekt. De villkor som meddelats för Sätra varv och Malmviken medför att hamnverksamheten inte kan bedrivas.

Mark- och miljödomstolen anser att Trafikverkets föreslagna villkor i allt för stor utsträckning tar hänsyn till utfallet i värsta fallet avseende val av utrustning och arbetsmetodik samt att hänsyn inte tagits fullt ut vad gäller möjliga skyddsåtgärder, etc, varför de av Trafikverket förordade villkorsnivåerna kraftigt dras ner. I prop 1997/98:45 del 1 s 171 f, framgår emellertid att gränsvärden måste sättas med viss säkerhetsmarginal. Trafikverket har ovan bemött påståendet att verkets villkorsförslag i alltför stor utsträckning tar hänsyn till utfallet i värsta fallet.

Av den redovisning som lämnats ovan framgår att det finns skäl att betvivla riktigheten av mark- och miljödomstolens dom vad gäller bullervillkoren för hamnarnas drift.

Utredningarna och materialet i övrigt i målen är av stor omfattning och bär en hög grad av komplexitet. Det är inte möjligt att bedöma riktigheten i de slut som mark- och miljödomstolen har kommit till i denna fråga utan att prövningstillstånd meddelas.

Som ovan angetts skulle det innebära betydande kapitalförstöring och stora konsekvenser för det stora infrastrukturprojektet Förbifart Stockholm om hamnarna inte kan användas eller endast kan användas med stora begränsningar. Synnerliga skäl för prövningstillstånd föreligger således.

Dessutom är det av stor principiell betydelse för rättstillämpningen att frågan om utformningen av slutliga bullervillkor under omständigheter som de ifrågavarande får prövas av mark- och miljödomstolen. Det saknas vägledande rättsliga avgöranden där nu aktuella intresseavvägningar bedömts.

7. Huvudförhandling

Trafikverket bedömer att det är av värde för förståelsen för den omfattande och komplexa bullerutredningen samt sambandet mellan bullervillkoren och förutsättningarna för hamnverksamhetens bedrivande – jämte hamnarnas betydelse för logistiken för att bygga Förbifart Stockholm – att huvudförhandling hålls i målet. Trafikverket hemställer således att huvudförhandling hålls i Mark- och miljööverdomstolen.

8. Målens handläggning

Till följd av de bullervillkor som meddelats tvingas projektet överväga om en eller flera av hamnarna ska komma att byggas. Det är angeläget att ovissheten kring bullervillkoren skingras så snart det är möjligt. Trafikverket hemställer därför om en skyndsam handläggning av överklagandena.

24

Borlänge februari 2015

Anders Bengtsson

Marie Borgblad

TDOK 2010:26 Mall_Brev v.3 (Fastställd av Trafikverket)