



Handläggare: Anna Mróz
Telefon: 08-508 28 182

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2012-01-17 p.14

Trafikverkets ansökan om tillstånd till bortledande av grundvatten från spårtunnel Tomtebodavägen - Riddarholmen

Remiss från miljödomstolen, mål M 2301-07

Förslag till beslut

- 1 Godkänna förvaltningens yttrande som svar på remissen.
- 2 Översända beslutet i 15 exemplar till Nacka tingsrätt och via e-post.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har vid nämndsammanträdet den 7 december 2010 yttrat sig till miljödomstolen över Trafikverkets förslag till villkor under byggskedet inom ramen för verkets ansökan om tillstånd för bortledande av grundvatten från Citybanans spårtunnel mellan Tomtebodavägen – Riddarholmen. Nämnden beslutade att tillstyrka Trafikverkets förslag till villkor gällande vibrationer och utsläpp till vatten. Även Trafikverkets förslag för buller tillstyrktes i huvudsak. Nämnden ansåg dock att det föreslagna villkoret för stomljud skulle ändras så att Trafikverkets erbjudande om tillfälligt boende skulle omfatta alla boende som under minst en vecka förväntas utsättas för stomljud över 40 dB (A) inomhus kvällstid kl 19-22 helgfri måndag till fredag. Nämndens förslag till

ändring av villkoret för stomljud skiljer sig från Trafikverkets förslag på så sätt att den ljudnivå som anges i villkoret, och som utgör en gräns för när erbjudande om tillfälligt boende utgår, är 5 dB (A) lägre än i Trafikverkets förslag.

Trafikverket har i sitt yttrande till mark- och miljödomstolen (tidigare miljödomstolen) bl.a. framfört att de motsätter sig bifall till nämndens yrkande gällande en ändring av villkoret för stomljud. Mark- och miljödomstolen har översänt Trafikverkets bemötande av remissinstansernas synpunkter till miljö- och hälsoskyddsnämnden och nämnden har fått möjlighet att yttra sig över remissen senast den 31 januari 2011.

Miljöförvaltningen kan konstatera att Trafikverkets invändningar vad gäller frågan om en skärpning av riktvärdet för stomljud inte ändrar förvaltningens uppfattning i den frågan. Miljöförvaltningen vidhåller därför de synpunkter som framförts i nämndens tidigare yttrande till miljödomstolen (MHN 2010-12-07).

Trafikverket har i samband med bemötandet av remissinstansernas synpunkter även föreslagit att villkorsförslagen gällande stomljud och vibrationer förtydligas så att det dels framgår att även sprängning kommer ge överskridande av ljudnivåer, dels att det framgår att det är utgåva 2 av den svenska standarden för vibrationer i byggnader (SS 460 48 66) som vibrationsvillkoret syftar på. Miljöförvaltningen har inget att invända mot de föreslagna justeringarna av villkorstexterna.

I övrigt noterar förvaltningen att Trafikverket inte pekar ut någon särskild tillsynsmyndighet i sina villkorsförslag. Förvaltningen anser att denna konstruktion är bra eftersom länsstyrelsen, som ska ha det samlade tillsynsansvaret enligt Miljööverdomstolens domskäl i mål M3980-09, därmed har frihet att låta tillsynen ligga kvar hos nämnden med stöd av gällande beslut om överlåtelse av tillsyn av miljöfarliga tillståndspliktiga verksamheter till Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnd.

Bakgrund

Nacka tingsrätt, miljödomstolen, har i deldom den 15 april 2009 lämnat Banverket (numera Trafikverket) tillstånd enligt miljöbalken att bortleda grundvatten från spårtunnel Tomtebodavägen – Riddarholmen m.m. för Citybanan. Fastighetsägare på Norrmalm överklagade miljödomstolens dom till Miljööverdomstolen. Miljööverdomstolen, har i dom den 25 februari 2010, skjutit upp avgörandet av vilka villkor som ska gälla under byggskedet beträffande buller (både luftljud och stomljud), vibrationer och utsläpp från vatten från verksamheten. Trafikverket har

ingivit kompletterande underlagsmaterial rörande dessa villkor samt lämnat förslag till villkor för reglering av störningarna till miljödomstolen.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens yttrande till miljödomstolen, 2010-12-07

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har vid nämndsammanträdet den 7 december 2010 yttrat sig till miljödomstolen över Trafikverkets förslag till villkor. Nämnden beslutade att tillstyrka Trafikverkets förslag till villkor gällande vibrationer och utsläpp till vatten. Även Trafikverkets förslag för buller tillstyrktes i huvudsak. Nämnden ansåg dock att det föreslagna villkoret för stomljud skulle ändras så att Trafikverkets erbjudande om tillfälligt boende skulle omfatta alla boende som under minst en vecka förväntas utsättas för stomljud över 40 dB (A) inomhus kvällstid kl 19-22 helgfri måndag till fredag. Nämndens förslag till ändring av villkoret för stomljud skiljer sig från Trafikverkets förslag på så sätt att den ljudnivå som anges i villkoret, och som utgör en gräns för när erbjudande om tillfälligt boende utgår, är 5 dB (A) lägre än i Trafikverkets förslag.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens ställningstagande gällande en skärpning av riktvärdet för stomljud baserar sig på att sömnstörningar är en av de vanligaste effekterna av bullerexponering och att sömnstörningar har påvisats från 30 dB (A) ekvivalent ljudnivå och 45 dB (A) maximal ljudnivå. Mot bakgrund av dessa omständigheter har nämnden framfört att stomljuden från byggnadsarbetet kan göra att det blir svårt att somna eller sova före kl 22 vilket kan ha en negativ påverkan på människors dygnsrytm, arbete och hälsa. De grupper som kan förväntas bli mest berörda av höga bullernivåer före kl 22 är barnfamiljer med små barn som behöver komma i säng tidigt samt människor med yrken som innebär att de behöver gå upp tidigare än vanligt.

Eftersom utbredningen av stomljud inte går att begränsa finns egentligen bara två möjligheter för att undvika störningar. Det ena är att erbjuda tillfälligt boende till de som är störda och det andra är att begränsa när i tiden arbetet får utföras. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har mot bakgrund av dessa omständigheter framfört i sitt yttrande till miljödomstolen att om miljödomstolen anser att det inte är skäligt att begränsa arbetet med tunneldrivning till dagtid, vilket kan medföra en förlängning och fördyring av projektet, så anser nämnden att så många som möjligt av de stockholmare som kommer att känna sig störda av tunneldrivningen istället ska erbjudas möjlighet till tillfälligt boende.

Trafikverkets synpunkter

Trafikverket har i sitt yttrande till mark- och miljödomstolen framfört att de motsätter sig bifall till nämndens yrkande gällande en ändring av villkoret för stomljud.

Trafikverkets huvudsakliga invändningar mot en ändring av riktvärdet för stomljud enligt nämndens yrkande har varit att nämndens förslag skulle ha en stor betydelse för projektets tidplan och kostnader. Trafikverket anser även att de överväganden och den slutsats som länsstyrelsen redovisat i 2006 års beslut, bilaga 1, gällande bullervillkor under byggtiden av Citybanan alltjämnt äger giltighet.

Trafikverket framhåller också att samma riktvärden för bostäder som de som föreslagits i förevarande prövning (45 dB (A) inomhus kvällstid kl 19-22 helgfri måndag till fredag) också gäller för pågående anläggande av tunnlar för vägprojektet Norra Länken. Motsvarande krav bör enligt Trafikverket därför även gälla Citybanan.

Trafikverket uppmärksammar även att Citybanans ”Kontrollplan i byggskedet – Akustik” har reviderats under 2010 och att nämnden den 25 oktober 2010 förelagt Trafikverket att följa det reviderade dokumentet. Trafikverket anser att den inställning som nämnden visat vid arbetet med den reviderade kontrollplanen, d.v.s. accepterande av riktvärde för stomljud med 45 dB (A) kl. 19.00 – 22.00 helgfri måndag – fredag borde även gälla i förevarande prövning.

Trafikverkets argument beskrivs närmare under avsnittet ”Förvaltningens synpunkter” i samband med att förvaltningen bemöter synpunkterna.

Trafikverkets förslag till justering av villkorstexten för stomljud

Trafikverket föreslår att villkorsförslaget rörande stomljud kompletteras på sådant sätt att stomljud som uppkommer i anledning av sprängning får överskrida de ljudnivåer som gäller helgfri måndag – fredag (kl.07.00 – 22.00). Eftersom det saknas möjligheter att genom isolering eller andra åtgärder minska stomljud anser Trafikverket att samtliga arbetsmoment som alstrar stomljud måste undantas, således även sprängning. Villkorsförslaget rörande stomljud, med det nu föreslagna tillägget gällande sprängning markerat, kan läsas i sin helhet i bilaga 2.

Trafikverkets förslag till justering av villkorstexten för vibrationer

Swedish Standard Institute har den 28 september 2011 publicerat en ny utgåva (utgåva 3) av den svenska standard som Trafikverket tillämpar för

sprängningsarbetena inom projekt Citybanan. Trafikverket har för projekt Citybanan tillämpat utgåva 2 och avser att även för återstående 50 % av sprängningsarbetena tillämpa denna utgåva. Trafikverket föreslår därför att vibrationsvillkoret förtydligas så att det framgår vilken utgåva av standarden villkoret syftar på. Villkorsförslaget rörande vibrationer, med det nu föreslagna förtydligandet, kan läsas i sin helhet i bilaga 2.

Mark- och miljödomstolen (tidigare miljödomstolen) har översänt Trafikverkets bemötande av remissinstansernas synpunkter på remiss till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Nämnden har fått möjlighet att yttra sig över remissen senast den 31 januari 2011.

Förvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen vidhåller de synpunkter som framförts i nämndens tidigare yttrande till miljödomstolen (MHN 2010-12-07). Därutöver vill förvaltningen framföra följande synpunkter på Trafikverkets invändningar mot en ändring av kvällsriktnivå för stömljud i enlighet med nämndens förslag.

Projektets tidplan och kostnader

Trafikverket

Trafikverket har angett att val av riktnivå för perioden kl. 19.00 – 22.00 har stor betydelse för projektets tidplan och kostnader. Mängden boende som måste erbjudas ersättningsbostäder, i det fall riktnivå för perioden bestäms till 40 dB(A) ekvivalentnivå, är enligt Trafikverket så stor att det utöver kostnaderna för tillhandahållande av ersättningsbostäder också kommer bli mycket svårt att finna och administrera den mängd ersättningsbostäder som kan behövas. Detta skulle enligt Trafikverket medföra att det i praktiken blir omöjligt att vidta bullrande byggnadsåtgärder under denna tid. Trafikverket anser mot bakgrund av ovanstående att länsstyrelsens beslut från den 11 december 2006 (gällande bl.a. frågan om vilket riktnivå som ska gälla för byggbuller från Citybanan under vardagar kl 19.00 - 22.00) alltjämnt åger giltighet.

Miljöförvaltningen

I beslutet från 2006, som Trafikverket åberopar, lämnade länsstyrelsen bl.a. bifall till Banverkets yrkande om en höjning av riktnivå för byggprojektet Citybanan till 45 dB(A) kvällstid vardagar istället för 40 dB(A) som nämnden sagt sig kunna godta. Länsstyrelsens beslut byggde i det fallet i huvudsak på ståndpunkten att ett 5 dB (A) lägre riktnivå (40 dB (A) istället för de av Banverket yrkade 45 dB (A))

skulle medföra en fördröjning av projektet. På sid. 10 i länsstyrelsens beslut (bilaga 1) anges bl.a. följande motivering till beslutet:

"... Eftersom projektet kan genomföras på kortare tid och att endast ett kortare överskridande av riktvärdena förutsätts (anm. i förevarande fall en vecka istället för de av Banverket yrkade tre veckor) innan en ersättningsbostad erbjuds, bör också en sådan avgränsning vara till fördel för merparten av dem som kommer att störas av den planerade byggnationen. Eftersom störningarnas påverkan på de boende främst är beroende av exponeringstiden måste ett snabbt arbetstempo vara att föredra.

Länsstyrelsen bifaller av anförda skäl Banverkets yrkande att riktvärdet ska vara 45 dBA under vardagar kl. 19-22. Av samma skäl avslår Länsstyrelsen Banverkets yrkande att ersättningsbostäder ska erbjudas först då boende kan förväntas utsättas för bullernivåer över riktvärdena under tre veckor. "

Miljöförvaltningen delar i detta fall inte länsstyrelsens bedömning att ett riktvärde på 45 dB(A) kvällstid vardagar skulle medge ett högre arbetstempo än ett riktvärde som fastställs till 40 dB(A). Trafikverket har själv framhållit att eftersom det inte finns möjlighet att genom isolering eller andra bullerdämpande åtgärder minska stomljud så har valet av riktvärde främst betydelse för att avgränsa kretsen av dem som ska erbjudas evakueringsbostäder. Såväl Trafikverket som förvaltningen är också väl införstådda med att oavsett om riktvärdet för stomljud bestäms till 40 eller 45 dB (A) så kommer det att förekomma överskridanden av dessa ljudnivåer i samband med arbetsmoment som sprängning, skrotning och borring. Detta är också skälet till att Trafikverket i sitt villkorsförslag skriver att stomljud i anledning av sprängning, borring och skrotning får överskrida de nivåer som gäller helgfri måndag – fredag kl 07.00-22.00. Förutsatt att domstolen i föreliggande prövning inte väljer att begränsa tiden för när bullrande arbeten får förekomma så anser förvaltningen att stomljudsalstrande byggarbeten alltså inte torde medföra en fördröjning av projektet oavsett vilken ljudnivå som fastställs som riktvärde i villkoret.

Den huvudsakliga konsekvensen av att ett lägre riktvärde tillämpas för stomljud blir däremot att antalet boende som omfattas av ett erbjudande om en evakueringsbostad kommer vara fler om riktvärdet 40 dB (A) tillämpas istället för det av Trafikverket yrkade 45 dB (A).

Trafikverket har tidigare uppgett att ca 9 500 boende på sträckan norr om Söderström beräknas få över 35 dB (A) inomhus på grund av stomljud från

borrningen. Av dessa beräknas ca 3 200 boende få över 45 dB (A). Trafikverket har även gjort bedömningen att antalet hushåll norr om Riddarholmen som kommer att behöva tillfälligt boende knappast kommer att överstiga 220 stycken.

Trafikverket har i sitt senaste yttrande till domstolen (i föreliggande remiss) även redogjort för att ca 50 % av Citybanans anläggningsdelar norr om Söderström redan är utsprängt. Trafikverket anger vidare att totalt 18 hushåll valt att utnyttja möjligheten till tillfälligt boende. Fem hushåll har återflyttat så för närvarande har totalt 13 hushåll tillfälligt boende. Utöver det har två hushåll nyttjat 11 hotellnätter. Merparten av de tillfälliga boendena har utnyttjats på grund av stomljud från tunneldrivningen.

Mot bakgrund av att det sammanlagt endast varit 20 hushåll som valt att utnyttja möjligheten till ett ersättningsboende, under tiden som 50 % av tunneln norr om Riddarholmen sprängts ut, kan miljöförvaltningen konstatera att Trafikverkets farhågor om behovet av ett mycket stort antal ersättningsbostäder hittills inte besannats. Det faktum att antalet hushåll som utnyttjar möjligheten till tillfälligt boende på grund av byggbuller varit lågt i projektet Citybanan stämmer även överens med förvaltningens erfarenheter från andra byggprojekt så som Södra och Norra Länken. Förvaltningen kan konstatera att de sammantagna erfarenheterna av Citybanans hitillsvarande tunneldrivning, samt erfarenheterna från andra byggprojekt, inte talar för att ett 5 dB (A) lägre riktvärde än det som föreslagits av Trafikverket självt skulle få någon avgörande betydelse för projektets tidplan och kostnader.

Det låga antalet ersättningsbostäder som Trafikverket behövt tillhandahålla har hittills också varit betydligt lägre än de 220 hushåll som Trafikverket bedömt som ett troligt totalt antal hushåll som kommer behöva tillfälligt boende på den aktuella sträckan. Även det talar enligt förvaltningens mening för att ett 5 dB (A) lägre riktvärde i enlighet med nämndens yrkande inte kan anses som orimligt.

Trafikverkets bedömning att antalet hushåll som kan komma att behöva tillfälligt boende som mest kommer uppgå till 220 stycken bygger bl.a. på tidigare erfarenheter från byggandet av Södra Länken, där ca 10 % av de boende i de mest störda byggnaderna utnyttjade erbjudandet om tillfälligt boende. Det kan i det sammanhanget tilläggas att vid byggandet av Södra Länken var dåvarande Vägverket förelagda av miljö- och hälsoskyddsnämnden ljudnivåriktvärdet 40 dB (A) kvällstid helgfri måndag – fredag kl 19.00 – 22.00, d.v.s. motsvarande ljudnivå som nämnden nu även förespråkar för Citybanan.

Södra Länkens riktvärde för stomljud kontra tillämpat riktvärde på Norra Länken

Trafikverket

Trafikverket har motsatt sig att samma riktvärde ska tillämpas för Citybanan som för Södra Länken då verket menar att bedömningen av lämpligt riktvärde för boende kvällstid i det fallet gjordes för snart 13 år sedan och att det redan av det skälet är mindre relevant. Trafikverket anser att ett i tid mer närliggande projekt är Norra Länken. Trafikverket framhåller vidare att samma riktvärden för bostäder som de som verket föreslagit i förevarande prövning också gäller för pågående anläggande av tunnlar för vägprojektet Norra Länken enligt där tillämpligt kontrollprogram. Trafikverket hänvisar i denna del till miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut den 23 oktober 2007 gällande Norra länkens handlingsplan för buller, stomljud och vibrationer under byggtiden, bilaga 3.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningen håller inte med om att riktvärdet som tillämpades för Södra Länken skulle vara mindre relevant på grund av att det fastställdes för 13 år sedan. Vad gäller Trafikverkets hänvisning till ett nyare nämndbeslut gällande Norra Länkens handlingsplan för buller, stomljud och vibrationer under byggtiden, kan förvaltningen konstatera att miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut i föreliggande ärende från den 7 december 2010 är av ett ännu senare datum än beslutet gällande Norra Länken. Nämnden har i det senare nämndbeslutet avseende Citybanan valt att skärpa bullerkravet för helgfri måndag – fredag kl 19.00 – 22.00 med 5 dB (A) jämfört med nämndbeslutet från 2007 gällande Norra Länken.

Citybanans reviderade ”Kontrollplan i byggskedet – Akustik”

Trafikverket

Trafikverket har i sitt yttrande till domstolen framfört att Citybanans ”Kontrollplan i byggskedet – Akustik” reviderats under 2010 och att nämnden vid nämndsammanträdet den 25 oktober 2010 förelagt Trafikverket att följa det reviderade dokumentet. Trafikverket anser att den inställning som nämnden visat vid arbetet med den reviderade kontrollplanen, d.v.s. accepterande av riktvärde för stomljud med 45 dB (A) kl. 19.00 – 22.00 helgfri måndag – fredag borde även gälla i förevarande prövning.

Miljöförvaltningen

Anledningen till att nämnden inte justerade det nu diskuterade riktvärdet för stomljud i samband med revideringen av kontrollplanen är att nämnden ansåg sig

förhindrad att besluta om ett lägre riktvärde för stomljud än det nu gällande 45 dB (A) kvällstid vardagar. Detta eftersom länsstyrelsens beslut från 11 december 2006 vunnit laga kraft och den föreslagna revideringen av kontrollprogrammet initierats av Trafikverket.

En annan omständighet som enligt förvaltningen skiljer bullerkraven i den reviderade kontrollplanen från det nu föreslagna bullervillkoret är att det i kontrollplanen finns en mening som anger att "Hänsyn ska även tas till den klagandes sociala situation, t.ex. nattarbete, vid val av åtgärd". Enligt den kommunikation som miljöförvaltningen hade med Trafikverket i samband med revideringen av kontrollplanen så uppgav verket att meningen betydde att en individuell bedömning sker vilket i sin tur innebär att ljudnivåer under 45 dB (A) kan falla ut i en åtgärd. Miljöförvaltningen ser mycket positivt på Trafikverkets generösa inställning i denna fråga. Motsvarande flexibla inställning till en individuell bedömning finns dock inte i det nu inlämnade villkorsförslaget. Förvaltningen har förståelse för att en formulering med motsvarande innebörd kan anses som alltför otydlig för att anges i ett villkor. Förvaltningen anser dock att Trafikverkets generösa inställning gällande ersättningsboende, som i särskilda fall kan aktualiseras för boende även vid lägre nivåer än 45 dB (A) helgfri måndag – fredag kl. 19.00 – 22.00, också bör avspeglas i det bullervillkor som nu är föremål för prövning.

Mot bakgrund av det som sagt ovan vidhåller miljöförvaltningen att Trafikverkets erbjudande om tillfälligt boende ska omfatta alla boende som under minst en vecka förväntas utsättas för stomljud över 40 dB (A) inomhus kvällstid kl 19-22 helgfri måndag till fredag i enlighet med nämndens beslut den 7 december 2010.

Trafikverkets förslag till justering av villkorstexten för stomljud och vibrationer

Miljöförvaltningen har inget att invända mot de föreslagna justeringarna av villkorstexterna.

Övriga synpunkter avseende tillsynen av projekt Citybanan

Tillsynsansvaret för arbetet med att driva tunneln inom Stockholm när det gäller buller, vibrationer och utsläpp till vatten ligger idag på Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnd. Tillsynen fungerar mycket bra och det finns väl inarbetade rutiner och upparbetade samarbetsformer mellan nämnden och Trafikverket när det gäller hantering av olika slag av störningar som uppkommer till följd av arbetet med Citybanan.

Miljööverdomstolen har emellertid i sina domskäl i mål M3980-09 uttalat att en konsekvens av att även frågor om buller, vibrationer och utsläpp till vatten regleras i tillståndet till vattenverksamheten, är att det blir en tillsynsmyndighet - länsstyrelsen - som får det samlade ansvaret för tillsynen över all väsentlig påverkan på grund av hela projektet. Både Trafikverket och länsstyrelsen har tidigare gett uttryck för att tillsynen fungerar väl och att det är angeläget att behålla fördelningen av tillsynsansvaret på samma sätt som nu även sedan slutliga villkor har meddelats. Miljöförvaltningen delar denna uppfattning.

Förvaltningen noterar att Trafikverket inte pekar ut någon särskild tillsynsmyndighet i sina villkorsförslag. Förvaltningen anser att denna konstruktion är bra. Länsstyrelsen, som ska ha det samlade tillsynsansvaret, har ändå frihet att låta tillsynen ligga kvar hos nämnden med stöd av gällande beslut om överlåtelse av tillsyn av miljöfarliga tillståndspliktiga verksamheter till Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnd.

SLUT

Bilagor

- Bilaga 1 Länsstyrelsens beslut, den 11 december 2006.
- Bilaga 2 Trafikverkets förslag till justering av villkorstexten för stomljud och vibrationer.
- Bilaga 3 Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut, den 23 oktober 2007, gällande Norra länkens handlingsplan för buller, stomljud och vibrationer under byggtiden.