

Handläggare
Anna Mróz
Telefon: 08-508 28 182

Till
Miljö- och hälsoskyddsnamnden
2014-05-20 p. 21

Stockholms Hamn AB:s prövotidsredovisning avseende bulleremissioner från hamnverksamheten och tågtrafiken i Värtahamnen-Frihamnen

Remiss från mark- och miljödomstolen, mål nr M 2807-07

Förvaltningens förslag till beslut

1. Åberopa förvaltningens yttrande som svar på remissen.
2. Justera beslutet omedelbart.
3. Översända beslutet till mark- och miljödomstolen.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Stockholms Hamn AB (Hamnen) har ingett två prövotidsredovisningar till mark- och miljödomstolen med bl.a. förslag till slutliga villkor för buller från hamnverksamheten i Värtahamnen - Frihamnen. Miljö- och hälsoskyddsnamnden har i samband med sina tidigare yttranden till domstolen framfört att nämnden i huvudsak är positiv till Hamnens villkorsförslag. Nämnden framförde dock även att villkoren och den bullerutredning som ligger till grund för villkorsförslagen behöver kompletteras och förtydligas i ett antal avseenden. Mark- och miljödomstolen har nu gett nämnden möjlighet att senast den 23 maj 2014 yttra sig över Hamnens bemötande av nämndens och övriga remissinstansers synpunkter.

Miljöförvaltningen vidhåller i huvudsak de synpunkter som framförts i nämndens tidigare yttranden med det tillägget att förvaltningen godtar Hamnens förtydligande av begreppet ”regelbundet överskridande” som Hamnen använder sig av i ett av sina förslag till villkor. Däremot anser förvaltningen att begreppet ”årsmedelnatt” fortfarande behöver förklaras närmare alternativt bytas ut mot ett annat begrepp som lämpar sig bättre för utvärdering av maximala ljudnivåer inomhus i bostäder.

Bakgrund

Stockholms Hamn AB (Hamnen) har i juni 2013 ingett en prövotidsredovisning till mark- och miljödomstolen med förslag till slutliga villkor för ekvivalenta, momentana och lågfrekventa ljudnivåer från hamnverksamheten i Värtahamnen - Frihamnen samt för momentana ljudnivåer från den hamnrelaterade tågtrafiken. Dessförinnan har Hamnen även ingett en prövotidsredovisning till domstolen avseende möjligheten att öka differentieringen av hamnavgifterna i syfte att bl.a. uppnå lägsta möjliga bullernivå.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har yttrat sig vid tre tillfällen till domstolen över Hamnens prövotidsredovisningar (MHN 2013-03-12, MHN 2013-09-24 och MHN 2014-02-04). Nämnden har i samband med det framfört att nämnden i huvudsak är positiv till Hamnens villkorsförslag samt flera av Hamnens förtydliganden och åtaganden som gjorts under skriftväxlingens gång. Nämnden vidhöll dock i sitt senaste yttrande (bilaga 1) att Hamnens prövotidsredovisningar avseende dels Hamnens möjligheter att införa differentierade hamnavgifter i syfte att uppnå lägsta möjliga bullernivå, dels Hamnens möjlighet att teckna avtal med trafikerande rederier fortfarande behöver kompletteras. Nämnden vidhöll också att begränsningsvärdet för momentana ljud från containerhanteringen bör sänkas med 5 dBA till 60 dBA, angivet som L95-värde, så att det bättre speglar de faktiska ljudnivåerna från Containerterminalen. Vidare ansåg nämnden att villkoret gällande momentana ljud från den hamnrelaterade tågtrafiken bör ändras på så sätt att det framgår att bullerdämpande åtgärder på befintliga bostadshus, som säkerställer att inomhusriktnivåerna för momentana ljud inomhus kan innehållas, ska vidtas så snart som möjligt men senast två år från lagkraftvunnen dom. Därutöver har nämnden framfört att begreppen ”regelbundet överskridande” och ”årsmedelnatt” som används i Hamnens förslag till villkor behöver förklaras närmare.

Hamnen har nu åter bemött nämndens och övriga remissinstansers synpunkter och mark- och miljödomstolen har gett nämnden möjlighet att senast den 23 maj 2014 yttra sig över Hamnens bemötande.

Hamnens bemötande av remissinstansernas synpunkter kan läsas i sin helhet bilaga 2.

Förvaltningens synpunkter

Nedan återges och kommenteras Hamnens bemötande av miljö- och hälsoskydds nämndens synpunkter.

Hamnen angående differentierade hamnavgifter och avtal med trafikerande rederier

Hamnen kan inte se någon möjlighet att ytterligare utveckla sig i frågan om differentierade hamnavgifter eller möjligheten att ingå avtal med trafikerande rederier. Liksom tidigare bör då även framhållas att Hamnen ständigt bedriver ett arbete i frågan. Hamnen noterar dock återigen att det krav som skulle ställas på Hamnens verksamhet med en skyldighet att införa differentierade trafikavgifter, även i nu aktuellt hänseende vore unikt. Så vitt känt är har ingen verksamhetsutövare som tillhandahåller tjänster som är allmänt tillgängliga för trafikutövare ålagts eller kunnat uppfylla sådant krav. Något sådant krav, eller någon sådan möjlighet som här efterfrågas av flera remissinstanser, finns inte heller för någon verksamhetsutövare som tillhandahåller tjänster för järnväg, väg eller luftfart. Det som remissinstanser här efterfrågar bör vara att likställa med sådan reglering av den allmänna transportsektorn som måste hanteras av lagstiftare på nationell eller internationell nivå, jfr NJA 2004 s.42I. Det bör inte vara möjligt att genom tillståndsprovning åstadkomma sådan reglering av den allmänna transportsektorn.

Förvaltningens synpunkter på Hamnens bemötande

Mark- och miljööverdomstolen har beslutat att Hamnen ska utreda möjligheten att öka differentieringen av hamnavgifterna i Värtahamnen-Frihamnen i syfte att bl.a. uppnå lägsta möjliga bullernivå. För att domstolens beslut ska anses vara verkställt har nämnden i sina tidigare yttranden till mark- och miljödomstolen begärt in nedanstående kompletteringar:

- En beskrivning av vilka modeller/system för differentiering av hamnavgifterna som utretts och vilka svårigheter och/eller möjligheter som identifierats i och med detta.
- En redogörelse för om en differentierad hamnavgift kan utformas som en tilläggsavgift för fartyg som genererar ljudnivåer som är högre än de bullervillkor som kommer fastställas för Värtahamnen - Frihamnen.
- Ett förtydligande om de utredningar och initiativ på nationell och internationell nivå som beskrivs i Hamnens utredning även omfattar bullerreducerande åtgärder.

Vad gäller frågan under andra punkten, om möjligheten att utforma hamnavgifterna med en tilläggsavgift, kan nämnas en miljöåtgärdsåtgärd som Göteborgs Hamn genomför med syftet att minska utsläppen av svaveldioxid. Fartyg som ansluter sig till kampanjen får en premie på upp till 250 000 kronor per år och fartyg om de använder ett bränsle med max 0,1 procent svavelhalt, exempelvis marin gasolja. Premien finansieras genom hamntaxan, där fartyg med ett bränsle som har en svavelhalt över 0,5 procent får betala en tilläggsavgift.

Möjligheten att införa motsvarande anpassning av hamnavgifterna bör enligt förvaltningen även utredas med avseende på fartygsbuller. Givetvis är en förutsättning för införande av en sådan differentierad taxa med avseende på buller att de bullerbegränsande åtgärderna är uppföljningsbara. Detta skulle eventuellt kunna åstadkommas genom att koppla hamntaxan till konkreta åtgärder på fartygen som begränsar bullernivåerna när fartygen ligger vid kaj. Exempel på sådana åtgärder skulle t.ex. kunna vara bullerdämpning av fartygens fläktar och ramper samt möjlighet till elanslutning.

Det rättsfall som Hamnen hänvisar till (NJA 2004 s.421) avser Högsta domstolens beslut om att upphäva ett provotidsvillkor som meddelats av Miljööverdomstolen avseende möjligheten att minska miljöpåverkan av transporterna till och från Stora Enso Hylte AB:s anläggningar. Högsta domstolen grundade i det här fallet sitt beslut på att de bl.a. inte ansåg det rimligt att kräva att den som har ansökt om tillstånd till miljöfarlig verksamhet ska redovisa och ansvara för miljökonsekvenserna för långväga transporter när dessa rör sig på stort avstånd från anläggningarna i fråga och där endast utgör en liten del av den totala trafiken och olägenheterna från denna. Högsta domstolen angav även att miljöbalkens reglering och lagmotiven till denna inte heller ger

stöd för att det normalt skulle vara påkallat att meddela sådana villkor i ett tillståndsbeslut för en miljöfarlig verksamhet som skulle innebära ett slags indirekt reglering av transportsektorn, t.ex. genom särskilda avgaskrav på lastbilar och fartyg.

I föreliggande fall rör det sig inte om en reglering av störningar från fartyg som rör sig på stort avstånd från Värtahamnen - Frihamnen. Ett införande av differentierade hamnavgifter syftar i detta fall endast till en begränsning av störningar som genereras inom hamnens eget verksamhetsområde. Åtgärden är också sådan över vilka Hamnen själv har rådighet. Förvaltningen överlåter dock åt domstolen att avgöra om ett villkor om differentierade avgifter i bullerdämpande syfte utgör en sådan reglering som skulle innebära en indirekt reglering av rederibranschen.

Vad gäller Hamnens utredning av möjligheterna att teckna avtal med trafikerande linjetrafik i syfte att begränsa bullernivåerna så är det en utredning som enligt Hamnens prøvotidsvillkor för buller ska inges som underlag för bedömning av vilka slutliga ljudkrav som ska fastställas för Hamnen. Som förvaltningen förstått det så handlar det alltså i första hand om vilka avtal som Hamnen har möjlighet att teckna på frivillig väg. Då Hamnen inte anfört något nytt i denna fråga vidhåller förvaltningen de synpunkter som tidigare framförts om att Hamnen bör redogöra närmare för de diskussioner som förs med rederierna i detta avseende samt utfallet av den dialogen.

Hamnen angående förslaget bullervillkor för Containerterminalen

Vad därefter gäller ljud från Containerterminalen vidhåller Hamnen att även den frågan är tillräckligt belyst och behandlad.

Förvaltningens synpunkter på Hamnens bemötande

Av Hamnens bullerutredning framgår det att ljuden från Containerterminalen endast bidrar till ett måttligt överskridande (2-3 dBA) av nattnivån 55 dBA för momentana ljud för externt industribuller. Mot bakgrund av dessa uppgifter håller förvaltningen inte med om att det är tillräckligt belyst varför Hamnen föreslår ett begränsningsvärde för momentana ljud från containerhanteringen på 65 dBA angivet som L95-värde. Förvaltningen vidhåller därmed att det föreslagna begränsningsvärdet för momentana ljud från containerhanteringen bör sänkas med 5 dBA till 60 dBA, angivet

som L95-värde, så att det bättre speglar de faktiska ljudnivåerna från Containerterminalen.

Hamnen angående förslaget bullervillkor för momentana ljud från den hamnrelaterade tågtrafiken

I fråga om behovet av fasadåtgärder p.g.a. tågtrafik vill Hamnen på nytt framhålla att fråga är om en verksamhet med mycket ringa omfattning som därtill i aktuell del kommer att i det närmaste helt avvecklas. Till detta kommer att det område som exponeras för buller från tågtrafik exponeras för betydligt högre ljudnivåer från fordonstrafik, se i dessa delar bl.a. provotidsutredningen s. 3 och vad som nedan anförs i anslutning till länsstyrelsens yttrande.

Förvaltningens synpunkter på Hamnens bemötande

Förvaltningen vidhåller att Hamnens villkorsförslag gällande momentana ljud från den hamnrelaterade tågtrafiken bör ändras på så sätt att det framgår att bullerdämpande åtgärder på befintliga bostadshus, som säkerställer att inomhusriktnivåerna för momentana ljud inomhus kan innehållas, ska vidtas så snart som möjligt men senast två år från lagakraftvunnen dom.

Det är enligt förvaltningen inte meningsfullt att fasadåtgärder vidtas ”... *senast inom två år från år 2025*” i enlighet med Hamnens villkorsförslag då stora delar av järnvägsspåret sannolikt kommer vara avvecklade vid den tidpunkten. Avvecklingen av järnvägsspåret kommer att ske efter att nya hamnen i Norvik tagits i drift och Loudden avvecklats. Eftersom detta ändå kan komma att dröja ett antal år så anser förvaltningen att behovet av bullerbegränsande åtgärder behöver utredas för de 340 fönster som Hamnen identifierat som utsatta för momentana ljud som överstiger 70 dBA och som orsakas av tågtrafiken. Kostnaden för att åtgärda samtliga dessa fönster beräknas enligt Hamnen uppgå till 650 000 kronor.

Förvaltningen vidhåller även att höga ljud från fordonstrafiken inte bör ses som ett skäl för att avstå från att vidta fasadåtgärder där så krävs till följd av höga momentana ljud nattetid från den hamnrelaterade tågtrafiken. Det är för övrigt svårt att göra en jämförelse av de *momentana* ljudnivåerna från tågtrafiken nattetid med fordonstrafiken eftersom ljudnivåerna från fordonstrafiken endast redovisas som *ekvivalenta* ljudnivåer i Hamnens provotidsutredning.

Hamnen angående begreppen "regelbundet överskridande" och "årsmedelnatt"

Vad slutligen gäller begreppen "regelbundet överskridande" och "årsmedelnatt" följer den närmare bestämningen av sådana begrepp av vad som anges i det andra stycket i den föreslagna villkorspunkten 2. Hamnens villkorsförslag ansluter med avseende på sagda begrepp till vad som får betraktas som gängse på området.

Förvaltningens synpunkter på Hamnens bemötande

Förvaltningen noterar Hamnens förtydligande vad gäller begreppet "regelbundet överskridande". Förvaltningen har inget att invända mot att ett regelbundet överskridande ska tolkas som ett överskridande av angivna ljudkrav som sker "*... fler än tre gånger per årsmedelnatt*".

Förvaltningen kan dock inte utläsa av villkorspunkt 2 vad som avses med "årsmedelnatt". Förvaltningens egen tolkning av begreppet är att det avser den uppmätta eller beräknade genomsnittliga ljudnivån under årets nätter. I det fall det är en tolkning som överensstämmer med Hamnens så är det dock tveksamt om tillämpningen av begreppet årsmedelnatt är helt tillämpligt i det nämnda villkorsförslaget.

I det andra stycket i villkorspunkten 2 anges begränsningsvärden för såväl ekvivalenta som maximala ljudnivåer inomhus under en årsmedelnatt som ska utgöra en gräns för när bullerbegränsande åtgärder ska utredas på befintliga byggnader. Då begreppet årsmedelnatt enligt förvaltningens tolkning innebär en genomsnittlig ljudnivå för årets samtliga nätter anser förvaltningen att begreppet inte bör vara tillämpligt för i vart fall utvärderingen av de maximala ljudnivåerna. Förvaltningen föreslår mot bakgrund av det att begreppet "årsmedelnatt" i detta fall byts ut mot t.ex. klockslag som definierar nattperioden eller ett annat lämpligt begrepp.

SLUT

- Bilaga 1 Miljö- och hälsoskydds nämndens yttrande till mark- och miljödomstolen (MHN 2014-02-04), exkl. bilagor.
- Bilaga 2 Hamnens bemötande av remissinstansernas synpunkter. Remiss från mark- och miljödomstolen.