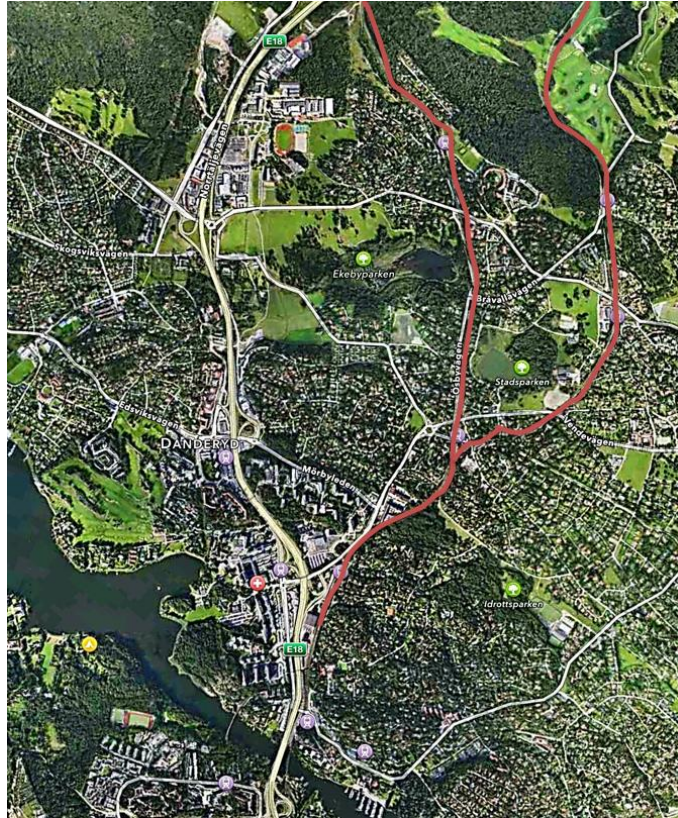


# HELLSTRÖM



## Roslagsbanan genom Danderyd

Miljö- och hälsoskyddsnämndens rättsmedel  
i arbetet att främja en hållbar utveckling

hellström advokatbyrå  
kungsgatan 33  
box 7305  
103 90 stockholm  
tel +46 8 220900  
fax +46 8 204090  
[www.hellstromlaw.com](http://www.hellstromlaw.com)

# HELLSTRÖM

Stockholm den 14 september 2020

**PM**

## **ROSLAGSBANAN GENOM DANDERYD**

**Miljö- och hälsoskyddsnämndens rättsmedel i arbetet att främja en hållbar utveckling**

### **SAMMANFATTNING**

Med utgångspunkt i miljö- och hälsoskyddsnämndens i Danderyd beslut om inriktning i bullerskyddsarbetet för Roslagsbanan, redovisas i denna PM förutsättningarna för de rättsliga instrument som enligt gällande rätt står till nämndens förfogande för att främja en hållbar utveckling. Särskilt viktiga funktioner som aktualiseras är (1) frivillighetsbaserad *direktkommunikation*, (2) begäran om förslag till *kontrollprogram*, (3) *uppgiftsföreläggande*, (4) *undersökningsföreläggande*, (5) *förbud*, (6) *åtgärdsföreläggande*, (7) utarbetande av förslag till *planerings- och förhandlingsunderlag* samt (8) *tillståndsföreläggande*. Vi förordar aktivering av ett målmedvetet samspel mellan dessa funktioner i syfte att nå rättslig kontroll över trafikutvecklingen och få störningarna begränsade till en godtagbar nivå.

Oavsett vilket rättsmedel som från tid till annan väljs för konkret tillämpning måste gällande regler om proportionalitet och skälighet beaktas. Detta innebär å ena sidan att mer ingripande åtgärder än vad som behövs inte får tillgripas, och å andra sidan att hänsyn måste tas till ett framtidsperspektiv vari felaktig planering kan leda till betydande risker för miljö och hälsa.

En sammanvägning av gällande rättsläge och aktuella förhållanden kan enligt vår bedömning leda till en tillsynsstrategi som *dels* tar sikte på ett undersökningsföreläggande mot SL för att, som underlag för begäran om ett ändamålsenligt kontrollprogram, nå klarhet i alltjämt obesvarade frågor från den nedlagda tillståndsprövningen, *dels* innefattar en

# HELLSTRÖM

framställning till kommunstyrelsen för den hantering av Roslagsbanan i mellankommunala och regionala planförhandlingar, som behövs för att miljö- och hälsoskydds nämnden ska kunna fullgöra sitt tillsynsuppdrag med avseende på framtida trafik och dess förenlighet med miljöbalken.

## 1. BAKGRUND

Danderyds kommun har genom sin miljö- och hälsoskydds nämnd uppdragit åt Hellström advokatbyrå att klarlägga de rättsliga förutsättningarna för nämndens arbete med att förebygga, hindra och motverka olägenheter för människors hälsa och miljön till följd av Roslagsbanans nuvarande och framtida drift. Vi har i PM den 5 april 2019 redovisat den grundläggande problembilden och konstaterat att nämnden har möjlighet att besluta om ett föreläggande för Storstockholms Lokaltrafik (SL, Trafikförvaltningen) att söka tillstånd till trafiken. Vi föreslog dock att nämnden, innan ett beslut fattas om ett sådant föreläggande, inhämtar nödvändiga kunskaper rörande kostnader och effekter av möjliga åtgärder såsom begränsning av trafikfrekvensen, hastighetsbegränsningar och ytterligare tekniska lösningar. Vidare berördes nämndens rådgivande och informerande funktion i dess uppgift som tillsynsmyndighet enligt miljöbalken samt förekommande möjligheter för nämnden att hos berörda organ väcka frågan om förhandlingar och planarbete för avlastning av Roslagsbanan genom kompletterande användning av andra former av kollektivtrafik.

Ärendet har härefter beretts av miljö- och stadsbyggnadskontoret (förvaltningen) som i tjänsteutlåtande den 21 maj 2019 kommenterade nämndens tillsynsroll samt noterade att nämnden skulle kunna ta initiativ till att kommunstyrelsen beslutar att utreda och lyfta fram en bullerstrategi i det kommande arbetet med en översiktsplan för kommunen. Vidare framhölls att frågan om utredning och prövning av alternativa trafikvägar som nämnden begärt i samband med tillståndsprövning för Roslagsbanan, och som även fångats upp och begärts av länsstyrelsen, alltjämt är obesvarad. Som fortsatt inriktning i miljö- och hälsoskydds nämndens arbete föreslog miljö- och stadsbyggnadskontoret att en rad preciserade uppgifter om bland annat trafikbelastning och tekniska lösningar skulle begäras in från trafikförvaltningen, att löpande skriftlig redovisning skulle krävas om säkerställande att bullerriktvärden inte överskrids, att bullerfrågan skulle föras in i befintliga forum där Danderyds politiker möter Region Stockholms politiska representanter samt att nämnden skulle kunna ta initiativ till att kommunstyrelsen beslutar utreda och lyfta fram ett bullerstrategiskt förhållningssätt i det kommande arbetet med framtagande av en översiktsplan för kommunen.

# HELLSTRÖM

Miljö- och hälsoskydds nämnden beslöt den 4 juni 2019 godkänna inriktningen för förvaltningens fortsatta bullerskyddsarbete.<sup>1</sup>

I enlighet med nämndens beslut tillskrevs SLs trafikförvaltning den 15 oktober 2019. Trafikförvaltningen svarade sju veckor senare med ett kort brev den 4 december 2019 varifrån Trafikförvaltningen ”ställer sig frågande” till miljö- och hälsoskydds nämndens skrivelse. Brevet avslutades med orden ”Trafikförvaltningens syn är att det inte finns något nytt att tillägga i ärendet”.

Mot denna bakgrund utfärdade miljö- och stadsbyggnadskontoret den 16 december 2019 ett föreläggande enligt 26 kap. 21 § miljöbalken med formell begäran till Trafikförvaltningen att inkomma med efterfrågade uppgifter och svar på framställda frågor. Föreläggandet resulterade i att Trafikförvaltningen två dagar senare, den 18 december 2019 återkom med svar på några av miljö- och hälsoskyddskontorets föreläggande. Härfter överklagade Trafikförvaltningen föreläggandet till länsstyrelsen i Stockholms län. I skrift till länsstyrelsen den 14 februari 2020 kompletterade Trafikförvaltningen svaren och återkallade överklagandet.

## 2. UTGÅNGSLÄGE OCH FRÅGESTÄLLNING

Trafikförvaltningens svar på miljö- och hälsoskyddskontorets frågor ger sammanfattningsvis följande besked och upplysningar.<sup>2</sup>

Fyra av elva frågor i miljö- och hälsoskyddskontorets föreläggande besvarades genom brevet den 18 december 2019. Trafikförvaltningen bedömer enligt brevet att nämnden genom dessa svar har fått en god beskrivning av det systematiska bullerreducerande arbetet, egenkontrollen inom bullerområdet samt beskrivning av trafikdriften på Roslagsbanan. Tekniska lösningar för bullerreduktion beskrivs översiktligt. Härutöver klargörs entydigt att hastighetsbegränsning av närmare utvecklade skäl enligt Trafikförvaltningen inte är en bullerskyddsåtgärd. Frågan om SLs slutsatser av den s.k. TVANE-rapporten och betydelsen av antalet tåg per dygn besvaras huvudsakligen med hänvisning till riktvärden i Regionala Trafikförsörjningsprogrammet samt till det förhållandet att Roslagsbanan av Trafikverket är utpekad som riksintresse för kommunikationer. Slutligen beskrivs vissa förhållanden som möjliggör begränsningar av antalet tåg, vagnar och tåglängder.

---

<sup>1</sup> Danderyds kommun, miljö- och hälsoskydds nämnden, sammanträdesprotokoll 2019-06-04 § 34 MHN 2018-141.

<sup>2</sup> Brev från Region Stockholm, Trafikförvaltningen, 2019-12-18 TN 2019-0013.

# HELLSTRÖM

Av Trafikförvaltningens skrift till länsstyrelsen den 14 februari 2020 framgår härutöver huvudsakligen följande.

Vid en samlad bedömning, där för- och nackdelar med ett miljötillstånd vägdes mot varandra, bedömdes nackdelarna för Trafikförvaltningen väga tyngre, varför ansökan om tillstånd enligt miljöbalken återkallades. Trafikförvaltningen vill dock understryka att bullersituationen för närboende är densamma även utan en tillståndsansökan då bullerskyddsåtgärder har genomförts. – Trafikförvaltningen vill förtydliga att trafikupplägg och maximal kapacitet inte är samma sak. Maximal kapacitet utgör den trafikmängd som totalt sett går att köra på linjen, medan trafikupplägget är den faktiska/verkliga tidtabellen. Trafikupplägget kan komma att variera över tiden och beror bland annat på resandeunderlaget men även på utformning av trafikavtal. I dagens trafikavtal sker ingen formell beställning av trafik då det är ett incitamentdrivet avtal för att få så många betalande resenärer som möjligt. I april 2021 kommer ett nytt trafikavtal träda ikraft som innebär en förändring i och med att Trafikförvaltningen årligen kommer att lägga en beställning till trafikoperatören. – Beskrivning av genomförda bullerskyddsåtgärder och de riktvärden som styr åtgärderna har löpande redovisats för Danderyds kommun. En handfull lokala bullerskyddsåtgärder kvarstod vid svarstidpunkten för genomförande under våren 2020. 33 fastighetsägare har tackat nej till lokal bullerskyddsskärm och 9 fastighetsägare har tackat nej till fasadåtgärder (fönsteråtgärd). – Mot bakgrund av de mycket omfattande bullerskyddsåtgärder som har genomförts och att riktvärden för buller idag innehålls, bedömer Trafikförvaltningen att det inte är miljömässigt motiverat från bullersynpunkt att utreda alternativa trafikslag. Egenkontroll avseende buller tydliggörs i Trafikförvaltningens Riktlinjer för buller och vibrationer som publicerades första gången 2014 och revideras årligen. – Vad gäller frågan om förlängning av Roslagsbanan in till Stockholms City noteras att detta är ett av de slutligen beslutade objekten i den statliga förhandlingen Sverigeförhandlingen. Ramavtal härom träffades den 21 april 2017 och godkändes av landstingsfullmäktige i juni 2017. Region Stockholm och de kommuner som berörs har funnit angeläget att tidigarelägga projektet Roslagsbanan till City. För att möjliggöra detta har involverade parter överenskommit att genom förskottering av medel möjliggöra en tidigareläggning av planeringen och Trafiknämnden har beslutat om förskottering av medel för att fördjupad utredning avseende Roslagsbanan till City ska kunna påbörjas under våren 2020. Vid svarstidpunkten (2020-02-14) finns inte de utredningar som Danderyds kommun efterfrågar om förlängningen av Roslagsbanan in till Stockholms City framtagna, utan de ingår i det kommande utredningsmaterialet. – Trafikförvaltningen har via bullerberäkningar en god kunskap om hur omgivningen påverkas av trafikbuller från Roslagsbanan. De strategiska bullerberäkningarna genomförs vart femte år och inkluderar nya inmätningar av fordonen. I bullerberäkning från 2016 finns inte alla idag genomförda bullerskyddsåtgärder med, dessa kommer att synas i den kommande bullerkartläggningen 2021. – Föreläggandet att redogöra för SLs inställning till



# HELLSTRÖM

ny forskning från WHO som indikerar en skärpning av riktvärden kvälls- och nattetid besvaras med att Trafikförvaltningen följer gällande riktvärden från nationell nivå. Mot bakgrund av de mycket omfattande bullerskyddsåtgärder som har genomförts utefter Roslagsbanan i Danderyds kommun anser Trafikförvaltningen att förvaltningen har agerat så långt man rimligen kan kräva.

Utan anspråk på att mer detaljerat kunna utvärdera Trafikförvaltningens svar i sak, kan svaren enligt vår bedömning tjäna som en början till förbättrad och fortsättningsvis mer regelbunden kommunikation i fråga om Trafikförvaltningens egenkontroll och miljö- och hälsoskydds-nämndens tillsynsarbete. Det förhållandet att Roslagsbanan är utpekad som riksintresse är enligt vår bedömning i detta sammanhang av underordnat intresse eftersom banans lokalisering i sig är okontroversiell. Den grundläggande frågeställningen blir därmed hur miljöbalkens syfte att främja en hållbar utveckling ska kunna säkerställas. Till närmare belysning härav utvecklas nedan under avsnitt 4 de rättsliga förutsättningarna för nämndens arbete.

### **3. RÅDANDE OCH FÖRVÄNTAD STÖRNINGSSITUATION**

Vi har i föregående rapport exemplifierat förekommande olägenheter.<sup>3</sup> Såvitt i skrivande stund är känt, är läget i huvudsak oförändrat. Boende som drabbas av störningar från tunnelbanan vid Stocksundsbron har efterfrågat besked om nya tåg och spårnära skärmar. Frågan om diskrepans mellan beräknade värden och uppmätta värden tycks alltså vara öppen, liksom frågor om kvälls- natt- och morgontrafik samt om ett antal fastigheter som inte tycks kunna ges fullt bullerskydd utan individuella överenskommelser om lokala bullerskyddsskärmar eller fasadåtgärder (jfr. Trafikförvaltningens svar ovan). Störningsbilden är som tidigare framhållits komplex och låter sig inte klarläggas med ledning enbart av vare sig bullerberäkningar, stickprovsmätningar eller klagomål. Vidare kvarstår ett särskilt orosmoment i osäkerheten om effekter av framtida trafikökningar. Trafikförvaltningens svar på miljö- och hälsoskyddskontorets föreläggande ger vissa, men huvudsakligen översiktliga eller avvisande, svar på aktuella frågeställningar.

---

<sup>3</sup> Roslagsbanan genom Danderyd, Rättsliga förutsättningar för bättre miljöförhållanden. Hellström PM 5 april 2019 s. 5-7.

# HELLSTRÖM

## 4. TILLSYNSARBETET – RÄTTSLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR

### 4.1 26 kap. 1 § MB

#### 4.1.1 Nya regler

Den 1 augusti 2020 har nya regler om tillsyn enligt 26 kap. miljöbalken (MB) trätt i kraft.<sup>4</sup> De nya och ändrade bestämmelserna syftar till att anpassa MB till den nya EU-förordningen om offentlig kontroll och EU-förordningen om marknadskontroll. Nya bestämmelser som syftar till att effektivisera och förtydliga tillsynen enligt MB tillkommer också.

Ordet tillsyn definieras och begränsas till att omfatta kontrollerande åtgärder som riktas mot ett tillsynsobjekt och främjande åtgärder som riktas till en enskild. Av förarbetena framgår bland annat följande. Tillsynsbegreppet begränsas till den verksamhet som riktar sig direkt till en verksamhetsutövare och som fram till lagändringen kallats operativ tillsyn. Det innebär att de statliga myndigheternas råd och stöd, uppföljning, utvärdering och samordning inte ska vara tillsyn, men även fortsättningsvis ska kallas tillsynsvägledning. För att skapa den tydlighet som eftersträvas har tillsynsbegreppet genom lagändringen definierats i MB.<sup>5</sup> Genom att begränsa tillsynen till regelefterlevnad tydliggörs att det miljöstrategiska arbetet inte är tillsyn.

De nya bestämmelserna som är av intresse i förevarande fall är 1 § och 1 a §.

**1 §** Tillsynen ska säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Med tillsyn avses att tillsynsmyndigheten ska

1. på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att MB samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse,
2. underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter enligt de handlingsregler som avses i 1 genom information och liknande verksamhet, och
3. fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga. *Lag (2020:627)*.

---

<sup>4</sup> Prop. 2019/20:137 Förbättrad tillsyn på miljöområdet.

<sup>5</sup> Prop. 2019/20:137, s. 118.

# HELLSTRÖM

**1 a §** Med tillsynsvägledning avses att

1. utvärdera, följa upp och samordna tillsynen, och
2. ge råd och stöd till tillsynsmyndigheterna.

Tillsynsvägledningen syftar till att säkerställa att tillsynen bedrivs ändamålsenligt. *Lag (2020:627)*.

I förarbeten anges vidare bland annat följande. I första stycket görs endast en redaktionell ändring. I andra stycket görs en punktuppställning för att förtydliga vad tillsynsmyndigheterna ska göra. Första punkten överensstämmer i sak med första meningen i nuvarande andra stycket i 26 kap. 1 §. Tillsyn innefattar åtgärder som vidtas för att kontrollera att MB samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs. Det måste inte finnas en utpekad verksamhetsutövare eller verksamhet för att kontroll av att gällande regler följs ska vara tillsyn. Tillsyn innefattar även åtgärder som syftar till att kontrollera att regler som gäller för t.ex. ett område, ett naturföremål eller en djur- eller växtart följs. Sådana åtgärder är att anse som tillsyn även om det, när åtgärden inleds, är oklart om någon verksamhetsutövare har brustit i regelefterlevnaden. Andra punkten motsvarar till viss del nuvarande andra stycket i paragrafen. Med tillsyn avses även information och liknande verksamhet som underlättar för en enskild att fullgöra sina skyldigheter enligt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken. Det innefattar information till en enskild aktör om gällande regler men också vägledning till en enskild om hur den metodiskt kan gå till väga för att själv avgöra vilka åtgärder som är lämpliga att vidta för att försäkra sig om att gällande regler följs. I nuvarande andra stycket nämns även rådgivning. För att förtydliga att tillsynsmyndigheten inte är skyldig att bistå en enskild aktör med detaljerade råd om hur den ska bedriva sin verksamhet tas det ordet bort. Till skillnad från vad som gäller idag ska den främjande verksamheten rikta sig till en enskild för att anses som tillsyn. Det innebär att information som riktar sig till en obestämd krets inte är tillsyn. Centrala tillsynsmyndigheters råd och stöd till tillsynsmyndigheterna är inte heller tillsyn. Tredje punkten överensstämmer med nuvarande tredje stycket i paragrafen. Tillsyn innefattar verksamhet som består i att fortlöpande bedöma om de villkor som gäller för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga.<sup>6</sup>

I lagrådsremissen Förbättrad tillsyn på miljöområdet anges bland annat följande. Det finns få bestämmelser som anger hur tillsynsmyndigheterna ska planera, prioritera och genomföra tillsynsverksamheten. Av myndighetsförordningen (2007:515) följer att en operativ tillsynsmyndighet ska bedriva tillsynsarbetet effektivt och att myndigheten ska

---

<sup>6</sup> Prop. 2019/20:137, s. 86 ff.



# HELLSTRÖM

utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor. Miljötillsynsförordningen (2011:13) innehåller krav på att tillsynsmyndigheterna ska göra en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt MB, för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde samt med utgångspunkt i myndighetens tillsynsplan upprätta och regelbundet uppdatera ett tillsynsprogram.<sup>7</sup>

Vidare anges i lagrådsremissen bland annat följande. Miljölagstiftningen lämnar i vissa fall ett stort utrymme för tolkning och det finns olika strategier för att hantera det stora handlingsutrymme som detta ger. För att underlätta för en enskild aktör att följa reglerna kan tillsynsmyndigheten t.ex. ge information om gällande regler men också råd om hur en aktör metodiskt kan gå till väga för att själv komma fram till vilka åtgärder som är lämpliga att vidta för att åstadkomma lagefterlevnad. Den senare typen av främjande och förebyggande arbete går utöver serviceskyldigheten i förvaltningslagen och har visat sig vara effektivt för att säkerställa att miljölagstiftningen följs. Tillsynsmyndigheternas främjande och förebyggande arbete får naturligtvis inte innebära att myndigheten gör de bedömningar och val som enligt gällande regler faller på den enskilde aktören. Myndigheten bör således inte bistå en aktör med detaljerade råd, t.ex. med att identifiera vilka åtgärder och rutiner som är mest lämpliga eller vilken teknisk lösning eller skyddsåtgärd som ska väljas.<sup>8</sup> En effektiv tillsyn enligt MB bör således bestå av två delar; den myndighetsutövande verksamheten som består av kontroll och åtgärder för att åstadkomma rättelse samt andra uppgifter av förebyggande och stödjande karaktär som information, rådgivning och stödjande arbete som riktar sig direkt till en enskild i syfte att se till den följer reglerna.<sup>9</sup> Gemensamt för dessa delar är att de riktar sig till en enskild verksamhetsutövare. De statliga och regionala myndigheternas råd och stöd, uppföljning, utvärdering och samordning gentemot tillsynsmyndigheterna ska inte vara tillsyn. Den verksamheten bör även fortsättningsvis kallas tillsynsvägledning men inte ingå i tillsynen. Miljöstrategiskt arbete ska inte heller omfattas av ordet tillsyn.

## 4.1.2 Planering, genomförande, uppföljning/utvärdering m.m.

I Naturvårdsverkets handbok Operativ tillsyn 2001:4 anges bland annat följande. Ambitionsnivån i tillsynen bör höjas och befintliga resurser nyttjas effektivt. Särskilt viktiga principer för planering, genomförande och uppföljning/utvärdering av tillsynen blir då att

---

<sup>7</sup> Lagrådsremiss Förbättrad tillsyn på miljöområdet, s. 29.

<sup>8</sup> Ibid. s. 38.

<sup>9</sup> Ibid s. 44.

# HELLSTRÖM

- utgå från de nationella miljö kvalitetsmålen, gärna i nedbruten form, och från befintliga miljö kvalitetsnormer
- differentiera tillsynsmetoderna
- fokusera på verksamhetsutövarens förmåga att ta sitt ansvar
- samverka med berörda tillsynsmyndigheter samt med polis och åklagare.

Av att tillsynen utgår från de nationella miljö kvalitetsmålen följer att tillsynen måste planeras och följas upp kontinuerligt i en fortlöpande process. Andra grunder för den operativa tillsynen är att myndigheten är tydlig och konsekvent, beivrar brott och andra överträdelser samt är tydlig i sin roll som tillsynsmyndighet.

I handboken förklaras begreppet olägenheter för människors hälsa. Det är en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig (9 kap. 3 § MB). Här ingår att utgå från hur människor i allmänhet reagerar på störningen och också att ta hänsyn till personer som är något känsligare än normalt. I Naturvårdsverkets rapport 6657 Hur tänker en inspektör har följande uttalats av en inspektör för att belysa hur litet stöd inspektörer ibland har i lagen, vilket gör klagomålsärenden till avancerade uppdrag: ”I lagstiftningen eller rättare sagt i de allmänna råden står något i stil med att de inte gäller för personer som är känsligare än normalt. Detta är mycket svårt, vad är känsligare än normalt? Helt plötsligt är det andra förutsättningar och vi kan inte ta hjälp av MB och dess förordningar. Det är vanligt att de drabbade från början inte är extra känsliga, men efter att ha bott i en dålig miljö en längre tid har de blivit känsliga. När åtgärderna är färdiga räcker det inte längre för dem, för de behöver nu en ännu bättre miljö.”<sup>10</sup> Av nämnda rapport framgår bland annat följande. Ingen av de inspektörer som intervjuades var beredda att ta till förelägganden eller utdöma viten det första de gjorde i sina kontakter med verksamhetsutövare. Det beror på att de inte ser sitt arbete som ett polisiärt eller straffande arbete. Deras arbete är att hjälpa verksamhetsutövare och fastighetsägare att aktivt värna om miljön och människors hälsa genom att påpeka vilka brister deras verksamheter har och hjälpa dem förstå vikten av att rätta till dessa. Det är först i andra eller tredje hand som inspektörerna är beredda att skriva förelägganden. En inspektör uttryckte sig så här: ”Med tjt kommer man långt.” En annan inspektör beskrev de steg hen såg framför sig vid en eventuell upptrappning av allvaret i kraven mot en specifik verksamhetsutövare: ”1. Först informerar jag om vad som gäller. 2. Hjälper inte det skriver jag ett föreläggande utan vite. 3. Därefter blir det ett föreläggande med vite. (Självklart ska miljö brott alltid polisanmälas och utredas) 4. Därefter åtgärder på den försumligen bekostnad, till exempel kan Kronofogdemyndigheten ombes ta bort

---

<sup>10</sup> Naturvårdsverkets rapport 6657 Hur tänker en inspektör, s. 15.

# HELLSTRÖM

skrotbilarna. 5. Förbjuda verksamheten eller användning av lokalen.” Det är också på grund av denna inställning till arbetet som kommunikationen med verksamhetsutövare och klagande är så viktig. Inspektörerna lägger ner stor möda på just kommunikationen.

## 4.1.3 Hållbar utveckling

Första stycket i 26 kap. 1 § kopplar framför allt till bestämmelsen i MB:s portalparagraf i 1 kap. 1 § och bland annat dess hänvisning till en hållbar utveckling. I sin tur finns ett nära samband med hänsynsreglerna i 2 kap. MB liksom med den senare införda bestämmelsen i 1 kap. 2 § regeringsformen om att det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Principen eller den övergripande målsättningen om en hållbar utveckling är något flyktig till sin natur och kan vara svår att tillämpa i enskilda fall. För svenska förhållanden och för tolkningen enligt MB hänvisar miljöbalkspropositionen till av riksdagen fastställda miljömål.<sup>11</sup> Även om miljömålsstrukturen är annorlunda nu än då förarbetsuttalandena gjordes, anses miljö kvalitetsmålen på ett övergripande sätt ge vägledning vid tillämpningen av MB.<sup>12</sup>

## 4.1.4 Kontroll efterlevnad m.m.

Tillsynsmyndigheterna ska kontrollera efterlevnaden men också vidta åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheterna har inte endast en rätt till sådan myndighetsutövning, utan det föreligger en skyldighet för tillsynsmyndigheterna att kontrollera balkens efterlevnad och att vidta de åtgärder som behövs.<sup>13</sup>

Tillsynsbegreppet omfattar alla åtgärder som tillsynsmyndigheten vidtar i syfte att uppnå en efterlevnad av MB och föreskrifter, tillståndsdomar och beslut som grundar sig på balken. Tillsynen omfattar såväl myndighetsutövande tillsyn, dvs. tillsyn över efterlevnaden av MB eller regler utfärdade med stöd av MB som andra uppgifter av förebyggande och stödjande karaktär.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 8.

<sup>12</sup> Prop. 2000/01:130, s. 219 f. För närmare uppgifter om de svenska miljömålen, se Miljömålsportalen. Angående praxis från Mark- och miljööverdomstolen i fråga om hänvisning till miljömål, se t.ex. MÖD 2006:53, 2010:38 samt MÖD 2015:27. Det är för övrigt inte osannolikt att arbetet med de svenska miljömålen successivt kommer att anpassas till de globala miljömålen enligt Agenda 2030 som bland annat uttryckligen tar sikte på en resilient infrastruktur (Goal 9, *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution adopted by the United Nations General Assembly on 25 September 2015. United Nations A/res/70/1).

<sup>13</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 266.

<sup>14</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 493. Jfr allmänna råd (2001:3) från Naturvårdsverket.

# HELLSTRÖM

Tillsynen bör bedrivas så att den stärker verksamhetsutövarens egen förmåga att uppfylla sitt ansvar och ställda krav samt att självständigt bidra till en hållbar utveckling genom ett förebyggande miljöarbete.<sup>15</sup>

Ibland har problemet varit att myndigheten agerat alltför långsamt eller över huvud taget inte gjort något. I det senare fallet finns inget beslut att angripa genom överklagande. Ren passivitet i administrativa ärenden kan i dag i princip endast angripas via klagomål till JO.<sup>16</sup> Ett ärende gällde miljönämnden i Gävle som enligt anmälan brustit i tillsyn av Gävle Sågverk. JO uttalade bland annat följande: ”Det har inte varit nämnden obekant att verksamheten vid sågverket förorsakat störningar – framför allt ur bullersynpunkt – under lång tid till en början i beskedligare utsträckning men med tiden ganska omfattande både när det gällde bullernivå och utvidgning till kvällstid. Nämnden har fått upprepade påstötningar från kringboende om utvecklingen utan att reagera på annat sätt än med muntliga kontakter till ledningen för sågverket. När nämnden väl analyserade utvecklingen av störningarna bedömde den emellertid dessa som så allvarliga att nämnden anmälde den för verksamheten vid sågverket ansvarige till åklagaren för överträdelser av miljöskyddslagen. Detta skedde i maj 1997. I tillsynsfunktionen ligger en allmän skyldighet att vara lyhörd för befogade klagomål som rör den tillståndspliktiga verksamheten och se till att överträdelser av givna tillstånd möts med de åtgärder som påkallas av omständigheterna. Detta gäller inte minst i fall som det förevarande – industriverksamhet med näraliggande bostäder – i vilka det lätt uppstår intressekonflikter mellan industrin och de kringboende. Jag måste för min del konstatera att nämnden – som den numera medger – brustit i sin uppgift som tillsynsmyndighet. Nämnden har varit både passiv och otydlig. Med hänsyn till de klagomål som framförts och som inte har kunnat uppfattas som annat än klart seriösa finner jag det anmärkningsvärt att nämnden inte agerat kraftfullt mycket tidigare. Miljönämnden kan inte undgå kritik för detta.”<sup>17</sup>

Ett annat JO-ärende gällde nedskräpning av en fastighet som härrörde från en tidigare bedriven avfallsanläggning. Fastighetsägaren hade vid flera tillfällen framställt klagomål till miljö- och hälsoskyddsnämnden i Höganäs kommun. JO anförde bland annat följande: ”Jag kan i denna del nöja mig med att konstatera att Höganäs kommun har vidtagit åtgärder med syfte att komma till rätta med nedskräpningen, men att åtgärderna inte medfört att olägenheterna helt upphört. I miljö- och hälsoskyddsnämndens ansvar som tillsynsmyndighet ligger bl.a. en allmän skyldighet att vara lyhörd för befogade klagomål som rör den verksamhet som tillsynen avser och att se till att överträdelser av aktuella

---

<sup>15</sup> Naturvårdsverkets allmänna råd NFS 2001:3.

<sup>16</sup> Se till exempel JO 2002/03, s. 357, JO 2008/09, s. 384 och 1999/2000:JO 1, s. 341 ff., 345 ff.

<sup>17</sup> 1999/2000:JO 1, s. 341 ff.

# HELLSTRÖM

författningsföreskrifter möts med de åtgärder som påkallas av omständigheterna. Vad som framkommit angående nämndens handläggning av klagomålen visar att nämnden uppenbarligen inte har kunnat hålla isär de dubbla roller som kommunen haft i ärendet, dels som enligt egen mening ytterst ansvarig för den anmälda nedskräpningen, dels som tillsyns- och beslutsmyndighet i fråga om de olägenheter nedskräpningen medfört. I stället för att fatta egna beslut i saken synes miljö- och hälsoskyddsnämnden i beslutshänseende enbart ha kommit att fungera som ett beredningsorgan inför kommunstyrelsens beslut. Nämndens ovan konstaterade underlåtenhet att fatta formella beslut har bl.a. fått till följd att något åläggande gentemot kommunen eller någon annan att vidta åtgärder för att undanröja olägenheterna inte har meddelats. Jag vill i detta sammanhang betona att även för det fall nämnden hade funnit att det inte förelegat förutsättningar att meddela ett beslut om föreläggande eller förbud hade nämnden bort avgöra de ärenden som klagomålen föranlett genom formliga beslut som kunnat överklagas. En granne som anfört klagomål om olägenheter i ett fall som det förevarande anses vanligtvis ha rätt att överklaga ett sådant beslut. Detsamma gäller om denne skulle anse att en beslutad åtgärd inte är tillräcklig. Sammanfattningsvis är jag således kritisk mot miljö- och hälsoskyddsnämndens underlåtenhet att fatta beslut i anledning av klagomålen.”<sup>18</sup>

Exempel på förebyggande åtgärder är enligt förarbetena till MB ”dels rådgivning och information i enskilda fall, dels rådgivande, utredande och uppföljande verksamhet av mer generell karaktär som inbegriper det så kallade miljöstrategiarbetet. Syftet är då att identifiera hälso- och miljöproblem, utarbeta handlingsplaner och följa upp av statsmakterna beslutade långsiktiga eller övergripande miljöpolitiska mål”.<sup>19</sup>

Information och råd kan adresseras till en eller flera verksamhetsutövare. Det kan vara information till exempel vid branschträffar eller utskick med redogörelser om ny lagstiftning. Syftet här är att verksamhetsutövaren ska få hjälp att tolka vilka krav som MB ställer på verksamheten. Det som anges här är sådan skyldighet som ingår i myndighetens stödande roll och som inte behöver mynna ut i för den enskilde bindande beslut. I de fall tillsynsmyndigheten ger verksamhetsutövare information och råd i enskilda fall bör myndigheten ge sådana besked som tydligt förmedlar MB:s krav. Myndigheten bör inte bistå verksamhetsutövaren i detaljer, t.ex. med att identifiera vilka åtgärder och rutiner m.m. som är mest lämpliga.<sup>20</sup>

I bl.a. 4 § hälsoskyddslagen 1982:1080, HskL och i 39 § miljöskyddslagen 1969:387, MskL, reglerades möjlighet för tillsynsmyndigheter att meddela råd. I MB har emellertid

---

<sup>18</sup> 1999/2000:JO 1, s. 345 ff.

<sup>19</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 266 f.

<sup>20</sup> Se Naturvårdsverket allmänna råd 2001:3.

# HELLSTRÖM

”råd” utmönstrats som särskilt begrepp men innefattas av begreppet rådgivning.<sup>21</sup> Rådgivning har nu också utmönstrats (se ovan gällande nya regler som träder i kraft den 1 augusti 2020). Även om ”råd” inte är särskilt reglerat, förekommer fortfarande formaliserade råd av tillsynsmyndigheter. Sådana råd kan antingen vara muntliga eller skriftliga. Beroende på hur råden utformas kan de vara sådan kommunikation som föregår ett eventuellt föreläggande och anses ingå i myndighetens repressiva arsenal och ibland ses som en mjukare form av förelägganden - men kan ändå för mottagaren uppfattas ha sådana handlingsdirigerande verkningar att de är möjliga att överklaga.<sup>22</sup> Råd är ofta mer formaliserade än en muntlig tillsägelse, även om de inte har några tydliga rättsverkningar anses de ändå vara möjliga att överklaga.<sup>23</sup>

I miljöbalkspropositionen poängteras att verksamhetsutövaren har en egen skyldighet att ta del av information.<sup>24</sup> Se även MB 26:19 angående verksamhetsutövarens egenkontroll samt kunskapskravet i MB 2:2, dvs. verksamhetsutövaren ska själv skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Se vidare nedan.

Gränsdragningen mellan den stödjande rollen och det som närmast kan kallas konsult- eller konsulentverksamhet för att främja den enskilda verksamheten som sådan, kan ibland vara svår att dra. I Miljömyndighetsutredningens slutbetänkande (SOU 2015:43, s. 358) pekas på risken för sammanblandning av rollerna och att myndigheten kan bli för lierad med den verksamhet som nämnden har tillsyn över. Det är ett problem som även lyfts fram i Statskontorets rapport (Tänk till om tillsyn, 2012, s. 80 f.). Den stödjande delen har kunnat uppfattas som en olycklig sammanblandning av olika och delvis oförenliga roller och ligga utanför det område som tillsynsmyndigheten ska befatta sig med.

## 4.1.5 Överklagande

Beslut som meddelats i en tillsynsfråga kan överklagas i enlighet med förvaltningsrättsliga principer. Och det gäller även om beslutet innebär att myndigheten inte vidtar en begärd åtgärd. Ett avslag på en begäran från en enskild om att tillsynsmyndigheten ska initiera tillsynsåtgärder är överklagbart av en enskild som är berörd. Prövningen är då begränsad till klagandens enskilda intressen men denne anses också kunna lägga allmänna intressen till grund för sitt överklagande. Vid överprövning i ett tillsynsärende ska störningar som

---

<sup>21</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 273.

<sup>22</sup> Angående praxis från HFD se RÅ 1996:43 beträffande miljönämnds ”uppmaningar” och RÅ 2004:8 angående ”information” från Livsmedelsverket.

<sup>23</sup> Se MÖD 2005:31 och RÅ 2004 ref 8.

<sup>24</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 513.



# HELLSTRÖM

klaganden inte berörts av, men som kan drabba andra i närheten, s.k. tredjemansintressen, inte beaktas ex officio.

## 4.2 26 kap. 3 § MB

Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, och över avfallshanteringen enligt 15 kap.<sup>25</sup>

## 4.3 26 kap. 9 § MB

### 4.3.1 Förelägganden m.m.

Ett föreläggande får enligt 26 kap. 9 § MB meddelas för att MB och dess ”föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken” ska kunna följas. Regelen skall läsas tillsammans med 26 kap. 1 § MB och innebär att tillsynsmyndigheten har en skyldighet att besluta om ett föreläggande eller förbud om det är nödvändigt för att säkerställa MBs syfte.<sup>26</sup> I 26 kap. 9 § andra stycket MB stadgas proportionalitetsprincipen som innebär att tillsynsmyndigheten inte får tillgripa mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet, jfr även skälighetsregeln i 2 kap. 7 § (se vidare nedan). Här ska också erinras om 5 § förvaltningslagen. En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk. Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Bestämmelsen ger uttryck för den allmänna proportionalitetsprincip som har utvecklats genom HFD:s praxis och innebär ett skydd för enskilda intressen mot en ensidig prioritering av det allmännas önskemål vid myndigheternas agerande. Bestämmelsen ska inte tolkas alltför vidsträckt.<sup>27</sup> 26 kap. 9 § MB är av stor vikt för tillsynsmyndighetens arbete och innebär exempelvis att ett föreläggande om att vidta vissa skyddsåtgärder behöver övervägas innan ett förbud mot en verksamhet utfärdas.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Jfr avsnitt 5 nedan.

<sup>26</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 35.

<sup>27</sup> Se prop. 2016/17:180, s. 60–64 och 290.

<sup>28</sup> Att denna princip tillämpas i praxis framgår bland annat av Miljööverdomstolens domskäl i MÖD 2000:6 samt domstolens skäl i M 1742/04. I dessa rättsfall anger Miljööverdomstolen att ett föreläggande om försiktighetsmått normalt bör föregå ett förbud och att myndigheten bör pröva om mindre ingripande åtgärder än förbud kan vara motiverade. Domstolen påpekar dock att det inte föreligger några formella hinder mot att meddela ett förbud direkt.

# HELLSTRÖM

Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn (2001:3) finns ett antal omständigheter som kan beaktas i bedömningen om det krävs ett föreläggande, vite eller förbud. Följande faktorer ska beaktas.

- Risken för tredska, dvs. en bedömning av risken för att verksamhetsutövaren inte genomför den påtalade åtgärden.
- Tidsfaktorn, d.v.s. en bedömning av hur brådskande åtgärden är.
- Risken för miljö och hälsa, d.v.s. en bedömning av hur viktig åtgärden är för att undanröja eller förebygga skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.
- Rättssäkerheten, exempelvis om det finns anledning att fatta ett beslut som verksamhetsutövaren eller annan sakägare kan överklaga.

Myndighetens ingripande bör begränsa sig till sådana moment eller delar av verksamheten som fordrar ett ingripande. Om ett föreläggande eller förbud inte behövs bör myndigheten avstå från att ingripa på det sättet, exempelvis att utan att brister konstaterats förelägga en verksamhetsutövare att fortlöpande bedriva egenkontroll på ett visst sätt. Detsamma bör gälla om det saknas anledning att anta att åtgärder inte kommer att vidtas eller fullföljas.

Myndigheten bör stödja ett eventuellt föreläggande på de preciserade krav som är definierade i MB, förordningar eller föreskrifter samt då ange tillämpligt lagrum.

En myndighet ska således inte ingripa mot en enskild med hårdare medel eller krav än vad som är nödvändigt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

I JUNO-kommentaren (Norstedts) anges bland annat följande. Ibland kan ett förbud vara nödvändigt; om t.ex. en överträdelse orsakas av tekniska problem som inte kan åtgärdas snabbt bör driften av en anläggning eller en del av den stoppas tills felet är avhjälpbart.<sup>29</sup> Detsamma gäller i allmänhet när skyddsåtgärder som är en förutsättning för att verksamheten ska få bedrivas inte fungerar (såvida inte fortsatt drift i särskilda fall är befogad, t.ex. för att orsaken till de tekniska problemen ska kunna klarläggas eller en brist kunna åtgärdas). Om det skulle medföra större olägenheter för miljön eller hälsan att stoppa verksamheten än att låta den fortsätta, såsom när ett avloppsreningsverk inte fungerar tillfredsställande, bör man naturligtvis försöka undvika ett förbud.<sup>30</sup> Ibland räcker det med

---

<sup>29</sup> Ett yrkande om förbud innefattar också enligt Miljööverdomstolen en skyldighet för myndigheten att pröva om mindre ingripande åtgärder än förbud kan vara motiverade för att motverka olägenheter (MÖD:s beslut 2005-12-19 i mål M 1742-02), se även MÖD:s avgörande M 1375-19, där ett förbud att lagra avfall ansågs mer ingripande än som behövdes m.h.t. pågående tillståndsprövning.

<sup>30</sup> I MÖD:s avgörande M 6373-17 förbjöds utsläpp av avloppsvatten från en anläggning med flera fastigheter. Förbudet ansågs inte mer ingripande än vad som behövdes eftersom verksamhetsutövaren haft lång tid på sig att rätta till problemen.

# HELLSTRÖM

att ge föreläggande om tillfälliga krav för att motverka olägenheter och risker medan åtgärder vidtas.

Om rätten att förelägga eller förbjuda framgår av en särskild bestämmelse, exempelvis av 26 kap. 10, 11 eller 21 § MB, bör tillsynsmyndigheten tillämpa den bestämmelsen i stället.

## 4.3.2 Praxis

Följande urval av avgöranden ur rättspraxis ger vägledning för tillsynsarbetet.

MÖD 2000:6 – i målet tillämpades miljöskyddslagen. MÖD fann att normalt bör ett föreläggande om försiktighetsmått föregå ett föreläggande om förbud. Något formellt hinder mot att direkt meddela förbud finns dock inte. MÖD fann mot bakgrund av vad som framkommit i målet att det varit en alltför långtgående åtgärd från nämndens sida att omedelbart meddela förbud mot fortsatt avloppsutsläpp. Enligt MÖD:s bedömning bör först de tekniska förutsättningarna för att åstadkomma en kompletterande rening och kostnaderna för detta utredas. Det ankommer på nämnden att se till att ett sådant underlag tas fram. Därefter bör nämnden ta ställning till vilken åtgärd som bör krävas vid prövning enligt 5 § miljöskyddslagen. Nämndens ställningstagande bör meddelas i form av ett preciserat föreläggande. Det bör vidare i detta sammanhang påpekas att en förutsättning för att ett föreläggande om en viss försiktighetsåtgärd ska få meddelas är att adressaten har rådighet över den mark där åtgärden, t.ex. en reningsanläggning, ska utföras. Nämndens beslut om förbud upphävdes.

MÖD 2001:34 – i detta mål lämnades utrymme för adressaten att själv – i samråd med miljönämnden – välja de tekniska lösningar som behövdes för att uppnå miljökravet. MÖD tillämpade miljöskyddslagen (1969:387) vid prövningen av detta mål. Målet gäller krav på rening av WC-vatten. En individuell bedömning av behovet av rening av BDT-vattnet gjordes med stöd av 5 § ML. MÖD fann att det med hänsyn till de omgivande vattendragen skäligen kunde krävas att även BDT-vattnet skulle undergå längre gående rening än enbart slamavskiljning. Kostnaden för sådana åtgärder - exempelvis att anlägga en markbädd – ansågs inte vara oskälig för en fastighet av detta slag med åretruntboende. Den längre gående reningen än enbart slamavskiljning skulle alltså omfatta allt slags avloppsvatten från fastigheten. (Jfr Koncessionsnämndens för miljöskydd avgöranden B 134/97, B 137/97 och B 196/97). I målet gjordes gällande att det fanns bättre och billigare lösningar på avloppsfrågan än att bygga en markbädd. Det gick inte att utesluta att en godtagbar rening kunde uppnås för allt slags avloppsvatten med andra metoder än att anlägga en markbädd. Föreläggandet borde därför inte gälla skyldighet att leda avloppsvattnet genom

# HELLSTRÖM

en markbädd utan ett förbud mot utsläpp av WC-vatten och BDT-vatten som inte genomgått längre gående rening än slamavskiljning. Nämnden fick sedan efter ansökan pröva vilka reningsåtgärder som krävdes för att utsläpp skulle kunna tillåtas. Tidpunkten för när föreläggandet ska börja gälla flyttades fram.

MÖD 2005:9 – MÖD hänvisade till 26 kap. 9 § MB och 2 kap. 2 och 3 §§ MB. Länsstyrelsen konstaterade att eldningen i den i målet aktuella vedpannan, som saknade ackumulatortank och som inte uppfyllde Boverkets byggregler för nyinstallation av vedpannor i tätort, sedan en längre tid föranlett klagomål från närboende grannar beträffande besvärande rök och lukt. Mot bakgrund av vad som framkommit i utredningen fanns det skäl för att anta att vedeldningen kunde medföra olägenheter för de närboendes hälsa. MÖD fann, i likhet med länsstyrelsen, att det var miljömässigt motiverat att förbjuda användningen av pannan i dess dåvarande utformning, eftersom det fanns alternativ som inte var orimliga att genomföra. Överklagandet bifölls och miljö- och hälsoskyddsnämndens föreläggande fastställdes. Tiden för när det i föreläggandet meddelade förbudet skulle börja gälla ändrades dock.

MÖD 2005:12 – frågan i målet gällde om det var skäligt att ålägga Banverket bullerskyddsåtgärder i den omfattning som angavs i föreläggandet och - i så fall - om föreläggandet borde förenas med vite. Järnvägstrafik orsakade bullerstörningar i bostadshus som var beläget på en fastighet i Ronneby kommun. Bullernivåer motsvarande 63 dBA hade uppmätts i sovrum när tåg passerade utanför fastigheten. Detta skedde fyra gånger per natt (kl. 22.00-06.00). Dessutom passerade enligt vad nämnden uppgett två tåg förbi fastigheten ca 10-15 minuter före respektive efter tidsperioden 22.00-06.00 vardagar. Enligt MÖD:s bedömning innebar denna bullernivå en olägenhet för människors hälsa (9 kap. 3 § MB) som motiverade att åtgärder vidtogs för att minska störningarna (2 kap. 3 § MB). De krav på åtgärder som riktats mot Banverket av underinstanserna och de kostnader som kraven förde med sig framstod inte som orimliga med hänsyn till störningsnivån och störningsfrekvensen (2 kap. 7 § MB). Föreläggandet stod därför fast. Även frågan om föreläggandet skulle förenas med vite var aktuell. MÖD uttalade att det inte fanns några rättsliga hinder mot att förena föreläggandet med vite. Den bestämmelse i rättegångsbalken som Banverket hänvisat till tar inte sikte på den typ av vite som det här var fråga om, nämligen s.k. materiellt vite som syftar till att förmå någon att iaktta en myndighets beslut i själva saken. MÖD instämde i miljödomstolens bedömning att Banverket i detta sammanhang bedrev verksamhet som närmast fick betraktas som affärsdrivande. Principiellt fanns inte anledning att göra skillnad mellan Banverket och andra verksamhetsutövare och av det skälet låta bli att sätta ut vite mot Banverket. MÖD avslog Banverkets överklagande dock att tidpunkten för när de bullerdämpande åtgärderna skulle vara genomförda borde flyttas fram.

# HELLSTRÖM

MÖD 2005:31 – målet gällde bland annat ett beslut från samhällsbyggnadsnämnd som var rubricerat ”Råd enligt MBs 26 kap. 1 § avseende förbättring av enskild avloppsanläggning” och som avslutades med texten: ”Då detta beslut utgörs av råd kan det ej överklagas.” Beslutet hade inte getts formen av ett föreläggande. MÖD uttalade att det av praxis följer att det inte alltid krävs att ett beslut har självständiga eller direkta rättsverkningar för att kunna överklagas utan att beslut kan vara överklagbara även av den anledningen att de ändå är ägnade att faktiskt negativt påverka någons personliga eller ekonomiska situation.<sup>31</sup> Samhällsbyggnadsnämnden får i beslutet anses ha redovisat sin inställning att COs avloppsanläggning inte uppfyller lagens krav. Beslutet är vidare formulerat så att CO före ett visst datum ska förbättra befintlig avloppsanläggning. Samhällsbyggnadsnämnden har även angivit att om åtgärder inte vidtagits innan angivet datum kan nämnden utfärda ett vitesföreläggande enligt 26:9 MB. MÖD fann att samhällsbyggnadsnämndens beslut, genom det sätt på vilket det utformats, var ägnat att uppfattas som bindande med följd att det ändå kunde få verkan enligt sitt innehåll. Så synes det också ha uppfattats av CO. För att den enskildes behov av rättsskydd ska kunna tillgodoses bör ett sådant beslut vara överklagbart. Omständigheterna, att beslutet rubricerats som råd och att det i beslutet angetts att det inte var överklagbart, ändrar inte den bedömningen.

MÖD 2005:57 – målet gällde besprutning av banvallar och bangårdar. Banverket anmälde att verket avsåg att bekämpa ogräs genom besprutning på banvallar och bangårdar. Tillsynsnämnden meddelade föreläggande om försiktighetsmått och begärde bland annat att Banverket skulle lämna en spridningskarta till nämnden. Frågan i målet var om det varit påkallat att nämnden meddelat försiktighetsmått samt om så varit fallet om dessa varit rimliga och skäligen. Med hänsyn till de försiktighetsmått som Banverket åtagit sig ansåg domstolen att det inte framstod som skäligt av nämnden att påkalla att Banverket senast visst datum skulle inge en spridningskarta som skulle utvisa var spridning skulle ske. MÖD beslutade att miljödomstolens dom skulle stå fast.

MÖD M 1742/04 – slutligt beslut den 19 december 2005. Saken gällde klagomål på grund av luktolägenhet m.m. från återvinningscentral på en fastighet i Lindesbergs kommun. MÖD fann att det ej var styrkt att olägenheterna var av den art och omfattning att mellanlagring av trädgårdsavfall på den aktuella platsen borde förbjudas. Dock fann MÖD att det kunde finnas skäl att överväga huruvida olägenheterna kunde minskas genom ytterligare försiktighetsmått, t.ex. tätare hämtningsintervaller. Klaganden hade framställt yrkande om förbud mot verksamheten. MÖD menade att ett sådant yrkande innefattar att myndigheten ska pröva om mindre ingripande åtgärder än förbud kan vara motiverade för att motverka olägenheter. En sådan prövning bör ske utan att ett särskilt yrkande om detta

---

<sup>31</sup> Se RÅ 2004 ref. 8 och RÅ 1996 ref. 43.

# HELLSTRÖM

har framställts. Någon prövning hade emellertid inte skett. Målet visades åter till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

MÖD 2006:36 – målet gällde undersökning av förorenat område. Sediment med fibrer innehållande kvicksilver i Umeälven hade orsakats av utsläpp av avloppsvatten från en massafabrik 1952 - 1968. Länsstyrelsen förelade verksamhetsutövaren på fastigheten (ett bolag med vilket massafabrikens ägare hade fusionerat) att genomföra en undersökning av aktuellt område genom provtagning och analys för att få kunskap om utbredningen och halten av kvicksilver. Vidare skulle en riskbedömning för framtiden göras. MÖD fann att den förelagda verksamhetsutövaren var ansvarig för efterbehandling enligt 2 kap. 8 § och 10 kap. 2 § MB, att undersökningen inte var av forskningskaraktär samt att det inte var oskäligt att ålägga bolaget utredningsansvaret för provtagning och analys enligt 10 kap. 8 § MB. Däremot fann MÖD att bedömningen av huruvida det var skäligt att ålägga bolaget att utföra riskbedömningen fick anstå till dess ovan nämnda undersökning var klar. Miljödomstolens dom upphävdes och länsstyrelsens beslut ändrades.

MÖD M 8088-12 – dom den 12 februari 2013. Målet gällde klagomål på buller från Norrköpings Hamn och Stuveri AB:s verksamhet på en fastighet i Norrköpings kommun. Länsstyrelsen förelade bolaget att ta fram utredning avseende omfattningen av lågfrekvent buller från ett urval av fartyg. Bolaget menade att det ställdes orimliga krav i föreläggandet. MÖD uttalade att utredningen i målet visade att bolaget inte klarade de bullervillkor som föreskrevs i tillståndsbeslutet. MÖD fann att länsstyrelsen haft skäl för att förelägga bolaget att utreda bullerfrågorna vidare (26:1 och 26:9 MB). MÖD fann att skyldigheterna enligt föreläggande inte var alltför betungande och de behövdes för tillsynen enligt 26 kap. 1, 21 och 22 §§ MB. De var inte heller orimliga enligt 2 kap. 7 § MB. MÖD fastställde länsstyrelsens föreläggande och ändrade mark- och miljödomstolens dom i dessa delar.

MÖD 2014:5 – målet gällde tillsyn över vattenverksamhet. Bortledning av dagvatten som uppstår på ett antal fastigheter utanför detaljplanelagt område har inte ansetts utgöra avledande av avloppsvatten och inte heller markavvattning i den mening som avses i 11 kap. MB. De åtgärder i form av uppförande av enstaka bostadshus som vidtagits på fastigheterna har inte heller i övrigt ansetts ha en sådan inverkan på mark- och vattenförhållandena på en intilliggande fastighet att tillsynsmyndigheten borde ha vidtagit tillsynsåtgärder. Det har således inte funnits anledning för länsstyrelsen att ingripa.

MÖD 2014:29 – målet gällde föreläggande om vattenhushållning. En tillsynsmyndighet hade i ett föreläggande föreskrivit ägaren av en dammanläggning att hålla vissa dämningssgränser. Dammägaren överklagade tillsynsmyndighetens beslut och menade att det saknades utredning i målet som visade att just de föreskrivna nivåerna var lämpliga eller att de av honom föreslagna nivåerna var olämpliga. Den vattenverksamhet som bedrevs vid den aktuella dammen hade inte tillståndsprövats. MÖD konstaterade att



# HELLSTRÖM

föreläggandet innebar ett åläggande att utan föregående tillståndsprovning följa vissa bestämmelser om vattenhushållningen. Enligt MÖD:s mening borde en sådan reglering inte ske utan samband med en tillståndsprovning, där motstående intressen kunde belysas och där det kunde göras en allsidig bedömning av vilka regleringsnivåer som är lämpligast. Överklagandet bifölls på så sätt att föreläggandet upphävdes.

MÖD 2017:51 – målet gällde förbud mot doftsättning i galleria. En miljönämnd har förbjudit ett bolag att doftsätta entréer och toaletter i en centrumgalleria. MÖD konstaterade att gallerian är en lokal för allmänt ändamål enligt 9 kap. 9 § MB. MÖD fann vidare att vid bedömningen av om doftsättning är en olägenhet för människors hälsa ska hänsyn tas till personer som lider av sensorisk hyperreaktivitet, s.k. doftöverkänslighet. Utredningen i målet har ansetts ge stöd för att doftsättning kan medföra olägenhet för doftöverkänsliga personer. Även om utredningen inte med säkerhet har visat att komponenterna i den doftsättning som bolaget använt var sådana att de orsakade besvär, fann MÖD att redan risken för olägenhet medför att bolaget varit skyldigt att vidta åtgärder. Doftsättningen har inte heller ansetts som ringa eller tillfällig. Ett åtagande från bolaget att hålla vissa entréer och toaletter doftfria har inte ansetts som en tillräcklig försiktighetsåtgärd. MÖD fann att ett föreläggande (med stöd av MB 2:3) att upphöra med doftsättning inte var mer ingripande än vad som krävdes eller orimligt i förhållande till de kostnader som det medförde för bolaget. Skälighetsbedömning enligt MB 2:7 gjordes. Nämndens föreläggande fastställdes.

MÖD M 6373-17 – dom den 6 april 2018. Målet gällde förbud vid vite att släppa ut avloppsvatten på en fastighet i Vingåkers kommun. Det var ostridigt i målet att den aktuella avloppsanläggningen inte uppfyllde kraven i MB på rening av avloppsvatten. Frågan var om förbudet var mer ingripande än vad som behövdes (se 26 kap. 9 §, 2 st MB). Bolaget hade haft lång tid på sig att komma till rätta med problemen. Ett förbud ansågs inte mer ingripande än vad som behövdes. Skäl fanns att förena förbudet med vite. MÖD ändrade mark- och miljödomstolens dom och fastställde nämndens beslut.

MÖD M 1375-19 – dom den 3 oktober 2019. MÖD hänvisade till 26 kap. 9 § och att mer ingripande åtgärder än vad som behövs ej får tillgripas. För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs enligt 1 kap. 4 § miljöprovningförordningen tillstånd om åtgärden i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig eller om åtgärden i sig innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. MÖD fann att verksamheten hade ett sådant samband med den tillståndspliktiga på den angränsande fastigheten B att den fick anses utgöra en del av samma verksamhet. Då verksamheten bedrevs utan tillstånd var den inte tillåten. Hanteringen innebar inte ensamt att någon olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljö kunde uppkomma på kort sikt. Vidare hade bolaget ansökt om ändringstillstånd för verksamheten som bedrevs på B, den geografiska utökningen av verksamheten var liten samt en samlad miljöprovning av

# HELLSTRÖM

hela verksamheten pågick. Med hänsyn härtill ansåg MÖD att föreläggande om förbud i detta fall var mer ingripande än vad som behövdes. Överklagandet avslogs.

## 4.3.3 2 kap. 7 § MB - skälighetsregeln

Bestämmelsen i 2 kap. 7 § MB innehåller den s.k. skälighetsregeln, som innebär en viktig modifikation i de föregående hänsynsreglerna. Enligt första stycket ska en avvägning ske mellan miljöhänsyn och andra hänsyn, när kraven på en verksamhet eller en åtgärd ska bedömas.

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB ska genom tillsynsmyndigheternas befogenheter att ingripa ligga till grund för tillsynen enligt balken. En myndighet som har operativt tillsynsansvar kan alltså exempelvis ingripa mot en verksamhet som inte uppfyller hänsynsreglerna.

En avvägning av detta slag är typisk för miljölagstiftningen och har redan tidigare förutsatts i många sammanhang. Särskilda avvägningsregler av detta slag, dock något annorlunda formulerade, förekom också i äldre rätt, t.ex. i 5 § miljöskyddslagen och 3 kap. 7 § vattenlagen (1983:291). Bestämmelsen har dock liksom de tidigare reglerna i kapitlet en generell räckvidd. Den tillämpas vid alla typer av verksamheter som påverkar miljön. Någon avvägning ska dock inte ske vid tillämpning av 2 kap. 6 § andra och tredje stycket.

I motiven framhålls att visserligen de allmänna hänsynsreglerna medför att all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka hälsa eller miljö ska bedrivas på ett sådant sätt att olägenheterna förebyggs eller begränsas, men att de måste tillämpas så att inte orimliga krav ställs på verksamhetsutövaren med hänsyn till skyddsåtgärdernas effekt och kostnaderna för dem; någonstans går en gräns där marginalnyttan för miljön inte uppväger kostnader som läggs ned på försiktighetsmått. En skälighetsavvägning ska göras i fråga om alla de föregående hänsynsreglerna, oavsett vad de närmare innebär – likaså beträffande avhjälparegeln i 2 kap. 8 §, fast skälighetsbedömningen här har en speciell karaktär (jfr kommentaren till denna paragraf). I MB borde kraven inte sättas lägre än att allt ska göras som är meningsfullt för att balkens mål ska uppnås.<sup>32</sup>

Meningen är således att en prövning enligt 2 kap. 7 § första stycket inte ska kunna skärpa de hänsynskrav som framgår av de tidigare paragraferna, bara lindra dem i vissa fall. Kraven är i och för sig långtgående, och den eventuella lindringen får inte gå så långt att resultatet kan anses strida mot målsättningsreglerna i 1 kap. 1 §. Redan detta tyder på att MB:s regler leder till en strängare bedömning än enligt äldre rätt.

---

<sup>32</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 231 f.

# HELLSTRÖM

Det kan diskuteras, om avvägningen enbart ska ske enligt 2 kap. 7 § eller om inte även de föregående paragraferna innebär vissa ekonomiska avvägningar; särskilt har här framhållits kravet på bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § första stycket. Det är emellertid en naturlig och logisk uppbyggnad av kapitlet att hålla isär å ena sidan hänsynskraven i 2 kap. 2–6 §§, å andra sidan skälighetsavvägningen i 2 kap. 7 §. I lagrådsremissen, där paragrafen var annorlunda formulerad, bör detta ha tätt sig naturligt. Problemet har uppkommit när formuleringen – tydligen genom en politisk kompromiss – har skärpts i propositionen. Ska vi vara lojala mot lagstiftaren, får vi emellertid följa lagtexten även när den kan tyckas sträng mot verksamhetsutövaren. Tidigare paragrafer talar inte om några skälighetsbedömningar.

I *första stycket* anges som allmän riktning för avvägningen, att kraven på hänsyn inte får gå så långt att det är orimligt att uppfylla dem. Som framgår av lagtexten är det verksamhetens utövare, eller den som vill vidta en åtgärd, som ska visa att ett krav på skyddsåtgärd eller andra försiktighetsmått i det enskilda fallet är orimligt. Både den omkastade bevisbördan och den starka formuleringen »orimlig» tillkom genom MB och var då nyheter i förhållande till äldre avvägningsregler, om också det kan förefalla naturligt att en verksamhetsutövare utreder varför verksamhetsutövaren inte skulle ha råd att vidta de försiktighetsmått som sätts i fråga. Formuleringen har ändrats fram och tillbaka i förarbetena utan att skälen för ändringarna är särskilt klara. I propositionen understryks dock att det är av avgörande betydelse för att MB:s mål ska kunna uppnås i praktiken, att det klart framgår att det ankommer på den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet av betydelse för människors hälsa eller miljön att visa att ett krav på försiktighetsmått enligt balken måste anses orimligt i det enskilda fallet.<sup>33</sup> En konsekvens skulle vara strängare krav på utredning om företagets ekonomiska möjligheter att företa olika försiktighetsåtgärder.

En del motivuttalanden kan inge tvekan om regeln syftar till en skärpning i förhållande till miljöskyddslagens krav på miljöfarliga verksamheter.<sup>34</sup> Den slutliga formuleringen måste dock anses ge klart stöd för en sådan tolkning, även frånsett den betydelse reglerna i 1 kap. 1 § får i sammanhanget.<sup>35</sup> Vid sidan av lagtexten kan de oklara och motsägande motiven knappast tillmätas större betydelse.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 232.

<sup>34</sup> Jfr [prop. 1997/98:45 II](#), s. 17, om kravet på bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 §.

<sup>35</sup> Om man som i lagrådsremissen angett att kraven skulle vara rimliga eller skäliga, kunde en myndighet ha en skala av mer eller mindre stränga hänsynskrav att välja mellan; vad som är skäligt kan alltid diskuteras. När nu kraven inte får vara orimliga, finns bara möjlighet att utesluta krav i utkanten av denna skala. I övrigt får de hänsynskrav som följer av 2 kap. 1–6 §§ godtas.

<sup>36</sup> Man kan här påminna om den allmänna tendensen i senare års doktrin, och även i någon mån i rättspraxis (åtminstone hos RegR), att fästa minskad vikt vid motivuttalanden – delvis under hänvisning till Europarättens inflytande. I varje fall när motiven är svåra att förena med lagtexten bör sådana synpunkter få

# HELLSTRÖM

Nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått ska jämföras med kostnaderna för sådana åtgärder. Med nyttan menas de fördelar för miljön som åtgärden får anses innebära i det särskilda fallet, varvid de miljömål som riksdagen antar ska särskilt beaktas. Hänsyn ska således tas till hur mycket mindre riskerna för en negativ effekt på hälsan och miljön kan antas bli vid olika åtgärder; liksom annars får vid en sådan bedömning försöka uppskattas dels sannolikheten för att hälsan och miljön påverkas, dels hur pass allvarlig denna verkan kan beräknas bli – något som bl.a. beror på graden av känslighet i det område och hos den personkrets som utsätts för en störning. Det är t.ex. naturligt att särskilt beakta att ett område innehåller en mycket sällsynt växt- eller djurart eller att det är ett bostadsområde som utsätts för buller. Också möjligheten att tillgodose sådana allmänna principer som energihushållningsprincipen (jfr 2 kap. 5 §) ska beaktas.<sup>37</sup>

Åtgärdens gynnsamma effekt ska sättas i relation till kostnaderna för den. Åtgärder bör sålunda vidtas även mot ett utsläpp med ganska liten miljöpåverkan om kostnaden blir låg, t.ex. på grund av god teknik, och omvänt kan kostnaderna te sig orimliga om miljönyttan är begränsad.<sup>38</sup> Vid skälighetsbedömningen ska naturligtvis skiljas mellan yrkesmässig verksamhet och handlande i privatlivet. Vid yrkesmässig verksamhet får krav ställas på bästa möjliga teknik; som förut framhållits är motiven till 2 kap. 3 § oklara på denna punkt, bl.a. när det gäller förhållandet till IPPC-direktivet.<sup>39</sup> Enligt ett motivuttalande till 2 kap. 7 § ska bedömningen av vad som är ekonomiskt rimligt utgå från branschförhållanden, inte från den aktuella verksamhetsutövarens betalningsförmåga. Vidare ska beaktas möjligheten att åtgärder vidtas vid annan verksamhet än den aktuella enligt 16 kap. 8 §. Om den åtgärd som diskuteras är en omlokalisering enligt 2 kap. 6 §, får på motsvarande sätt bedömas om flyttningskostnaderna är orimliga i förhållande till nyttan – något som ofta kan antas vara fallet.

---

betydelse. – Jfr Miljödomar 2003/2 s. 71, MÖD 2003:95 (M 9421-02) (om Scanraff vid Brofjorden), där bl.a. den skärpta skälighetsbedömningen i 2 kap. 7 § åberopas till stöd för högre krav på visst beslutsunderlag.

<sup>37</sup> Jfr bl.a. MÖD 2009:12 (M 1114-08).

<sup>38</sup> Jfr MÖD 2005:70 (M 7207-04), där bullerbegränsande åtgärder vid Arvidsjaurs flygplats ansågs rimliga beträffande permanentbostäder men inte i fråga om fritidshus; MÖD 2006:34 (M 7319-05), där bullerreducerande åtgärder vid en järnväg genom Sävsjö ansågs orimligt dyra i förhållande till miljönyttan; det liknande fallet MÖD 2007:48 (M 5788-06; Lund); MÖD 2006:11 (M 4335-05), där krav på geologisk undersökning i anledning av avloppsanläggning inte ansågs rimligt då föroreningsrisken var så liten; MÖD:s dom 2006-11-26 (M 5800-05), angående anläggning för tillverkning av djurfoder, där det – mot bakgrund av den mindre allvarliga naturen hos luftföroeningen – inte ansågs rimligt att föreskriva en reningsanläggning för minskning av luktande ämnen; och MÖD 2007:29 (M 7856-06), om täckning av deponi. Se även MÖD 2008:23 (referat under 2 kap. 5 §). Kolonistugor av enklare beskaffenhet, belägna inom ett område som var detaljplanelagt som allmän plats, park, bedömdes i MÖD 2014:13 inte vara att jämföras med bostäder vid en bedömning av behovet av villkor rörande buller. Den maximala ljudnivån från ett hamnområde fick i MÖD:s avgörande M 5128-15 uppgå till 60 dBA. Kväverening av avloppsvatten ansågs inte rimligt att kräva i MÖD:s avgörande M 1382-17.

<sup>39</sup> Ersatt av IED-direktivet.

# HELLSTRÖM

När det gäller kostnader för skyddsåtgärder *utöver* de tidigare vidtagna – alltså vid en successiv höjning av reningsgrad eller liknande – har det i Koncessionsnämnden förts ett marginalkostnadsresonemang. Den sammanlagda kostnaden för samtliga åtgärder ska inte räknas samman utan hänsyn ska bara tas till den extra åtgärd som blivit aktuell, vilken då skulle vägas mot nyttan med åtgärden. Såvitt framgår av lagtext och motiv innebär inte MB någon ändring på denna punkt.

Så långt förefaller de väsentliga frågor som får ställas i sammanhanget vara *dels* i vad mån ett typiskt företag inom branschen har råd med det aktuella försiktighetsmålet, *dels* i vad mån åtgärden är värd pengarna med hänsyn till dess miljönytta. Det skulle dock inte innebära helt samma avvägning som enligt äldre rätt. I båda dessa avseenden ska observeras de skärpta krav som den nya avvägningsregeln ställer på företaget. Som Lagrådet framhållit är det vidare naturligt att också andra förhållanden än nyttan och kostnaderna med en försiktighetsåtgärd påverkar avvägningen, bl.a. vad som anses som godtagbart beteende med hänsyn till annat än rena miljöintressen och att kraven måste anses rimliga med avseende på den olägenhet och det intrång i den personliga valfriheten som de innebär. Också verksamhetens värde från samhällssynpunkt skulle att döma av motiven kunna beaktas, inte bara då det gäller totalförsvaret (sista meningen) utan också annars.<sup>40</sup> När sådana förhållanden spelar in vid avvägningen enligt 2 kap. 9 och 10 §§, kunde det synas naturligt att de inverkar också vid prövningen enligt 2 kap. 7 §.

Regeln är som redan påpekats tillämplig inte bara vid tillstånd till miljöfarlig verksamhet, även om denna situation diskuteras mest, utan i alla möjliga andra sammanhang. Som framgått kan avvägningen många gånger bli komplicerad och svårförutsebar. Den blir inte lättare genom att även andra avvägningsregler kan spela en roll i sammanhanget, bl.a. den s.k. proportionalitetsprincip som under hänvisning till vissa avgöranden av Europadomstolen godtagits i regeringsrättens praxis och kommit till uttryck i 7 kap. 25 § MB. Det har knappast klarlagts genom balkens motiv hur skälighetsregeln förhåller sig till denna princip, som tar särskilt sikte på konflikter mellan äganderätten och miljöhänsyn.

När myndigheten bedömer att det kan finnas skäl att förbättra befintliga åtgärder eller försiktighetsmål, kan den kräva in ett förslag till förbättrande åtgärder av egenkontrollen från verksamhetsutövaren. Så bör ske innan ett eventuellt föreläggande om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmål meddelas. Ett exempel kan vara när en verksamhetsutövare inte följt utvecklingen av bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § MB, vilket visar på brister i den fortlöpande planeringen, eller när produktvalsprincipen enligt 2 kap. 6 § inte följts.

---

<sup>40</sup> Se [prop. 1997/98:45 II](#), s. 459; jfr I s. 232 f., där regeringen instämmer med Lagrådet. Jfr dock Jonas Christensen, *Rätt och kretslopp* (1998) s. 285.

# HELLSTRÖM

## 4.4 26 kap. 19 § MB

Av 26 kap. 19 § MB framgår bl.a. följande. Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön ska fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Verksamhetsutövaren ska också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön samt ska lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten om så begärs.

Av lagtext och förarbeten framgår att ansvaret för MBs efterlevnad främst ligger på verksamhetsutövarna.<sup>41</sup> Det är verksamhetsutövarens skyldighet att se till att balkens regler inte åsidosätts och att verksamheten bedrivs så att MB:s syften uppfylls. Det är den som bedriver en verksamhet som har störst kunskap om den och dess verkningar. Detta gäller för all verksamhet av betydelse för MBs syften oavsett om det avser näringsverksamhet eller åtgärder som vidtas av någon privat. Även sådan verksamhet som inte kan räknas till en fast anläggning, t.ex. transporter, omfattas. Kravet på egenkontroll måste naturligtvis anpassas till varje verksamhet så att det inte får orimliga konsekvenser. Samtidigt måste naturligtvis hälso- och miljöeffekterna av verksamheten vara avgörande.

Verksamhetsutövarens ansvar inskränker sig inte till att kontrollera att balkens bestämmelser och för verksamheten särskilt meddelade villkor efterlevs. Det ankommer därutöver på denne att aktivt hålla sig informerad om verksamhetens påverkan på miljön även i den mån det inte är fråga om en i och för sig otillåten påverkan.

Verksamhetsutövaren ska planera sin verksamhet på ett sådant sätt att MBs syfte inte motverkas, utan tvärtom ska verksamheten bedrivas så att balkens syften nås. Detta förutsätter bl.a. att verksamheten organiseras så att en tydlig ansvarsfördelning föreligger.

För tillståndspliktig verksamhet föreskrivs ofta i villkoren att kontrollprogram ska upprättas av verksamhetsutövaren, ibland i samråd med tillsynsmyndigheten. I förarbetena till miljöbalken framhölls att det är rimligt att det finns en möjlighet att kräva att förslag till kontrollprogram ska lämnas även av den verksamhetsutövare som inte bedriver tillståndspliktig verksamhet i de fall tillsynsmyndigheten bedömer att det finns ett behov av ett sådant program. En sådan möjlighet har också lagfästs genom 26 kap. 19 § tredje stycket MB vari föreskrivs att den som bedriver miljöfarlig verksamhet ska lämna förslag till kontrollprogram och förbättrande åtgärder om tillsynsmyndigheten begär det.

---

<sup>41</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 sid. 279 ff.



# HELLSTRÖM

Tillsynsmyndigheten bör ta reda på om verksamhetsutövaren har tillgång till den kunskap som fordras (kunskapskravet i 2 kap. 2 § MB) för att verksamhetsutövaren själv ska kunna precisera vad lagstiftningen konkret innebär i form av tekniska eller andra krav och åtgärder.<sup>42</sup> Skyldigheten att ingripa inträder om tillsynsmyndigheten då konstaterar att verksamhetsutövaren inte klarat av att följa lagstiftningens krav. Tillsyn innefattar även exempelvis uppföljning av miljö- och hälsoskyddsarbetets resultat samt sammanställning och utvärdering av detta.

Att ta del av, granska och bedöma resultaten av verksamhetsutövarens egenkontroll är viktiga tillsynsuppgifter. En förutsättning för att syftet med tillsynen ska uppnås är dock att myndigheten även granskar huruvida egenkontrollen är genomtänkt och fungerar på bästa sätt. Verksamhetsutövarens rutiner för uppdatering av sin kontroll, förbättrande åtgärder o.s.v. är därför även den en viktig uppgift för tillsynsmyndigheten att granska. Tillsynen kan på detta sätt sägas bestå av två delar. 1. Tillsyn över egenkontrollens uppbyggnad och uppdatering. 2. Tillsyn över egenkontrollens resultat och åtgärder.

En grundförutsättning är att myndighetens perspektiv alltid är utifrån och in, att vara noggrann med att hålla på myndighetsrollen. Det är av största vikt att handläggaren undviker risken att falla in i ”konsultrollen” och bli så delaktig i processen och ansvaret för de lösningar som väljs att en oberoende granskning äventyras.

Myndigheten kan begära in ett förslag till kontrollprogram. Så kan ske om verksamhetsutövaren brister i sin egenkontroll, och det inte gått att få rättelse på annat sätt, exempelvis genom information eller rådgivning, eller om ett förslag till förbättrande åtgärder av egenkontrollen inte följts. Det bör sakna betydelse om det är verksamhetsutövaren själv eller myndigheten som har identifierat brister som inte rättats till. Ett annat skäl kan vara att det är viktigt att få en snar rättelse, eller att det finns grundad anledning att tro att en fungerande egenkontroll eller viktiga moment i den inte kommer att bedrivas.

Myndigheten kan också begära ett förslag till kontrollprogram när en egenkontroll saknas eller om det är betydelsefullt för tillsynsmyndigheten att få utförandet av egenkontrollen eller vissa viktiga delar av den beskriven. Det kan exempelvis gälla kontrollen av viktiga villkor i tillstånd för verksamheter som är tekniskt komplexa eller som kan påverka miljön eller människors hälsa.

---

<sup>42</sup> Ang. detta och följande stycken i detta avsnitt, jfr Naturvårdsverkets handbok operativ tillsyn 2001:4 sid. 32 ff.

# HELLSTRÖM

Myndigheten bör i sin begäran i varje enskilt fall noggrant precisera vad förslaget ska ta fasta på. Det bör inte räcka med att allmänt begära ett förslag. Det bör tydligt framgå vad myndigheten förväntar sig att verksamhetsutövaren ska prestera för att leva upp till myndighetens begäran. Myndigheten bör på samma sätt precisera vad ett förslag till förbättrande åtgärder bör ta fasta på. Myndigheten bör också tydligt ange gränserna för omfattningen på det begärda förslaget.

Myndigheten kan begära ett förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder enbart från den som bedriver en verksamhet.

Har myndigheten begärt in ett förslag bör myndigheten granska detta och kontakta verksamhetsutövaren för att få ändring på brister som framgår av förslaget. Om verksamhetsutövaren rättar sig bör myndigheten bekräfta mottagandet av förslaget och att det för närvarande inte föranleder åtgärder eller ingripande från myndigheten. Myndigheten kan komplettera med att informera verksamhetsutövaren om dennes egna ansvar för att fortlöpande upprätthålla en aktuell och i verksamheten fungerande egenkontroll.

Ett föreläggande om att följa ett förslag, som t.ex. lämnats i ett kontrollprogram, bör avse krav som följer av 26 kap. 19 § MB eller av någon bestämmelse i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll (FVE) eller i en föreskrift som getts ut med stöd av dessa. Detta föreläggande bör vara tydligt avskilt från ett eventuellt föreläggande enligt 26 kap. 22 § MB, som avser undersökningar för tillsynens behov. Tillsynsmyndigheten bör på så sätt ge verksamhetsutövaren möjlighet att överklaga ett föreläggande om undersökningar som myndigheten har behov av enligt 26 kap. 22 § MB, utan att verksamhetsutövaren också ska behöva överklaga ett föreläggande om undersökningar enligt 26 kap. 19 § MB eller FVE. Det sistnämnda föreläggandet om undersökningar bör syfta till att verksamhetsutövaren på egen hand ska klara av kunskapskravet i 2 kap. 2 § MB.

Om myndigheten förelägger någon att följa ett förslag, bör det av föreläggandet framgå att verksamhetsutövaren på eget initiativ ska rätta till de brister som t.ex. undersökningar, mätningar eller andra moment i egenkontrollen visat.

MB innebär att kraven skärpts på såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheter. Genom bl.a. bevisbörderegeln och egenkontrollansvaret har verksamhetsutövarens ansvar för kontrollen av verksamheten och dess påverkan på miljön blivit uttalade direkt i lagtexten.

Tillsynsmyndigheterna bör se till att verksamhetsutövaren kan fullgöra sin bevisbörda enligt 2 kap. 1 § MB genom en väl fungerande egenkontroll. Tillsynsmyndigheten bör

# HELLSTRÖM

också se till att verksamhetsutövaren bedriver en egenkontroll som bidrar till att denne kan fullgöra sin skyldighet att skaffa sig kunskaper om verksamheten enligt 2 kap. 2 § MB. Förmågan till eget ansvar bygger i stor utsträckning på kunskap och förståelse som kommer till uttryck i en genomtänkt och fungerande egenkontroll. Det är verksamhetsutövaren som ska utforma egenkontrollen så att den blir ett naturligt styrinstrument i verksamheten. Tillsynsmyndigheten bör därför på olika sätt förmå verksamhetsutövarna att ta sitt självständiga ansvar även när myndigheten inte finns på plats.

Hur verksamhetsutövaren bör och kan bedriva sin egenkontroll framgår av Allmänna Råd (NFS 2001:2) och grundbok om egenkontroll i Naturvårdsverkets handboksserie.

Att förelägga egenkontrollen i sin helhet vid en viss given tidpunkt kan också vara tveksamt. Det kan låsa eller hejda den utvecklande process som en egenkontroll utförd enligt FVE innebär och som ska pågå ständigt för att verksamhetsutövaren ska kunna ha kontroll över (kunna styra) verksamheten. Det är dessutom olämpligt att godkänna en viss ansvarsfördelning, utformning på den interna organisationen, utformning av rutiner eller hur undersökningar och bedömningar görs, särskilt om kraven är förknippade med straff eller miljöstraffavgift om kraven inte uppfylls. Vad som nyligen godkänts kan snabbt bli inaktuellt, men myndighetens beslut lever kvar till det återkallas, varför ett sådant ingripande riskerar att exempelvis sätta systemet med miljöstraffavgifter ur spel.

I Naturvårdsverkets handbok Operativ tillsyn ges flera exempel på situationer där tillsynsmetod väljs med syfte att främja verksamhetsutövarens egenansvar. I alla tillsynssituationer måste en viktig avvägning göras mellan det direkta miljöintresset, att snabbt få till stånd förbättringar, och det indirekta, att få verksamhetens eget fortsatta miljöarbete att löpa så bra som möjligt. Om verksamhetsutövaren själv får avgöra vilket nästa steg är och när det ska tas är detta troligen det bästa sättet att stimulera till ökat eget ansvarstagande. Å andra sidan måste myndigheten i varje enskilt fall avgöra huruvida förslaget är godtagbart från miljösynpunkt.

Myndigheten kan exempelvis bedöma att en undersökning behövs för att kunna avgränsa ett föreläggande om kontrollprogram. Myndigheten får på detta sätt själv träda in och utreda lämplig kontroll och förelägga om denna. Myndigheten kan också behöva ta ansvar för att de åtgärder som behövs verkligen vidtas, genom bestämmelserna i 26 kap. 17-18 §§. Viktigt här är att observera att myndighetens kompetens är tillräcklig för att precisera detaljerade krav.

Myndighetens ansvar är här att använda de bestämmelser om föreläggande, sanktioner, straff, handräckning och övriga tvångsmedel som behövs för att åstadkomma lagefterlevnad. Då myndigheten på detta sätt genomfört en sträng detaljstyrning av en verksamhet är det viktigt att göra täta uppföljningar och att ha beredskap för att bemöta

# HELLSTRÖM

och reagera på nya situationer. Likväl som nya sanktioner eller förelägganden kan behövas kan verksamheten även med tiden gå mot ett ökat eget ansvarstagande. Då kan det bli aktuellt att upphäva tidigare beslut. Exempel på faktorer som kan frambringa sådana hastiga förändringar är ägarbyte eller ändrade konkurrensförhållanden.

Det är angeläget att i varje enskilt tillsynsärende välja den metod som med minsta resursåtgång medför lagefterlevnad och ger största nytta jämfört med MB:s mål. Om det innebär att begära in viss typ av information, göra en sammanställning över redan ingivet material, genomföra en inspektion eller något annat bör avgöras från fall till fall.

En grundregel bör vara att enbart begära sådan löpande rapportering som myndigheten har resurser att granska, nyttja, reagera på eller besvara. Här bör myndigheten beakta de prioriteringar i tillsynen som gjorts i tillsynsplanen enligt 7 § TiF, så att resurserna riktas dit de bäst behövs. Tillsynsmyndigheten bör så långt möjligt ta del av resultaten från egenkontrollen vid eller inför inspektioner, samtidigt som den egenkontroll som ligger till grund för de framtagna resultaten kontrolleras. Är verksamhetsutövaren skyldig att avge en årlig miljörapport, bör myndigheten i första hand genom denna ta del av sådana resultat som visar på lagefterlevnad via miljörapporten. I dessa fall, liksom för verksamheter där egenkontrollen normalt fungerar, men där det är viktigt att myndigheten snabbt får vetskap om avvikelser, bör myndigheten i första hand välja avvikelserapportering, t.ex. av resultat som avviker från ett villkor i tillstånd. Krav på löpande rapportering av resultat bör komma i fråga för verksamheter som är särskilt viktiga från miljö- och hälsoskyddssynpunkt.

Myndigheten kan också kräva löpande rapportering av resultat, när det finns brister i egenkontrollen eller i andra speciella fall, t.ex. efter driftstörningar eller olyckor. Målet bör då vara att få igång en tillfredsställande egenkontroll, så att verksamhetsutövaren kan övergå till en avvikelserapportering. Löpande rapportering kan dessutom övervägas första tiden efter det att villkor fastställts eller då verksamhetsutövarens rutiner för mätning och analys av mätdata ännu är i ett utvecklingsskede.

När löpande rapportering behövs bör myndigheten anpassa frekvensen för rapporteringen efter omständigheterna i det enskilda fallet. Den kan ske exempelvis årsvis, kvartalsvis, månadsvis eller veckovis. Frekvensen bör väljas bland annat med hänsyn till behovet av att tillsynsmyndigheten reagerar på en utebliven rapport och hur snabbt tillsynsmyndigheten behöver agera, då ett begränsningsvärde eller ett krav inte innehållits. Då tillsynsmyndigheten förelagt om en löpande årlig rapportering bör denna handläggas på samma sätt som en miljörapport. Se 26 kap. 20 § MB. Det kan t.ex. gälla rapportering från en verksamhet som inte ska lämna miljörapport, men som det är angeläget att få en sammanfattning av resultaten från. Även här bör myndigheten noga överväga hur viktig en sådan rapportering är samt beakta hur och om resultaten kan nyttjas och handläggas på ovan nämnda sätt. När myndigheten kräver avvikelserapportering eller löpande

# HELLSTRÖM

rapportering bör myndigheten göra tydligt för verksamhetsutövaren att kraven inte ersätter eller preciserar andra förekommande krav på underrättelse eller rapportering till myndigheten, exempelvis enligt 26 kap. 20 § MB eller 6 § FVE. Myndigheten bör regelbundet ompröva ett ställt krav på löpande rapportering, exempelvis i samband med tillsynsplaneringen enligt 7 § TiF.

## 4.5 26 kap. 21 § MB

Av 26 kap. 21 § MB framgår att den som bedriver verksamhet eller vidtar en sådan åtgärd som omfattas av balkens tillämpningsområde är skyldig att på begäran lämna de uppgifter och de handlingar som behövs för tillsynen till tillsynsmyndigheten. Detta gäller även den som annars är skyldig att avhjälpa olägenheter från sådan verksamhet.

Tillsynsmyndigheten kan inte göra anspråk på vilka uppgifter och handlingar som helst, utan bara på sådant som är av betydelse för tillsynen. Med detta avses emellertid inte enbart den löpande tillsynen.<sup>43</sup> Tillsynsmyndigheten kan också begära uppgifter som den behöver för övergripande, samordnande och uppföljande strategiskt miljöarbete.<sup>44</sup>

Tillsynsmyndigheten kan med stöd av denna paragraf endast begära sådana uppgifter och handlingar som inte förutsätter närmare utredning. Det kan vara fråga om driftförhållanden, omfattningen av verksamheten etc. Bestämmelser om verksamhetsutövarens utredningsplikt finns i 22 §. När ett utredningsföreläggande enligt 22 § meddelas omfattas de upplysningar som framkommer och de handlingar som upprättas med anledning av föreläggandet enligt den paragrafen av skyldigheten att lämna upplysningar. Se vidare nedan.

Tillsynsmyndigheten får således förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i MB eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen.

Av Naturvårdsverkets allmänna råd 2001:3 framgår bland annat följande. Begäran om upplysningar och handlingar bör avvägas och preciseras i varje enskilt fall. Myndigheten kan begära in handlingar, exempelvis dokumentation, som redan finns hos verksamhetsutövaren. Myndigheten bör noga överväga om det är lämpligt att ålägga verksamhetsutövaren att skicka in all befintlig dokumentation, t.ex. i form av rutiner, instruktioner eller åtgärdsplaner, så att detta inte sker rutinmässigt. Om myndigheten begär in sådan dokumentation, bör det vanligen ske i samband med en inspektion eller annan

---

<sup>43</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 281 ff.

<sup>44</sup> Ibid.

# HELLSTRÖM

särskilt påkallad tillsynsinsats. När det är fråga om tekniskt eller på annat sätt komplexa verksamheter eller verksamheter som väsentligt kan påverka miljön och människors hälsa, bör myndigheten kunna begära in handlingar som beskriver viktiga moment av den befintliga egenkontrollen, utan att detta behöver vara föranlett av en för tillfället planerad inspektion eller tillsynsinsats.

## 4.6 26 kap. 22 § MB

Av 26 kap. 22 § MB framgår att myndigheten kan kräva de undersökningar som kan behövas för att det ska gå att bedöma vilka förbättrande åtgärder som är mest ändamålsenliga.

Verksamhetsutövaren ska själv svara för kostnaderna för undersökningarna. Undersökningen ska syfta till att tillförsäkra tillsynsmyndigheten fakta som underlag för bedömning av den individuella verksamheten eller åtgärden. Undersökningar kan också krävas för att klarlägga om verksamheten eller åtgärden är hälso- eller miljöfarlig.<sup>45</sup>

Begreppet undersökning bör ges en vid tolkning. Det omfattar inte endast provtagningar och dylikt, utan även exempelvis besiktning. Undersökningsplikten omfattning ska bedömas med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Ibland räcker det med en enstaka undersökning, men ibland krävs fortlöpande undersökningar. Undersökningsplikten begränsar sig dock alltid till vad som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna fullgöra sina skyldigheter. Bestämmelsen innebär att i princip samma krav på undersökning ska kunna ställas oavsett om en verksamhet är tillståndspliktig eller ej. Kraven på utredning får dock inte vara orimliga (jfr 2 kap. 7 §), och det kan föreligga skillnader i vad som kan anses som rimligt beträffande olika typer av verksamhet. Bestämmelsen ger således rätt att begära t.ex. en utredning av de tekniska möjligheterna att begränsa utsläppen till en viss nivå eller annars nå ett visst mål, så som sker i tillståndsärenden. Verksamhetsutövaren kan dock inte åläggas att utföra undersökningar som utgör ren forskning. Undersökningsplikten innebär givetvis också att verksamhetsutövaren ska redovisa resultaten av undersökningarna till tillsynsmyndigheten.<sup>46</sup>

I 29 kap. 5 § MB finns bestämmelser om straff om en verksamhetsutövare försvårar en tillsynsmyndighets verksamhet genom att inte lämna in en uppgift eller lämna en oriktig sådan.

---

<sup>45</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 281 ff.

<sup>46</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 282 ff.



# HELLSTRÖM

## **5. RÄTTSLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR DEN KOMMUNALA ANSVARSFÖRDELNINGEN**

### **5.1 Kommunalt reglemente för miljö- och hälsoskyddsnämnden**

Gällande reglemente för miljö- och hälsoskyddsnämnden i Danderyd har antagits av kommunfullmäktige 2018-06-11, § 67. Av reglementet framgår att Miljö- och hälsoskydds-nämnden fullgör, i den mån uppgifterna inte åligger kommunstyrelsen eller annan nämnd, kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Det innebär att nämnden svarar för prövning och tillsyn och miljöövervakning enligt bland annat miljöbalken (reglementet § 1). Reglementet innebär inte någon begränsning av miljönämndens ansvarsområde enligt miljöbalkens tillsynsbestämmelser och nämndbeslut kan inte överprövas av kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen ska enligt 6 kap. 1 § kommunallagen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet, men nämnden är gentemot kommunstyrelsen ett självständigt förvaltnings- och beslutsorgan, dvs. en myndighet

Av reglementet framgår vidare att miljö- och hälsoskyddsnämnden även i övrigt ska utarbeta förslag som är påkallade inom nämndens ansvarsområde (reglementet § 3 punkt 2.) Detta innebär bland annat att nämnden hos vederbörande organ, exempelvis kommunstyrelsen, kan/bör lyfta frågor som har betydelse för nämndens tillsynsarbete och dess resultat. Dit hör uppenbarligen den övergripande trafikplaneringen ur såväl lokala som regionala perspektiv.

## **6. LÄGESSAMMANFATTNING OCH UNDERLAG FÖR FORTSATT RÄTTSTILLÄMPNING**

Ett dominerande intryck av de svar som inkommit i ärendet är att Trafikförvaltningen på grund av vidtagna bullerskyddsåtgärder vill betrakta hela frågan om skyddsåtgärder, trafikbegränsning och övriga försiktighetsmått som utagerad. Av svaren att döma gäller denna inställning såväl nuvarande som framtida trafik. Det ter sig också tydligt att Trafikförvaltningen har stor tilltro till möjligheten att genom bullerberäkningar och riktvärden fastställa om olägenheter av trafiken förekommer eller inte. Vidare avvisar Trafikförvaltningen med stort eftertryck varje propå om undersökning rörande effekter av och kostnader för trafikbegränsningar och/eller hastighetsbegränsningar, vare sig fråga är om natt (bland annat transport av tomma tåg) eller kvällar och tidiga morgnar. Det tycks inte heller vara möjligt att få frivilligt gensvar på frågor som rör den övergripande trafikplaneringen och därmed sammanhängande möjligheter/effekter/kostnader vid fördelning av persontransporterna mellan olika trafikslag som eventuellt alternativ till högbelastning med tät trafik på Roslagsbanan.

# HELLSTRÖM

De rättsmedel som i detta läge ter sig särskilt relevanta för nämndens arbete och som närmare redovisas i detalj ovan (avsnitten 4 och 5) är följande:

*Frivillighetsbaserad direktkommunikation:* Fastän det periodvis synes ha varit svårt att uppnå ett förhållande med ändamålsenlig direktkommunikation i ärendet finns det rimligen alltså förutsättningar för praktiskt fungerande informationsutbyte med Trafikförvaltningen. En återupptagen frivillighetsbaserad kommunikation borde enligt vår uppfattning kunna resultera i ett kontrollprogram som läggs till grund för exempelvis kontrollmätningar av bullret med nöjaktig regelbundenhet, förhandsrapporter till miljö- och hälsoskyddskontoret inför eventuella trafikökningar, successivt uppmätta detaljresultat av genomförda bullerskyddsåtgärder, redogörelser för hantering av inkomna klagomål m.m. I den mån sådan kommunikation – på sätt som åskådliggjordes i brevväxling oktober–december 2019 (s. på sidan 4 ovan) – inte leder till önskat resultat återstår de rättsmedel som står till nämndens förfogande i dess egenskap av tillsynsmyndighet.

*Begäran om förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder (26 kap. 19 § tredje stycket MB):* Skulle en frivillighetsbaserad direktkommunikation inte bli ändamålsenlig finns författningen en rimlig möjlighet att från Trafikförvaltningen begära in förslag till kontrollprogram och/eller förbättrande åtgärder. Sedan sådant förslag inkommit återstår för nämnden att pröva huruvida förslaget uppfyller syftet att kontrollera om olägenheter begränsas i den omfattning som hänsynsreglerna (2 kap. MB) förutsätter. I den mån enighet om kontrollprogrammets innehåll och omfattning inte kan uppnås, har nämnden möjlighet att skärpa kraven på ett sådant program med stöd av 26 kap. 21 och 22 §§ MB. I alla händelser förefaller ett väl utarbetat kontrollprogram i detta fall vara ett angeläget och användbart instrument för tillsynsarbetet. Med rätt utformning av ett sådant program borde det bland annat vara möjligt att *dels* få löpande uppsikt över eventuella trafikökningar, *dels* få till stånd en rimlig frekvens, utformning och omfattning av sådana kontrollmätningar som länge varit efterfrågade och vars frånvaro hittills skapat stora oklarheter i tillsynsarbetet. Med hänsyn till senare tids forskning som WHO uppmärksammat ter det sig rimligt att för kontrollen använda de nyare metoder för bestämning av bullerbelastningen som diskuterats i vår föregående rapport.<sup>47</sup>

*Uppgiftsföreläggande (26 kap. 21 § MB):* Det föreläggande som miljö- och hälsoskyddskontoret utfärdade den 16 december 2019 uppfyller enligt vår uppfattning mer än väl de kriterier som gäller för sådan begäran om uppgifter och handlingar som avses 26 kap. 21 § miljöbalken. Föreläggandet ligger också väl i linje med den tillsynsstrategi som miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutat. De svar som inkommit ger emellertid inte fullständiga

---

<sup>47</sup> Roslagsbanan genom Danderyd, Rättsliga förutsättningar för bättre miljöförhållanden. Hellström PM 5 april 2019 s. 10–11.

# HELLSTRÖM

uppgifter av de slag som efterfrågats. Det ankommer på miljö- och hälsoskyddsnämnden – i förekommande fall enligt gällande delegationsordning – att avgöra i vad mån föreläggandet ska förnyas med precisering av vilka uppgifter som alltjämt saknas. I den mån även Trafikförvaltningen saknar uppgift i en eller flera frågor återstår möjligheten att genom undersökningsföreläggande infordra den information som behövs för tillsynens fullgörande.

*Undersökningsföreläggande (26 kap. 22 § MB):* På några väsentliga punkter synes en förkovran av kunskapsläget ha blivit blockerat av att Trafikförvaltningen anser viss efterfrågad information vara obehövlig för driften. Detta gäller inte minst så grundläggande frågor som möjligheter och effekter av hastighetsbegränsning och begränsning av trafikbelastningen. Inställningen synes naturligt nog böttna i målkonflikter rörande det syfte och de motstående intressen som trafikeringen av Roslagsbanan har att balansera. Inte desto mindre framstår det i ett rättsligt perspektiv som en angelägen uppgift för tillsynsmyndigheten att söka klarhet i alternativa möjligheter för SL att fullgöra det aktuella transportuppdraget med vederbörlig hänsyn till människors hälsa och miljön samt med utnyttjande av alla de metoder som är tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga. Det tycks därför ligga nära till hands för miljö- och hälsoskyddsnämnden att inför förutskickade trafikökningar vidhålla och återkomma till de krav som såväl kommunen som länsstyrelsens miljöprövningsdelegation preciserade under tillståndsärendet, nämligen utredning om alternativa utformningar/sätt att uppnå syftet med verksamheten.<sup>48</sup>

*Förbud eller åtgärdsföreläggande (26 kap. 9 § MB):* Som ofta framhållits i ärendet är det inte minst kommande trafikökningar som skapar oro och behov av effektiv tillsyn. Eftersom SL valde att inte fullfölja sin tillståndsansökan är det från tid till annan en öppen fråga vilka störningar och olägenheter som enligt miljöbalken är tillåtliga på Roslagsbanan. Om trafiken på det sätt den drivs i dagsläget eller i framtiden medför olägenheter som går utöver vad balkens hänsynsregler tillåter, har miljönämnden enligt 26 kap. 9 § miljöbalken att besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att balken ska följas. Det kan antas att en väl fungerande egenkontroll med ett ändamålsenligt kontrollprogram, en rimlig trafikbelastning, fungerande teknik och en effektiv tillsyn kan eliminera behovet av sådana förelägganden och förbud. Med de omfattande trafikökningar som ställs i utsikt bör nämndens möjligheter och skyldigheter att i förekommande fall fatta beslut enligt denna bestämmelse ändå hållas i åtanke.

---

<sup>48</sup> Länsstyrelsens föreläggande den 16 april 2015 i tillståndsärende 5511-42384-2013. För undvikande av onödiga missförstånd må erinras att oklarheterna inte rör Roslagsbanans läge eller utbyggnad i sig, enbart själva trafikens omfattning, utformning, planering och begränsning.

# HELLSTRÖM

*Utarbetande av förslag som planerings- och förhandlingsunderlag (kommunalt reglemente för miljö- och hälsoskyddsnämnden § 3 p. 2):* Den övergripande trafikplaneringen på lokal och regional nivå är naturligtvis en uppgift som ligger utanför miljö- och hälsoskyddsnämndens ansvarsområde. Nämnden har exempelvis helt saknat inflytande över arbetet med järnvägsplaner norr och söder om kommunen. I den mån nämnden emellertid finner att effekten av dess tillsyn över trafikens störningar och olägenheter påverkas av planeringsarbete enligt järnvägslagstiftningen och plan- och bygglagen (PBL), har nämnden inom ramen för den kommunala ansvarsfördelningen att ”utarbета förslag som är påkallade” (avsnitt 5 ovan). Detta innebär i praktiken att miljö- och hälsoskyddsnämnden, närmast genom initiativ hos kommunstyrelsen, inför kommande planförhandlingar kan förmedla sin syn på problematiken.

*Tillståndsföreläggande (9 kap. 6a § MB):* Som vi i föregående rapport framfört, har miljö- och hälsoskyddsnämnden möjlighet att förelägga SL att söka tillstånd till trafiken på Roslagsbanan. Av skäl som tidigare anförts, och med hänsyn till viss risk för kommunen att tappa den rättsliga kontrollen över störningarna i händelse av ett tillståndsförfarande, är vi dock alltså inte beredda att föreslå ett sådant föreläggande utan att andra tillgängliga rättsmedel dessförinnan blivit fullt utnyttjade.

Oavsett vilket rättsmedel som från tid till annan väljs för konkret tillämpning måste de ovan (s. 15) berörda principerna om proportionalitet och skälighet beaktas. Detta innebär å ena sidan att mer ingripande åtgärder än vad som behövs inte får tillgripas, å andra sidan att hänsyn måste tas till att felaktig rättstillämpning eller bristfälligt planeringsarbete i ett framtidsperspektiv här kan leda till betydande risker för miljö och hälsa. Vi förordar mot denna bakgrund en tillsynsstrategi som tar sikte på *dels* ett undersökningsföreläggande mot SL för att, som underlag för ett ändamålsenligt kontrollprogram, ge svar på de frågor från den nedlagda tillståndsprövningen som alltså är obesvarade, *dels* en framställning till kommunstyrelsen till underlag för de mellankommunala, regionala och nationella förhandlingar som kan behövas i planarbetet för att miljö- och hälsoskyddsnämnden ska kunna fullgöra sitt tillsynsuppdrag med avseende på den framtida trafikens förenlighet med miljöbalken.

---

HELLSTRÖM

Staffan Michelson och Anna Fernqvist Svensson