

Datum
2023-05-16**Diarienummer**
M-2018-141

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden

Nacka tingsrätt
Mark- och miljödomstolen
mmd.nacka.avdelning4@dom.se

Fullföljd av överklagande i mål nr M 2671-23

Parter: Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Danderyds kommun ./ Region Stockholm, Trafikförvaltningen

Målet gäller: undersökningsföreläggande gällande Roslagsbanan, Danderyds kommun

Danderyds kommun, miljö- och stadsbyggnadsnämnden, (nämnden) får till utveckling av sitt överklagande anföra följande.

Yrkanden

Nämnden yrkar *i första hand* att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och, med ändring blott av tidpunkt för resultatredovisning, förklarar att tillsynsmyndighetens föreläggande ska stå fast.

I andra hand, för det fall mark- och miljödomstolen helt eller delvis skulle godta länsstyrelsens motivering, yrkar nämnden att domstolen med ändring av länsstyrelsens beslut i erforderlig mån begränsar föreläggandets innehåll och räckvidd.

I tredje hand yrkas att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och visar ärendet åter till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Orientering

Det i målet aktuella föreläggandet har meddelats av nämnden i dess egenskap av tillsynsmyndighet för trafikeringen av Roslagsbanan genom Danderyd. Bakgrunden är följande.

Roslagsbanan är ett sedan gammalt institutionaliserat och uppskattat inslag i Danderyds och övriga norrförorters miljö. Dess existens och drift i sig ifrågasätts sällan av någon. Verksamheten åstadkommer emellertid till följd av ökad trafikbelastning störningar i form av buller och barriärverknningar i miljön med stress, trevnadsintrång, sömnrubbningar och andra skadliga effekter för människors hälsa. Störningarna tar sig inte bara uttryck i faktiskt inträffade och pågående olägenheter, utan också i oro för en oacceptabelt ökad miljöbelastning av trafikförtätning. Trafiken pågår normalt fram till en eller två timmar efter midnatt och återupptas på morgnarna omkring kl. 05.00. Med

Datum
2023-05-16Diarienummer
M-2018-141

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden

dagens tidtabell passerar cirka 400 tåg per vardagsdygn genom Danderyd. Vid högtrafik rör det sig för närvarande om 29 tåg per timma.

För överskådlig framtid har regionen planerat en trafikökning till storleksordningen dubbelt så många tåg per vardagsdygn och även betydande hastighetsökningar.¹

Till miljö- och hälsoskyddsnämnden började under 1990-talet i samband med trafikökningar på Roslagsbanan framföras klagomål om tilltagande buller från trafiken. Dessvärre vann varken enskilda klagomål eller åtgärder från nämnden märkbart gehör hos vederbörande verksamhetsutövare (Storstockholms lokaltrafik AB, SL, och Region Stockholm genom dess trafiknämnd och trafikförvaltning). Tvärtom bestreds från SLs och trafikförvaltningens sida konsekvent all skyldighet att utföra begärda åtgärder för begränsning av störningarna. Efter det att ett stort antal förelägganden från nämnden överklagats, prövats och fastställts av mark- och miljödomstolen resp. Mark- och miljööverdomstolen har åtskilliga åtgärder vidtagits för begränsning av störningarna.² Förhållandena har därmed förbättrats. Särskilt oroande från ett tillsynsperspektiv har ytterligare varit, att arbete med en kapacitetsförstärkning av Roslagsbanan pågår i syfte att möjliggöra snabbare och mer frekvent trafik på banan.

Ärendet

Innan föreläggandet den 30 augusti 2022 meddelades hade nämnden och miljöförvaltningen under lång tid förgäves sökt förmå regionens trafikförvaltning att på frivillig väg tillhandahålla för tillsynen behövlig, tillräcklig och adekvat information.

Det i målet aktuella ärendet inleddes hos nämnden och dess miljöförvaltning under 2018 sedan enskilda klagomål och tillkännagivna planer på trafikökning uppenbarat ett behov av återupptagen tillsyn över banans trafikering. Tillsynsarbetet genomfördes i det längsta utan att några förelägganden eller förbud utfärdades.

Under ärendets handläggning gjorde nämnden trafikförvaltningen uppmärksam på att aktuell forskning påvisat hur antalet passerande tåg, dvs. inte enbart själva bullernivåerna, har väsentlig betydelse för upplevelsen av störningarna.³ Vidare konstaterades att nya riktlinjer från Världshälsoorganisationen (WHO) fordrar särskild

¹ Trafikförvaltningen, Stockholms läns landsting, Miljökonsekvensbeskrivning 2013-02-09, SL 2013-5556, s. 20.

² Mark- och miljööverdomstolen, dom 2004-06-01, MÖD 2004:28 samt Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, domar 2014-09-24 i mål nr M 267-14, M 278-14, M 279-14, M 376-14, M 377-14, M 378-14, M 379-14, M 380-14, M 382-14, M 1508-14, M 1510-14, M 1514-14.

³ Öhrström, Evy, Anita Gidlöf-Gunnarsson, Mikael Ögren och Tomas Jerson (2011). Slutrapport Forskningsprogrammet TVANE. Effekter av buller och vibrationer från tåg och vägtrafik – tågbonus, skillnader och samverkan mellan tåg- och vägtrafik. Rapport nr 1:2011 Enheten för Arbets- och miljömedicin, Avdelningen för Samhällsmedicin och Folkhälsa, vid Göteborgs universitet. Till grund för slutsatsen i TVANE-rapporten hade bland annat effekterna av trafik på två sträckor jämförts, den ena med trafik av 124 tåg/dygn, den andra med 481 tåg/dygn. Siffrorna kan här jämföras med att Roslagsbanan idag trafikeras med 400 tåg per dygn. För Roslagsbanan år 2030 uppskattas trafiken enligt SLs miljökonsekvensbeskrivning (s. 20) till 656 alternativt 800 tåg per vardagsdygn. I rapporten konstateras sammanfattningsvis att tågtrafiken då antalet tåg är mycket stort, ”i medeltal ca 20 tåg per tim”, ger upphov till ”avsevärt mer omfattande bullerstörningar”.

Datum
2023-05-16Diarienummer
M-2018-141

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden

uppmärksamhet på risken för sömnrubbningar, väckningar och därav följande hälsoeffekter från trafik under kvällar, nätter och tidiga morgnar.⁴

För tillsynens fullgörande begärde nämnden mot ovanstående bakgrund med stöd av 26 kap. 19 § tredje stycket miljöbalken i skrivelse den 21 januari 2021 att regionen genom dess trafikförvaltning skulle lämna förslag till kontrollprogram och förbättrande åtgärder. Nämndens begäran avvisades av trafikförvaltningen med hänvisning till PM av den 25 maj 2021. I skrivelse den 21 december 2021 förklarade sig nämnden på några punkter kunna godta trafikförvaltningens svar på ställda frågor. På grund av alltför stora brister i den information som trafikförvaltningen dittills tillhandahållit, upprepade nämnden dock sin begäran om förslag till kontrollprogram etc. Samtidigt preciserades vilka aspekter som borde beaktas i de förslag som begärdes in. Särskilt betonades *att* det är verksamhetsutövarens ansvar att utforma förslagen enligt nämnda bestämmelse, *att* betydande störningsminskningar kan väntas möjliga att uppnå redan genom trafikbegränsningar och hastighetsbegränsningar under nätter, kvällar, morgnar och helger *samt att* det därför är av särskild betydelse att få detaljerad kunskap om möjligheter till och konsekvenser av sådana åtgärder.

Svar till tillsynsmyndigheten inkom genom brev den 24 mars 2022. Trafikförvaltningen, som ”menar att kravet om ett separat kontrollprogram är obehövligt” förklarade då att inga ytterligare bullerskyddsåtgärder utmed Roslagsbanan i Danderyd planeras samt att bullerskyddsprojektet för Roslagsbanan är avslutat. Samtidigt hävdades att ”hastighetsbegränsning och trafikreducering inte är bullerskyddsåtgärder”. Några nya upplysningar till ledning för hur tillsynsmyndigheten ska kunna fullgöra sin uppgift enligt bestämmelserna i miljöbalken lämnades inte.

Rättsliga utgångspunkter

Tillsynen ska enligt 26 kap. 1 § miljöbalken säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Vid tillsynen är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av 2 kap. miljöbalken iakttas (2 kap. 1 § första meningen).

Det sagda innebär att tillsynen bland annat omfattar frågan om verksamheten bedrivs eller kommer att bedrivas inom de tillåtlighetsramar som kommer till uttryck i 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken. Detta förutsätter i sin tur att verksamhetsutövaren lojalt efterlever sin skyldighet att skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet (2 kap. 2 §) samt också visar att

⁴ World Health Organization. Environmental Noise Guidelines for the European Region 2018. Riktlinjerna betonar risken för skadliga hälsoeffekter vid störningar kvällar, nätter och tidiga morgnar samt innefattar starka rekommendationer för användning av bullervärden uttryckta i form av Lden som mått på tillämplig ljudnivå. Detta mått är så konstruerat att alla bullerhändelser under kvällstid ökas med 5 dB (18-22) och alla under nattetid (22-06) ökas med 10 dB. Detta är alltså också ett mått på ekvivalentnivå av buller, men anpassat på ett sätt som ger bättre information om förekommande störningar på kvällar och nätter. Lden är alltid högre eller lika med LAeq,24h. Uppgifter om vilka ekvivalentnivåer i form av Lden-värden som från fall till fall förekommer vid bostäder utefter Roslagsbanan saknas.

Datum
2023-05-16Diarienummer
M-2018-141

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden

verksamhetsutövaren besitter sådan kunskap genom att förse tillsynsmyndigheten med information därom. Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön ska därför enligt 26 kap. 19 § lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det.

Enligt 26 kap. 9 § miljöbalken får en tillsynsmyndighet i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att balken samt föreskrifter, domar och andra beslut som meddelats med stöd av balken ska följas. I 26 kap. 22 § miljöbalken stadgas också att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön är skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen.

Tillsynsmyndigheten kan också föreskriva att undersökningen ska göras, inte av den som bedriver verksamheten, utan på dennes bekostnad av fristående expertis med teknisk och vetenskaplig sakkunskap på just det aktuella sakområdet. Undersökningen ska syfta till att tillförsäkra tillsynsmyndigheten fakta som underlag för bedömning av den individuella verksamheten. 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. Bestämmelsen ger således rätt att begära t.ex. en utredning av de tekniska möjligheterna att begränsa störningarna till en viss nivå eller annars nå ett visst mål, så som sker i tillståndsärenden. (Prop. 1997/98:45, del 2, s. 282-283).

Förekommande rättspraxis, som kan ge ledning för uttolkning av bestämmelserna i 26 kap. miljöbalken, har framför allt berört frågor om skyldighet att i olika avseenden vidta skyddsåtgärder eller avhjälpa olägenheter. Det råder naturligtvis ingen tvekan om att ett föreläggande måste vara tydligt och för det enskilda fallet innehålla erforderlig precisering utöver de allmänna skyldigheter som kan utläsas ur lagtexten (RÅ 1994 ref. 29 I och II, HFD 2017 ref. 21, RÅ 1990 ref. 39, MÖD 2004:28, MÖD M 12321-18, MÖD M 14597-20). Samtidigt kan av praxis utläsas att kraven på tydlighet och precisering i varje enskilt fall är beroende av vilken kommunikation som föregått föreläggandet och vad verksamhetsutövaren får förutsättas veta om vad som behöver göras för att föreläggandet ska efterkommas (MÖD 2022:7). Vad gäller undersökningsförelägganden kan av praxis konstateras att sådana kan vara motiverade i preventivt syfte och inte nödvändigtvis förutsätter redan konstaterade skador och olägenheter (MÖD 2011:25, MÖD M 7133-15, MÖD M 4221-18 och MÖD M 13853-19).

Föreläggandet

Av nämndens föreläggande och den korrespondens som föregått detsamma framgår otvetydigt att regionen/trafikförvaltningen/SL väntats tillhandahålla adekvata upplysningar till underlag för kontrollprogram, kontroll och tillsyn av verksamhetens förenlighet med miljöbalkens hänsyns- och tillåtlighetsregler. Av korrespondensen kan vidare utläsas att trafikförvaltningen resp. SL *antingen* saknat erforderliga kunskaper av det slag som krävs enligt 2 kap. 2 § miljöbalken *eller* motsatt sig att förse tillsynsmyndigheten med information därom. Nämnden gör i mark- och

Datum
2023-05-16Diarienummer
M-2018-141

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden

miljödomstolen gällande att föreläggandet, sett i sitt sammanhang, uppfyller alla lagliga krav på tydlighet och precisering.

Länsstyrelsens handläggning

Nämnden fick genom miljö- och stadsbyggnadskontoret (kontoret) den 19 september 2022 kännedom om regionens överklagande och de i samband därmed återopade grunderna för överklagandet. Överklagandet tillställdes länsstyrelsen för prövning. Genom e-postmeddelande den 1 mars 2023, bilaga 1, efterhörde kontoret om länsstyrelsen avsåg att inhämta nämndens yttrande i ärendet. Länsstyrelsen meddelade därefter den 6 mars 2023, bilaga 2, att länsstyrelsen inte kunde svara på om något yttrande från nämnden/kontoret skulle komma att hämtas in. Nämnden hade då inte blivit informerad om att regionen kompletterat sitt överklagande med förhållandevis vidlyftig argumentation den 17 oktober 2022. Inte heller senare under ärendets handläggning underrättades nämnden om denna komplettering, än mindre gavs tillfälle till yttrande däröver. Sådan kommunikation har naturligtvis inte varit obehövlig. – Tvärtom, eftersom beslutet i ärendet skulle komma att gå nämnden emot, borde nämnden rätteligen inte bara ha underrättats, utan också ha beretts tillfälle till yttrande.

Grunder för överklagandet och kommentarer till länsstyrelsens beslutsmotivering

Det avgörande motivet för länsstyrelsens beslut synes avspeglat i sista stycket s. 4 och första stycket s. 5: Länsstyrelsen noterar här att det naturligtvis är ”önskvärt att en dialog kan hållas kring framtidsplaner och behov av bullerskyddande åtgärder”. Nämnden har ingen invändning häremot och har, som ovan klargjorts, sökt en sådan dialog.

Enligt länsstyrelsens motivering är det inte rimligt att regionen i ett tillsynsärende ska redogöra för framtida omständigheter ”i den utsträckning som länsstyrelsen uppfattar att nämndens beslut, åtminstone delvis, avser”. Ställd i belysning av föreläggandets ordalydelse och av nämnden redovisade beslutsmotiv, ter sig denna länsstyrelsens bedömning oförståelig. Nämndens beslut har sin grund i verifierade fakta om pågående och befarade framtida störningar. Med det kunskapskrav som miljöbalken ställer på verksamhetsutövare kan det inte vara något orimligt i att nämnden inforrdar information om framtida belastning för att utreda åtgärdsbehovet.

Det framgår att länsstyrelsen har tagit intryck av vad regionen anför i den komplettering av överklagandet som nämnden aldrig fick del av innan beslut meddelades i ärendet. Regionen har gjort gällande att en mängd uppgifter har lämnats till nämnden, men i själva verket förbigått avgörande frågor som möjligheterna att mäta och hantera särskilt besvärande olägenheter under kvällar, nätter, helger och tidiga morgnar.⁵

Vidare noterar länsstyrelsen att Roslagsbanans framtida tågtrafik är ”en del av länets samhällsplanering och infrastruktur som inte rimligtvis kan utredas i sin helhet i ett tillsynsärende”. Inte i någon del av nämndens föreläggande kan emellertid utläsas att

⁵ Jämför fotnot 4 och ovan.

Datum
2023-05-16Diarienummer
M-2018-141

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden

nämnden påkallat att länets samhällsplanering och infrastruktur i tillsynsärendet skulle utredas i sin helhet. Problemet är i stället just det, att de uppenbara behoven av samhällsplanering och infrastruktur som hanteras i annan ordning, här framkallar krav på särskild uppmärksamhet kring frågan om hur i sig ofrånkomliga störningar ska kunna mötas och begränsas till tolerabel och laglig nivå. Regionen, som 2013 sökte tillstånd till trafiken enligt 9 kap. miljöbalken, har valt att 2017 återkalla sin tillståndsansökan, men kan naturligtvis därmed inte undkomma miljöbalkens krav på erforderliga skyddsåtgärder och begränsningar i trafiken.⁶ Först om relevanta fakta rörande trafikbelastning, kontrollmöjligheter och underlag för ett konkretiserat kontrollprogram redovisas, är det möjligt att få till stånd en sådan ”dialog” som länsstyrelsen synes åsyfta.

Länsstyrelsen har vidare anmärkt på att det av nämndens beslut inte framgår uppgifter om någon specifik risk för olägenhet som kräver åtgärder i dagsläget. Om nämnden hade fått tillfälle att yttra sig över överklagandet i dess helhet skulle nämnden ingående ha kunnat redogöra för sådana risker.⁷

Vidare poängterar länsstyrelsen att det i praxis ställs höga krav på tydlighet i ett föreläggande. Nämnden har ingen avvikande mening härom och gör gällande att föreläggandet uppfyller höga krav på tydlighet. Att föreläggandet delvis innehåller formuleringar som kan te sig allmänna är naturligtvis ofrånkomligt, eftersom det måste knyta an till den allmänt hållna lagtexten och med utgångspunkt därifrån specificera vad som krävs i enskilda fallet.

Länsstyrelsen har bedömt att föreläggandet är för ingripande. Med hänsyn till den betydande omfattning på trafiken genom tätbebyggda bostadsområden som är i fråga och med beaktande av de aktuella störningarnas konsekvenser är föreläggandet enligt nämndens uppfattning på intet sätt alltför ingripande. Nämnden har, mot bakgrund av att regionen valde att återkalla sin ansökan om tillstånd till verksamheten, övervägt att utfärda ett tillståndsföreläggande enligt 9 kap. 6 a § miljöbalken. I stället har nämnden sökt att på frivillig väg få fram nödvändigt underlag för tillsynen. När nu det på grund av regionens agerande inte har lyckats, framstår det meddelade föreläggandet som nödvändigt, tydligt, tillräckligt preciserat och väl avvägt.

Sammanfattande motivering till klagandens yrkanden

Föreläggandet är preciserat och inte mer ingripande än vad som behövs i det enskilda fallet. Nämndens talan i mark- och miljödomstolen går därför i första hand ut på att länsstyrelsens beslut ska upphävas varigenom det av nämnden meddelade beslutet ska stå fast.

Länsstyrelsen menar att nämndens beslut ”åtminstone delvis” sträcker sig för långt. För det fall domstolen skulle komma fram till en liknande ståndpunkt, begär nämnden, till ledning för framtida handläggning av ärendet, att domstolen avgränsar föreläggandets

⁶ Det främsta motivet för att ansökan återkallades angavs vara en osäkerhet om hur ett tillstånd skulle kunna påverka framtida möjligheter till förändring. Samtidigt innebar återkallelsen i praktiken att i tillståndsärendet aktualiserade grundfrågor om tillåtlighet, gränser och villkor för trafiken förblev obesvarade.

⁷ Jfr fotnoterna 1-5 ovan.

Datum
2023-05-16**Diarienummer**
M-2018-141

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden

innehåll och räckvidd till vad som i så fall anses kunna rymmas inom tillsynsmyndighets befogenheter enligt 26 kap. miljöbalken.

Om domstolen godtar nämndens uppfattning att ärendet i länsstyrelsen enligt gällande förvaltningsrättsliga regler bort bli föremål för ytterligare utredning och kommunikation begär klaganden, för den händelse varken förstahands- eller andrahandsyrkandet vinner bifall, att länsstyrelsens beslut upphävs och ärendet återförvisas till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Bevisuppgift

Nämnden önskar återkomma med bevisuppgift efter det att ett eventuellt bemötande från regionens sida klargjort vilka av ovan åberopade omständigheter som är tvistiga respektive ostridiga.

För miljö- och stadsbyggnadsnämnden,

[Firmatecknas efter antagande av miljö- och stadsbyggnadsnämnden]

Claës Breitholtz

[Miljö- och stadsbyggnadsnämndens ordförande]