



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
060109

**DOM**  
2014-03-28  
Stockholm

Mål nr  
M 7927-13

### **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2013-08-02 i mål nr M 852-13, se bilaga

### **KLAGANDE**

Miljönämnden i Landskrona kommun  
Stadshuset  
261 80 Landskrona

### **MOTPART**

Region Skåne  
Skånetrafiken  
281 83 Hässleholm

Ombud: Advokaterna E N och M S

### **SAKEN**

Trafikbuller

---

### **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT**

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

---

Dok.Id 1122188

---

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		<b>E-post:</b> svea.avd6@dom.se www.svea.se		

**YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

**Miljönämnden i Landskrona kommun** (nämnden) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom i den del den avser omläggning av busslinjerna 1 och 5, så att nämndens föreläggande i denna del står fast.

**Skånetrafiken** har bestritt ändring.

**UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

**Nämnden** har till stöd för sin talan vidhållit vad som anförts vid mark- och miljödomstolen och tillagt i huvudsak följande. Nämndens uppfattning om vad som förekom vid mötet den 3 maj 2012 stöds av såväl muntliga utsagor som skriftlig dokumentation. Det är således visat att det vid mötet rådde enighet om åtgärderna och att Skånetrafiken åtagit sig att genomföra dessa åtgärder som de ända sedan februari 2012 arbetat fram tillsammans med teknik- och serviceförvaltningen. En del av de alternativa åtgärder som mark- och miljödomstolen föreslår, såsom bullerskydd, är knappast genomförbara. Fartbegränsning och farthinder skulle inte ge någon effekt. Omläggning av busslinjerna är den åtgärd som löser en stor del av problemen, i vart fall i mycket större utsträckning än någon annan åtgärd. En begränsning av tung trafik på sträckan skulle inte lösa problemet om inte även den nattliga busstrafiken begränsas. Vid sidan av omläggningen av busslinjerna avser teknik- och serviceförvaltningen att i egenskap av väghållare genomföra vissa kompletterande åtgärder. Buller är en olägenhet för hälsan enligt miljöbalken. Det krävs därför inte att orsaken till bullret är miljöfarlig verksamhet för att tillsynsmyndigheten ska kunna ingripa. När en sådan störning uppkommer ska ett föreläggande om försiktighetsmått riktas mot den som orsakar störningen och som har de faktiska och rättsliga möjligheterna att vidta åtgärder, vilket i detta fall är Skånetrafiken. Det bör också vara Skånetrafiken som i egenskap av verksamhetsutövare ska utreda konsekvenserna av linjeomläggningen.

**Skånetrafiken** har till stöd för sin talan hänvisat till vad som anförts vid mark- och miljödomstolen med i huvudsak följande tillägg. Vid mötet den 3 maj 2012 var flera

åtgärder föremål för diskussion, bl.a. möjligheten att lägga om busslinjerna. Av nämndens dokumentation framgår också att det var åtgärdsförslag som diskuterades vid mötet. Någon utredning om hur de olika förslagen till åtgärder skulle påverka situationen på Storgatan fanns dock inte och det finns inte heller någon sådan utredning idag. Skånetrafikens bestämda uppfattning är att det inte gjordes några åtaganden beträffande en faktisk omläggning av busslinjerna. Med hänsyn till att det är oklart vilka kompletterande skyddsåtgärder som kommunen såsom väghållare har för avsikt att genomföra kan det inte uteslutas att en omläggning av busslinjerna är direkt olämplig. Vidare är det kommunen i egenskap av väghållare som har de faktiska och rättsliga möjligheterna att besluta om förbud mot tung trafik på den aktuella sträckan. Skånetrafiken saknar såväl behörighet avseende sådana beslut som helhetsgrepp om frågorna. Det är väghållaren som har det primära ansvaret för att åtgärda buller och ansvaret regleras i väglagen. Nämndens föreläggande är orimligt, dels eftersom utredningar om mera långsiktiga och alternativa skyddsåtgärder saknas eller är bristfälliga, dels med hänsyn till det omfattande arbete och höga kostnader som en omläggning av busslinjerna föranleder.

### **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL**

Tillämpliga bestämmelser framgår av underinstansernas avgöranden. Tilläggas bör att mer ingripande tillsynsåtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet inte får tillgripas (26 kap. 9 § andra stycket miljöbalken).

Frågan i målet är om nämnden har haft fog för att förelägga Skånetrafiken att lägga om busslinjerna 1 och 5 så att de inte trafikerar en viss del av Storgatan i Landskrona.

I målet är ostridigt att kommunen är väghållare för Storgatan. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att väghållaren i egenskap av verksamhetsutövare avseende vägen ofta är den aktör som har rättsliga och faktiska möjligheter att vidta åtgärder för att begränsa störningar från vägen. Detta utesluter emellertid inte att även andra verksamhetsutövare kan vara adressater för tillsynsåtgärder. Enligt Mark- och miljööverdomstolens mening är Skånetrafikens linjetrafik med bussar en sådan verksamhet som omfattas av miljöbalkens hänsynsregler. Därmed saknas formella

hinder mot att rikta ett föreläggande avseende försiktighetsmått mot Skånetrafiken såsom användare av infrastruktur (jfr MÖD 2006:28). Föreläggandet måste dock syfta till att motverka skada eller olägenheter för människors hälsa eller miljön och det får inte vara mer ingripande än vad som krävs i det enskilda fallet.

Av utredningen i målet framgår att bakgrunden till nämndens föreläggande är klagomål från boende om bullerstörningar från de bussar som trafikerar Storgatan. Nämnden har gjort beräkningar av bullret med och utan busstrafik, på sätt som närmare redovisas i föreläggandet.

När det, som i förevarande fall, finns flera verksamhetsutövare på samma plats bör ett tillsyns-ingripande föregås av en utredning av vem som har rättsliga och faktiska möjligheter att vidta effektiva åtgärder för att begränsa störningarna. Som mark- och miljödomstolen påpekat finns flera tänkbara metoder för att begränsa störningar från trafikbuller. Beträffande en verksamhet som bedrivs i offentlig regi är det många gånger ändamålsenligt att förhandla fram en lösning som kan tillgodose de olika allmänna intressen som står mot varandra. Den lösning som miljönämnden förespråkar kan dessutom anses ha den fördelen att åtgärden vidtas vid källan.

Miljönämnden och Skånetrafiken är emellertid oense om utfallet av de förhandlingar som har förts. Skånetrafiken har vidare uppgett att en omläggning av busslinjerna är förenat med ett omfattande arbete och betydande kostnader, vilket Mark- och miljööverdomstolen inte finner anledning att ifrågasätta. I avsaknad av utredning om alternativa metoder och dessas effektivitet och kostnad kan det ifrågasättas om nu aktuellt föreläggande är ekonomiskt rimligt. Enligt Mark- och miljööverdomstolens mening är det i vart fall alltför ingripande att med stöd av befintligt underlag förelägga Skånetrafiken på sätt som gjorts. Nämndens överklagande ska därför avslås, vilket leder till att mark- och miljödomstolens dom står fast.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Henrik Löv och Vibeke Sylten, referent, tekniska rådet Mikael Schultz samt tf. hovrättsassessorn Ulrika Stenström.

Föredragande har varit Anders Wallin.



VÄXJÖ TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2013-08-02  
meddelad i  
Växjö

Mål nr M 852-13

**KLAGANDE**

Region Skåne  
Skånetrafiken  
281 83 Hässleholm

Ombud: Advokaterna E N och M S

**MOTPARTER**

1. Miljönämnden i Landskrona kommun  
Stadshuset  
261 80 Landskrona

2. J S

3. G N

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Länsstyrelsens beslut den 25 januari 2013 i ärende nr 505-15638-12, se bilaga 1

**SAKEN**

Trafikbuller

---

**DOMSLUT**

Med ändring av länsstyrelsens beslut upphäver mark- och miljödomstolen miljönämndens föreläggande i den del det avser omläggning av busslinjerna 1 och 5 senast den 1 januari 2013.

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet i övrigt.

---

Dok.Id 250208

---

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 81 351 03 Växjö	Kungsgatan 8	0470-560 100 E-post: MMD.vaxjo@dom.se	0470-560 125	måndag – fredag 08:00-12:00 13:00-16:30

**BAKGRUND**

Det har till Miljöförvaltningen i Landskrona kommun framförts klagomål på att busstrafik på Storgatan i Landskrona är orsak till bullerstörningar.

I anledning av ovannämnda klagomål förelade Miljönämnden i Landskrona kommun den 12 juni 2012 Skånetrafiken att lägga om busslinjerna 1 och 5 så att de inte trafikerar Storgatan på sträckan mellan Drottninggatan och Lilla Strandgatan i Landskrona. Enligt beslutet ska omläggningen vara genomförd senast den 1 januari 2013. Miljönämnden förelade även Skånetrafiken att utreda möjligheterna till att låta regionbuss 220 ha den nya stationen i Landskrona som målpunkt istället för resecentrum vid Skeppsbrokajen. Enligt beslutet ska utredningen ges in till miljönämnden senast den 17 september 2012. Miljönämnden motiverade sitt beslut med att en omläggning skulle innebära minskade bullerstörningar.

Skånetrafiken har överklagat miljönämndens beslut till länsstyrelsen, som avslog överklagandet. Länsstyrelsen ändrade dock tiden för när föreläggandet ska ha efterkommit till tre månader från det att länsstyrelsens beslut har vunnit laga kraft.

Skånetrafiken har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

**YRKANDEN M.M.**

**Skånetrafiken** har yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, ska upphäva miljönämndens beslut och anfört i huvudsak följande. Skånetrafiken är en förvaltning inom Region Skåne med ansvar för samhällsfinansierad regional kollektiv buss- och tågtrafik inom Skåne län. Teknik- och serviceförvaltningen i Landskrona kommun är väghållare avseende den aktuella gatan. Miljöförvaltningen kallade teknik- och serviceförvaltningen och Skånetrafiken till ett möte den 3 maj 2012 för att diskutera situationen på Storgatan. Under mötet diskuterades den uppkomna situationen och miljöförvaltningen presenterade en bullerberäkning. Det framfördes förslag på hur väghållaren kunde bidra till att minska bullret. Därtill diskuterades en eventuell omläggning av vissa

busslinjer. Det ska framhållas att det är Skånetrafikens uppfattning att parterna dels inte var överens om några konkreta åtgärdsförslag, dels inte tog något beslut om att utföra konkreta åtgärder. Omläggning av busslinjerna var inte heller det som i första hand diskuterades som åtgärd.

Det aktuella föreläggandet riktar sig mot fel part. Landskrona kommun är väghållare, och därmed ansvarig för de störningar som uppkommer vid användandet av den aktuella gatan. Enligt väglagen (1971:948) är staten väghållare för allmänna vägar. Om det främjar en god och rationell väghållning får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, besluta att en kommun ska vara väghållare inom kommunen. Kommunen är således väghållare i de fall sådant ansvar har delegerats, vilket har gjorts i förevarande fall. Som väghållare föreligger ansvar för byggande, drift och underhåll vilket inkluderar åtgärder för att reducera eventuella störningar från vägtrafiken. Det framförda framgår av den lagstiftning som reglerar vägansvaret och det klargörs även av Naturvårdsverkets ansvarsdefinition. Förhållandet att infrastrukturhållaren kan bli skyldig att vidta åtgärder mot störningar har även belysts i den nya infrastrukturpropositionen (prop. 2012/13:25 s. 81). Av det anförda framgår det tydligt att det är infrastrukturhållaren, i föreliggande fall väghållaren, som ska vidta åtgärder för det fall riktvärdena för trafikbuller anses överskridas.

Det nu aktuella fallet är inte jämförbart med Miljööverdomstolens avgörande i det s.k. Helsingborgsfallet, MÖD 2006:28.

De som har framfört klagomål bor i en äldre fastighet, som sannolikt är försedd med tvåglasfönster. Fastighetsägarens eventuella ansvar att vidta åtgärder för att reducera bullernivåerna inomhus har inte utretts eller berörts av miljöförvaltningen. Huruvida riktvärdena inomhus överskrids finns det ingen uppgift om i förevarande fall eftersom utredning saknas.



**Miljönämnden i Landskrona kommun** har motsatt sig bifall till överklagandet och anfört bl.a. följande. Det rådde total enighet om det förslag som lades fram av väghållaren, teknik- och serviceförvaltningen, och Skånetrafiken gemensamt vid mötet den 3 maj 2012. Eftersom problemet gällde buller från busstrafik blev Skånetrafiken naturligt huvudadressat för de åtgärder som behövde och kunde vidtas. Det var således klart att Skånetrafiken hade för avsikt att genomföra åtgärderna. Samtidigt förklarade tillsynsmyndigheten tydligt att den hade för avsikt att förelägga Skånetrafiken att vidta de överenskomna åtgärderna.

Att bedriva busstrafik är en miljöfarlig verksamhet och verksamhetsutövaren måste därför enligt 2 kap. 3 § miljöbalken utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Höga bullernivåer från busstrafik utgör olägenhet för människors hälsa.

Omläggning av busslinjerna är ett alternativ i de fall det är rimligt och praktiskt möjligt, vilket oftast inte är fallet. I det aktuella ärendet är en sådan omläggning dock en bra lösning, som inte i någon större utsträckning påverkar kollektivtrafiken eller stadens invånare.

Sedan miljöskyddslagens tillkomst har det ansetts praktiskt att definiera en väg som miljöfarlig verksamhet och därmed är väghållaren den som bedriver den miljöfarliga verksamheten. Särskilt viktigt är detta när nya vägar byggs, då det är väghållaren som har möjlighet att orsaka eller förebygga olägenheter från en väg genom förnuftig eller mindre förnuftig planering. Gällande befintliga vägar är det inte alltid så att väghållaren har den möjligheten. Av MÖD 2011:26 framgår t.ex. att en förskola inte fick lokaliseras nära en viss gata. Lokaliseringen bedömdes som olämplig med hänsyn till riskerna för förskolebarnens hälsa vid utomhusvistelse. I det fallet är det inte den som bedriver den miljöfarliga verksamheten, väghållaren, som är ansvarig utan den som kan fatta sådana beslut som förhindrar att olägenhet

uppstår. Det kan inte väghållaren, utan endast den som avser att etablera förskolan och planeringsmyndigheten i kommunen (byggnadsnämnden).

Det är svårt att göra en enskild bilförare ansvarig för de störningar som hans bil orsakar. Bilens utförande och störningar från den enskilda bilen har man valt att reglera i annan ordning. Det ställs krav på bilproducenter avseende utformning och i trafiklagstiftningen anges hur en bilförare ska bete sig i trafiken. Denna ordning har dock inte på något sätt befriat andra som kan påverka trafikstörningar från att vidta åtgärder när det behövs eller är praktiskt. Begreppet olägenhet för hälsan, som har ersatt sanitär olägenhet, begränsar sig inte på så sätt att den som använder mark, byggnad eller anläggning ensam görs ansvarig. Buller är en typisk sådan påverkan som faller under begreppet olägenhet för hälsan.

Enligt en kommentar till miljöbalken har Koncessionsnämnden för miljöskydd i flera fall gjort den bedömningen att det är den som har den faktiska och rättsliga möjligheten att vidta åtgärder som ska adresseras.

Det är i ljuset av dessa omständigheter som miljönämndens val av adressat ska ses i detta fall. Först kontaktas väghållaren och sedan Skånetrafiken när det står klart att det är den tunga trafiken som, inte minst sena kvällar och nattetid, orsakar huvudproblemet. I detta fall är det Skånetrafiken som har den rättsliga och faktiska möjligheten att vidta åtgärder. Skånetrafiken är rätt adressat för de åtgärder som är effektivast för att undanröja bullerproblemen på Storgatan.

Det är den som orsakar olägenheter (buller) som ska vidta åtgärder. Fastigheter orsakar normalt sett inte buller. Det är således den som stör som ska vidta åtgärder, inte den som drabbas. Det finns inte någon plikt för fastighetsägare att vidta åtgärder mot trafikbuller. Det fanns därför inte anledning att kräva ytterligare utredning om bullernivåerna inomhus.

**J S och G N** har beretts tillfälle att yttra sig, men har inte hörts av.

**DOMSKÄL***Relevanta bestämmelser i miljöbalken*

Enligt 2 kap. 3 § miljöbalken (1998:808) ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Med olägenhet för människors hälsa avses störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig (9 kap. 3 § miljöbalken). Buller är en störning som kan innebära krav på försiktighetsmått (prop. 1997/98:45 del 2 s. 109).

Enligt 26 kap. 9 § första stycket miljöbalken får en tillsynsmyndighet i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas.

I 26 kap. 22 § första stycket miljöbalken stadgas att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön eller den som annars är skyldig att avhjälpa en olägenhet från sådan verksamhet är skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen.

*Omläggning av busslinjerna 1 och 5*

Utredningen i målet visar inte att det rådde enighet kring de konkreta åtgärdsförslag som diskuterades under mötet den 3 maj 2012. Det är inte heller visat att Skånetrafiken har åtagit sig att utföra några konkreta åtgärder för att minska nu aktuella bullerstörningar.

I målet är ostridigt att trafiken på Storgatan i Landskrona ger upphov till bullerstörningar som medför olägenhet för människors hälsa. Den busstrafik som Skånetrafiken bedriver bidrar till nämnda störningar. Det finns ett flertal olika tekniska lösningar för att komma till rätta med bullerstörningar av förevarande slag. Häribland räknas bullerdämpande asfalt (s.k. tyst asfalt), bullerskydd, farthinder, fartbegränsningar och förbud mot att framföra alla eller vissa typer av motorfordon inom ett avgränsat område eller på en angiven trafikled.

I förevarande fall finns det inget entydigt svar på vilken teknisk lösning som vore lämpligast för att komma till rätta med de bullerstörningar som trafiken på Storgatan är orsak till. Under dessa omständigheter är det viktigt att fastställa vem som bär det primära ansvaret för att vidta bullerreducerande åtgärder.

I väglagen regleras byggande och drift av allmänna vägar. Byggande och drift av sådana vägar kallas med en gemensam benämning för *väghållning*, 4 § väglagen (1971:948).

Av 5 § väglagen framgår att staten som huvudregel är väghållare för allmänna vägar. Om det främjar en god och rationell väghållning får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, besluta att en kommun ska vara väghållare inom kommunen. I förevarande fall har avsteg gjorts från huvudregeln, eftersom Teknik- och serviceförvaltningen i Landskrona kommun är väghållare avseende vägar i tätorten Landskrona. Till de vägar som Landskrona kommun är väghållare för hör bl.a. Storgatan och Ringvägen.

Väghållning omfattar drift av väg. Regleringen i väglagen medför att en väghållare har det primära ansvaret för att åtgärda störande buller från vägar som denne är väghållare för. Landskrona kommun är därmed primärt ansvarig för att åtgärda störningarna från vägtrafik på kommunal väg inom tätorten Landskrona.

Landskrona kommun har såsom verksamhetsutövare rättsliga och faktiska möjligheter att vidta en rad bullerreducerande åtgärder för att minska bullerstörningar från trafik på Storgatan. Av det sagda följer att det i första hand ankommer på en kommunal väghållare att vidta bullerreducerande åtgärder i inledningsskedet av en åtgärdsprocess av förevarande slag.

Det aktuella föreläggandet är i sin helhet riktat till Skånetrafiken. Det är därmed i detta skede av åtgärdsprocessen riktat till fel part i nu behandlad del. Mark- och miljödomstolen bifaller överklagandet delvis och upphäver miljönämndens beslut i den del det avser omläggning av busslinjerna 1 och 5 senast den 1 januari 2013.

*Utredning om en ny målpunkt för regionbuss 220*

Miljönämnden har förelagt Skånetrafiken att senast den 17 september 2012 ge in en utredning om möjligheterna för regionbuss 220 att ha den nya stationen i Landskrona som målpunkt.

Skånetrafiken har såsom verksamhetsansvarig för den kollektivtrafik som regionbuss 220 är en del av full insyn i vilka krav som ställs på dess verksamhet, om driftsmässiga förändringar är möjliga att genomföra och hur sådana förändringar kan komma att påverka verksamhetens drift och lönsamhet. Endast Skånetrafiken torde kunna tillhandahålla en kostnadseffektiv, fullständig och rättvisande utredning som kan ligga till grund för framtida bedömningar av vilka krav som kan ställas på nu aktuell del av dess verksamhet i miljöhänseende.

Med hänsyn till ovanstående får föreläggandet i denna del anses förenligt med bestämmelsen i 26 kap. 22 § miljöbalken. Att Landskrona kommun har ett ansvar för driften av vägar i tätorten Landskrona ändrar inte den bedömningen. Överklagandet ska därför avslås i denna del.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 2 (DV 427).

Överklagande senast den 23 augusti 2013.

Cecilia Giese Hagberg

Bertil Varenius

---

I domstolens avgörande har rådmannen Cecilia Giese Hagberg, ordförande, och tekniska rådet Bertil Varenius deltagit. Beredningsjuristen Danijel Randau har varit föredragande.