



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060207

DOM
2023-12-01
Stockholm

Mål nr
M 12782-22

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Östersunds tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2022-10-12 i mål nr M 1686-22, se bilaga A

PARTER

Klagande

Trafikverket
781 89 Borlänge

Motpart

Miljö- och samhällsnämnden i Östersunds kommun
831 82 Östersund

SAKEN

Föreläggande att inkomma med uppgifter

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom och Länsstyrelsens i Jämtlands läns beslut upphäver Mark- och miljööverdomstolen Miljö- och samhällsnämndens i Östersunds kommun beslut den 5 juli 2021, dnr 2021-1510, att förelägga Trafikverket att inkomma med uppgifter om halkbekämpning m.m.

Dok.Id 2000540

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

BAKGRUND

Miljö- och samhällsnämnden i Östersunds kommun förelade i beslut den 5 juli 2021 Trafikverket med verksamhet inom Östersunds kommun att:

1. Senast 2021-09-30 inkomma med en redovisning gällande halkbekämpning, med avseende på:
 - a. Anpassningar för att minska risken för negativ påverkan på ytliga grundvattenförekomster och andra känsliga recipienter
 - b. Verksamhetens egenkontroll
 - c. Hur och var saltet och sandningssanden lagras, samt var beredningen av saltet och sanden sker
2. Senast 2021-12-15 inkomma med en redovisning av miljörelaterade rutiner. Där det finns skriftliga rutiner ska dessa bifogas. I de fall då skriftliga rutiner saknas önskas en skriftlig beskrivning av förfarandet. Rutinerna ska omfatta:
 - a. Tillbud
 - b. Nedskräpning
 - c. Invasiva arter
 - d. Artrika vägkanter
 - e. Buller
 - f. Hantering och provtagning av schaktmassor och sandningssand
 - g. Skötsel av dagvattenanläggningar
 - h. Åtgärder för att minska föroreningsbelastning på recipienter
 - i. Åtgärder för att förbättra konnektiviteten i korsande vattendrag, exempelvis gällande vägtrummor och andra vandringshinder
3. Senast 2021-09-30 inkomma med analysresultat från redan genomförd provtagning på sandningssand.

Efter att Trafikverket överklagat och yrkat att beslutet skulle upphävas ändrade Länsstyrelsen i Jämtlands län beslutet endast på så sätt att tidpunkten då punkterna 1 och 3 i föreläggandet ska vara uppfyllda flyttades fram till 3 månader efter det att beslutet vinner laga kraft och tidpunkten då punkten 2 i föreläggandet ska vara uppfylld flyttades fram till 6 månader efter det att beslutet vinner laga kraft. Trafikverket överklagade till mark- och miljödomstolen, som avslog överklagandet.

YRKANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Trafikverket har i första hand yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva Miljö- och samhällsnämndens i Östersunds kommun beslut om föreläggande att inkomma med uppgifter. I andra hand har Trafikverket yrkat att föreläggandet ska upphävas och ärendet återförvisas till nämnden för förnyad behandling med krav på nödvändiga preciseringar. Trafikverket har i allt väsentligt vidhållit det som verket tidigare har anfört.

Miljö- och samhällsnämnden i Östersunds kommun har motsatt sig ändring av domen.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas. Tillsynsmyndigheten får förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i miljöbalken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. (Se 26 kap. 9 och 21 § miljöbalken.)

Trafikverket har anfört att föreläggandet är mer ingripande än vad som behövs och därigenom oproportionerligt samt att föreläggandet är alltför generellt utformat. Vidare har Trafikverket pekat på att beslutet brister i tydlighet och avgränsning bl.a. genom att det i motiveringen av nämndens beslut efterfrågas mer än vad som bör kunna rymmas inom den frågeställning som följer av själva beslutets lydelse.

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning.

När det som i detta fall är fråga om att en tillsynsmyndighet vänder sig till en annan myndighet är principen om att myndigheter ska samverka med andra myndigheter

tillämplig. Principen att myndigheterna ”skola räcka varandra handen” har gamla anor i den svenska statsförvaltningen. Den har sitt ursprung i 1634 års regeringsform och återfanns i grundlag ända fram till dess att 1974 års regeringsform antogs. Principen kommer numera till uttryck i 8 § förvaltningslagen (2017:900) där det anges att en myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter.

Angående de kontakter som varit mellan nämnden och Trafikverket inför föreläggandet framgår följande. Nämnden genomförde under 2019 och 2020 en tillsynsinsats med fokus på dagvatten riktad mot Trafikverket. Enligt nämnden hölls ett möte med Trafikverket den 10 mars 2020, där huvudsakligen dagvattenrelaterade frågor avhandlades. Trafikverket har angett att verket inte kunnat återfinna någon dokumentation från mötet och därför inte har någon uppfattning om mötets relevans för föreläggandet. Nämnden har därefter sett ett behov av att arbeta vidare med några av de frågeställningar som uppkom på mötet samt att inkludera andra fokusområden för att ta ett helhetsgrepp på tillsynen. Handlingarna utvisar inte att det, före föreläggandet utfärdades, har förekommit några ytterligare kontakter mellan nämnden och Trafikverket, utöver att nämnden per telefon upplyste Trafikverket att nämnden avsåg att utfärda ett föreläggande.

Den i svensk statsförvaltning etablerade förutsättningen om samverkan mellan myndigheter innebär att kommunikationsformer såsom samråd och regelbundna möten är det mest lämpliga tillvägagångssättet för den mer övergripande tillsynen. Även om det inte finns några formella hinder mot att i ett tidigt skede meddela ett föreläggande mot en myndighet bör, enligt Mark- och miljööverdomstolen, möjligheterna att lösa frågan genom samråd först vara uttömda. Trots att en utebliven samverkan och dialog inte är ett formellt hinder mot att utfärda ett föreläggande bör detta förhållande dock tillmätas betydelse vid prövningen av om föreläggandet behövs för tillsynen eller om det varit en alltför ingripande åtgärd.

Den samverkan som har förekommit mellan nämnden och Trafikverket har inskränkt sig till ett möte, där såvitt framkommit annat än dagvattenfrågor inte berörts. När det gäller punkten 2 i föreläggandet, angående miljörelaterade rutiner, har inte hållits något möte eller tagits någon kontakt med inriktning på dessa frågor. Enligt Mark- och

miljööverdomstolen får den samverkan mellan myndigheterna som föregått föreläggandet bedömas som bristfällig.

Föreläggandet rör mycket stora och vitt skilda delar av Trafikverkets verksamhet och har enligt Mark- och miljööverdomstolen varit för omfattande för att kunna sägas vara behövligt för tillsynen, särskilt med beaktande av vad som ovan sagts om myndigheters samverkan. Föreläggandet har också till viss del varit otydligt i fråga om vad som efterfrågas från Trafikverket. I beslutet anges att Trafikverket ska redovisa miljörelaterade rutiner omfattande vissa områden medan det i motiveringen till beslutet efterfrågas svar på en rad olika frågeställningar. Mot denna bakgrund ska föreläggandet i sin helhet upphävas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Karin Wistrand och Gösta Ihrfelt, referent, tekniska rådet Kerstin Gustafsson samt tf. hovrättsassessorn Cecilia Drum.

Föredragande har varit David Sandberg.



ÖSTERSUNDS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2022-10-12
meddelad i
Östersund

Mål nr M 1686-22

PARTER

Klagande

Trafikverket
781 89 Borlänge

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Jämtlands läns beslut 2022-05-09 i ärende nr 505-6185-2021, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande att inkomma med uppgifter avseende bland annat halkbekämpning

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Miljö- och samhällsnämnden i Östersunds kommun (kommunen) har, utifrån sitt tillsynsarbete, genom delegationsbeslut beslutat att förelägga Trafikverket att inkomma med rutiner och beskrivningar rörande ett antal uppgifter som berör miljörelaterade frågor. Föreläggandet omfattar redovisning av uppgifter kring halkbekämpning, analysresultat kring provtagning av sandningssand samt redovisning av befintliga rutiner rörande tillbud, nedskräpning, invasiva arter, artrika vägkanter, buller, hantering och provtagning av schaktmassor och sandningssand, skötsel av dagvattenanläggningar, åtgärder för att minska föroreningsbelastning på recipienter samt åtgärder för att förbättra konnektiviteten i korsande vattendrag. Föreläggandet har utfärdats utan vite men med tidsgränser för när svar ska ha lämnats in.

Trafikverket har överklagat kommunens beslut till Länsstyrelsen i Jämtlands län (länsstyrelsen) utifrån motiveringen att kommunen inte haft grund att utfärda föreläggandet, att föreläggandet är oproportionerligt ingripande, att föreläggandet är alltför omfattande och generellt samt att uppgifterna hade kunnat redovisas genom samråd mellan kommunen och Trafikverket.

Länsstyrelsen har beslutat att avslå Trafikverkets överklagande utifrån att det inte föreligger något formellt hinder för föreläggandet, att föreläggandet måste anses tillräckligt tydligt när det läses tillsammans med de närmare beskrivningar som anges och att föreläggandet mot bakgrund av Trafikverkets verksamhet och miljöpåverkan inte kan anses så omfattande eller kostsamt ett det är att anse som oproportionerligt.

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

YRKANDEN M.M.

Trafikverket har i första hand yrkat att kommunens föreläggande ska upphävas och i andra hand yrkat att ärendet ska återförvisas till kommunen för förnyad behandling med krav på nödvändiga preciseringar.

Trafikverket har i huvudsak motiverat sitt yrkande utifrån samma grunder som överklagandet till länsstyrelsen samt enligt följande. Frågeställningarna är så oprecisa, omfattande och svårtolkade att Trafikverket inte kan veta vad som efterfrågas. Vid ett beslut av sådant omfång borde det ställas långtgående krav på vilket syfte och vilken nytta förelagda åtgärder ska ge för att ge mottagaren som överprövningsinstanser möjlighet att bedöma rimligheten av föreläggandet. Trafikverkets erfarenhet är att förläggandet kommer innebära en lång rad följdfrågor. Kostnaden och besväret för redovisningen har inte beaktats av vare sig nämnden eller länsstyrelsen. Trafikverkets begränsade administrativa resurser kommer belastas orimligt mycket av ett så omfattande föreläggande som berör stora delar av Trafikverkets verksamhet i Östersunds kommun. Det har inte framkommit behov av att förelägga Trafikverket i sådan omfattning och föreläggandet strider därför mot proportionalitetsprincipen i 26 kap 9§ 2st miljöbalken och uppgiftsskyldigheten enligt 26 kap 21§ miljöbalken. Trafikverket har erbjudit kommunen separata samrådsmöten för att delge information utifrån det som begärts genom föreläggandet men kommunen har tackat nej till dessa möten varför Trafikverket ifrågasätter kommunens intresse av att få del av informationen.

DOMSKÄL

Relevant lagstiftning framgår av länsstyrelsens beslut.

Mark- och miljödomstolen delar de bedömningar som länsstyrelsen gjort med följande förtydligande.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att det är Trafikverket själva som äger omfattningen av de svar som de ska lämna in i anledning av föreläggandet. Omständigheten att Trafikverkets svar kan komma att innebära följdfrågor kan inte anses utgöra en grund för att föreläggandet ska anses för otydligt. Mark- och miljödomstolen konstaterar vidare, liksom länsstyrelsen, att det inte föreläggat några formella hinder som hindrat kommunen att meddela det aktuella föreläggandet. Den i förvaltningslagen etablerade förutsättningen om samverkan mellan myndigheter innebär dock att kommunikationsformer såsom samråd och regelbundna möten i

vissa fall är lämpligare tillvägagångssätt för att om möjligt klarlägga otydligheter m.m. som behövs mellan myndigheter.

Mot bakgrund av ovanstående finner mark- och miljödomstolen att föreläggandet inte ska anses som oproportionerligt, att det inte förelegat formella hinder för att utfärda föreläggandet samt att länsstyrelsens beslut att avslå överklagan av beslutet varit korrekt. Överklagan skall därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD- 02)

Överklagande senast den 2 november 2022. Prövningstillstånd krävs.

Anna Uddenberg

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Anna Uddenberg, ordförande, och tekniska rådet Ragnar Asklund. Föredragande har varit tingsnotarien Erik Mattsson.