



NACKA TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2012-07-09  
meddelad i  
Nacka Strand

Mål nr M 3769-11



MILJÖFÖRVALTNINGEN  
REGISTRATUR

2012 -07- 1 0

### KLAGANDE

1. Anders Johnsson, Hornsgatan 85, 117 26 Stockholm
2. Eva Smitterberg, Hornsgatan 81, 117 26 Stockholm
3. Einar Smitterberg, samma adress som 2
4. Karolina Lisslö, Hornsgatan 116, 117 26 Stockholm
5. Elisabet Wrangö, Hornsgatan 116, 117 26 Stockholm

Dnr.....

Ombud för 1-5: jur. kand. Oscar Alarik, c/o Svenska Naturskyddsföreningen,  
Box 4625, 116 91 Stockholm

### MOTPART

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun, Box 8136,  
104 20 Stockholm

### SAKEN

Tillsyn enligt miljöbalken

### ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Stockholms län beslut 30 juni 2011 i ärende nr 505-09-38440,  
se domsbilaga 1

### DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen, som inte finner skäl att inhämta förhandsavgörande från  
EU-domstolen,

- avvisar yrkandet att domstolen ska fastställa att kommunen har en skyldighet att genomföra åtgärdsprogrammet,
- upphäver underinstansernas beslut i den del som avser uppmaning till Trafik- och renhållningsnämnden i Stockholms kommun att vidta åtgärder för att begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon på Hornsgatan till endast bussar i linjetrafik (jfr miljöförvaltningens förslag till beslut, p. 3) och visar målet i den delen åter till nämnden för ny handläggning, samt
- avslår överklagandena i övrigt.

Dok.Id 261724

| Postadress          | Besöksadress      | Telefon                       | Telefax       | Expeditionstid  |
|---------------------|-------------------|-------------------------------|---------------|-----------------|
| Box 1104            | Augustendalsvägen | 08-561 656 00                 | 08-561 657 99 | måndag – fredag |
| 131 26 Nacka Strand | 20                | E-post: mmd.nacka@dom.se      |               | 08:30-16:00     |
|                     |                   | www.nackatingsratt.domstol.se |               |                 |

## BAKGRUND

I en anmälan till Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun begärde Anders Johansson m.fl. att nämnden i sin egenskap av operativ tillsynsmyndighet skulle dels vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att miljökvalitetsnormerna för utomhusluft inte överskrids utmed den delen av Hornsgatan som berör dem, dels förelägga berörda verksamhetsutövare ”att genomföra de åtgärder som regeringen lagt fast i ett åtgärdsprogram som faller inom kommunens kompetens och som kan förbättra luftsituationen för anmälarna”.

Den 16 april 2009, § 21, beslutade miljö- och hälsoskyddsnämnden att lämna yrkandet om att vidta åtgärder för att klara åtgärdsprogrammet utan åtgärd, eftersom miljö- och hälsoskyddsnämnden inte utövar tillsyn över åtgärdsprogrammet (jfr miljöförvaltningens förslag till beslut, p. 1), att lämna klagomålet vad gäller partiklar (PM10) utan åtgärd, eftersom verksamhetsutövaren inte har rådighet över att vidta ur miljö- och hälsosynpunkt lämpliga och nödvändiga åtgärder (jfr miljöförvaltningens förslag till beslut, p. 2), samt att med anledning av de klagandes första yrkade om att vidta åtgärder för att förbättra luftkvaliteten på Hornsgatan uppmana Stockholms stad, genom trafik- och renhållningsnämnden, att inom sex (6) månader vidta åtgärder för att begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon på Hornsgatan till endast bussar i linjetrafik (jfr miljöförvaltningens förslag till beslut, p. 3).

Anders Johansson m.fl. överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Stockholms län som genom beslut den 30 juni 2011 återförvisade ärendet till nämnden för ny handläggning i den del som gäller partiklar (PM10) och avslog överklagandena i övriga delar, se domsbilaga 1.

Anders Johansson m.fl. har överklagat länsstyrelsens beslut till Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen.

## YRKANDEN

Anders Johansson m.fl. har – som de får uppfattas – yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av underinstansernas beslut, ska *fastställa* att kommunen har en skyldighet att genomföra åtgärdsprogrammet, och *meddela* de förelägganden och förbud som är nödvändiga för att deras begäran i klagomålsärendet ska bli tillgodosedd, alternativt *återförvisa* ärendet i sin helhet till nämnden för ny handläggning.

De har även begärt att mark- och miljödomstolen ska inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har bestritt bifall till överklagandet. Nämnden har inte några synpunkter på att ett förhandsavgörande inhämtas från EU-domstolen.

## UTVECKLING AV TALAN

Anders Johansson m.fl. har hänvisat till ett omfattande skriftligt material samt anfört i huvudsak följande.

Föroreningshalterna på Hornsgatan i Stockholm är höga och gränsvärdena i miljökvalitetsnormerna för luft överskrids. De boende på Hornsgatan i Stockholm har under ett antal år levt med föroreningshalter som är dokumenterat hälsofarliga. De höga nivåerna beror på tät genomfartstrafik på Hornsgatan, särskilt den tyngre trafiken står för en stor del av avgaserna. Trafiken river också upp partiklar från gatubeläggningar.

Det finns regler om vad man ska göra när halterna överskrids, och vilka myndigheter som bär ansvaret för att komma till rätta med de överskridna halterna. Miljölagstiftningen utpekar kommunen som ansvarig att utöva tillsyn över efterlevnaden av hälsoskyddande regler. Trots att ett antal år har passerat sedan

reglerna om miljö kvalitetsnormer skulle varit uppfyllda, har de åtgärder kommunen vidtagit inte varit tillräckliga.

*Miljö kvalitetsnormer för kvävedioxid och för partiklar(PM10)*

Beslutet att uppmana kommunens väghållare (trafik- och renhållningsnämnden) att begränsa genomfartstrafiken av tunga fordon till bussar kan inte anses som en tillräcklig åtgärd, särskilt när den sedan inte hörsammass.

Det finns fullgott statistiskt underlag och annan utredning som visar att ett ingripande enligt miljöbalken är motiverat. Ytterligare utredningar är därför inte nödvändiga.

Tillsynsmyndigheten ska med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken eller dess föreskrifter ska efterlevas. Bestämmelsen uttrycker en skyldighet för tillsynsmyndigheten att ingripa med ett föreläggande eller förbud om ett sådant beslut är nödvändigt för att nå resultat.

Dubbdäcksförbudet har inte haft någon effekt när det gäller halterna av kvävedioxid. Det finns andra verksamma åtgärder som bör övervägas, t.ex. trafikreglering, prioritering av busstrafik i t.ex. bussfiler och reglering av parkering. Kommunen har även möjlighet att föra fram krav till regeringen om skärpning av trängselskattesystemet. I det här sammanhanget kan även påpekass att kommunen har planterat träd längs Hornsgatan, vilket torde – på grund av att luftomblandningen försämrass – haft en negativ effekt på luftkvaliteten.

Ett föreläggande om saken till väghållaren skulle varit ett lämpligt och rimligt medel för att minska kvävedioxidhalterna, eftersom den tunga lastbilstrafiken – som utgör en relativt liten del av trafikmängden på Hornsgatan – utgör den enskilt största utsläppskällan av kvävedioxid där. Kravet på att begränsa den tunga trafiken har även stöd i åtgärdsprogrammet.

Åtgärden att begränsa tung trafik var aktuell i åtgärdsprogrammet från 2004 och miljöförvaltningen har i sitt tjänsteutlåtande förslagit begränsningar av den. Trots detta har inte några politiska initiativ tagits om begränsning av den tunga trafiken på Hornsgatan. Kommunens invändningar i det här målet har inte saklig grund, utan är endast ett försök att skjuta på nödvändiga åtgärder. Underlåtenheten att begränsa tung trafik har även kritiserats av Stockholms kommuns egna revisorer i en rapport som gäller granskningen av stadens arbete med miljökvalitetsnormerna.

Enligt EU:s luftkvalitetsdirektiv skulle normerna för partiklar (PM10) varit uppfyllda senast den 1 januari 2005. Sverige har även fällts av EU-domstolen för fördragsbrott eftersom normerna inte uppfyllts i bl.a. Stockholm (Zon SW4) mellan åren 2005 och 2007. Normerna överskrids fortfarande. En ny prövning i EU-domstolen kommer sannolikt att leda till en fällande dom.

Dubbdäcksförbudet har inte haft tillräcklig effekt för att begränsa halterna av partiklar. Ytterligare åtgärder måste vidtas för att miljökvalitetsnormerna ska kunna uppfyllas i den delen. Det är också allvarligt att taxibilar ges dispens från förbudet eftersom det bidrar till att minska dubbdäcksförbudets effekt.

#### *Tillsyn över åtgärdsprogrammet*

Stockholms stad har ett tillsynsansvar över åtgärdsprogrammet. Programmet kan ensamt läggas till grund för ingripanden.

I 5 kap. 8 § miljöbalken stadgas att kommuner inom sina respektive ansvarsområden ska vidta de åtgärder som behövs enligt det fastställda åtgärdsprogrammet. Ordalydelsen av lagen och förarbetena är samstämmiga; om en kommun faktiskt ansvarar för en verksamhet, blir det kommunen som får genomföra de praktiska åtgärderna. I de fall kommunen själv är verksamhetsutövare – som är fallet med de vägar kommunen är väghållare för – ska kommunen själv genomföra åtgärderna. Bestämmelser bör dessutom, i den mån något tolkningsutrymme över huvud taget finns beträffande kommunens genomförandansvar, läsas i ljuset av principen om EU-konform tolkning.

Stockholms stad har under flera år misslyckats med att efterleva miljökvalitetsnormerna och lever inte upp till de uppgifter som svensk lag och internationella förpliktelser föreskriver. Beslut måste nu tas som ger omedelbara rättsverkningar.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har anfört i huvudsak följande.

*Miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsansvar*

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har numera – efter ändringarna i miljöbalken den 1 september 2010 – tillsynsansvar över ett fastställt åtgärdsprogram i den meningen att nämnden ska ansvara för att vidta nödvändiga åtgärder för att åtgärdsprogrammet ska efterkommas.

Miljökvalitetsnormerna för luft är så kallade gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § p. 1 miljöbalken. Det innebär att 2 kap. 7 § tredje stycket är tillämpligt och att undantag bara under vissa omständigheter kan vidtas. Förvaltningen anser emellertid att denna bestämmelse också ska tillämpas motsatsvis. Det innebär att nämnden inte kan förelägga en verksamhetsutövare att vidta åtgärder som riskerar att försämra förhållandena inom andra områden i större utsträckning än att de förbättrar inom det område där en miljökvalitetsnorm inte följs.

Av länsstyrelsens remitterade förslag till nytt åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer för luft avseende partiklar och kvävedioxid framgår att det finns en betydande osäkerhet om vilka effekter olika åtgärder kan tänkas ha. Länsstyrelsen har därför föreslagit omfattande utredningar av trafikförhållandena m.m. innan nya åtgärder beslutas. Förvaltningen instämmer med länsstyrelsen. Det är osäkerheter som under flera år har påtalats av såväl nämnden som kommunen, men det har inte varit möjligt att erhålla finansiering för dessa oklarheter ska kunna undanröjas. Dessa osäkerheter gäller flera av de åtgärder som föreskrivs i nu gällande åtgärdsprogram. Det föreligger också betydande svårigheter att leda om trafik från Hornsgatan till andra gator. Framkomligheten på Söder Mälarstrand är starkt begränsad p.g.a. byggnationen av Citybanan och övriga alternativa gator till Hornsgatan är inte lämpade för tung trafik. Det föreligger därför hinder för nämnden att förelägga trafikkontoret om åtgärder som tas upp i det nu gällande

åtgärdsprogrammet. Det skulle i så fall röra sig om att helt förbjuda viss typ av trafik inte bara på Hornsgatan utan i praktiken i hela innerstaden, något som inte omfattas av åtgärdsprogrammet. Eftersom ett åtgärdsprogram ska vara vägledande för nämndens tillsynsbeslut kan det också finnas anledning att avvakta det nya åtgärdsprogram som nu är under framtagande.

Av 5 kap. 3 § miljöbalken följer att myndigheter och kommuner ska ansvara för att miljö kvalitetsnormerna följs. Enligt 5 kap. 8 § miljöbalken ska myndigheter och kommuner inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs för att ett åtgärdsprogram som fastställs med stöd av 5 § ovan nämnda kapitel. Detta innebär att miljö- och hälsoskyddsnämnden inom sitt tillsynsarbete ska arbeta för att normerna följs och ska vidta de åtgärder som ankommer på nämnden enligt fastställt åtgärdsprogram.

Konkret betyder detta att nämnden inom sin tillsynsverksamhet ska säkerställa att normerna följs. Detta sker bland annat genom att nämnden i förelägganden riktar krav på verksamhetsutövare att utföra utredningar och åtgärder. Vid kravställande tillämpas de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 2-5 §§ miljöbalken samt platsvalsbestämmelserna i 2 kap. 6 § miljöbalken. I 2 kap. 7 § första stycket anges att kraven i 2-6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Av andra stycket i samma bestämmelse framgår att, trots första stycket, ska de krav ställas som behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket (så kallad gränsvärdesnorm). Om det finns ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen, ska det vara vägledande för bedömningen av behovet.

Nämnden utövar tillsyn över väghållningen eftersom den utgör miljöfarlig verksamhet med påverkan på både människors hälsa och miljö. Trafik- och renhållningsnämnden är väghållare och därmed ansvarig verksamhetsutövare enligt miljöbalken. Såsom länsstyrelsen konstaterade i sitt beslut innehåller åtgärdsprogrammet från 2004 flera åtgärder som nämnden i egenskap av tillsynsmyndighet enligt miljöbalken inte har befogenhet att utöva tillsyn över,

t.ex. att meddela information, bedriva parkeringspolitik och öka kunskaperna om effekterna av halkbekämpning med tvättad stenkross. Med anledning av de klagandens synpunkter på nämndens tillsyn, främst det faktum att nämnden uppmanat och inte förelagt trafik- och renhållningsnämnden att utföra utredningar och åtgärder, vill nämnden framhålla att förelägganden och förbud utgör sanktioner som inte ska tillgripas om det inte är nödvändigt. Det är en normal handläggningsrutin att nämnden i första hand utfärda en uppmaning till verksamhetsutövaren. Först om den inte hörsammas kan det finnas skäl att gå vidare med ett ingripande.

#### *Kvävedioxid*

När det gäller nämndens beslut har där anförts att det behöver utredas vilken typ av tung trafik som står för kvävedioxidutsläppen på Hornsgatan. Vidare har angetts att en omdirigering av den tunga trafiken inte är problemfri utan medför ökad trafik- och miljöbelastning på andra gator. Trafikkontoret hade då för avsikt att genomföra trafikmätningar. Av det skälet ansåg nämnden att det var motiverat att avvakta resultatet från dessa innan det kunde fattas beslut om lämpliga åtgärder för Hornsgatan. Trafikmätningarna genomfördes av trafikkontoret under hösten 2009. Stockholms luft- och bulleranalys (SLB-analys) analyserade mätningarna tillsammans med uppgifter om fordonen från vägtrafikregistret och emissionsfaktorer och presenterade resultaten i en rapport i december 2010. Rapporten visade att för att klara miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid på Hornsgatan måste man både förbjuda den tunga trafiken och införa en miljözon för lätta fordon.

Att från tillsynsmyndighetens sida kräva att trafik- och renhållningsnämnden inrättar en miljözon för lätta fordon är inte rimligt eftersom den nämnden saknar legala befogenheter för en sådan åtgärd. För att detta ska bli möjligt för kommunen, krävs att regeringen ändrar miljözonsbegreppet så att kommuner får möjlighet att reglera lätta fordon (<3,5 ton) som inte uppfyller emissionskrav.

I åtgärdsprogrammet från 2004 fanns andra åtgärder för att minska halten kvävedioxid i staden, till exempel revidering av miljökrav vid upphandlingar av tunga transporter, höjd avgift för boendeparkering och ökad framkomlighet för bussar. Trafikkontoret har genomfört dessa åtgärder.

Länsstyrelsen i Stockholms län har utarbetat ett förslag till nytt åtgärdsprogram för att miljö kvalitetsnormerna för luft i Stockholms län, vilket för närvarande är på remiss. Åtgärdsprogrammet ska fastställas och börja gälla den 30 juni 2012. De åtgärder som Länsstyrelsen föreslår som kan få mest effekt på kvävedioxid är ändringen av trängselskatten (höjning eller differentiering utifrån fordonstyp) samt införande av miljözon för lätta fordon (förbud mot de fordon som släpper ut mest). Om dessa åtgärder genomförs skulle det totala trafikarbetet och antalet fordon som står för de största utsläppen minska, vilket skulle ha en positiv påverkan på luftkvaliten. Både ändring av trängselskatten och införandet av miljözon för lätta fordon kräver dock författningsändringar.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att det är rimligt att avvakta det nya åtgärdsprogrammet, som blir vägledande för miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsyn över väghållaren.

#### *Partiklar (PM10)*

Den mest effektiva åtgärden för att minska PM10 är att minska användningen av dubbdäck, eftersom dubbdäcken är den största källan till PM10 i staden. När miljö- och hälsoskyddsnämnden tog beslut i ärendet 2009 hade inte kommunen rådighet att införa dubbdäcksförbud, varför nämnden då beslutade att lämna klagomålen vad gäller PM10 utan åtgärd. I oktober 2009 beslutade regeringen att ge kommuner möjlighet att förbjuda dubbdäck på gatan eller del av gata. Trafikkontoret införde dubbdäcksförbud på Hornsgatan från och med den 1 januari 2010. Sedan förbudet infördes har andelen bilar med dubbdäck som kör på Hornsgatan minskat från ca 65-70 procent till ca 30 procent 2012. Om förbudet inte överträdde skulle dygnsnormen för PM10 troligen klaras. Övervakningen av förbudets efterlevande är en fråga för polismyndigheten. Staten har vidare motverkat dubbdäcksförbudet genom att Transportstyrelsen meddelat dispens från förbudet för taxibilar. Dispensen har troligen bidragit till att dubbdäcksanvändningen bland taxibilar som trafikerar Hornsgatan har ökat från ca 19 procent 2010 till 26 procent 2012.

Det är uppenbart att nämnden saknar möjlighet att ingripa mot den typen av myndighetsbeslut. Nämnden kan vidta åtgärder mot den som bedriver miljöfarlig verksamhet inom Stockholms kommun. Transportsstyrelsens verksamhet som överprövande myndighet torde inte falla inom den legala definitionen härför.

I juni 2011 införde regeringen ändring i trafikförordningen, som gav kommuner möjlighet att införa förbud mot dubbdäck på alla kommunala gator inom ett område. I juli 2011 kom länsstyrelsens beslut att återförvisa klagomålet i den del som gällde partiklar. Med anledning av ändringen i trafikförordningen och länsstyrelsens beslut, beslutade nämnden vid sammanträde den 18 augusti 2011, § 33, att uppmana trafik- och renhållningsnämnden att (p1) meddela sådana lokala trafikföreskrifter som avses i 10 kap. 2 § fjärde stycket trafikförordningen i den utsträckning som krävs för att miljö kvalitetsnormer med avseende på PM10 ska följas längs de vägar där trafik- och renhållningsnämnden är väghållare. Nämnden uppmanade även trafik- och renhållningsnämnden att (p 2), i avvaktan på åtgärder enligt punkten 1 nått fullgod effekt, bör kompletterande åtgärder vidtas för att så långt det är möjligt säkerställa att fortsatta överskridande av miljö kvalitetsnormer för PM10 inte sker längs de vägar där trafik- och renhållningsnämnden är väghållare. Dessa åtgärder bör påbörjas senast den 30 oktober 2011. Nämnden har inte erhållit något skriftligt yttrande på denna uppmaning.

Den 25 augusti 2011 gav trafik- och renhållningsnämnden trafikkontoret i uppdrag att ta fram förslag om utformning av miljözon för dubbdäck för att komma till rätta med överskridandet av miljö kvalitetsnormen för PM10. I november 2011 beslutade trafik- och renhållningsnämnden att ge trafikkontoret att inför vintersäsongen 2012/2013 komma med förslag till dubbdäcksförbud på ytterligare någon eller några innerstadsgator samt fortsätta utreda införandet av områdesförbud.

Trafikkontoret genomför dammbindning och städning under våren 2012 på Hornsgatan. Tidigare försök med dammbindning har gett positiva resultat. Årets åtgärder där dammbindning kombinerats med städning har ännu inte utvärderats, men halterna av PM10 på Hornsgatan är lägre än tidigare.

När det gäller trädplanering som åtgärd för att minska partiklar och andra luftföroreningar är det inte en åtgärd som nämnden föreslagit, utan snarare påpekat att luftomblandningen kan försämrats och därmed kan partikelhalterna öka. Staden å sin sida anser att nu möjliga åtgärderna för att minska halterna av PM10 på Hornsgatan har vidtagits.

Angående att EU-domstolen fällt Sverige till ansvar för fördragsbrott på grund av de överskridna miljökvalitetsnormerna för partiklar i bl.a. Stockholm är det Sverige som nation som fällts. Stockholms stad vidtagit de nu möjliga åtgärderna för att minska halterna av PM10 på Hornsgatan.

De åtgärder som är mest effektiva för att minska halten av PM10, dvs. dubbdäcksförbud och dammbindning, har nämnden redan ställt krav på trafik- och renhållningsnämnden att genomföra. Åtgärderna skulle dock bli mer verkningsfulla och miljökvalitetsnormerna för PM10 skulle sannolikt innehållas, om polisen intensifierar övervakningen av efterlevnaden av förbudet och om staten inte ger dispenser till taxibilar.

## **DOMSKÄL**

### **Rättslig reglering m.m.**

#### *Miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram*

Regeringen får för vissa geografiska områden eller för hela landet meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön (5 kap. 1 § första stycket miljöbalken). Sådana föreskrifter, s.k. miljökvalitetsnormer, har meddelats för bl.a. kvaliteten på luft. (Se Luftkvalitetsförordningen [2010:477]. Relevanta bestämmelser i förordningen har redovisats i länsstyrelsens beslut, dombilaga 1.)

Miljökvalitetsnormerna för luft är s.k. gränsvärdesnormer som inte får över- eller underskridas (jfr 5 kap. 2 § första stycket miljöbalken).

Myndigheter och kommuner ska ansvara för att miljökvalitetsnormer följs (5 kap. 3 §). I det ligger att prövnings- och tillsynsorgan, t.ex. en tillsynsmyndighet på miljöbalkens område, ska kontrollera att normerna innehålls.

Om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm, ska regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram som sedan fastställs av regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer (5 kap. 4-5 §§).

Ett åtgärdsprogram får omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att följa miljökvalitetsnormer. Åtgärdsprogrammet ska innehålla bl.a. uppgifter om de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljökvalitetsnormerna ska följas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda (5 kap. 6 §).

Myndigheter och kommuner ska enligt 5 kap. 8 § miljöbalken inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram som fastställts enligt 5 kap. 5 § miljöbalken.

Av motivuttalanden framgår att ett åtgärdsprogram inte är bindande på det sättet att det direkt ska läggas till grund för myndigheters och kommuners ställningstaganden. Dess funktion är att vara ett övergripande planeringsinstrument för myndigheters och kommuners vidare överväganden och handlande vid tillämpningen av de olika styrmedel som behövs för att miljökonsekvensnormer ska kunna innehållas (se prop. 2009/10:184 s. 52f).

*Åtgärdsprogrammet för kvävedioxid och partiklar (PM10) i Stockholms län*  
Regeringen har den 9 december 2004 fastställt ett åtgärdsprogram avseende miljökvalitetsnormer för kvävedioxid och partiklar (PM10) i Stockholms län. Av programmet framgår de åtgärder som behöver vidtas för att bidra till att miljökvalitetsnormerna ska kunna uppfyllas i Stockholms län.

När det gäller kvävedioxid anges att åtgärder ska vidtas bl.a. för att begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon på Hornsgatan till endast bussar i linjetrafik. Enligt regeringens bedömning kan halten av kvävedioxid sjunka kraftigt om åtgärder vidtas som begränsar genomfartstrafiken med tunga fordon på Hornsgatan eftersom den tunga trafiken står för en betydande andel av utsläppen av kvävedioxid. Vid beslut om sådana åtgärder bör hänsyn tas till risken för ökade miljöstörningar vid omkringliggande gator och vägar. Stockholms kommun har ansvar för dessa åtgärder. Vidare anges att åtgärder ska vidtas bl.a. för att utveckla och tillämpa särskilda miljökrav vid myndigheters upphandling av transporter. Åtgärder ska också vidtas för att skärpa kraven för tunga fordon i miljözonen. Även inom parkeringspolitikens område och vad gäller parkeringsavgifter ska åtgärder vidtas. Åtgärder ska också avse ökat utbud av infartsparkeringar, ökad framkomlighet för bussar och ökad turtäthet för kollektivtrafiken i Stockholms län.

Beträffande PM10 anges att åtgärder ska vidtas bl.a. genom information, genom åtgärder inom parkeringspolitikens område och åtgärder genom ökade kunskaper. Vidare anges att åtgärder ska vidtas för att minska halterna av partiklar i de delar av vägnätet där det finns risk för extremt höga halter.

Hos Länsstyrelsen i Stockholms län pågår ett arbete med att ta fram ett förslag till nytt åtgärdsprogram avseende miljö kvalitetsnormer för kvävedioxid och partiklar.

#### *Operativ tillsyn enligt miljöbalken*

Enligt 26 kap. 3 § miljöbalken utövar den kommunala nämnd som fullmäktige bestämmer tillsyn över bl.a. miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. miljöbalken, med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd.

Tillsynen ska enligt 26 kap. 1 § säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av denna. Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

I 26 kap. 3 § miljöbalken anges att miljö- och hälsoskyddsnämnden har tillsynsansvar över 9, 14 och 15 kap. miljöbalken. Enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken redovisas fördelningen av tillsynsansvaret enligt miljöbalken. I punkten B 14 i bilagan anges att en kommunal nämnd ansvarar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken när det gäller hälsoskydd. (Förordningen har den 1 mars 2011 ersatts av Tillsynsförordningen [2011:13], men fortsätter att tillämpas i tillsynsärenden som initierats före det datumet.)

Av 26 kap. 9 § framgår att en tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska efterlevas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Vid bedömningen av om det är motiverat att ingripa ska de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken tillämpas.

Ett föreläggande eller förbud ska rikta sig till en namngiven adressat – den som enligt miljöbalkens bestämmelser ansvarar för att uppfylla de föreskrifter som föreläggandet grundas på. En grundläggande förutsättning för ett beslut är att adressaten har både faktiskt och rättslig möjlighet att efterkomma det. Beslutet ska vara motiverat och redovisa de föreskrifter som är grunden för tillsynsmyndighetens beslut. Vidare ska beslutet vara tydligt utformat; det får inte råda någon tvekan om vad tillsynsmyndigheten kräver att adressaten ska göra.

### **Mark- och miljödomstolens bedömning**

#### *Frågan om förhandsavgörande*

Det finns inte anledning att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

#### *Miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsansvar m.m.*

I åtgärdsprogrammet avseende miljökvalitetsnormer för kvävedioxid och partiklar

i Stockholms län har Stockholms kommun, andra kommuner i Stockholms län och vissa statliga myndigheter pekats ut som ansvariga för att genomföra åtgärder som anges i programmet.

Det ansvar som ligger på Stockholms kommun för att vidta de åtgärder som behövs enligt åtgärdsprogrammet framgår av lag (se 5 kap. 8 § miljöbalken) och prövas således inte av domstol. Yrkandet om att domstolen ska fastställa att kommunen har en skyldighet att genomföra åtgärdsprogrammet ska därför avvisas.

Som framgår av den rättsliga regleringen är ett åtgärdsprogram inte bindande i den meningen att det direkt ska läggas till grund för en myndighets eller en kommuns ställningstaganden. Enbart ett konstaterande att en eller flera åtgärder i ett program inte realiserats kan därför inte, som länsstyrelsen angett i det överklagade beslutet, läggas till grund för en tillsynsmyndighets ingripande enligt 26 kap. miljöbalken.

Mark- och miljödomstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning att miljö- och hälsoskyddsnämnden inte utövar tillsyn över åtgärdsprogrammet som sådant. Däremot ligger det på miljö- och hälsoskyddsnämnden att, inom ramen för den operativa tillsynsverksamheten, kontrollera att miljökvalitetsnormerna innehålls (5 kap. 3 § miljöbalken). Och i det arbetet, som kan resultera i beslut om tillsyns-ingripande enligt 26 kap. miljöbalken, kan åtgärdsprogrammet få en vägledande funktion. Mark- och miljödomstolen övergår därmed till att bedöma om ett sådant tillsyns-ingripande är befogat.

*Är ett tillsyns-ingripande enligt 26 kap. miljöbalken befogat?*

Utredningen visar att miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar (PM10) – trots att vissa åtgärder vidtagits – fortfarande överskrids på Hornsgatan. Av det skälet instämmer mark- och miljödomstolen i länsstyrelsens bedömning att verksamheten – i detta fall väghållning på Hornsgatan – kan antas medföra olägenheter för människors hälsa (jfr 9 kap. 3 § och 26 kap. miljöbalken). Det är alltså nödvändigt i och för sig att vidta åtgärder för att de normer som gäller för kvävedioxid och partiklar (PM10) ska kunna innehållas.

Nämndens beslut – att uppmana trafik- och renhållningsnämnden att vidta åtgärder för att begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon – har inte utgjort en tillräcklig åtgärd enligt 26 kap. miljöbalken.

För att ett föreläggande eller förbud ska få meddelas är det inte tillräckligt att konstatera att det i och för sig föreligger en olägenhet för människors hälsa. Övriga förutsättningar för ett ingripande enligt 26 kap. miljöbalken måste också vara uppfyllda, däribland att adressaten – i det här fallet trafik- och renhållningsnämnden – har faktisk och rättslig möjlighet att efterkomma beslutet. Vidare måste en noggrann rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken göras. Utredningen i målet medger inte en bedömning av om samtliga förutsättningar för ett ingripande enligt 26 kap. miljöbalken är uppfyllda. Det är istället en uppgift för miljö- och hälsoskyddsnämnden att – sedan saken återförvisats dit – ta ställning till om ett tillsyns-ingripande ska ske för att komma till rätta med luftkvaliteten på Hornsgatan.

Som framgår av länsstyrelsens beslut har frågan om vilka åtgärder som eventuellt ska vidtas för att miljö kvalitetsnormerna för partiklar (PM10) ska kunna innehållas redan återförvisat till nämnden för ny handläggning. Överklagandena i den delen (jfr miljöförvaltningens förslag, p. 2) ska därför avslås. När det gäller frågan om eventuella åtgärder för att miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid ska kunna innehållas (jfr miljöförvaltningens förslag, p. 3), ska däremot underinstansernas beslut upphävas och målet återförvisas till nämnden för ny handläggning.

### **Sammanfattning**

Miljö- och hälsoskyddsnämnden utövar inte tillsyn över åtgärdsprogrammet som sådant, däremot ska nämnden kontrollera att miljö kvalitetsnormerna innehålls.

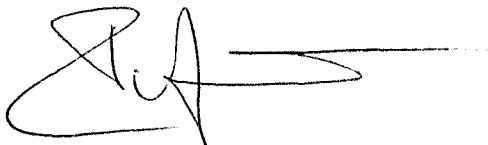
Enbart ett konstaterande att en åtgärd som pekats ut i åtgärdsprogrammet avseende kvävedioxid och partiklar inte utförts, kan inte läggas till grund för ett tillsyns-ingripande enligt 26 kap. miljöbalken. Ett tillsyns-ingripande kan beslutas

först sedan miljö- och hälsoskyddsnämnden, inom ramen för den operativa tillsynsverksamheten, kommit fram till att samtliga förutsättningar för ett sådant ingripande är uppfyllda.

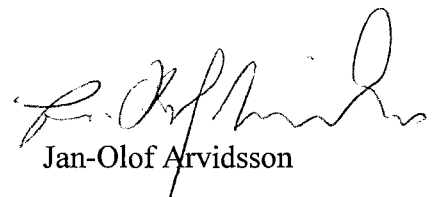
Utredningen visar att miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar (PM10) – trots att vissa åtgärder vidtagits – fortfarande överskrids på Hornsgatan. Det är därför nödvändigt i och för sig att vidta åtgärder för att de normer som gäller för kvävedioxid och partiklar (PM10) ska kunna innehållas. Eftersom det inte är möjligt att nu ta ställning till om samtliga förutsättningar för ett tillsyns-ingripande som syftar till att komma till rätta med luftkvaliteten på Hornsgatan är uppfyllda, ska målet i de delarna återförvisas till nämnden för ny handläggning. Det ankommer på miljö- och hälsoskyddsnämnden att, inom ramen för sin tillsynsverksamhet, fortsätta utreda frågan och eventuellt besluta om ett tillsyns-ingripande.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se domsbilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 30 juli 2012. Prövningstillstånd krävs.



Inge Karlström



Jan-Olof Arvidsson

---

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Inge Karlström, ordförande, och tekniska rådet Jan-Olof Arvidsson.

Föredragande har varit beredningsjuristen Annica Johansson.



LÄNSSTYRELSEN  
I STOCKHOLMS LÄN

Enheten för överklaganden 1  
Sune Högling  
08-785 4015

## BESLUT Domsbilaga

Datum  
2011-06-30

Beteckning  
505-09-38440

1 (8)

Anders Johnsson m.fl.

Ombud: Miljörättsjuristen Oscar Alarik

Svenska Naturskyddsföreningen

Box 4625

116 91 Stockholm

NACKA TINGSRÄTT

Ink 2011-07-12

Akt 4 M 3769-11

Aktbil 6

### Överklagande av ett beslut att lämna yrkande om åtgärder för att klara ett åtgärdsprogram m.m. på Hornsgatan i Stockholms kommun utan åtgärd

#### Beslut

Länsstyrelsen upphäver beslutet att lämna klagomålen vad avser åtgärder för att minska halter av partiklar (PM10) på Hornsgatan utan åtgärd och återförvisar ärendet i den delen till Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun för ny handläggning.

Länsstyrelsen avslår överklagandet i övrigt.

#### Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun meddelade den 16 april 2009, § 21, det beslut som framgår av bilaga 1.

Nämndens beslut har överklagats av Anders Johnsson, Eva och Einar Smittberg, Karolina Lisslö och Elisabet Wrangö, samtliga boende på Hornsgatan. De yrkar att Länsstyrelsen ändrar nämndens beslut så att deras yrkanden i klagomålet till nämnden tillgodoses. Att Stockholms stads miljö- och hälsoskyddsnämnd i egenskap av tillsynsmyndighet snarast förelägger Stockholms stad såsom verksamhetsutövare och i den mån det behövs andra verksamhetsutövare att så snart som möjligt vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för att säkerställa att miljö kvalitetsnormerna för utomhusluft inte överskrids i den delen av Hornsgatan i Stockholm som berör anmälarna. Att Stockholms stads miljö- och hälsoskyddsnämnd i egenskap av tillsynsmyndighet så snart som möjligt förelägger Stockholms stad som verksamhetsutövare, och i den mån det behövs andra verksamhetsutövare, att genomföra de åtgärder som regeringen lagt fast i åtgärdsprogram som faller inom kommunens kompetens och som kan förbättra luftsituationen för anmälarna. I huvudsak har de anfört följande. De boende på Hornsgatan i Stockholm har under ett antal år levt med luftföroreningshalter som är dokumenterat hälsofarliga, trots att det finns tydliga regler i miljöbalken och dotterförordningar som sätter gränser för hur höga halterna av de allvarligaste luftföroreningarna får vara. De upplever allvarliga besvär med luftföroreningssituationen på Hornsgatan genom ett direkt obehag av den de höga halterna av partiklar och kvävedioxid, som påverkar dem negativt i deras dagliga liv. Vetskapen om att höga luftföroreningsnivåer har ett starkt samband med olika sjukdomar innebär en väsentlig sänkning av deras livskvalitet. Detta gäller inte minst de av de klagande som har barn. De klagande är



av den bestämda uppfattningen att kommunens beslut är att uppfatta som ett avslag, och att det är ett felaktigt beslut. Ordalydelsen av lagen och förarbetena är samstämmiga i att kommuner ska genomföra åtgärder som fastställts i åtgärdsprogram, så länge de behövs. I det fall kommunen själv är verksamhetsutövare – som är fallet med de vägar kommunen är väghållare för – ska kommunen själv genomföra åtgärderna. Avsaknad av uttryckligt utpekande av tillsynsmyndighet i tillsynsförordningen inte kan tas för intäkt för att kommuner ska kunna bortse från åtgärder som behövs enligt åtgärdsprogrammet. Att nämnden finner att man kan lämna yrkandena om partiklar utan avseende, beror på att man anser att den lämpligaste åtgärden för att komma tillrätta med de höga partikelhalterna är att reglera dubbdäcksanvändningen. Något som kommuner inte har rådighet över. Nämnden anser att den enda alternativet till att reglera dubbdäcksanvändningen är att flytta trafiken till andra gator, något som skulle leda till motsvarande problem på dessa gator och således inte innebära en lösning av problemet. Den legala grunden till varför dessa omständigheter – ens om de stämde – skulle beröva Stockholms stad ansvaret att uppfylla sin del av åtgärdsprogrammet är oklar. Förvaltningen kommer fram till att en av de åtgärder som nämns i åtgärdsprogrammet bör genomföras, nämligen att begränsa den tyngre lastbilstrafiken. Denna står nämligen, trots att den bara utgör några få procent av fordonsrörelserna på Hornsgatan, för en ansevärd andel av utsläppen av kväveoxiderna. Dessvärre gick Miljö- och hälsoskyddsnämnden på Trafik- och renhållningsnämndens linje och beslöt att skjuta åtgärder riktade mot den tyngre lastbilstrafiken på framtiden. De anser att fler åtgärder än endast begränsning av den tyngre lastbilstrafiken bör övervägas, givet den allvarliga hälsosituationen när det gäller kväveoxider. Vidare anser de att Miljö- och hälsoskyddsnämndens motivering till varför åtgärder inte ska sättas in mot den tyngre lastbilstrafiken inte håller vid en närmare granskning.

## Motivering

### *Det överklagade beslutet*

Av Miljö och hälsoskyddsnämndens beslut den 16 april 2009 framgår att nämnden i huvudsak beslutat godkänna förvaltningens förslag till beslut. Nämnden gav också förvaltningen i uppdrag att återkomma till nämnden om hur trafikkontorets arbete med trafikmätningar fortskrider. Nämnden fann att det i dagsläget inte är utrett vilken typ av tung trafik som står för kvävedioxidutsläppen samt att en omdirigering av den tunga trafiken inte är problemfri utan medför ökad trafik- och miljöbelastning på andra gator. Det måste därför enligt nämnden vara motiverat att avvakta försökets resultat och mot bakgrund av dessa fatta beslut om lämpliga åtgärder för Hornsgatan.

Av förvaltningens förslag framgår att Miljö- och hälsoskyddsnämnden inte utövar tillsyn över åtgärdsprogrammet. Vidare fann nämnden att verksamhetsutövaren vad gäller partiklar inte har rådighet att vidta ur miljö- och hälsoskyddssynpunkt lämpliga åtgärder. Förvaltningen förslög också att Stockholms stad ska uppmanas



## BESLUT

Datum  
2011-06-30

Beteckning  
505-09-38440

att genom sin trafiknämnd inom sex månader vidta åtgärder för att begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon på Hornsgatan i Stockholm kommun till endast bussar.

Nämnden får anses ha meddelat ett beslut i enlighet med förvaltningens förslag.

### *Gällande bestämmelser*

Regeringen får med stöd av 5 kap. 1 § miljöbalken, för vissa geografiska områden eller för hela landet meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön (miljökvalitetsnormer).

I Luftkvalitetsförordningen (2010:477) anges miljökvalitetsnormer bl.a. för kvävedioxider och partiklar (PM10).

För att skydda människors hälsa får kvävedioxid enligt 10 § luftkvalitetsförordningen inte förekomma i utomhusluft med mer än

1. i genomsnitt 90 mikrogram per kubikmeter luft under en timme (timmedelvärde),
2. i genomsnitt 60 mikrogram per kubikmeter luft under ett dygn (dygnsmedelvärde), och
3. i genomsnitt 40 mikrogram per kubikmeter luft under ett kalenderår (årsmedelvärde).

Det värde som anges i första stycket 1 får överskridas 175 gånger per kalenderår förutsatt att föroreningsnivån aldrig överstiger 200 mikrogram per kubikmeter luft under en timme mer än 18 gånger per kalenderår.

Det värde som anges i första stycket 2 får överskridas 7 gånger per kalenderår.

För att skydda människors hälsa får partiklar (PM10) enligt 18 § luftkvalitetsförordningen inte förekomma i utomhusluft med mer än

1. i genomsnitt 50 mikrogram per kubikmeter luft under ett dygn (dygnsmedelvärde), och
2. i genomsnitt 40 mikrogram per kubikmeter luft under ett kalenderår (årsmedelvärde).

Det värde som anges i första stycket 1 får överskridas 35 gånger per kalenderår.



Om det behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm, ska regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram. Det framgår av 5 kap. 4 § miljöbalken.

Enligt 5 kap. 5 § miljöbalken ska ett åtgärdsprogram som avses i 4 § fastställas av regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer. Ett åtgärdsprogram får enligt 5 kap. 6 § miljöbalken omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att följa miljö kvalitetsnormer.

Programmet ska bl.a. innehålla uppgifter om de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljö kvalitetsnormerna ska följas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda.

Regeringen har den 9 december 2004, M2003/1891/Mk, M2004/141/Mk, fastställt åtgärdsprogram för överskridande av miljö kvalitetsnormer för kvävedioxid och partiklar i Stockholms län. Av programmet framgår de åtgärder som behöver vidtas för att bidra till att miljö kvalitetsnormerna ska kunna uppfyllas i Stockholms län.

Beträffande kvävedioxider ska åtgärder vidtas bl.a. för att begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon på Hornsgatan till endast bussar i linjetrafik. Enligt regeringens bedömning kan halten av kvävedioxid sjunka kraftigt om åtgärder vidtas som begränsar genomfartstrafiken med tunga fordon på Hornsgatan eftersom den tunga trafiken står för en betydande andel av utsläppen av kvävedioxid. Vid beslut om sådana åtgärder bör hänsyn tas till risken för ökade miljö störningar vid omkringliggande gator och vägar. Stockholms kommun har ansvar för dessa åtgärder. Därutöver ska åtgärder vidtas bl.a. för att utveckla och tillämpa särskilda miljökrav vid myndigheters upphandling av transporter. Åtgärder ska också vidtas för att skärpa kraven för tunga fordon i miljözonen. Även inom parkeringspolitikens område och vad gäller parkeringsavgifter ska åtgärder vidtas. Åtgärder ska också avse ökat utbud av infartsparkeringar, ökad framkomlighet för bussar och ökad turtäthet för kollektivtrafiken i Stockholms län.

Vad avser PM10 ska åtgärder vidtas bl.a. genom information, genom åtgärder inom parkeringspolitikens område, och åtgärder genom ökade kunskaper. Enligt åtgärdsprogrammet bör vidare åtgärder vidtas för att minska halterna av partiklar i de delar av vägnätet där det finns risk för extremt höga halter.

Enligt 5 kap. 3 § ska myndigheter och kommuner ansvara för att miljö kvalitetsnormer följs.

Myndigheter och kommuner ska enligt 5 kap. 8 § miljöbalken inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram som fastställts enligt 5 kap. 5 § miljöbalken.



## BESLUT

Datum  
2011-06-30

Beteckning  
505-09-38440

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska enligt 2 kap. 3 § första stycket miljöbalken 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. I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Det framgår av 2 kap. 3 § andra stycket miljöbalken.

Med stöd av 26 kap. 1 § kan tillsynsmyndigheten meddela råd om vad en verksamhetsutövare ska vidta för åtgärder för att iaktta hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Tillsynsmyndigheten kan också meddela de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken ska efterlevas.

### *Länsstyrelsens bedömning*

#### *Åtgärder gentemot väghållningsmyndigheten*

Länsstyrelsen delar bedömningen att det i huvudsak är det väghållningen som medför att miljökvalitetsnormerna överskrids.

Väghållning utgör miljöfarlig verksamhet. Den som bedriver väghållning på Hornsgatan är Trafik- och renhållningsnämnden i Stockholms kommun. Enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken och 2 kap. 31 § 1 miljötillsynsförordningen (2011:13) är Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun operativ tillsynsmyndighet över den miljöfarliga verksamhet som väghållningsmyndigheten bedriver på Hornsgatan.

Den omständigheten att miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar (PM10) överskrids på Hornsgatan medför att de verksamheter som bedrivs där kan antas medföra olägenhet för människors hälsa.

Såsom tillsynsmyndighet över den miljöfarliga verksamhet som väghållningen på Hornsgatan utgör ska kommuner inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett åtgärdsprogram som fastställts enligt 5 kap. 5 § miljöbalken. Härvid avses således behövliga tillsynsåtgärder i form av råd enligt 26 kap. 1 § miljöbalken och förelägganden eller förbud enligt 26 kap. 9 § miljöbalken. Sådana råd, förelägganden och förbud ska prövas med tillämpning av hänsynsreglerna i 2 kap. PBL.



### Miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid

Genom förvaltningens förslag enligt punkten 3 har nämnden tagit ställning till vilka krav på försiktighetsmått som kan ställas gentemot verksamhetsutövaren.

Nämndens uppmaning till Stockholms stad att genom sin trafiknämnd (Trafik- och renhållningsnämnden) att inom sex månader vidta åtgärder för att begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon på Hornsgatan till endast bussar i linjetrafik får enligt Länsstyrelsens mening anses utgöra råd enligt 26 kap. 1 § och 2 kap. 3 § miljöbalken om vilka åtgärder som verksamhetsutövaren bör vidta.

Enligt åtgärdsprogrammet framgår att halten av kvävedioxid kan sjunka kraftigt om åtgärder vidtas som begränsar genomfartstrafiken med tunga fordon på Hornsgatan eftersom den tunga trafiken står för en betydande andel av utsläppen av kvävedioxid. Vid beslut om sådana åtgärder bör hänsyn tas till risken för ökade miljöstörningar vid omkringliggande gator och vägar.

Av nämndens beslut framgår att det i dagsläget inte är utrett vilken typ av tung trafik som står för kvävedioxidutsläppen samt att en omdirigering av den tunga trafiken inte är problemfri, utan medför ökad trafik- och miljöbelastning på andra gator. Enligt nämnden behövs ytterligare utredningar innan det kan bli aktuellt med att utforma ett föreläggande. Vidare framgår att Trafikkontoret avser att göra försök med trafikmätningar på Hornsgatan.

Enligt Länsstyrelsen får det med hänsyn till det bristande utredningsunderlaget anses som en tillräcklig åtgärd från Miljö- och hälsoskyddsnämndens sida att meddela trafiknämnden rådet att inom sex månader vidta åtgärder för att begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon på Hornsgatan. För det fall Trafik- och renhållningsnämnden inte vidtar några åtgärder kan nämnden åter ta upp frågan om eventuella ingripanden med ytterligare råd, förelägganden eller förbud. De eventuella utredningar som då har redovisats kan läggas till grund för ett sådant ingripande. Det finns därför inte skäl att i denna del ändra det överklagade beslutet.

### Miljökvalitetsnormerna för partiklar (PM10)

Miljöförvaltningen har bedömt att de åtgärder Trafik- och renhållningsnämnden hittills utrett, provat eller genomfört inte har givit tillräcklig effekt för att klara miljökvalitetsnormerna för partiklar (PM10). För att normerna ska klaras måste antingen dubbdäcksanvändningen eller mängden trafik på Hornsgatan minska kraftigt. Miljö- och hälsoskyddsnämnden lämnade därför klagomålen utan åtgärd.

Vad avser klagomålen beträffande partiklar (PM10) har Miljö- och hälsoskyddsnämnden anfört att verksamhetsutövaren saknar rådighet över att vidta ur miljö- och hälsosynpunkt lämpliga och nödvändiga åtgärder.



Hornsgatan får anses utgöra en del av vägnätet där det finns en risk för extremt höga halter av partiklar (PM10).

Länsstyrelsen kan konstatera att dubbdäcksförbud numera har införts på Hornsgatan.

Vad avser åtgärder för att minska halterna av partiklar på Hornsgatan, har Miljö- och hälsoskyddsnämnden i egenskap av tillsynsmyndighet över den miljöfarliga verksamhet som väghållningen utgör, en skyldighet att vidta tillsynsåtgärder för det fall miljöbalkens hänsynsregler inte iakttas. Enligt Länsstyrelsens mening bör det finnas andra åtgärder som trots allt kan vidtas för att begränsa halten av partiklar på Hornsgatan. Åtgärder kan t.ex. vidtas för att begränsa mängden trafik på Hornsgatan.

Av handlingarna i ärendet framgår bl.a. att Trafikkontoret och Vägverket har genomfört försök med dammbindning för att minska partikelhalterna. Vägverket har gett Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) i uppdrag att utreda lämpliga dammbindningsmedel och metoder för dammbindning. I det fall lämpliga medel och metoder för dammbildning numera föreligger har Miljö- och hälsoskyddsnämnden att som tillsynsmyndighet överväga om väghållaren eventuellt bör åläggas vidta åtgärder för att iaktta hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden bör således ha möjlighet att, som tillsynsmyndighet över den miljöfarliga verksamhet som väghållningen utgör, meddela de råd eller föreläggande om försiktighetsmått som behövs för att minska halterna av partiklar.

Med hänsyn härtill bör beslutet i denna del upphävas och ärendet återförvisas till Miljö- och hälsoskyddsnämnden för ny handläggning.

#### *Nämndens beslut i övrigt*

Som framgår av det överklagade beslutet har nämnden lämnat yrkandet om att vidta åtgärder för att klara åtgärdsprogrammet utan åtgärd eftersom nämnden inte ansett sig vara tillsynsmyndighet över åtgärdsprogrammet.

Något särskilt tillsynsansvar över 5 kap. miljöbalken har inte meddelats vare sig i 26 kap. miljöbalken eller i miljötillsynsförordningen (2011:13). Länsstyrelsen delar nämndens bedömning att den inte utövar tillsyn över åtgärdsprogrammet. Åtgärdsprogrammet som sådant kan således inte ensamt utgöra grund för ingripande med stöd av 26 kap. miljöbalken.

Anders Johnssons m.fl. har yrkat att nämnden ska förelägga kommunen som verksamhetsutövare att vidta de åtgärder som regeringen lagt fast i åtgärdsprogrammet.



## BESLUT

Datum  
2011-06-30

Beteckning  
505-09-38440

Vad avser miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid kan Länsstyrelsen konstatera att upphandling av transporter inte är någon sådan verksamhet som Miljö- och hälsoskyddsnämnden kan anses ha tillsyn över. Att meddela föreskrifter för trafiken med tunga fordon inom miljözonen är inte heller sådan verksamhet som nämnden har tillsyn över. Nämnden har inte heller tillsyn över den verksamhet som innebär åtgärder inom parkeringspolitikens område eller uttag av parkeringsavgifter. Inte heller har nämnden tillsyn över den verksamhet som kan besluta att utbudet av infartsparkeringar eller att turtätheten för kollektivtrafiken ska ökas. I den delen finns det därför inte skäl att ändra det överklagade beslutet.

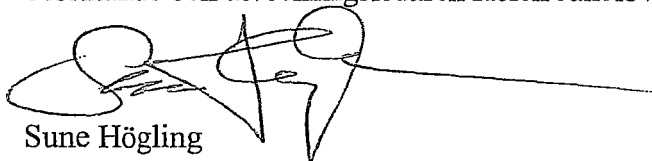
Vad gäller miljö kvalitetsnormerna för partiklar (PM10) ska åtgärder vidtas för att informera om hälsokonsekvenserna av höga partikelhalter och de negativa effekterna av dubbdäcksanvändning. Vidare ska åtgärder vidtas inom parkeringspolitikens område och tillämpningen av uttag av parkeringsavgifter. Åtgärder ska vidtas för att öka kunskaper om effekterna på PM10-halterna av halkbekämpning med tvättad stenkross m.m. och om bidrag från fartyg, arbetsmaskiner och småskalig fastbränsleeldning. I inget fall är Miljö- och hälsoskyddsnämnden att anse som tillsynsmyndighet över den verksamhet som det utgör att meddela information, bedriva parkeringspolitik och öka kunskaperna om t.ex. effekterna av halkbekämpning med tvättad stenkross. Inte heller i denna del finns det skäl att ändra det överklagade beslutet.

På grund av det anförda ska det överklagade beslutet ändras endast på så sätt att beslutet, att lämna klagomålen utan åtgärd vad avser åtgärder för att minska halter av partiklar (PM10) på Hornsgatan, upphävs. Ärendet ska i den delen återförvisas till Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun för ny handläggning.

### Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas hos Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt enligt bilaga 2.

I den slutliga handläggningen av ärendet har deltagit länsassessorn Sune Högling beslutande och utvecklingsledaren Helen Janelöv, Enheten för miljöplanering.



Sune Högling

Kopia till:  
Miljö- och hälsoskyddsnämnden



MILJÖ- OCH  
HÄLSOSKYDDSNÄMNDEN

Utdrag ur protokoll, fört vid sammanträde  
2009-04-16, § 21

**Tid:** kl 17.00 – 18.40

**Plats:** Bolindersalen, Tekniska nämndhuset

**Justerat:** 23 april 2009 i Stadshuset

|                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| INKOM<br>LÄNSSTYRELSEN I STOCKHOLMS LÄN<br>Juridiska enheten<br><br>2009 -07- 2 4<br><br>505-09-38440 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                       |                 |                   |                    |
|-----------------------|-----------------|-------------------|--------------------|
| Ulla Hamilton (m)     | Åsa Romson (mp) | Torbjörn Erbe (m) | Karin Wanngård (s) |
| §§ 1-16, 18-20, 22-31 | §§ 1-20, 22-31  | §§ 17, 21         | § 21               |

**Närvarande**

**Ledamöter:**

Ulla Hamilton (m) ordförande §§ 1-16, 18-20, 22-31

Åsa Romson (mp) vice ordförande §§ 1-20, 22-31

Hugo Nordenfelt (m)

Torbjörn Erbe (m)

Daniel Valiollahi (m) §§ 1-11

Per Ola Bosson (m)

Karin Karlsbro (fp)

Karin Wanngård (s)

Malte Sigemalm (s) §§ 1-16, 18-31

Godfrey Etyang (s)

Stellan F Hamrin (v)

**Ersättare:**

Helena Levy (m) tjänstgörande

Nils Ingelström (m) tjänstgörande §§ 12-31

Aysin Hartzell (m) tjänstgörande §§ 17, 21

Harald Eriksson (m)

Gustav Åkerblom (fp)

Gerd Sjöberg-Granhund (s) tjänstgörande

Hassan Said Mahamed (s) tjänstgörande § 17

Charles Berkow (mp) tjänstgörande § 21

Förhinder har anmälts av ledamöterna Lena Bring (m) och Ulla Jöhnk (s) samt av ersättarna Björn Gülich (m), Anders Broberg (kd), Carin Paulsson (s), Fredrik Canerstaam (s) och Tina Kratz (v).

Föredragande vid sammanträdet var direktör Gunnar Söderholm. Närvarande var även biträdande borgarrådssekreterarna Karin Dhakal och Tobias Holdstock samt miljöförvaltningens avdelningschefer och föredragande tjänstemän.

## § 21

### Klagomål om överskridna miljökvalitetsnormer på Hornsgatan från boende på Hornsgatan

Dnr 2008-000577-350

#### Beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar enligt ledamöterna Torbjörn Erbes (m) och Karin Karlsbros (fp) förslag:

- 1 Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att i huvudsak godkänna förvaltningens förslag till beslut.
- 2 Förvaltningen uppdras att senast i september återkomma till nämnden om hur trafikkontorets arbete med trafikmätningar på Hornsgatan fortskrider, samt att därutöver anföra följande:

Vi instämmer i stort med förvaltningens förslag och slutsatser.

Enligt trafikkontoret råder stor osäkerhet om andelen tung trafik på Hornsgatan samt vilken typ av tung trafik som orsakar kvävedioxidutsläppen. Att anvisa alternativ för tung trafik är inte heller helt problemfritt då en ökad belastning på Söder Mälarstrand även innebär en ökad belastning med luftföroreningar på Långholmsgatan. Söder Mälarstrand kommer även att ha begränsad kapacitet på grund av arbeten med Citybanan under flera år framöver. Ytterligare utredningar behövs därför innan det kan bli aktuellt att utforma ett föreläggande. Det är därför rimligt att i det här läget rikta en uppmaning till trafik- och renhållningsnämnden att i första hand kartlägga och sedan utreda hur den tunga trafiken på Hornsgatan skulle kunna begränsas.

För att få en så tydlig bild som möjligt av vilken typ av trafik som orsakar kvävedioxidföroreningarna på Hornsgatan avser trafikkontoret att genomföra trafikmätningar. Mätningarna innebär att samtliga fordons registreringsskyltar fotograferas under en tremånadersperiod. Fordonsskylten matchas sedan mot transportstyrelsens databas för info om fordonet avseende fordonets ålder, typ, drivmedel, miljöklass och postnummer. Med ledning av dessa uppgifter kan bland annat avläsas andel tung trafik, lätt lastbilstrafik, bilar utan katalytisk avgasrening, fordon med och utan partikelfilter, fordon som färdas i miljözonen och är äldre än 8 år, restidsmätningar för fordonen varvid kan noteras om dessa använt längre tid för passage än genomsnittstrafiken dvs. parkerat eller utfört uppdrag eller motsvarande ärenden.

Trafikkontoret avser att inleda försöket så snart nödvändiga tillstånd erhållits. Kamerautrustning och annan teknisk utrustning finns tillgängligt och upphandling av konsult för genomförande pågår.

Mot bakgrund av att det i dagsläget inte är utrett vilken typ av tung trafik som står för kvävedioxidutsläppen samt att en omdirigering av den tunga trafiken inte är problemfri, utan medför ökad trafik- och miljöbelastning på andra gator måste det anses vara motiverat att avvakta försökets resultat och mot bakgrund av dessa fatta beslut om lämpliga åtgärder för Hornsgatan.

## **Ärendets handling**

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande i rubricerat ärende från den 25 mars 2009.

Förvaltningen föreslog att miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar enligt följande:

- 1 Lämna yrkandet om att vidta åtgärder för att klara åtgärdsprogrammet utan åtgärd, eftersom miljö- och hälsoskyddsnämnden inte utövar tillsyn över åtgärdsprogrammet.
- 2 Lämna klagomålet vad gäller partiklar (PM10) utan åtgärd, eftersom verksamhetsutövaren inte har rådighet över att vidta ur miljö- och hälsosynpunkt lämpliga och nödvändiga åtgärder.
- 3 Med anledning av de klagandes första yrkande om att vidta åtgärder för att förbättra luftkvaliteten på Hornsgatan uppmana Stockholms stad genom sin trafiknämnd att inom 6 månader vidta åtgärder för att begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon på Hornsgatan i Stockholms kommun till endast bussar i linjetrafik.
- 4 Förordna att beslutet dels ska delges klagandena genom sitt ombud med delgivningskvitto och fullföljdshänvisning till länsstyrelsen, dels staden genom Stockholms trafiknämnd.
- 5 Överlämna beslutet till regeringen (miljödepartementet), Naturvårdsverket och länsstyrelsen för kännedom.

## **Nämndens behandling av ärendet**

### **Framlagda förslag till beslut**

- 1) Ledamöterna Torbjörn Erbe (m) och Karin Karlsbro (fp) föreslår att (se beslutet).
- 2) Tjänstgörande ersättare Charles Berkow (mp) och ledamot Stellan F Hamrin (v) föreslår att miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar enligt följande:

att med anledning av klagomålet vad gäller partiklar (PM10) förelägga trafiknämnden att vidta informationsinsatser samt höja parkeringsavgiften för bilar med dubbdäck

att med anledning av klagomålet vad gäller kvävedioxider förelägga trafiknämnden att inom 6 månader begränsa genomfartstrafiken med tunga fordon till endast bussar i linjetrafik

att med anledning av klagomålet även förelägga trafiknämnden att inkomma med en handlingsplan för hur ytterligare parkeringspolitiska åtgärder kan minska utsläppen av partiklar och kvävedioxid.

att i övrigt godkänna förvaltningens förslag till beslut

att för egen del besluta om att uppdra åt förvaltningen att i samarbete med trafikkontoret utarbeta förslag kring en miljözon för lätt trafik

att anföra följande:

Förvaltningen konstaterar att det finns grund för klagomålet om hälsovådlig luft

på Hornsgatan. Tyvärr är utredningen, trots den långa handläggningstiden, otillräcklig när det gäller möjliga åtgärder för att minska dubbdäcksanvändningen. Varken informationsåtgärder eller parkeringspolitiska åtgärder har analyserats av förvaltningen. Vi anser att kraftfulla informationsåtgärder tillsammans med kännbara extra parkeringsavgifter har goda möjligheter att rejält minska användningen av dubbdäck i centrala staden. Kombinationen av tydlig information och ekonomiska incitament har visat sig effektivt i t ex Oslo. I Stockholm har staden rådighet över stora delar av parkeringen i centrala staden.

Förvaltningen konstaterar att det finns fog för att begränsa den tunga trafiken till enbart bussar i linjetrafik. Nämnden bör i enlighet med sitt myndighetsansvar förelägga trafikhuvudmannen att vidta åtgärden, inte komma med lösa uppmaningar.

Förvaltningen konstaterar också att trafiken behöver minska för att halterna ska minska i sådan omfattning att luften inte är olägenhet för hälsan. Parkeringspolitiska åtgärder anses kunna bidra till detta, men trafiknämnden behöver ta fram en plan för hur detta kan ske.

Det är en motsägelsefull inställning som förvaltningen har till miljö kvalitetsnormer som rättsligt instrument. Uttalandet att man iakttagit stor försiktighet i sin myndighetsutövning pga otydligheter i hur åtgärdsprogrammen görs tvingande för enskilda rimmer dåligt med det allvar som man ändå ser i situationen med överskridanden och att åtgärderna man diskuterar helt utgår från åtgärdsprogrammet.

- 3) Ledamoten Karin Wanngård (s) föreslår att miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att i huvudsak godkänna förvaltningens förslag till beslut, samt att därutöver anföra följande:

Partiklar i Stockholmsluften är det största enskilda miljöproblemet i Stockholms stad, och Hornsgatan är särskilt hårt drabbad. Detta allvarliga hälsoproblem är särskilt stort under vintertid samt under tidig vår, då dubbdäcken förorsakar en stor mängd ohälsosamma partiklar i den luft vi andas. Det finns fortfarande medicinska oklarheter hur allvarliga dessa relativt stora partiklar, orsakade av dubbdäcken, är för människors hälsa, men att dessa är ett mycket allvarligt hälsoproblem är uppenbart och "försiktighetsprincipen" kräver att vi snarast vidtar åtgärder som kan ge resultat så fort som möjligt. Den borgerliga hanteringen av dessa allvarliga hälsoproblem har hittills varit mycket valhant och otydlig, både lokalt i Stockholm och i regeringskansliet.

Vi anser att man skyndsamt både skall utreda möjligheterna att införa en miljözon med förbud mot dubbdäck och redan inför vintern 2010 införa ekonomiska styrmedel i enlighet med den norska modellen. Det sistnämnda vet vi kommer att innebära en minskning av dubbdäcksanvändningen till 15-20 % i staden.

Fortsatta långbänkar i detta ärende, i enlighet med annan borgerlig miljöpolitik, kommer att medföra att 10 000-tals Stockholmare de närmaste åren kommer att få en förkortad livstid samt i andra fall en allvarligt försämrad hälsa och livskvalitet.

#### Omröstning

Ledamoten Stellan F Hamrin (v) ställer de framlagda förslagen emot varandra och

nämnden beslutar enligt Torbjörn Erbes (m) och Karin Karlsbros (fp) förslag till beslut.

#### **Reservation**

Tjänstgörande ersättare Charles Berkow (mp) och Stellan F Hamrin (v) reserverar sig mot beslutet med hänvisning till sitt förslag till beslut.

Ledamöterna Karin Wanngård (s), Malte Sigemalm (s), Godfrey Etyang (s) och tjänstgörande ersättare Gerd Sjöberg - Granlund (s) reserverar sig mot beslutet med hänvisning till Karin Wanngårds förslag till beslut.

*Ordföranden Ulla Hamilton (m) vice ordföranden Åsa Romson (mp) har på grund av jäv inte deltagit i eller varit närvarande vid handläggningen av detta ärende.*

Vid protokollet  
Maria Stigle

Rätt utdraget intygar:

---



## Hur man överklagar - dom i mål som har överklagats till mark- och miljödomstolen

Den som vill överklaga mark- och miljödomstolens dom ska göra detta skriftligen. Skrivelsen ska skickas eller lämnas till mark- och miljödomstolen. Överklagandet prövas av Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt.

Överklagandet ska ha kommit in till mark- och miljödomstolen inom tre veckor från domens datum. Sista dagen för överklagande finns angiven på sista sidan i domen.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Mark- och miljööverdomstolen fordras att prövningstillstånd meddelas. Mark- och miljööverdomstolen lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står mark- och miljödomstolens avgörande fast.

Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Mark- och miljööverdomstolen varför klaganden anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla uppgifter om

1. den dom som överklagas med angivande av mark- och miljödomstolens namn, datum för domen samt målnummer,
2. den ändring av mark- och miljödomstolens dom som klaganden vill få till stånd,
3. grunderna (skälen) för överklagandet,
4. de omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas, samt
5. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Skriftliga bevis som inte lagts fram tidigare ska ges in samtidigt med överklagandet.

Till överklagandet ska bifogas lika många kopior av skrivelsen som det finns motparter i målet. Har inte klaganden bifogat tillräckligt antal kopior, framställs de kopior som behövs på klagandens bekostnad.

Ytterligare upplysningar lämnas av mark- och miljödomstolen. Adress och telefonnummer finns på första sidan av domen.