

Anmälan mot Miljönämnden i Malmö kommun angående åtalsanmälan m.m.

Bakgrund

Den 3 oktober 1996 lämnade regeringen Svensk-Danska Broförbindelsen AB, SVEDAB och Banverket tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387) att bygga om och driva Kontinentalbanan i Malmö på sträckan mellan banans anslutning till södra stambanan och Fosieby som en dubbelspårig järnväg. Med stöd av 21 § miljöskyddslagen beslutade regeringen inte om några slutliga villkor beträffande verksamhetens bullerstörningar. Enligt de villkor som beslutades skulle SVEDAB och Banverket senast när Öresundsförbindelsen togs i drift ha vidtagit fasadåtgärder på intilliggande bostadshus och liknande byggnader. Vidare föreskrevs att SVEDAB och Banverket snarast efter ombyggnaden och senast vid idrifttagande av Öresundsförbindelsen skulle ha uppfört bullerskärmar i enlighet med Malmö kommuns yrkande vid Koncessionsnämnden. Regeringen meddelade vidare följande provisoriska föreskrift som skulle gälla till dess annat beslutades.

P1. Som sammanlagt resultat av ovan angivna bullerbegränsande åtgärder får bullret inomhus i bostadsrum, undervisningslokal eller motsvarande inte överstiga följande värden: – dygnsekvivalent ljudnivå: 35 dB (A) – maximal ljudnivå nattetid (kl. 22-07): 50 dB (A)

Värdena gäller som riktvärden, vilket innebär att om de överskrids är tillståndshavarna skyldiga att vidta sådana åtgärder att dessa värden kan innehållas.

I samråd med Miljönämnden i Malmö kommun, som är tillsynsmyndighet, fastställdes riktlinjer för vilka bullerdämpande åtgärder som skulle ske samt kontrollprogram för uppföljning. De åtgärder som var aktuella var främst bullerplank samt fönsterförstärkningar och fasadinklädningar på byggnaderna. Enligt den planering som fanns skulle alla åtgärder vara vidtagna före öppningen av Öresundsbron.

Sedan det stod klart att samtliga fasadåtgärder p.g.a. oenighet mellan två av de 130 berörda fastighetsägarna och SVEDAB samt Banverket inte skulle vara vidtagna till idrifttagandet av Öresundsförbindelsen ansökte SVEDAB och Banverket hos Koncessionsnämnden för miljöskydd om en villkorsändring. Man yrkade att följande tillägg skulle göras till föreskriften om fasadåtgärder.

Åtgärderna skall utföras i samråd med fastighetsägarna. Vid meningsskiljaktighet mellan sökandena och fastighetsägarna skall den tvistiga frågan hänskjutas till tillsynsmyndigheten för avgörande med stöd av 20 § miljöskyddslagen. Nämnden får därvid medge den senareläggning av åtgärdernas genomförande som orsakats av fastighetsägarnas handlande.

Koncessionsnämnden beslutade den 16 december 1998 att avslå ansökan om villkorsändring och SVEDAB och Banverket överklagade beslutet till regeringen som den 11 november 1999 avlog överklagandet. Av regeringens beslut framgår att regeringen inte bedömde att villkoret var uppenbart för strängt beträffande åtgärdskravet eller tiden för åtgärdernas genomförande med hänsyn till det stora antal människor som bor utmed den aktuella sträckan och till den väntade ökningen av tågtrafiken. Regeringen ansåg inte heller att det förhållandet att parterna hade olika uppfattning om hur villkoret skulle tolkas var en sådan oförutsedd omständighet som kunde motivera den sökta villkorsändringen.

Sedan det stod klart att SVEDAB och Banverket inte skulle ha utfört fasadåtgärder på samtliga fastigheter i tid förelade miljönämnden den 20 mars 2000 SVEDAB och Banverket att redovisa bl.a. förslag till tillfälliga trafikmässiga eller andra skyddsåtgärder så att bullerriktvärdena i regeringens beslut ändå skulle kunna innehållas. I anledning av föreläggandet redovisade SVEDAB och Banverket att det bara fanns två möjligheter att uppfylla regeringens mål, antingen att stänga banan för trafik eller att sätta ned hastigheten på godstågen. Miljöförvaltningen analyserade frågan och den 22 maj 2000 beslutade miljönämnden att med stöd av 2 kap. 2, 3 och 7 §§ samt 26 kap. 9, 19, 22 och 26 §§ miljöbalken förelägga SVEDAB och Banverket följande:

1. Från och med 2000-07-01 tills fasadåtgärder enligt regeringens beslut 1996-10-13 är vidtagna sänka godstågens hastighet nattetid (kl. 22-07) till högst 80 km/h mellan bron över Lundavägen och bron över Ystadvägen
2. Till miljöförvaltningen senast 2000-06-30 redovisa hur hastighetssänkningen praktiskt ska genomföras och hur Banverket/SVEDAB ska tillse att hastighetsbegränsningen ej överskrider nattetid.

Banverket informerade miljöförvaltningen om vilka åtgärder man vidtog för att följa beslutet.

I en skrift till Åklagarmyndigheten i Malmö den 10 juli 2000 anmälde miljönämnden SVEDAB och Banverket för misstänkt brott mot miljöbalken. I anmälan anförde miljönämnden att SVEDAB och Banverket brutit mot villkor om fasadåtgärder i regeringsbeslutet den 3 oktober 1996.

Åklagaren beslutade den 1 september 2000 att inleda en förundersökning mot bl.a. Banverkets generaldirektör AA som den 19 mars 2001 delgavs misstanke om brott. Den 23 augusti 2001 lades förundersökningen ned med motiveringen att brott inte kunde styrkas.

Anmälan

I en anmälan till JO begärde AA att JO skulle granska om miljönämndens förfarande, att först meddela ett föreläggande om hur trafiken på Kontinentalbanan skulle bedrivas för att sedan kort tid därefter polisanmäla AA och företrädare för

SVEDAB för att överhuvudtaget bedriva trafik på aktuell bansträcka, utgjorde en korrekt och lämplig handläggning av ärendet. I anmälan jämte därtill fogade handlingar anfördes i huvudsak vad som redovisas ovan under bakgrund.

Utredning

Anmälan remitterades till Miljönämnden i Malmö kommun för yttrande. Miljönämnden hänvisade i sitt remissvar till ett tjänsteutlåtande från miljöförvaltningen och hemställde att AA:s anmälan skulle lämnas utan åtgärd. I utlåtandet anfördes bl.a. följande.

Skälen till Miljönämndens beslut om föreläggande för SVEDAB och Banverket framgår av Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som intagits som bilaga till Miljönämndens beslut (Bil § 120 a).

Skälen till åtalsanmälan framgår av själva åtalsanmälan som bifogas. Enligt Miljönämndens mening förelåg rent objektivt en misstanke om brott eftersom regeringens beslut inte följts. Av 26 kap. 2 § miljöbalken följer då att åtalsanmälan skall göras. Denna paragraf lämnar inte tillsynsmyndigheten något utrymme att göra egna bedömningar. I förarbetena (prop. 1997/98:45, del 2, sid 267) anfördes följande som kommentar till lagrummet:

”Tillsynsmyndigheten är skyldig att, som ett led i tillsynen, anmäla de överträdelser av balkens regler och andra regler som har utfärdats med stöd av balken och som är straffbelagda till polis- eller åklagarmyndigheten. Tillsynsmyndigheten skall inte själv göra någon bedömning av om överträdelsen kan föranleda fällande dom eller om det är ett ringa brott utan anmäla de faktiska förhållandena så snart en straffbar överträdelse kan konstateras. Gärningens allvar, om vårdslöshet eller uppsåt föreläggat, vem som är ansvarig för överträdelsen i straffrättslig mening och liknande bedömningar skall ske i den efterföljande brottsutredningen.”

Att tillsynsmyndigheten ansåg att SVEDAB:s och Banverkets överträdelse inte förtjänade straff spelar alltså ingen roll i sammanhanget.

Nedan redovisas delar av miljöförvaltningens tjänsteutlåtande och åtalsanmälan.

UR UTLÅTANDET

Förvaltningens synpunkter

Gällande regeringsbeslut för Kontinentalbanan har meddelats med stöd av den numera upphävda miljöskyddslagen (1969:387). Enligt 5 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken skall beslut, ex vis tillstånd anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrift som har meddelats med stöd av miljöbalken, om det inte följer något annat av denna lag eller av föreskrifterna.

Med stöd av ovanstående lagrum gör förvaltningen den tolkningen att föreliggande ärende skall hanteras enligt miljöbalkens (MB) regelverk.

SVEDAB/Banverket har i sitt svar presenterat två olika tillfälliga lösningar, stängning av Kontinentalbanan nattetid (22-07) för godståg och sänkning av hastigheten för persontåg till 50 km/h (alternativ 1) respektive hastighetssänkning för godståg nattetid (23-06) till 80 km/h (alternativ 2). Alternativ 1 innebär att riktvärdena kan innehållas medan det förslaget som förordas av SVEDAB/Banverket, alternativ 2, medför att bullret reduceras med ca 4 dBA och att riktvärdena kan komma att överskridas.

Styrande för förvaltningens värdering av SVEDAB/Banverkets två alternativ är regeringens beslut och MB. Enligt 2 kap. 7 § MB, ”skälighetsregeln” ska nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsåtgärder jämföras med kostnaderna för sådana

åtgärder. Kraven på verksamhetsutövarna får enligt nämnda paragraf inte vara orimliga.

Regeringen har i sitt beslut redan gjort avvägningar vad det gäller vilka riktvärden som bör innehållas och när fasadåtgärderna ska vara vidtagna. Förvaltningens avvägning i det aktuella ärendet får inte inkräkta på vad som redan är beslutat. Beslutet omfattar dock inte den nu uppkomna situationen vilket innebär att tillsynsmyndigheten måste tillämpa vad som sägs i 2 kap. 7 § MB vid beslutet om tillfälliga skyddsåtgärder.

Avvägningen låter sig inte göras på ett enkelt sätt och det är många aspekter som har betydelse för det slutliga ställningstagandet. SVEDAB/Banverket nämner i sina skrivelser att avtal om bullerskyddsåtgärder nu även tecknat med MKB Fastighet AB (MKB). SVEDAB/Banverket och MKB räknar med att samtliga åtgärder skall vara vidtagna under första halvåret 2001. Tillståndshavarna kommer därmed att vidta de åtgärder som krävs för att innehålla de föreskrivna riktvärdena för ett stort antal boende längs järnvägen. SVEDAB/Banverket och Brf Dalen har fortfarande inte kommit överens. Förvaltningen har vid möte 2000-04-18 med Brf Dalens styrelse diskuterat problematiken samt även erbjudit sig att delta i möte mellan SVEDAB/Banverket och Brf Dalen för att försöka lösa de tvistiga frågorna.

Enligt skrivelserna från SVEDAB /Banverket kan tillståndshavarna komma att hos Länsstyrelsen i Skåne län ansöka om tillträde till fastigheten i enlighet med 28 kap. MB.

Förvaltningen kan med stöd av ovanstående konstatera att överenskommelse nu föreligger mellan SVEDAB/Banverket och MKB, men att läget i princip är oförändrat när det gäller Brf Dalen.

Av de två alternativ som presenterats är det endast alternativ 1 som helt eliminerar de högsta ljudtopparna i form av gnisslande bromsar vid inbromsning av godståg. Bromsgnissel är framför allt ett problem vid järnvägens norra del. Vid jämn hastighet och en bullerreduktion med 4 dBA kan det antas att riktvärdena (maximalnivåerna inomhus) vid passage av de mest bullrande tågen överskrids med några dB. Det nämnda är ett antagande och bygger på att fasadämningen har generaliserats till 30 dBA och att maximalnivåerna utomhus utan hastighetssänkning uppgår till ca 85 dBA.

SVEDAB/Banverket betraktar alternativ 1 som orimligt och anför att ett sådant beslut för Kontinentalbanan kommer att få mycket långtgående konsekvenser för import och export samt medföra långsiktiga konkurrensnackdelar för järnvägstrafiken.

Sett i ett större perspektiv anser förvaltningen att det är viktigt att inte nödvändigtvis försvåra för spårburna transporter. Enligt författningskommentaren till MB, del 2 (prop. 1997/98:45) skall samtliga bestämmelser i MB tillämpas på ett sådant sätt att balkens mål och syfte bäst tillgodoses. När tveksamhet råder om vad som bör beslutas eller göras skall det väljas som mest sannolikt gynnar en uthållig utveckling. Spårburn trafik utgör en av hörnstenarna i ett miljöanpassat transportsystem. Ett beslut som visserligen tillfälligt minskar järnvägsbullret lokalt men samtidigt medför andra indirekta effekter, som en permanent ökning av lastbilstrafiken i regionen m.m., torde inte vara i överensstämmelse med MB:s intentioner.

Förvaltningen slutsats är därmed att alternativ 2 ska väljas, d.v.s. en hastighetssänkning nattetid. I skrivelserna har nattetid inte avgränsats entydigt, utan för alternativ 1 bestämts till 22-07 och för alternativ 2 mellan kl. 23 och 06. I regeringens beslut avser nattetid tiden mellan kl. 22 och 07. Förvaltningen anser därför att hastighetsbegränsningen ska gälla mellan de sist nämnda klockslagen.

Hastigheten i alternativ 2 har satts till 80 km/h. Någon känslighetsanalys där effekterna redovisas av en hastighetssänkning till ex vis 70 och 50 km/h har ej gjorts. Det bör även noteras att norr om Lundavägen är hastigheten redan idag reducerad till 70 km/h (Södra bron över Stockholmsvägen) respektive 50 km/h (Norra bron över Stockholmsvägen).

Vid en hastighetsreduktion finner förvaltningen det vara av intresse att få information om hur hastighetssänkningen praktiskt skall genomföras och hur Banverket/SVEDAB ska tillse att hastighetsbegränsningen ej överskrids nattetid.

UR ÅTALSANMÄLAN

Anmälan om misstänkt brott mot miljöbalken

Miljönämnden i Malmö anmäler härmed SVEDAB --- och Banverket --- för misstänkt brott mot miljöbalken.

Anmälan avser brott mot villkor om fasadåtgärder i tillstånd till drift av Kontinentalbanan i Malmö, meddelat i regeringsbeslut 1996-10-03 (M95/4651/8). -- I beslutet angavs bl.a. ”Sökandena skall senast när Öresundsförbindelsen tas i drift ha vidtagit fasadåtgärder på intilliggande bostadshus och liknande byggnader. Sökandena skall snarast efter ombyggnaden av Kontinentalbanan och senast vid idrifttagandet av Öresundsförbindelsen ha uppfört bullerskärmar i enlighet med Malmö kommuns yrkande vid Koncessionsnämnden (se bilaga till regeringens beslut).

Till dess annat beslutas skall följande provisoriska föreskrifter gälla.

P1. Som sammanlagt resultat av ovan angivna bullerbegränsande åtgärder får bullret inomhus i bostadsrum, undervisningslokal eller motsvarande inte överstiga följande värden:

Dygnsekvivalent ljudnivå 35 dB(A)

Maximal ljudnivå nattetid (kl. 22-07): 50 dB(A)

Värdena gäller som riktvärden, vilket innebär att om de överskrids är tillståndshavarna skyldiga att vidta sådana åtgärder att dessa värden kan innehållas.”

Öresundsförbindelsen togs i bruk för järnvägstrafik, med tidtabellsenligt trafik på Kontinentalbanan, söndagen den 2 juli i år.

Det har emellertid varit känt sedan närmare ett år tillbaka att samtliga fasadåtgärder svårigen skulle hinna vidtas beroende på oenighet mellan två fastighetsägare och SVEDAB/Banverket.

Dessförinnan försökte SVEDAB skapa en beredskap inför dessa problem genom att hos Koncessionsnämnden ansöka om villkorsändring i tillståndsbeslutet så att tillsynsmyndigheten skulle få medge att senarelägga fasadåtgärdernas färdigställande vid meningsskiljaktigheter mellan fastighetsägarna och tillståndshavarna. Koncessionsnämnden avslög ansökan och SVEDAB överklagade beslutet till regeringen, som i beslut 1999-11-11 avslög överklagandet. ---

SVEDAB och Miljöförvaltningens tjänstemän har på olika sätt försökt ena parterna. Det har dock inte kunnat träffas någon överenskommelse med Bostadsrättsföreningen Dalen, Saarisvägen 12. SVEDAB och Banverket har med stöd av 28 kap. 4 § miljöbalken ansökt hos Länsstyrelsen om tillträde till fastigheten Viadukten 12, tillhörande Brf Dalen, för att kunna vidta fasadåtgärder. Beslut i ärendet har ännu ej fattats.

Med MKB Fastighets AB träffades en överenskommelse tidigare i år om fasadåtgärder på bolagets fastigheter utmed Kontinentalbanan och arbetet pågår. Då det stod klart att åtgärder på samtliga fastigheter ej skulle vara vidtagna vid förbindelsens öppnande beslutade Miljönämnden 2000-05-22 att förelägga SVEDAB och Banverket att från och med 2000-07-01 tills fasadåtgärder enligt regeringens beslut vidtagits, sänka godstågens hastighet nattetid (22-07) till högst 80 km/h mellan bron över Lundavägen och bron över Ystadvägen. --- Banverket har informerat Miljöförvaltningen om vilka åtgärder man har vidtagit för att följa beslutet.

Hastighetsreduktionen kan, som ersättning för fasadåtgärder, reducera bullerstörningarna ned emot den nivå som anges i regeringsbeslutet.

AA kommenterade remissvaret och vidhöll sin kritik mot miljönämnden.

Jag har vidare tagit del av akten i ärendet med dnr C01-21-2744-00 hos Åklagarmyndigheten i Malmö, 1:a åklagarkammaren i Malmö.

Bedömning

Min utredning föranleder beträffande miljönämndens beslut den 22 maj 2000 samt åtalsanmälan följande bedömning.

Regeringen ställde som villkor i tillståndsbeslutet att SVEDAB och Banverket senast när Öresundsförbindelsen togs i drift skulle ha vidtagit fasadåtgärder på intilliggande bostadshus och liknade byggnader. Vidare meddelades en provisorisk föreskrift angående värden för ljudnivå som inte fick överskridas. Koncessionsnämnden för miljöskydd och, efter överklagande, regeringen har härefter avslagit ansökningar om ändring av villkoren.

När det stod klart att villkoren i tillståndsbeslutet inte skulle kunna uppfyllas före tidpunkten för öppnandet av Öresundsförbindelsen övervägde miljöförvaltningen, efter samråd med SVEDAB och Banverket, två olika tillfälliga lösningar. Alternativ 1 innebar en stängning av Kontinentalbanan nattetid för godståg och en sänkning av hastigheten för persontåg. Alternativ 2 innebar en sänkning av hastigheten för godståg nattetid. Alternativ 1 medförde att riktvärdena skulle kunna innehållas medan alternativ 2 medförde att bullret reducerades med ca 4 dBA och att riktvärdena kunde komma att överskridas.

I förvaltningschefens yttrande som ligger till grund för miljönämndens beslut sägs uttryckligen att nämndens avvägning i det aktuella ärendet inte får inkräkta på vad som redan är beslutat av regeringen. I yttrandet sägs vidare att regeringens beslut inte omfattar den nu uppkomna situationen ”vilket innebär att tillsynsmyndigheten måste tillämpa vad som sägs i 2 kap. 7 § miljöbalken vid beslutet om tillfälliga skyddsåtgärder”.

Miljönämnden beslutade om föreläggande enligt alternativ 2. I detta låg att riktvärdena som angetts i regeringens beslut skulle komma att överskridas. Det kan ifrågasättas om inte detta inkräktar på vad som beslutats av regeringen och innebar en otillåten dispens från regeringens beslut.

Frågan om lagligheten av miljönämndens beslut hade emellertid kunnat bli föremål för prövning av överinstansen. Mot bakgrund av att JO normalt inte uttalar sig i frågor som kan prövas i ordinarie ordning uttalar jag mig därför inte vidare i saken.

Enligt 26 kap. 2 § miljöbalken är tillsynsmyndigheten skyldig att vid misstanke om brott anmäla överträdelser av bestämmelserna i balken eller föreskrifter som meddelats med stöd av den till polis- eller åklagarmyndigheten. Enligt förarbetena (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 267) skall tillsynsmyndigheten inte själv göra någon bedömning av om överträdelsen kan föranleda en fällande dom eller om det är ett ringa brott, utan anmäla de faktiska förhållandena så snart en straffbar överträdelse

kan konstateras. Gärningens allvar, om vårdslöshet eller uppsåt förelegat, vem som är ansvarig för överträdelsen i straffrättslig mening och liknande bedömningar skall ske i den efterföljande brottsutredningen.

Det stod klart för såväl miljönämnden som Banverket och SVEDAB att villkoren i regeringens tillståndsbeslut inte var uppfyllda när Öresundsförbindelsen togs i drift. Som framgår av nyss nämnda bestämmelse och som även miljönämnden anför i sitt remissvar, ankom det då på miljönämnden att göra en anmälan till polis- eller åklagarmyndigheten. Jag har således inget att erinra mot detta. Vad som dock kan ifrågasättas är om miljönämnden i beslutet den 22 maj 2000 och i sina kontakter med SVEDAB och Banverket borde ha varit tydligare. Det har av utredningen framkommit att SVEDAB och Banverket fått uppfattningen att föreläggandet den 22 maj 2000 ersatte regeringens beslut om fasadåtgärder till dess att dessa var vidtagna. Jag har stor förståelse för denna slutsats. Nämndens avsikt har emellertid inte varit att genom sitt beslut ersätta regeringsbeslutet. Detta borde klart ha framgått av beslutet. Genom ett tydligare agerande från miljönämndens sida hade förutsättningarna för ett idrifttagande av Öresundsförbindelsen stått klara för alla parter. SVEDAB och Banverket hade då kunnat planera sitt agerande utifrån detta.

Med den kritik som ligger i det sagda avslutar jag ärendet.