

Brf Djingis Khan

Lund, 2020-01-22

Regeringen
Infrastrukturdepartementet

i.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande i ärendet

”Överklagande av Trafikverkets beslut att fastställa vägplan för ombyggnad av E22, delen tpl Gastelyckan till tpl Lund Norra, Lunds kommun, Skåne län”

TRV 2019/36861 Regeringskansliet registrator dnr I2019/03017/TP

HSB bostadsrättsförening Djingis Khan i Lund (Brf Djingis) har fått möjlighet att yttra sig över Trafikverkets bemötande av vårt överklagande. Vi har följande synpunkter.

Talerätt

Trafikverket menar att Brf Djingis inte har talerätt och hänvisar till att föreningen inte berörs av markanspråk och att bullerriktvärden inte överskrids. Vi bestrider naturligtvis Trafikverkets slutsats och menar att föreningen och dess boende berörs på sådant sätt som grundar en rätt att få beslutet om vägplan prövat. Detta med anledning av att planen medför ökad omfattning av bullerstörningar och luftföroreningar för oss, som dessutom är otillräckligt utredda i vägplan och miljökonsekvensbeskrivning, men även med anledning av de psykiska immissioner i form av oro och ångest som bygget och dess ”business as usual” medför för oss.

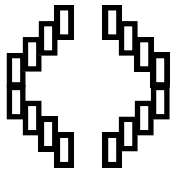
Vi vill här klargöra lagstiftning och rättspraxis avseende talerätt i denna typ av ärenden. Vanligtvis tolkas sakägarkretsen och rätten att överklaga på detta sätt (utdrag ur bl a vägplanen för Förbifart Stockholm):

Sakägare är den som arbetsplanen angår. Med ”angår” avses att planen måste beröra sakägaren direkt eller indirekt. Sakägaren kan även vara den som kan anses ha väsentligt intresse i saken.

- Inom plan, innanför arbetsplanens utbredning (vägområdet). Direkt berörda: Fastigheter och samfälligheter berörda av markintrång.

- Utom plan, utanför arbetsplanens utbredning (vägområdet). Indirekt berörda. Fastigheter, samfälligheter, gemensamhetsanläggningar och rättighetsinnehavare som berörs av annat än markintrång t.ex. för att deras fastighet angränsar planområdet eller har en anslutning till den som förändras/stängs, drabbas av emissioner (buller som överskrider riktvärdet enligt infrastrukturpropositionen 55 dBA ekvivalentnivå utomhus vid fasad, föroreningar, vibrationer etc).

Vad säger då lagstiftning och praxis närmare om talerätten? Väglagen anger inte vem som får överklaga, utan istället gäller förvaltningslagen, allmänna förvaltningsrättsliga principer och den av Sverige och EU undertecknade s.k. Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.



Brf Djingis Khan

Århuskonventionen

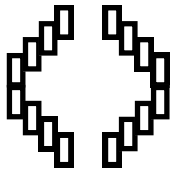
Sammanfattningsvis stadgar Århuskonventionen att allmänheten ska ha rätt att delta i beslutsprocessen vid tillståndsprövning av ett antal verksamheter med påverkan på miljön. De som har tillräckliga skäl eller i annat fall gör gällande att en rättighet har kränkts har rätt att få materiella frågor prövade. Vad som utgör tillräckliga skäl eller utgör en kränkning av en rättighet avgörs på grundval av de kriterier som anges i nationell rätt och i enlighet med syftet att ge den berörda allmänheten en omfattande rätt till överprövning inom konventionens ramar. Konventionsparterna har alltså möjlighet att begränsa den allmänhet som ska ha talerätt genom att den får avgöra vad som utgör tillräckliga skäl. Begränsningen får dock inte vara så snäv att den strider mot konventionens syfte eller principer.

Vi anser att en sådan begränsning som Trafikverket anför, inte uppfyller Århuskonventionen. Utan omgivande allmänhets rätt att överklaga ett vägprojekt, som kommer att styra närområdets landskapsbild och bullernivåer samt transportsystemets påverkan på klimat och luftkvalitet, kan inte vi se att konventionens syfte uppfylls. Det verkar som att det ensidiga intresset av att fordonstrafiken ska flöda obehindrat på E22, tillmäts avgörande betydelse redan från start, oavsett att bullermattan vid våra bostäder kommer att öka i intensitet och oavsett oron för våra barns hälsa och framtid. Avvägningen av vem som har talerätt sker inte på ett objektivt sätt. Inte heller den slutliga avvägningen och miljöbedömningen. Vi medborgare och grannar förlorar möjligheten att påverka planen utifrån miljö- och hälsofaktorer, om inte praxis justeras till att ta hänsyn till något annat än markanspråk och rekommenderade bullerriktvärden.

Förvaltningslagen

Enligt 42 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Med detta menas att beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Nämnda bedömning utvecklas i praxis och är föränderligt med samhällets utveckling och vad som i allmänhet anses påverka den enskilde tillräckligt mycket – åtminstone för att denne ska anses få en rätt att få beslutet prövat. I förarbetena till den nya förvaltningslagen (Prop. 2016/17:180 s 262) anges att prövningen huruvida beslutet måste ha gått den enskilde emot är mindre framträdande i senare praxis. Senare praxis har lagt större vikt vid *beslutets verkningar i förhållande till det intresse som klaganden representerar*; se t.ex. RÅ 1994 ref. 30, RÅ 1994 ref. 82 och RÅ 2006 ref. 9. Departementschefen angav i propositionen till nya förvaltningslagen att någon omskrivning av bestämmelsen inte behövdes - den omfattande rättspraxis som fanns enligt den äldre förvaltningslagen, kan både vara fortsatt vägledande och utvecklas vidare.



Brf Djingis Khan

”...och utvecklas vidare”, skrev alltså regeringen om talerätten i förarbetena till nya förvaltningslagen. Vad som grundar talerätt, vad som anses påverka den enskildes rätt, är alltså inte en statisk bedömning och *har aldrig varit det*. Överprövningsinstansen kan justera praxis till samhällsförändringarna och till de nya forskningsresultat, kunskaper, behov och utmaningar som samhället har. Praxis kan alltså, inom gällande lagstiftning, öppna för en mer aktuell bedömning av hur närboende kan anses berörda av en större utbyggnad av fossilbaserad infrastruktur, som kommer att vara bestående under en lång tid framöver.

Som vi ser ger överskridande av bullerriktvärdena talerätt enligt nuvarande praxis. Så långt är vi överens med Trafikverket. Riskerna för olägenhet för människors hälsa med anledning av buller över det värdet anses nämligen enligt praxis gå över gränsen för vad den enskilde ur samhällsekonomiskt perspektiv ska behöva tåla, åtminstone inte utan en närmare prövning. Men vi anser att vår talerätt inte bara ska bedömas i relation till dagens riktvärden (rekommendation) för ekvivalent buller från E22 vid fasad. För övrigt ifrågasätter vi att de beräknade bullernivåerna är korrekta (se nedan). Vi anser att, för att uppfylla Århuskonventionen och förvaltningslagen, ska hänsyn tas till hur Brf Djingis och dess boende påverkas på både kort och lång sikt av utbyggnaden och utifrån de kunskaper vi har idag. Idag, när EU-parlamentet, Påven och många hundratals städer, kommuner och länder har utropat klimatnödläge runt hela världen.

Det är ”...viktigt att erinra om de bestående effekter på bl.a. miljön som uppstår vid väg- eller järnvägsbyggen”, skrev Transportinfrastrukturstyrelsen om planeringsprocessen och det demokratiska inflytandet, i betänkandet Effektivare planering av vägar och järnvägar (SOU 2010:57). Ja, när regeringen bedömer huruvida vi har klagorätt enligt vad vi anför längre fram i detta yttrande, ska hänsyn tas till att vägplanen medger utvidgning av en väg som kommer att finnas kvar under en mycket lång tid, att den cementerar en infrastruktur som vi blir bundna av och påverkade av under en lång tid, att den utvidgar den bullermatta som vi hör dygnet runt även inomhus p.g.a. svårisolerade fasader, att den påverkar kommande val av färdmedel hos den enskilde trafikanten, liksom hos kommun, myndigheter och näringsliv.

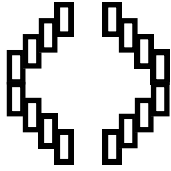
Det är mot den bakgrunden som bedömningen av risken för olägenhet för de boendes hälsa ska göras.

Olägenhet för människors hälsa

Miljöbalkens olägenhetsbegrepp i 9 kap. 3 § miljöbalken, är styrande för bedömningen huruvida vägplanen kan anses angå den enskilde och därigenom grunda talerätt.

Regeringsrätten har i fråga om miljöbalken uttalat att sakägare är i princip varje person som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom en miljöfarlig verksamhet som avses i ett tillståndsbeslut. En enbart teoretisk eller helt obetydlig risk för skada eller olägenhet räcker dock inte (jfr RÅ 1990 ref. 75 och RÅ 1997 ref. 38).

Först ansågs det i praxis nödvändigt att klagande skulle vara ägare till en angränsande fastighet eller på annat sätt vara direkt berörd (som att den egna marken togs i anspråk) av den planerade verksamheten för att tillerkännas talerätt. Det gällde såväl detaljplaneärenden och miljöärenden som vägplaner. Genom praxis utvidgades denna rätt i miljöärenden på så



Brf Djingis Khan

sätt att redan *risken* för att utsättas för en olägenhet ska beaktas i alla typer av ärenden (Högsta domstolen genom NJA 2004 s. 590 I och II *Tåme älv och Brännö brygga*, och Regeringsrätten genom RÅ 2010 ref. 74 *Onsala Rymdobservatorium*). Från att historiskt sett främst skydda enskilda markägares intresse att både kunna använda sin egendom på det sätt ägaren vill och slippa störningar från grannegendomar (en civilrättslig syn på vem som berörs), togs ytterligare steg till att skydda allmänhetens och enskildas intressen utifrån ett offentlighetsrättsligt bredare och förebyggande perspektiv (offentlighetsrättsligt). På så sätt går praxis mot ett enhetligt sakägarbegrepp där begreppet enligt miljöskyddslagen utgör utgångspunkt, där en generös tillämpning är avsedd. Även i planärenden utvecklas praxis till att vissa berörda grannar, som inte är "rågrannar" till planområdet, kan anses ha talerätt.

Ytterligare exempel på hur praxis utvecklats är Mark- och miljööverdomstolens dom i MÖD 2011:46, vad gäller möjlighet för enskilda att överklaga tillsynsbeslut enligt miljöbalken. Domstolen angav att det är en förvaltningsrättslig grundprincip att enskilda ska ha möjlighet till domstolsprövning av beslut som berör dem, ett synsätt som korresponderar med Sveriges internationella åtaganden. Domen ändrade och utvidgade domstolens dåvarande praxis. (Källa bl a Darpö: JO, de närboende och miljön. Ur JO – Lagarnas väktare. Riksdagstryckeriet 2009, s. 71.)

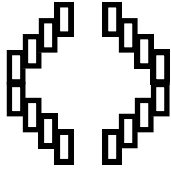
I förarbetena till 9 kap 3 § miljöbalken står följande (prop 1997/98:45 del 2 s 109):

"Paragrafen innehåller en definition av begreppet 'olägenhet för människors hälsa', som ersätter det i hälsoskyddslagen använda uttrycket sanitär olägenhet. Med olägenhet avses störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt.

Liksom enligt hälsoskyddslagen gäller att störningar som är ringa eller helt tillfälliga inte omfattas. I likhet med tidigare bör en störning således vara av någon betydenhet och inte av helt tillfällig natur samt kunna vara skadlig i antingen fysiskt eller psykiskt hänseende på en människas hälsotillstånd. I enlighet med den praxis som har utvecklats enligt hälsoskyddslagen omfattas även sådana störningar som i första hand påverkar välbefinnandet i inte ringa grad t.ex. buller, lukt och termiskt inomhusklimat. ... Med störningar som påverkar välbefinnandet avses störningar som inte är av sådan karaktär att de kan visas vara direkt hälsoskadliga men som ändå **påtagligt inverkar på människors psykiska välbefinnande**. I paragrafen har uttryckligen angetts att bedömningen skall ske från medicinska eller hygieniska utgångspunkter. I bedömningen skall inte ingå några ekonomiska eller tekniska avvägningar. Bedömningen måste utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och kan inte enbart baseras på en enskild persons reaktion i det enskilda fallet. Även bedömningen huruvida en störning skall anses vara ringa är beroende av hur människor i allmänhet uppfattar störningen..."

Vad *människor i allmänhet anser vara en olägenhet* är föränderligt. Idag får vi tåla motorvägs- och musikbuller på nivåer som aldrig skulle ha godtagits under 1900-talets första halva, medan vi enligt nyare praxis knappt alls anses behöva tåla tuppars galande, kyrkklockors nattliga klämtanden, gödsellukt, hästhagar och cigarettök vid våra bostäder, trots att detta var allmänt förekommande och accepterat sent på 1900-talet. Med en förändrad syn och forskningsrön på vad som orsakar olägenhet och påverkan på välbefinnandet, följer också att talerätten förändras på motsvarande sätt.

Vad som utgör olägenheter får enligt förarbetena bestämmas genom rättstillämpningen, (prop. 1997/98:45, del 2, s. 108). Buller, insekter, luftburna bakterier och virus, annat ljud än buller, gnistor eller psykisk inverkan kan orsaka olägenheter enligt 9kap 3 § miljöbalken. I



Brf Djingis Khan

ett rättsfall konstaterar en miljödomstol att en golfbaneverksamhet med flygande golfbollar som kan skada människor är att betrakta som miljöfarlig verksamhet eftersom den utgör en markanvändning som *kan medföra olägenhet för omgivningen både genom konkret skaderisk och psykisk inverkan*.

Begreppet *påtaglig inverkar på människors psykiska välbefinnande* har även grundat talerätt vid såväl oro för kärnkraftverk som grannars innehav av farliga ormar. Om föreningen inte anses berörd genom bullerstörningar från E22 och dess från- och tillfartsvägar, och inte anses berörd av luftföroreningar, så kan åtminstone vår oro inte bortses ifrån. Och vår oro är mycket påtaglig, så till den grad att den påverkar vårt dagliga liv. Vi påminns varje dag genom våra omgivningar om den fossilt beroende infrastruktur som hotar våra barns och barnbarns rätt till liv och hälsa, att tillförsäkras en hälsosam och god miljö i enlighet med miljöbalkens portalparagraf (1 kap 1 §) och FNs konvention om barnens rättigheter – barn har rätt till liv, överlevnad och utveckling samt rätt till bästa möjliga hälsa, mat och en skälig levnadsstandard. Klimatförändringarna utgör ett allvarligt hot mot alla dessa rättigheter. Vi oroar oss för torka och svält, ständigt ökande temperaturer och för att våra parker, hem och grödor ska brinna så som Sibirien, Amazonas, Grekland och Australien.

Det är en påtaglig och ständigt ökande psykisk oro, som vår regering inte kan avfärda genom att påstå att vi inte berörs eller ens har någon talan.

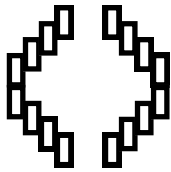
Några ytterligare källor:

- Robert Nordh, Talerätt i miljömål, 1999, Iustus Förlag AB, Uppsala.
- Martha Henriksson-Witt, Vem är egentligen sakägare? Om talerätt vid tillståndsprövning av vindkraftverk, examensarbete vid Lunds universitet 2011
- Jan Darpö, Europarättslig tidskrift, Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning. Del 1: Svensk rättspraxis kring talerätten enligt miljöbalken i ljuset av nya avgöranden av EU-domstolen.

Regeringens utredningsplikt

Brf Djingis vill påminna om att det föreligger en skyldighet enligt official-principen att utreda ärendet och att däri ta hänsyn till de omständigheter Brf Djingis har anfört i våra grunder. Oavsett om vår överklagan avvisas, räcker det alltså med att det finns en enda återstående klagande med talerätt, för att ni ska beakta vad vi anfört.

Om Infrastrukturdepartementet inte tar hänsyn till klimatpåverkan anser vi att planen ska handläggas inom Energi- och miljödepartementet.



Brf Djingis Khan

Klimat

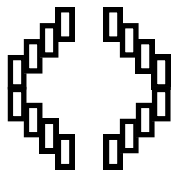
Trafikverket menar att hänsyn till klimatmålen inte omfattas av fastställelseprövningen. Trafikverket upprepar att verket inte råder över vilka fordon som används på vägen. Men desto viktigare då att inte utvidga den förrän fossilflottan förbjudits och ersatts!

Detta statliga verk skyller också på kommunal exploatering. Men staten har drivit kommunerna hårt att bygga fler bostäder och kritiserat de kommuner som inte ordnat med detaljplaner åt exploitörer. Staten har eftersträvat tillväxt och befolkningsökning, utan att beakta konsekvenserna av en sådan politik. Situationen med myndigheter som skyller på varandra är häpnadsväckande och oroande. *Alla* måste göra förändringar om klimatmålen ska nås.

Självklart ska hänsyn tas till klimatpåverkan vid prövningen; En väg får byggas om, när det är *motiverat från allmän synpunkt*. Fastställande av vägplan ska jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Vid prövning av ärenden enligt väglagen ska även tillämpas de allmänna hänsynsreglerna, regler om miljö kvalitetsnormer samt regler om miljökonsekvensbeskrivning i miljöbalken (se bl a 3 a, 16 – 17 §§ väglagen). Planen ska innehålla uppgifter om skyddsåtgärder och försiktighetsmått som ska vidtas för att förebygga störningar och andra olägenheter från trafiken eller anläggningen. Utsläpp av klimatpåverkande gaser samt kravet på val av bästa teknik (2 kap 3 §) ingår i bedömningen (se 9 kap 1 § miljöbalken) och hänsyn ska tas till nollalternativ och alternativa utformningar. Alternativarbetet i miljöbedömning är centralt. Anledningen till att MKB-direktivet (direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan) ställer krav på att en miljöbedömning ska innehålla alternativ är att möjliggöra för den som tar fram ett förslag till plan eller program att se hur val under processen kan ge upphov till olika miljöeffekter samt identifiera behov av åtgärder för att hindra, motverka eller avhjälpa betydande negativa miljöeffekter men också att bidra till måluppfyllelse. (Källa: Naturvårdsverkets vägledning om miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar; delvis citerad).

Alltså ska hänsyn vid prövningen tas till direkta och indirekta utsläpp av klimatpåverkande gaser under såväl bygg- som driftskedet. Det är miljöaspekter som ingår. Klimatmålen är vägledande vid denna prövning, precis som övriga miljömål; vägledande utifrån 2 kap miljöbalken och vad som utgör en långsiktigt god hushållning med mark och resurser.

Som vi angav i vår tidigare inlägga medför vägplanen inte någon prioritering av alternativa färdssätt, inte heller ett bättre utnyttjande av befintlig infrastruktur (bussfiler, vägtullar etc) planering för val av alternativt färdssätt (kollektivtrafik etc) d.v.s. inga steg 1- och steg 2-åtgärder, utan bara business as usual – bredda vägen för att få snabbare flöde för bilarna. Vi vill jämföra med analysen av E6 där Trafikverket valde att inte bygga ut eftersom det ansågs skulle öka trafiken. Hur kan myndigheten i två liknande fall komma till motsatta slutsatser?



Brf Djingis Khan

Klimatförändringen och konsekvenserna till följd av denna är en av vår tids största utmaningar som påverkar nästan all mänsklig aktivitet. Från 1 januari 2018 finns ett tydligare stöd än tidigare för att hantera frågor kopplade till klimat i miljöbedömningar med stöd av definitionen av miljöeffekter i 6 kap. 2 § miljöbalken. Miljöbedömningen behöver bidra till att *begränsa* klimatpåverkan. För att göra det behöver den potentiella klimatpåverkan från planen, programmet, verksamheten eller åtgärden kartläggas. Hit hör exempelvis en ökning av efterfrågan av tjänster som leder till indirekt förändrade växthusgasutsläpp, växthusgasutsläpp på grund av ökade transporter, både inför och under ett byggskede och driftskedet. (Källa: Naturvårdsverkets vägledning om miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar)

Vi vill i sammanhanget påminna om regeringens åtaganden i En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan (Prop 2019/20:65), särskilt avsnitt 12.5.1 - ”Transportinfrastrukturplaneringen ska bidra till fossilfrihet”.

Luftföroreningar

Trafikverket menar att luftföroreningarna kommer att utvärderas efter ombyggnationen och då blir de förstås svårare – för sent – att åtgärda. Myndigheter och kommuner ska ansvara för att miljö kvalitetsnormer följs. E22 är tidvis hårt belastad och utbyggnaden hamnar mycket nära bostäder. Vad vi vet sker dock inga mätningar här.

Buller

På bron över Sölvegatan har vi gjort en uppskattning med ögonmått och höjden verkar lägre än de 2.6 meter som använts vid beräkningarna. Vad gäller området mellan den nya avfarten och bron sägs det i MKB:n för detaljplan Östra Torn 27:2 m.fl., sid 34, fjärde punkten, att det ska anläggas bullerskydd på 3.0 meter. Men vägplanen har istället räknat med 3.7 meter, enligt bullerkartorna. Detta innebär att beräkningarna fallerar: Det verkliga bullret blir högre om man bygger utifrån detaljplanens mått. Då blir det även fler som borde fått rätt att överklaga enligt Trafikverkets kriterier. Denna osäkerhet i fråga om vilka bostäder som beräknas utsättas för bullernivåer som överskrider riktvärdena, bör tolkas till klagandenas fördel.

Det har inte någon betydelse vem som ansvarar för bron och bullerskyddet. Det avgörande är att Trafikverket använt uppgifterna för sina bullerberäkningar. Ur ljudspridningssynpunkt är det en stor skillnad. I så fall måste bullerberäkningarna göras om och handlingarna omarbetas. Utöver detta har som sagt kumulativa bullerkällor inte medräknats.

För bostadsrättsföreningen Djingis Khan

Andrea Hjärne, jur.kand.