

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt
Box 2290
103 17 Stockholm

2019-08-23

YTTRANDE

Mål nr. M 214-19

Naturskyddsföreningen i Nynäshamn m.fl. ./ Stockholms Hamn AB

Klagande 1	Naturskyddsföreningen i Nynäshamn Segeberängsvägen 141 148 91 Ösmo
Klagande 2	Naturskyddsföreningen Stockholms län Lillåvägen 44 128 45 Bagarmossen
Ombud för 1-2	Advokat Giedre Jirvell och jurist Jorunn Göransson Advokatfirman Mark- & Miljörättsbyrå i Sverige AB Kungsgatan 46 411 15 Göteborg
Motpart	Stockholms Hamn AB Box 27 314 102 54 Stockholm
Ombud	Advokat Johan Norman Lindskog Malmström Advokatbyrå KB Box 27 707 115 91 Stockholm
Överklagad dom	Mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt dom 2018-12-07, mål nr. M 6038-17, angående ansökan om tillstånd för anläggande och drift av hamn vid Norviksudden i Nynäshamns kommun; nu fråga om prövotidsredovisning
Saken	Prövotidsredovisning

Undertecknade ombud för Naturskyddsföreningen i Nynäshamn och Naturskyddsföreningen i Stockholm (hädanefter "Föreningarna"), får härmed inkomma med ett yttrande i ovan rubricerat mål med följande yrkanden och under åberopande av nedanstående grunder och omständigheter.

1 BAKGRUND

- 1.1 I dom 2018-10-30, mål nr. M 9616-14, slog Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt fast att frågan om slutliga villkor vad avser transporter på land till och från hamnen skulle skjutas upp under en prøvotid. Stockholms Hamn AB (hädanefter "Bolaget") förelades att under en prøvotid om 18 månader utreda vilka skyddsåtgärder som är möjliga att vidta för att minska olägenheterna från transporterna, t.ex. genom val av transportslag eller transportlösningar, och de miljömässiga och kostnadsmässiga konsekvenserna av åtgärderna. Genom dom 2018-12-07, mål nr. M 6038-17, avslutade Mark och- miljödomstolen vid Nacka tingsrätt prøvotiden utan att föreskriva några slutliga villkor vad avser transporter på land till och från hamnen.
- 1.2 Föreningarna överklagade Mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt dom den 19 december 2018, ab 1. Den 23 januari 2019 utvecklade Föreningarna sin talan, ab 3. Efter att ha tagit del av yttranden från Bolaget, Länsstyrelsen i Stockholms län, Naturvårdsverket, Trafikverket och Södertörns Miljö- och hälsoskyddsförbund, har Föreningarna förelagts att slutföra sin talan i målet.

2 YRKANDEN OCH INSTÄLLNING

- 2.1 Föreningarna vidhåller i ab 3 framställda yrkanden i sin helhet. Vad Stockholms Hamn m.fl. har inkommit med föranleder inte någon ändring av Föreningarnas inställning. Föreningarna vidhåller samtliga tidigare åberopade grunder och omständigheter, samt vill tilläggsvis utveckla sin talan genom att anföra följande.

3 UTVECKLING AV TALAN

3.1 Bristfällig prøvotidredovisning

- 3.1.1 Föreningarna vidhåller att den prøvotidsutredning som Bolaget redovisat är bristfällig. Utredningen visar inga konkreta förslag på rimliga alternativa transporter till och från hamnen. Kostnader har inte klarlagts. Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt har därmed varit förhindrad att göra den rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken som är av central betydelse att tillämpa i fråga om miljöfarlig verksamhet och i synnerhet gällande slutliga villkor.

- 3.1.2 Samtidigt har Bolaget inte uppfyllt sin bevisbörda att i egenskap av verksamhetsutövare påvisa att möjliga skyddsåtgärders nytta inte skulle stå i proportion till den kostnad som åtgärderna innebär.
- 3.1.3 Vad Bolaget anfört i målet medför inte att Föreningarna ändrar sin inställning i förhållande till Bolagets prövotidsutredning. Föreningarna ansluter sig till Naturvårdsverkets inställning om att Bolagets prövotidsredovisning inte uppfyller de krav som uppställdes genom Mark- och miljööverdomstolens dom, 2018-10-30, i mål nr. M 9616-14. Föreningarna gör fortsatt gällande att den enda rimliga utgången i målet är att prövotiden inte avslutas, utan förlängs så att Bolaget har möjlighet att läka allvarliga brister i utredningen genom att kartlägga och föreslå konkreta åtgärder. Mark- och miljööverdomstolen bör således återförvisa målet till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt för erforderlig utredning och förnyad prövning av slutliga villkor, alternativt föreskriva de slutliga villkoren självmant, då Bolaget avstått från att presentera nödvändig utredning trots tidigare föreläggande härom.

3.2 Bolagets ansvar som verksamhetsutövare

Landtransporterna utgör följdföretag till hamnverksamheten

- 3.2.1 I NJA 2004 s. 421 konstaterade Högsta domstolen att även vägtransporter ska ses som en följdverksamhet enligt 16 kap. 7 § miljöbalken. För att ett följdföretag ska beaktas vid tillståndsprovning och villkorsskrivning ska ett omedelbart samband föreligga. Av avgörandet framgår principer för hur frågan om vad som kan utgöra ett sådant följdföretag ska avgöras. Bedömningen ska grundas på en sammanvägning av omständigheter (som transporternas karaktär och omfattning), var transporterna befinner sig i förhållande till anläggningen samt olägenheterna från transporterna satta i relation till olägenheterna från övrig trafik och verksamhet. Av domskälen framgår emellertid den begränsningen att det inte är rimligt att kräva att den som har ansökt om tillstånd till miljöfarlig verksamhet i tillståndsärendet skall redovisa och ansvara för miljökonsekvenserna för långväga transporter när dessa rör sig på stort avstånd från anläggningarna i fråga och där de endast utgör en liten del av den totala trafiken och olägenheterna från denna.
- 3.2.2 I MÖD 2007:55 konstaterades att transporter inom verksamhetsområdet till en hamn (med fartyg, personbilar, lastbilar och bussar) var en del av den fastighetsanknutna miljöfarliga verksamhet som ett bolag bedrev. Mark- och miljööverdomstolen har i avgörandet klargjort att olägenheter från sådana transporter ska beaktas vid tillståndsprovningen och kan bli föremål för villkorsreglering. I målet bedömde Mark- och miljööverdomstolen att trafiken på den aktuella sträckan väsentligt skulle öka vad gällde andelen tung trafik och att trafiken till och från hamnen utgjorde den dominerande andelen av den totala trafiken på vägsträckan. Med hänvisning till NJA 2004 s. 421 ansåg domstolen att det fanns förutsättningar att lägga vägtrafiken till grund för provningen, både beträffande tillåtligheten av den utökade hamnverksamheten och villkorsregleringen av vägtransporter. I det aktuella fallet

gällde det emellertid en bred, relativ nylagd europaväg och domstolen ansåg att förhållandena för vägsträckan inte krävde någon särskild villkorsreglering gentemot bolaget.

- 3.2.3 I förevarande mål är det däremot otvivelaktigt så att hamnverksamheten kommer att bidra till ökad tung trafik. Det är främst påverkan på det lokala vägnätet mellan Nynäshamn och Södertälje som berörs, inte ett större avstånd från hamnen. Vidare tyder Trafikverkets yttrande och utredning på att transporter till och från hamnen kommer att utgöra mer än en liten del av den totala trafiken. Nuvarande vägsträcka, särskilt väg 225, kan inte under några omständigheter jämföras med exempelvis en bredare, nylagd europaväg. Till skillnad från MÖD 2007:55 bör finnas förutsättningar att lägga aktuell vägtrafik till grund för prövningen beträffande villkorsreglering av vägtransporterna. Föreningarna är av uppfattningen att vägtransporterna, särskilt på väg 225, bör betraktas som följdverksamhet möjlig att reglera i tillståndsvillkor, jfr Högsta domstolens principiella uttalanden i NJA 2004 s. 421.
- 3.2.4 Att Bolaget vidhåller att det saknar rådighet över anslutande allmänna vägar respektive järnväg, och att det inte heller kan påverka vägval, ändrar inte Föreningarnas inställning. Likt Naturvårdsverket är Föreningarna av uppfattningen att Bolaget bör vidta skyddsåtgärder till följd av landtransporterna som en följdverksamhet av hamnverksamheten. Föreningarna vill tilläggsvis anföra att även transporter som inte till fullo sker i verksamhetsutövarens regi kan vara föremål för villkorsreglering, jfr MÖD 2007:5.
- 3.2.5 För det fall Mark- och miljööverdomstolen skulle bedöma att bolagets bristande rådighet innebär ett begränsat ansvar för landburna transporter vill Föreningarna framhålla vad som framgår av transportutredningen i målet. Att Bolaget har rådighet över vissa åtgärder samt att Bolaget kan samarbeta för att förverkliga de åtgärder som inte kan anses ligga inom dess rådighet, borde innebära att det även i det fallet finns grund för att under en förlängd prövotid konkretisera Bolagets ansvar i syfte att komma fram till väl avvägda villkor.

Bolagets långtgående ansvar enligt de allmänna hänsynsreglerna

- 3.2.6 Föreningarna vill därutöver fästa Mark- och miljööverdomstolens uppmärksamhet vid de allmänna hänsynsreglernas tillämpning i detta mål, särskilt vad gäller försiktighetsprincipen och Bolagets skyldighet att visa att hamnverksamheten sker i enlighet med densamma.
- 3.2.7 Trafikverket har i sitt yttrande, ab 25, klargjort att etableringen av hamnen i Norvik på sikt kommer att leda till ett större flöde av tung trafik på det statliga vägnätet på Södertörn. Vidare framhålls i Trafikverkets utredning att verksamheten kommer att påverka vägnätet, oaktat andra planerade verksamheter. Trafikverket har även klargjort att varken verket eller annan aktör kan stänga av väg 225 för genomfart av tung trafik och att väg 225 inte ska förbättras på ett sätt som underlättar genomfart av

tung trafik. Bolagets påstående om att kapacitetsbristen inte enbart beror på etablering av hamnen bör därmed tillmätas begränsad betydelse. Likt Södertörns Miljö- och Hälsoskyddsförbud anser Föreningarna att Bolaget inte tagit sitt ansvar även på den grunden att Bolaget inte skaffat sig tillräcklig kunskap om de störningar som hamnverksamheten riskerar att medföra.

3.2.8 Sammantaget gör Föreningarna gällande att Bolaget har en långtgående skyldighet att skaffa sig tillräcklig kunskap om, samt bidra till att minska, olägenheterna som kan förväntas uppkomma på grund av den ökade lastbilstrafiken. Detta oaktat bedömningen av landtransporternas karaktär som följdverksamhet. Då Bolaget har i nuläget inte visat att det i tillräcklig mån kommer att bidra till att minska de olägenheter som väntas följa av den ökade lastbilstrafik som hamnen vid Norvik kommer att generera, ställer sig Föreningarna högst tveksamma till att Bolaget uppfyller verksamhetsutövarens ansvar.

3.3 Skäl för nytt prövotidsförfarande och slutliga villkor för landtransporter

3.3.1 Till skillnad från Bolaget anser Föreningarna att det finns anledning att ifrågasätta resultaten av den utredning som presenterats inom ramen för MKB för anläggandet av hamnen i Norvik.

3.3.2 Föreningarna vill först bemöta vad Bolaget angett i sitt yttrande, 2.2, om att Mark- och miljööverdomstolen vid sin prövning av tillståndsfrågan funnit att verksamheten är tillåtlig med bl.a. den förutsättningen att landtransporterna till och från Norvik Hamn inte kommer att kunna ske via Tvärförbindelse Södertörn, eftersom den inte skulle vara färdigställd vid öppnandet av hamnen. Bolaget har även beskrivit påverkan på omgivningen utifrån samma utgångspunkt.

3.3.3 Föreningarna gör gällande att vad Bolaget uttryckt i 2.2 är missvisande, eftersom den miljökonsekvensbeskrivning från februari 2007, som låg till grund för tillståndet, vilade på följande förutsättningar:

- hamnen skulle öppna 2010 (MKB, s. 14),
- Södertörnsleden, dvs. den planerade väg som idag motsvaras av den planerade Tvärförbindelse Södertörn, skulle vara klar 2012 (MKB, s. 51), samt
- begränsningar för genomfart av tung trafik införs när Södertörnsleden vara klar, så att ingen tung trafik skulle ske på väg 225 (s. 51).

3.3.4 Det stämmer i och för sig, såsom Bolaget har anført, att påverkan på omgivningen vid *öppnandet* av hamnen inte beskrevs utifrån att Södertörnsleden var färdigställd. Dock bör i sammanhanget beaktas att påverkan på omgivningen fem år *efter* öppnandet beskrevs i miljökonsekvensbeskrivningen med utgångspunkt i att Södertörnsleden var färdigställd. Beskrivningen förutsatte ingen tung trafik på väg 225. Föreningarna vill härmed förtydliga att det är denna beskrivning av situationen *efter* öppnandet som de tidigare har betonat.

- 3.3.5 Beträffande punkt 2.3 i Bolagets yttrande ifrågasätter Föreningarna inte att den tunga trafiken längs väg 225 redan i dagsläget orsakar olägenheter. Det är dock otvivelaktigt att den nya hamnen kommer att medföra en kraftig ökning av olägenheterna, om inte åtgärder vidtas för att minska desamma, jfr ovan 3.2.7.
- 3.3.6 Föreningarna vill uppmärksamma domstolen på att hamnverksamhetens lokalisering och tillåtlighet prövades utifrån att Tvärförbindelse Södertörn skulle komplettera den befintliga infrastrukturen för transporter. Även av Trafikverkets yttrande framgår att de brister som har identifierats vad gäller vägnätet kan hanteras genom Tvärförbindelse Södertörn, vilken är tänkt att bli det primära stråket mellan Nynäshamn och Södertälje. Däremot påpekas att Trafikverket inte kan säkerställa att de åtgärder som krävs för genomförande kan vidtas innan den planerade öppningen av Norvik år 2020. Fram tills dess att Tvärförbindelse Södertörn står klar är det således konstaterat att hamnverksamheten kommer att orsaka olägenheter i form av buller och inte minst negativ påverkan på såväl körbanan som trafiksäkerheten generellt. Av denna anledning bör kravet på en väl genomförd provotidsutredning, inklusive genomtänkta förslag på lösningar och slutligt villkor, vara högt ställda i detta enskilda fall.
- 3.3.7 Den omständighet som nu måste beaktas av Mark- och miljööverdomstolen är att förutsättningarna för etableringen har ändrats sedan lokaliseringen för hamnen godtogs. Föreningarna är av uppfattningen att den utredning som domstolen har att ta ställning till vid villkorsprövningen ska utgå från de möjligheter och förutsättningar som finns idag. Det torde i linje härmed inte vara tillräckligt att den utredning som Bolaget presenterat grundar sig på framtida eventualiteter. Detsamma gäller för övriga *föreslagna* åtgärder som Trafikverket har lyft fram i sitt yttrande. En omständighet som är av betydelse i sammanhanget är att Tvärförbindelse Södertörn förefaller inte finnas explicit omnämnd i Södertörns Utvecklingsplan 2035.
- 3.3.8 Föreningarna ser, likt Naturvårdsverket, positivt på att Bolaget fortsätter arbetet med att utreda möjligheterna med alternativa transportvägar såsom järnväg och vattentransport. Redan i dagsläget finns det möjligheter att flytta ro-ro-ekipage nästan direkt från hamnen till järnvägsvagn. Föreningarna vill även framhålla att en förlängd provotid, samt villkor för transporterna på land, bör ses som en nödvändig åtgärd för att läka bristerna i lokaliseringsprövningen som uppkommit till följd av förseningen av Tvärförbindelse Södertörn. Att i tillståndet ställa slutliga villkor för landtransporter borde således vara en förutsättning för att uppfylla miljöbalkens krav.
- 3.3.9 Föreningarna gör följaktligen gällande att ovissheten kring färdigställandet av Tvärförbindelse Södertörn i första hand utgör grund för att inte avsluta provotiden i förtid. Vidare bör, vid förnyad prövning, bristen på vägnät eller andra konkreta lösningar för transporterna till och från hamnen föranleda att Bolagets tillstånd förenas med villkor om att tillståndet får tas i anspråk successivt i den takt som transportlösningar etableras.

3.4 Slutliga villkor om skyddsåtgärder och styrmedel

- 3.4.1 Föreningarna vill återigen framhålla det långtgående krav på skyddsåtgärder som kan ställas på Bolaget avseende transporter till och från hamnen. Likt Naturvårdsverket vill Föreningarna framhålla Mark- och miljööverdomstolens dom 2018-08-24, i mål nr. M 4908-17, där domstolen konstaterade att en verksamhetsutövare skulle bekosta bullerskyddsåtgärder längs en väg, även om vägen var allmän och trafikerades av annan tung trafik.
- 3.4.2 Beträffande punkt 2.4 i Bolagets yttrande ifrågasätter Föreningarna att det i transportutredningen, 2017-10-18, ab 3 i mål nr. M 6038-17, inte har kunnat identifieras någon möjlighet att utforma styrmedel som skulle kunna styra transportörernas val av väg eller transportslag till eller från hamnen. I avsnitt 4.1.1 i transportutredningen återges styrmedel i form av differentierade hamnavgifter. Det konstateras att med sådana avgifter "går det att premiera och därigenom försöka styra mot olika beteenden eller transportslag" (s. 30). I transportutredningen nämns även som ett exempel att i Göteborg erhåller IVV-sjöfart 25 procent rabatt på hamnavgiften.
- 3.4.3 Trafikverket har heller inga synpunkter på att ytterligare villkor ställs på Bolaget avseende styrmedel mot alternativa trafikslag. Föreningarna instämmer med Trafikverket i denna del och anser att villkor formulerade för att uppnå viss effekt vad gäller styrning av trafikslag är ett alternativ som bör beaktas. Ett exempel på att verksamhetsutövaren ska åläggas ett betydande ansvar för styrande åtgärder är Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-05-04, mål nr. M 8396-14, som gällde tillstånd för vattenverksamhet och anläggande av ny bro. Verksamhetsutövaren Göteborgs kommun ålades att verka för att ett trafikledningssystem skulle vara på plats när bron skulle tas i anspråk.
- 3.4.4 Att Bolaget beskriver sin transportutredning som ett "omfattande arbete" kan enligt Föreningarna inte tillmätas betydelse. Det är kvaliteten och tillförlitligheten i utredningen som måste vara avgörande. Som framgår ovan gör Föreningarna gällande att att flera aspekter är otillräckligt utredda, exempelvis möjligheterna att frakta gods med tåg och mindre fartyg.
- 3.4.5 Föreningarna ansluter sig därtill till Länsstyrelsens i Stockholms län uppfattning om att avsluta provotidsförfarandet utan att föreskriva slutliga villkor medför risk för att de idéer som framförts inte bearbetas vidare, och möjligheter som i framtiden visar sig vara genomförbara ändå inte realiserar. Dessutom blir det nästintill omöjligt för tillsynsmyndigheten att besluta om åtgärder för att motverka miljöpåverkan.

Skäl för fortsatt provotid

- 3.4.6 Föreningarna är av inställningen att även den bristfälliga hanteringen av Bolagets ansvar för dels skyddsåtgärder för transporter till och från hamnen, dels styrmedel, medför att målet i första hand bör återförvisas till mark- och miljödomstolen för fortsatt provotid. I andra hand, om Mark- och miljööverdomstolen bedömer

utredningen som tillräcklig, görs gällande att domstolen bör föreskriva om slutliga villkor.

4 ÖVRIGT

4.1 Beträffande övriga inkomna yttranden konstaterar Föreningarna följande.

- Naturvårdsverket och Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund stödjer Föreningarnas yrkande att med ändring av mark- och miljödomstolens dom i mål nr M 6038-17, förklara att prövotiden inte avslutas.
- Länsstyrelsen i Stockholms län är, liksom Föreningarna, emot att prövotidsförfarandet avslutas utan att några villkor föreskrivs.
- I linje med Föreningarnas andrahandsyrkande välkomnar Trafikverket en diskussion med Stockholms Hamn AB om möjligheten att medfinansiera trafiksäkerhetsstärkande åtgärder på väg 225. Vidare har Trafikverket genom sin nyliga rapport Fördjupad utredning problempunkter väg 225, TRV 2019/65948, 2019-05-17, ytterligare preciserat utformning och kostnader av en delmängd av de åtgärder som föreslogs i åtgärdsvalsstudien från 2014.

4.2 Föreningarna konstaterar slutligen att det, med hänsyn till den planerade invigningen av Norvik Hamn den 2 maj 2020, är angeläget att lämpliga skyddsåtgärder för att minska olägenheter från trafiken till land, vidtas snarast, vilket även bör beaktas vid bestämmande av eventuell prövotids längd och tidsgränser för kompletterande utredningar samt bestämmande av slutliga villkor för verksamheten.

Göteborg, såsom ovan



Giedre Jirvell
Advokat



Jorunn Göransson
Jurist