

AB STORSTOCKHOLMS LOKALTRAFIK
LINDHAGENSGATAN 100
10573 Stockholm

Uppföljning av svar från AB Storstockholm lokaltrafik på miljö- och hälsoskyddsnämndens skrivelse av den 21 januari 2021

Ärendet

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Danderyd (nämnden) har i egenskap av tillsynsmyndighet enligt miljöbalken genom skrivelse den 21 januari 2021 berett Storstockholms lokaltrafik (SL) och Region Stockholm (regionen) tillfälle att yttra sig i frågan om SLs och regionens planer på att öka trafiken på Roslagsbanan. Nämnden, som ifrågasätter trafikökningens tillåtlighet enligt miljöbalken, har därvid särskilt begärt *dels* förslag till kontrollprogram för trafiken, *dels* förslag till förbättrande åtgärder för att motverka störningar från trafiken, *dels* redovisning av rådande kunskapsläge i vissa särskilda frågor rörande den planerade trafikökningens tillåtlighet.

Till nämnden har inkommit svar från trafikförvaltningen i Region Stockholm (trafikförvaltningen).

Begäran om förslag till kontrollprogram

För att kunna kontrollera om gällande miljökrav kommer att kunna uppfyllas i händelse av trafikökning på Roslagsbanan, begärde nämnden i nyssnämnda skrivelse med stöd av 26 kap. 19 § miljöbalken in ett förslag till kontrollprogram och preciserade, som ram för ett sådant förslag, ett antal punkter om vad förslaget väntades innehålla.

Trafikförvaltningens svar

Trafikförvaltningen har i sitt svar, daterat den 25 maj 2021 som hänvisar till PM den 29 april 2021, inledningsvis redogjort för sitt miljöarbete och framhållit sin miljöcertifiering enligt ISO 14000:2015, sitt medlemskap i FNs hållbarhetsinitiativ Global Compact, sin användning av biodrivmedel i kollektivtrafiken och sin miljömärkning ”Bra Miljöval”. I frågan om det begärda förslaget till kontrollprogram anges att trafikförvaltningen inte

anser det skäligt att kräva ett sådant omfattande kontrollprogram som nämnden ”föreslår”. Vidare anføres att ”[n]ivån på ett kontrollprogram” i enlighet därmed dessutom skulle ”bli mycket dyrt att efterleva och därtill utan att ge några ytterligare hälsoförbättringar för de boende i Danderyd”.

Trafikförvaltningen har sedan beskrivit ”delar av befintliga arbetssätt för att omhänderta både väsentliga som övriga miljöaspekter för Roslagsbanan”. Egenkontrollen i driftskedet utgörs enligt beskrivningen ”dels av de kontroller som trafikförvaltningen genomför utifrån sin beställarroll men framförallt av de kontroller som upphandlade entreprenörer utför”. Vidare betonas att stora investeringar i bullerskyddsåtgärder har genomförts i Danderyds kommun. Trafikförvaltningen kontrollerar ljudnivåerna för boende utefter Roslagsbanan ”minst vart femte år”. Kontrollerna sker genom beräkning (s.k. bullerkartläggning) och SL anser sig ha ”god kännedom” om bullersituationen.

Beträffande om- och tillbyggnadsprojekt anføres att ett övergripande kontrollprogram för buller i alla byggprojekt ”skulle få svårt att fånga upp projektens olika förutsättningar och riskerar att bli urvattnat”. Vid upphandling av en entreprenad ”kravställer SL i upphandlingen att gällande regler och lagar ska följas”. SLs projekt bedrivs ”på ett sätt så att störning minimeras”. Ett generellt kontrollprogram för transporter i byggskedet är enligt redogörelsen ”varken möjligt eller rimligt att upprätta”.

Härefter kommenteras under två rubriker frågor om ”Trafik och bulleremissioner” samt ”Ljudmätningar kontra ljudberäkningar”. I beskrivningen anføres kortfattat att den maximala ljudnivån ”oavsett framtida trafikscenarier” förväntas vara densamma som idag, medan ”den ekvivalenta ljudnivån kan öka ett fåtal ekvivalenter”. Kontroll av bullernivåer sker i första hand genom beräkningar, men i enskilda fall genomförs mätningar där beräkningsmodellen inte bedöms ge tillförlitliga resultat.

För Ekebysjöns naturreservat kommer ett ”projektanpassat kontrollprogram att tas fram under projektets gång”.

I övrigt kommenteras frågor om följdverkningar för annan trafik, bevarande av vegetation, känsliga verksamheter, journalföring och rapportering, varvid

återupprepas att det enligt trafikförvaltningens inställning inte finns skäl att ta fram något generellt kontrollprogram.

Nämndens kommentar

Det finns all anledning att värdesätta SLs och Regionens övergripande engagemang för miljöfrågor. I den nu aktualiserade frågan synes det emellertid råda ett missförstånd om miljöbalkens innebörd och nämndens begäran. Nämnden ”föreslår” inte ett kontrollprogram av viss utformning eller omfattning utan har i enlighet med miljöbalkens tillsynsregler begärt in ett förslag till underlag för det fortsatta arbetet. Det kan nu konstateras att nämndens begäran inte har efterkommit, enbart bemötts med omfattande argumentation kring olika detaljfrågor. Inte ens på så till synes triviala punkter som kontrollmätningar, trafikfrekvens eller trafikutvecklingen över tid har trafikförvaltningen velat inkomma med ett förslag till kontrollprogram för bearbetning och ställningstagande. Osäkerheten om möjligheter att förebygga olägenheter av den planerade trafikökningen har därför inte minskat, snarare tvärtom.

Begäran om förslag till förbättrande åtgärder

De maximala trafikbullernivåerna för flera bostäder vid Roslagsbanan har under de gångna åren minskats. Detta är värdefullt men gör det inte mindre angeläget att förebygga de menliga verkningarna av ett ökat antal tåggenomfarter. Undersökningar har visat att antalet tåg per dygn, och inte enbart den dygnsekvivalenta ljudnivån, har betydelse för hur störande tågbuller upplevs. I situationer där antalet tåg är så stort som regionplanerna för Roslagsbanan antyder, ger tågtrafiken upphov till avsevärt mer omfattande bullerstörningar än vid gles trafik med motsvarande bullernivåer.¹ Nämnden har också erinrat om att Världshälsoorganisationen (WHO) under 2018 uppmärksammat hälsoriskerna vid buller från järnvägstrafik och antagit nya rekommendationer som behöver beaktas i trafikplaneringen

Mot bakgrund härav söker nämnden svar på frågan om hur störningar av förtätad tågtrafik kan förebyggas.

Trafikförvaltningens svar

¹Jfr slutrapport 2011:1 i Forskningsprogrammet TVANE, Enheten för Arbets- och miljömedicin, Avdelningen för Samhällsmedicin och Folkhälsa vid Göteborgs universitet.

Trafikförvaltningen uttrycker kritik mot 2018 års rekommendationer från WHO och hänvisar till de riktvärden som angavs i infrastrukturpropositionen 1996/98:53. Trafikförvaltningen anser det ”högst osannolikt” att ett överskridande ”med några få dB-enheter ... medför någon olägenhet enligt lagens mening”.

Nämndens kommentar

Det kan av trafikförvaltningens svar konstateras, att olika uppfattningar råder om trafikbullrets skadeverkningar för boendemiljön och om tillämpligheten av WHOs rekommendationer för svenska förhållanden. Svaret vederlägger knappast aktuella forskningsresultat i frågan och inför en långsiktig planering av trafikflödena genom kommunens bostads- och strövområden finns det i alla händelser skäl att varna för risken att olägenheterna av ökad täthet i tågtrafiken underskattas. Trafikförvaltningens svar ger allt annat än klagande besked om i vad mån omgivningsstörningar av ökad turtäthet kan komma att förebyggas, hindras eller motverkas.

Begäran om underlag för eventuellt undersökningsföreläggande

En av miljöbalkens viktigaste grundprinciper till skydd för hälsa och miljö innebär att viss verksamhet som orsakar skador och olägenheter kan behöva *begränsas*. I Roslagsbanans fall handlar det bland annat om att natt- och rusningstrafik, liksom trafik under helger eller tidiga morgnar kan behöva avgränsas till godtagbar nivå. Även med stor respekt för tekniska möjligheter att avskärma eller minska bullret kan det alltså i balkens mening vara nödvändigt att dessutom begränsa själva verksamheten, dvs. i detta fall nedbringa trafikintensiteten och/eller sätta gränser för tåghastigheten på järnvägen. Nämnden har därför alltsedan tillståndsprövningen inleddes sökt klarhet i möjligheterna att inrätta kollektivtrafiken på ett sätt som leder till den miljömässigt bästa fördelningen mellan olika trafikslag. En gräns för trafikmängd och tillåten tåghastighet på Roslagsbanan kan vara ett nödvändigt led i en sådan strävan.

Nämnden har mot denna bakgrund begärt besked om (1) samhällskostnader, (2) samhällsnytta och (3) miljönytta av en lösning som innebär avlastning av Roslagsbanan genom bättre utnyttjande av, och eventuell utbyggnad för, andra trafikslag för persontransporter mellan Stockholm och norrortskommunerna. Samtidigt begärdes en belysning av hur prognoserna om framtida resvanor och transportbehov kan väntas bli påverkade av Covid-

pandemins effekter och ny digital teknik som kan förändra behovet av dagliga persontransporter mellan ytterområden och stadskärna.

Trafikförvaltningens svar

Svaret från trafikförvaltningen saknar information om rådande kunskapsläge i den aktuella frågan. I stället förklaras att trafikförvaltningen bedömer det inte vara realistiskt att ”lägga ner” Roslagsbanan till förmån för andra alternativ. Det bedöms enligt svaret, med hänsyn till de investeringar som gjorts för utökad kapacitet, inte försvarbart att ”avveckla” banan.

Nämndens kommentar

Såvitt kan utläsas av trafikförvaltningens svar är det avgörande samhälls-ekonomiska argumentet för ökad trafik på Roslagsbanan att det redan gjorts omfattande investeringar för banans utbyggnad, bullerskydd och tystare fordon. Från ett miljörättsligt perspektiv ter sig denna argumentation mindre övertygande.

Särskilt anmärkningsvärt i svaret är att trafikförvaltningen diskuterar frågorna utifrån perspektivet av ”nedläggning” eller ”avveckling” av Roslagsbanan. Genom ovidkommande kommentarer av sådant slag förbigår trafikförvaltningen själva sakfrågan, nämligen vad som kan ske med den verksamhet som miljöbalken reglerar, dvs. själva trafikeringen. Svaret ger praktiskt taget inga upplysningar i sak för analys av den centrala frågan om möjligheterna till trafik Anpassning genom bättre utnyttjande av förutsättningarna för andra trafikslag.

Nämnden har inte i den aktuella skrivelsen eller vid något annat tillfälle gett uttryck för idéer om att Roslagsbanan skulle avvecklas. Tvärtom har dess stora värde för bostads- kultur- och samhällsmiljö konsekvent betonats från nämndens sida. Det borde vid det här laget sålunda vara uppenbart att full enighet råder om Roslagsbanans existens och fortsatta drift i sig.

Den av nämnden väckta frågan behöver därför bearbetas igen, och då även med hänsyn tagen till de stora förändringar i resandet som visat sig följa och delvis väntas bli bestående till följd av Covid-pandemins långsiktiga effekter. Trafikförvaltningen har i annat sammanhang gjort bedömningen att pandemin kommer att skapa ett förändrat resandebeteende även efter att restriktioner hävts. För 2022 prognosticerar trafikförvaltningen att resandet når 80 % av 2019 års nivåer. Den lägre nivån för 2022 baseras bland annat

på antaganden om ett ökat distansarbete. I syfte att fortsatt säkerställa att regionens ekonomiska medel används så effektivt som möjligt har trafikförvaltningen föreslagit ett minskat kollektivtrafiksutbud med avseende på linjer som påverkar Danderydsborna. Sålunda har reducerad turtäthet föreslagits på ett antal linjer, bland annat tunnelbanans röda linje mot Mörby Centrum.²

Det sagda kan svårligen uppfattas på annat sätt än att kapacitet i andra trafikslag kan frigöras och Roslagsbanan i motsvarande mån avlastas.

En övergripande kunskapsinsamling och analys av (1) samhällskostnader, (2) samhällsnytta och (3) miljönytta för möjligheterna till avlastning av Roslagsbanan framstår mot ovanstående bakgrund som mer välmotiverad än någonsin tidigare.

Rättsliga förutsättningar: Miljöbalken

I egenskap av verksamhetsutövare har SL och regionen – oavsett rådande entreprenad- och leverantörsförhållanden – att iaktta den begränsning av trafikverksamheten på Roslagsbanan och vidta de försiktighetsåtgärder i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att trafiken medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.³ Det åligger också SL och regionen att lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder om tillsynsmyndigheten begär det.⁴

Överväganden: Miljöbalken och dess förhållande till plan- och bygglagen

Nämnden konstaterar att dess begäran enligt 26 kap. 19 § miljöbalken om ett kontrollprogram för trafikökning på Roslagsbanan inte har efterkommit. Vidare konstateras att det råder allvarlig kunskapsbrist i frågan om möjligheter till och konsekvenser av begränsningar i trafiken på banan med avseende på turtäthet, tåghastigheter, natt- helg- och rusningstrafik och/eller andra effektiva lösningar. Det ankommer enligt 2 kap. 2 § miljöbalken på SL och regionen att som verksamhetsutövare skaffa kunskaper som behövs i hithörande frågor och enligt 26 kap. 19, 21 och 22 §§ samma balk

² Remiss inför trafikförändringar i SL-trafiken 2021/2022, T22, TN 2020-136, kommenterad av Danderyds kommun i yttrande 2021-05-03 dnr KS 2021/0218.

³ 2 kap. 3 § miljöbalken.

⁴ 26 kap. 19 § miljöbalken.

tillhandahålla de uppgifter samt utföra de undersökningar som behövs för tillsynens fullgörande.

I brist på erforderligt kunskapsunderlag, som trafikförvaltningen hade väntats presentera, kan det fortfarande inte med någon säkerhet förutses i vad mån den planerade trafikökningen på Roslagsbanan kan bli miljörättsligt tillåtlig. De förändrade förutsättningar för persontrafiken som följt av Covid-pandemin kan i sin tur ge skäl att ifrågasätta om en trafikökning på Roslagsbanan är nödvändig och/eller önskvärd. Förutsättningarna för fortsatt planering för höghastighetståg och ökad turtäthet på Roslagsbanan efter inträffade samhälls-förändringar behöver därför i alla händelser ges ny belysning.

Det framstår med andra ord som mycket osäkert om det i nuvarande läge finns tillräckliga skäl att satsa på ett fortsatt planarbete för om- eller tillbyggnad av Roslagsbanan. Kommunstyrelse och byggnadsnämnd i Danderyd har uppmärksamrats på dessa förhållanden.

Kompletteringsbehov

Nämnden kan på några punkter godta Trafikförvaltningens svar på nämndens i skrivelse den 21 januari 2021 framställda frågor. För att tillåtligheten av en tilltänkt trafikökning ska kunna bedömas föreligger det emellertid, enligt vad ovan framförts, fortfarande alltför stora brister i den information som hittills tillhandahållits. Det är följaktligen fortfarande mycket oklart om de omdiskuterade trafikökningarna är förenliga med miljöbalkens tillåtlighetsregler. Trafikförvaltningens svar behöver därför kompletteras enligt följande.

Kontrollprogram

Som ovan framhållits, är det inte tillsynsmyndigheten som föreslår kontrollprogram. Nämnden har, i enlighet med gällande tillsynsregler, begärt in ett förslag till kontrollprogram och till vägledning för ett sådant förslag gett uttryck för sina förväntningar på innehållet i ett sådant förslag. Utan ett konkret förslag från verksamhetsutövaren är det inte möjligt att ens föra en konstruktiv dialog om programmets slutliga utformning och tillämpning. Följaktligen blir det inte heller möjligt att utöva en effektiv miljötillsyn över verksamheten. Nämndens begäran om förslag till kontrollprogram upprepas därför nu.

Det är verksamhetsutövarens ansvar att utforma förslaget, liksom att bestämma dess innehåll och omfattning men av särskild betydelse, om förslaget ska bli användbart, är att följande aspekter kommer till klart uttryck:

- Hur, med vilken framförhållning och med vilka intervaller avser SL och regionen att till tillsynsmyndigheten rapportera ändrad trafikfrekvens på järnvägen med dithörande uppgifter om tidtabeller, antal vagnar och tomtågstrafik?
- Hur, på vilka platser och med vilka intervaller avser SL och regionen utföra kontrollmätningar för avstämning av beräknade bullernivåer i enlighet med vad som närmare preciserats i nämndens skrivelse den 21 januari 2021 s. 4–9?
- Hur kan utförda bullermätningar utföras och rapporters på sätt som gör det möjligt att adekvat jämföra resultaten med såväl aktuella svenska riktvärden som WHO:s riktlinjer för buller av järnvägstrafik?
- Enligt vilka rutiner föreslås utförda beräkningar och mätningar av buller bli dokumenterade och inrapporterade till tillsynsmyndigheten?

Förslag till förbättrande åtgärder

Det är enligt nämndens uppfattning inte meningsfullt att i detta sammanhang försöka avgöra vilka normer, de i infrastrukturpropositionen angivna eller de av WHO framtagna, som ger mest relevanta tröskelvärden för störningar på miljö och hälsa. Med hänsyn till de långsiktiga planeringshorisonter som det i sammanhanget är fråga om, är det likväl angeläget att såväl nationellt som internationellt existerande normer används som referenser för om och hur trafikens miljö- och hälsopåverkan kan förbättras. Tillsynsmyndigheten vidhåller därför sin begäran enligt 26 kap. 19 § tredje stycket miljöbalken om att med utgångspunkt i *båda* de nu nämnda normsystemen få en samlad redovisning av (1) vidtagna, (2) möjliga och (3) planerade bullerbegränsande åtgärder med avseende på (1) hastighetsbegränsningar, (2) begränsning av antalet tåg under högtrafikperioder, kvällar, nätter och helger samt (3) ytterligare lösningar med bästa möjliga teknik utöver hittills använda räl-livdämpare, hjuldämpare, spårnära skärmar och andra slag av modern teknik. Mot bakgrund av att betydande störningsminskningar kan väntas möjliga att uppnå redan genom trafikbegränsningar och hastighetsbegränsningar under nätter, kvällar, morgnar och helger är det

av särskild betydelse att få detaljerad kunskap om möjligheter till och konsekvenser av den sortens åtgärder

Underlag inför prövning av frågan om ett undersökningsföreläggande

Nämnden har i sin skrivelse den 21 januari 2021 erinrat om vikten av att nå kunskap rörande samhällskostnader, samhällsnytta och miljönytta av en lösning som innebär avlastning av Roslagsbanan genom bättre utnyttjande av, och eventuell utbyggnad för, andra trafikslag för persontransporter mellan Stockholm och norrortskommunerna. Nämnden vidhåller även på denna punkt sin begäran om ett meningsfullt svar från SL och regionen. Innan nämnden tar ställning till frågan om ett eventuellt undersökningsföreläggande önskas en uttömmande redovisning av nu rådande kunskapsläge för bedömning av möjligheterna till en sådan lösning. Frågan gäller alltså vad regionen och SL för närvarande faktiskt vet om sådana möjligheter i belysning av hur prognoserna om framtida resvanor och transportbehov kan väntas bli påverkade av Covid-pandemins effekter och ny digital teknik som kan förändra behovet av dagliga persontransporter mellan stadskärna och ytterkant.

Förväntad svarstid

Miljö- och hälsoskyddsnämnden önskar svar senast den 31 mars 2022.

För miljö- och hälsoskyddsnämnden

Elisabeth Thelin
Bygg- och miljödirektör

Carl Johan Bernelid
Miljöchef

Kopia för kännedom:

Regiondirektören
Trafiknämnden