

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Undersökningsföreläggande för att förebygga, hindra eller motverka att trafiken på Roslagsbanan genom Danderyd medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön

Ärende

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade 4 juni 2019 (§ 34) att ge miljö- och stadsbyggnadskontoret i uppdrag att ta in uppgifter från Storstockholms Lokaltrafik (SL) om Roslagsbanan i Danderyds kommun. Förvaltningen verkställde detta hösten 2019 genom skrivelse och upplysningsföreläggande med frågor om SL:s verksamhet nu och i framtiden på Roslagsbanan.

Den 20 oktober 2020 (§ 46) beslutade miljö- och hälsoskyddsnämnden att uppdra åt förvaltningen att med hjälp av Hellströms Advokatbyrå utforma ett uppgifts- och/eller undersökningsföreläggande samt att arbeta med inriktning att ett ändamålsenligt kontrollprogram tas fram för Roslagsbanans verksamhet.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har genom skrivelse den 21 januari 2021 berett SL och regionen tillfälle att yttra sig i frågan och därvid särskilt begärt in ett förslag till kontrollprogram för trafiken, men även förslag till förbättrande åtgärder för att motverka störningar från trafiken, redovisning av rådande kunskapsläge i vissa särskilda frågor rörande den planerade trafikökningens tillåtlighet enligt balken.

Svar från trafikförvaltningen i Region Stockholm (trafikförvaltningen) inkom den 28 maj 2021. Miljö- och stadsbyggnadskontoret har låtit Hellströms Advokatbyrå granska svaret och bett dem redovisa vad SL har besvarat och vad de inte har svarat på och ge nämnden råd om möjliga handlingsvägar.

Den 21 december 2021 skickade miljö- och stadsbyggnadskontoret en ny skrivelse med begäran om ytterligare underlag. Svar från trafikförvaltningen inkom 31 mars 2022. Då nämndens begäran inte har efterkommit föreslår miljö- och stadsbyggnadskontoret att nämnden beslutar om ett undersökningsföreläggande gentemot Region Stockholm genom dess trafikförvaltning. Trafikförvaltningen har getts möjlighet att yttra sig över miljö- och stadsbyggnadskontorets förslag till beslut.

Miljö- och stadsbyggnadskontorets förslag till beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden förelägger Region Stockholm genom dess trafikförvaltning i egenskap av verksamhetsutövare för trafiken på Roslagsbanan, att undersöka förekommande möjligheter till skyddsåtgärder, begränsning av trafikfrekvensen, hastighetsbegränsningar och försiktighetsmått i övrigt för att förebygga, hindra eller motverka att trafiken på Roslagsbanan genom Danderyd medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Undersökningen ska dels omfatta inventering och belysning av åtgärder och begränsningar som kan förebygga, hindra eller motverka att trafiken medför skada eller olägenhet i omgivningen, dels kunna läggas till grund för ett adekvat kontrollprogram för verksamheten. Resultatet av undersökningen ska redovisas i rapport som, med beaktande av kollektivtrafiken i dess helhet, bör inrymma aspekter av bästa möjliga teknik, högsta godtagbara trafikbelastning, konsekvenser av möjliga hastighetsanpassningar och rådande förutsättningar för alternativa kommunikationsformer samt utförlig beskrivning av samhällsnytta, kostnader, trafikpåverkan, behov, hälsoaspekter och miljönytta av möjliga åtgärder och begränsningar.

Undersökningen bör utföras av oberoende institution, forskare eller företag med kompetens att utreda såväl tekniska och ekonomiska förutsättningar för möjliga lösningar som miljömässiga, hälsomässiga och ekonomiska konsekvenser därav.

Resultatet av undersökningen ska redovisas till miljö- och hälsoskyddsnämnden senast 15 december 2023.

Bakgrund

Roslagsbanan är sedan gammalt ett institutionaliserat och värdefullt inslag i Danderyds och övriga norrförorters miljö och infrastruktur. Den är också förklarad som s.k. riksintresse. Dess existens och drift ifrågasätts sällan av någon, men trafikens nuvarande omfattning skapar problem i form av miljöstörningar med buller och barriärverkningar i miljön, stress, trevnadsintrång, sömnrubbingar och andra skadliga effekter för människors hälsa. Störningarna har nått sådan omfattning att ett stort antal ingripanden med åtgärdsförelägganden från miljö- och hälsoskyddsnämnden (nämnden) blivit nödvändiga. Dessa ingripanden har vid överprövning i domstol regelmässigt också visat sig rättsligen välgrundade.¹

¹ Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2004-06-01, MÖD 2004:28. Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, domar 2014-09-24 i mål M 267-14, M 278-14, M 279-14, M 376-14, M 377-14, M 378-14, M 379-14, M 380-14, M 382-14, M 1508-14, M 1510-14, M 1514-14, dom 2015-06-15 i mål M 5835-14 samt domar 2016-10-11 i mål M 726-16, M 741-16, 744-16 och 745-16.

Störningarna tar sig inte bara uttryck i faktiskt inträffade och pågående olägenheter, utan också i oro för att framtida hållbar utveckling försvåras av en oacceptabel miljöbelastning från trafiken. Verksamhetsutövaren, tidigare Stockholms Lokaltrafik AB (SL) och numera Region Stockholm genom dess trafikförvaltning (trafikförvaltningen), har sedan flera år tillbaka i kommuner utanför Danderyd byggt ut Roslagsbanan i syfte att skapa kapacitet för utökad trafik. I planerna ingår en förlängning av Roslagsbanan in till Stockholm city vilket i sig väntas medföra ett tryck för högre trafikbelastning. Enligt offentligen redovisade avsikter vill trafikförvaltningen att det nuvarande antalet tåg (400 per vardagsmedeldygn) genom Danderyd fördubblas (upp till 800 tåg per vardagsmedeldygn med 60 tåg per timma i högtrafik), samtidigt som stora hastighetsökningar för tågen förbereds och nedläggning av två stationer i Danderyd (Bråvallavägen och Stocksund) planeras.

SL ansökte i december 2013 om tillstånd till trafiken. I tillståndsärendet ålades SL av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation, genom föreläggande den 16 april 2015, att redovisa alternativa utformningar/sätt att uppnå syftet med verksamheten. I föreläggandet erinrades sökanden om att en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 7 § 4 p. miljöbalken alltid ska innehålla en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering till varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd. Vidare infordrade länsstyrelsen en sammanfattning vad SL åtar sig avseende bullerbegränsande åtgärder samt ett förtydligande av möjliga bullerbegränsande åtgärder inklusive en rimlighetsavvägning i förhållande till valda åtgärder.

I stället för att efterkomma föreläggandet återkallade SL sin tillståndsansökan. Det är därmed fortfarande en öppen fråga i vad mån framtida trafikökningar alls är tillåtliga, liksom det ännu är oklart vilka skyddsåtgärder, försiktighetsmått och begränsningar i verksamheten som erfordras för att bestämmelserna i miljöbalken ska kunna efterlevas (jfr 2 kap. 3 § miljöbalken).

Till bilden hör, att aktuell forskning av stor relevans för ärendet visat att antalet tåg per dygn, inte enbart själva bullernivåerna, har väsentlig betydelse för hur störande tågbuller upplevs.² Då antalet tåg är så stort som på Roslagsbanan, ger tågtrafiken upphov till avsevärt mer omfattande störningar än vid måttlig trafik. Ett speciellt problem som normalt inte avspeglas i vare sig bullerberäkningar eller mätningsrapporter är risken för

² Öhrström et al. (2011) Slutrapport Forskningsprogrammet TVANE, Enheten för Arbets- och miljömedicin, Avdelningen för Samhällsmedicin och Folkhälsa vid Göteborgs universitet.

sömnrubbingar, väckningar och därav följande hälsoeffekter från den trafik som förekommer under kvällar, nätter och tidiga morgnar. Efter uppmärksammande av den sortens problematik har Världshälsoorganisationen (WHO) under 2018 utfärdat nya riktlinjer med krav på skärpta åtgärder för kontroll och hantering av omgivningsbuller från tågtrafik.³

Nämnden har mot denna bakgrund, i egenskap av tillsynsmyndighet enligt miljöbalken, genom skrivelser den 21 januari 2021 och 23 december 2021 berett Storstockholms lokaltrafik (SL) och Region Stockholm (regionen) tillfälle att yttra sig om sina planer på att öka trafiken på Roslagsbanan. Nämnden har därvid särskilt begärt dels redovisning av rådande kunskapsläge i vissa särskilda frågor av betydelse för den planerade trafikökningens tillåtlighet dels förslag till kontrollprogram för trafiken, dels förslag till förbättrande åtgärder för att motverka störningar från trafiken.

Till nämnden har inkommit svar från trafikförvaltningen i Region Stockholm (trafikförvaltningen), senast genom brev 24 mars 2022.

Korrespondensen i ärendet kan sammanfattas enligt följande.

Nämnden ser som tillsynsmyndighet med oro på att trafikförvaltningens planering för ökad trafik på Roslagsbanan fortskrider som om den ökade belastningen i Danderyd är möjlig. Nämnden har med avseende på planerna om trafikökning särskilt uppmärksammat att ökad tågtäthet, inte enbart den dygnsekvivalenta ljudnivån, avsevärt förvärrar upplevelsen av störningar från tågtrafikbuller. Därför, och med beaktande av de skärpta riktlinjerna från WHO, har nämnden begärt in förslag till förbättrande åtgärder till skydd mot störningar från såväl pågående trafik som den trafikökning som väntas följa av den planerade kapacitetsutbyggnaden och förlängningen av Roslagsbanan. Exempel på möjliga åtgärder är hastighetsbegränsning (särskilt nattetid), ny teknik och begränsning av antalet tåg.

Trafikförvaltningen, som ”menar att kravet om ett separat kontrollprogram är obehövligt”, har hävdad att ”hastighetsbegränsning och trafikreducering inte är bullerskyddsåtgärder”, att ”[b]ullerskyddsprojektet för Roslagsbanan är avslutat” samt att vidtagna åtgärder ”tagit höjd” för en förtätad tågtrafik. Nämndens begäran har inte i något av nu aktuella avseenden efterkommit.

På fråga från nämnden om samhällsekonomiska och miljömässiga effekter av en mer transportslagsövergripande natur har trafikförvaltningen hänvisat till en åtgärdsvalsstudie från 2014.⁴

³ World Health Organisation (WHO 2018). Environmental Noise Guidelines for the European Region.

⁴ Åtgärdsvals- och iddestudie av regional kapacitetsstark kollektivtrafik till nordostsektorn i Stockholm län (TN-2014-0064) vartill trafiknämnden hänvisat i brev till nämnden 2022-03-

Parallellt med miljö- och hälsoskyddsnämndens försök att nå klarhet om i vad mån den planerade trafikökningen är tillätlig enligt miljöbalken, har kommunstyrelsen i Danderyd uppmärksammat att prövningen av järnvägsplaner för kapacitetsutbyggnaden hittills har skett i andra kommuner än Danderyd och, såvitt framkommit, utan ställningstagande till vilken trafikbelastning Danderyds miljöförhållanden kan tåla.

Kommunstyrelsen har även poängterat trafiksäkerhetsstörningar, följd effekter för övrigt trafik och negativa verkningar av stationsnedläggningar samt i likhet med miljö- och hälsoskyddsnämnden ifrågasatt den miljörättsliga tillåtligheten av den planerade belastningsökningen på Roslagsbanan.⁵

Problemen har uppmärksamrats i kommunens nyligen antagna översiktsplan⁶ och kan i förvaltningen av kommunens angelägenheter väntas bli föremål för flera olika insatser av lösningsorienterad karaktär.

Skäl för beslutet och information till ledning för undersökningen

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet (verksamhetsutövare) ska enligt 2 kap. 2 § miljöbalken skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Varje verksamhetsutövare är vidare enligt 2 kap. 3 § miljöbalken skyldig att utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

Vid övervägande av trafikförvaltningens kommentarer i ärendet har nämndens farhågor för olägenheter av utbyggd trafikering enbart förstärkts. Vad som hittills framkommit i ärendet måste tolkas som att det för närvarande saknas erforderlig kunskap om möjliga åtgärder för att i godtagbar mån hindra störningar inte bara från pågående trafik, utan i synnerhet från den kraftiga trafikökning som trafikförvaltningen vill åstadkomma. Någon begränsning av antalet tåg vill trafikförvaltningen inte kännas vid och hastighetsbegränsningar betraktas av trafikförvaltningen inte som bullerskyddsåtgärder. En villkorslös och obegränsad trafikökning, ensidigt styrd av framkomlighetsintressen, ter sig i nuvarande kunskapsläge därför inte miljörättsligt tillätlig. Det kan på nuvarande underlag emellertid inte avgöras vilken nivå på trafikbelastningen som kan utgöra högsta tillåtna gräns och heller inte vilka åtgärder till skydd mot skador och olägenheter

24. Studien jämför olika sätt att förbättra tillgängligheten till nordostsektorn men överväger inte vägutbyggnader för att öka biltrafiken.

⁵ Kommunstyrelsens i Danderyd yttrande 2021-02-05, rev. 2021-02-08, KS 2021/0101 avseende remiss om tidigt samråd för Roslagsbanan till city.

⁶ Översiktsplan för Danderyds kommun KS 2019/0261 antagen 2022-05-11

som kommer att vara behövliga, ändamålsenliga och rimliga med hänsyn till såväl kommunikationsintresset som människors hälsa och miljön. För att om möjligt undvika en situation där ett överskridande av omgivningens toleransnivå måste mötas med nya åtgärdsförelägganden, behöver kunskapsläget förbättras.

Miljöbalkens huvudsakliga syfte är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö (1 kap. 1 § miljöbalken). Tillsynen enligt miljöbalken, i sin tur, ska säkerställa syftet med balken (26 kap. 1 § miljöbalken). Med tillsyn avses att tillsynsmyndigheten ska i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att balken ska följas. Mer ingripande åtgärder än som behövs i det enskilda fallet får dock inte tillgripas (26 kap. 9 § miljöbalken). Den som bedriver verksamhet som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön ska lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten om tillsynsmyndigheten begär det (26 kap. 19 § miljöbalken). Verksamhetsutövaren är vidare skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen (26 kap. 22 § miljöbalken).

Verksamhetsutövares skyldighet att på tillsynsmyndighets begäran lämna förslag till kontrollprogram och förslag på förbättrande åtgärder är ovillkorlig. Redan trafikförvaltningens vägran att efterkomma nämndens begäran härom medför att nämnden behöver ingripa med ett föreläggande i saken.

Det är angeläget att de av länsstyrelsen i tillståndsärendet framställda frågorna blir uttömmande besvarade. Nämnden har låtit granska den ovan nämnda åtgärdsvalsstudien från 2014, varvid kunnat konstateras att densamma i blott mycket ringa utsträckning ger svar på de frågor som är aktuella. Den har dessutom i betydande mån förlorat sin aktualitet, inte minst genom det nya läge som uppkommit genom minskat regionalt resande efter covid-pandemin. Studien ger därför mycket knapphändigt underlag för bedömning av tillåtlighet, alternativa lösningar, skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt för trafiken på Roslagsbanan. Till frågor som behöver studeras närmare hör dels eventuella möjligheter till inrättande av lämpligt lokaliserad trafikavlastande knutpunkt mellan tunnelbanans röda linje och Roslagsbanan för trafikanter på linjerna till Kårsta respektive Österskär, dels möjligheterna att åstadkomma en samverkan mellan regionen, Trafikverket och kommunen för tunnelförläggning av E18 norr om Stockholm med prioritering för hållbar kollektivtrafik, dels möjligheterna i övrigt att med numera tillgängliga nya kunskaper prognostisera framtida transportbehov och inrätta hållbara

kommunikationsformer genom Danderyd på sätt som kan minska behovet att belasta Roslagsbanan utöver toleransnivån för miljön och människors hälsa.

Den av nämnden begärda undersökningen behövs för säkerställande av att miljöbalken följs i trafikeringen av Roslagsbanan liksom för tillsyn och kontroll av verksamheten. För att nöjaktig klarhet i hittills outredda frågor om tillåtlighet, begränsningar och skyddsåtgärder i verksamheten ska kunna nås, är undersökning av begärt slag ändamålsenlig och rimlig. Föreläggandet utgör inte en mer ingripande åtgärd än som behövs i det enskilda fallet.

Elisabeth Thelin
Bygg- och miljödirektör

Helene Boström
Miljöchef

Underlag för beslut:

1. Tjänsteutlåtande. Undersökningsföreläggande för att förebygga, hindra eller motverka att trafiken på Roslagsbanan genom Danderyd medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön
2. Svar på skrivelse från miljö- och hälsoskyddsnämnden Danderyds kommun den 21 december 2021 (inkom 2022-03-31)
3. Skrivelse 2021-12-21. Uppföljning av svar från AB Storstockholms lokaltrafik på miljö- och hälsoskyddsnämndens skrivelse av den 21 januari 2021
4. Trafikförvaltningens svar på begäran om förslag till kontrollprogram från miljö- och hälsoskyddsnämnden i Danderyds kommun (inkom 2021-05-28)
5. Skrivelse 2021-01-21. Begäran om förslag till kontrollprogram
6. Beslut från Länsstyrelsen i Stockholms län 2020-03-03, beteckning 505-166-2020 (inkom 2020-03-03)
7. Överklagande av miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut 2019-12-16, dnr 2018-141 (inkom 2019-12-19)
8. Svar angående begäran om faktaunderlag för tillsynsarbete mot buller, Roslagsbanan Danderyd (inkom 2019-12-18)
9. Delegationsbeslut 2019-12-16. Föreläggande – Inkomma med faktaunderlag för miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsarbete



mot buller mm från SL:s verksamheter i Danderyds kommun,
Roslagsbanan

10. Svar angående begäran om faktaunderlag för tillsynsarbete mot buller, Roslagsbanan Danderyd (inkom 2019-12-04)
11. Skrivelse 2019-10-15. Bereda faktaunderlag för miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsarbete mot buller från SL:s verksamheter i Danderyds kommun, Roslagsbanan