



Region Stockholm, Trafikförvaltningen
magnus.bruno@sll.se

Överklagande av beslut om undersökningsföreläggande gällande Roslagsbanan, Danderyds kommun

Beslut

Länsstyrelsen upphäver det överklagade beslutet.

Beskrivning av ärendet

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Danderyds kommun (nämnden) beslutade den 30 augusti 2022, dnr. MHN 2018-141, § 49, att förelägga Region Stockholm genom dess trafikförvaltning enligt följande. Regionen ska 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.

Beslutet har motiverats i huvudsak enligt följande. Nämnden 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 genom skrivelse och upplysningsföreläggande med frågor om SL:s verksamhet nu och i framtiden på Roslagsbanan. Den 20 oktober 2020 (§ 46) beslutade nämnden 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.

I beslutet hänvisade nämnden till tjänsteutlåtande daterat den 23 augusti 2022. Av tjänsteutlåtandet framgår bl.a. följande. Trafikens nuvarande omfattning skapar problem i form av miljöstörningar med buller och barriärverknningar 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 nämnden blivit nödvändiga. Dessa ingripanden har vid överprövning i domstol regelmässigt också visat sig rättsligen välgrundade. 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, 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.

Region Stockholm genom Trafikförvaltningen (Regionen) har överklagat nämndens beslut och yrkar att det ska undanröjas. Till stöd för sin talan har Regionen anfört, utöver vad som tidigare anförts i ärendet, i huvudsak följande. Regionen kan inte se hur föreläggandet till form, innehåll eller med rättsligt stöd kan stå sig. Föreläggandet synes snarare än till undersökning syfta till att genomföra en fullständig prövning av verksamheten och dess verkningar. En sådan prövning bör förutsätta ett tillståndsförfarande. Ett sådant tillståndsförfarande kan inte komma under nämndens prövning, utan förutsätter prövning av annan myndighet eller domstol. Föreläggandet är så allmänt hållet och omfattande att det inte med endast detta som utgångspunkt går att sluta sig till vilka faktiska undersökningar och överväganden som måste vidtas och göras, för att föreläggandet ska anses efterkommet. Slutligen är föreläggandet inte heller grundat i sådant övervägande som krävs under författning för att det ska kunna meddelas bl.a. i fråga om dess kostnad jämfört med dess nytta ur omgivningssynpunkt. Dokument med trafikförvaltningens svar 2021-05-25 och 22-03-24 om inalles 33 sidor har redan ingetts till nämnden. Det omfattar undersökningar av förekommande möjligheter till skyddsåtgärder, begränsning av trafikfrekvens, hastighetsbegränsningar och försiktighetsmått i övrigt för att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö redan finns omfattande redovisat avseende det nämnden efterfrågar. Här bör även observeras vad som lyfts fram i sistnämnda skrivelse enligt följande. "Trafikförvaltningen konstaterar att de riktvärden för luftburet trafikbuller, som har fastställts av Region Stockholm som målvärde till år 2030 och överensstämmer med Naturvårdsverkets riktvärden för nybyggnation, innehålls utmed hela Roslagsbanan i Danderyds kommun. Detta gäller med förbehållet om de fastighetsägare som har tackat nej till genomförande av lokala åtgärder. Då riktvärdena omfattar både maximala och ekvivalenta ljudnivåer rymms även tomtåg i denna bedömning. Tomtåg bullrar inte mer än andra tåg och kör heller inte snabbare än banans största tillåtna hastighet på respektive sträcka, vilket är vad bullerskyddsåtgärderna är

dimensionerade för.” Det framgår av skrivelserna att undersökningarna omfattade mer än vad som efterfrågats med avseende på inventering m.m. och så även innehåller mycket tydliga hållpunkter för kontroll och egenkontroll innefattande bästa möjliga teknik, högsta godtagbara trafikbelastning, konsekvenser av hastighetsanpassningar och rådande förutsättningar alternativa kommunikationsformer med utförliga beskrivningar av samhällsnytta m.m.

Motivering till beslutet

Länsstyrelsen kan inom ramen för detta ärende endast pröva vad som omfattas av det överklagade beslutet, dvs. nämndens föreläggande om undersökning av möjlighet att vidta vissa åtgärder.

En tillsynsmyndighet har möjlighet att inom ramen för sin tillsyn enligt miljöbalken besluta om de förelägganden som behövs för att balken ska följas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas (26 kap. 9 § miljöbalken).

En verksamhetsutövare ska fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Verksamhetsutövaren ska även 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).

Av Naturvårdsverkets allmänna råd till 26 kap. 19 § miljöbalken och förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll, NFS 2001:2, framgår bl.a. följande vad gäller egenkontroll. Egenkontrollen bör innefatta det system av organisation, rutiner och liknande som skapar förutsättningar för lagefterlevnad, liksom för ett miljö- och hälsoskyddsarbete som är ägnat att bidra till en uthållig utveckling. Egenkontrollen bör omfatta såväl organisatoriska och administrativa som tekniska åtgärder och rutiner. Verksamhetsutövaren bör inordna egenkontrollen i verksamheten så att den blir en naturlig del av det dagliga arbetet.

Det kan konstateras att det finns ett flertal invånare i kommunen som berörs av buller från Roslagbanan, och därmed även av eventuell framtida utökad tågtäthet. Det är naturligtvis önskvärt att en dialog mellan berörda parter kan hållas kring framtidsplaner och behov av bullerskyddande åtgärder. Vad gäller nämndens roll i egenskap av tillsynsmyndighet enligt miljöbalkens bestämmelser ska tillsynen visserligen bedrivas framåtsyftande och förebyggande. Dock finner länsstyrelsen inte att det är rimligt att Regionen i ett tillsynsärende ska

redogöra för framtida omständigheter i den utsträckning som länsstyrelsen uppfattar att nämndens beslut, åtminstone delvis, avser. Enligt länsstyrelsens mening är Roslagsbanans framtida tågtrafik en del av länets samhällsplanering och infrastruktur som inte rimligtvis kan utredas i sin helhet i ett tillsynsärende. Av nämndens beslut framgår inte uppgifter om någon specifik risk för olägenhet som kräver åtgärder i dagsläget. Länsstyrelsen konstaterar vidare att Regionen till nämnden tidigare har inlämnat redogörelser för verksamheten och dess arbete – generellt – med bl.a. bullerreduktion.

I praxis ställs höga krav på tydlighet i ett föreläggande. Föreläggandets adressat ska ha fått sådan information om vilka krav som ställs på denne så att det finns möjlighet att efterkomma föreläggandet. Sådan information ska i första hand förmedlas genom själva föreläggandet; föreläggandet ska tydligt ange vad den förelagde ska göra för att föreläggandet ska anses vara uppfyllt.

Vid en sammantagen bedömning finner länsstyrelsen att vad som framkommit i ärendet inte tyder på att bestämmelsen om egenkontroll i 26 kap. 19 § miljöbalken inte uppfylls. Vidare framgår inte annat, enligt länsstyrelsen, än att skyldigheten enligt 26 kap. 22 § miljöbalken har uppfyllts. Länsstyrelsen bedömer därför att föreläggandet är för ingripande. Länsstyrelsen finner därutöver att föreläggandet är allmänt hållet och att det, mot bakgrund av de uppgifter som Regionen tidigare ingett i ärendet, är otydligt vad som krävs för att Regionen ska anses ha efterkommit föreläggandet.

Mot denna bakgrund upphäver länsstyrelsen det överklagade beslutet.

Bestämmelser som beslutet grundas på

Av 2 kap. 1 § miljöbalken framgår bl.a. att vid frågor om tillsyn enligt miljöbalken är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas.

Enligt 2 kap. 3 § miljöbalken ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Av 2 kap. 7 § miljöbalken följer att kraven i bl.a. 2 kap. 3 § miljöbalken gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

I 9 kap. 3 § miljöbalken fastställs att begreppet olägenhet för människors hälsa innebär en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och inte är ringa eller helt tillfällig.

Enligt 26 kap. 1 § miljöbalken ska tillsynen säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten ska för det ändamålet på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

Det anges i 26 kap. 9 § miljöbalken att en tillsynsmyndighet i det enskilda fallet får besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas, men mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Av 26 kap. 19 § miljöbalken framgår bl.a. följande. Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön ska fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd skall också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Den som bedriver sådan verksamhet skall lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det.

I 26 kap. 22 § miljöbalken stadgas att den som bedriver en verksamhet som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön är skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen.

Ni kan överklaga beslutet

Se bilaga med överklagandehänvisning.

Beslutande

Beslutet har fattats av jurist Anna-Mona Herrburth.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till:

Miljö- och hälsoskydds nämnden i Danderyds kommun,
miljohalsoskydd@danderyd.se

Trafikförvaltningen, registrator.tf@regionstockholm.se

Bilagor

1. Överklagandehänvisning mark- och miljödomstolen

Ni kan överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen

Om ni inte är nöjda med Länsstyrelsens beslut, kan ni skriftligen överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen.

Så här överklagar Ni beslutet

Länsstyrelsen måste pröva att överklagandet har kommit in i rätt tid, innan det skickas vidare tillsammans med handlingarna i ärendet. Därför ska ni lämna eller skicka er skriftliga överklagan till Länsstyrelsen Stockholm antingen via e-post; stockholm@lansstyrelsen.se, eller med post; Länsstyrelsen Stockholm, Box 22067, 104 22 Stockholm.

Tiden för överklagande

Ert överklagande måste ha kommit in till Länsstyrelsen **inom tre veckor** från den dag ni fick del av beslutet. Om det kommer in senare kan överklagandet inte prövas. I ert överklagande kan ni be att få ytterligare tid till att utveckla era synpunkter och skälen till att ni överklagar. Sedan är det mark- och miljödomstolen som beslutar om tiden kan förlängas.

Ert överklagande ska innehålla

- Vilket beslut som ni överklagar, beslutets datum och diarienummer.
- Hur ni vill att beslutet ska ändras.
- Varför ni anser att Länsstyrelsens beslut är felaktigt.

Om ni har handlingar som ni anser stödjer er överklagan så bör ni bifoga kopior på dessa. Kontakta Länsstyrelsen i förväg om ni behöver bifoga filer som är större än 15 MB via e-post.

Ombud

Om ni anlitar ett ombud som sköter överklagandet åt er ska ombudet underteckna skrivelsen samt uppge sitt eget namn, adress och telefonnummer. Ombudet bör också bifoga en fullmakt.

Behöver ni veta mer?

Har ni ytterligare frågor kan ni kontakta Länsstyrelsen via e-post, stockholm@lansstyrelsen.se, eller via växeltelefonnummer 010-223 10 00. Ange diarienummer 51427-2022.