



Naturskyddsföreningen i Stockholms län

Stockholm 2006-09-28

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Komplettering av överklagande av Vägverkets fastställelse (PP 30 A 2006:3798) av arbetsplan för ombyggnad/omläggning av väg E18 på delsträckan Hjulsta-Ulriksdal samt indragning av väg, Sundbybergs stad, Solna stad, Sollentuna kommun, Järfälla kommun, Stockholms stad, Stockholms län

Naturskyddsföreningen i Stockholms län har den 15 juni 2006 överklagat Vägverkets fastställelse av arbetsplan för ombyggnad/omläggning av väg E18 på delsträckan Hjulsta-Ulriksdal samt indragning av väg, Sundbybergs stad, Solna stad, Sollentuna kommun, Järfälla kommun, Stockholms stad, Stockholms län. Föreningen utvecklar härmed sitt överklagande.

I första hand yrkar föreningen att arbetsplanen upphävs.

I andra hand yrkar föreningen att regeringen ska ändra Vägverkets beslut så att vägen ska byggas enligt det i ärendet redovisade tunnelalternativet och att projektet därvid ska kompletteras med sådana åtgärder som garanterar dess förenlighet med väglagen och miljöbalken.

I tredje hand yrkas att Vägverkets beslut ska ändras så att det kompletteras med sådana villkor som garanterar projektets förenlighet med väglagen och miljöbalken.

1. Naturskyddsföreningen yrkar i första hand att arbetsplanen ska upphävas.

Risk för överskridande av miljökvalitetsnormen för partiklar (PM10)

Myndigheter och kommuner skall enligt 5 kap 3 § miljöbalken säkerställa att de miljökvalitetsnormer som meddelats enligt 5 kap 1 § uppfylls när tillstånd prövas. Av väglagen 3 a § framgår att vid tillämpning av 2-4 kap, 5 kap 3 § och 16 kap 5 § miljöbalken ska beslut om arbetsplan enligt väglagen jämföras med tillstånd enligt miljöbalken. Således ska myndigheten – i enlighet med 5 kap 3 § miljöbalken – säkerställa att miljökvalitetsnormer uppfylls vid fastställelse av arbetsplan för väg.

Ett viktigt syfte med omläggningen/omdragningen av E18 är att öka kapaciteten och därmed förbättra framkomligheten i det aktuella vägavsnittet. Denna förändring väntas i sin tur leda till trafiken – som idag begränsas av den bristande framkomligheten – väntas öka inte bara i det vägavsnitt som direkt berörs av ansökan utan även i anslutande vägnät. Projektet kommer därför att medföra ökad trafik på platser där miljökvalitetsnormerna för såväl kvävedioxid som partiklar idag överskrids, t ex på Ulvsundavägen mellan Rissne och Rinkeby samt längs Uppsalavägen/E4. Partikelhalterna längs dessa vägavsnitt påverkas i första hand av trafikmängderna. Den förbättrade framkomlighet planen syftar till i det aktuella vägavsnittet väntas därför leda till att miljökvalitetsnormen i högre grad kommer att överskridas om planen genomförs än om den inte genomförs. Bedömningen att överskridandena kommer att kvarstå delas av vägghållningsmyndigheten (Vägverket, region Stockholm) och länsstyrelsen (yttrande 2006-02-06).

Enligt 16 kap 5 § miljöbalken får ny verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds inte tillåtas. Det här aktuella projektet är sådan ny verksamhet som omfattas av 16 kap 5 § miljöbalken. Sådan verksamhet får dock tillåtas, om verksamhetsutövaren vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning. Vägverket har dock vare sig i arbetsplanen eller i annat sammanhang redovisat några sådana kompensationsåtgärder som gör att en tillämpning av 16 kap 5 § miljöbalken kan medge projektet.

Vägghållningsmyndigheten (Vägverket Region Stockholm) har i samrådsredogörelse bifogad till utlåtande 2005-08-04 hävdade att partikelnormen kan klaras av med det åtgärdepaket för partiklar som Länsstyrelsen föreslagit samt att regeringen i sitt tillåtlighetsbeslut anslutit sig till denna bedömning.

Föreningen anser att detta är en felaktig tolkning av regeringens beslut. 16 kap 5 § miljöbalken gäller nämligen tillstånd, godkännanden och dispenser, inte beslut om ett

projekts tillåtlighet. Föreningen vill mot denna bakgrund hävda att regeringen i tillåtlighetsbeslutet inte med hänsyn till 16 kap 5 § behövde besluta om sådana krav på åtgärder i annan verksamhet som skulle göra de ytterligare överskridanden av miljö kvalitetsnorm som orsakas av det aktuella projektet tillåtna. Sannolikt är detta ett av skälen till att regeringen i sitt beslut uttalat att övriga villkor som behövs enligt väglagen och miljöbalken kan läggas fast vid den fortsatta prövningen. Härvid avses rimligen bl a sådana villkor som omfattas av kravet i 16 kap 5 § miljöbalken.

Föreningen noterar vidare att Vägverket i motiveringen till beslutet att fastställa arbetsplanen - till skillnad från uttalandet i samrådsredogörelsen - konstaterar att miljö kvalitetsnormen för partiklar även när projektet genomförts kommer att överskridas vid Ulvsundavägen. I beslutet avstår man från att hänvisa till länsstyrelsens åtgärdsprogram, vilket inte heller hade varit tillräckligt. Motiveringen och beslutet innehåller inte heller sådana villkor om åtgärder som behövs för att fastställelsebeslutet ska vara förenligt med 16 kap 5 §.

Mot denna bakgrund yrkar Naturskyddsföreningen i Stockholms län att arbetsplanen ska upphävas.

2. Naturskyddsföreningen yrkar i andra hand att regeringen ska ändra Vägverkets beslut så att vägen ska byggas enligt det i ärendet redovisade tunnelalternativet och kompletteras med sådana villkor som garanterar projektets förenlighet med väglagen och miljöbalken.

Föreningen anser att den fastställda arbetsplanen inte är förenlig med 13 § väglagen enligt vilken det vid byggande av väg ska tillses att ändamålet med vägen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Enligt samma paragraf ska hänsyn tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.

Fastställelsebeslutet är, enligt föreningens uppfattning, inte heller förenligt med 2 kap 3 § miljöbalken där det sägs att tillräckliga försiktighetsmått, skyddsåtgärder och begränsningar ska iakttas för att förebygga, hindra eller motverka att verksamhet eller åtgärd medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Därvid ska också enligt 4 § samma kapitel en sådan plats väljas att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Vägverkets tillämpning av bestämmelserna i 2 kap miljöbalken är, enligt föreningens uppfattning, inte förenlig med 1 kap 1 § miljöbalken. Miljöbalken ska tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter. I propositionen till

miljöbalken sägs att samtliga bestämmelser i miljöbalken skall tillämpas på ett sådant sätt att balkens mål och syfte bäst tillgodoses. När tveksamhet råder om vad som bör beslutas eller göras skall väljas det som mest sannolikt gynnar uthållig utveckling. (prop 1997/98:45 del 2 sid 646). Det framgår av handlingarna i ärendet att den största förbättringen såväl för boende i Tensta/Rinkeby som för Järva naturområde skulle nås med det tunnelalternativ som redovisades i MKB:n. Samtidigt skulle en likvärdig trafiklösning uppnås.

Även Vägverket har inför tillåtlighetsprövningen konstaterat att en tunnelloösning är mest fördelaktig från miljösynpunkt, vilket regeringen instämde i. Vilken lösning som är bäst från miljösynpunkt råder det således enighet kring. Verket hävdar dock att merkostnaden för tunnelalternativet inte uppvägs av miljöfördelarna. Föreningen menar att denna slutsats inte stämmer av flera skäl.

För det första är kostnaden för ytalternativet inte korrekt redovisad. En förutsättning för att ytalternativet ska kunna genomföras är ett antal överdäckningar av den nya vägen. Utan överdäckningarna svarar inte den föreslagna ombyggnaden tillnärmelsevis upp mot aktuella krav om att begränsa barriäreffekter och bullerstörningar från infrastruktur. Vägverket och Banverket har t o m nyligen på regeringens uppdrag utarbetat ett förslag till handlingsprogram för att i första hand i de tre storstadsregionerna åtgärda sådana barriärer som efterhand skapats i takt med att väg- och järnvägnäten blivit alltmera markanta inslag i landskapet.¹ Överdäckningarna är en förutsättning för att ytalternativet överhuvudtaget skulle kunna aktualiseras. Ytalternativet skulle inte ha accepterats av den närmast berörda kommunen, Stockholms stad, utan överdäckningarna. Även om Stockholms stad lovat att betala överdäckningarna, måste dessa ur ett samlat perspektiv därmed betraktas som en självklar del av och en förutsättning för projektet, vars kostnad inte kan utelämnas vid en samhällsekonomisk bedömning av projektet. Trots detta har Vägverket i den samhällsekonomiska bedömningen av projektet valt att bortse från de beräknade kostnaderna för överdäckningarna på minst 600 miljoner kronor. Konsekvensen är att nettokostnaden för ytalternativet underskattas, att den samhällsekonomiska lönsamheten för denna lösning överskattas och att extrakostnaden för att välja den från miljösynpunkt bästa lösningen (tunnelalternativet) överdrivs.

För det andra är kostnaden för tunnelalternativet betydligt överdriven eftersom man i beräkningarna bortser från den sannolikt långtifrån obetydliga intäkt som skulle erhållas genom att man vid tunnelloösningen skulle kunna bebygga stora delar av den nuvarande

¹ Barriäreffekter av vägar och järnvägar. Vägverket publikation 2005:75

vägytan. I samband med en förläggning av vägen i tunnel skulle två av de nuvarande vägbanorna frigöras längs större delen av den nuvarande vägsträckningen. Därmed skapas en möjlighet till bebyggelse av mycket betydande arealer redan exploaterad mark. Översiktligt skulle en tunnelförläggning på detta sätt möjliggöra byggnation av uppskattningsvis 120-130 000 m² bostadsyta samt därutöver lokaler för butiker och arbetsplatser. Läget tvärs över Järvafältet från Kista och i direkt anslutning till Järvafältet är mycket attraktivt. Konflikterna med andra markanvändningsintressen är små. Behovet i regionen av nya lägen för bostadsbebyggelse är stort. Detta till trots nämns denna spännande möjlighet över huvud taget inte i underlaget för beslutet. Konsekvensen är att nettokostnaden för tunnelalternativet överskattas och den samhällsekonomiska lönsamheten underskattas.

För de tredje har tunnelalternativet getts en orealistisk utformning vilket försvårar för tillståndgivande instanser att fatta sakligt grundade beslut. Genom att man bortser från möjligheten att (om tunnelalternativet väljs) bebygga den frigjorda norra vägshalvan, skapas en missvisande bild av förhållandena längs Järvafältet och ute på fältet efter en ombyggnad enligt tunnelloösningen. Om stråket ut mot fältet bebyggs, skapas ett mycket effektivt bullerskydd. De uppgifter om framtida bullerstörningar vid tunnelalternativet som finns i utredningen blir mot denna bakgrund överdrivna och missledande.

I det underliggande materialet relateras inte heller de bägge alternativen till det riktvärde för buller på 40 dBA som Naturvårdsverket fastställt för rekreatiomsområden, samma riktvärde som även anges i Stockholms stads miljöprogram. Om en sådan jämförelse redovisas, framträder dramatiska skillnader från miljösynpunkt mellan de bägge alternativen, särskilt om man vid en tunnelloösning bebygger den nuvarande norra vägshalvan.

Föreningen har svårt att förstå motiven för att tillåta genomfartstrafik längs lokalgatan/Hjulstavägen vid en tunnelloösning. Det naturliga vore, enligt föreningens uppfattning, istället att vägen i princip stängs av för genomfartstrafik t ex genom att förses med mekaniska hastighetshinder som gör alternativet oattraktivt för genomfartstrafik. Vägbanan bör finnas kvar, bl a som en reservlösning vid problem i tunneln men också för att underlätta transporter mellan Rinkeby och Tensta.

Mot denna bakgrund är den beskrivning av tillgängligheten vid olika alternativ som Vägverket presenterat missvisande. I vägutredningen hävdas bl a: *"För möjligheterna att röra sig mellan Tensta-Rinkeby-Rissne och Järvafältet blir möjligheterna desamma, oavsett alternativ eftersom i båda alternativen kommer Hjulstavägen i någon form att finnas kvar*

liksom nivåskillnaden mellan bebyggelse och Järvafältet.”. Denna beskrivning är, enligt vår uppfattning, missledande. Genom en tunnellsöning skulle den fysiska och mentala barriär som idag skär av bostadsområdena i Rinkeby/Tensta från Järvafältet i huvudsak elimineras. Detta gäller särskilt om genomfartstrafik längs lokalgatan/Hjulstavägen i princip förhindras samt om bostäder och annan bebyggelse etableras ut mot fältet. Regeringens beslut bekräftar, enligt vår uppfattning, denna bedömning.

I vägutredningen varnas för riskerna med att tillåta transporter av farligt gods Grupp 1 (gasol, klorgas etc) samt Grupp 2 (brandfarliga vätskor) vid en tunnellsöning. Dessa transporter kan, enligt utredningen, komma att hänvisas till ytvägnätet (med vilket rimligen avses den återstående lokalgatan/Hjulstavägen). Om riskerna bedöms vara av denna omfattning är den rimliga lösningen, enligt vår uppfattning, att denna typ av transporter i relationen Jakobsberg-Kista/Rissne hänvisas till väg 267 (Rotebroleden - E4), så att lokalgatan/Hjulstavägen enligt i princip kan stängas av och säkerheten för såväl trafikanter i tunneln som boende längs lokalgatan/Hjulstavägen kan garanteras. Vägverket hävdar, utan närmare argumentation, att detta skulle leda till orimligt långa körsträckor. För det första drabbar dock längre körsträckor rimligen enbart transport med start- eller målpunkt i omedelbar närhet till södra Järva. För transporter med andra start- och målpunkter skulle den av oss förordade lösningen ha marginell betydelse. För det andra bör man vid den här typen av transporter förutsätta att körvägar m m avviker från dem som gäller för mindre farliga transporter utan att det kan uppfattas som något orimlig restriktion.

Arbetsplanens relation till regeringens tillåtlighetsbeslut

Beträffande arbetsplanens relation till regeringens tillåtlighetsbeslut vill föreningen peka på att sakägare i en efterföljande prövning enligt väglagen i enlighet med Regeringsrättens praxis RÅ 2004 ref 108 angående tillåtlighetsprövningen av Botniabanan, uppenbarligen är oförhindrad att åstadkomma prövning och ändring av arbetsplan i enlighet med väglagen och miljöbalkens bestämmelser. Enligt regeringsrättens praxis ska denna efterföljande prövning garantera att sådant som visserligen prövats av regeringen vid tillåtlighetsbeslutet (som exempelvis tillämpningen av 2 kap MB med avseende på skyddet för människors hälsa) men som måste kunna överprövas i domstol för att garantera Sveriges internationella åtaganden, ska kunna prövas igen när frågan prövas enligt miljöbalken och väglagen. Regeringsrätten skriver:

”Vid tillåtlighetsprövningen skall - utöver de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. - bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas, dvs. de allmänna

ändamålsbestämmelser vid användning av mark och vatten som tidigare fanns i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. Regeringen har således att göra en avvägning mellan olika allmänna intressen. Några bestämmelser som tar sikte på de enskildas intressen finns inte i 3 och 4 kap. miljöbalken. Sådana finns däremot i 1 kap. 3 § andra stycket i lagen om byggande av järnväg där det anges att vid planläggning, byggande och underhåll av järnväg hänsyn skall tas till både enskilda intressen och allmänna intressen såsom miljöskydd, naturvård och kulturmiljö /.../

/.../ På grund av det anförda och då de sökande som berörs av den kommande järnvägen på ett sådant sätt att de skall anses som sakägare har möjlighet att få en domstolsprövning till stånd av beslutet om fastställelse av järnvägsplanen (jfr RÅ 2000 not. 129) finner Regeringsrätten att nu aktuella sökande inte är behöriga att ansöka om rättsprövning av förevarande regeringsbeslut..”

Föreningens tolkning av majoritetens ställningstagande i nämnda ärende styrks av den skiljaktiga mening som redovisas i beslutet. Den skiljaktiga meningen uttrycker nämligen att en konsekvens av att tillåtlighetsbeslut binder den efterföljande prövningen i enligt exempelvis järnvägslagen eller miljöbalken är att tillåtlighetsbeslutet måste kunna överprövas i domstol. Den skiljaktige ledamoten skriver:

”Med hänsyn härtill och den rättsverkan regeringens tillåtlighetsbeslut har vid beslut om fastställande av en järnvägsplan, som innebär att den av regeringen i planärendet gjorda intresseavvägningen mellan olika intressen inte kan bli föremål för överprövning i annat sammanhang, framstår det då som särskilt viktigt att dessa överväganden ändå kan bli föremål för en överprövning i samband med en rättsprövning av tillåtlighetsbeslutet (jfr RÅ 1994 ref. 96 II och RÅ 2000 not. 23; se även RÅ 2002 not. 161).”

Föreningens tolkning av regeringsrättens beslut blir därmed att majoriteten inte delar den skiljaktiges uppfattning att regeringens beslut binder den efterföljande prövningen på punkter som är kopplade till exempelvis den enskildes rätt till en viss kvalitet på boendemiljön trots att det är frågor som bedömts av regeringen. Därmed menar föreningen att alternativfrågan - där föreningen förordar en tunnellsättning - som är tydligt kopplad till störningssituationen för de boende och barriären mellan bebyggelse och natur, kan tas upp igen.

Sammanfattningsvis menar föreningen att en tunnellsättning kompletterad med villkor om tillräckliga försiktighetsåtgärder och kompensationsåtgärder är den lösning som är

förenlig med tillämpliga bestämmelser i miljöbalken och väglagen och som bäst gynnar en uthållig utveckling.

3. I tredje hand yrkar föreningen att Vägverkets beslut ska ändras så att det kompletteras med sådana villkor som garanterar projektets förenlighet med väglagen och miljöbalken.

Miljö kvalitetsnormer för luft

Med hänvisning till tidigare diskussion om överskridande av miljö kvalitetsnormen för partiklar samt betydelsen av 16 kap 5 § miljöbalken anser föreningen att regeringen bör ändra beslutet om arbetsplan så att det kompletteras med villkor om åtgärder som verksamhetsutövaren ska vidta så att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning.

Tillräckliga försiktighetsåtgärder

Föreningen menar vidare - med hänvisning till kravet att tillräckliga försiktighetsmått ska iakttas, och att därvid en utformning som behövs för att hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön - att regeringen bör ändra arbetsplanen på så sätt att de två överdäckningar på 300 m vardera som ingår i projektet utökas för att ytterligare begränsa barriäreffekten mellan bostadsområdena och grönområdet samt ytterligare minska den bullerstörning vägen kommer att ge upphov till.

Miljö kvalitetsnorm för buller

Föreningen konstaterar att det finns en miljö kvalitetsnorm för buller (Förordning (2004:675) om omgivningsbuller) som säger att det skall eftersträvas att omgivningsbuller inte medför skadliga effekter på människors hälsa. Föreningen tolkar regeln så att omgivningsbuller som kan medföra skadliga effekter på människors hälsa är buller på nivåer över de riktvärden som regeringen nämner i sitt tillåtlighetsbeslut (vilka i sin tur är hämtade ur regeringens prop 1997/98:56). Liksom för andra miljö kvalitetsnormer gäller för bullernormen att ny verksamhet inte får medverka till att normen överskrids med mindre än att sådana åtgärder vidtas som innebär att möjligheterna att uppfylla normen ökar i inte obetydlig utsträckning. Därmed måste arbetsplanen innehålla sådana villkor om bullerdämpande åtgärder som krävs enligt 2 kap 3 § miljöbalken. Någon lättnad av

kravet på bullerdämpande åtgärder i enlighet med en avvägning enligt 2 kap 7 § får inte ske.

Ytterligare villkor till skydd för naturmiljön

I regeringens tillåtlighetsbeslut från 2004 finns avslutningsvis följande skrivning: *”Övriga villkor för verksamheten kan läggas fast vid den fortsatta prövningen enligt miljöbalken och väglagen. Regeringen förutsätter att största möjliga hänsyn därvid tas till boende-, natur- och kulturmiljöerna samt friluftslivets intressen.”*

Föreningen anser att detta måste innebära att arbetsplanen ska villkoras av kompensationsåtgärder minst i nivå med länsstyrelsens yrkanden. Hit hör exempelvis länsstyrelsens yrkande om att Vägverket i enlighet med miljöbalken 16 kap 9 § ska åstadkomma kompensation för de bestående skador motorvägsbygget medför på natur- och kulturmiljön till förfång från det tätortsnära friluftslivets intresse på Järvafältets och i Igelbäckens dalgång. T ex ska åtgärder vidtas så att tillgängligheten till och mellan Järvakilens olika delområden förbättras.

Mårten Wallberg
ordförande

Till detta dokument bifogas i enlighet med skrivelse från regeringen handlingar som styrker kravet på ideell förening, 16 kap. 13 § miljöbalken samt handlingar om behörighet att föra organisationens talan:

1. Protokoll från konstituerande möte 2006-04-01
2. Protokoll från årsstämma 2006-04-01
3. Stadgar antagna 1999-04-10

