

Till

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

vastragotaland@lansstyrelsen.se

Yrkande ang. inledande arbeten för Västlänken

Trafikverkets objekt nr. VVA 119 samt TRV 2015/24562

Saken

Trafikverket har utan erforderliga tillstånd, utan miljökonsekvensbeskrivning och utan samråd startat arbeten som är en förutsättning för att genomföra projekt Västlänken, Trafikverkets objekt nr. VVA 119, järnvägsplanens ärende nr TRV 2015/24562.

Länsstyrelsen har enligt nedanstående inte agerat i enlighet med sitt uppdrag som tillsynsmyndighet.

Yrkanden

Vi yrkar att Länsstyrelsen beslutar att Trafikverket inte får utföra arbeten vars syfte är att förbereda för projekt Västlänken.

Länsstyrelsen skall skyndsamt tillse att Trafikverkets alla inledande arbeten inom ramen för projekt Västlänken avbryts och att planerade arbeten inte påbörjas. Vidare skall länsstyrelsen upplysa Trafikverket om att de inledande arbetena utgör en integrerad del av projekt Västlänken och skall underkastas prövning enligt nedanstående. Länsstyrelsens beslut i ärendet med fullföljdshänvisning önskas utan dröjsmål.

Ärendet

Regeringen har genom beslut 2014-06-26, mål nr M2012/2992/Me, meddelat tillåtlighet till projekt Västlänken. Däremot är projektet inte prövat enligt miljöbalken vad avser villkor och förutsättningar för verksamheten. Inte heller finns någon laga kraftvunnen järnvägsplan eller detaljplan som är en grundläggande förutsättning för att påbörja tunnelarbetet. Enligt Trafikverkets egna uppgifter kan erforderliga tillstånd väntas tidigast år 2017.

Regeringens beslut att tillåta projekt Västlänken kan komma att upphävas. Högsta domstolen har nämligen i en prejudicerande dom, mål T 315812, 2012-06-18, klargjort att underlaget för en tillåtlighetsprövning skall ske utifrån ett samlat underlag där hela vidden av en verksamhet skall vara redovisad. Detta har inte varit fallet när regeringen prövade Västlänkens tillåtlighet. Mark- och miljödomstolen har därmed möjlighet att upphäva tillåtligheten. Undertecknade föreningar har i remissbehandlingen av järnvägsplanen och i samrådet inför prövningen enligt miljöbalken påtalat detta förhållande bl a i skrivelser till Trafikverket 2015-05-10 och 2015-10-14, se bilaga 1 och 2.

Prövningen av tillåtligheten av Västlänken är med andra ord inte slutligt avgjord utan kommer att behandlas enligt 9 och 11 kap. miljöbalken.

Trafikverket uppger att de inledande arbetena (förberedande arbetena enligt trafikverket) innebär omflyttning och nyanläggning av ledningar för vatten, avlopp, fjärrvärme, fjärrkyla el och tele mm. Dessa arbeten är uppdelade i två etapper varav etapp 1 är åtgärder utmed Västlänkens korridor mellan Olskroken och Residenset. Etapp 1 som redan är upphandlad till en beräknad kostnad av 163 miljoner kronor vill Trafikverket starta redan hösten 2015, se bilaga 3.

Någon prövning av dessa åtgärder enligt bestämmelserna i miljöbalken anser sig Trafikverket inte behöva.

Den rättsliga bakgrunden

Något beslut som vunnit laga kraft och behandlar inledande arbeten existerar inte. De finns inte ens angivna i tillståndsansökan enligt miljöbalken för projekt Västlänken. Inte heller har samråd skett med tillsynsmyndigheten.

Enligt Trafikverkets kommunikation är syftet med de arbeten som nu påbörjas endast att förbereda för mer omfattande arbeten med Västlänken som beräknas påbörjas 2018 om alla tillstånd då föreligger. Enligt upphandlingsunderlag och det avtal som tecknats med entreprenör är entreprenaden enkom en inledande del för att kunna anlägga järnvägstunneln Västlänken.

Det finns inga tveksamheter om att de avsedda arbetena utgör en integrerad del av projektet Västlänken. De ska därför behandlas som en del av detta projekt. Genom att påbörja dessa arbeten bryter Trafikverket mot en rad punkter i miljöbalken:

- De allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kap. är inte uppfyllda
- Inga tillstånd enligt miljöbalken är sökta
- Inget samråd är genomfört med berörda intressenter
- Inget beslut finns för åtgärderna inom tillsynsarbetet
- Ingen miljökonsekvensbeskrivning är framtagen

- Inget kontrollprogram är upprättat
- Ingen järnvägsplan är beslutad
- Ingen detaljplan är beslutad
- De avsedda arbetena kan dessutom komma i konflikt med annan lagstiftning som fornminneslagen, artskyddsförordningen m m.

Uppdelning av projekt Västlänken i etapper

De inledande arbeten som nu skall påbörjas utgör en förutsättning för Västlänkens genomförande. Att dela upp genomförandet av projekt Västlänken i en inledande etapp som inte skall omfattas av någon ansökan om tillstånd, samråd, miljökonsekvensbeskrivning, tillsyn m m förefaller inte rättsligt välgrundad. Västlänken är ett järnvägsföretag av en så omfattande beskaffenhet att det föreligger prövningsplikt i mark- och miljödomstol. De inledande arbetena är av denna anledning inte fristående och skall heller inte bedömas som fristående. Inställningen att de inledande arbetena isolerat inte når upp till att vara tillståndspliktiga håller inte för en närmare granskning. Skulle denna tolkning vinna företräde kan en uppdelning av projekt som tillsammans kräver tillstånd, leda till att den totala vidden av en verksamhet inte kan överblickas. Det leder till att man kan kringgå miljöbalkens regler och samhällets tillsyn.

Till stöd för att en prövning skall ske samlat åberopas beslut i Miljööverdomstolen i mål nr M3980-09, 2010-02-25, samt i Högsta domstolen i mål nr Ö2162-07, 2008-06-13. En prövning enligt 11 kap. miljöbalken skall innefatta följdverksamheter och följdpåverkan som är knuta till den ansökta verksamheten. För att prövningen skall vara effektiv skall en miljökonsekvensbeskrivning vara tillräckligt omfattande för att beskriva den samlade verksamheten. Genom att bryta ut vissa delar kan den samlade verksamhetens konsekvenser inte bedömas. Att skönmässigt bryta ut valda delar och anse att dessa inte skall omfattas av projektet utestänger de motstående intressenter som är berörda av de inledande arbetena från att få sin sak prövad.

De inledande arbetena skulle i andra hand även kunna definieras som följdföretag enligt Miljöbalken 16 kap. 7 §:

”Vid prövningen enligt denna balk skall hänsyn tas till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan antas bli behövliga för att verksamheten skall kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt.”

Av Prop. 1997/98:45, del 1, sid 208 framgår att:

”När en verksamhet tillståndsprövas bör i bedömningen av om verksamheten skall få komma till stånd och på vilka villkor detta skall få ske beaktas även följdföretag som nödvändiggörs av den ansökta verksamheten. Exempel på sådana följdföretag är vägar och kraftledning. Hänsyn kan även tas till farliga transporter som skall ske till och från den prövade verksamheten. Paragrafen har tillkommit efter mönster från 3 kap. 5 § vattenlagen.

Vid tillståndsprövningen måste en rimlig avgränsning göras av följdföretagen, så att endast följdföretag som har ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten beaktas. Det är i vanlig ordning sökanden som har att redovisa vilka följdföretag det är fråga om och konsekvenserna av dem i miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap.”

Av ovanstående framgår att vid tillståndsprövningen skall ”beaktas även följdföretag som nödvändiggörs av den ansökta verksamheten” samt att ett följdföretag skall ha ”ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten”. Både dessa förutsättningar är uppfyllda för de inledande arbeten som nu är i fråga, då dessa enbart kommer till stånd p.g.a. Västlänken. Enligt miljöbalken gäller samma förhållande att dessa skall ingå som en del av tillståndsprövningen och underkastas samma regler vad avser krav på ansökan, miljökonsekvensbeskrivning, remiss och beslut.

Trafikverket har t ex vid tillståndsprövningen av verksamheter i samband med Förbifart Stockholm lämnat underlag för följdföretag och genomfört miljökonsekvensbeskrivning av dessa. Det är således ingen ny eller obekant företeelse för Trafikverket att följdföretag ska infogas i underlag för tillståndsprövning.

Arten av de inledande arbetena

De inledande arbetena skall bekostas av den budget som Trafikverket förfogar över för projekt Västlänken. Även detta faktum klargör att de inledande arbetena är en integrerad del av projekt Västlänken och kan inte betraktas som en fristående del eller ett annat projekt än Västlänken, se bilaga 4.

De inledande arbeten som avses är av den beskaffenhet att de under inga omständigheter är att betrakta som försumbara. Arbetena kommer att pågå under loppet av ca 3 år och påverkar allmänna intressen. Inget underlag som beskriver påverkan finns framtaget men de störningar som kan påräknas är bl. a. följande:

- ökad trafik med tunga fordon och arbetsmaskiner
- buller
- vibrationer
- emissioner till luft
- bortledning av grundvatten
- påverkan på trafikflöden
- påverkan på trafiksäkerhet
- anspråkstagande av uppställningsytor
- arbete under kvällstid och helger
- uppgrävning och hantering av förorenad mark
- flytt av träd och annan påverkan på naturmiljön
- påverkan på kulturmiljön
- påverkan på rekreationsområden

De inledande arbetena kommer att påverka miljön och annan påverkan utefter den aktuella sträckningen av Västlänken som utgör ca 8 km i centrala Göteborg. En påverkan på allmänna intressen uppkommer där ett okänt antal medborgare kommer att påverkas negativt under genomförandetiden av inledande arbeten på olika sätt. Det gäller trafikstörningar, buller, vibrationer m.m. Det gäller åtgärder som påverkar biotoper genom flytt av träd. Även kulturmiljön kan påverkas negativt. Det föreligger inget underlag som beskriver de inledande åtgärdernas påverkan. Det faktum att kostnaderna för aktuella arbeten är flera hundra miljoner kronor (etapp 1, 163 miljoner kronor och etapp 2 ett okänt belopp) ger vid handen att dessa arbeten är av betydande omfattning. En investering som genomförs av allmänna medel som kan visa sig obsolet.

Det är mot ovanstående bakgrund klarlagt att de inledande arbetena till sin omfattning utlöser tillståndsplikten enligt miljöbalken 21 kap 1 § då dessa ingår i ett projekt som prövas av mark-och miljödomstol som första instans samt av Regeringen i vad som avses i 17 kap miljöbalken. De aktuella lagrummen för prövningen av Västlänken enligt miljöbalken utgörs av kap 9 rörande miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt kap 11 rörande vattenverksamhet. Det saknas stöd för uppfattningen att de inledande arbetena kan genomföras utan någon som helst tillståndsprövning då de är att betrakta som en integrerad del av projektet Västlänken och därmed omfattas av tillståndsplikten.

Trafikverket har på fråga inte beskrivit hur de inledande arbetena påverkar omgivningen annat än att man strävar efter att minimera trafikstörningarna. För korrespondens via e-post, se bilaga 5.

Miljöbalkens hänsynsregler

Av miljöbalkens 2 kap. framgår att en verksamhetsutövare skall känna till och tillämpa de försiktighetsmått och begränsningsåtgärder som föreligger för att förhindra att störningar uppkommer. Av 2 kap, 1§ framgår att:

”När frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt denna balk 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. Detta gäller även den som har bedrivit verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön. I detta kapitel avses med åtgärd en sådan åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet”.

Av Prop. 1997/98:45, del 2, sid 15 framgår att:

”Skada eller olägenhet för människors hälsa eller för miljön skall enligt paragrafens första stycke förebyggas, hindras eller motverkas. Det torde normalt inte vara några svårigheter att fastställa innebörden av uttrycket skada på människors hälsa. Påpekas bör dock att såväl fysisk som psykisk skada omfattas. Uttrycket olägenhet för människors hälsa definieras i 9 kap. 3 § som en störning som enligt en medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Även här avses både fysisk och psykisk påverkan. Sådana störningar omfattas också som i första hand påverkar välbefinnandet i inte ringa grad, exempelvis buller, lukt och termiskt inomhusklimat. Bedömningen måste utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och kan inte enbart baseras på en enskild persons reaktion i det enskilda fallet. Även bedömningen huruvida en störning är ringa är beroende av hur människor i allmänhet uppfattar störningen.

Hänsyn skall dock tas till personer som är något känsligare än normalt, exempelvis allergiker.

Med skador och olägenheter för miljön avses inte endast påverkan på grund av utsläpp eller andra störningar, utan även sådant som utarmande av värdefulla natur- och kulturmiljöer eller den biologiska mångfalden, eller misshushållning med naturresurser, energi eller material.

Hänsynsregeln innebär också att i de fall ett område omfattas av särskilt skydd enligt bestämmelserna i 7 kap. skall verksamheten, även om den sker utanför det skyddade området, bedrivs på ett sådant sätt att skyddssyftet inom det skyddade området inte motverkas.”

Av ovanstående framgår att det inte är en skönsmässig bedömning av verksamhetsutövaren som lämnar fritt spelrum att bestämma nivån på försiktighetsmått och skyddsåtgärder. Trafikverkets planerade inledande åtgärder är inte per definition ”av försumbar betydelse i det enskilda fallet” och därmed utlöses plikten att verksamhetsutövaren skall visa vilka försiktighetsmått och begränsningsåtgärder som skall vidtas och i förekommande fall ansöka om tillstånd.

De åtgärder som avses är under alla omständigheter tillståndspliktiga då verksamheten utgör en integrerad del av en tillståndspliktig och tillåtlighetsprövad verksamhet. Enligt Trafikverket är respektive anläggningsägare av den infrastruktur som omfattas ansvariga för avtalen för genomförandet med berörda markägare. Detta förhållande frångår inte Trafikverket från ansvar då Trafikverket är uppdragsgivare och medel tas från Trafikverkets budget för Västlänken. Det är av denna anledning klarlagt att Trafikverket är verksamhetsutövaren och av denna anledning har det juridiska ansvaret för att tillämplig lagstiftning efterleddes.

Trafikverket har inte redogjort för vilka lagrum som åberopas för sin inställning. Det finns inget lagstöd för Trafikverkets uppfattning att benämna vissa åtgärder som ”förberedande arbeten” och att dessa därigenom inte omfattas av tillståndsplikten.

Den rättsliga regel som skall tillämpas i förevarande fall är det förordnande om verkställighet som i vissa fall kan medges där inledande arbeten efter tillstånd kan påbörjas utan att villkorsprövningen är slutligt avgjord. Detta förutsätter dock att en ansökan finns med miljökonsekvensbeskrivning samt att samråd och remissförfarande skett innan beslut.

Trafikverket har vare sig sökt tillstånd för planerade åtgärder eller anmält vilka åtgärder som skall genomföras. Ingen miljökonsekvensbeskrivning finns upprättad och inga samråd har skett. Listan på brister kan uppenbarligen göras lång.

Tillsynsmyndighetens ansvar

Enligt miljöbalkens 26 kap. 1§ gäller följande vad avser tillämpningen av det tillsynsansvar som åvilar tillsynsmyndigheten:

”Tillsynen skall säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål 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.”

Vidare framgår av miljöbalkens förarbeten, Prop. 1997/98:45, del 2, sid 266 att:

”För att kunna uppnå miljöbalkens mål krävs en effektiv tillsyn över miljöbalkens bestämmelser och föreskrifter, domar i ansökningsmål och beslut som har meddelats med stöd av balken. Dels behövs kontroll i efterhand, dels behövs förebyggande åtgärder.

Den verksamhet som tillsynsmyndigheterna bedriver genom efterlevnadskontroll och vidtagande av åtgärder för att åstadkomma rättelse i förekommande fall utgör myndighetsutövning. Tillsynsmyndigheterna har inte endast en rätt till sådan myndighetsutövning, utan det föreligger en skyldighet för tillsynsmyndigheterna att kontrollera balkens efterlevnad och att vidta de åtgärder som behövs.”

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för A-anläggningar och i förevarande fall för att relevanta tillstånd inhämtas för denna verksamhet. Länsstyrelsen har tillsynsansvaret för Västlänken och är dessutom den myndighet som hanterat beredningsremissen inför Regeringens tillåtlighetsprövning av Västlänken enligt 17 kap miljöbalken. Länsstyrelsen är dessutom den myndighet som godkänner miljökonsekvensbeskrivningen i samband med järnvägsutredningen, järnvägsplanen samt prövningen enligt miljöbalken av Västlänken. Länsstyrelsen har genom detta förfarande en unik insyn i projektets omfattning vad avser miljöpåverkan och annan påverkan av projekt Västlänken.

Det kan inte vara okänt för länsstyrelsen att omfattande motstående intressen finns mot Västlänken. I samband med järnvägsplanen har närmare 300 intressenter avgivit yttranden där de beskriver hur de på olika sätt kommer att påverkas negativt av projektet.

Länsstyrelsen har ett utpekat ansvar att bevaka att rättstillämpningen efterlevs och är i detta ärende betydligt bättre rustade att göra denna bedömning än vad som är brukligt.

Länsstyrelsens inställning i ärendet

Undertecknade har tillfrågat länsstyrelsen om hur länsstyrelsen har tillämpat miljöbalkens tillsynsregler i samband med de inledande arbeten som Trafikverket avser att genomföra. Det svar som länsstyrelsen avgett är att länsstyrelsens ansvar endast åvilar tillämpningen av kulturmiljölagen där tillstånd sökts av Trafikverket. Då någon ansökan inte inkommit från Trafikverket avseende 9 och 11 kap. miljöbalken anser länsstyrelsen att tillsynsplikten är fullgjord. Tillsyn enligt övriga delar av miljöbalken anser länsstyrelsen åvilar Göteborgs stads miljöförvaltning. Dessutom skriver länsstyrelsen att "Däremot pågår samråd med Trafikverket inför prövning av projektet Västlänken enligt 9 och 11 kap MB." Det förefaller att länsstyrelsen uppfattar att inledande arbeten inte ingår som en integrerad del i projektet Västlänken och av denna anledning faller utanför ramarna för en tillståndsprövning. Länsstyrelsen har inte preciserat vilka lagrum som ger stöd för denna uppfattning. Det förefaller svårt att efterkomma tillsynsansvaret med denna ståndpunkt eller för den delen att kontrollera efterlevnaden av hänsynsreglerna i 2 kap. 1§ miljöbalken. För korrespondens med länsstyrelsen i ärendet, se e-post bilaga 6.

Länsstyrelsens svar får anses anmärkningsvärt då det klart framgår av såväl lagtext, förarbeten samt praxis att tillsynsarbetet för verksamheter som prövas av mark- och miljödomstol åvilar länsstyrelsen. Länsstyrelsen har dessutom tilldelats extra medel från Trafikverket för prövning och tillsyn i särskild ordning i samband med Regeringens beslut vad avser tillåtligheten enligt 17 kap miljöbalken. Detta framgår av Regeringsbeslut 1:6 i mål M2012/2992/Me, 2014-06-26, sid 1. Länsstyrelsen har tillerkänts en ersättning om 3,5 miljoner kronor per år från 2013 till dess att järnvägsplanen lämnats in för fastställelseprövning. Då länsstyrelsen fått dedikerade medel för tillsynen inom ramen för projekt Västlänken framstår denna försummelse som ännu mer anmärkningsvärd.

Omfattande samråd om Västlänken

Länsstyrelsen har under en rad av år samrått med Trafikverket om projekt Västlänken. Det är anmärkningsvärt att länsstyrelsen mot denna bakgrund inte ingripit och ålagt Trafikverket att inkomma med ett underlag som medger att de tilltänkta inledande åtgärderna underkastas prövning enligt miljöbalkens regler.

Hemställan om beslut enligt yrkande

Länsstyrelsen skall mot ovanstående skyndsamt tillse att Trafikverkets alla inledande arbeten inom ramen för projekt Västlänken avbryts och att planerade arbeten inte påbörjas. Vidare skall länsstyrelsen upplysa Trafikverket om att de inledande arbetena utgör en integrerad del av projekt Västlänken och skall underkastas prövning.

Med hänvisning till ovan sagda hemställs att Länsstyrelsens beslut i ärendet med fullföljds-hänvisning önskas utan dröjsmål.

Göteborg, 2015-11-18

Med vänlig hälsning

Föreningen Nej till Västlänken

Styrelsen
c/o Nickes väg 11, Torslanda
Tel: 031 322 4246
danielsson_peter@bredband.net

Föreningen Trädplan Göteborg

Barbara Lindell, Ordförande
N. Fogelbergsgatan 9 a, 411 28 Göteborg
tradplangoteborg@gmail.com

Stoppa Västlänken Nu

Mats Lövgren (s)
Övre Husargatan 32, 413 14 Göteborg
mats.lovgren@stoppavastlanken.nu

Järnvägsfrämjandet

Hans Sternlycke (mp), Riksordförande
Fässbergsgatan 8, 431 69 Mölndal
hans.sternlycke@netatonce.ne

BILAGOR

Bilaga 1:

Yttrande över järnvägsplan för järnvägstunneln Västlänken, TRV 2013/92333.

Föreningen Nej till Västlänken

Bilaga 2:

Remissyttrande över samrådsunderlag inför ansökan om tillstånd enligt miljöbalken för Västlänken och Olskroken planskildhet, ärendenummer TRV 2015/24562 Föreningen Nej till Västlänken

Bilaga 3:

Pressmeddelande: NCC förbereder för arbeten med Västlänken

Bilaga 4:

Utdrag ur Avtal om genomförande av Västsvenska paketet

Bilaga 5:

Mailkonversation med Trafikverket ang. avtal för inledande arbeten av Västlänken

Bilaga 6:

Mailkonversation med Länsstyrelsen ang. tillsynsansvar för inledande arbete