



Naturskyddsföreningen

Ge oss kraft
att förändra.
Pg.90 1909-2

Kretshandledning

Påverka byggandet av vägar
– så gör ni och så fungerar
lagstiftningen

Innehåll

1	Inledning	3
	1.1. Introduktion	3
	1.2 Begrepp	3
	1.3 Central reglering och aktörer	5
	1.4 Fyrstegsprincipen – vägledande princip för infrastrukturval	5
2	Hur man kan engagera sig för att stoppa/påverka vägprojekt	6
3	Beslutsprocessen från idé till beslut om att väg får byggas	9
	3.1 Inledning	9
	3.2 Förstudie – inledande analys av om en väg ska byggas och i så fall var	9
	3.3 Vägutredning – här studeras lokaliseringen i stort	10
	3.4 Arbetsplan – här tas beslutet om att väg ska byggas	11
	3.5 Miljökonsekvensbeskrivning – underlaget för prövningen	12
	3.6 Samråd – möjlighet att delta i processen	15
4	Regeringens prövning av om vägprojektet kan tillåtas, s.k. tillåtlighetsprövning	18
5	Vilka krav gäller enligt väglagen när en väg ska byggas?	19
6	Miljöbalkens regler vid prövning av vägprojekt	21
	6.1 Allmänna hänsynsreglerna	23
	6.2 Hushållningsbestämmelser/riksintressen (3 och 4 kap. miljöbalken)	23
	6.3 Miljökvalitetsnormer (5 kap. miljöbalken)	24
7	Vad man kan göra när vägprojekt godkänts	25
	7.1 Överklaga	25
	7.2 Begära rättsprövning	26
8	Parallellprövningen enligt miljöbalken	28
	8.1 Vattenverksamhet	28
	8.2 Natura 2000-tillstånd	28
	8.3 Dispenser från områdes- och artskydd	29
9	Plan- och bygglagen	30
10	Förändringar i väglagen	31
11	Ord på vägen	33
	11.1 Introduktion	33
	11.2 Utgå från lagtexten	33
	11.3 Praktiska råd	33
12	Vad ska finnas med i ett överklagande/ansökan om rättsprövning?	35

Författare: Emma Millberg

Tack till Svante Lundquist, sakkunnig infrastruktur och transportfrågor vid

Naturskyddsföreningens rikskansli, och Mårten Wallberg, ordförande i

Naturskyddsföreningen i Stockholms län, för värdefulla synpunkter på texten.

Layout: Ingela Espmark, Espmark & Espmark

Omslagsfoto: iStockphoto Tryckeri: Ätta.45, Stockholm

Ordernr: 9121

ISBN: 978-91-558-0073-4

1 Inledning

1.1 Introduktion

Utbyggnad av vägar och nya motortrafikleder är på tapeten lite varstans i landet. Byggandet av vägar ger upphov till stor påverkan på miljön. Marken som exploateras kan vara biologiskt värdefull och vägar medför alltid en mindre eller större barriäreffekt som fragmenterar och utarmar den biologiska mångfalden. Bilarna som färdas på vägen ger upphov till hälsovådliga luftföroreningar och partiklar samt buller. En annan viktig aspekt av utbyggnad av vägar och utökad bilism är de växthusgaser och deras miljöpåverkan, som fordonen ger upphov till.

Vid byggandet av allmänna vägar finns tydliga motstående intressen, vilka kommer till uttryck i följande uttalande i motiven till miljöbalken, s.k. förarbete.¹

*”Trafik och trafikaneläggningar medför ett stort antal negativa konsekvenser för miljön och hälsan som luftföroreningar, buller, trafikolyckor, påverkan på mark och vatten, intrång i värdefulla områden, omfattande användning av resurser som mark och energi m.m. Samtidigt har vi naturligtvis stor nytta av och är beroende av en effektiv transportsektor för vår samhällsutveckling.”*²

Syftet med den här introducerande handledningen är att dels förklara processen vid beslut om byggandet av allmänna vägar samt hur miljöaspekter ska beaktas vid prövningen. Handledningen avser även att visa på möjligheten för enskilda personer och miljöorganisationer, som Naturskyddsföreningen, att engagera sig i processen för att försöka påverka placeringen av vägsträckor eller hindra att en väg byggs. Detta häfte är inte fulltäckande. Det är begränsat till själva processen vid beslut om att bygga allmän väg och fokus ligger på miljöaspekterna vid prövningen och allmänhetens deltagande. Frågor om drift av väg eller om vägrätt, som ger Trafikverket rätt att ta mark i anspråk för byggandet av allmän väg, kommer därför inte att belysas närmare.

Beslutsprocessen för anläggandet av allmänna vägar skiljer sig från annan prövning av miljöfarlig verksamhet (med

undantag för byggandet av järnväg). Trafikverket är oftast den myndighet som har ansvaret för byggandet av allmänna vägar och ska därför ta fram utredning och material till grund för beslut om huruvida vägen ska byggas. Beslutet om huruvida vägen får byggas, vilket likställs med ett tillstånd enligt miljöbalken, prövas sedan av Trafikverket,³ då med rollen som tillståndsmyndighet som prövar sin egen verksamhet. Trafikverkets dubbla roller där Trafikverket både ska godkänna och förskriva villkor för sin egen verksamhet kan kritiserats eftersom det inte direkt framstår som en garanti för en objektiv bedömning. Frågan har varit uppe till diskussion bl.a. under arbetet med miljöbalken⁴ men hittills har ingen ändring skett. Att prövningen till så stor del sker inom Trafikverket leder även till att det finns begränsat med material om prövningen som inte är framtaget av Trafikverket självt (eller dess föregångare Vägverket).

1.2 Begrepp

Den här handledningen berör endast byggandet av allmänna vägar. Med allmän väg avses vägar för allmän samfärdsl (trafik) som drivs av staten genom Trafikverket eller av en kommun. Enligt vägkungörelsen avses med allmän väg riksväg eller länsväg.⁵ Byggandet av allmänna vägar regleras i väglagen.

Med byggande av allmän väg avses i väglagen liksom i den här handledningen utöver anläggandet av allmän väg även omläggning av väg i ny sträckning och ombyggnad av väg.⁶

I väglagen används begreppet väghållning vilket omfattar både byggandet och drift av allmän väg. Den som ansvarar för väghållningen benämns väghållare. Som huvudregel är staten genom Trafikverket väghållare för allmänna vägar. Kommuner kan efter beslut från Trafikverket vara väghållare för allmänna vägar inom hela eller delar av kommunens område, om det främjar en god och rationell väghållning.⁷ Inom tätorter är det ofta kommunen som är väghållare.

³ Beslutet ska fattas av Trafikverket efter samråd med länsstyrelsen men om de har olika uppfattning ska frågan dock överlämnas till regeringen (11 § väglagen).

⁴ Se bl.a. uttalande i förarbetena till miljöbalken prop. 1997/98:45 s. 440

⁵ 1 § vägkungörelsen

⁶ 10 § väglagen

⁷ 5 § väglagen, av 6 § vägkungörelsen framgår att Trafikverket beslutar om en kommuns väghållningsområde.

¹ Det viktigaste förarbetet är propositionen, vilken förkortas prop. och är en viktig källa för att tolka lagstiftning.

² Prop. 1997/98:45 s. 439



SXC



Stockphoto

1.3 Central reglering och aktörer

Huvudförfattningen när det gäller byggandet av vägar är väglagen (1971:948). Till väglagen finns även en vägkungörelse (1971:954) som regeringen antagit. Sedan den 1 april 2010 är Trafikverket den centrala myndigheten på området. Trafikverket ersatte då Vägverket och Banverket och ansvarar för långsiktig planering av transportsystemet för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket får bl.a. ta fram föreskrifter för processen vid byggandet av vägar och miljökonsekvensbeskrivningar. Vid byggandet av väg är tidigare Vägverkets föreskrifter (VVFS 2007:223) om samråd och miljökonsekvensbeskrivning m.m. vid förstudie, vägutredning och arbetsplan en viktig reglering. Eftersom byggande och drift av vägar ger upphov till olika former av miljöstörningar, allt från buller och luftföroreningar till påverkan på den biologiska mångfalden, är även miljöbalken en central reglering vid prövningen av byggandet av vägar. Enligt förarbetena ska den tillämpas parallellt med väglagen.⁸ I 3 a § väglagen anges även uttryckligen att miljöbalkens allmänna hänsynsregler, hushållningsbestämmelser samt väghållarens ansvar för att miljö kvalitetsnormerna följs ska beaktas vid prövningen av om en väg får byggas eller inte.

Strukturen för bestämmelserna kring byggandet av vägar är inte så lätt att få grepp om. Dels för att miljöbalkens regler ska tillämpas parallellt med väglagen och det ibland inte är helt lätt att veta hur bestämmelserna förhåller sig till varandra. Vidare är väglagen inte så tydlig. De materiella reglerna i väglagen om vad som ska beaktas och vara avgörande vid prövningar av vägprojekt är vaga och de omfattar också ofta frågor som även regleras i miljöbalken. Slutligen gör Trafikverkets dubbla och till och med trippla roller som verksamhetsutövare, tillståndsprövande myndighet och lagstiftande myndighet att det hela blir ännu mer förvirrande. I väglagen finns en uppdelning mellan väghållaren, vilken är Trafikverket regionalt,⁹ och Trafikverket som prövningsmyndighet, vilket sker på central nivå, men den uppdelningen verkar inte vara lika tydlig i praktiken.

För närvarande pågår även en översyn av väglagen. I den så kallade Bylundutredningen¹⁰ föreslås stora förändringar vad gäller själva processen inför prövning av om en väg får byggas. I syfte att effektivisera processen föreslår utredningen också en rad försämringar i miljöhänsynen och i allmänhetens möjlighet att delta i processen och överklaga beslut, se mer om detta i avsnitt 10.

1.4 Fyrstegsprincipen – vägledande princip för infrastrukturval

Fyrstegsprincipen är en princip som ska vara vägledande vid alla beslut om infrastrukturprojekt. Mot bakgrund av regeringens uttalande i propositionen *Transportpolitik för en hållbar utveckling*¹¹ har Trafikverket (dåvarande Vägverket) utvecklat den s.k. fyrstegsprincipen, vilket även riksdagen ställt sig bakom. Principen innebär att väghållaren i första hand ska försöka påverka människors resbehov. Om det inte är möjligt så ska identifierade mål i andra hand uppnås genom att vidta förbättringsåtgärder av den befintliga vägen. Därefter ska ombyggnad om möjligt väljas. Beslut att bygga en ny väg ska väljas i sista hand.

Fyrstegsprincipen

1. Åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt
2. Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur och fordon
3. Begränsade ombyggnadsåtgärder
4. Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder

Erfarenheterna hittills har tyvärr visat att fyrstegsprincipen inte ännu har fått genomslag i den praktiska planeringen. Naturskyddsföreningen har därför föreslagit att principen bör lagregleras. Det är därför viktigt att framförallt tidigt i processen för fram att fyrstegsprincipen ska tillämpas och att alternativa sätt att lösa transportproblemet borde undersökas.

⁸ Prop. 1997/98:90 s. 170 f.

⁹ 7 § vägkungörelsen

¹⁰ SOU 2010:57 Effektivare planering av vägar och järnvägar

¹¹ Prop. 1997/98:56

2 Hur man kan engagera sig för att stoppa/ påverka vägprojekt

I detta avsnitt kommer en snabbgenomgång av hur beslutsprocessen ser ut när en väg byggs och hur man kan engagera sig i processen. Det finns också lite förslag på vad man ska tänka på och vad man kan argumentera utifrån när man engagerar sig för att hindra eller påverka ett vägprojekt. I avsnitt 11 finns lite mer tips om vad man kan tänka på när man engagerar sig och hur man hittar mer information.

Beslut om byggande av väg sker i tre steg. Vaghållaren börjar ganska vitt och ser på olika möjliga lösningar under förstudien (se mer avsnitt 3.2). Under vägutredningen, vilken ska göras om alternativa placeringar i vägen behöver studeras, tittar vaghållaren på olika utformningar och placeringar av vägen i stort (mer information finns i avsnitt 3.3) och slutligen under arbetsplanen bestämmer vaghållaren i detalj vart vägen ska gå och hur den ska utformas (se vidare avsnitt 3.4).

Om det är fråga om ett lite större vägprojekt, där vägen bedömts kunna medföra betydande miljöpåverkan, kan man som aktiv i Naturskyddsföreningen delta i s.k. samråd

under stora delar eller hela processen. Vid mindre vägprojekt kan man delta vid samrådet under delar av processen. Samrådet innebär att vaghållaren träffar personer från olika berörda myndigheter, enskilda som bor i det berörda området, miljöorganisationer etc. och diskuterar var vägen ska gå, vilka försiktighetsåtgärder som skulle kunna vidtas för att minska vägens miljöpåverkan och liknande. Under samrådet kan man ge förslag på andra placeringar av vägen och föreslå utredningar som borde göras av området (mer information om samrådet finns i avsnitt 3.6).

Både vägutredningen och arbetsplanen ställs ut innan de antas och under den tiden har alla möjlighet att lämna sina synpunkter på projektet till vaghållaren.

Vissa vägprojekt ska under planeringsprocessen prövas om de kan tillåtas och får byggas av regeringen, s.k. tillåtlighetsprövning. Det gäller för stora infrastrukturprojekt, som motorvägar och motortrafikleder. Det är väldigt viktigt att uppmärksamma den här regleringsprövningen och försöka få regeringen att inte tillåta vägprojekt som har stor



Jesse Therrien/SXC

Tänk vid samrådet på att:

- I det tidigare stadiet, under förstudien, ska väghållaren även titta på alternativa sätt att nå målet. För därför under samrådet fram möjlighet till kollektivlösningar eller byggandet av järnväg och kräv att alternativa lösningar ska utredas, dvs. att fyrstegsprincipen tillämpas (se mer avsnitt 1.4).
- I samrådet vid förstudien är det också viktigt att föra fram att alternativa placeringar/sträckningar av vägen behöver studeras och att en vägutredning därför borde genomföras (Se mer avsnitt 3.3).
- Sammanställ, ta med och för fram den information som finns i föreningen om platsen eller platserna där vägen planeras att byggas. Det är särskilt viktigt om det finns rödlistade arter eller viktiga biotoper eller liknande i området. Man kan också alltid erbjuda sig att följa med kommunens eller Trafikverkets ekologer ut och titta på viktiga naturområden som hotas av vägprojektet.
- Läs den information man får om vägprojektet, s.k. samrådsunderlag, noggrant innan samrådet hålls.
- Följ tider för när samrådsmötet hålls eller när skriftliga synpunkter ska lämnas in.
- Ofta sker kommunal planering parallellt med väghållarens arbete (se mer om detta i avsnitt 9). En väg får inte byggas i strid med detaljplaner eller områdesbestämmelser, dvs. bindande kommunal planering. Försök därför påverka kommunen och delta i samrådet för nya detaljplaner eller områdesbestämmelser för att vägen ska placeras på ett område där den ger så lite skada som möjligt.
- Skapa allmän opinion mot projektet. Skriv insändare, ta med journalister till ett viktigt naturområde som riskerar att förstöras, gör namninsamlingar och liknande.

påverkan på miljön eftersom det är väldigt svårt att senare stoppa projekt som tillåtits av regeringen. Mer information om tillåtighetsprövningen finns i avsnitt 4.

Om man inte lyckas stoppa vägprojektet under processens gång utan väghållaren vill gå vidare med att bygga vägen, fattas beslut om att vägen får byggas genom att Trafikverket centralt fastställer arbetsplanen. Trafikverket ska innan beslutet samråda med länsstyrelsen och om de inte är överens är det istället regeringen som ska fastställa planen. Trafikverkets beslut om att fastställa arbetsplan kan sedan överklagas till regeringen (se avsnitt 7.1). En checklista för vad som ska finnas med i överklagandet finns sist i vägledningen, avsnitt 12 och som bilaga till vägledningen finns också ett exempel på ett överklagande av Trafikverkets beslut att fastställa en arbetsplan.

Regeringens beslut att tillåta vägprojektet (tillåtighetsprövningen) och regeringens prövning av om arbetsplanen ska fastställas kan efter ansökan från bl.a. en miljöorganisation prövas av Högsta förvaltningsdomstolen genom s.k. rättsprövning. Det innebär att domstolen prövar om regeringens beslut strider mot lagar och andra bestämmelser. Det

innebär alltså inte att domstolen prövar om regering gjorde fel avvägningar utan för att man ska vinna en sådan talan gäller att domstolen ska konstatera att regeringens beslut inte är förenligt med lagstiftning och rättsliga principer. Mer information om rättsprövning finns i avsnitt 7.2. Sist i handledningen, avsnitt 12, finns också en checklista över vad som måste vara med vid begäran om rättsprövning.

Att tänka på när man begär rättsprövning:

- Tydligt ange mot vilka rättsregler regeringens beslut strider.
- Man kan både föra fram argument mot regeringens tolkning och tillämpning av t.ex. väglagens och miljöbalkens bestämmelser men också mot att det funnits för bristfälligt underlag så att miljökonsekvensbeskrivningen inte varit godtagbar.
- Håll tiden! Ansökan om rättsprövning ska göras till Högsta förvaltningsdomstolen inom tre månader från regeringens beslut.



Viktiga saker att lyfta fram och tänka på när man lämnar synpunkter över en utställd plan eller inför regeringens tillåtlighetsprövning och när man överklagar Trafikverkets beslut att godkänna vägprojektet, dvs. Trafikverkets beslut att fastställa en arbetsplan:

- Peka på risken för överskridande av miljökvalitetsnormer, väghållaren har ett ansvar för att normerna följs (se vidare avsnitt 6.3). Lyft fram vilka hotade arter som finns i det berörda området, om arterna är skyddade enligt artskyddsförordningen är det viktigt att påpeka detta. Visa på vilka områdesskydd som finns i området, det är särskilt viktigt att lyfta fram om Natura 2000-områden riskerar att skadas av vägprojektet. Det gäller även om vägen inte dras igenom området. Lyft även fram om det finns många närboende som genom buller eller luftföroreningar kan påverkas av projektet. Argumentera här bl.a. utifrån de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken (avsnitt 6.1).
- Peka på att projektet inte är nödvändigt, att den s.k. fyrstegsprincipen (se avsnitt 1.4), som innebär att kollektivtrafiklösningar i första hand ska användas, därefter reparation och att först i sista hand en ny väg, inte beaktats.
- Om några miljökonsekvenser som vägprojektet ger upphov till inte finns med i underlaget eller tagits upp vid prövningen måste det lyftas fram. Det är inte bara påverkan från själva byggandet av vägen som har betydelse utan även vilken miljöpåverkan trafiken på vägen kommer att ha.
- För fram de brister ni ser i miljökonsekvensbeskrivningen. Det är särskilt viktigt att titta på vilka alternativa lokaliseringar som redovisats och om andra möjliga alternativ borde undersökts. En miljökonsekvensbeskrivning ska bl.a. belysa vilken klimatpåverkan vägprojektet har. En godtagbar miljökonsekvensbeskrivning är en förutsättning för att regeringen ska kunna pröva projektet och om det finns allvarliga brister i miljökonsekvensbeskrivningen ska projektet alltså inte prövas (mer info om miljökonsekvensbeskrivningar finns i avsnitt 3.5).
- Vid tillåtlighetsprövningen hos regeringen är det inte säkert att regeringen kommer kontakta er för att ni ska få lämna synpunkter. Kontakta därför handläggaren vid regeringen och se till att få lämna in era synpunkter på projektet.
- Om man yttrar sig över eller överklagar en arbetsplan där regeringen tillåtlighetsprövat och därmed godkänt vägprojektet i stort får man anpassa yttrandet/överklagan efter det. I sådana fall är bl.a. den vägkorridor projektet ska byggas inom redan bestämd och det är därför ingen idé att argumentera för att vägen borde placeras inom ett helt annat område utan istället får man se på placeringen inom vägkorridoren. Om det finns en bättre placering av vägen inom det område är det viktigt att föra fram det.
- Håll tiden! Detta är särskilt viktigt när man överklagar Trafikverkets beslut att fastställa en arbetsplan, vilket man kan göra inom tre veckor. Om man inte överklagar i tid prövas inte ens överklagan.



3 Beslutsprocessen från idé till beslut om att väg får byggas

3.1 Inledning

Processen från idé till ett slutligt beslut om att bygga en allmän väg sker i flera steg och kan för större infrastrukturprojekt mycket väl ta tio år från att planeringen påbörjas till att vägen projekteras. Själva beslutet om att en väg ska byggas tas som huvudregel genom att Trafikverket fastställer en arbetsplan. En allmän väg får inte byggas och arbetet med vägen får inte heller påbörjas förrän en arbetsplan upprättats och som regel också fastställts, vilket innebär att den prövats och godkänts av Trafikverket centralt.

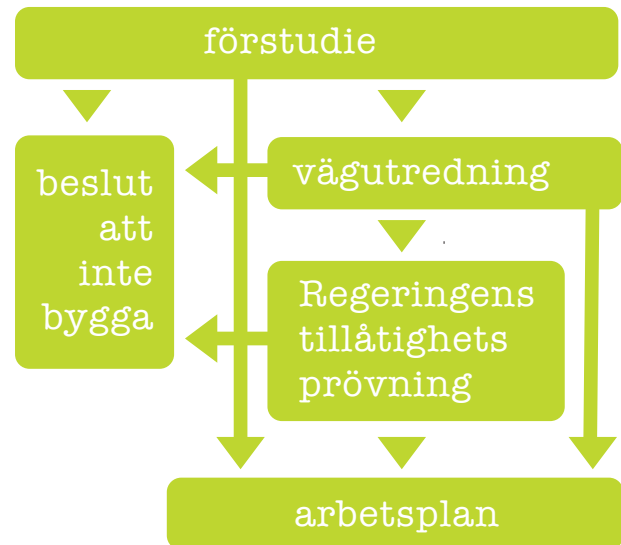
Större vägprojekt inleds genom att det i en länsplan eller nationell plan pekats ut att en viss väg ska byggas. Sedan 2010 finns en nationell transportplan, för både vägar och järnvägar, istället för en nationell väghållningsplan och en nationell banhållningsplan, vilket på sikt borde kunna få till följd att järnvägar kan väljas som lösning på infrastrukturproblem i större utsträckning än vad som görs idag. Övervägandena i transportplanen ska bl.a. grundas på fyrstegsprincipen liksom på de övergripande mål riksdagen slagit fast såsom miljö kvalitetsmålen. Ett vägprojekt kan också inledas efter önskemål från näringsliv, kommuner, enskilda individer etc.

Själva processen från idé till ett bindande beslut om att en väg ska byggas sker i tre steg. En inledande förstudie som följs av en vägutredning, om alternativa vägsträckor behöver studeras, varefter en arbetsplan ska tas fram där placeringen av vägen bestäms i detalj. Vid större infrastrukturprojekt ska regeringen pröva om vägprojektet kan tillåtas innan väghållaren går vidare med att i detalj bestämma utformningen och placeringen av vägen i arbetsplanen.

3.2 Förstudie – inledande analys av om en väg ska byggas och i så fall var

Under förstudien görs den övergripande analysen av om en väg ska byggas och var vägen i så fall ska gå eller om infrastrukturproblemen ska lösas på annat sätt.

Förstudien är en inledande planeringsfas där väghållaren brett tittar på olika möjligheter att lösa det identifierade problemet och på möjliga lokaliseringar/placeringar av vägen. De berörda områdenas karaktär och miljösituation ska redovisas i förstudien liksom målen med projektet samt



möjliga lösningar för att nå målen.¹² Analysen ska bl.a. göras utifrån fyrstegsprincipen. En förstudie måste inte resultera i ett beslut om att en väg ska byggas utan den kan exempelvis resultera i att kollektivtrafikåtgärder, förbättringar av befintlig väg eller styrmedel i stället ska utredas. Om förstudien resulterar i att en väg ska byggas ska väghållaren också ta ställning till om alternativa sträckningar behöver studeras dvs. om det finns alternativa placeringar av vägen i stort. I så fall ska en vägutredning göras.

Under förstudien ska den berörda allmänheten, exempelvis markägare och boende inom området, och berörda myndigheter och kommuner ges en möjlighet till ett tidigt deltagande i processen, genom s.k. samråd. Under detta samråd ska också alltid miljöorganisationer bjudas in att delta.¹³ Mer information om samråd finns i avsnitt 3.6. Efter samrådet ska länsstyrelsen i det län där vägen huvudsakligen kommer att byggas besluta om projektet kan antas ha betydande miljöpåverkan.¹⁴ Beslutet har bl.a. betydelse för hur omfattande miljökonsekvensbeskrivningen ska vara och vilka som ska delta i det fortsatta samrådet. Under av-

¹² 20 § Vägverkets föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar m.m.

¹³ 14 a § väglagen

¹⁴ 14 a § väglagen

snittet 3.5.3 nedan redovisas närmare vilka kriterier som ska beaktas vid bedömningen av om vägbygget kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

3.3 Vägutredning – här studeras lokaliseringen i stort

Vägutredningen innebär att lokaliseringen av vägen i stort ska utredas närmare. Enligt väglagen ska vägghållaren göra en vägutredning om alternativa vägsträckor behöver studeras, dvs. om lokaliseringen av vägen i stort behöver undersökas närmare. Det finns inga närmare bestämmelser om när en vägutredning ska göras annat än att en sådan utredning blir aktuell när alternativa terrängkorridorer behöver studeras.¹⁵ En terrängkorridor är upp till 500 m bred så vägutredningen ska göras när lokaliseringen i grova drag behöver utredas. Att en vägutredning görs är en förutsättning för att alternativa lokaliseringar av vägen verkligen studeras och jämförs. I annat fall studeras och jämförs bara alternativa lokaliseringar på detaljnivå. Trots detta saknar i vart fall miljöorganisationer möjlighet att överklaga vägghållarens beslut att inte göra en vägutredning.

Under arbetet med vägutredningen ska alternativa lösningar och lokaliseringar av vägsträckor utredas och redovisas. De alternativa vägsträckningarna ska jämföras såväl sinsemellan som med alternativet att behålla befintlig väg (nollalternativet). En förbättring av den befintliga vägen ska också alltid studeras och utvärderas, om det inte finns särskilda skäl.¹⁶ Mot denna bakgrund ska sedan vägghållaren ta ställning till inom vilken vägkorridor vägen ska byggas och vilken trafikmässig standard¹⁷ vägen ska ha. Vägghållaren kan även besluta att inte gå vidare med vägbygget. I beslutet måste vägghållaren ange motiven för varför en viss vägkorridor valts liksom skälen till att vissa alternativ valts bort. Av beslutet ska det även framgå hur kraven i 2-5 kap. miljöbalken tillgodosetts i projektet.¹⁸

Under vägutredningen ska fortsatt samråd hållas, vilket utvecklas i avsnitt 3.6 nedan. En vägutredning ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning som ska tas fram parallellt med arbetet med själva vägutredningen. Den ska sedan ligga till grund för bl.a. ställningstagandet till om vägen ska byggas eller inte och för valet av inom vilken vägkorridor vägen ska byggas. Miljökonsekvensbeskrivningen ska godkännas av länsstyrelsen innan den tas in i vägutredningen. Om verksamheten bedömts medföra betydande miljöpåverkan ska miljökonsekvensbeskrivningen tillsammans med vägutredningen kungöras (annonseras) och finnas tillgängliga för allmänhetens synpunkter,¹⁹ vilket som regel även sker i de fall där vägen inte bedömts medföra betydande miljöpåverkan. Detta sker vanligtvis genom att projektplanerna ställs ut och en kopia av vägutredningen finns tillgänglig på en plats där man lätt kan komma och titta på dem. Under denna tid har alla rätt att skriftligen lämna sina synpunkter på vägprojektet, vilka vägghållaren ska sammanställa och besvara. Därefter ska länsstyrelsen få tillfälle att yttra sig över projektet och de synpunkter som lämnats innan vägghållaren bestämma inom vilket av de utredda alternativen som vägen ska byggas. Om regeringen ska pröva om vägprojektet kan tillåtas, s.k. tillåtlighetsprövning, ska vägghållaren i stället bestämma vilket av alternativen som ska lämnas över som förslag på vägsträckning till Trafikverket inför regeringens tillåtlighetsprövning.²⁰ Mer information om tillåtlighetsprövningen finns i avsnitt 4.

Vägutredningen är inte juridiskt bindande som plandokument, dvs. att det inte uppstår någon rätt att bygga en väg när en vägutredning har tagits fram och vägghållaren valt inom vilken korridor vägen ska anläggas.²¹ Som tidigare angetts måste en arbetsplan tagits fram och som regel ha fastställts av Trafikverket innan en väg får byggas. Vägutredningen är dock viktig eftersom den i stora drag lägger fast var vägen ska placeras och hur den ska utformas, inom vilka ramar vägghållaren sedan ska hålla sig när den tar fram arbetsplanen.

15 Prop. 1997/98:90 s. 177

16 14 b § väglagen. Som exempel på särskilda skäl ges i förarbetena (prop. 1997/98:90 s. 310) att förbättringen av den befintliga vägen får orimliga konsekvenser, exempelvis om den befintliga vägen går genom ett samhälle och förbättringen av vägen skulle innebära att vägen byggs om till en motorväg och därigenom framtvinga rivning av omfattande bebyggelse.

17 14 b § väglagen. Med trafikmässig standard avses bl.a. väg- eller gatutyp och bredd, utformning av sidoområdet, standard för korsningar och hastigheten på vägen.

18 29 § Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m.

19 14 b § 3 st. väglagen och 6 kap. 8 § 1 st. miljöbalken

20 29 § Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m.

21 För att en väg ska få byggas måste en arbetsplan ha upprättats och som huvudregel fastställts, 19 § väglagen

3.4 Arbetsplan – här tas beslutet om att väg ska byggas

Inom den slutligt valda vägkorridoren ska den exakta sträckningen av vägen bestämmas. Det sker genom en arbetsplan, vilket likställs med ett tillstånd enligt miljöbalken. I arbetsplanen ska bestämmas exakt var vägen ska gå och hur vägen ska utformas. En fastställd arbetsplan ger väghållaren rätt att ta annans mark i anspråk för att bygga vägen, s.k. vägrätt, vilket är en form av expropriation.

Av arbetsplanen ska det framgå vilka skyddsåtgärder, kompensationsåtgärder och övriga miljöanpassningar som ska göras för vägprojektet. Det ska också anges varför dessa åtgärder är tillräckliga. Av arbetsplanen ska det också framgå hur miljöbalkens allmänna hänsynsregler, hushållningsbestämmelser och miljökvalitetsnormer har tillgodosetts vid vägprojektet, om några åtgärder behöver utredas vidare, samt om projektets miljöeffekter ska följas upp och vilka miljöaspekter som i så fall ska ingå i uppföljningen.²²

En upprättad arbetsplan jämföras efter lagändring 2010 med ett tillstånd enligt miljöbalken.²³ Det innebär att man inte längre kan gå till domstol och kräva att vägprojekt ska stoppas/förbjudas när arbetsplanen har antagits.²⁴ Däremot kan man överklaga Trafikverkets beslut att fastställa en arbetsplan, men när arbetsplanen väl vunnit laga kraft har väghållaren rätt att bygga vägen utan att man juridiskt sätt kan göra så mycket för att hindra vägprojektet med stöd av väglagen. En fastställd arbetsplan innebär dock inte per automatik att en väg får byggas eftersom det för vägprojektet även kan krävas tillstånd eller dispens enligt miljöbalken. Det innebär att ett vägprojekt eller i vart fall delar av det, kan stoppas vid prövningen enligt miljöbalken. Mer information om prövningen enligt miljöbalken finns i avsnitt 8.

Även under arbetet med arbetsplanen ska samråd hållas angående vägens närmare sträckning och vägförslaget utformning. Vid dessa samråd borde som regel lokala miljö-

organisationer som Naturskyddsföreningens kretsar få delta, se vidare under rubriken Samråd, avsnitt 3.6. En miljökonsekvensbeskrivning ska också tas fram under arbetet med arbetsplanen. Det gäller även om vägutredning gjorts och en miljökonsekvensbeskrivning därför redan tagits fram i det skedet. Även denna miljökonsekvensbeskrivning måste godkännas av länsstyrelsen innan arbetsplanen kan upprättas, dvs. antas av väghållaren. Under avsnitt 3.5.2 redovisas närmare kraven på vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla.

Arbetsplanen och miljökonsekvensbeskrivningen ska även de kungöras och ställas ut för granskning. Allmänheten ska därefter få möjlighet att yttra sig innan arbetsplanen upprättas. En arbetsplan behöver i vissa fall inte ställas ut, bl.a. om vägen till sin helhet är utsatt och bestämd i en detaljplan eller områdesbestämmelse eller om det är fråga om ombyggnad av en väg utan att ny mark behöver användas.²⁵ Om vägprojektet bedömts medföra betydande miljöpåverkan (se vidare avsnitt 3.5.3) ska arbetsplanen dock alltid ställas ut. Efter att arbetsplanen ställts ut ska väghållaren sammanställa och lämna svar på de synpunkter som framkommit. Om större förändringar görs i arbetsplanen ska en ny utställning hållas.

Efter att arbetsplanen upprättats av väghållaren ska den som huvudregel²⁶ fastställas av Trafikverket efter samråd med länsstyrelsen. Att planen fastställs innebär att Trafikverket prövar och godkänner vägbygget. Trafikverket kan även kräva att arbetsplanen ska omarbetas. Eftersom Trafikverket som regel även är väghållare är det inte helt oproblematiskt eftersom de då tillståndsprövar sin egen verksamhet. Som en viss garant gäller att regeringen istället för Trafikverket ska pröva frågan om fastställelse av arbetsplanen om Trafikverket och länsstyrelsen har olika uppfattningar om planen.²⁷ Precis som vid tillståndsprövning enligt miljöbalken gäller självklart att miljökonsekvens-

22 33 § Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m.

23 3 a § väglagen. Värt att notera att det är väghållarens beslut om att upprätta planen som likställs med ett tillstånd enligt miljöbalken och inte Trafikverkets beslut att fastställa planen, vilket är uppseendeväckande och föreslås att ändras i den pågående översynen av väglagen (SOU 2010:57).

24 Genom ett avgörande i Högsta domstolen (NJA 2004 s. 88) var det tidigare möjligt att föra talan om att en väg skulle förbjudas trots att arbetsplanen var fastställd.

25 17 § väglagen

26 De arbetsplaner där utställning av planen inte skett enligt 17 § 3 och 4 st. väglagen behöver inte fastställas. Det gäller för arbetsplaner som avser ombyggnad av väg eller ändring av fastställd arbetsplan för vägprojekt som inte är färdigbyggt under förutsättning att mark inte behöver tas i anspråk med vägrätt eller sådant ianspråktagande av mark har medgetts skriftligen av berörda fastighetsägare 27 11 § och 18 § väglagen. Det är Trafikverket på central nivå som ska fastställa planen, vilket är en annan avdelning än de som sysslar med väghållning. Hur separerad prövningen är i praktiken kan dock ifrågasättas.

beskrivningen och vad som sagt under samråden och angetts i yttranden ska beaktas vid prövningen av om arbetsplanen ska fastställas och vägen ska få byggas. Det är inte bara miljökonsekvensbeskrivningen till arbetsplanen som ska beaktas utan även miljökonsekvensbeskrivningen till vägutredningen och alla yttranden som lämnats under hela planeringsprocessen, från förstudien och framåt.²⁸ Trafikverket kan även föreskriva villkor för verksamheten i beslutet om att fastställa arbetsplanen. Ett beslut om att fastställa arbetsplanen förfaller efter fem år från det år beslutet vann laga kraft om inte vägens sträckning i sin helhet blivit tydligt utmärkt på marken och arbetet påbörjats under den tiden. Det innebär att om vägarbetet inte kommit igång under den tiden så får vägen inte längre byggas. Om det finns synnerliga skäl kan tiden dock förlängas.²⁹

3.5 Miljökonsekvensbeskrivning – underlaget för prövningen

3.5.1 När ska en miljökonsekvensbeskrivning göras och vad är syftet med den?

Väghållaren ska ta fram en miljökonsekvensbeskrivning dels till vägutredningen, om en sådan görs, dels till arbetsplanen. Eftersom det rör sig om olika bedömningar som ska göras i de olika stadierna, t.ex. ska vid vägutredningen lokaliseringen jämföras och prövas i stort och vid arbetsplanen ska lokaliseringen bestämmas i detalj, kommer de båda miljökonsekvensbeskrivningarna att ha olika fokus. Kravet på att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning gäller för alla vägprojekt.³⁰

Om regeringen prövar om vägprojektet kan tillåtas, ska miljökonsekvensbeskrivningen till vägutredningen ligga till grund för regeringens prövning. Även vid prövningen av Natura 2000-tillstånd och andra tillstånd enligt miljöbalken (se vidare avsnitt 8) ska en miljökonsekvensbeskriv-

ning finnas med som underlag.³¹ Väghållaren behöver dock inte ta fram en separat miljökonsekvensbeskrivning för prövningen enligt miljöbalken utan kan ta fram en gemensam om prövningarna sker relativt nära i tiden. Det är dock viktigt att miljökonsekvensbeskrivningen i de fallen verkligen belyser de frågor som ska prövas enligt miljöbalken.

Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.³²

Tanken med en miljökonsekvensbeskrivning är att den ska utgöra ett underlag om den planerade vägens direkta och indirekta effekter på miljön och människors hälsa, som ska ligga till grund för bedömningen av om vägen överhuvudtaget ska få byggas, vilken sträckning vägen ska ha, vilka skyddsåtgärder som behöver vidtas osv. Bedömningen av konsekvenserna i miljökonsekvensbeskrivningen ska alltid relateras till ett nollalternativ (att vägen inte byggs).³³ Analyserna ska omfatta hur väganläggningen, byggandet, driften, och trafiken förväntas påverka människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt och annan hushållning med material, råvaror och energi samt samspelet dem emellan.³⁴ Om projektet innebär en förändrad trafiksituation eller ger andra förändringar i det omgivande vägsystemet ska även miljökonsekvenserna av de förändringarna tas med.³⁵ Delar av ett vägprojekt kan

28 Se uttalanden i prop. 1997/98:90 s. 313

29 18 § väglagen

30 För mindre vägprojekt som innebär en obetydlig miljöpåverkan får en gemensam miljökonsekvensbeskrivning tas fram om de är likartade eller sammanhängande 12 § Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m.

31 Enligt 6 kap. 1 § miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning ingå i ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, vid ansökan om Natura 2000-tillstånd och vid regeringens tillåtelseprövning

32 6 kap. 3 § miljöbalken som både 14 b § (vägutredning) och 15 § (arbetsplan) väglagen hänvisar till

33 9 § Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m.

34 10 § Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m.

35 13 § Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m.



Naturskyddsföreningens Bildarkiv

vara tillståndspliktigt även enligt miljöbalken (se mer om detta i avsnitt 8). Även om bara är en del av vägprojektet ska tillståndsprövas vid en sådan prövning enligt miljöbalken måste miljökonsekvensbeskrivningen vid tillståndsprövningen innehålla en samlad beskrivning av hela projektets miljökonsekvenser.³⁶ Länsstyrelsen kan, under samrådet, ställa krav på att väghållaren ska redovisa även andra möjliga sätt att nå syftet med projektet.³⁷ Det innebär att Trafikverket i miljökonsekvensbeskrivningen kan behöva redovisa alternativa sätt att uppnå målet, t.ex. att bygga en järnväg istället för väg.

Miljökonsekvensbeskrivningarna ska godkännas av länsstyrelsen, detta görs innan de tillsammans med vägplanen eller arbetsplanen ställs ut för allmänheten, vilket ska vara en slags garant för att miljökonsekvensbeskrivning håller en tillräckligt hög nivå och att tillräckligt underlag finns för att bedöma vägprojektets miljöeffekter. Länsstyrelsens beslut kan inte överklagas. Däremot ska regeringen vid tillätlighetsprövningen också göra en bedömning av om miljökonsekvensbeskrivningen kan godkännas.³⁸

En godtagbar miljökonsekvensbeskrivning är en processförutsättning³⁹ vilket generellt innebär att om det finns väsentliga brister i miljökonsekvensbeskrivningen kan domstolar och myndigheter inte pröva en tillståndsansökan utan

ansökan ska avvisas (vilket innebär att myndigheten eller domstolen inte tar upp frågan om tillstånd kan ges). Alltså om miljökonsekvensbeskrivningen är för dålig och inte fyller sitt syfte eller inte tar med de aspekter som ska ingå i beskrivningen (se avsnitt 3.5.2 nedan) så borde inte Trafikverket fastställa arbetsplanen och vägen inte få byggas.

3.5.2 Vad ska finnas med i en miljökonsekvensbeskrivning

Vad som tas upp i en miljökonsekvensbeskrivning regleras på en rad olika ställen och är därför lite snårigt. Vad som ska ingå är också till viss del beroende av om vägprojektet bedömts medföra betydande miljöpåverkan samt i vilket stadium av processen den tas fram. Omfattningen av miljökonsekvensbeskrivningen ska anpassas till vägprojektets och miljökonsekvensernas art och omfattning. Som ett generellt krav för alla miljökonsekvensbeskrivningar gäller att de ska innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla sitt syfte (vilket återges ovan under avsnitt 3.5.1). Om vägprojektet kan antas påverka miljön i ett Natura 2000-område ska miljökonsekvensbeskrivningen alltid innehålla de uppgifter som behövs för att kunna göra en bedömning av verksamhetens påverkan på Natura 2000-områdets livsmiljöer/habitat och skyddade arter. De ytterligare kraven på innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning är mer specifika och framgår av rutorna nedan. Kraven varierar beroende på om planen av länsstyrelsen bedömts medföra betydande miljöpåverkan och om det är en miljökonsekvensbeskrivning till en vägutredning eller till en arbetsplan.

³⁶ Detta framgår av Miljööverdomstolens prövning av Citybanan (M 8597-06), där Miljööverdomstolen avvisade Banverkets ansökan om tillstånd för bortledning av vatten i en arbetstunnel till Citybanan. Ansökan hade delats upp i olika delsträckor. Miljööverdomstolen fann att tillståndsansökan var för avgränsad och att miljökonsekvensbeskrivningen hade väsentliga brister bl.a. eftersom den inte belyste hela projektets miljöpåverkan.

³⁷ 6 kap. 7 § 3 st. miljöbalken

³⁸ 6 kap. 9 § miljöbalken

³⁹ Prop. 1997/98: 45 s. 702 f.

En miljökonsekvensbeskrivning för ett vägprojekt ska alltid innehålla följande:

- Syftet med vägprojektet och samband med andra projekt samt överensstämmelse med planer för mark- och vattenanvändningen (bl.a. detaljplaner) miljöprogram och motsvarande
- Befintliga miljökvaliteter, markanvändning och trafikförhållanden inom influensområdet och förväntad utveckling.
- De direkta och indirekta miljöeffekter som vägprojektet sannolikt medför och konsekvenserna för olika intressen och vad de innebär med hänsyn till miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer, hushållning med mark- och vattenområden samt de av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen.
- Förslag till åtgärder och anpassningar för att tillgodose miljöbalkens allmänna hänsynsregler och bestämmelser om miljökvalitetsnormer.⁴⁰
- De ska innehålla de uppgifter som behövs för att fylla sitt syfte.



Naturskyddsföreningens Bildarkiv

Om länsstyrelsen bedömt att projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska miljökonsekvensbeskrivningen dessutom alltid innehålla följande:

- En beskrivning av vägprojektet med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning.
- En beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas och hur det ska undvikas att vägprojektet medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte följs.
- De uppgifter som behövs för att påvisa och bedöma vägprojektets huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser.
- En redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med en motivering av varför ett visst alternativ valts och effekterna av att vägprojektet inte kommer till stånd (nollalternativet).⁴¹
- Information om hur alternativa lösningar, vägkorridorer och vägutformningar och dess miljökonsekvenser har beaktats i planerings- och projekteringsarbete.
- Miljökonsekvenserna med och utan skyddsåtgärder.
- Jämförande bedömning av alternativa skyddsåtgärder – även i byggskedet – avseende effekter och kostnader.
- Vilka metoder och informationskällor som använts samt osäkerhet i genomförda analyser och bedömningar.
- Vilken sakkunskap som medverkat i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen.⁴²
- En icke-teknisk sammanfattning.

Utöver de krav som ovan angetts finns det särskilda krav på vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla när den framtas till vägutredningen och när den framtas till arbetsplanen.

40 14 § Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m.

41 6 kap. 7 § miljöbalken

42 15 § Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m.

Av en miljökonsekvensbeskrivning till en vägutredning ska det, utöver vad som ovan angetts, framgå:

- I vilken mån miljöhänsyn inverkat på identifieringen av de vägkorridorer som studerats.
- Miljökonsekvenser ska redovisas så att en jämförelse mellan de studerade vägkorridorerna är möjlig.
- En jämförande bedömning för varje miljökonsekvens av betydelse.
- I vilken mån det bedöms möjligt att i ett senare skede lösa eventuella konflikter, hindra skador och förbättra miljön.
- Viktiga förutsättningar för att miljöanpassa vägens sträckning och utformning i den fortsatta planeringen.⁴³

Av en miljökonsekvensbeskrivning till en arbetsplan ska det, utöver de ovan angivna generella kraven, framgå:

- Hur arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen påverkat vägutformningen.
- Miljökonsekvenserna av den valda utformningen av vägprojektet, skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder i de fall det krävs.
- De miljöeffekter som det finns behov att följa upp och motiveringen till detta.⁴⁴

3.5.3 När ska ett vägprojekt anses medföra betydande miljöpåverkan?

Länsstyrelsen ska under förstudien ta ställning till om vägprojektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Denna bedömning har bl.a. betydelse för hur omfattande miljökonsekvensbeskrivningen ska vara och vilka som ska delta i samrådet. De projekt som ska tillåtlighetsprövas av regeringen anses alltid medföra betydande miljöpåverkan. Det innebär att anläggandet av motorväg, motortrafikled

och annan fyrfilig väg om minst 10 km alltid anses medföra betydande miljöpåverkan. För andra vägprojekt ska länsstyrelsen göra sin bedömning utifrån följande kriterier:

- projektets karaktäristiska egenskaper (bl.a. omfattningen av projektet),
- miljöns känslighet i de områden som kan antas bli påverkade och
- de möjliga effekternas karaktäristiska egenskaper (såsom effekternas omfattning och sannolikhet).⁴⁵

Länsstyrelsen bedömningen av om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan har stor betydelse bl.a. för miljöorganisationer och en bredare allmänhets rätt att delta i processen men länsstyrelsens beslut kan trots det inte överklagas.

3.6 Samråd – möjlighet att delta i processen

Samrådet ska ge allmänheten och myndigheter möjlighet att vara delaktiga i processen och påverka ett vägprojekt. Samrådet ska också leda till att viktig information kommer med i miljökonsekvensbeskrivningen. Under samrådet diskuteras bl.a. vad som ska vara med i miljökonsekvensbeskrivningen och man kan då lyfta fram alternativa lösningar eller placeringar av vägen som man tycker att väghållaren borde titta närmare på, eller om man känner till en hotad art i området som borde undersökas närmare. Samrådet inleds under förstudien och ska sedan pågå under hela planeringsprocessen. Tanken är att hur antalet samrådstillfällen ska anpassas efter typen av vägprojekt så att de som deltar i samrådet ges möjlighet att förstå och påverka projektets inriktning inför viktiga ställningstaganden.⁴⁶ Om väghållaren också måste ha tillstånd enligt miljöbalken för att kunna bygga vägen (se nedan avsnitt 8) kan samrådet även behandla frågor om den prövningen. I så fall behövs inte separata samråd hållas inför prövningen enligt miljöbalken.

43 23 § Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m.

44 31 § Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m.

45 3 § 4 st. och bilaga 2 förordningen om miljökonsekvensbeskrivning

46 5 § Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m.

Det finns inga generella krav på hur samrådet ska hållas utan det kan både ske genom möten och skriftligen. Under framtagandet av arbetsplanen finns dock ett krav på att berörda kommuner och fastighetsägare ska få framföra sina synpunkter vid ett sammanträde på platsen, s.k. sakägar-sammanträde.⁴⁷ Kallelsen till samråd kan ske genom annons i ortstidning, brev eller på annat sätt. Inför samrådet ska ett samrådsunderlag tas fram och skickas ut till de som ska delta vid samrådet. Det ska innehålla uppgifter om vägprojektets lokalisering, omfattning och utformning. Den ska även ta upp vilka förutsedda miljöpåverkan projektet kan ge upphov till, en problembeskrivning samt det underlag som behövs beroende på vilka beslut väghållaren ska fatta under det aktuella planeringsstadiet,⁴⁸ t.ex. om samrådet är under arbetsplanstadiet ska mer i detalj bestämmas vägens sträckning och då måste underlag för den bedömningen vara med. Resultaten av samråden ska redovisas i ett dokument, s.k. samrådsredogörelse, som successivt ska uppdateras och finnas med i förstudien, vägutredningen och arbetsplanen.

Till samråd ska alltid länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten samt enskilda som kan antas bli särskilt berörda bjudas in. Till det första samrådet som hålls under förstudien ska också alltid miljöorganisationer få delta. Det fortsatta samrådet under förstudien, vägutredningen och arbetsplanen ska även hållas med en bredare allmänhet och organisationer som kan antas bli berörda, däribland miljöorganisationer, om vägprojektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Om vägutredning gjorts finns dock inget krav på att hålla sådant s.k. utökat samråd under utarbetandet av arbetsplanen,⁴⁹ eftersom denna grupp då anses ha fått möjlighet att delta i beslutandeprocessen vid samrådet till vägutredningen. Till samrådet under arbetet med arbetsplanen ska utöver de ovan angivna även lokala organ och

sammanslutningar som kan ha ett väsentligt intresse i saken bjudas in.⁵⁰ Vilka dessa organisationer och sammanslutningar är ska avgöras från fall till fall, men om vägprojektet har mer än ringa miljöpåverkan borde som regel lokala miljöorganisationer, t.ex. Naturskyddsföreningens kretsar, anses särskilt berörda. Även om man inte har rätt att delta i samrådet kan man be om att ändå få vara med eller i vart fall få ta del av samrådsunderlaget och lämna skriftliga synpunkter på det.

Innan väghållaren färdigställer en vägutredning eller en arbetsplan ställs som regel förslaget till arbetsplan eller vägutredning inklusive miljökonsekvensbeskrivningen ut. Det innebär att förslaget och miljökonsekvensbeskrivningen finns tillgänglig för allmänheten, oftast på ett bibliotek, på ett kommunhus eller liknande så att de som bor i kommunen ska få möjlighet att ta del av information om projektet och lämna sina synpunkter på det inom en viss tid. Vid dessa tillfällen får *alla* som vill lämna sina synpunkter på förslaget. Väghållaren ska sedan sammanställa alla kommentarer och besvara dem. Om kommentarerna leder till att förslaget måste omarbetas ställs det sedan ut igen. Utställning är viktig eftersom den ger möjlighet för de som inte bjudits in till samrådet att lämna sina synpunkter på förslaget. Så i de fall miljöorganisationer inte fått delta i samrådet får man i alla fall möjlighet att yttra sig när vägutredningen eller arbetsplanen ställs ut.

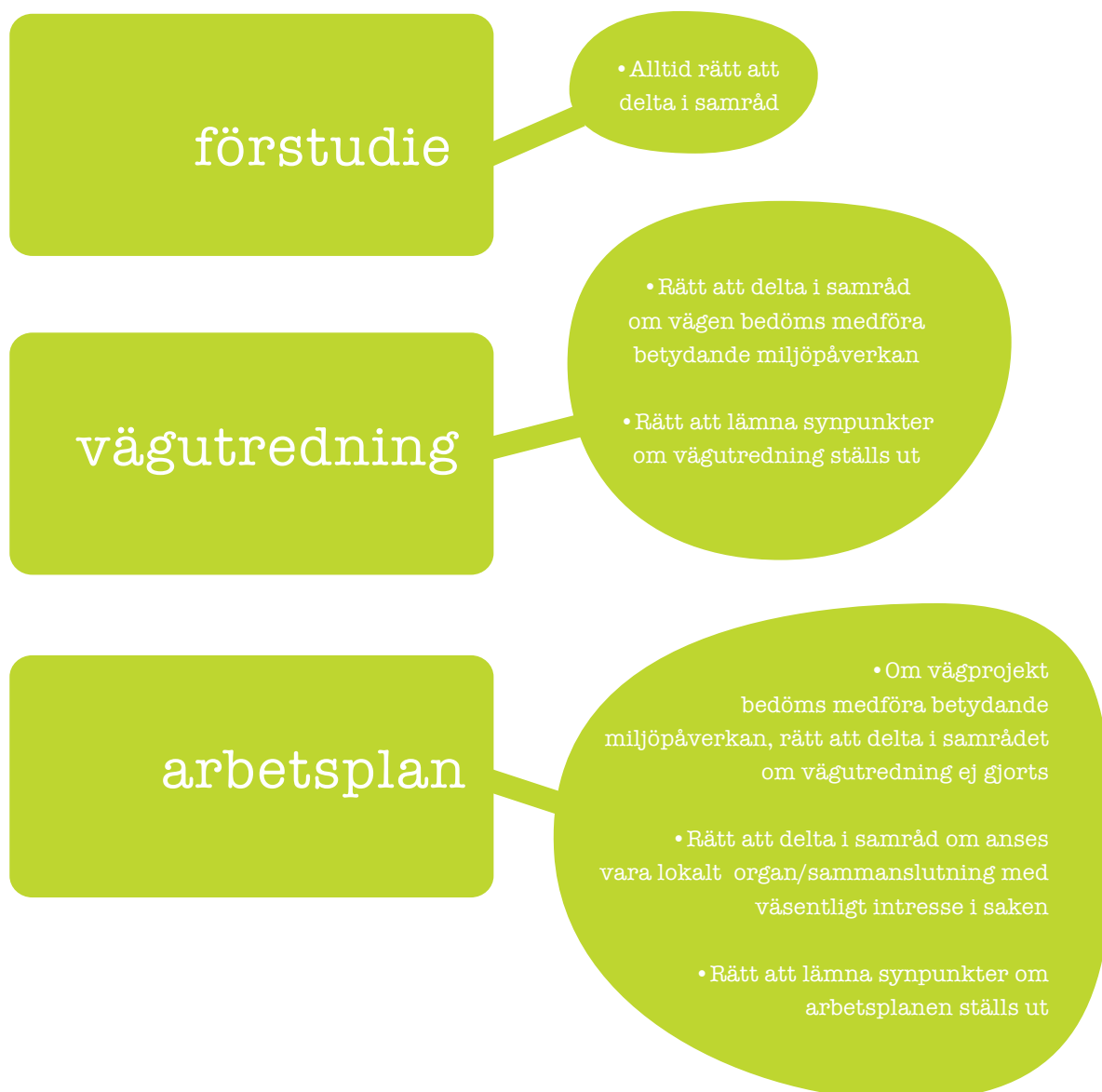
47 27 § Vägkungörelsen. Om vägprojektet helt förutsatts i en detaljplan eller i områdesbestämmelser, vilket är bindande planer enligt plan- och bygglagen, eller om projektet endast gäller ombyggnad av väg kan väghållaren dock avstå från att hålla sakägarsammanträdena. Detta då samrådet får förenklas efter omständigheterna under arbetet med arbetsplanen enligt 16 § väglagen. Enligt förarbetsuttalande innebär det att sammanträde på plats inte behöver hållas (prop. 1971:123 s. 160).

48 6 kap. 4 § miljöbalken och 6 § Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m.

49 16 § väglagen

50 27 § vägkungörelsen

När har miljöorganisationer rätt att delta i vägprocessen?



4 Regeringens prövning av om vägprojektet kan tillåtas, så kallad tillåtlighetsprövning

Regeringen ska enligt 17 kap. 1 § miljöbalken pröva tillåtligheten av nya motorvägar, motortrafikleder och andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio km,⁵¹ dvs. om vägprojektet i stora drag ska få komma tillstånd. Regeringen får även i andra fall på eget initiativ tillåtlighetspröva ett vägprojekt.⁵² Tillåtlighetsprövningen ska göras efter att en vägutredning tagits fram, vid den tidpunkten är inte detaljerna bestämda utan det är en prövning av projektet i stora drag. Det är bara nya vägprojekt som behöver tillåtlighetsprövas. Det innebär att om en motorväg byggs om behöver normalt ingen tillåtlighetsprövning göras. Däremot ska regeringen också pröva om vägprojektet kan tillåtas i det fall en befintlig väg byggs ut till en motorväg, motortrafikled eller till fyrfilig väg på en sträcka om minst tio km.

Tillåtlighetsprövning innebär att regeringen tar ställning till om vägen får anläggas eller inte inom en viss vägkorridor. Vid tillåtlighetsprövningen av ett vägprojekt ska regeringen bl.a. utgå från de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och därmed även till om den föreslagna sträckningen av vägen är lämplig. Det är inte den exakta dragningen av vägen som prövas utan prövningen avser lokaliseringen av vägkorridoren, som kan vara upp till 500 m bred. Regeringens beslut är sedan bindande för den efterföljande prövningen bl.a. genom att arbetsplanen endast får avse vägstäckning inom det område regeringsbeslutet avser.⁵³ Om regeringen har tillåtit vägprojektet så är sedan även domstolar och andra prövningsmyndigheter bundna av att vägprojektet är tillåtligt inom vägkorridoren.⁵⁴ Vid den efterföljande prövningen av fastställande av arbetsplanen är alltså frågan om projektet kan tillåtas redan avgjord och det som återstår att pröva är den exakta lokaliseringen av vägen

inom vägkorridoren och om vägprojektet ryms inom de ramar som tillåtlighetsbeslutet anger samt vilka villkor som ska gälla för verksamheten och om några kompensationsåtgärder ska föreskrivas. Detta innebär inte att arbetsplanen måste fastställas eller att tillstånd enligt miljöbalken måste ges utan det måste fortfarande finnas tillräckligt underlag för att meddela tillstånd och tillräckliga kompensationsåtgärder måste föreslås om det är en förutsättning för tillstånd.⁵⁵ Men det är trots allt så att om ett vägprojekt tillåtlighetsprövas är det till stor del vid den prövningen som kampen står.

Regeringens tillåtlighetsprövning av ett vägprojekt ska göras efter att vägutredningen genomförts. Efter att väghållaren tagit fram vägutredningen ska Trafikverket med ett yttrande överlämna vägutredning till regeringen. Det innebär att inför tillåtlighetsprövningen måste alternativa vägsträckningar ha utretts samt en miljökonsekvensbeskrivning tagits fram och godkänts av länsstyrelsen. Även regeringen ska vid tillåtlighetsprövningen ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken.⁵⁶

51 Om det finns särskilda skäl behöver vägen inte tillåtlighetsprövas (17 kap. 2 § miljöbalken). Enligt förarbetena kan undantag göras om verksamheten kan antas få mindre omfattningen, bli av mindre ingripande beskaffenhet eller om tillståndsprövning annars framstår som onödig (prop. 1997/98:45 s. 854).

52 Enligt förarbetena kan det bli aktuellt vid anläggande av vägar i särskilt känsliga eller värdefulla naturområden som t.ex. fjällområden eller kust och skärgårdsområden (prop. 1997/98:45 s. 443).

53 Prop. 1997/98:45 s. 444.

54 I förarbete (prop. 1997/98:45 s. 438) uttalas följande. När regeringen har beslutat att tillåta en verksamhet är frågan om tillåtlighet avgjord och skall inte ingå i en efterföljande tillståndsprövning enligt miljöbalken. Tillståndsmyndigheten skall istället besluta om det närmare innehållet i tillståndet och vilka villkor som skall gälla för tillståndet. Framgår också av Miljööverdomstolens avgörande avseende Botniabanan (MÖD 2006:44).

55 Se t.ex. Miljööverdomstolens avgörande avseende Botniabanan (MÖD 2006:44) och Citybanan (M 8597-06).

56 6 kap. 9 § miljöbalken. Högsta förvaltningsdomstolen har vid rättsprövningen av regeringens tillåtlighetsbeslut av Förbifart Stockholm godkänt att regeringen inte uttryckligen godkänt miljökonsekvensbeskrivningen utan endast instämt i länsstyrelsens bedömning av miljökonsekvensbeskrivningen.

5 Vilka krav gäller enligt väglagen när en väg ska byggas?

I väglagen finns ett antal bestämmelser som reglerar byggandet av vägar. Under den tredje rubriken *Byggande av väg* finns bestämmelser om vad som gäller vid prövning av vägprojekt samt hur processen vid beslut om byggande av väg ska gå till. Majoriteterna av dessa bestämmelser handlar om själva beslutsprocessen från idé till fastställd arbetsplan, vilket likställs med tillstånd enligt miljöbalken. I avsnitt 3 ovan redogörs närmare för själva beslutsprocessen för vägprojekt.

I detta avsnitt görs en genomgång av de materiella bestämmelser som finns i väglagen och tillhörande kungörelse vid prövning av vägprojekt. Det finns en rad intressen som ska beaktas vid vägprojekt. I 26 § vägkungörelse listas en rad omständigheter som särskilt ska iaktas innan beslut fattas om att en väg ska byggas. Som framgår av bestämmelsen är det en rad ibland motstående intressen som ska beaktas, där miljöaspekter endast är en liten del.

26 § vägkungörelsen:

När en arbetsplan upprättas skall särskilt beaktas

1. att det trafikbehov som föranlett planens upprättande tillgodoses i största möjliga utsträckning,
2. att vägen ansluts till befintligt och planerat vägnät på ändamålsenligt sätt och får en från trafiksäkerhetssynpunkt tillfredsställande sträckning och utformning i övrigt,
3. att intrång och olägenhet samt från fastighetsbildningssynpunkt olämplig vägsträckning såvitt möjligt undviks,
4. att tillbörlig hänsyn tas till befintlig och blivande bebyggelse utmed vägen,
5. att vägen får en mjuk och naturlig inpassning i landskapet,
6. att naturföremål eller naturområde av särskilt intresse eller fornlämning så långt det är möjligt skyddas mot skadlig inverkan av vägbyggnadsprojektet,
7. att vägen till sträckning och byggnadssätt utförs så, att kostnaderna för anläggningen och för framtida utbyggnad såvitt möjligt begränsas,
8. att arbetsplanen utarbetas med sådan noggrannhet att den kan i sin helhet följas utan att annat än oväsentliga avvikelser behöver göras.

I väglagen finns ett antal bestämmelser som också ska beaktas vid bedömningen av om en väg ska byggas eller inte.

Bestämmelserna är dock otydliga och det är oklart vilken betydelse de har eftersom dessa frågor till stor del regleras även i miljöbalken.⁵⁷ Det finns begränsat med information om bestämmelserna och det är oklart vilken betydelse de faktiskt har vid prövningen, men de kan vara bra att känna till när man engagerar sig i processen för byggandet av en väg.

4 § väglagen: *Vid väghållning skall tillbörlig hänsyn tas till enskilda intressen och till allmänna intressen, såsom trafiksäkerhet, miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. En estetisk utformning ska eftersträvas.*

I 4 § anges de olika intressen som ska beaktas vid väghållning och därmed vid byggande av väg. Som framgår av bestämmelsen ska hänsyn tas till ett antal olika och inte alltid så lättförenliga intressen.

10 § väglagen: *Ny väg får anläggas, om vägen behövs för allmän samfärdsel eller annars kan antas få synnerlig betydelse för det allmänna.*

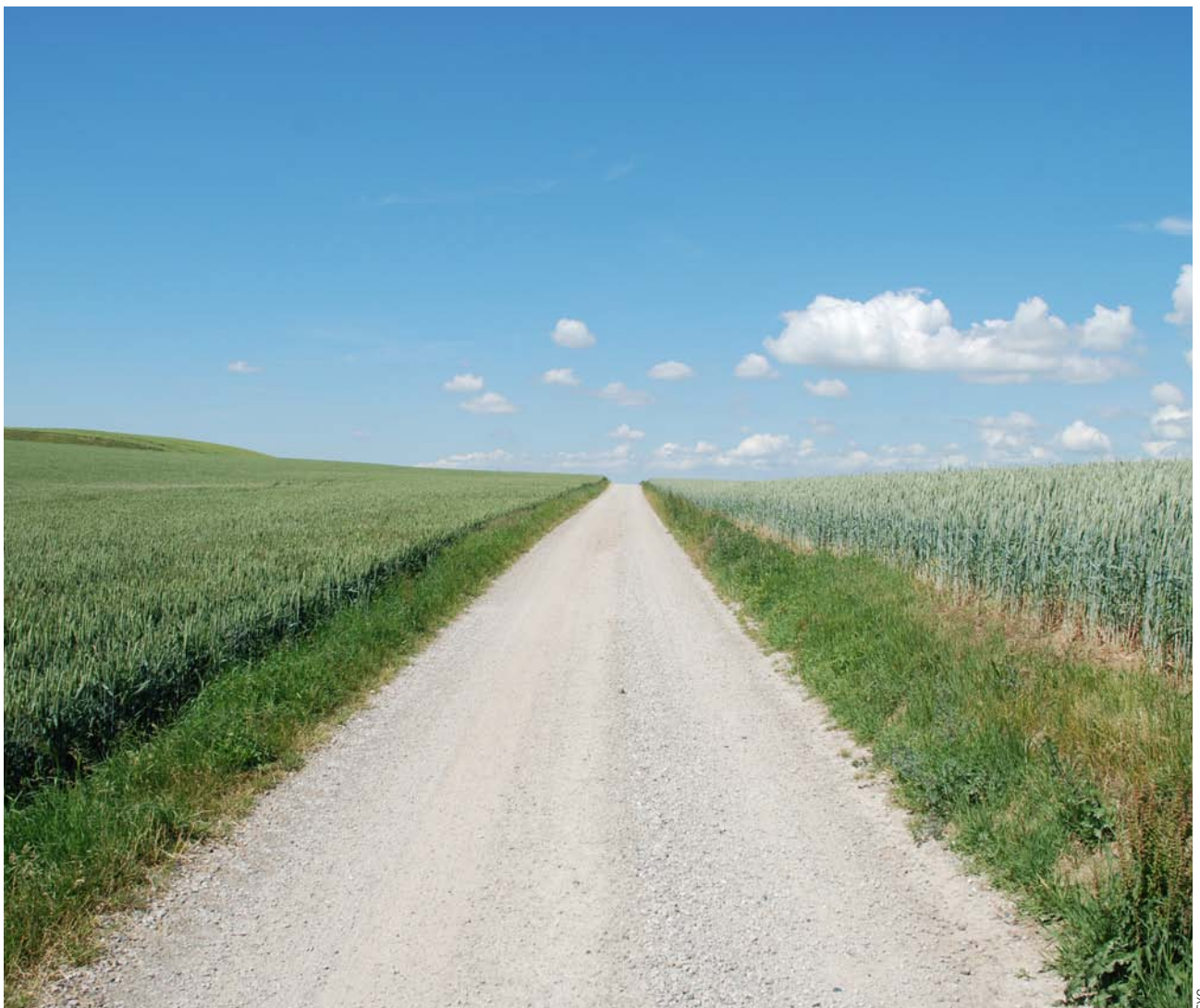
Omläggning av väg i ny sträckning samt ombyggnad av väg får ske, när det är påkallat från allmän synpunkt.

I 10 § anges begränsningar för när en allmän väg får byggas, vilket framförallt får betydelse vid de inledande ställningstagandena till om man ska påbörja ett vägprojekt.

13 § väglagen: *Vid byggandet av väg skall tillses, att vägen får ett sådant läge och utförande att ändamålet med vägen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad, och att hänsyn tas till stads- och landskapsbilden samt till natur- och kulturvärden.*

I 13 § anges krav vilka som utgångspunkt ska vara uppfyllda vid byggandet av en väg. Bestämmelsen är till viss del en lokaliseringsregel där vissa bevarandevärden särskilt lyfts fram, varav kulturvärden är den viktiga punkten. Till skillnad från lokaliseringsbedömningen i enligt miljöbalken lyfts även själva utförandet av vägen fram i denna bestämmelse. Graden av hänsyn som måste tas begränsas dock av det uttryckliga uttalandet om att kostnaden inte får vara oskäligen.

⁵⁷ Det framgår också av diskussionen i förarbetena till följdlagstiftning till miljöbalken (prop. 1997/98:90 s. 170)



14 § väglagen: Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får väg inte byggas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning än som avses i första stycket skall väg byggas så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas. Om det finns särskilda skäl, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer medge undantag från bestämmelser som avses i andra stycket.

Bestämmelsen i 14 § väglagens första stycke slår fast att en väg inte får byggas i strid med bindande kommunal planering. Se mer om detta i avsnitt 9 nedan. De andra styckena tar framförallt sikte på föreskrifter som lämnats med stöd av bestämmelserna om områdesskydd, bl.a. naturreservat och biotopskydd enligt 7 kap. miljöbalken och skydd av arter i 8 kap. miljöbalken och i artskyddsförordningen.⁵⁸ Bestämmelsen innebär att en väg inte får placeras så att dessa områden eller arter skadas, i annat fall krävs undantag från bestämmelserna vilket får ges om det finns särskilda skäl. Väghållaren har även enligt miljöbalken en skyldighet att ansöka om dispens från eller upphävande av föreskrifterna om områdesskydd eller dispens från bestämmelserna om artskydd för att få vidta åtgärder som kan skada skyddade områden eller arter och deras livsmiljöer. Det är länsstyrelsen som meddelar beslut om undantag enligt 14 § väglagen.⁵⁹

⁵⁸ Prop. 1997/98:90 s. 172

⁵⁹ 11 § vägkungörelsen

6 Miljöbalkens regler vid prövning av vägprojekt

Byggande och drift av vägar har genom bl.a. buller, luftföroreningar och påverkan på den biologiska mångfalden en sådan miljöpåverkan att miljöbalken är tillämplig. Miljöbalken ska tillämpas parallellt med väglagens bestämmelser vilket innebär att vägghållaren är skyldig att ta hänsyn till miljöbalkens regler.⁶⁰ För tydlighets skull finns i 3 a § i väglagen en hänvisning direkt till vissa av miljöbalkens bestämmelser, närmare bestämt de allmänna hänsynsreglerna, hushållningsbestämmelserna och bestämmelsen om kommuners och myndigheters ansvar för att miljö kvalitetsnormerna följs, vilka ska tillämpas vid prövningen av frågor enligt väglagen. Nedan finns en kort beskrivning av dessa bestämmelser.

6.1 Allmänna hänsynsreglerna

I miljöbalkens andra kapitel finns de allmänna hänsynsreglerna som ska tillämpas på alla verksamheter och åtgärder som inte är av försumbar betydelse ur miljösynpunkt. Dessa bestämmelser ligger bl.a. till grund för prövningen av tillstånd, tillåtlighet och dispens enligt miljöbalken.

Bevisbörderegeln (2 kap. 1 § miljöbalken)

Bestämmelsen reglerar vem som har bevisbördan i miljöärenden och slår fast att det är den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd, t.ex. bygger en väg, som är skyldig att visa att den uppfyller de allmänna hänsynsreglerna. Den här regeln är viktig eftersom den dels pekar ut att det är den som vidtar den miljöfarliga verksamheten som ska ta fram och bekosta utredning till grund för beslutet och som ska bära risken vid osäkerhet om verksamhetens effekter. Det innebär alltså att det är vägghållaren som genom utredningar och liknande måste visa att vägen kan anläggas och drivas på ett miljömässigt godtagbart sätt för att arbetsplanen ska kunna fastställas och vägen få byggas.

Kunskapskravet (2 kap. 2 § miljöbalken)

Kunskapskravet innebär i detta fall ett krav på vägghållaren att skaffa sig kunskap om hur byggandet av vägen kommer

att påverka människors hälsa och miljön och hur sådan påverkan kan motverkas. I detta ligger både ett krav på kunskap om den teknik som ska användas vid vägbygget men också ett krav på kunskap om känsligheten hos den miljö där vägen planeras att byggas.

Försiktighetsprincipen (2 kap. 3 § miljöbalken)

Enligt denna bestämmelse ska vägghållaren utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått som behövs för att hindra, förebygga eller motverka att vägbygget medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Försiktighetsåtgärderna ska vidtas så snart det finns risk för att vägprojektet kan medföra skada eller olägenhet.

Bästa möjliga teknik (2 kap. 3 § miljöbalken)

Kravet på bästa möjliga teknik innebär ett krav på att verksamhetsutövaren använder den teknik som är mest miljövänlig. Med teknik avses inte bara vilken teknologi som används utan även hur vägen utformas, anläggs, drivs samt avvecklas. Bästa möjliga teknik skulle vid byggandet av en väg t.ex. kunna innebära att s.k. tyst asfalt ska användas inom tätbebyggt område.

Produktvalsprincipen (2 kap. 4 § miljöbalken)

Produktvalsprincipen innebär en skyldighet att byta ut kemiska produkter, och varor som innehåller eller behandlats med sådana produkter, som kan medföra risker för människors hälsa eller miljön mot mindre farliga produkter om sådana finns. Vägghållaren kan alltså med stöd av denna bestämmelse vara tvungen att byta till en mindre miljöskadlig asfalt, om en sådan finns och tillgodoser behovet lika bra.

Hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen (2 kap. 5 § miljöbalken)

I miljöbalken finns ett krav på att den som utför en åtgärd, i detta fall vägghållaren, ska hushålla med råvaror och energi, vilket bl.a. innebär att förnyelsebara energikällor ska användas i första hand. Det uppställs även krav på att möj-

⁶⁰ Prop. 1997/98:90 s. 170 f.

ligheterna till återanvändning och återvinning ska utnyttjas, vilket syftar till att det som utvinns ur naturen på ett uthålligt sätt ska kunna användas, återanvändas, återvinnas och bortskaffas med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas. Detta gäller även det material som uppkommer vid byggandet av vägen. Till exempel så föreskrev regeringen som villkor vid tillåtlighetsprövningen av Förbifart Stockholm att dåvarande Vägverket skulle upprätta en plan för omhändertagande, återvinning och bortskaffning av de berg- och jordmassor som uppkommer vid byggandet av väganordningen.⁶¹

Lokaliseringsprincipen (2 kap. 6 § miljöbalken)

I bestämmelsen anges att det för en verksamhet eller åtgärd som tar ett mark- eller vattenområde i anspråk ska väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa eller miljön. Eftersom byggandet av en väg kan innebära att mycket tidigare oexploaterad mark tas i anspråk är det här en särskilt viktig regel vid prövning av vägprojekt. Prövningen av lokaliseringen sker också vid större infrastrukturprojekt i två steg, dels under vägutredningen när sträckningen i stort ska bestämmas och under arbetsplanfasen där den exakta placeringen av vägen ska bestämmas (mer information om processen finns i avsnitt 5). Under samrådet ska lokaliseringen av vägen behandlas och alternativa lokaliseringar ska resovisas och bedömas i miljökonsekvensbeskrivningen. Det är ytterst viktigt att miljökonsekvensbeskrivningen tar upp faktiska och reella alternativ så att en korrekt lokaliseringsbedömning faktiskt kan göras och att det inte bara är ett spel för gallerierna.

Rimlighetsavvägningen (2 kap. 7 § miljöbalken)

Rimlighetsavvägningen innebär en gräns för hur långtgående krav som kan ställas på en verksamhet eller åtgärd med stöd av de allmänna hänsynsreglerna. Enligt bestämmelsen gäller de ovan angivna kraven endast i den utsträckning det

inte kan anses som orimligt att uppfylla dem. Vid bedömningen av vad som är en rimlig åtgärd ska särskilt beaktas om kostnaden för åtgärden är orimlig i förhållande till miljönyttan den skulle medföra. Om en miljökvalitetsnorm som inte får över- eller underskridas riskerar att göra det kan dock längre gående krav ställas.

Stoppregeln (2 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken)

Svensk miljö rätt innebär som regel att olika intressen ska vägas samman och det finns få uttryckliga förbudsregler. I 2 kap. 9 § miljöbalken finns dock ett förbud mot att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder, i detta fall bygga en väg, om den kan antas medföra skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, den s.k. stoppregeln. Vid bedömningen ska verksamheten eller åtgärdens sammanlagda effekter beaktas. Vid anläggandet av vägar ska därför även den framtida trafiken på vägen beaktas. Om ett vägprojekt skulle medföra ytterligare påverkan på ett redan mycket belastat eller särskilt känsligt område, behöver påverkan från den aktuella vägen inte vara så stor i sig för att det ska vara miljömässigt motiverat att förbjuda vägen.

Även om en verksamhet eller åtgärd medför skada eller olägenhet av väsentlig betydelse får den dock tillåtas om regeringen finner att det finns särskilda skäl. I förarbetena anges som exempel på när verksamheten ändå kan tillåtas bl.a. vissa kommunikationsanläggningar av stor betydelse för infrastrukturen.⁶² Det innebär att byggandet av en större motorväg i undantagsfall skulle kunna tillåtas trots att den medför olägenheter av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön. Om regeringen tillåtlighetsprövat vägen gäller inte stoppregeln vid följande prövningar. Skälet till detta är att regeringen vid tillåtlighetsprövningen bl.a. tillämpar stoppregeln.⁶³

61 Villkor 4, regerings tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av Effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet (M2008/2247/F/M, M2008/4571/F/M, M2008/4824/F/M)

62 Prop. 1997/98:45 s. 665

63 Prop. 1997/98:45 s. 237



iStockphoto

6.2 Hushållningsbestämmelser/riksintressen (3 och 4 kap. miljöbalken)

I 3 kap. miljöbalken finns grundläggande bestämmelser om hushållningen med mark- och vattenområden, vilka ska tillämpas vid prövningen av vägprojekt. Enligt bestämmelserna ska områdena användas för det eller de ändamål de är mest lämpade för. Vissa ändamål pekas ut som av särskild betydelse vid val av markanvändning och bland dessa finns både områden av särskild betydelse för kommunikation och

områden som har särskild betydelse ur allmänsynpunkt på grund av deras natur- eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet. Dessa ändamål ska så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada eller försvåra utnyttjandet av dem. De områden som är av särskild vikt för ett sådant ändamål kan pekas ut som riksintresse. Riksintressen ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada eller hindra utnyttjandet av dem. De olika ändamålen är många gånger motstridiga och ett område kan på samma

gång vara riksintresse för flera oförenliga ändamål. I den situationen ska företräde ges åt det ändamålet som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Vid en intressekonflikt går dock riksintressen för försvaret alltid före andra riksintressen.

I 4 kap. miljöbalken uppräknas en rad områden som i sin helhet är av riksintresse på grund av sina natur- och kulturvärden. Dessa områden har ett starkare skydd eftersom exploateringsföretag och andra ingrepp får komma till stånd endast om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. Detta hindrar dock inte utveckling av befintliga tätorter och det lokala näringslivet eller för utförande av anläggningar som behövs för försvaret. I 4 kap. miljöbalken anges också att användning av mark- eller vattenområde som kan påverka ett Natura 2000-område och därför kräver Natura 2000-tillstånd endast får komma till stånd om ett sådant tillstånd lämnats. Observera att vägen inte måste dras igenom ett Natura 2000-område för att tillstånd ska krävas, utan tillstånd krävs även för en verksamhet utanför ett Natura 2000-område om den på ett betydande sätt kan påverka miljön i området. Tillstånd får inte ges och verksamheten inte komma till stånd om verksamheten skulle skada eller på ett betydande sätt störa Natura 2000-områdets värden (med undantag om regeringen lämnat särskilt tillstånd). Mer information om Natura 2000-områden finns i avsnitt 8.2 nedan.

6.3 Miljökvalitetsnormer (5 kap. miljöbalken)

Miljökvalitetsnormer innebär att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får lämna föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten och luft samt miljön i övrigt som ska anses utgöra en godtagbar nivå för vad människor och miljön kan utsättas för utan olägenheter. Till skillnad från andra bestämmelser i miljöbalken sätter miljökvalitetsnormerna upp gränser för vilka störningar alla verksamheter och åtgärder tillsammans inte får eller bör ge upphov till. Innan en arbetsplan fastställs ska Trafikverket bedöma om vägprojektet kan medföra att en miljökvalitetsnorm inte följs.

Det finns två olika typer av miljökvalitetsnormer, sådana som inte får över- eller underskridas, s.k. gränsvärdesnormer⁶⁴ och andra normer.⁶⁵ En arbetsplan får som utgångspunkt inte fastställas om vägprojektet på ett inte obetydligt sätt skulle kunna bidra till att en gränsvärdesnorm inte följs. Trafikverket får trots detta fastställa arbetsplanen och därmed ge tillstånd till vägprojektet, om vägprojektet skulle vara förenligt med ett åtgärdsprogram som tagits fram för normen, om man skriver villkor om att väghållaren ska utföra eller bekosta kompensationsåtgärder som ökar möjligheten att följa normen eller om vägprojektet ger väsentligt ökade förutsättningar att normen följs på längre sikt eller i ett större geografiskt område.⁶⁶ Eftersom väghållaren är en kommun eller en myndighet (Trafikverket) har den alltid ett ansvar för att miljökvalitetsnormerna följs.⁶⁷ Detta ansvar gäller för alla miljökvalitetsnormer och inte bara för gränsvärdesnormer. Detsamma gäller för Trafikverket när de fastställer arbetsplanen.

Det finns miljökvalitetsnormer inom en rad områden. Av särskilt intresse vid prövning av vägar är miljökvalitetsnormer för utomhusluft, vilket regleras i luftkvalitetsförordningen (2010:447). Naturskyddsföreningen driver för närvarande ett ärende för att få väghållaren att vidta de åtgärder som anges i åtgärdsprogrammet samt vidta ytterligare åtgärder för att förhindra att luftkvalitetsnormerna avseende partiklar (PM10) och kvävedioxid fortsätter att överskridas på Hornsgatan i Stockholm.⁶⁸

64 Vilka regleras i 5 kap. 2 § 1 p miljöbalken

65 Vilka anges i 5 kap. 2 § 2-4 p miljöbalken och består bl.a. av normer som ska eftersträvas att uppnås.

66 2 kap. 7 § 3 stycket miljöbalken

67 5 kap. 3 § miljöbalken

68 Mer information om hur man driver sådana ärenden finns i Naturskyddsföreningens kretshandledning Att driva ett ärende om miljökvalitetsnormer för utomhusluft.

7 Vad man kan göra när vägprojekt godkänts

Var slutligt beslut om byggande av väg fattas och beslutsgången för överprövning



7.1 Överklaga

Miljöorganisationer kan bara överklaga Trafikverkets beslut att fastställa en arbetsplan.⁶⁹ Detta förutsatt att organisationen har till huvudsakligt ändamål/syfte att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, inte är vinstdrivande, funnits i minst tre år och har minst 100 medlemmar eller på annat sätt kan visa att verksamheten har allmänhetens stöd.⁷⁰ I vissa fall vid ombyggnader eller ändringar i en ar-

betsplan behöver arbetsplanen inte fastställas⁷¹ och i dessa fall saknar alltså miljöorganisationer möjlighet att föra talan. Miljöorganisationer kan inte heller överklaga beslut av väghållaren, såsom beslut att en vägutredning inte behöver genomföras eller valet av vägkorridor i vägutredningen. Detta trots att besluten har stor betydelse för den fortsatta prövningen. Givetvis kan en förening vid överklagandet av en arbetsplan (som inte tillåtlighetsprövats) föra fram argument mot lokaliseringen av vägen som inte är begränsade till vägkorridoren, men eftersom projektet då under ett antal år varit fastlåst vid ett alternativ är det förstås mycket svårare att vinna framgång med att vägen ska dras på ett annat sätt utanför den aktuella vägkorridoren.

⁶⁹ Som exempel på ett överklagande finns som bilaga till handledningen Naturskyddsföreningens i Stockholms läns överklagan med komplettering av Trafikverkets beslut att fastställa arbetsplan för Södertörnsleden.

⁷⁰ Detta framgår av 75 a § väglagen och 16 kap. 13 § miljöbalken. Naturskyddsföreningens länsförbund samt huvuddelen av kretsarna uppfyller dessa krav och har alltså rätt att själva överklaga Trafikverkets beslut att fastställa en arbetsplan. Tidigare gällde krav på minst 2000 medlemmar och att det skulle vara en ideell förening för att få talerätt. Efter förhandsavgörande från EU-domstolen (C-263/08) där kravet på 2 000 medlemmar för talerätt underkändes har reglerna ändrats.

⁷¹ Arbetsplaner som inte ställts ut i enlighet med 17 § 3 och 4 st. väglagen behöver inte upprättas, vilket framgår av 18 § väglagen. Det gäller för arbetsplaner som avser ombyggnad eller en ändring av en arbetsplan som ännu inte färdigställts och där mark inte behöver tas i anspråk med vägrätt eller där ianspråktagandet av marken har medgetts av berörda fastighetsägare eller andra som har nyttjanderätt till marken.

Enskilda som anses särskilt berörda,⁷² exempelvis en person på vars mark vägen kommer att byggas eller en person som kommer att bo i närheten av vägen och därför störs av buller, får överklaga Trafikverkets beslut bl.a. att fastställa en arbetsplan till regeringen. Enskilda kan sedan, liksom miljöorganisationer, begära rättsprövning av regeringens beslut (se nedan). Enskilda kan också överklaga väghållarens beslut till länsstyrelsen. Om det innebär att de kan överklaga väghållarens beslut att inte genomföra en vägutredning eller valet av vägkorridor i vägutredningen är inte helt klart. Enligt Trafikverket är det inte möjligt eftersom det rör sig om ett internt beslut men om man läser ordalydelsen av bestämmelsen så borde det vara möjligt.

73 § väglagen: Väghållsmyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas hos länsstyrelsen.

Man överklagar genom att skicka in sin överklagan till Trafikverket som ska pröva om överklagandet har kommit dit inom rätt tid. Överklagandet ska ha kommit in inom tre veckor från det att man tagit del av beslutet. Trafikverkets beslut att fastställa en arbetsplan ska kungöras vilket innebär att beslutet ska annonseras i post- och inrikestidningar (vilket är en officiell kungörelsetidning) och/eller i ortstidningar. Vid kungörelse anses man ha tagit del av beslutet tio dagar efter att beslut fattats om kungörelse, vilket vanligtvis sker i samband med beslutet att fastställa arbetsplanen. Detta gäller även om man faktiskt inte sett beslutet eller inte ens vet om att det fattats. Så det är väldigt viktigt att hålla koll på annonser/kungörelser i tidningar och om man vet att ett beslut är på gång ringa och kontrollera om det fattats eller be Trafikverket att skicka det till en, för att inte missa chansen att överklaga. Om överklagandet kommit in i rätt tid ska Trafikverket överlämna ärendet till regeringen för prövning.

Längst bak i handledningen (avsnitt 12) finns en checklista över vad man ska ha med vid överklagandet och i avsnitt 2 finns förslag på argument man kan ange i överklagandet. Slutligen finns som bilaga till handledningen Naturskyddsföreningen i Stockholms läns överklagan av Trafikverkets beslut att fastställa arbetsplan för Södertörnsleden.

7.2 Begära rättsprövning

2006 kom en ny rättsprövningslag som gav miljöorganisationer rätt att begära rättsprövning av regeringsbeslut, vilket är den möjlighet som finns att så att säga överklaga regeringens beslut. Miljöorganisationer kan numera begära rättsprövning av regeringens tillåtlighetsprövning av vägprojekt och regeringens prövning av fastställelse av arbetsplan. Ett exempel på rättsprövning av regeringens beslut att tillåta ett vägprojekt är Högsta förvaltningsdomstolens rättsprövning av Förbifart Stockholm.⁷³

Enskilda kan också begära rättsprövning av ett regeringsbeslut som innefattat en prövning av deras civila rättigheter eller skyldigheter. Enskilda kan t.ex. begära rättsprövning om de äger en fastighet inom området. Vid rättsprövning av regeringens tillåtlighetsbeslut är den exakta placeringen av vägen inte bestämd utan det fastställs först i arbetsplanen. Enskilda som äger fastigheter inom vägkorridoren har numera rätt till rättsprövning av regeringens tillåtlighetsbeslut trots att det vid tidpunkten för prövningen inte är klart om deras fastigheter kommer att beröras.⁷⁴ Det är väldigt viktigt eftersom en domstolsprövning av lokaliseringen i dessa fall endast kan ske genom rättsprövning av regeringens tillåtlighetsbeslut.

72 Bl.a. Naturskyddsföreningen i Stockholms län och Mälardalens Naturskyddsförening begärde rättsprövning av regeringens tillåtlighetsprövning. De pekade på en rad brister och felaktigheter i regeringens beslut, bl.a. vad gäller prövningen av miljö kvalitetsnormer och påverkan på Natura 2000-området Edeby Ekshage samt frågan om alternativa lokaliseringar. Högsta förvaltningsdomstolen rättsprövar regeringens beslut men fann tyvärr inte att det fanns skäl att upphäva beslutet (Högsta förvaltningsdomstolens mål 7451-09).

74 Det framgår bl.a. av Högsta förvaltningsdomstolens rättsprövning av regeringens beslut att tillåta Förbifart Stockholm (Mål nr 7451-09)

72 75 § väglagen. Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas, vilket framgår av 22 § förvaltningslagen som är tillämplig eftersom det är ett myndighetsbeslut.

Om Högsta förvaltningsdomstolen finner att regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna, ska beslutet upphävas. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Högsta förvaltningsdomstolen ska, om det behövs, återförvisa ärendet till regeringen.⁷⁵

Det är en begränsad prövning som Högsta förvaltningsdomstolen ska göra vid rättsprövningen eftersom domstolen inte kan pröva om regeringens bedömning är skälig, dvs. om de delar de avvägningar och bedömningar regeringen har gjort. Enligt uttalanden i förarbetena täcker rättsprövning i alla fall in lite mer än bara frågan om regeringen tolkat lagen fel. Domstolen ska även pröva den bevisvärdering och faktabedömning som regeringen gjort och om det funnits något fel i förfarandet hos regeringen som kan ha påverkat regeringens bedömning av ärendet. Om det finns en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet prövar domstolen också om regeringens bedömning ryms inom den handlingsfriheten.⁷⁶ Eftersom Högsta förvaltningsdomstolen som utgångspunkt endast ska pröva vad klagandena angett i sin ansökan om rättsprövning är det väldigt viktigt att motivera varför man anser att regeringens beslut inte är förenligt med lagstiftningen och tydligt anger mot vilken eller vilka rättsregler regeringens beslut strider.

Om Högsta förvaltningsdomstolen kommer fram till att regeringens beslut strider mot en rättsregel och att det inte är uppenbart att felet saknar betydelse kan domstolen inte ändra regeringens beslut och bestämma att vägprojektet inte är tillåtligt. Utan domstolen kan endast upphäva beslut, vilket innebär att regeringen får pröva frågan på nytt.

⁷⁵ 7 § lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut
⁷⁶ Prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234



8 Parallellprovningen enligt miljöbalken

Utöver provning som ska göras enligt väglagen måste som regel vissa delar av ett större vägprojekt även provas parallellt enligt miljöbalkens bestämmelser. En sådan provning blir aktuell bl.a. om vägen läggs över ett skyddat område eller om en åtgärd måste göras för att bygga vägen som kräver tillstånd enligt miljöbalken. Om miljötillstånd behövs görs ansökan som regel i samband med att arbetsplanen upprättas av väghållaren.⁷⁷ Här kommer en kort presentation av de viktigaste parallellprovningar som ska göras enligt miljöbalken. Alla dessa beslut kan överklagas av en miljöorganisation och i vissa fall av enskilda. I sådana fall sker provningen i mark- och miljödomstolarna. Det finns dock inte utrymme att närmare gå in på detta.

Om verksamheten tillåtlighetsprovats av regeringen är länsstyrelserna och domstolarna vid sin provning bundna av regeringens beslut att placeringen av vägen i en viss vägkorridor är tillåten. Däremot kan kompensationsåtgärder och villkor för verksamheten föreskrivas i tillståndet. Om lokalisering är olämplig och det finns bättre lokalisering av t.ex. en tunnel inom vägkorridoren kan tillstånd vägras, liksom om utredningen är för bristfällig för att villkor ska kunna föreskrivas eller om ansökan är för begränsad. På samma sätt gäller att om de kompensationsåtgärder som ska föreskrivas för att Natura 2000-tillstånd ska kunna ges inte är tillräckliga så kan tillstånd vägras (se nedan).

8.1 Vattenverksamhet

Om det för vägprojektet behöver byggas en bro över ett vattenområde krävs tillstånd för vattenverksamhet. Samma sak gäller om det måste göras en tunnel för vägen, i så fall behövs tillstånd för bortledande av vatten. Tillstånd för vattenverksamhet provas av mark- och miljödomstolen efter ansökan av väghållaren. Vid provningen av vattenverksamhet gäller de generella bestämmelserna i miljöbalken bl.a. de allmänna hänsynsreglerna. Utöver de generella kraven finns särskilda bestämmelser om vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken. Enligt 11 kap. 6 § får tillstånd till vattenverksamhet endast ges om verksamhetens fördelar från allmän

och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna den ger upphov till. Ett större infrastrukturprojekt brukar generellt anses ha ett stort värde ur allmän synpunkt. Om ett vägprojekt orsakar stora skador på naturen eller kommer få människor till del skulle man kanske kunna stoppa bron eller tunneln med ett sådant argument och därmed kanske hela vägprojektet. En förutsättning för att få tillstånd till vattenverksamhet är att väghållaren har rådighet över vattentillgången, dvs. rätt att använda vattentillgången. Vid byggandet av allmänna vägar anses väghållaren dock alltid ha rådighet.⁷⁸

I enlighet med Miljööverdomstolens avgörande i Citybanan ska all relevant miljöpåverkan ingå i tillståndsprövningen. Det gäller oavsett om delar av den planerade verksamheten inte är tillståndspliktig enligt miljöbalken. Miljööverdomstolen uttalade att samtliga hänsynstaganden som har betydelse för människors hälsa eller miljön måste kunna beaktas vid tillståndsprövningen. Även om tillståndsplikten i det aktuella fallet var knuten till bortledande av vatten var det möjligt att pröva och reglera de störningar som arbetet med själva tunneldriften orsakade.⁷⁹

8.2 Natura 2000-tillstånd

Bestämmelserna om Natura 2000-områden innebär ett ganska starkt skydd för de livsmiljöer och arter som området avser att skydda. Om en väg skulle gå igenom eller på ett annat sätt skulle riskera att påverka ett Natura 2000-område på ett betydande sätt krävs tillstånd av länsstyrelsen för att vägen ska få byggas. Vägen behöver alltså inte gå igenom Natura 2000-området för att tillstånd ska krävas utan det räcker med att vägen, t.ex. genom buller, kan antas komma att påverka områdets värden. Ett Natura 2000-tillstånd får bara ges om vägen ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter inte kan skada områdets skyddade livsmiljöer/habitat eller inte utsätter de skyddade arterna för störning som på ett betydande sätt kan

⁷⁷ Enligt 26 § 2 st. vägkungörelsen bör tillstånd enligt miljöbalken inhämtas i samband med att arbetsplanen upprättas.

⁷⁸ Enligt 2 kap. 4 § lagen med särskilda bestämmelser för vattenverksamhet anses väghållaren alltid ha rådighet över vattnet för den vattenverksamhet som behövs för allmän väg.

⁷⁹ Miljööverdomstolens avgöranden M 8597-06avseende tillstånd till bortledande av vatten för arbetstunnel till Citybanan.

försvåra bevarandet av dem i området. Miljööverdomstolen har med hänvisning till EU-domstolens praxis uttalat att en verksamhet inom Natura 2000-områden får godkännas endast efter att tillståndsmyndigheten *försäkrat sig* om att det berörda området inte kommer att ta skada. Så är fallet när det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan.⁸⁰

Länsstyrelsen ska efter ansökan från väghållaren pröva om Natura 2000-tillstånd behövs och om det i så fall kan ges. Även om vägprojektet skulle kunna medföra sådan skada på området eller störningar för arterna som anges ovan kan tillstånd till vägprojektet ändå ges av regeringen i vissa fall.

Regeringen får ge tillstånd till verksamhet som kan skada ett Natura 2000-område om följande förutsättningar är uppfyllda:

- det saknas alternativa lösningar,
- verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och
- de kompensationsåtgärder vidtas som behövs för att syftet med skyddet av området ändå kan tillgodoses.⁸¹

Regeringens beslut om tillåtlighet är bindande även vid prövningen av om Natura 2000-tillstånd ska lämnas om påverkan på Natura 2000-området tagits med vid regeringens bedömning. Detta gäller även om regeringens prövning av Natura 2000-frågan skett under tillåtlighetsprövningen utan att Natura-2000-tillstånd vid den tidpunkten söktes. Det innebär dock inte att verksamhetsutövaren automatiskt har rätt till ett Natura 2000-tillstånd. Om regeringen vid tillåtlighetsbedömningen inte tagit ställning till vilka kompensationsåtgärder som ska vidtas kan Natura 2000-tillstånd vägras om väghållaren inte lyckats prestera

tillräckliga kompensationsåtgärder för de skador som projektet orsakar.⁸²

8.3 Dispenser från områdes- och artskydd

Som utgångspunkt ska en väg inte dras igenom ett område som omfattas av områdesskydd, vilket regleras i 7 kap. miljöbalken, eller där arter som skyddas i artskyddsförordningen kan skadas. Om en väg trots detta planeras att gå igenom ett område som omfattas av områdesskydd t.ex. naturreservat eller biotopskyddsområde, eller om det innebär att en fridlyst art måste fällas eller tas bort måste väghållaren beviljas dispens från områdes- eller artskyddsbestämmelserna för att vägen ska få byggas. Dispens från förbud eller andra föreskrifter för naturreservat, kulturreservat, miljöskyddsområde eller vattenskyddsområde får endast göras om det är förenligt med förbudet eller föreskriftens syfte. För att dispens ska kunna ges från föreskrifterna i ett naturreservat uppställs också krav på att väghållaren utför kompensationsåtgärder för det förlorade naturvärdet.⁸³

Byggandet av allmänna vägar omfattas inte av förbudet mot att utföra anläggningar inom strandskyddat området, dvs. som huvudregel inom hundra meter från strandlinjen.⁸⁴ Väghållaren behöver alltså inte ansöka om strandskyddsdispens om vägen dras i närheten av vatten. Det innebär inte att strandskyddet inte har någon betydelse vid byggandet av vägar utan frågan om strandskyddet ska tas upp så tidigt som möjligt i arbetet med arbetsplanen.⁸⁵

82 Se Miljööverdomstolens avgörande MÖD 2006:44 avseende Botniabanan där Miljööverdomstolen fann att det saknades underlag för att bedöma om och föreskriva relevanta kompensationsåtgärder. Domstolen fann dock att den redovisning Banverket ingivit utgjorde en god förutsättning för att kunna ta fram ytterligare utredning och Miljööverdomstolen avlog därför inte Banverkets ansökan om Natura 2000-tillstånd utan återförvisade målet för fortsatt utredning.

83 7 kap. 7 § 4 st. miljöbalken

84 7 kap. 16 § miljöbalken

85 Prop. 2008/09:119 s. 101 f.

80 Miljööverdomstolens avgörande, Karlshamns hamn mål nr M 3488-10

81 7 kap. 29 § miljöbalken

9 Plan- och bygglagen

Varje kommun ska ha en översiktsplan som ska ange hur politikerna vill att den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön, dvs. användningen av marken, i kommunen ska se ut. Planen är inte bindande men ska ge vägledning när beslut tas om hur mark- och vattenområden i kommunen ska användas, utvecklas och bevaras. Det gör att vid bedömningen av vart vägen ska placeras ska ledning hämtas bl.a. från översiktsplanen. Översiktsplanen ligger också till grund för detaljplaner och områdesbestämmelser som innehåller bindande bestämmelser för markanvändningen.

En väg får inte byggas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser om sådana finns i området där vägen ska byggas. Undantag kan göras om det rör sig om mindre avvikelser som är förenliga med planens syfte,⁸⁶ dvs. om planen pekar ut att en allmän väg får byggas inom ett område men vägen flyttas en meter jämfört med vad som sägs i planen kan den ändå få byggas. Bestämmelsen ska inte tolkas som ett krav på att området där vägen dras ska vara detaljplanlagt men om det finns detaljplan eller områdesbestämmelse för området måste vägprojektet vara förenligt med vad som sägs i planen eller bestämmelserna. Kravet på att en väg ska vara förenlig med detaljplan eller områdesbestämmelser medför att nya detaljplaner eller områdesbestämmelser oftast tas fram parallellt under vägprocessen. Dessutom finns det i väglagen bestämmelser som syftar till att göra processen smidigare för vägprojekt som helt förutsatts, dvs. helt regleras i detaljplan eller områdesbestämmelser. I sådana fall behöver inte arbetsplanen ställas ut och samrådet kan förenklas, förutsatt att vägprojektet inte bedömts medföra betydande miljöpåverkan.⁸⁷

Eftersom kommunen har exklusiv rätt att bestämma över markanvändningen i kommunen är det vid vägprojekt viktigt att försöka påverka kommuner och få med dem på sin linje eftersom kommunerna genom sin planering kan styra över vart vägen får anläggas och vart den inte får anläggas.⁸⁸ Kommunens planmonopol är utomordentligt starkt och



istockphoto

om ett vägprojekt inte skulle ha kommunens stöd är möjligheten för Trafikverket att få igenom byggandet av en ny väg mycket begränsad.

Vid byggandet av en väg kan även bygglov behövas för vissa åtgärder. Bygglov krävs bl.a. för att bygga en tunnel. För schaktning, fyllning och trädfällning kan marklov krävas.

⁸⁶ 14 § väglagen

⁸⁷ 16 och 17 §§ väglagen

⁸⁸ Mer information om kommunal planering finns i Naturskyddsföreningens handledning *Plan och bygglagen – en vägledning*

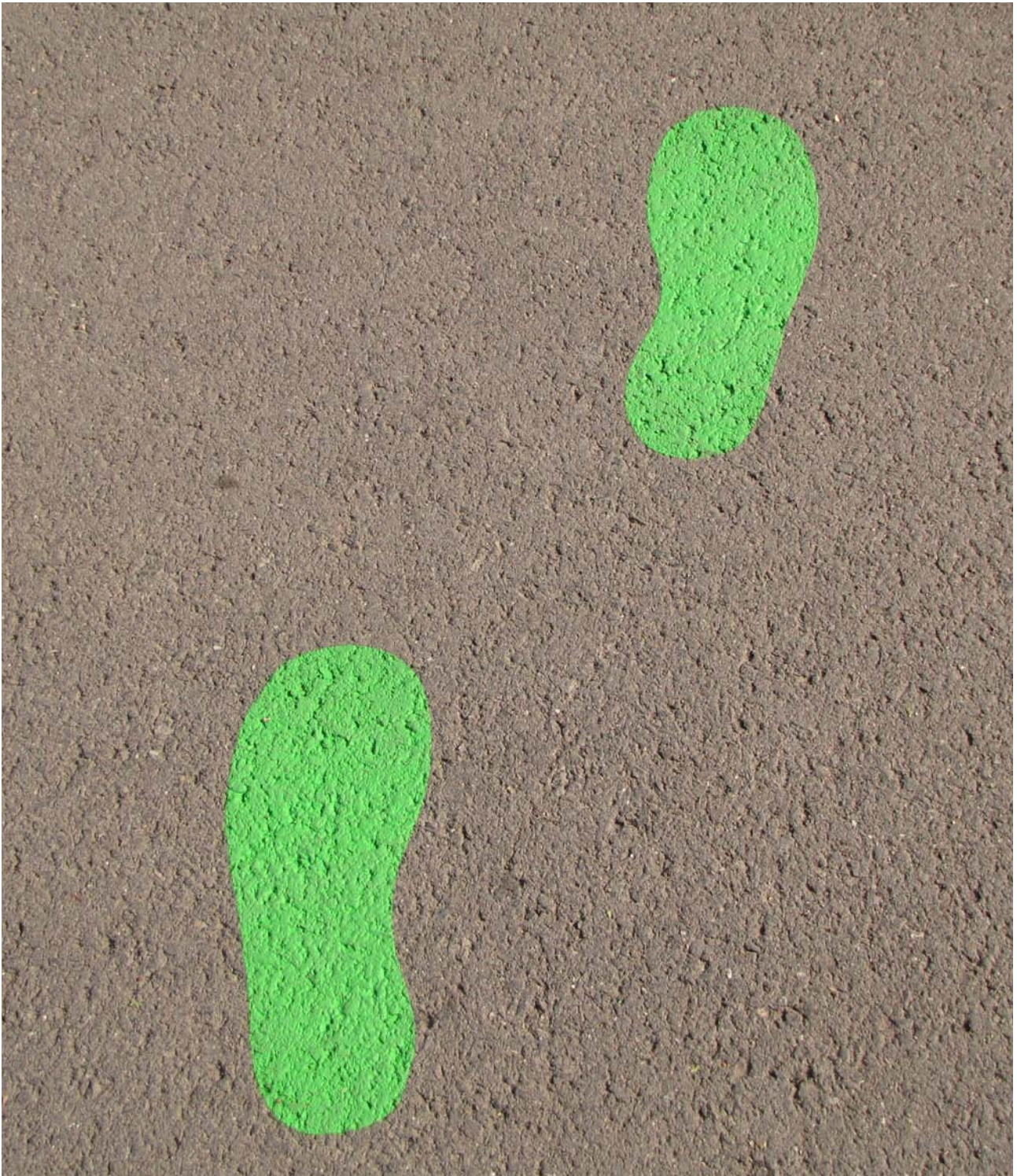
10 Förändringar i väglagen

Väglagen och järnvägslagen är för närvarande under översyn. Transportinfrastrukturstyrelsen kom 2010 med sitt betänkande *Effektivare planering av vägar och järnvägar*⁸⁹ vilken brukar kallas Bylundutredningen. Kommittén har gjort en översyn av processen vid byggande av vägar och järnvägar med syfte att effektivisera processen. Kommittén föreslår att planeringen av vägar inte ska ske i tre steg, som är fallet idag, utan att den istället ska utformas som en sammanhållen process samt föreslår möjligheter till samordning av väg och järnvägsprojekt. Regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning föreslås att avskaffas och istället föreslås regeringen få bestämma i det enskilda fallet vilka projekt som ska tillåtlighetsprövas. Förslaget innebär försvagningar av miljöhänsynen och möjligheten för allmänhetens deltagande. Bland annat anges som förslag i utredningen att miljökonsekvensbeskrivning bara ska krävas om vägprojektet bedömts kunna medföra betydande miljöpåverkan. Vidare anges att förbuden inom generella biotopskyddsområden ska slopas för byggandet av väg och att bara de som yttrat sig skriftligen när vägförslaget ställts ut ska ha rätt att överklaga. Vidare säger Bylundutredningen att Trafik

verkets beslut att fastställa en arbetsplan (i utredningen vägplan) inte får överklagas i den del det avser en fråga som redan är avgjord i regeringens tillåtlighetsprövning. Regeringen bör vidare enligt förslaget begränsa överprövningen till att endast pröva vad klagandena angett, dvs. angett i sina skrivelser, och inte pröva andra delar av vägprojektet.

Naturskyddsföreningen har varit starkt kritiska mot stora delar av kommitténs betänkande eftersom det på flera punkter innebär oacceptabla försvagningar av såväl miljöhänsynen och det demokratiska inflytandet som av rättsäkerheten för enskilda och andra aktörer. Hur det slutliga förslaget till förändringar av väglagen kommer att se ut idag är inte klart eftersom det först måste tas fram en proposition. Till det kommer att vägprojekt där en förstudie framtagits troligtvis kommer att behandlas enligt de äldre bestämmelserna även efter att lagändringarna genomförts, vilket i så fall medför att de regler som redogörs för i denna handledning kommer vara aktuella under en fortsatt lång tid oavsett vad som händer med Bylundutredningen.





11 Ord på vägen

11.1 Introduktion

Att aktivt delta i processen vid vägbyggen innebär en möjlighet att försöka påverka vägprojektet för att det ska bli så bra som möjligt och att miljöhänsyn faktiskt tas, men det innebär också ett aktivt deltagande i det demokratiska spelet. Att känna till spelreglerna är då centralt. Det är under processen viktigt att uppmärksamma på att Naturskyddsföreningens kretsar och andra engagerade oftast har en betydande kunskap om de naturvärden som finns i området som måste uppmärksammas och tas med i prövningen. En bra etablerad kontakt med kommunens ekolog, och i de fall Trafikverket är väghållare deras ekologer, är därför mycket bra.

När man deltar i processen är det viktigt att fundera över vad man vill föra fram för argument och hur man ska föra fram dem. Förmodligen har man större chans att lyckas i sin argumentation om denna framstår som välgrundad och om man har förmåga att lyfta fram argument som är rättsligt relevanta. Man ska inte heller förringa vikten av att ställa upp skrivelser som är pedagogiska och som i någon mån följer den accepterade mallen. Ofta kan det vara bra att inte argumentera mot allt man tycker är fel utan rikta in sig på de starkaste argumenten. Även om det kan verka omständigt och stelt ska man inte dra sig för att delta i processen bara för att man anser sig sakna utbildning eller tidigare erfarenheter. Det kan ofta vara till hjälp att arbeta i grupp eftersom det ger större möjligheter att få sina argument och texter granskade och kritiserade av likasinnade.

11.2 Utgå från lagtexten

Vad är då viktigt att tänka på? Ett första råd är att man ska utgå från lagtexten, det vill säga väglagen, vägkungörelsen och Vägverkets föreskrifter om samråd och miljökonsekvensbeskrivning m.m. samt från miljöbalken. Det är dessa bestämmelser som ju faktiskt avgör vad som måste finnas med i miljökonsekvensbeskrivningen, vilka allmänna och enskilda intressen som anses viktiga och hur processen från idé till byggandet av väg ser ut. Ett andra steg är att samla ihop den kunskap man har om områdena och se till att denna kunskap kommer fram i samrådet och belyses i miljökonsekvensbeskrivningen.

För att sätta er in i lagtexten börja med att leta upp de relevanta bestämmelserna, och ta er tid att verkligen läsa igenom dem. Glöm inte att alltid arbeta med den aktuella upplagan av författningstexten. På www.notisum.se finns alla lagar och förordningar samlade på ett pedagogiskt sätt och som uppdateras löpande. Är ni osäkra på hur lagtexten ska tolkas, leta då upp de förarbeten som legat till grund för lagen. Förarbetena kan användas som ett mycket starkt argument för att lagtexten ska tolkas på ett visst sätt om det finns bra och tydliga uttalanden i dem. Det viktigaste förarbetet är regeringens proposition (prop.). Förarbeten i pdf hittar ni på www.lagrummet.se. Det finns inte så mycket litteratur om själva den juridiska processen inför vägbyggen. På Trafikverkets hemsida, www.trafikverket.se, finns dock vägledning som Trafikverket och tidigare Vägverket tagit fram till för de olika planeringsskedena (förstudie, vägutredning och arbetsplan) och även ett antal vägledningar om miljökonsekvensbeskrivningar.

Viss rättspraxis, d.v.s. viktiga avgöranden från domstolar och myndigheter, kan ni hitta på www.rattsinfosok.dom.se/lagrummet/index.jsp. På den webbplatsen ska alla viktiga avgöranden från de högsta instanserna läggas ut.

11.3 Praktiska råd

Det är alltid bra att vara med så tidigt som möjligt i rättsprocessen. Miljöorganisationer ska alltid bjudas in att delta i det första samrådet under förstudien men det är ändå bra att försöka hålla koll på vad som händer och planeras för att tidigt försöka få med sig opinionen.

Det kan vara bra att veta att det inte är förenat med några kostnader att driva mål enligt väglagen. Inte i något fall riskerar den som förlorar ett mål att få betala motpartens eventuella domstolskostnader. Om väghållaren även söker tillstånd till vattenverksamhet kan privatpersoner till och med få ersättning från väghållaren för sina rättegångskostnader vid prövningen av vattenverksamheten. Den möjligheten att få sina kostnader betalda för exempelvis juridiskt ombud finns dock inte för miljöorganisationer.

Var aktiva under samråds- och utställningsfaserna eftersom det ger en chans att försöka påverka framförallt place-

ringen av vägen innan väghållaren låst sig allt för mycket vid en viss vägsträckning. Se till att hålla tider när ni lämnar in skriftlig yttranden. Sänder man in handlingar efter utsatt datum finns risk för att ens synpunkter inte beaktas. Det är alltid avsändaren som ansvarar för att handlingen kommer in i rätt tid, oavsett om det är posten som krånglat eller er e-post server som legat nere. Ring gärna ett kontrollerande samtal till "registratorn" dagen efter för att försäkra er om att er handling verkligen har kommit in till myndigheten.

Har ni ont om tid när ni vill överklaga Trafikverkets beslut att fastställa en arbetsplan kan ni skriva ett s.k. blankt överklagande. Det innebär att man inom tidsfristen sänder in ett överklagande där man visserligen får med alla sina yrkanden, men där man begär mer tid (anstånd) med att utveckla grunderna. Detta är ett vanligt förfarande även bland yrkesfolk.

Lycka till med ert arbete

12 Vad ska finnas med i ett överklagande/ansökan om rättsprövning?

1. Överklaganden/ansökan om rättsprövning ska vara skriftligt och signerat och skickas in i original. Men det går bra att överklaga både via fax och via e-post om man har ont om tid. Om man använder fax eller e-post kan man nämna att man samma dag skickar en underskriven utskrift per post.
2. De klagandes namn och adress. Om man överklagar som förening ska ens överklagan/begäran undertecknas av den som har rätt att teckna föreningens firma, det är ofta ordföranden för t.ex. kretsen.
3. Har ni ombud eller är ni ombud? I så fall ska dennes namn och adressuppgifter med.
4. Om man företräder en person eller förening: en fullmakt i original, egenhändigt underskriven av den person man företräder eller den som har rätt att teckna föreningens firma.
5. Vilket beslut det gäller, diarienummer, datum då beslutet fattades och vilken myndighet som fattat beslutet.
6. Kort vad beslutet handlar om (exempelvis "Beslut om fastställelse av arbetsplan").
7. Yrkande: Vad ni vill med ert överklagande (exempelvis "Att Trafikverkets beslut att fastställa arbetsplanen ska upphävas och att begäran om fastställelse avslås") eller med begäran om rättsprövning (att regeringens beslut att vägprojektet är tillåtligt ska upphävas). Så kort som möjligt men det är viktigt att det ni verkligen vill ska bli följden av överklagandet kommer med. Det är oftast svårare att med framgång komma med nya yrkanden senare i prövningen.
8. Grunder: Här anger ni ungefär i punktform varför ni anser att Trafikverkets eller regeringens beslut är felaktigt och gärna vilka lagrum, rättsfall etc. ni stödjer ert överklagande på. När ni ansöker om rättsprövning måste ni ange vilken rättsregel regeringens beslut strider emot. Så kort som möjligt.
9. Utveckling av er talan, det är under detta avsnitt som ni breder ut er och så tydligt som möjligt förklarar varför Trafikverkets beslut är felaktigt eller på vilket sätt ni anser att regeringens beslut strider mot en rättsregel.
10. Överklagande ska lämnas in till den myndighet som fattade beslutet, dvs. Trafikverket. Ansökan om rättsprövning ska göras hos Högsta förvaltningsdomstolen inom tre månader från det att regeringen fattade beslutet.
11. Kontrollera med registratorn följande dag att ert överklagande/ansökan om rättsprövning har kommit in till Trafikverket/Högsta förvaltningsdomstolen. Ta gärna en uppgift om vem som är handläggare och hur denna person kan nås.



Naturskyddsföreningen Stockholms län

Stockholm 2011-09-01

Till
Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Komplettering av överklagande av Trafikverkets beslut med beteckningarna TRV 2010/1559 A resp TRV 2010/1769 A om fastställelse av arbetsplaner för riksväg 259 ("Södertörnsleden") på sträckan Flemingsberg-Gladö kvarn ("Haningeleden 1"), resp del av sträckan Masmo-Flemingsberg ("Botkyrkaleden")

Naturskyddsföreningen i Stockholms län (nedan benämnd "Naturskyddsföreningen") har den 20 juni 2011 överklagat Trafikverkets fastställelse av arbetsplaner för omläggning av väg 259, delen Flemingsberg-Gladö kvarn ("Haningeleden 1") samt del av delen Masmo-Flemingsberg ("Botkyrkaleden"). Föreningen utvecklar här sitt överklagande.

Naturskyddsföreningen yrkar att regeringen undanröjer fastställelsebesluten för arbetsplanerna och återförvisar ärendena till Trafikverket för förnyad prövning.

Av Naturresurslagen följer att natur- och kulturmiljön i det område Haningeleden 1 avses dras igenom (ingår i riksintresset för friluftsliv Ågesta-Lida) skall skyddas från åtgärder som kan påtagligt skada natur- och kulturmiljön. Detta krav markeras särskilt av områdets läge, nära flera stora tätorter. Trots detta har Trafikverket inför fastställelsen inte utrett lösningar som skulle innebära att påtaglig skada på riksintresset för friluftsliv helt eller i huvudsak kan undvikas (t.ex. genom att utföra vägen i 2+2-utförande med en längre tunnel under Flemingsbergsskogens naturreservat) vid anläggandet av vägen. På basis av starkt föråldrade underlag hävdar Trafikverket istället att påtaglig skada på riksintresse är oundviklig, att den s.k. avvägningsregeln därför måste tillämpas och att riksintresset för kommunikation bör ha företräde framför riksintresset för friluftsliv. Naturresurslagen, liksom förvaltningsrättsliga principer och praxis, bl.a. den s.k. officialprincipen, innebär att myndigheten är skyldig att utreda alternativa lösningar innan beslut fattas. Beslut om lokalisering och utformning av Haningeleden 1 får därför, enligt föreningens uppfattning, inte fattas innan möjligheten att undvika påtaglig skada på riksintresse utretts.

Även i andra avseenden har beslutsunderlaget stora brister:

- de uppgifter om framtida trafikflöden som redovisas bedöms även av Trafikverket som kraftigt underskattade och inaktuella,
- att vägen, på basis av dessa föråldrade trafikflödesuppgifter, underdimensionerats innebär att den väntas bli överbelastad redan under eller strax efter det planerade öppningsåret (2015),
- i beslutsunderlaget saknas uppgifter om kostnader och miljöeffekter av den utvidgning av Haningeleden 1 från 2+1- till 2+2-standard som, p.g.a. underdimensioneringen, kommer att bli nödvändig strax efter öppnandet och som därför borde ingå i prövningen

Trafikverkets motiv för att i detta fall avvika från normala regler och former i samband med planering håller inte (citrat ur "Kommunikation med sakägare 2010", bilaga 5 till fastställelsebeslutet):

Naturskyddsföreningen i Stockholms län
www.naturskyddsforeningen.se/stockholm

Kansli
Norrbackagatan 80
113 41 Stockholm

Telefon & e-post
Tel: 08-644 52 70
kansli.stockholm@naturskyddsforeningen.se

Bankgiro & org.nr
5650-1844
80 20 16 – 31 38

"Att det kan finnas alternativ för omläggning av vägen i en annan sträckning innebär inte att det är olämpligt att förlägga vägen i föreslaget läge." Nej, men det åligger Trafikverket att dels avvakta med fastställelsebeslutet intill dess alternativa lösningar utretts, dels basera sitt beslut på kravet att påtaglig skada på riksintresse ska undvikas.

"Den i arbetsplanen redovisade omläggningen tillsammans med redovisade skyddsåtgärder tillgodoser ändamålet med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad." Detta återstår för Trafikverket att visa, bl.a. eftersom man inte redovisat aktuella förutsättningar för alternativa lösningar.

"Ett utförande med annan vägutformning än den som redovisas i arbetsplanen medför att vägplaneringsprocessen måste tas om från början. Detta innebär att utbyggnaden av Södertörnsleden blir kraftigt försenad med upp till 10 år, vilket gör att den samhällsnytta som projektet ger kommer att fördröjas." För det första saknar detta resonemang, enligt föreningens uppfattning, relevans för bedömningen av projektets laglighet. För det andra berör Trafikverkets kommentar endast när den förväntade samhällsnyttan av vägen väntas uppstå, däremot inte att den totala samhällsekonomiska nyttan sannolikt blir större om dimensioneringen av Haningeleden 1 redan från början samordnas med övriga delar av Södertörnsleden.

Som en följd av att Trafikverket valt att besluta i ärendet innan det utretts i tillräcklig omfattning – vilket man enligt författningsrättsliga principer och praxis är skyldigt att göra – har verket brutit i sin tillämpning av de bestämmelser i väglagen och naturresurslagen som ligger till grund för fastställelseprövningen:

- Trafikverket har inte visat att planen uppfyller kraven i 13 § väglagen att vägen *"får sådant läge och utförande att ändamålet med vägen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad, och att hänsyn tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden."*
- Trafikverket har inte heller visat att hushållningsbestämmelserna i 1 kap. 1 §, 2 kap. 1 § och 2 kap. 6 § naturresurslagen om att främja en god hushållning och att riksintressen för bl.a. friluftslivet (särskilt tätortsnära sådana) skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön, har uppfyllts.
- Trafikverket har avgjort ärendet med stöd av naturresurslagens avvägningsregel, 2 kap. 10 §, trots att tillräckligt beslutsunderlag saknats och trots att ovan nämnda bestämmelser inte har tillämpats på ett sätt som gör att deras krav tillgodosätts. Verket har därmed tillämpat avvägningsregeln på ett sätt som klart strider mot lagens mening.

Det underlag Trafikverket presenterat visar att Haningeleden 1 på sin höjd under en kort period efter att vägen tagits i bruk kommer att fungera trafikmässigt och att utgångspunkten för den fastställda planen är att vägen kort därefter byggs ut ytterligare. Den MKB som ingår i arbetsplanen beskriver därmed inte de samlade effekterna av projektet vilket strider mot kraven i 5 kap. 3 § naturresurslagen. Till detta ska läggas att den både tidsmässigt och geografiskt uppstyckade prövning av Södertörnsleden Trafikverket valt, strider mot vad Miljööverdomstolen fastslog i ärendet Citybanan¹ nämligen att det är miljökonsekvenserna i sin helhet av ett projekt som ska beskrivas i en MKB och inte endast vissa begränsade miljöeffekter.

Eftersom anläggandet av Botkyrkaleden är starkt kopplad till Haningeleden 1 bör även fastställelsen av arbetsplanen för Botkyrkaleden undanröjas och även denna plan därför återförvisas till Trafikverket för förnyad prövning.

¹ Slutgiltigt beslut 2007-04-20 i mål nr 8597-06 och NJA 2008 s. 748 Målnr Ö 2162-07, avgörandedatum 2008-06-13, nr i NJA 2008:60.

Flemingsbergsskogen

Att Flemingsbergsskogen och området söder om Orlången har mycket höga värden för naturvård, friluftsliv och kultur har dokumenterats otaliga gånger. De höga värdena ligger bakom att områdena redan under 1980 inkluderades i det större riksintresset Ågesta-Lida som definierades i samband med den fysiska riksplaneringen. Utpekandet innebär att området enligt Naturresurslagen (senare Miljöbalken) ”*skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön*” (NRL 2 kap. 6 §, MB 3 kap. 6 §). I lagstiftningen markeras särskilt vikten av att skydda områden i det aktuella läget: ”*Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.*”

Tyngden i riksintresset Ågesta-Lida prövades redan i slutet av 1980-talet då regeringen hanterade dragningen av den nya Grödingebanan, som går genom riksintresset. Regeringen fann då att den valda dragningen kunde anses förenlig med riksintresset ”*genom att passagen till tre femtedelar skall ske i tunnel*”.²

Områdets stora betydelse för naturvård, friluftsliv och kulturmiljö har senare ytterligare markerats i ett antal sammanhang, bl.a. genom beslut av Huddinge kommun 1998 och 2006 om bildande av Orlångens naturreservat³ och Flemingsbergsskogens naturreservat⁴.

Södertörnsleden - bakgrund

Planerna på en nydragning av väg 259 Jordbro-Masmo blev konkreta i början av 1990-talet, bl.a. i samband med det s.k. Dennispaketet. Under 1990-talet färdigställdes delarna Haningeleden 2-4 mellan Jordbro och Gladö kvarn. Av de tre övriga delsträckorna ledde arbetet med Haningeleden 1 och Botkyrkaleden fram till förslag till arbetsplaner som överlämnades till Vägverkets huvudkontor för fastställelse 2003, medan den tredje, Masmolänken, utreddes vidare. Skälet till att arbetsplanerna inte fastställdes förrän 2011 är att finansieringen ansetts oklar (en arbetsplan förfaller om den inte utnyttjas inom fem år efter att den trätt i laga kraft.)

De nu aktuella arbetsplanerna omfattar dels sträckan Gladö kvarn till Flemingsberg (=Haningeleden 1), dels ca 1/3 av den ursprungliga Botkyrkaleden. 2/3 av det tidigare projektet Botkyrkaleden har dock numera brutits ur projektet och planeras separat under beteckningen ”Västra Botkyrkaleden”. Ett förslag till arbetsplan för denna led ställdes ut 2010. Längst i väster avses den nya vägen ledas in mot E4/E20 i form av Masmolänken, en utställning med förslag till arbetsplan för Masmolänken ställdes ut under augusti 2011. Planeringen av såväl Västra Botkyrkaleden som Masmolänken baseras på det ramverk som finns i miljöbalken, medan Haningeleden 1 och Botkyrkaleden, enligt övergångsregler till miljöbalken, prövas enligt naturresurslagen, eftersom utkast till miljökonsekvensbeskrivningar för de projekt som då var aktuella överlämnades till länsstyrelsen före 1 januari 1999.⁵

Konflikt mellan riksintressen - lösningar

Enligt 2 kap. 6 § naturresurslagen (NRL) (liksom 3 kap. 6 § miljöbalken (MB)) ska utpekade riksintressen för bl.a. friluftsliv skyddas mot ”*åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.*” Detta innebär att, om det inte går att uteslutas att en åtgärd kan leda till påtaglig skada på riksintresset får åtgärden inte komma till stånd.

Endast i de fall där ett område är av riksintresse för två eller flera oförenliga ändamål får åtgärder vidtas som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön i det utpekade området, vilket framgår av 2 kap. 10 § NRL resp. 3 kap. 10 § MB.

² Regeringsbeslut 1988-08-18. I 2750/87, I 1371/88

³ <http://www.natur.huddinge.se/reservat/orlang/orlang.htm>

⁴ <http://www.natur.huddinge.se/reservat/flempan/flempan.htm>

⁵ För Botkyrkaleden i augusti 1997, för Haningeleden 1 i oktober 1998.

Av ovanstående, samt av bestämmelserna i 1 kap. 1 § och 2 kap. 1 § NRL och 1 kap. 1 §, 2 kap. 6 § och 3 kap. 1 § MB, följer att vid riksintressekonflikter ska i första hand påtaglig skada undvikas, t.ex. med hjälp av alternativ lokalisering eller teknisk lösning. (13 § Väglagen har motsvarande innebörd.) Först om sådana alternativ inte finns eller bedöms orimligt dyra i förhållande till nyttan kan det bli aktuellt att med stöd av 2 kap. 10 § väga de oförenliga ändamålen mot varandra. Detta förhållande framgår klart av lagens förarbeten (prop. 1985/86:3, sid 163 och 49 samt prop. 1997/98:45, sid 657-658, 666-667 samt 670).

Utgångspunkten för den utformning av Haningeleden 1 Trafikverket fastställt är att det saknas alternativ till den presenterade lösningen, dvs. att vägen måste byggas i ytläge längs hela sträckan. Denna värdering bygger i sin tur på att det i ett tidigt stadium av processen – 1993/94 – bedömdes bli orimligt dyrt att huvudsakligen eller delvis lägga vägen i tunnel (se nedan).

Eftersom länsstyrelsen har bedömt att vägen i sin nuvarande utformning innebär påtaglig skada på riksintresset för friluftsliv⁶, och att utredningar om alternativa lösningar (t.ex. tunnellsolösningar) som togs fram 1993/94 pekade på orimliga kostnader i förhållande till de trafikflöden man då utgick från, framställs konflikten mellan riksintressena i den aktuella arbetsplanen för Haningeleden 1 som oundviklig. På denna grund definierar Trafikverket beslutet som en fråga om att prioritera mellan de bägge motstående riksintressena för friluftsliv resp. kommunikation.

Slutsatsen att vägen endast kan utföras i ytläge, att en konflikt mellan de bägge riksintressena därför är oundviklig och att en prioritering mellan riksintressen enligt 2 kap. 10 § NRL eller 3 kap. 10 § MB krävs baseras emellertid på uppgifter som numera i allt väsentligt är felaktiga eller inaktuella. Detta förhållande illustreras bl.a. av att när länsstyrelsen 2002 förordade att riksintresset för kommunikation skulle ges företräde framför riksintresset för friluftsliv anmälde den ansvarige handläggaren avvikande mening med hänvisning till att de förväntade trafikmängderna på vägen väntades bli så små att en upprustning av befintlig väg räckte för att tillgodose riksintresset för kommunikation. På denna grund gjorde han bedömningen att någon avvägning mellan riksintressen inte krävdes och att den föreslagna dragningen genom Flemingsbergsskogen, p.g.a den påtagliga skadan på riksintresset, därmed stred mot NRL 2:6.⁷

Den utredningsplan för Haningeleden 1 som Vägverket sände på samråd 1993⁸ utgör, enligt Trafikverket, grunden för den fastställda arbetsplanen.⁹ Utgångspunkten för utredningsplanen är att vägen 2005, några år efter den planerade öppningen, dagligen väntas komma att trafikeras av ca 11 000 fordon. Med så små trafikmängder gör Vägverket bedömningen att vägen kan byggas utan nämnvärd konflikt med friluftslivet:

*”Eftersom landskapet sydost om Orlången klassats som riksintresse för friluftslivet har eftersträövats att alla nuvarande stigar, spår och leder skall vara framkomliga även efter Haningeledens utbyggnad. Trots att detta skapar möjligheter till samma rörelsemönster som idag, kan man förmoda att människorna kommer att undvika vägens närhet. Vägen kommer inte att få så stora trafikmängder att den blir svår att korsa i plan för människor. Därför föreslås också att viltstängsel ej skall sättas upp längs vägen.”*¹⁰

Redan kring 2000 började Vägverket justera sin bedömning av den framtida trafiken. I samband med att verket arrangerade en s.k. miljödialog med miljöorganisationer togs nya prognoser fram som indikerade ca 14 000 fordon per dygn 2010.¹¹ En konsekvens blev att Vägverket bedömde det nödvändigt att bygga viltstängsel. Med undantag för trafikplatsen vid Regulatorvägen och västerut ska vägen enligt den fastställda arbetsplanen, nu förses med viltstängsel längs hela sträckningen, en

⁶ Länsstyrelsen i Stockholms län. Yttrande 2002-12-19

⁷ Bengt Eriksson. Avvikande mening 2002-12-18 till yttrande från Länsstyrelsen i Stockholms län 2002-12-19.

⁸ Utredningsplan för väg 259, Södertörnsleden, delen Flemingsberg- Gladö kvarn, 1993-06-16

⁹ ”Som grund för denna arbetsplan ligger vägverkets utredning ”Utredningsplan för väg 259 Södertörnsleden, delen Flemingsberg-Gladö kvarn, Haningeleden 1”, daterad 1993-06-16 (VV B-3820)”, arbetsplanen sid 7.

¹⁰ Vägverket. Utredningsplan för väg 259. Södertörnsleden 259, delen Flemingsberg-Gladö kvarn.

Miljökonsekvensbeskrivning. 1993-06-16

¹¹ Miljödialog för Södertörnsleden. JW 9901

förändring som naturligtvis dramatiskt förstärker vägens barriäreffekt för friluftsliv och större djur (till detta kommer effekten av mitträcke).

När dåvarande Vägverket 2006-07 återupptog planeringen av vägen uppmärksammade man genast att de tidigare trafikprognoserna blivit inaktuella och måste revideras radikalt. Redan i december 2006 hade man tagit fram en ny prognos som visade att vägen, om den byggdes och öppnades till 2015 (= beräknat öppningsår enligt den fastställda arbetsplanen), dagligen skulle komma att trafikeras av 20-32 000 fordon, dvs. mer än dubbelt så många fordon som man räknade med under 1990-talet.

Ytterligare prognoser 2007-09 pekade mot trafikflöden 2015 kring 20 000. Prognoserna visade dessutom att även om Förbifart Stockholm inte skulle komma till stånd väntas trafiken på Haningeleden 1 2030 uppgå till 25 000 fordon.

Om Förbifarten tillkommer väntas trafiken 2030-35, enligt prognoserna, bli närmare 25 procent större, - 35-40 000 fordon per dygn - dvs. mer än tre gånger så mycket som när projektet bedömdes under 1990- och början av 2000-talet. (se bilaga ”Trafikprognoser Botkyrkaleden och Haningeleden 1 1993-2011”)

Länsstyrelsen konstaterar 2009 i sitt yttrande att arbetsplanerna för Botkyrkaleden och Haningeleden 1 inte ger tillräcklig kapacitet:

”Arbetsplanerna är dimensionerade för att klara den prognosticerade trafiken år 2005 vilken i arbetsplanerna uppgick till 35 000 fordon på Botkyrkaleden och 12 000 fordon på Haningeleden 1 /.../ Framtagna prognoser visar att Förbifart Stockholm bidrar till att trafiken ökar på Södertörnsleden med 25 %. Prognos för 2030 är 44 500 fordon på Botkyrkaleden och 25 000 fordon på Haningeleden 1.”¹²

Länsstyrelsen anser märkligt nog trots detta inte att de nya prognoserna ger skäl att ifrågasätta den föreslagna dimensioneringen av vägen och för överhuvudtaget ingen diskussion kring problematiken i yttrandet.

Bristande kapacitet

Att Trafikverket nu föreslår att vägen ska byggas i 2+1-utförande och att vägområdet ska utvidgas från 13 till 14 meter är kopplat till prognoserna om ökade trafikmängder. Även i den nya, utökade utformning som beskrivs i den fastställda arbetsplanen är vägens kapacitet dock uppenbarligen helt otillräcklig.

I en analys av kapacitetsbehovet på Haningeleden 1 från Vägverket, daterad 2008-04-18 konstateras:

*”Prognosen för Haningeleden 1 är ÅDT 25 000 fordon år 2030. Vägtypen som klarar den trafiken är en 2+2 väg enligt VGU./.../
Enligt VGU är max ÅDT dimensionerande året 15 000 fordon för en 2+1 väg. Erfarenhet visar att kapacitetsstörningar uppstår vid ÅDT 18 000-20 000.”^{13,14}*

I promemorian konstateras vidare:

”Alternativ 3, fyrfältighet är mycket bra kapacitetsmässigt. En klar förbättring och man får en väg som klarar kapaciteten långt fram i tiden. /.../ Det är också positivt både gestaltningmässigt och trafiksäkerhetsmässigt att man får en enhetlig funktion, 2+2 körfält, hela sträckan från Masmo.”

¹² Länsstyrelsen i Stockholms län. Yttrande 2009-02-25. (Obs – siffrorna gäller ett läge där Förbifart Stockholm inte öppnats.)

¹³ Revidering av vägsektioner, för- och nackdelar. Vägverket 2008-04-18.

¹⁴ VGU = Vägars och gators utformning. Trafikverket/Sveriges Kommuner och Landsting. Relevant avsnitt: Sektion landsbygd – vägrum. 6 Val av vägtyper.
http://www.trafikverket.se/TrvSeFiler/Foretag/Bygga_och_underhalla/Vag/Vagutformning/Dokument_vag_och_gatuutformning/Vagar_och_gators_utformning/Sektion_landsbygd-vagrums/06_val_av_vagtyp.pdf

Under samrådet 2010 påpekades att det av underlaget framgick att vägens kapacitet redan från öppningsdagen väntas vara otillräcklig. Trafikverket motiverade detta med att arbetsplanen utgick från en trafiksituation där Förbifart Stockholm (FS) inte är byggd och tagen i drift eftersom det, när man fastställde dimensioneringsförutsättningarna, var osäkert om och när FS skulle komma till stånd.

"Enligt de prognoser som tagits fram för trafikmängden 2015 och 2030 överskrider den mängd fordon då 2+1 körfält är lämplig. Möjligheten finns att, om och när behov uppstår, successivt genomföra kompletterande mindre åtgärder på vägen efter att den är byggd, eller, om mer omfattande åtgärder måste vidtas i form av t.ex. ytterligare körfält, genomföra en ny planprocess."

I sina kommentarer till samrådet 2010 gör Trafikverket gällande att behovet av en utvidgning till 2+2-standard är kopplat till utbyggnaden av Förbifart Stockholm. Detta stämmer dock illa dels med verkets egna prognoser som talar om över 20 000 fordon redan 2015 (att jämföra med nivån 15 000 som enligt VGU är taket för en 2+1-väg), dels med VGU-principen att det är den förväntade trafiken 20 år efter en vägs öppnande som ska styra dimensionering ("Nyinvesteringar dimensioneras trafiktekniskt normalt så att den trafiktekniska funktionen kan upprätthållas i 20 år utan väsentliga åtgärder.")¹¹.

Trafikverkets motiv för att så kraftigt avvika från normala principer för vägdimensionering framgår dels i kommentarerna till samrådet:

*"Ett utförande med annan vägutformning än den som redovisas i arbetsplanen medför att vägplaneringsprocessen måste tas om från början. Detta innebär att utbyggnaden av Södertörnsleden blir kraftigt försenad med upp till 10 år, vilket gör att den samhällsnytta som projektet ger kommer att fördröjas."*¹⁵

dels i kommentarer i den tidigare refererade PM:n om kapacitetsbehovet:

*"En 16,5 m bred 2+2 väg har betydligt högre kapacitet och dess funktion förändras gentemot arbetsplanen. Den förändrade funktionen utgör förmodligen ett större juridiskt problem än det ökade markintränget. Vägen passerar genom ett riksintresse för friluftsliv och redan med en 9 m bred väg genom området är motståndet kompakt mot en väg."*¹⁰

Av citaten framgår att man vid Trafikverket redan 2007-08 var klar över att den väg man planerar redan från öppningsdagen kommer att ha för liten kapacitet. Valet att likväl hålla fast vid denna lösning styrdes uppenbarligen inte av en strävan att uppfylla lagstiftningens krav och syfte utan att till varje pris undvika en situation där Haningeleden 1 måste prövas enligt ramverket i miljöbalken istället för den numera sedan mer än 12 år upphävd naturresurslagen. Eftersom en 2+2-lösning även för Haningeleden 1 skulle innebära att hela den återstående delen av Södertörnsleden (Masmolänken, Västra Botkyrkaleden, Botkyrkaleden, Haningeleden 1) då utförs som fyrfilig väg, skulle hela projektet sannolikt kräva ett särskilt tillåtighetsbeslut från regeringen enligt 17 kap. 1 §, 2 st. miljöbalken.

Trafikverket håller därmed fast vid det förhållningssätt till lagstiftningen som introducerades redan när Vägverket lämnade in det första utkastet till miljökonsekvensbeskrivning i slutet av oktober 1998 (dvs. 3,5 månader efter det att riksdagen hade bifallit propositionen om den nya miljöbalken). I missivbrevet till länsstyrelsen, en annan statlig myndighet, skrev Vägverket:

*"Eftersom arbetet hittills handlagts enligt nuvarande lagstiftning är det angeläget att godkännandet sker under 1998 för att undvika förseningar och dubbelarbete p.g.a. den nya Miljöbalken som kommer att gälla 1999."*¹⁶

¹⁵ Bemötande av kommunikation med sakägare. Bilaga 5 till fastställelse av arbetsplan. Odaterad.

¹⁶ Godkännande av Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) för Haningeleden 1 (obj nr 150) och Botkyrkaleden (obj nr 160). Missivbrev 1998-10-22.

Aktuella alternativutredningar saknas

Som nämnts kräver 2 kap. 6 § naturresurslagen (NRL) (liksom 3 kap. 6 § miljöbalken (MB)) att utpekade riksintressen för bl.a. friluftsliv ska ”skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada på natur- eller kulturmiljön.” Endast i de fall där ett område är av riksintresse för två eller flera oförenliga ändamål får åtgärder vidtas som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön i det utpekade området, vilket framgår av 2 kap. 10 § NRL resp. 3 kap. 10 § MB.

Genom att lägga den planerade vägen i tunnel under huvuddelen av passagen genom riksintresset Ågesta-Lida skulle konflikten mellan de riksintressena för kommunikation resp. friluftsliv sannolikt i huvudsak kunna undvikas. Tunnellösningar diskuterades och utreddes mycket översiktligt i början av 1990-talet, men sorterades bort från planeringsprocessen redan 1993-94 med hänvisning till att de höga extrakostnaderna inte var rimliga med tanke på den förväntade ringa trafiken på vägen och den därmed begränsade samhällsekonomiska nyttan i form av restidsvinster.

I samband med den s.k. miljödialogen 1998 utreddes även förutsättningarna för att förbättra nuvarande vägsträckning (”0,5-alternativet”) som alternativ till en ny väg. Mot bakgrund av de begränsade trafikmängder som förutsågs, bedömdes lösningen som klart realistisk trafikmässigt.

Att en nydragning av Haningeleden 1 i ytläge genom Flemingsbergsskogen skulle innebära betydande ingrepp i det obrutna naturlandskapet uppmärksammades redan tidigt i processen. I ett samrådsyttrande 1991 över en s.k. lokaliseringsutredning från Vägverket (som omfattade både Haningeleden 1 och 2) konstaterade länsstyrelsen:

”Söder om Flemingsberg och väster om Östergötland korsar Haningeleden mycket värdefulla friluftsmarker. De ingår i ett område av riksintresse för friluftslivet och har även stor betydelse som närreklamationsområde för de boende i Östra och Västra Flemingsberg. /.../ Dragningen av en regional väg genom området är således mycket känslig och kräver stor omsorg såväl vid den mera översiktliga lokaliseringen som den närmare sträckningen och utformningen av leden. /.../ Även möjligheten att lägga något avsnitt av leden i tunnel för att möjliggöra passager över leden kan lämpligen prövas i den vidare utredningen.”¹⁷

I utredningsplanen från 1993 redovisar Vägverket trots detta inget tunnelalternativ. Huddinge kommun hade dock, delvis parallellt med Vägverket, på egen hand utrett tunnelalternativ och förordade 1992 i ett yttrande ett av dessa. Lösningen innebar att väg 259 fortsatt skulle ledas på bro över Flemingsbergsviken och därefter i en tunnel norr om viken under Solgårdsområdet. Huvudsyftet var att undvika intrång i jordbruksmarken kring Stensättra. Efter en granskning 1993 avvisade dock Vägverket denna och övriga tunnelloseringar med argumentet att extrakostnaden inte rymdes inom Dennispaketet och dessutom var svår att motivera med tanke på de måttliga trafikflöden som väntades.¹⁸

Som reaktion på rapporten genomförde Huddinge kommun samma år ytterligare en egen studie av flera tunnelalternativ, bl.a. en 2 100 meter lång tunnel under hela Flemingsbergsskogen. Med hänvisning bl.a. till att ”Haningeleden planeras med hänsyn till sin måttliga trafik få en vägbredd på 9 m” bedömde dock kommunens gatukontor att extrakostnaden för en tunnel skulle bli orimligt hög:

”Den relativt låga trafiken och den trots allt i stort skonsamma sträckningen talar dock enligt gatukontoret mot att någon del av vägen bör förläggas i tunnel.”¹⁹

Efter att bl.a. länsstyrelsen i sitt yttrande i februari 1994 över utredningsplanen uppmanat Vägverket att ytterligare studera kommunens tunnelkrav, får Tyrén Infrakonsult i uppdrag av verket att granska vissa av de lanserade tunnelalternativen. Slutsatserna redovisades i en fyra-sidig PM i april 1994 där

¹⁷ Länsstyrelsen i Stockholms län. Samrådsyttrande 1991-1015

¹⁸ Vägverket, Jämförelse mellan alternativa sträckningar av väg 259, Södertörnsleden, Haningeleden 1 mellan Flemingsberg och Gladö kvarn. 1993-04-21

¹⁹ Huddinge kommun. Möjligheter, kostnader och effekter av tunnlar på Haningeleden. 1993-09-24

man dock inte berör den längre lösning Huddinge kommun studerat.²⁰ I ett missivbrev till bl.a. kommunen konstaterar Vägverkets regionchef:

"I Dennisöverenskommelsen finns endast medel för en väg i markplanet. Vägverket finner vid studie av tunnelloösningar inga vinster som skulle motivera merkostnaderna."

Efter 1993-94 har, såvitt oss bekant, inga studier gjorts för att klarlägga förutsättningarna för att i större eller mindre utsträckning tunnelförlägga Haningeleden 1 eller på annat sätt undvika att projektet orsakar påtaglig skada på riksintresset för friluftsliv. Man kan konstatera att de rimlighetsbedömningar som ledde till att tunnelalternativen sorterades bort, baserades på en förväntad trafik på 11-12 000 fordon per dygn (konkret illustrerad av Vägverkets bedömning att det med hänsyn till de små trafikmängderna inte var motiverat med något viltstängsel).

Det är först sedan tunnelalternativen 1993-94 försvunnit ur bilden som länsstyrelsen drar slutsatsen att Haningeleden 1 måste byggas i ytläge. Därmed blir utgångspunkten för planeringen att det inte är möjligt att anlägga vägen på ett sätt som inte påtagligt skadar riksintresset för friluftsliv:

*"Trots alla åtgärder som gjorts för att minska barriäreffekten och anpassa leden till landskapet kommer leden att innebära ett stort ingrepp i det nu orörda området. Vägen delar upp området och bryter kontakten mellan de mer höglänta delarna av området och strandområdena längs Orlången. Området kommer inte att ha kvar sin speciella karaktär av orördhet. Detta innebär att en av värdekärnorna inom det samlade riksintresseområdet spolieras. Länsstyrelsen gör därför bedömningen att det intrång som leden medför kommer att bli så stort att det påtagligt skadar riksintresset för friluftsliv."*²¹

"Länsstyrelsen vidhåller sin tidigare uppfattning att Haningeleden 1 kan medföra påtaglig skada på riksintresset rörligt friluftsliv."

Enligt naturresurslagen 2 kap, 10§ gäller att om ett område enligt 5-8§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. /.../

*Länsstyrelsen vidhåller även sin tidigare uppfattning att riksintresset väg vid en sådan vägning bör ges företräde gentemot riksintresset rörligt friluftsliv och tillstyrker därför arbetsplanerna för de återstående etapperna av Södertörnsleden."*²²

Att den trafiksituation Haningeleden 1 numera är tänkt att hantera är radikalt annorlunda än den som gällde när tunnelalternativ bedömdes som orealistiskt dyrbara är uppenbart. Med tre gånger större trafikvolym och fler dubblas restidsvinsterna av den nya vägen. Med ett 2+2-utförande kan dessutom den skyltade hastigheten sättas högre än enligt arbetsplanen, vilket ytterligare förstärker den samhällsekonomiska kalkylen och ger en annan rimlighet åt en tunnelloösning. Trots dessa förhållanden har Trafikverket valt att inte utreda några alternativ till den föreslagna lösningen.

Några juridiskt hållbara argument för att inte söka alternativa lösningar som undviker eller radikalt minskar konflikten med riksintresset för friluftsliv har Trafikverket inte redovisat:

- *"Att det kan finnas alternativ för omläggning av vägen i en annan sträckning innebär inte att det är olämpligt att förlägga vägen i föreslaget läge."*²³ Nej, men det åligger Trafikverket att dels avvakta med fastställelsebeslutet intill dess alternativa lösningar utretts och befunnits otillräcklig, dels att låta planeringen styras av kravet att påtaglig skada på riksintresse så långt möjligt ska undvikas.
- *"Den i arbetsplanen redovisade omläggningen tillsammans med redovisade skyddsåtgärder tillgodoser ändamålet med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad."*²⁴ Detta

²⁰ Tyréns Infrakonsult AB. PM – Haningeleden, delen Flemingsberg-Srensättra, Huddinge, mar 1994

²¹ Länsstyrelsen i Stockholms län. Yttrande över Utredningsplan för Haningeleden 1 1994-02-28

²² Länsstyrelsen i Stockholms län. Yttrande 2002-12-19.

²³ Bemötande av kommunikation med sakägare 2010. Fastställelsebeslutet bilaga 5.

²⁴ Fastställelsebeslutet, sid. 22.

återstår för Trafikverket att visa eftersom man inte redovisat aktuella förutsättningar för alternativa lösningar.

- *”Ett utförande med annan vägutformning än den som redovisas i arbetsplanen medför att vägplaneringsprocessen måste tas om från början. Detta innebär att utbyggnaden av Södertörnsleden blir kraftigt försenad med upp till 10 år, vilket gör att den samhällsnytta som projektet ger kommer att fördröjas.”*²⁵ För det första saknar detta resonemang, enligt föreningens uppfattning, relevans för bedömningen av projektets laglighet. För det andra redovisar Trafikverket inget underlag för sin ståndpunkt – ingen jämförelse görs av kostnaderna för att bygga ut vägen till 2+2-standard i ett eller två steg. Det förefaller inte uteslutet att den samhällsekonomiska kalkylen tvärtom förbättras om dimensioneringen av Haningeleden 1 samordnas med övriga delar av Södertörnsleden samtidigt som en sådan lösning ju är betydligt enklare att förena med naturresurslagens och miljöbalkens krav om hänsyn.

Hanteringen av NRL och MB

Trafikverket signalerar i arbetsplanen att man de facto avser att göra en uppdelning av projektet i två faser. Genom att enbart bedöma den första fasen fråntas beslutsmyndigheten och allmänheten möjlighet att bedöma effekterna av projektet som helhet. Ett sådant förfarande är varken förenligt med svensk eller EU-praxis. EU-domstolen har uttalat sig om otillåten uppdelning av projekt och användning av den s.k. salamitaktiken (se mål C-142/07 och C-392/96). EU-domstolen gör tydligt att syftet med MKB-direktivet inte kan kringgå genom att ett projekt delas upp. I ärendet Citybanan²⁶ slog Miljööverdomstolen fast att det är miljökonsekvenserna i sin helhet av ett projekt som ska avses och inte vissa begränsade miljöeffekter av det.

Föreningen menar vidare att först Vägverket men senare även Trafikverket valt att tillämpa övergångsreglerna vid införandet av miljöbalken²⁷ på ett sätt som rimligen inte är i linje med lagstiftarens avsikt. Övergångsreglernas syfte måste ha varit att projekt i sitt slutskede ska kunna genomföras enligt äldre lagstiftning, inte att projekt som kraftigt förändrats och skjutits på framtiden för evigt ska kunna undvika tillämpningen av bestämmelser som avser att skydda miljö och hälsa. Att applicera övergångsreglerna på en arbetsplan som är över 12 år gammal och vars förutsättningar ändrats så mycket att det i praktiken handlar om ett nytt projekt är, enligt Naturskyddsföreningens uppfattning, inte förenligt med lagens syfte. Arbetsplanen borde därför hanteras och bedömas utifrån nuvarande lagstiftning.

Sammanfattning

Den väg som beskrivs i arbetsplanen betraktas uppenbarligen även av Trafikverket som ett provisorium. På flera ställen i underlagsmaterialet understryks vikten av att vägen redan från början utformas så att utvidgningar underlättas.

*”Om och när efterfrågan på ytterligare vägutrymme kan komma är svårt att förutsäga. Vid byggandet av Haningeleden 1 kommer lösningar att väljas som underlättar eventuella framtida kompletteringar så att de kan genomföras på ett kostnadseffektivt sätt. Omfattande förändringar, som t.ex. ytterligare körfält, kommer att föregås av en ny planprocess.”*²⁸

²⁵ Fastställelsebeslutet, sid. 14.

²⁶ Slutgiltigt beslut 2007-04-20 i mål nr 8597-06 och NJA 2008 s. 748 Målnr Ö 2162-07, avgörandedatum 2008-06-13, nr i NJA 2008:60.

²⁷ Prop.1997/98:90. Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.

²⁸ Trafikverket. Fastställelse av arbetsplan för omläggning av väg 258 till 4-fältsväg och 2+1-väg, delen Flemingsberg-Gladö kvarn. 2011-05-17

Om den fastställda arbetsplanen får laga kraft bör man därför vänta sig att Trafikverket omgående börjar planeringen av en större väg i 2+2-utförande – allt annat vore oansvarigt med tanke på de förväntade trafikmängderna.²⁹

Den arbetsplan Trafikverket fastställt för Haningeleden 1 är således irrelevant. Det som i realiteten planeras och som redan på kort sikt måste byggas är en 2+2-väg. Någon aktuell bedömning av vare sig extrakostnaden eller den samhällsekonomiska kalkylen för en sådan lösning finns, såvitt vi känner till inte. Med betydligt större trafikvolym och därmed större restidvinster m.m. är det uppenbart att de bedömningar som gjordes 1993-94 är obsoleta och att den samhällsekonomiska kostnaden för att undvika en konflikt mellan riksintressen på det sätt NRL och MB kräver är betydligt lägre.

Med en ytterligare utbyggnad av den planerade vägen i ytläge kommer ingreppet i landskapet givetvis att bli ännu kraftfullare än det som orsakas om den fastställda arbetsplanen genomförs, och som beskrivs på följande sätt av Trafikverket:

”Södertörnsleden blir en ny barriär inom Flemingsbergsskogen. Skogsområdet styckas upp och livsvillkoren för några av de arter som är särskilt beroende av avskildhet från störningar och människor, som tjäder och järpe, påverkas negativt. Konsekvenserna för dessa arter är osäkra men då området redan i nuläget är i minsta laget utgör Södertörnsleden en betydande försämring. /.../ Trots vidtagna åtgärder kommer vägen att utgöra en stor ekologisk barriär för djurlivet inom Hanveden./.../

Den nya vägen ger ett markant och påtagligt intrång i Ågesta-Lida riksintresseområde. Förutom det direkta intrånget och barriäreffekten medför vägen bullerpåverkan som påverkar friluftsupplevelsen negativt. /.../ Bullerutbredningen och fragmenteringen av det tidigare ostörda området sydost om Flemingsbergsviken gör att den areal som blir kvar ostörd och åtkomlig utan barriärer (den väster om Haningeleden) minskar betydligt (enligt Regionplane- och trafikkontoret (RTK) från 8 km² till 3 km².”³⁰

Naturresurslagen (och miljöbalken) tillåter den typ av skador som Haningeleden 1 väntas orsaka endast om det övertygande visats dels att det är omöjligt att tillgodose riksintresset för kommunikation på annat sätt, dels att riksintresset för kommunikation bör ges företräde framför riksintresset för friluftsliv.

Föreningen anser att Trafikverket inte visat att det är orimligt att utforma Haningeleden 1 på ett sätt som undviker påtaglig skada på riksintresset för friluftsliv. Mot denna bakgrund måste regeringen undanröja fastställelsen av arbetsplanerna för Haningeleden 1 och Botkyrkaleden och återförvisa ärendet till Trafikverket för förnyad prövning.

Beträffande Haningeleden 1 krävs detta eftersom Trafikverket vid beslutet tillämpat den s.k. avväggningsregeln utan att först ha kunnat visa att Haningeleden 1 inte kan byggas på att sådant sätt att påtaglig skada på riksintresset friluftsliv kan undvikas. Trafikverket har inte redovisat något aktuellt underlag om alternativa lösningar som innebär att påtaglig skada på riksintresset för friluftsliv helt eller i huvudsak kan undvikas. Beslut om lokaliseringen får, enligt föreningens uppfattning, inte fattas innan alternativ utretts.

I 5 kap. 3 § naturresurslagen stadgas att miljökonsekvensbeskrivningen skall möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser. Beträffande Haningeleden 1 lutar sig bedömningen mot en föråldrad MKB. Trafikverket uppger att man, för att så snabbt som möjligt kunna påbörja byggandet av vägen, har valt att enbart pröva projektets första fas. Inom kort måste dock denna fas, mot bakgrund av de kraftigt ökade trafikmängder som förutses, följas av en ytterligare utbyggnad. Att på detta sätt stycka upp prövningen av ett projekt är varken förenligt med svensk eller EU-praxis. EU-domstolen har gjort tydligt att syftet med MKB-direktivet inte kan kringgås genom att ett projekt delas upp. I ärendet

²⁹ De prognoser Trafikverket och andra tagit fram visar f.ö. att även de redan utbyggda delarna av Södertörnsleden, dvs. Haningeleden 2-4, sannolikhet inom 10-20 år måste utvidgas till fyra filer.

³⁰ Vägverket. Sammanfattande miljööversyn. PM avseende arbetsplanerna för Botkyrkaleden och Haningeleden 1. September 2008.

Citybanan³¹ slog Miljööverdomstolen fast att det är miljökonsekvenserna i sin helhet av ett projekt som ska avses och inte vissa begränsade miljöeffekter av det. MKBn bör därför underkännas som underlag. Som fastslagits av Högsta Domstolen är en godtagbar MKB en processförutsättning.³²

Även i andra avseenden har beslutsunderlaget mycket stora brister:

- de uppgifter om framtida trafikflöden som redovisas bedöms även av Trafikverket som kraftigt underskattade och inaktuella,
- att vägen, på basis av dessa föråldrade trafikflödesuppgifter, underdimensionerats innebär att den väntas bli överbelastad redan under eller strax efter det planerade öppningsåret (2015),
- i beslutsunderlaget saknas uppgifter om kostnader och miljöeffekter av den utvidgning av Haningeleden 1 från 2+1- till 2+2-standard som, p.g.a. underdimensioneringen, kommer att bli nödvändig strax efter öppnandet och som därför borde ingå i prövningen.

Genom det ovan anförda har föreningen visat att det finns brister i underlaget av så allvarligt slag att det inte kan ligga till grund för en bedömning om fastställelse av planen.

Eftersom anläggandet av Botkyrkaleden är starkt kopplad till Haningeleden 1 bör även fastställelsen av arbetsplanen för Botkyrkaleden undanröjas och även denna plan återförvisas till Trafikverket för förnyad prövning.

Mårten Wallberg, ordförande

Naturskyddsföreningen i Stockholms län

Bilaga:

Trafikprognoser Botkyrkaleden och Haningeleden 1 1993-2011

³¹ Slutgiltigt beslut 2007-04-20 i mål nr 8597-06 och NJA 2008 s. 748 Mål nr Ö 2162-07, avgörandedatum 2008-06-13, nr i NJA 2008:60.

³² Slutgiltigt beslut 2007-04-20 i mål nr 8597-06 och NJA 2008 s. 748 Mål nr Ö 2162-07, avgörandedatum 2008-06-13, nr i NJA 2008:60.



Naturskyddsföreningen

Ge oss kraft
att förändra
Pg.90 1909-2

Naturskyddsföreningen. Box 4625, 11691 Stockholm.
Tel 08-702 65 00. info@naturskyddsforeningen.se

Naturskyddsföreningen är en ideell miljöorganisation med kraft att förändra. Vi sprider kunskap, kartlägger miljöhot, skapar lösningar samt påverkar politiker och myndigheter såväl nationellt som internationellt.

Föreningen har ca 190 000 medlemmar och finns i lokal-föreningar och länsförbund över hela landet. Vi står bakom världens tuffaste miljömärkning Bra Miljöval.

www.naturskyddsforeningen.se



Bra Miljöval