

Till
Regeringsrätten

ANSÖKAN OM RÄTTSPRÖVNING

Sökande

De Ideella Föreningarna

- a) Mälarearnas Naturskyddsförening
- b) Lovö miljögruppen Alternativ Stad
- c) Nej till Västerleden
- d) Lovö Hembygdsförening
- e) Rädda Grimstaskogen och
- f) Miljöförbundet Jordens vänner
- g) Klimatauktion Stockholm
- h) Naturskyddsföreningen i Stockholms län

Privatpersonerna

- i) Mac Murray, 360930-6851
- j) Eric Hammarström, 630423-1191
- k) Ebba Hammarström, 610523-1309

Ombud

Advokat Johan Öberg, Nihlmark& Zacharoff Advokatbyrå
AB, Box 7701, 103 95 Stockholm

Beslut

Regeringens beslut av den 3 september 2009 avseende
Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av
Effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet

Undertecknat ombud för ovanstående föreningar och privatpersoner får härmed ansöka om rättsprövning av ovannämnda beslut under åberopande av följandeyrkanden, grunder och omständigheter.

1 Yrkande

- 1.1 Ovanstående sökande yrkar att Regeringsrätten undanröjer regeringens beslut och återförvisar ärendet till regeringen för ytterligare beredning och ny prövning.

2 Talerätt

- 2.1 De ideella föreningarna har alla som ändamål att värna om miljöintressen. Stagar från sex av föreningarna bifogas som bilagorna 1-6. Föreningarna uppfyller därmed det ändamålskrav som föreskrivs i MB 16:13.
- 2.2 Genom EG-domstolens förhandsavgörande i mål C-263/08 mellan Lilla Värtans Miljöskyddsförening och Stockholms kommun, har föreningarna talerätt oaktat att antalet medlemmar inte överstiger 2000 stycken. Man har därmed rätt att ansöka om rättsprövning enligt 2§ lagen 2006:304 om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.
- 2.3 Mac Murray är ägare till fastigheten LovöEdeby 4:21, Ebba Hammarström till LovöEdeby 4:2 och Eric Hammarström till LovöEdeby 4:3. Dessa fastigheter är belägna alldeles intill den planerade trafikplatsen invid Natura 2000-området Edeby ekhage. Regeringens beslut inkräktar därmed på deras möjlighet att nyttja sin mark. Fastighetsägarna har sålunda rätt att ansöka om rättsprövning jämlikt 1§ i ovannämnda lag, jämfört med artikel 6.1 1950 års Romkonvention.

3 Grunder och omständigheter

BristeriMKBn

- 3.1 Enligt förarbetena till miljöbalken måste verksamhetens art, omfattning, miljöpåverkan, lokalisering mm vara kända inför en tillåtlighetsprövning, (se prop. 97/98:45 s 436). Dessa frågor skall besvaras i den MKB som ligger som beslutsunderlag inför regeringens prövning. Av Miljööverdomstolens dom MÖD 2002:78 framgår att det inte räcker med att upprätta en MKB i och för sig, för att sökanden skall anses ha följt sina legala förpliktelser. Ett bristfälligt

innehåll i en MKB utgör i stället ett legalt hinder mot att godkänna en ansökan om miljöfarlig verksamhet.

- 3.2 Innan ett tillåtlighetsbeslut kan fattas åligger det sålunda regeringen att tillse att MKBn uppfyller de villkor som stipuleras såväl i EGs MKB-direktiv som i miljöbalkens 6 kapitel 7§. Om MKBn är ofullständig strider därför regeringens tillåtlighetsbeslut mot nämnda rättsregler.

3.3 *Alternativa lokaliseringar*

- 3.3.1 Miljöbalkens krav på att alternativa lokaliseringar utreds är långtgående. Enligt MB 6:7 punkten 4 skall en miljökonsekvensbeskrivning redovisa alternativa platser för verksamheten.
- 3.3.2 I den här aktuella miljökonsekvensbeskrivningen presenterade Vägverket 11 st alternativa lösningar. Av dessa valdes 8 stycken bort tämligen omgående då de inte ansågs uppfylla de uppställda målen, (se bl a MKBn del 1-5 s 6). Kvar att pröva var då de tre alternativen

- a) Förbifart Stockholm
- b) Diagonal Ulvsunda och
- c) Kombinationsalternativet

- 3.3.3 Kombinationsalternativet karaktäriserades av en kraftig utbyggnad av kollektivtrafik i stället för en ny vägsträckning. I del 4 av vägutredning från 2005 gick Vägverket igenom Kombinationsalternativet. På sidan 99 konstaterade man följande.

”Vägutredningen utreder inte Kombinationsalternativet i detalj. Förändringar i alternativets detaljutformning bedöms inte kunna uppväga den grundläggande svagheten nämligen att vägavgifterna verkar mot projektmålen genom att tillgängligheten försämras”.

- 3.3.4 Detta uttrycktes även i Vägverkets Sammanfattning och bakgrund, Del 1, s 12-13:

”Kombinationsalternativet uppfyller projektmålen som avser trängsel och ger den bästa trafikavlastningen i Stockholms centrala delar. För Kombinationsalternativet innebär vägavgifterna att tillgängligheten minskar i alla områden i länet jämfört med Nollalternativet, även i de delar som får del av kollektivtrafikinvesteringarna. Trafiksystemet blir mindre effektivt med sammantaget långsammare resor vilket hämmar tillväxten. De nya regionala

kärnorna gynnas inte i förhållande till Nollalternativet. Kombinationsalternativet uppfyller därmed inte de mål som är satta för projektet”.”

3.3.5 Som en direkt följd av att Kombinationsalternativet innehöll villkor om vägavgifter menade Vägverket sålunda att detta alternativ inte uppfyllde projektmålen. (Målen anges på sidan 33 i vägutredningen Del 2 från år 2005). Man valde därför att inte utreda Kombinationsalternativet vidare. Trängselskatt infördes i Stockholm den 1 augusti 2007 och var en självklar transportpolitisk förutsättning då regeringen den 3 september 2009 beslutade att tillåta Förbifart Stockholm.

3.3.6 De två återstående alternativen ”Diagonal Ulvsunda” och ”Förbifart Stockholm” utreddes fullt ut. I Vägverkets svar på fråga nummer 2 i regeringens kompletteringsbegäran anförde man på sidan 32 att Diagonalen bl a valdes bort på grund av

att förslaget inte uppfyllde alla projektmål och

att det inte var ett realistiskt alternativ.

3.3.7 Dessa påståenden från Vägverket återspeglas sedan i regeringens slutsatser på sidan 6 (z) i beslutet:

”Sammantaget finner Vägverket att Diagonal Ulvsunda inte uppfyller alla projektmål, vilket Förbifart Stockholm gör”.”

3.3.8 Tilläggsdirektivet 97/11 innehåller regler om hur utredningar av alternativa lokaliseringar skall hanteras. Dessa regler har ratificerats i miljöbalkens 6 kapitel. I propositionen till miljöbalken 97/98:45 del 1, anges på sidan 291.

”Alternativen skall redovisas så att beslutsunderlaget medger att alternativet kan behandlas och prövas jämställt med sökandens huvudförslag, dvs. där det är praktiskt möjligt som första- och andrahandsyrkanden från sökanden. Detta innebär alltså att miljökonsekvenserna skall vara så utredda att det, om övriga relevanta förutsättningar föreligger, skall vara möjligt för den tillståndsprövande myndigheten att vid behandlingen av en ansökan ge tillstånd även till en annan verksamhet eller anläggning än den en ansökan i första hand gäller.”.

3.3.9 Under processens gång har flera remissinstanser antytt att de uppsatta målen har skraddarsyttts för det alternativ, Förbifart Stockholm, som Vägverket förordat. I Statens Institut för Kommunikationsanalys (SIKA)s yttrande 2007-05-29 (bifogas som bilaga 8) anfördes t ex på sidan 4 (z).

”SIKA finner det bakvänt att en planeringsprocess av denna dignitet inleds med att ett lösningsalternativ formuleras, istället för att förutsättningslöst identifiera och formulera de problem som ska lösas och därefter analysera vilken lösning som är den bästa”.

- 3.3.10 Sammanfattningsvis har regeringen i realiteten endast haft ett enda alternativ att ta ställning till, nämligen till Förbifart Stockholm. Övriga alternativ har inte uppfyllt projektmålen och i ett flertal fall inte varit realistiska. Alternativen har heller inte bedömts efter samma förutsättningar. Kombinationsalternativet valdes som nämnts bort efter det att Vägverket bedömt att tillgängligheten var dålig till följd av vägavgifter. Alternativen har därmed inte varit jämförbara, (se bl a SIKAs slutsatser i remissyttrande av den 16 februari 2009, vilka bifogas som bilaga 9).
- 3.3.11 Det får anses uppenbart att Vägverket, i ett så omfattande projekt som det här är fråga om, har haft möjlighet att ta fram alternativ till Förbifart Stockholm som även de skulle kunna uppfylla de projektmål som Vägverket självt satt upp. Vägverket tycks dock tidigt ha låst sig vid ett förslag och har sålunda inte insett vikten av att ta fram jämförbara alternativ. Detta är ett förfaringsätt som går stick i stäv med EGs MKB-direktiv och med kraven på att utreda realistiska alternativ i miljöbalkens 6 kapitel.

3.4 *Luftföroreningar och försiktighetsprincipen*

I EG direktivet 85/337 artikel 5, ratificerat genom miljöbalkens 6 kapitel, 7 §, framgår att en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla

”...uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra”.

- 3.4.1 Försiktighetsprincipen kommer till uttryck i MB 2:3 2 st och skall genomsyra bedömningen vid varje ansökan enligt miljöbalken. Principen innebär bl a att en MKB måste granska och evaluera riskerna med en verksamhet sakligt och vara försiktig med att avfärda risker eller dra förhastade slutsatser om framtida positiva effekter.
- 3.4.2 Av avgörande betydelse i fråga om möjligheten att godkänna Förbifart Stockholm, är bedömningen av de effekter projektet beräknas få vad gäller luftföroreningar. Regeringen har bl a utgått från att Natura 2000-området Edeby ekhage inte kan skadas av luftföroreningarna från den planerade trafikplatsen i anslutning till området. Regeringens beslut om Förbifart Stockholm (s 25) bygger nämligen på påståendet att Sverige år 2030

“...bör ... ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen.”.

3.4.3 På sidan 8 i MKBn kapitel 1-5 formulerar Vägverket sig på följande vis.

”För samtliga alternativ minskar utsläppen av kväveoxider till hälften och av kolväten till en tredjedel jämfört med nuläget trots en 20-40 %-ig ökning av trafiken fram till 2015. Förklaringen är modernare bilpark, miljövänligare bränslen och förväntad teknisk utveckling av motorer.”

3.4.4 Regeringens beslut bygger på antagandet om en teknisk utveckling som vi inte kan bedöma idag. Om dessa antaganden skulle visa sig felaktiga, dvs om den tekniska utvecklingen inom bilindustrin skulle bli begränsad vad gäller att begränsa utsläppen, bygger regeringens beslut på en alltför positiv analys av framtida immissioner från Förbifart Stockholm. Regeringens beslut vilar därmed på en oriktig och otillräcklig MKB och strider dessutom mot den i MB 2:6 lagstadgade försiktighetsprincipen i MB 2:3.

3.5 Sammanfattande bedömning

3.5.1 Av ovanstående följer att det underlag som Vägverket försett regeringen med är ofullständigt. Regeringen har sålunda inte kunnat ta ställning till frågor som rör alternativa lokaliseringar, risken för luftföroreningar och den planerade tunneln. Trots detta har man godkänt den MKB som upprättats av Vägverket. Genom sitt beslut har regeringen därmed brutit mot MKB direktivet och mot MB 6:7. Bristerna i utredningsmaterialet gör dessutom att regeringen inte haft möjlighet att på ett korrekt sätt bedöma bästa lokalisering enligt MB 2:6.

Prövning enligt MB 3:10

3.6 Regeringen har genom sitt tillåtlighetsbeslut uttalat sig i frågan huruvida riksintresset för Förbifart Stockholm ur ett hushållsperspektiv skulle vara att föredra framför riksintresset för kulturmiljövård på Lovön. Avgörande vid bedömningen enligt MB 3:10 är vilket av dessa intressen som bäst främjar en långsiktigt god hushållning.

3.7 På sidan 23 i beslutet anför regeringen att skälet till att vägbyggnadsprojektet skall väga tyngre än kulturmiljöintresset, är att Förbifart Stockholm innebär "...en från allmän synpunkt god hushållning.". Regeringen har således valt att bortse från det enligt miljöbalken helt avgörande rekvisitet "långsiktighet". Enligt lagens portalparagraf 1:1 skall bestämmelserna i balken syfta till en hållbar utveckling såväl för nuvarande som kommande generationer. Enligt 3:10 skall det riksintresse som bäst främjar en *långsiktig* hushållning med naturresurser ges företräde. Regeringens underlåtenhet att bedöma projektet ur ett långsiktigt perspektiv är ett tillvägagångssätt som bryter mot bägge dessa lagrum.

EG direktiv 92/43 år 1992 (Habitatdirektivet) och MB 7:28b§

- 3.8 Vägverket har i sin MKB för Natura 2000-området Edeby ekhage angivit att det enda hotet mot områdets bevarandestatus utgörs av luftburna kväveföroreningar. Vägverket menar dock att Förbifall Stockholm endast skulle medföra en ökning av kvävenedfallet med 1-2% i förhållande till nollalternativet, (s 14).
- 3.9 Av helt annan uppfattning är den av Ekerö Kommun anlitate konsultfirman Scandiaconsult Sverige AB. Av deras analys av den 2 juli 2002 framgår på sidan 8 att trafiken på Ekerövägen skulle öka med drygt 100% (från 11.000 till 22.500 fordon) om Förbifart Stockholm blev verklighet, (rapporten bifogas som bilaga 7). Vägverkets förordande av Förbifart Stockholm utgår dessutom från det osäkra antagandet att framtida teknikutveckling innebär kraftigt minskade kväveutsläpp. Vägverkets slutsatser är således starkt ifrågasatta. Det föreligger därför en påtaglig risk för att Natura 2000-området Edeby ekhage kommer att utsättas för kraftigt förhöjda påfrestningar i form av kväveutsläpp.
- 3.10 Dessa helt olika slutsatser torde ha sitt ursprung i att utredarna sett sina respektive uppdrag ur olika synvinklar och med olika målbilder för handen. Vägverket har exempelvis lagt ner stora resurser på att utreda Förbifart Stockholmoch har sålunda ett starkt incitament för att projektet skall tillåtas. I syfte att mål som detta skall bli allsidigt bedömda, har dock lagstiftaren föranstaltat om att bedömningen av tillåtlighet och tillstånd skall göras av andra myndigheter än de som utrett projektet. I det här aktuella fallet skall tillåtligheten bedömas av regeringen enligt miljöbalkens 17 kapitel.
- 3.11 I artikel 6 punkten 3 i det skHabitatdirektivet föreskrivs att den myndighet som har att godkänna ett projekt som kan påverka ett Natura 2000-område på ett betydande sätt, först måste försäkra sig om att "...det berörda området inte kommer att ta skada...". Denna regel har införlivats i svensk rätt genom MB 7:28 a och b§§. Enligt 7:29b§ skall den aktuella prövningen göras av länsstyrelsen.
- 3.12 Enlig propositionen till miljöbalken (1997/98:45) del 1 skall frågan om tillåtlighet avgöras av regeringen. I Miljööverdomstolens dom 2006:44 i målet om Botniabanan fastställdes denna princip, nämligen att tillståndsmyndigheten är bunden av regeringens tillåtlighetsbedömning enligt miljöbalkens 17 kapitel. Tillståndsmyndigheten kan med andra ord inte avslå en ansökan om tillstånd som regeringen funnit tillåtlig.
- 3.13 I fallet med Botniabanan gick regeringen grundligt igenom förutsättningarna för att tillåta den sökta verksamheten enligt reglerna i miljöbalkens 7 kapitel. Man inhämtade även ett yttrande från Kommissionen i frågan. Mot denna bakgrund ansåg Miljööverdomstolen att regeringen, inför sin tillåtlighetsprövning, noga hade övervägt, prövat och tagit ställning till reglerna

om ansökta verksamheter i Natura 2000-områden enligt MB 7:28 b och 7:29 a §§.

- 3.14 I regeringens beslut vad gäller Förbifart Stockholm anför man på sidan 24 att länsstyrelsen menat att Natura 2000-tillstånd skulle kunna vara möjligt att ge "efter ytterligare studier". Regeringen bedömer därför att ett sådant tillstånd kan ges, men lämnar ifrån sig saken för prövning i särskild ordning.
- 3.15 Av regeringens resonemang följer att en omsorgsfull prövning av Natura 2000-villkoren aldrig ägt rum. Man menar att ett tillstånd enligt miljöbalkens 7 kapitel erfordrar ytterligare utredning. Trots detta har regeringen fattat beslut om tillåtlighet – ett beslut som en tillståndsmyndighet enligt Miljööverdomstolens dom aldrig kan gå emot. Konsekvensen av detta blir således att Förbifart Stockholm skall tillåtas oavsett vad länsstyrelsen kommer fram till i sin prövning enligt miljöbalkens 7 kapitel. Regeringens beslut att tillåta Förbifart Stockholm har sålunda tillkommit utan en vederbörlig prövning av om kravet på en gynnsam bevarandestatus för livsmiljöerna inom Edeby ekhage har uppfyllts eller ej. Regeringens beslut strider därmed mot artikel 6 punkten 3 i Habitatdirektivet och mot MB 7:28 b§.

4 Handlingar

- 4.1 De bilagor som refereras till ovan bifogas denna skrivelse. För övrigt bakgrundsmaterial hänvisas till Vägverkets hemsida med adressen

<http://www.vv.se/vagarna/Vagprojekt/Stockholms-lan/Forbifart-Stockholm/Dokument/>

- 4.2 Fullmakter för nio klienter bifogas. Fullmakt från föreningen Nej till Västerleden liksom fullmakt i original från kommer att inges inom kort.

Stockholm den 3 December 2009

Johan Öberg