

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 (citat ur "Kommunikation med sakägare 2010", bilaga 5 till fastställelsebeslutet):

”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 Mål nr Ö 2162-07, avgörandedatum 2008-06-13, nr i NJA 2008:60.

Flemingsbergsskogen

Att Flemingsbergsskogen och området söder om Ormlången 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 Ormlångens 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. tunnellslösningar) 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 eftersträvat 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 gestaltningsmässigt 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-vagrurum/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 överskrids 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 PMn 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 markintranget. 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 upphävda 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 Orlången 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 Solgårdssområdet. Huvudsyftet var att undvika intrång i jordbruksmarken kring Stensättra. Efter en granskning 1993 avvisade dock Vägverket denna och övriga tunnelloösningar 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 Örlången. 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 trafikvolymmer flerdubblas 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 vägutförning 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 fräntas 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. salamatiktiken (se mål C-142/07 och C-392/96). EU-domstolen gör tydligt att syftet med MKB-direktivet inte kan kringgås 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 restidsvinster 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. avvägningsregeln utan att först ha kunnat visa att Haningeleden 1 *inte* kan byggas på ett 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 kringgå 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 Målnr 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 Målnr Ö 2162-07, avgörandedatum 2008-06-13, nr i NJA 2008:60.