



Stockholm den 12 december 2022

Överklagande av Trafikverkets beslut den 7 november 2022 att fastställa vägplanen för Tvärförbindelse Södertörn i ärende TRV 2021/148741

1. Bakgrund

Trafikverket har den 7 november 2022 beslutat att fastställa vägplanen för en 24 km ny motortrafikled från E4/E20 vid Vårby backe i Kungens kurva (Huddinge kommun) till väg 73 vid trafikplats Jordbro (Haninge kommun). Projektet benämns nedan Tvärförbindelse Södertörn eller motortrafikleden.

Trafikverket utgår i sin planering från att trafiken i regionen kommer att öka kraftigt fram till år 2045. Den fastställda vägplanen innebär att befintlig väg 259, med en fil i vardera riktningen, ska ersättas av en fyrfilig, och i vissa delar sexfilig, motortrafikled. På den sträcka som går genom riksintresse för friluftsliv kommer trafiken att öka från 9 500 till 41 000 fordon per dygn. Enligt beslutsunderlaget motverkar vägplanen det långsiktiga klimatmålet och miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*. Trafikverket utgår i sin planering från att trafiken i regionen kommer att öka kraftigt fram till år 2045. Utöver klimatpåverkan kommer projektet leda till en glesare stadsutveckling och bidra till ett ohållbart behov av transporter. Kostnad för projektet beräknas till 18 miljarder kronor.

Naturskyddsföreningen (föreningen) har under processens gång avgivit yttrande under såväl samråd som granskning över förslaget till vägplan för Tvärförbindelse Södertörn.

2. Yrkande

Föreningen yrkar att regeringen ska upphäva Trafikverkets beslut att fastställa vägplanen för Tvärförbindelse Södertörn.

3. Grunder

Föreningen anser att det överklagade beslutet strider mot klimatlagen och regeringsformen.

Föreningen anser att det överklagade beslutet strider mot allmänna hänsynsregler, bestämmelser om riksintresse, bestämmelser om miljö kvalitetsnormer, bestämmelser om miljöbedömning samt bestämmelser om fridlysning av arter i miljöbalken och förordningar meddelade med stöd av balken samt, i relevanta delar, den EU-rätt som genomförs i nyss nämnda bestämmelser.

Föreningen anser att det överklagade beslutet strider mot väglagen.

Sammanfattningsvis berör samtliga av dessa grunder Tvärförbindelse Södertörns påverkan på klimat- och miljömålen. Föreningen anser, i likhet med det underlag som Trafikverket tagit fram i form av vägplanbeskrivning och miljökonsekvensbeskrivning, att Tvärförbindelse Södertörn motverkar det nationella målet om att Sverige ska vara klimatneutralt till år 2045 och flera av miljömålen, varav motverkandet av miljömålet *Begränsad klimatpåverkan* har störst betydelse för föreningens talan.

Till följd av de skador och olägenheter som kan befaras uppstå för människors hälsa och miljön, om ovan nämnda mål inte nås, anser föreningen att ett beslut att fastställa vägplanen strider mot klimatlagen samt 2 och 3 kap. miljöbalken. Vidare anser föreningen att det överklagade beslutet strider mot bestämmelserna om miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken, i synnerhet de delar av bedömningen som avser Tvärförbindelse Södertörns klimatpåverkan.

Föreningen bestrider slutligen att det finns ett varaktigt behov av vägen varför beslutet att fastställa vägplanen även strider mot väglagen.

4. Utgångspunkter för prövningen

Föreningen vill inledningsvis redogöra för sin syn på två för föreningen avgörande frågor. Den första rör projektets klimatpåverkan. Den andra rör förhållandet mellan å ena sidan fastställelseprövningens omfattning och å andra sidan vilken miljöpåverkan av Tvärförbindelse Södertörn som beskrivs i miljökonsekvensbeskrivningen och det överklagade beslutet.

Föreningen anser för det första att det är den klimatpåverkan som beskrivs i vägplan- och miljökonsekvensbeskrivningen som måste ligga till grund för regeringens prövning. För det andra anser föreningen att regeringen måste bortse från de nyttor och miljökonsekvenser som härrör från åtgärder som ligger utanför eller inte kan fastställas i vägplanen.

4.1 Vägplanen motverkar klimatmålen

Frågan om projektets klimatpåverkan är av central betydelse för föreningens överklagande. Av samrådsredogörelsen och granskningsutlåtandet framgår att synpunkter med anledning av projektets klimatpåverkan har framställts av myndigheter, organisationer och privatpersoner sedan processen med att ta fram vägplan- och miljökonsekvensbeskrivning inleddes. I det överklagade beslutet har Trafikverket gjort en bedömning av Tvärförbindelse Södertörns klimatpåverkan som avviker från den som tidigare gjorts i vägplan- och miljökonsekvensbeskrivning.

Vägplan- och miljökonsekvensbeskrivningen utgör underlag för Trafikverkets beslut att fastställa planen och i båda handlingarna beskrivs Tvärförbindelse Södertörns

klimatpåverkan. Av vägplanbeskrivningen framgår att Tvärförbindelse Södertörn inte bidrar till att minska en negativ klimatpåverkan, eftersom ökade trafikflöden och byggandet av vägen ger ökade klimatutsläpp.¹ Vidare framgår att Tvärförbindelse Södertörn motverkar det nationella miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*.² Av miljökonsekvensbeskrivningen framgår att Tvärförbindelse Södertörn inte kommer kunna bidra till att uppfylla det nationella miljömålet *Begränsad klimatpåverkan* och att motortrafikleden motverkar det nationella målet om att Sverige ska vara klimatneutralt till år 2045.³

I underlagen till beslutet återkommer formuleringar med samma innebörd som de som föreningen refererar till i stycket ovan, Tvärförbindelse Södertörn leder till ökad trafik vilket medför ökade utsläpp av växthusgaser som i sin tur motverkar miljö- och klimatmålen. Tvärförbindelse Södertörns negativa klimatpåverkan framgår även av det samhällsekonomiska beslutsunderlag som utförts för projektet.

Det samhällsekonomiska beslutsunderlaget utgör inte ett underlag för prövningen av vägplanen men, eftersom vägplanen omfattar en del av E4/E20 som ingår i det transeuropeiska transportnätverket TEN-T och i den översyn av TEN-T som EU:s institutioner nu genomför föreslås övriga delar av projektet att ingå i TEN-T, så finns det EU-rättsliga krav på att genomföra en samhällsekonomisk kostnads-nyttanalys för projektet.⁴ Av den samhällsekonomiska kostnads-nyttanalysen för projektet framgår att hänsynsmålet *Klimat* påverkas negativt.⁵ Till grund för denna bedömning ligger effektmodelleringar som Trafikverket låtit göra. Modelleringarna visar att trafikarbetet för alla färdmedel kommer att öka.

I det överklagade beslutet, under rubriken *Skäl*, uttrycker Trafikverket följande:

”Den tunga trafiken får kortare körväg vilket sannolikt kompenserar för eventuella ökade utsläpp från personbilstrafiken. Tillgängligheten till Norviks hamn ökar vilket främjar miljövänliga sjötransporter. Sammantaget minskar dock Tvärförbindelsen inte i sig utsläppen av växthusgaser. Ett effektivare trafikarbete och en bättre sammankoppling av godstransporterna ger dock tillräckliga fördelar och motverkar inte klimatmålen.”

Föreningen kan inte förstå det ovan citerade på något annat sätt än att Trafikverket i det överklagade beslutet gör en annan bedömning än den som gjorts i vägplanbeskrivningen, miljökonsekvensbeskrivningen och den samhällsekonomiska kostnads-nyttanalysen. Det ovan angivna citatet är den enda redogörelsen som står att finna för skälen till Trafikverkets slutsats i det överklagade beslutet angående klimatpåverkan. Föreningen kan inte hitta något som helst stöd för den avvikande bedömningen i beslutsunderlaget Tvärtom så upprepas samma bedömning gång på gång, Tvärförbindelse Södertörn leder till ökade utsläpp.

Trafikverket motiverar sin bedömning med att den tunga trafiken får kortare körväg vilket *sannolikt* kompenserar för *eventuella* ökade utsläpp från personbilstrafiken. Föreningen erinrar om att de allmänna hänsynsreglerna gäller utan begränsningar

¹ Vägplanbeskrivning, s. 134.

² A.a., s. 139.

³ Miljökonsekvensbeskrivning, s. 9.

⁴ Se artikel 7.2c i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1315/2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet.

⁵ [Samlad effektbedömning](#) för E4/Lv259 Tvärförbindelse Södertörn, Objektnummer: VST005, Ärendenummer: TRV 2020/66057; TRV 2016/59617, s. 26. [Länk](#).

vid fastställelseprövning enligt väglagen.⁶ Det innebär att miljöbalkens beviskrav gäller för utsläpp av växthusgaser. Det måste därför vara *visat* att kortare körväg för tung trafik kompenserar för ökade utsläpp från personbilstrafiken.

Bedömningen i det överklagade beslutet är behäftad med dubbla osäkerheter och ter sig – mot bakgrund av beslutsunderlagets säkra uttalanden om ökade utsläpp av växthusgaser – som närmast spekulativa och saknar hänvisningar till underlag eller analyser till stöd för bedömningen. Föreningen anser därför att vad som sägs i denna del av beslutet måste lämnas utan erinran. I stället är det underlagets slutsats som bör läggas till grund för den fortsatta prövningen; Tvärförbindelse Södertörn leder till ökad trafik vilket medför ökade utsläpp av växthusgaser som i sin tur motverkar miljö- och klimatmål.

4.2 Trafikverket kan inte tillgodoräkna sig effekter av åtgärder som ligger utanför vägplanen

Trafikverket har i det överklagade beslutet, miljökonsekvensbeskrivningen och vägplansbeskrivningen tillgodoräknat sig nyttor och begränsningar av motortrafikledens miljöpåverkan som ligger utanför vad som kan prövas och fastställas i en vägplan. Samtidigt har Trafikverket gång på gång bemött synpunkter genom att hänvisa till att sådana begränsningar eller åtgärder inte kan genomföras inom ramen för en prövning av en vägplan. Föreningen är väl medveten om att en prövning sker inom rättsligt fastställda ramar men anser att Trafikverket inte i ena stunden kan avfärda synpunkter genom att hänvisa till ramarna för att i nästa stund tillgodoräkna sig nyttor av åtgärder som ligger utanför ramarna för prövningen.

Ett mycket talande exempel för detta felaktiga förhållningssätt till prövningens ramar är den gång- och cykelväg som planerats sedan projektets början. Gång- och cykelvägen har fått en sådan utformning och lokalisering att den i flera omfattande delar inte ingår i vägplanen.⁷ Trafikverket kommer varken vara väghållare eller verksamhetsutövare för de delar av gång- och cykelvägen som ligger utanför vägplanen. Trots detta så står det i det överklagade beslutet att fastställelse av vägplanen leder till att det skapas sammanhängande gång- och cykelvägar. Föreningen bestrider att vägplanen leder till att det skapas sammanhängande gång- och cykelvägar och att Trafikverket kan tillgodoräkna sig nyttan av åtgärder som ligger utanför vägplanen.

Av det överklagade beslutet framgår att Trafikverket anser att vägplanens redovisning av påverkan på fridlysta arter är tillräcklig. I nästa mening skriver dock Trafikverket att biotopvårdande åtgärder och skapandet av nya miljöer inte kan fastställas som skyddsåtgärder. Trafikverket har dock tillgodoräknat sig nyttan av dessa åtgärder i miljökonsekvensbeskrivningen. Detsamma gäller den hastighetsbegränsning som föreslås gälla på motortrafikleden där den passerar Lissmasjön. Hastighetsbegränsningen beskrivs som en skyddsåtgärd för fridlysta arter. Föreningen erinrar om att hastighetsbegränsningar är normbeslut som varken fattas av Trafikverket eller kan prövas i samband med fastställelse av vägplaner.

Vidare framgår av det överklagade beslutet att Trafikverket gör bedömningen att projektet inte kommer att påverka möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsnormerna för berörda vattenförekomster. Av miljökonsekvensbeskrivningen framgår att motortrafikleden bidrar till att uppnå miljömålen *Levande sjöar och vattendrag* och *Grundvatten*

⁶ Prop. 1997/98:90 s. 170 ff.

⁷ Vägplanbeskrivning, s. 4, figur 0.1.

av god kvalitet. Skälet till att motortrafikleden bidrar till dessa miljömål är, enligt Trafikverket, att skyddsåtgärder kommer att vidtas för att minska föroreningsbelastningen från vägdagvatten.

Trafikverket är i egenskap av myndighet enligt 5 kap. 3 § miljöbalken ansvarig för att miljö kvalitetsnormer följs. Eftersom Trafikverket även är verksamhetsutövare för befintlig väg har myndigheten inte bara en skyldighet utan även den rådighet som krävs för att vidta åtgärder så att miljö kvalitetsnormerna uppnås. Även om motortrafikleden anläggs är Trafikverket skyldig enligt lag att vidta dessa åtgärder. Det är därför fel att i miljökonsekvensbeskrivningen tillgodoräkna motortrafikledens minskade föroreningar från vägdagvatten.

Därutöver framgår av det överklagade beslutet att reningsåtgärder för Albysjön som kan bli nödvändiga för den del av väg 259 som övergår till kommunal väghållning. Föreningen anser att det utifrån miljökonsekvensbeskrivningen är tydligt att reningsåtgärder måste vidtas för att uppnå beslutad miljö kvalitetsnorm.

Föreningen anser att regeringen vid sin prövning måste begränsa sig till att endast beakta miljökonsekvenser av det som fastställs i vägplanen. Det innebär att miljöbedömningen av Tvärförbindelse Södertörns görs med beaktande av de delar av cykel- och gångvägen som ingår i vägplanen medan regeringen måste bortse från de delar som ligger utanför vägplanen. Vidare måste miljöbedömningen utgå ifrån att Trafikverket, i egenskap av myndighet och verksamhetsutövare, vidtar de åtgärder som behövs för att uppnå de beslutade miljö kvalitetsnormerna för vatten oavsett om vägplanen fastställs eller inte.

5. Klimatförändringarnas konsekvenser och klimatmålen

IPCC:s senaste forskningsammansättningar⁸ har än en gång understrukit hur alarmerande läget är för planetens klimat, samt hur stort behovet av storskalig samhällsomställning med kraftiga och snabba utsläppsminskningar är för att hålla världen under 1,5-gradersmålet, i enighet med Parisavtalet. Det råder ingen tvekan om att detta nödläge är orsakat av människans utnyttjande av jordens resurser.⁹ Parisavtalet slår dessutom fast att rika länder som Sverige behöver minska sina utsläpp snabbare så att fattigare länder får möjlighet att höja sin levnadsstandard. Dels för att rikare länder har bidragit betydligt mer till klimatkrisen¹⁰, dels för att de har större kapacitet att ställa om. Skulle världens länder fortsätta emittera samma

⁸ IPCC, 2021: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. et.al. (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, [Länk](#) ; IPCC, 2022: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, et.al. (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 3056 pp., [Länk](#) ; IPCC, 2022: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [P.R. Shukla, et.al. (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA. [Länk](#).

⁹ A.a.

¹⁰ Hickel, J. (2020, September). Quantifying national responsibility for climate breakdown: An equality-based attribution approach for carbon dioxide emissions in excess of the planetary boundary. The Lancet Planetary Health, 4(9). [Länk](#).

utsläpp som idag har vi förbrukat vår återstående globala koldioxidbudget om sju eller åtta år.¹¹

Vänder vi inte samhällsutvecklingen innan dess kommer klimatkrisens konsekvenser bli ännu mer akuta och kostsamma att hantera än de är idag. Sveriges nordliga läge gör att uppvärmningen här sker dubbelt så fort som det globala genomsnittet.¹² Utvecklingen ökar förekomsten i närtid av extremväder så som värmeböljor, torka, skogsbränder och översvämningar.¹³ Samhället kan förvänta sig att dessa väderhändelser kommer att påverka stora delar av våra näringar och infrastruktur, så som vattenförsörjning, elsystem, vatten- och avloppshantering, transporter och kommunikationer, skogs- och jordbruk, samt byggnader och kulturarv.¹⁴

Den globala uppvärmningen har redan lett till konsekvenser i Sverige, och kommer att följas av ytterligare konsekvenser. Till exempel förskjuts utbredningsområden för växtlighet och sjukdomsbärande insekter, vilket har negativa konsekvenser för bland annat flertalet näringar, kulturarv, friluftsliv, den biologiska mångfalden och folkhälsan.¹⁵ Likaså leder klimatförändringarna till att många olika sorters infektioner och allergier ökar i Sverige.¹⁶ Värmeböljor intensifierar även risken för sjukdom och död hos sårbara grupper så som äldre, små barn och personer med kroniska sjukdomar.¹⁷ Beräkningar visar att vi måste räkna med en ökad belastning på sjukvården i och med dessa väderhändelser.¹⁸

Det har blivit tydligt de senaste åren att den globala uppvärmningen får mycket stora effekter i Skandinavien och Europa. Sommaren 2022 drabbades Europa av en extrem värmebölja, vilken av forskare fastställts som ”i princip omöjlig” utan klimatförändringarna.¹⁹ Dessa forskare har inte vidare analyserat värmeböljans konsekvenser för den överdödlighet som Europa upplevde under samma period, men både franska och spanska myndigheter rapporterar att tusentals dödstal var direkt kopplade till extremvädet.²⁰ Likaså har forskare kunnat fastställa att översvämningarna år 2021 i Tyskland, Luxemburg, Belgien och Nederländerna blev mer intensiva på grund av dagens klimatförändringar.²¹ Dessa översvämningar ledde till åtminstone 184 dödsfall i Tyskland och 38 dödsfall i Belgien²² samt ledde till omfattande skador till ett uppskattat värde av drygt 400 miljarder kronor²³.

¹¹ Se fotnot nummer 8.

¹² Naturvårdsverket, Energimyndigheten, SMHI: Uppdatering av det klimatvetenskapliga kunskapsläget (2014). [Länk](#)

¹³ SMHI: *Climate extremes for Sweden* (2019). [Länk](#).; SMHI: *Klimatförändringen är tydlig redan idag* (2021). [Länk](#).

¹⁴ A.a.; SMHI: *Vad betyder +2 C global temperaturökning för Sveriges klimat?* (2021). [Länk](#).

¹⁵ A.a.; Folkhälsomyndigheten: *Hälsokonsekvenser av klimatförändringar i Sverige – En risk och sårbarhetsanalys* (2021). [Länk](#).

¹⁶ A.a.

¹⁷ A.a.

¹⁸ Buster Mannheimer, et.al., Current and Future Burdens of Heat-Related Hyponatremia: A Nationwide Register-Based Study, *The Journal of Clinical Endocrinology & Metabolism*, Volume 107, Issue 6, June 2022, Pages e2388–e2393. [Länk](#).

¹⁹ Dominik L. Schumacher, et.al. High temperatures exacerbated by climate change made 2022 Northern Hemisphere soil moisture droughts more likely. World Weather Attribution. [Länk](#).

²⁰ Sandra Laville, 2022-11-24. *Over 20,000 died in western Europe's summer heatwaves, figures show*. The Guardian. [Länk](#).

²¹ World Weather Attribution (2021). *Heavy rainfall which led to severe flooding in Western Europe made more likely by climate change*. [Länk](#).

²² A.a.

²³ Prognos (konsultföretag), på uppdrag av Tysklands finans- och miljödepartement, *Schäden der Sturzfluten und Überschwemmungen im Juli 2021 in Deutschland*, 2022, se engelsk sammanfattning av rapporten på hemsidan där det framgår att kostnaden för skadorna 40 miljarder €. [Länk](#)

Det krävs fler och kraftigt utökade åtgärder om de värsta konsekvenserna av klimatförändringarna ska undvikas och de svenska och globala klimatmålen ska kunna uppnås. Sveriges klimatlag och klimatpolitiska ramverk är uppbyggt med detta syfte, vilket alltså kan uppnås först då svenska politiker och myndigheter, genom beslut om generella styrmedel och myndighetsutövning i enskilda fall, säkerställer utsläppsminskningar i linje med beslutade mål. Ett tydligt exempel är inom transportsektorn, vilken står för en tredjedel av Sveriges territoriella utsläpp.²⁴ Denna sektor uppvisar på en tydlig diskrepans mellan beslutade miljömål och statens investeringar.

Politiken som regeringen lägger fram i budgetpropositionen för 2023 står för ytterligare avsteg från transportsektorns miljömål utan att det presenteras adekvata alternativa lösningar för hur sektorn ska nå målen till 2030 och 2045. Av budgetpropositionens klimatredovisning framgår att till följd av de åtgärder som föreslås eller aviseras i budgetproposition för 2023, förväntas utsläppen öka i närtid och regeringen gör bedömningen att etappmålet för 2030 inte kan nås.²⁵

Det klimatpolitiska ramverket, som infördes av riksdagen år 2017, består av klimatmål till åren 2030, 2040 och 2045, samt det Klimatpolitiska rådet och klimatlagen. Senast om två årtionden, år 2045, ska Sverige inte ha några territoriella nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Därefter ska Sverige ha netto negativa utsläpp inom landets gränser.

Därutöver finns det sedan tidigare beslutade miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*, som är definierat så att:

Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att detta globala mål kan uppnås.

Riksdagen har också beslutat att *Begränsad klimatpåverkan* preciseras till att den globala medeltemperaturökningen ska begränsas till långt under 2 grader över förindustriell nivå, samt att ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5 grader över förindustriell nivå. Detta följer också målsättningen i Parisavtalet.

Ett av etappmålen i *Begränsad klimatpåverkan* är att inom transportområdet ska växthusgasutsläpp från vägtrafiken minska med 70 procent till år 2030 jämfört med år 2010 (inrikes flygtrafik borträknat). Idag släpper Sveriges inrikes transporter ut 15 miljoner ton koldioxidkvalenter, vilket betyder att utsläppen hittills bara minskat med 27 procent sedan år 2010.²⁶ Det innebär att de kommande 7 åren måste takten för utsläppsminskningarna öka markant för inrikes transporter.

I den senaste utvärderingen av miljömålen konstaterades att miljömålet *Begränsad klimatpåverkan* inte kommer att nås med den utsläppstakt som Sverige har idag.

Naturvårdsverket konstaterade redan i samrådsyttrandet om Tvärförbindelse Södertörn från den 15 februari 2019 att det inte kommer att räcka med effektivare fordon och ökad andel förnybara drivmedel för att nå de nationella klimatmålen för transportsektorn. Biltrafikarbetet behöver också minska. Vidare konstaterar Naturvårdsverket att med dagens målsättningar och kunskap om transporteffektiva samhällen är

²⁴ Klimatpolitiska rådet, Naturvårdsverket och Energimyndigheten: Panorama. *Omställning för Sverige*. [Länk](#).

²⁵ Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 20 Bilaga 1, s. 34.

²⁶ Klimatpolitiska rådet, Naturvårdsverket och Energimyndigheten: Panorama. *Transport*. [Länk](#); Naturvårdsverket: *Inrikes transporter, utsläpp av växthusgaser*. [Länk](#).

föreslagen utformning av Tvärförbindelse Södertörn olämplig. Naturskyddsföreningen delar verkets ställningstagande.

Målsättningarna kräver ett systematiskt arbete med transporteffektivitet, som effektiviserar bort transporter eller för över dem till mer effektiva trafikslag, i alla delar av de inrikes transporterna för att minska dess utsläpp av växthusgaser.

Transporteffektivitet är även ett essentiellt verktyg för att kunna uppnå andra mål, så som miljömålen *Frisk luft* och *God bebyggd miljö*, samt plan- och bygglagens bestämmelser om att planläggning och byggande ska främja en god och långsiktig hållbar livsmiljö för människor i dagens samhälle och för kommande generationer.

Förutom att vägplanen Trafikförbindelse Södertörn skulle leda till ökade utsläpp av växthusgaser och därutöver skulle riskera uppfyllandet av samhällsmålen kopplade till mänsklig hälsa och god bebyggelse, är det problematiskt att projektet inte styrs av de ramar som miljömålen och klimatlagen innebär. De prognoser som Trafikverket baserar sin planering på utgår från en ökad trafik, trots diskrepansen med andra lagar och samhällsmål, vilket har kritiserats av instanser som Riksrevisionen²⁷ och Klimatpolitiska rådet²⁸.

Slutligen anger Trafikverket i miljökonsekvensbeskrivningen att Tvärförbindelse Södertörn motverkar klimatmålet samt uppfyllandet av miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*:

Enligt prognoserna för trafikflöden på väg 259 Tvärförbindelse Södertörn samt övriga vägar på Södertörn och i södra Stockholm, samt genom de klimatgasutsläpp som byggandet av vägen kommer leda till, kommer den nya motortrafikleden inte kunna bidra till att uppfylla det nationella miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Planförslaget motverkar även det nationella målet om att Sverige ska vara klimatneutralt till år 2045.

6. Tvärförbindelse Södertörns påverkan på klimatmål och stadsutveckling

6.1 Behovet av ett transporteffektivt samhälle

Det råder en stor samstämmighet bland en omfattande och bred mängd bedömare i samhället, bland annat FN:s klimatpanel och Klimatpolitiska rådet, att för att nå klimatmålet på ett socialt och miljömässigt hållbart sätt behöver samhället bli mer transporteffektivt. Med transporteffektivitet avses att trafik med de energi- och utsläppsintensiva transportslagen, bil, lastbil och flyg, minskar i stället för att kontinuerligt öka. För att ett mer transporteffektivt samhälle ska vara förenligt med det transportpolitiska målet om god tillgänglighet behövs åtgärder för att öka attraktiviteten för gång, cykel, kollektivtrafik samt godstransporter på järnväg och sjöfart.

Även i underlaget till regeringens kommande klimathandlingsplan, som Trafikanalys tagit fram inom transportområdet med stöd av Trafikverket och ett antal andra myndigheter, uttrycks ett tydligt behov av att samhället blir mer transporteffektivt för att kunna nå klimatmålet inom transportsektorn på ett hållbart sätt.

²⁷ Riksrevisionen (2018). *Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur – tillämpas den på avsett sätt?* [Länk](#)

²⁸ Klimatpolitiska rådet (2021). *Rapport 2021*. [Länk](#)

Regeringen har de senaste månaderna beslutat eller presenterat ett antal förslag som kommer bidra till ökade utsläpp av växthusgaser från transporter och arbetsmaskiner: sänkta nivåer i reduktionsplikten, avskaffad klimatbonus för fordon med låga utsläpp, stopp för det nya mer klimatsmarta reseavdraget, tillfälligt sänkt energiskatt på bensin och diesel, ökade avdrag för tjänsteresor och hemresor med egen bil eller förmånsbil och sänkt skatt på diesel inom jord- och skogsbruk. Sammantaget kommer de förslagen och besluten orsaka flera miljoner ton högre utsläpp av växthusgaser år 2030 jämfört med den tidigare beslutade politiken vilket bland annat uppmärksammats av Klimatpolitiska rådet.²⁹ Att regeringens politik leder till ökade utsläpp understryker ytterligare behovet av en tydlig kursändring i riktning mot ett mer transporteffektivt samhälle.

6.2 Städernas roll i ett transporteffektivt samhälle

Personbilar står tillsammans med lastbilar för merparten av vägtrafikens utsläpp av växthusgaser i Sverige. Det är i tätortsområdena de bästa generella förutsättningarna finns att ersätta personbilstransporter med kollektivtrafik, gång, cykel och andra mobilitetslösningar. I storstäderna är effektiviseringspotentialen särskilt tydlig. I resvaneundersökningar har en stor andel av de som pendlar med personbil i Stockholm svarat att de mycket väl kan använda andra transportslag än personbil.

På landsbygden är det generellt svårare att ersätta personbilsresor med andra trafikslag. Det innebär enligt föreningens mening att det åligger regering och myndigheter ett ansvar att effektivisera transporterna mer i anslutning till storstadsområdena och inte bygga ut vägkapaciteten. Ökad vägkapacitet leder enligt all erfarenhet till ökad trafik och därmed till högre energianvändning vilket försvårar omställningen bort från drivmedel med utsläpp av växthusgaser från biogena eller fossila källor. Om inte transporteffektivisering sker i städerna kommer en oförsvarligt stor del av bördan för anpassningarna till trafikens miljömål läggas på glesbygdsområden och andra områden där det är svårare och dyrare för medborgare att byta till alternativa transportlösningar.

6.3 Ändamålet med motortrafikleden kan nås på andra sätt

Utgångspunkten för Tvärförbindelse Södertörn såväl i åtgärdsvalsstudie som i senare planerings- och beslutsskeden har varit att bil- och lastbilstrafiken fortsatt kommer att öka kraftigt. En sådan ökning är oförenlig med klimat- och miljömål. Naturskyddsföreningen menar att den mycket viktiga åtgärdsvalsstudien, där olika alternativ för att tillgodose tillgängligheten jämförs, är bristfällig utifrån behovet av att planera för ett mer transporteffektivt samhälle.

I åtgärdsvalsstudien som Trafikverket gjorde 2014 diskuterades ett stort antal åtgärder och styrmedel:

- Samordnad planering av markanvändning och transportsystem
- Parkeringsstrategi
- Mobility management (påverkansåtgärder på efterfrågan)
- Mindre förbättringar av befintligt transportsystem (trimning)
- Lättillgängliga och effektiva bytespunkter för resenärer
- Attraktiv cykelinfrastruktur
- Konkurrenskraftig kollektivtrafik med buss

²⁹ Dagens Nyheter (2022) <https://www.dn.se/debatt/klimatlagen-kraver-att-regeringen-andrar-politik/>

- Förbättrade förutsättningar för godstransporter på Södertörn
- Ny vägförbindelse
- Ny spårvägsförbindelse för kollektivtrafik

Ett antal åtgärder valdes bort men omnämndes ändå i åtgärdsvalsstudien:

- Trängselskatt/vägavgift
- Gratis kollektivtrafik
- Industrispår till Gladö industriområde
- Ny järnväg i tvärled

Föreningen gör gällande att ändamålet med Tvärförbindelse Södertörn kan uppnås på andra sätt än att anlägga en ny motortrafikled. En kombination av flera av åtgärderna ovan, som diskuterades eller omnämndes i åtgärdsvalsstudien, skulle tillgodose syftet med motorvägen till en betydligt lägre kostnad och med betydligt mindre olägenheter och skador för människors hälsa och miljön. Därutöver skulle ett sådant sätt att uppnå ändamålet inte motverka, utan sannolikt bidra till att uppnå såväl klimat- och miljömål som ett flertal samhällsmål.

Resenärerna på Södertörn är mycket bilberoende även vid mycket korta resor. Nästan 40 procent av resor kortare än en kilometer görs med bil och nästan 60 procent av alla resor inom Södertörn är fem kilometer eller kortare.³⁰ En vana att åka bil för att tillgodose tillgängligheten i kombination med billig eller gratis parkering har identifierats som exempel på orsaker till den omfattande bilanvändningen.³¹ Det vanemässiga bilanvändandet tyder på att riktade åtgärder skulle kunna ge stor effekt på trafikbelastningen. Detta stärker föreningens uppfattning om att ändamålet med motortrafikleden kan uppnås på andra sätt.

Nedan exemplifierar föreningen, med hänvisning till uppgifter om åtgärders potential att minska trafikarbetet med bil hämtade ur åtgärdsvalsstudien, hur ändamålet med motortrafikleden hade kunnat uppnås på andra sätt.

I åtgärdsvalsstudien nämns åtgärden "Samordna planeringen av markanvändning och transportsystem". Ett mer transporteffektivt samhälle, som bidrar till att uppnå klimat- och miljömål, skapas genom ökad närhet mellan målpunkter, genom att blanda funktioner och förtäta bebyggelsen i centrala och kollektivtrafikhärlägen samt att generellt utforma bebyggelsen enligt principer som gynnar gående och cyklister.

Effektsambanden är väl kända enligt åtgärdsvalsstudien:

- Täthet: När tätheten (invånare per hektar) ökar med 10 procent så minskar trafikarbetet med bil med en till tre procent.
- Funktionsblandning: Områden med god funktionsblandning med olika verksamheter så som exempelvis bostäder och livsmedelshandel m.m. har 5-15 procent lägre bilanvändning per person.
- Utformning av hastighet på gator utifrån gåendes och cyklisters villkor: I dessa områden är bilens andel av resandet 5-15 procent lägre.

Södertörnskommunerna styr aktivt sin planering av markanvändningen till kollektivtrafikhärlägen. Inriktningen anges i kommunernas översiktsplaner. Den

³⁰ Trafikverket (2014) Åtgärdsvalsstudie - Tvärförbindelse Södertörn, Trafikverket publikation 2014:078.

³¹ Strukturanalys Tvärförbindelse Södertörn. Underlag WSP 2013.

prioriterade styrningen mot ökad täthet, funktionsblandning och kollektivtrafiknära lokalisering har ökat ytterligare sedan RUFSS 2010, som var utgångspunkt för åtgärdsvalsstudien. I den nu aktuella RUFSS 2050 är det en uttalad prioritering att styra mot ett transporteffektivt samhälle.

Föreningen bedömer att åtgärden "Samordna planeringen av markanvändning och transportsystem" är avgörande för utveckling mot ett transporteffektivt samhälle i syfte att nå klimatmålen. Med utgångspunkt i åtgärdsvalsstudiens egna uppgifter om potentialen för minskning av trafikarbetet skulle åtgärden, lågt räknat, kunna innebära ett minskat trafikarbete med bil med 10 procent.

I åtgärdsvalsstudien nämns åtgärden "Parkeringsstrategi". Det går att genomföra åtgärder som minskar efterfrågan på parkering och därigenom minskar bilresandet. Det kan dels ske genom en reglering och prissättning som främjar en effektiv markanvändning och att parkering bär sina egna kostnader, dels genom att erbjuda mobilitetstjänster som främjar ett mer hållbart resande. Om flexibla parkeringstal och mobilitetsavtal används vid framför allt nybyggnation erbjuds alternativ till bil genom exempelvis bildelningstjänster, el- och lastcykelpool och kollektivtrafikkort för nyinflyttade.

Åtgärdsvalsstudien gör den samlade bedömningen att ett samordnat och stärkt arbete med parkeringsstrategier kan ge positiva effekter genom minskat trafikarbete med bil och ett ökat resande med kollektivtrafik. En höjning av parkeringsavgiften med 10 kr per dag på all gatuparkering på Södertörn beräknas minska biltrafiken med omkring 3 procent. Införande av flexibla parkeringstal för hälften av alla nybyggda bostäder, med en fungerande marknad för parkering och mobilitetstjänster, kan minska biltrafiken med 3 procent.

Parkeringsstrategi är ett kraftfullt styrmedel med stor potential och av stor vikt i ett transporteffektivt samhälle, inte minst i detta område då den nuvarande situationen enligt åtgärdsvalsstudien innebär god tillgång på parkering och låga eller inga parkeringsavgifter.

Mot bakgrund av uppgifterna i åtgärdsvalsstudien avseende åtgärden "Parkeringsstrategi" gör föreningen bedömningen att åtgärden är av stor vikt för att styra Södertörn mot ett mer transporteffektivt samhälle så att klimatmålen kan nås. Med utgångspunkt i åtgärdsvalsstudiens egna uppgifter om potentialen för minskning av trafikarbetet skulle åtgärden kunna innebära ett minskat trafikarbete med bil med 5 procent.

I ett mer transporteffektivt samhälle ökar godsandelen på järnväg, något som även påpekas i åtgärdsvalsstudien. Järnvägskapaciteten behöver enligt åtgärdsvalsstudien ses över på flera platser i Södertörnsregionen, exempelvis vid Jordbro företagspark. Nynäsbanan har dubbelspår mellan Älvsjö och Hemfosa, men sedan är det enkelspår resten av sträckan till Nynäshamn.

Tung trafik utgör 5-17 procent av trafiken på vägarna inom utbredningsområdet. Om godsflöden kan reduceras eller styras om innebär det att motsvarande utrymme frigörs på vägnätet. Åtgärdsvalsstudien pekade på behovet att utreda förutsättningar för godstrafik på Nynäsbanan med anslutning till Södra stambanan i Älvsjö.

Efter att Norviks hamn har öppnat för trafik så har godståg börjat trafikera södra delen av Nynäsbanan (Västerhaninge-Nynäshamn), men Nynäsbanan används idag

i låg utsträckning för godstrafik på järnväg. Även åtgärderna industrispår till Gladö industriområde och en ny järnväg i tvärled har berörts i åtgärdsvalsstudien.

Trafikanalys bedömde 2016 att upp till 10 procent av godstransportarbetet i Sverige har potential att flyttas från väg till järnväg och sjöfart.³² En grupp trafikforskare uppskattade år 2020 att potentialen att flytta gods från väg till järnväg och sjöfart ligger i spannet 5-18 procent.³³ Generellt har gods lastat i container eller trailer störst potential att skifta trafikslag för hela eller delar av transportkedjan.

Föreningen bedömer att åtgärder som fokuserar på att öka framkomligheten för lastbilstrafik kommer försämra konkurrenskraften för järnväg och därför passar dåligt in i ett transporteffektivt samhälle. I stället bör större fokus läggas på att förbättra järnvägens konkurrenskraft som idag utnyttjas dåligt.

Föreningen har valt ut tre av de åtgärder som åtgärdsvalsstudien nämner. De två första har potentialen att minska trafikarbetet med 10 respektive 5 procent. Den sista har potentialen att minska trafikarbetet med lastbil med 10 procent. Föreningen menar att det är sannolikt att den samlade effekten av de övriga åtgärderna i åtgärdsvalsstudien, exempelvis Spårväg Syd, som tillsammans med de åtgärder som föreningen gått igenom ovan, skulle kunna bli så stor att ändamålet med motortrafikleden uppnås. Ändamålet med projektet, bättre säkerhet, tillgänglighet och framkomlighet för människor och gods, skulle på så vis uppnås utan att *Begränsad klimatpåverkan* motverkas.

Vidare menar föreningen att det är uppenbart att den samlade kostnaden för åtgärderna skulle vara betydligt lägre än kostnaden för Tvärförbindelse Södertörn. De negativa miljöeffekterna blir också betydligt mer begränsade.

6.4 Tvärförbindelse Södertörn är inte rätt åtgärd i ett transporteffektivt samhälle

Föreningen bedömer att den mycket omfattande åtgärden med en ny motortrafikled i tvärled på Södertörn inte passar in i ett transporteffektivt samhälle utan tvärtom motverkar den ambitionen genom att orsaka nygenerering av biltrafik, så kallad inducerad trafik som tillkommer enbart på grund av anläggande av ny infrastruktur. Nygenereringen kommer att ske både på kort sikt och även på längre sikt genom nya etableringar av bostäder och verksamheter i bilanpassade lägen och utformningar. Även om även cykel- och kollektivtrafik kan få kortare restid jämfört med nuläget kommer de trafikslagens konkurrenskraft relativt bil inte förbättras.

En ny motortrafikled i tvärled är inte samhällsekonomiskt lönsam i ett transporteffektivt samhälle med minskad bil- och lastbilstrafik. Faktum är att vägen enligt Trafikverkets analyser inte ens är lönsam med dagens trafikvolym. För att vägen ska uppnå lönsamhet krävs att bil- och lastbilstrafiken ökar. I ett mer transporteffektivt samhälle ökar däremot behoven och också lönsamheten i alternativa åtgärder. Naturskyddsföreningen ser inte att det finns behov av den planerade vägkapaciteten och ökade framkomligheten för biltrafiken i ett framtida transporteffektivt samhälle.

³² Trafikanalys (2016) Godstransporter i Sverige en nulägesanalys. Trafikanalys rapport 2016:7

³³ Vierth, I., Johansson, M., Merkel, A., Lindgren, S., Karlsson, R., & Sjöstrand, H. (2020). Konkurrensyta land – sjö : Vilken potential finns för överflyttning till sjöfart? VTI rapport 1058

7. Att tillåta vägplanen bryter mot klimatlagen

7.1 Kravregeln om en hållbar utveckling

Miljöbalken har som mål att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, se 1 kap. 1 § miljöbalken. Detta ska uppnås genom att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter. Med hållbar utveckling menas att utvecklingen i samhället ska styras in i banor som är långsiktigt hållbara. Miljöbalken ska användas som ett verktyg för att nå de av riksdagen antagna miljömålen, som exempelvis *Begränsad klimatpåverkan*, och dessa ska tjäna som ledning när det gäller tolkning av vad begreppet hållbar utveckling i portalparagrafen egentligen innebär³⁴.

Regeringen är även i sin handläggning och tillåtlighetsprövning bundna av målsättningsstadgandet i regeringsformen som i 1 kap. 2 § tredje stycket stadgar att det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Bestämmelsen ger uttryck för vissa särskilt viktiga mål och riktlinjer för den verksamhet som det allmänna bedriver. Den riktar sig till alla som utövar offentlig makt, dvs. både normgivande organ och rättstillämpande myndigheter. Målsättningsstadganden har som funktion att ålägga det allmänna att positivt verka för att de aktuella målen förverkligas i så stor utsträckning som möjligt. De värden som anges i bestämmelsen bör ges betydelse i samband med rättsliga överväganden där frågor om likabehandling, lämplighet och proportionalitet aktualiseras.³⁵

Kravet på att det allmänna ska främja en hållbar utveckling lades till år 2003 i regeringsformen med motiveringen att Sverige ska vara ett föregångsland när det gäller skyddet för miljön. Ordalydelsen knyter an till miljöbalkens portalparagraf som mer utförligt beskriver syftet med svenskt miljöarbete. Det var angeläget med en övergripande miljöskyddsbestämmelse i regeringsformen som betonar principen om solidaritet med kommande generationer, dvs. vikten av att utvecklingen i samhället styrs in på banor som är långsiktigt hållbara. Angående tolkning av bestämmelsen anges i förarbetena att kravet på en hållbar utveckling är ett program- och målsättningsstadgande vars främsta funktion är att ålägga det allmänna att positivt verka för att målsättningarna så långt det är möjligt förverkligas.³⁶

7.2 Klimatlagen genomför kravet på en hållbar utveckling

I klimatlagen finns bestämmelser om regeringens klimatarbete, vad arbetet ska syfta till och hur det ska bedrivas, se 1 § klimatlagen.

Klimatlagen genomför skyldigheterna i 1 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen och 1 kap. 1 § miljöbalken, FN:s klimatkonvention och Parisavtalet. Regeringens ansvar gentemot det allmänna att styra mot en hållbar utveckling tydliggörs ytterligare genom att utsläppsmålet och klimatarbetet regleras i lag.³⁷

³⁴ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 8.

³⁵ Hirschfeldt, Regeringsformen (1974:152) 1 kap. 2 §, Lexino 2022-07-01.

³⁶ Prop. 2001/02:72, s. 23-24.

³⁷ Prop. 2016/17:146, s. 43-44.

Syftet med klimatlagen är att klara klimatmålen genom att lagstiftningen ska ge en förutsägbarhet och ett ansvar till nuvarande och framtida regeringar att föra en politik och ett klimatarbete som utgår från klimatmålen.

7.3 Hur regeringens klimatarbete ska bedrivas

Regeringen ska, enligt 2 § klimatlagen, bedriva sitt klimatpolitiska arbete så att det förhindrar en farlig störning i klimatsystemet, bidrar till att skydda ekosystemen samt nutida och framtida generationer mot skadliga effekter av klimätförändring, är inriktat på att minska utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser och att bevara och skapa funktioner i miljön som motverkar klimätförändring och dess skadliga effekter. I bestämmelsen finns även ett krav på att klimatarbetet ska vila på en vetenskaplig grund och baseras på relevanta tekniska, sociala, ekonomiska och miljömässiga överväganden.

Begreppet klimatpolitiskt arbete är brett och omfattar i princip hela regeringens arbete och de beslut som fattas. Hittills har den nyttillträdde regeringen inte visat hur Sverige ska nå klimatmålen, tvärtom har flera viktiga styrmedel på trafikområdet, så som reduktionsplikt, reformerat reseavdrag, bonus-malus för lätta fordon och bränsleskatter förändrats i en riktning som förväntas öka utsläppen.

Regeringen förespråkar ensidigt elektrifiering som medel att nå etappmålet för transporter. Elektrifieringen ska uppmuntras genom utbyggnad av laddinfrastruktur och andra satsningar. Nya beräkningar från Energimyndigheten visar emellertid att elektrifiering inte kommer att räcka för att nå klimatmålet för transporter till år 2030.³⁸ Även om nybilsförsäljningen från och med nu till hundra procent skulle utgöras av elbilar skulle det ändå år 2030 rulla 2,5 miljoner bilar på svenska vägar som drivs med förbränningsmotorer. Trots att försäljningen av rena elbilar ökar snabbt så är det ännu långt till 100 procent av nybilsförsäljningen. I november 2022 utgjorde renodlade elbilar 42,5 procent av nybilsförsäljningen.³⁹

I förarbetena till klimatlagen betonas också att tillgång till biobränslen för den befintliga fordonsparken är avgörande för att nå etappmålet för transporter till 2030. Parallellt med fokus på fordon och bränslen behövs även ett ökat fokus på att ändra resvanor samt att effektivisera och optimera transporter och användningen av existerande infrastruktur. Vidare anges särskilt att transportsektorn ska ges ett särskilt fokus i klimatomställningen.⁴⁰

Föreningen vill särskilt lyfta fram att klimatlagen som genomför kraven i internationell rätt, regeringsformen och miljöbalken kräver transporteffektivitet.

Föreningen anser att det är tydligt att, med de åtgärder som presenterades i budgetpropositionen för 2023, regeringens klimatpolitiska arbete inte är inriktat på att minska utsläppen av koldioxid.⁴¹ Föreningen gör vidare gällande att också enskilda beslut som fattas med stöd av planen omfattas av tillämpningsområdet av 2 § klimatlagen.

³⁸ Dagens Nyheter, *Därför räcker inte fler elbilar för att klara klimatmålet*, 2022-11-27. [Länk](#)

³⁹ Mobility Sweden, *Elbilarna nådde ny högsta notering i november*, pressmeddelande 2022-12-01. [Länk](#)

⁴⁰ Prop. 2016/17:146, s. 36.

⁴¹ Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 20 Bilaga 1, s. 34.

Att tillåta vägplanen för Tvärförbindelse Södertörn är ett beslut som inkluderas i regeringens klimatpolitiska arbete. Infrastrukturpropositionen med dess efterföljande nationella plan för transportinfrastrukturen är uppenbart en del av det klimatpolitiska arbetet. Projektet, som ingår i den nationella planen för transportinfrastrukturen, minskar inte utsläppen av koldioxid och en fastställelse av vägplanen strider därmed mot 2 § klimatlagen.

7.4 Utsläppsmålet och miljömålet Begränsad klimatpåverkan

Regeringens klimatarbete ska, enligt 3 § klimatlagen, utgå från det långsiktiga, tidsatta utsläppsmål som riksdagen har fastställt. Vidare ska regeringen sätta de övriga utsläppsminskningmål som behövs för att nå det långsiktiga målet. Arbetet ska bedrivas på ett sätt som ger förutsättningar för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra.

Det långsiktiga utsläppsmålet, om netto-noll växthusgasutsläpp till år 2045, omfattar alla territoriella utsläpp från verksamheter i Sverige. Utsläppsbegränsningarna gäller således för utsläpp från verksamheter som ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter och de utsläpp som är utanför handelssystemet.⁴²

Att regeringens klimatpolitiska arbete ska utgå från utsläppsmålet 2045 innebär att arbetet ska inriktas på åtgärder som leder till att detta utsläppsmål nås.

Genom klimatlagen ska regeringen uppnå kravet på en hållbar utveckling och hur en hållbar utveckling ska genomföras ska tolkas via miljömålen. Utsläppsmålet som lagregleras i 3 § klimatlagen ska alltså uppnås genom *Begränsad klimatpåverkan* och underliggande etappmål.

7.5 Klimatredovisningen

Regeringen ska, enligt 4 § klimatlagen, lämna en klimatredovisning varje år till riksdagen i budgetpropositionen. Den ska innehålla en redovisning av utsläppsutvecklingen, en redovisning av de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året och vad de besluten kan betyda för utvecklingen av växthusgasutsläppen, samt en bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder och när och hur beslut om sådana åtgärder i så fall kan fattas.

Kravet på den regelbundna rapporteringen om utsläppsutvecklingen och de beslut som kan påverka utsläppen syftar till att skapa en kontrollstation för att regeringen under mandatperioden faktiskt för en politik som leder mot att uppnå klimatmålen.

Regeringen lämnade sin första klimatredovisning hösten 2022 och av den framgår bland annat att till följd av de åtgärder som föreslås eller aviseras i budgetproposition för 2023, förväntas utsläppen öka i närtid. Det beror framför allt på effekten av att regeringen kommer att föreslå att reduktionsplikten sänks till EU:s lägstanivå den 1 januari 2024, vilket ska gälla under resten av mandatperioden.⁴³

Av klimatrporteringsförordningen (2014:1434) framgår att det är Naturvårdsverket som har den samordnande rollen att sammanställa underlag till regeringens klimatredovisning. Naturvårdsverket ska bland annat, enligt 28 §, bedöma effekter av de

⁴² Prop. 2016/17:146, s. 56.

⁴³ Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 20 Bilaga 1, s. 34.

beslut som fattas av riksdag och regering som har betydande påverkan på utvecklingen av utsläpp av växthusgaser. Enligt 38 § ska Trafikverket, som underlag till Naturvårdsverkets redovisning, bedöma effekter av beslut under året som bedöms ha betydande påverkan på utvecklingen av utsläpp av växthusgaser.

Föreningen anser att så som både 4 § klimatlagen och klimatredovisningsförordningen är formulerad så finns det inget som hindrar att myndigheterna som rapporterar till regeringen eller regeringen själv i klimatredovisningen lyfter fram beslut som rör enskilda verksamheter eller projekt, om dessa bedöms ha betydande påverkan på utvecklingen av utsläppen. Beslutet att fastställa vägplanen för Tvärförbindelse Södertörn är ett sådant beslut.

7.6 Den klimatpolitiska handlingsplanen och Klimatpolitiska rådet

Regeringen ska, enligt 5 § klimatlagen, vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan. Handlingsplanen ska lämnas till riksdagen året efter riksdagsvalet. Handlingsplanen bör innehålla en beskrivning av Sveriges åtaganden inom EU och internationellt, historiska utsläppsdata som avser växthusgaser fram till den senaste rapporterade utsläppsinventeringen, prognosticerade utsläppsminskningar, utfallet av vidtagna åtgärder för utsläppsminskningar, planerade åtgärder för utsläppsminskningar med en ungefärlig uppgift om när dessa åtgärder kan börja gälla, i vilken grad beslutade och planerade utsläppsminskande åtgärder kan förväntas bidra till att de nationella och globala klimatmålen kan nås, i vilken utsträckning beslutade och planerade åtgärder inom olika utgiftsområden påverkar möjligheterna att nå de nationella och globala klimatmålen, och vilka ytterligare åtgärder eller beslut som kan behövas för att nå de nationella och globala klimatmålen.

Klimatpolitiska rådet, som bland annat har i uppdrag att utvärdera klimathandlingsplanerna, konstaterar i sin senaste rapport (2022) att den kommande klimatpolitiska handlingsplanen behöver vara en plan för acceleration. Rådet ger fem rekommendationer till regeringen om vilken inriktning och innehåll den kommande klimatpolitiska handlingsplanen bör ha, där ett av delområdena är *Förstärkt styrningen för ett transporteffektivt samhälle*. Rådet anser också samtliga beslut som påverkar utsläppen bör ingå i klimatredovisningen.⁴⁴

Rådet konstaterar i sin rapport från år 2019 att planeringen av Sveriges infrastruktur inte baseras på att klimatmålen ska uppnås, utan på prognoser för ökad vägtrafik som inte är förenliga med 2030-målet. Städernas större möjligheter till mer effektiva transporter, såsom gång-, cykel- och kollektivtrafik, utnyttjas inte fullt ut. Det är tveksamt om de transportpolitiska målen och regeringens processer för infrastrukturplanering lever upp till kraven i 3 § klimatlagen, som säger att regeringens arbete ska utgå ifrån det långsiktiga, tidsatta utsläppsmål som riksdagen har fastställt.⁴⁵

Klimatpolitiska rådet har också betonat att klimatlagen kräver att regeringen ändrar sin politik så att den syftar till en minskning av utsläppen och även framhållit att kommande klimatpolitiska handlingsplan för 2023 är den som måste leda till att Sverige uppnår 2030-målen.⁴⁶

⁴⁴ Klimatpolitiska rådet (2022). *Rapport 2022*, sida 24. [Länk](#).

⁴⁵ Klimatpolitiska rådet (2019). *Rapport 2019*, sida 9. [Länk](#).

⁴⁶ <https://www.dn.se/debatt/klimatlagen-kraver-att-regeringen-andrar-politik/>

7.7 Att tillåta vägplanen strider mot klimatlagen

Naturskyddsföreningen gör gällande att det är möjligt för regeringen att fatta ett beslut i ett enskilt ärende med stöd av klimatlagen. Detta eftersom ett beslut om vägplan ingår i den nationella plan för transportinfrastrukturen som är en viktig del i regeringens klimatpolitiska arbete. Beslutet om vägplanen är också ett sådant viktigt beslut inom klimatpolitiken att det bör redovisas i klimatredovisningen, enligt 4 § klimatlagen. Beslutet bör också redovisas i kommande klimathandlingsplan enligt 5 § punkten 8 klimatlagen, som, enligt Klimatpolitiska rådet, ska vara en klimathandlingsplan för acceleration och förstärka styrningen för ett transporteffektivt samhälle.

Tvärförbindelse Södertörn kommer, enligt Trafikverket, inte kunna bidra till att uppfylla *Begränsad klimatpåverkan* och planförslaget motverkar även det nationella målet om att Sverige ska vara klimatneutralt till år 2045. Att fastställa vägplanen för Tvärförbindelse Södertörn är således inte ett beslut som främjar en hållbar utveckling för framtida generationer. Att tillåta den nya motortrafikleden gör följaktligen att regeringens klimatarbete inte utgår från utsläppsmålet. Regeringen borde således med stöd av 3 § klimatlagen upphäva beslutet att fastställa vägplanen.

Om regeringen skulle fastställa beslutet om vägplanen skulle det också göra att regeringens klimatpolitiska arbete kommer ännu längre ifrån kravet i 2 § klimatlagen om att arbetet ska syfta till minskning av utsläppen. Föreningen gör gällande att regeringen även med stöd av 2 § klimatlagen bör upphäva beslutet om Tvärförbindelse Södertörn.

När Naturskyddsföreningen nu överklagar Trafikverkets beslut att tillåta vägplanen för Tvärförbindelse Södertörn ger vi regeringen en möjlighet att genom klimatlagen fatta ett beslut att upphäva fastställelse av vägplanen och på så sätt vända den nedåtgående riktningen i klimatpolitiken. Att fastställa vägplanen för motortrafikleden skulle leda till ohållbart samhällsbyggande långt ifrån den omställning till transporteffektivitet som klimatomställningen kräver.

8. Miljöbalken sätter stopp av klimatskäl

Av 3 a § väglagen framgår att vid prövning av fastställelse av vägplan ska 2-4 kap. och 5 kap. 3-5 §§ miljöbalken tillämpas. I propositionen om följdlagstiftning till miljöbalken framhöll regeringen att det är angeläget att de krav som ställs på hänsynstagande i miljöbalken också gäller vid byggande av vägar. Vidare framhöll regeringen att inga begränsningar ska göras av möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken vid en fastställelseprövning enligt väglagen.⁴⁷

8.1 Miljöbalken styr mot en hållbar utveckling

Enligt miljöbalkens portalparagraf är målet med lagstiftningen att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Av förarbetena till miljöbalken framgår att de av riksdagen fastställda miljömålen ska ge ledning för att förstå vad en hållbar utveckling är.⁴⁸ När

⁴⁷ Prop. 1997/98:90, s. 170 ff.

⁴⁸ Prop. 1997/98:45 del 1, s. 154 f. och 162.

det i andra delar av balken hänvisas till skyddet för människors hälsa och miljön så innebär det att portalparagrafen ska beaktas i relevanta delar.⁴⁹

Praxis har bekräftat att portalparagrafens målformulering ska beaktas vid tillämpningen av balken samt att uttalandena i förarbetena om att miljömålen är vägledande för tillämpning av balken. Miljööverdomstolen fann i MÖD 2005:66 att det allmänna intresset att bygga ut vindkraften för att främja en hållbar utveckling talade för ett tillstånd. I MÖD 2004:35 använde domstolen miljöbalkens övergripande mål och riksdagens miljömål *Giffri miljö* för att bestämma villkor för en verksamhet. Även i MÖD 2006:53 bekräftade Miljööverdomstolen vad som framgår av förarbetena och uttalade att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska tillämpas mot bakgrund av portalparagrafens uttalande om att balkens mål är att främja en hållbar utveckling och vid den tillämpningen så ska vägledning hämtas från riksdagens miljömål.

Utsläpp av växthusgaser är enligt miljöbalken utsläpp som kan orsaka olägenhet för människors hälsa och miljön.⁵⁰ Att så är fallet syns även i praxis. I MÖD 2015:27 prövade Mark- och miljööverdomstolen ett föreläggande om att ersätta oljeeldning med värmepump för uppvärmning och fann att miljönyttan var beaktansvärd trots verksamhetens ringa storlek. Miljönämnden motiverade i Miljööverdomstolen sitt föreläggande utifrån riksdagens miljömål *Begränsad klimatpåverkan*. I MÖD 2019:36 fann Mark- och miljööverdomstolen att det, mot bakgrund av riksdagens miljömål *Begränsad klimatpåverkan*, förelåg starka motiv för en elektrifiering av delar av den aktuella verksamheten.

Föreningen menar mot denna bakgrund att regeringens prövning av det överklagade beslutet måste ske med beaktande av miljöbalkens syfte, att främja en hållbar utveckling, och att det syftet måste förstås utifrån riksdagens miljömål generellt och miljömålet *Begränsad klimatpåverkan* i synnerhet.

I samband med att det klimatpolitiska ramverket antogs ändrades preciseringen av miljömålet *Begränsad klimatpåverkan* så att miljömålet skulle ligga i linje med Parisavtalet. Klimatmålen i ramverket ingår i miljömålssystemet genom att de gäller som etappmål för miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*.

8.2 Trafikverkets tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna

Av det överklagade beslutet, under rubriken *Trafikverkets samlade bedömning*, framgår att Trafikverket bedömer att Tvärförbindelse Södertörn är förenligt med miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Några skäl för Trafikverkets bedömning står inte att finna i denna del av fastställelsebeslutet.

Under rubriken *Skäl* framgår att Trafikverket bedömer att den valda lokaliseringen av motortrafikleden samt övriga anordningar är den mest fördelaktiga. Vidare framgår att Trafikverket bedömt viss miljöpåverkan som omfattas av de allmänna hänsynsreglerna så som buller och artskydd. Under rubriken *Kommunicering under fastställelseprövningen* kommenteras de synpunkter som kommit in under kommunikeringen och i det avsnittet av beslutet återfinns kommentarer som kan förstås som att Trafikverket bedömer miljöpåverkan som omfattas av de allmänna hänsynsreglerna. Det gäller luftkvalitet där Trafikverket dock tillämpar en omvänd

⁴⁹ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 8.

⁵⁰ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 108.

bevisbörda och ett annat beviskrav än vad som gäller enligt 2 kap. 1 § miljöbalken. Vidare berör flera av Trafikverkets kommentarer projektets klimatpåverkan vilket föreningen bemött i avsnitt 4.1.

Utöver de bedömningar som Trafikverket har gjort i det överklagade beslutet finns i beslutsunderlaget redogörelser för hur Trafikverket uppfyller de allmänna hänsynsreglerna, se avsnitt 5.6.1 i vägplanbeskrivning och avsnitt 11.8.5 i miljökonsekvensbeskrivning. Detta är dock Trafikverkets, egna redogörelse för om reglerna uppfylls i egenskap av exploatör eller verksamhetsutövare. Redogörelsen är i stor utsträckning inriktade på anläggandet, underhållet och driften av vägen. I redogörelsen för lokaliseringsprincipen hänvisas till den planläggningsprocess som ägt rum och hur den processen i sig borgar för att uppfylla hänsynsregeln.

Naturskyddsföreningen bestrider att de allmänna hänsynsreglerna är uppfyllda, tvärtom strider beslutet att fastställa vägplanen mot framför allt försiktighetsprincipen och lokaliseringskravet. Föreningen gör även gällande att ett fastställande av vägplanen strider mot stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken. Stoppregeln har inte bedömts av Trafikverket i underlaget till vägplanen och kan inte anses ha tillämpats av Trafikverket i det överklagade beslutet.

8.3 Naturskyddsföreningens kritik av tillämpningen av lokaliseringskravet

Lokaliseringskravet i 2 kap. 6 § miljöbalken säger att för en åtgärd som tar i anspråk ett markområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Bestämmelsen i miljöbalken har sin motsvarighet i 13 § väglagen som säger att en väg ska ges ett läge och utformas så att ändamålet med vägen uppnås med minsta intrång och olägenhet.

Angående de två liknande kraven i de två olika lagarna skriver Michanek och Zetterberg att även om det lagtekniskt är samma krav som ställs så kräver miljöbalken att frågor om hushållning med naturresurser och energi beaktas i ett långsiktigt perspektiv. Dessutom måste enligt miljöbalken helt andra transportalternativ beaktas förutsatt att ändamålet kan nås. Det mer långtgående kravet i miljöbalken följer av att 2 kap. miljöbalken ska tolkas och tillämpas i ljuset av 1 kap. 1 § miljöbalken.⁵¹

Vid tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna är det nödvändigt att skilja på vad som är ändamålet och hur det kan uppnås. Michanek och Zetterberg tar som ett belysande exempel att en sökande som vill anlägga ett kolkraftverk inte kan göra gällande att ändamålet är koleldning. Att elda kol är en av olika åtgärder som kan vidtas för att producera energi vilket är åtgärdernas gemensamma ändamål.⁵² I det aktuella ärendet är ändamålet att skapa bättre säkerhet, tillgänglighet och framkomlighet för både människor och gods. En ny motortrafikled är ett sätt att uppnå ändamålet och det sätt som dominerat hela det projekt som drivit ärendet enligt den planläggningsprocess som Trafikverket hänvisar till när de redogör för hur de uppfyller de allmänna hänsynsreglerna.

Under de samråd som ägt rum sedan 2015 har olika remissinstanser återkommande påpekat att ändamålet med projektet kan uppnås med andra åtgärder som innebär

⁵¹ Michanek och Zetterberg, *Den svenska miljörätten*, femte upplagan, Se avsnitt 29.2.2 och särskilt not 24.

⁵² A.a, avsnitt 8.5.3.

mindre intrång och olägenhet än den nu beslutade motortrafikleden. Åtgärderna som lyfts fram har exempelvis varit samordnad planering av markanvändning och transportsystem, parkeringsstrategi, mobility management, mindre förbättringar av befintligt transportsystem (trimning), lättillgängliga och effektiva bytespunkter för resenärer, attraktiv cykelinfrastruktur, konkurrenskraftig kollektivtrafik med buss, förbättrade förutsättningar för godstransporter på Södertörn och ny spårvägsförbindelse för kollektivtrafik. Åtgärderna fanns med i den åtgärdsvalsstudie som genomfördes av Trafikverket under 2013 och 2014, se avsnitt 6.

Trafikverket har i de samråd som ägt rum sedan 2015 besvarat inkomna synpunkter genom att hänvisa till att åtgärdsvalsstudien utmynnade i att en ny motortrafikled behövs för att uppnå ändamålet. Sedan projekt Tvärförbindelse Södertörn sattes i gång och arbetet med att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning och vägplanbeskrivning har andra sätt att uppnå ändamålet med projektet inte utretts. Detta framgår tydligt av vägplanbeskrivningen och miljökonsekvensbeskrivningen för projektet.

Av vägplanbeskrivningen framgår att i processen med att ta fram en vägplan för väg 259 har olika alternativ studerats inom processens alla skeden, bedömts ur olika aspekter och avförts alternativt arbetats vidare med. Vidare framgår att "i ett första skede utreddes flera olika korridorer vilket slutligen resulterade i tre huvudalternativ som sedan studerades vidare".⁵³ Med olika korridorer avses olika sträckningar för motortrafikleden. Projektet har i arbetet med att ta fram en vägplanbeskrivning aldrig arbetat med att utreda några andra alternativ för att uppnå ändamålet än en ny motortrafikled.

Av miljökonsekvensbeskrivningen framgår att miljöbedömningen har pågått genom hela planläggningsprocessen och i bedömningen har det ingått att studera olika alternativa lokaliseringar och utformningar av motortrafikleden. Även i miljöbedömningsprocessen har en ny motortrafikled hela tiden varit utgångspunkten för arbetet. Arbetet med miljöbedömningen har kretsat kring var och hur motortrafikleden ska anläggas, arbetet har dock aldrig varit att studera alternativa sätt att uppnå ändamålet med projektet. Trafikverket jämförde klimatpåverkan för de tre olika motortrafikledskorridorerna och ett av skälen till att den Norra korridoren valdes var att den hade lägst klimatpåverkan. Men eftersom Trafikverket inte utrett några andra sätt att uppnå ändamålet med motortrafikleden har klimatpåverkan av den valda sträckningen aldrig jämförts med de åtgärder som ingick i åtgärdsvalsstudien.

Föreningen menar även att Trafikverket inte har visat att projektet är förenligt med 2 kap. 6 § miljöbalken så som den bestämmelsen ska tolkas i ljuset av 1 kap. 1 § miljöbalken mot bakgrund av att projektet från början har utgått ifrån att en ny motortrafikled ska byggas. Det innebär att ett fullgott underlag saknas om alternativa sätt att uppnå ändamålet med projektet. Utan ett fullgott underlag för alternativ till en ny motortrafikled går det inte att pröva om den valda platsen är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Detta gäller i synnerhet för miljömålet *Begränsad klimatpåverkan* som enligt underlaget motverkas av motortrafikleden men som troligen skulle ha främjats av de övriga åtgärder som ingick i åtgärdsvalsstudien.

Lokaliseringsregeln ska tillämpas i ljuset av miljöbalkens portalparagraf och balkens mål om att styra mot en hållbar utveckling. De av riksdagen fastställda miljömålen

⁵³ Vägplanbeskrivning, s. 5.

ger ledning för att förstå vad en hållbar utveckling är. I miljökonsekvensbeskrivningen har Trafikverket redogjort för motortrafikledens påverkan på elva av de nationella miljömålen. Föreningen har inget att invända mot Trafikverkets urval. Trafikverket bedömer själva att motortrafikleden motverkar åtta av de elva miljömålen. Enligt Trafikverket kommer motortrafikleden både motverka och främja miljömålet *God bebyggd miljö* medan motortrafikleden bidrar till att uppnå målen *Levande sjöar och vattendrag* och *Grundvatten av god kvalitet*.

Skälet till att motortrafikleden bidrar till att miljömålen för yt- och grundvatten är, enligt Trafikverket, att skyddsåtgärder kommer att vidtas för att minska föroreningsbelastningen från vägdragvatten. Motiveringen i miljökonsekvensbeskrivningen är mycket fåordig men måste enligt föreningen förstås som att Trafikverket syftar på de preciseringar av nyss nämnda miljömål som kräver att yt- och grundvatten har den kvalitet som krävs enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten (vattenförvaltningsförordningen). Trafikverket är i egenskap av myndighet enligt 5 kap. 3 § miljöbalken ansvarig för att miljö kvalitetsnormer följs. Eftersom Trafikverket även är verksamhetsutövare för befintlig väg har myndigheten den rådighet som krävs för att vidta åtgärder så att miljö kvalitetsnormerna uppnås. Även om motortrafikleden inte anläggs kommer Trafikverket enligt bestämmelser i vara tvungna att vidta dessa åtgärder. Det är därför fel att i miljökonsekvensbeskrivningen tillgodoräkna motortrafikledens minskade föroreningar från vägdragvatten.

Föreningen bestrider att miljömålet *God bebyggd miljö* skulle främjas av motortrafikleden. Till stöd för att motortrafikleden främjar miljömålet skriver Trafikverket att stadsutveckling enligt kommunal planering möjliggörs samt att trafiksäkerheten förbättras. Mot detta måste invändas att stadsutveckling enligt kommunal planering i sig inte främjar miljömålet *God bebyggd miljö* enligt dess preciseringar. För att stadsutvecklingen ska främja miljömålet krävs att de berörda kommunerna fastställt planer som i sin tur beaktat miljömålets preciseringar. Det framgår varken att kommunerna har planerat på ett sådant sätt eller att det är motortrafikleden som gör att planerna främjar miljömålet. Vidare så är inte trafiksäkerhet en del av miljömålet *God bebyggd miljö*. Hälsa och säkerhet är visserligen en precisering av miljömålet men det framgår med all önskvärd tydlighet att preciseringen avser skadliga luftföroreningar, kemiska ämnen, ljudnivåer och radonhalter. Varken i Ds 2012:23 *Svenska miljömål – preciseringar av miljö kvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål* eller i den senaste fördjupade utvärderingen av miljömålen, inklusive den underliggande rapporten från Boverket avseende *God bebyggd miljö*, återfinns något uttalande som ger stöd för att trafiksäkerheten utgör en del av miljömålet.

Föreningen vill även påpeka att Trafikverket har fel när de anger att planförslaget medför en sammanhållen och förbättrad gång- och cykelväg. Planförslaget omfattar endast delar av den gång- och cykelväg som beskrivs i underlaget och stora delar av vägen ligger utanför förslaget. Trafikverket kan inte tillgodoräkna sig effekterna av åtgärder som ligger utanför prövningens och därmed ärendets ramar. Trafikverket skriver även att förutsättningarna för kollektivtrafik kommer att förbättras. Föreningen vill mot detta invända att motortrafikleden kommer att ge bilen ökade konkurrensfördelar jämfört med kollektivtrafiken vilket kommer leda till ett ökat trafikarbete med bil.⁵⁴

Föreningen menar, mot bakgrund av vad som sagts ovan, att motortrafikleden motarbetar samtliga berörda miljömål. Föreningen menar att det är tydligt att

⁵⁴ Naturvårdsverket, *Kungörande och granskning av vägplan för anläggning av väg 259 Tvärförbindelse Södertörn*, yttrande den 9 mars 2021, ärende NV-03101-16, s. 2. [Länk](#)

Trafikverkets redogörelse för varför vissa miljömål främjas av motortrafikleden inte lever upp till miljöbalkens beviskrav.

I den senaste fördjupade utvärderingen av miljömålen från 2019 rekommenderade Naturvårdsverket att klimat och biologisk mångfald behöver prioriteras i miljöpolitiken de kommande åren. Skälet till rekommendationen är bland annat att klimatförändringarna måste begränsas för att uppnå generationsmålet och de flesta av de övriga miljömålen.⁵⁵

Mot beaktande av vad som framgår i den fördjupade utvärderingen samt mot bakgrund av det som föreningen framfört ovan om klimatförändringarnas effekter, se avsnitt 5, så menar föreningen att det överklagade beslutet måste upphävas, i första hand eftersom det motverkar miljömålet *Begränsad klimatpåverkan* och i andra hand för att det motverkar samtliga berörda miljömål. Det överklagade beslutet strider på så vis mot 2 kap. 6 § miljöbalken tolkad i ljuset av 1 § 1 kap. miljöbalken.

8.4 Försiktighetsprincipen

Försiktighetsprincipen är inte enbart en del av den svenska rätten utan har en bred förankring i Sveriges internationella åtaganden. Av intresse för prövningen av vägplanen för Tvärförbindelse Södertörn och dess klimatpåverkan är att försiktighetsprincipen återfinns i artikel 15 i Riodeklarationen om miljö och utveckling, artikel 3.3 i FN:s klimatkonvention och i artikel 191 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Därutöver räknas principen som en del av den internationella sedvanerätten. Europadomstolen har i sin praxis, med hänvisning till den internationella rätten, bekräftat att principen ska beaktas vid en prövning av rättigheter enligt EKMR.

I miljöbalken kommer försiktighetsprincipen till uttryck i 2 kap. 3 § andra stycket. Av förarbetena framgår att försiktighetsprincipen ska gälla för all verksamhet och alla åtgärder som omfattas av balkens tillämpningsområde. Så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön ska verksamheten eller åtgärden förenas med försiktighetsmått eller, om försiktighetsmåttarna är otillräckliga, nekas tillstånd i syfte förebygga inte bara säkert förutsebara utan också möjliga skador och olägenheter.⁵⁶ Försiktighetsprincipen ska tillämpas utan begränsningar vid en prövning av fastställelse av en vägplan och utgör enligt praxis en grund för avslag.⁵⁷

Föreningen menar att det är ostridigt att klimatförändringarna kommer att orsaka skador och olägenheter för människors hälsa och miljön. Klimatvetenskapen är därutöver tydlig med att ju mer den globala medeltemperaturen ökar desto värre blir konsekvenserna. Det går dock inte att med säkerhet gå att säga var, när och hur skador och olägenheter till följd av klimatförändringarna kommer att uppstå. Det är dock inte ett skäl till att negligera de skador och olägenheter som kommer att följa av klimatförändringarna eftersom försiktighetsprincipen innebär att vetenskaplig osäkerhet om risker inte utgör skäl att fördröja åtgärder som kan förebygga skador och olägenheter för människors hälsa och miljön.

Utvecklingen av såväl de svenska som de globala utsläppen är oroväckande och ger inte skäl att tro att varken de svenska eller de globala klimatmålen kommer att nås.

⁵⁵ Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019*, s. 28.

⁵⁶ Prop. 1997/98:45 del 1, s. 209.

⁵⁷ Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 november 2019 i mål M 6907-18

Meteorologiska världsorganisationen, WMO, konstaterade i oktober i år att koncentrationen av växthusgaserna koldioxid, metan och lustgas i atmosfären nådde nya rekordnivåer under 2021.⁵⁸

Inför FN:s klimatkonferens COP 27 i Sharm el-Sheikh publicerade FN:s miljöprogram rapporten *Emissions Gap Report 2022*. Av rapporten framgår att de nationellt beslutade klimatplanerna, som måste lämnas in enligt Parisavtalet, innebär att världens länder är långt ifrån att nå Parisavtalets långsiktiga mål att hålla den globala genomsnittstemperaturen långt under två grader Celsius och sträva efter att begränsa den till en och en halv grad. Beslutade styrmedel och åtgärder kommer enligt rapporten leda till att den globala medeltemperaturen ökar med 2,8 grader vid slutet av detta århundrade. Effekten av de tillkommande styrmedel och åtgärder som aviserats av världens länder i de klimatplaner som har upprättats efter COP26 i Glasgow 2021 är begränsade. De skulle innebära att den globala medeltemperaturen ökar till 2,4-2,6 grader vid slutet av detta århundrade.

Vad som sagts i stycket ovan är behäftat med osäkerheter. Exempelvis rapporterade Internationella energirådet tidigare i år att de globala utsläppen av metan från energisektorn var 70 procent högre än vad ländernas regeringar har rapporterat. Energisektorn står för 40 procent av de mänskliga utsläppen av metan och har orsakat 30 procent av höjningen av den globala medeltemperaturen sedan förindustriell tid.⁵⁹

En ännu större osäkerhet ligger i de svårförutsägbara trösklar som kan överträdas när kritiska delar av det globala klimatsystemet, vid en viss nivå av uppvärmning, når en punkt där de negativa effekterna för klimatet accelererar snabbt. Det handlar bland annat om att avsmältningen av inlandsis på Antarktis och Grönland riskerar att bli självdrivande om smältvatten hamnar under isarna vilket skulle bidra till att isen snabbare rör sig ut mot havet där den smälter. En annan svårförutsägbar tröskel är att permafrosten tinar vilket kan leda till att torvmarker som bundit stora mängder kol och kväve börjar släppa ut stora mängder växthusgaser. Andra svårförutsägbara trösklar rör havsströmmarna i Nordatlanten, Amazonas regnskogar och södra oscillationen (El Niño och La Niña). Vid högre uppvärmning ökar riskerna för att svårförutsägbara trösklar passeras vilka kan ge upphov till abrupta och potentiellt mer eller mindre irreversibla skador och olägenheter för människors hälsa och miljön.⁶⁰

Vad föreningen redogjort för om utsläppsutvecklingen innebär att en utgångspunkt för prövningen måste vara att det idag inte finns något som tyder på att vi kommer att nå Parisavtalets långsiktiga mål och därmed miljömålet *Begränsad klimatpåverkan* så som det preciserats av riksdagen. Det innebär att de skador och olägenheter som föreningen redogjort för i avsnitt 5 med mycket stor sannolikhet kommer att realiseras. Att fastställa en vägplan som motverkar miljömålet *Begränsad klimatpåverkan* innebär att omfattningen av de skador och olägenheter för människors hälsa och miljön som nuvarande och framtida generationer kommer drabbas av ökar ytterligare. Försiktighetsprincipen syftar till att förebygga och minska risker, att fastställa vägplanen leder till det motsatta – riskerna ökar. Föreningen menar mot denna bakgrund att det strider mot försiktighetsprincipen att fastställa vägplanen.

⁵⁸ WMO, *Greenhouse Gas Bulletin - No.18: The State of Greenhouse Gases in the Atmosphere Based on Global Observations through 2021*, 26 oktober 2022.

⁵⁹ Internationella energirådet, *Global Methane Tracker 2022*, 2022-02-23. [Länk](#)

⁶⁰ Naturvårdsverket, *Fördjudad utvärdering av miljömålen 2023, Begränsad klimatpåverkan*, s. 45.

Föreningen vill i detta sammanhang erinra om att det av Högsta förvaltningsdomstolens och Mark- och miljööverdomstolens praxis framgår att försiktighetsprincipen inte ger utrymme för att bortse från Tvärförbindelse Södertörns klimatpåverkan på grund av att projektet inte ensamt avgör om miljömålet *Begränsad klimatpåverkan* och det långsiktiga klimatmålet kan uppnås.

I MÖD 2006:53 fann Miljööverdomstolen att prövningen, som avsåg en anläggning som omfattas av 9 kap. 7 § miljöbalken, skulle utgå från de övergripande bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken och allmänna rättsprinciper. Miljööverdomstolen formulerade därför rättsfrågan som så att prövningen avsåg om ett tillstånd är förenligt med kraven på hållbar utveckling och miljömålet *Ingen övergödning*. Vid en sådan prövning är enligt Miljööverdomstolen en viktig utgångspunkt principen om att lika fall ska behandlas lika. Det innebär att prövningen måste ske med beaktande av vad som kan bli följden av en generell tillståndsgivning till den i målet aktuella verksamhetstypen. I denna del hänvisar Miljööverdomstolen till RÅ 1994 ref. 59 där Regeringsrätten säger att "bedömningen får göras med beaktande av vad som kan bli följden på sikt av en generell tillståndsgivning av ifrågavarande slag för fastigheter inom området".

Föreningen menar att regeringen måste tillämpa samma metod för prövningen av Tvärförbindelse Södertörn. Frågan som ska besvaras är om fastställelse av vägplanen för Tvärförbindelse Södertörn är förenligt med kraven på hållbar utveckling och miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*. Även om prövningen enbart avser tillåtligheten av projektet Tvärförbindelse Södertörn så måste prövningen enligt praxis beakta konsekvenserna av en generell tillståndsgivning till, i första hand andra verksamheter som faller under miljöbalken och i andra hand andra vägplaner, som motarbetar miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*.

Följden av en sådan generell tillståndsgivning som ökar klimatpåverkan är mot bakgrund av vad som anförts ovan uppenbar – den innebär att regeringen accepterar att irreversibla och omfattande skador och olägenheter för människors hälsa och miljön med stor sannolikhet kommer att drabba nuvarande och framtida generationer. Ett sådant risktagande är oförenligt med försiktighetsprincipen tolkad i ljuset av miljöbalkens portalparagraf och balkens mål om att styra mot en hållbar utveckling. Föreningen gör därför gällande att regeringen med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken ska upphäva Trafikverkets beslut att fastställa vägplanen.

8.5 Stoppregeln

Föreningen anser att Tvärförbindelse Södertörn, genom dess klimatpåverkan, kommer att föranleda skador och olägenheter av väsentlig betydelse för människors hälsa och miljön och att det inte finns skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som kan vidtas i samband med fastställelse av planen. Det innebär att vägplanen får fastställas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl, se 2 kap. 9 § miljöbalken.

Enligt föreningen medför klimatförändringarna sådana konsekvenser som beskrivs i 2 kap. 9 § miljöbalken andra stycket. Det innebär att vägplanen enligt 2 kap. 10 § miljöbalken endast får fastställas om Tvärförbindelsen är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt. Det nyss sagda gäller dock inte om verksamheten eller åtgärden kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet.

Mot bakgrund av att vad föreningen redogjort för, om att ändamålet med motortrafikleden kan uppnås med alternativa åtgärder till en betydligt lägre kostnad som

innebär betydligt mindre skador och olägenheter för människors hälsa och miljön, kan motortrafikleden i sig inte anses vara av synnerlig betydelse från allmän synpunkt. Mot bakgrund av vad föreningen redogjort för i avsnitt 5 om hälsoeffekter av klimatförändringarna så anser föreningen att en fastställande av vägplanen kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet.

9. En motortrafikled främjar inte en långsiktig hushållning med marken

9.1 Bakgrund

I området för etableringen av Tvärförbindelse Södertörn finns utpekade riksintressen för friluftsliv, kommunikationer och brukningsvärd jordbruksmark. Riksintresset för jordbruksmark kommer att påverkas kraftigt och riksintresset för friluftsliv kommer skadas påtagligt av Tvärförbindelse Södertörn.

Naturskyddsföreningen kommer här att behandla konflikten mellan riksintresset för kommunikation Tvärförbindelse Södertörn och Hanveden, riksintresset för friluftsliv.

Trafikverket slår fast att FAB 08 Hanveden utgör riksintresse för friluftsliv och att området kommer att skadas påtagligt av den nya motortrafikleden. Verket bedömer vidare att riksintresset för Tvärförbindelse Södertörn är det som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken.

9.2 Riksintresse friluftsliv FAB 08 Hanveden

Hanveden har pekats ut som riksintresse för friluftslivet av Naturvårdsverket. Utpekandet gjordes med stöd av bestämmelsen i 3 kap. 6 § miljöbalken, enligt vilken mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt med hänsyn till friluftslivet ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter ska särskilt beaktas.

Av värdebeskrivningen för riksintresset framgår bland annat att området tack vara sin varierande natur och sina anordningar för friluftslivet är ett utomordentligt värdefullt friluftsområde. Det tätortsnära läget gör att området är viktigt för många människors friluftsliv och kan nyttjas ofta och mycket. Området är en del av Stockholms regionala grönsstruktur och tillhör Hanvedenkilen. Området är mycket välbesökt och trots det tätortsnära läget är området relativt oexploaterat och delvis av vildmarkskaraktär. Skogarna har höga rekreativvärden och här kan man uppleva stora tysta områden. I området finns flera friluftsgårdar som t.ex. vid Lida, Rudan, Paradiset och Sundby. Ett nätverk av vandringsleder knyter ihop friluftsgårdarna och Sörmlandsleden, som med dess många förgreningar går igenom stora delar av området. Runt flera av områdets sjöar finns vackra utblickar och möjlighet till vattenanknutna friluftaktiviteter. Det geografiska läget gör att det finns goda möjligheterna att nå området med allmänna kommunikationer.⁶¹

Som förutsättningar för bevarande och utveckling av områdets värden anges bland annat värden för friluftslivet kan påtagligt skadas av nyetablering av bebyggelse och

⁶¹ Värdebeskrivning FAB 08 Hanveden, sidan 2. [Länk](#)

anläggningar som inte främjar friluftslivet inom områdets oexploaterade delar, bullerstörande verksamheter och åtgärder samt omfattande kalavverkning.⁶²

9.3 Riksintresset för kommunikationer - Tvärförbindelse Södertörn

Utpekandet av Tvärförbindelse Södertörn till riksintresse för kommunikationer framgår av ett exceldokument på Trafikverkets hemsida där funktionsbeskrivningen anges till "TEN-T Övergripande nät, Nationella stamvägnätet, Vägar som binder samman anläggningar av riksintresse, Omledningslänk, Funktionellt prioriterat vägnät för godstransporter, Funktionellt prioriterat vägnät för långväga personresor, Rekommenderad färdväg för farligt gods, Väglänkar som bidrar till att upprätthålla nationellt viktiga strukturer, Led i storstad".⁶³ Som åtgärdsbeskrivning anges "Ny väg i södra Stockholm i öst-västlig riktning. Syftar till förbättrad trafiksäkerhet och tillgänglighet." Som kriterium enligt vilket anspråk görs anges 2b.

För att förstå vad de olika begreppen omfattar får ledning sökas i promemorian *Rapport för trafikslagets anläggningar – sektorsbeskrivning för utpekande*.⁶⁴ Här anges exempelvis att kriterium 2 b, enligt vilket anspråk görs, innebär "nationella stamvägnätet".

9.4 Trafikverkets riksintresseavvägning

Riksintresseavvägningen är den bedömning som har fått störst utrymme i det 21 sidor långa fastställelsebeslutet. På en halv sida gör verket bedömningen att kommunikationsintresset Tvärförbindelse Södertörn är det riksintresse som bäst främjar en långsiktig hushållning av marken.

Trafikverket konstaterar inledningsvis att *byggandet* av Tvärförbindelsen medför påtaglig skada på Hanveden som utgör riksintresse för friluftslivet. Befintlig väg 259 går genom området och tar cirka 24,6 hektar i anspråk. Tvärförbindelsen har ett tillkommande markanspråk på 32,7 hektar. Inga nya intrång görs emellertid i helt opåverkade delar av Hanveden. Någon beaktansvärd påverkan på kärnvärdena i Hanveden bedöms inte ske. En ombyggnad till motortrafikled innebär inte att barriäreffekten ökar eftersom fem nya passager anläggs. Den ökade bullerutbredningen, efter genomförda skyddsåtgärder, är acceptabel. Vägplanen har anpassats så långt det går för att minska påverkan på Hanveden. Lokaliseringsutredningen är tillräcklig för att klarlägga att det saknas alternativ som undviker skada på Hanveden.

I underlagsmaterialet framkommer ytterligare uppgifter som ligger till grund för bedömningen. Här bedöms även att driften och användandet av vägen leder till påtaglig skada i och med att ökat buller och visuell påverkan också sker av Hanveden. Bedömningen av påverkan och effekter på riksintresse Hanveden utgår från en fullt utbyggd väg enligt planförslaget och effektbedömningar avser en situation år 2045 då Tvärförbindelse Södertörn är utbyggd och i drift.⁶⁵

⁶² A.a. s. 2

⁶³ Trafikverkets hemsida, *Förteckning över riksintresseanspråk*, Excelfil. [Länk](#)

⁶⁴ Trafikverket, PM 2020-08-12, *Riksintressen för trafikslagets anläggningar – sektorsbeskrivning inklusive kriterier för utpekande*. [Länk](#)

⁶⁵ Miljökonsekvensbeskrivning, Bilaga 5, s. 20.

9.5 Naturskyddsföreningens bedömning av buller, barriäreffekter och visuell påverkan

Föreningen anser att det är missvisande att sätta 45 dBA som nedre gräns för påverkan.⁶⁶ De områden som påverkas mest är helt ostörda från buller idag, som exempelvis Flemmingsbergsskogen vid tunnelmynningen, sjön Orlången, Björksättrahalvön och Gladöskogen. Här kommer i vissa fall buller öka från i princip tystnad till över 75 dBA med fullt utbyggd motortrafikled. Flera av dessa områden är idag klassade som helt tysta områden med *Skogskänsla* samt *Orördhet och trolska miljöer*. Föreningen gör därför bedömningen att influensområdet för buller i Hanveden är långt större de åtta procent som Trafikverket räknat med.⁶⁷

Trafikverket har i bedömningen av bullerpåverkan tillgodoräknat sig skyddsåtgärder så som bulleravskärmningar och sänkt hastighet, trots att dessa åtgärder ligger utanför provningsramen och inte har rättskraft enligt vägplanen.⁶⁸ En beräkning av influensområde för buller utan skyddsåtgärder borde således ha ingått i materialet.

Markintranget från Tvärförbindelsen om totalt 57,3 hektar medför ett bestående och irreversibelt intrång i riksintresset för friluftsliv i Hanveden. Barriäreffekten av en fyrfilig motortrafikled är något helt annat än befintlig väg 259 med två filer och lägre hastighet. Att fem nya passager anläggs kan inte kompensera för de omfattande störningseffekter som en led av de nu aktuella dimensionerna medöfr. Föreningen delar inte verkets bedömning att Tvärförbindelsen gynnar naturmiljön i och med att spridningsvägar och faunaanpassningar görs. Naturmiljön lider stor skada av det nya vägbygget och det kan inte kompenseras med faunaanpassningar. Tvärförbindelsen kommer, där vägen går i dagen, tydligt skära av Hanveden och dela området.

Även om förutsättningarna för kollektivtrafik, gång och cykel i vissa delar blir bättre så är det ändå biltrafiken som gynnas mest av Tvärförbindelsen. Det är inte tilltalande att cykla och promenera längs med en motortrafikled. I något avsnitt blir cykelvägen hela fyra kilometer längre, vilket gör cykelinfrastrukturen sammantaget mindre attraktiv jämfört med bilvägen, som alltså kommer att vara det enklaste och snabbaste alternativet.⁶⁹

Störst negativ effekt av visuell störning och karaktärsförändring från planförslaget bedöms ske i området kring trafikplatserna Lissma och Gladö, platser som idag karaktäriseras av upplevelsevärden för kulturhistoria och levande landsbygd.⁷⁰ Här kommer stora av- och påfartsringlor dominera landskapet om Tvärförbindelsen blir verklighet.

Till den av Trafikverket beskrivna påverkan av barriäreffekter, buller m.m. tillkommer även ökade föroreningar, inklusive PM 10 som även genereras av elektrifierade fordon. Effekterna av ökade föroreningar på riksintresse friluftsliv finns inte beskrivet i miljökonsekvensbeskrivningen.

⁶⁶ A.a. s. 37.

⁶⁷ A.a. s. 40.

⁶⁸ A.a. s. 14.

⁶⁹ Se exempelvis remissyttrandet från Cykelfrämjandet som tydligt belyser att den planerade cykel- och gångvägen på flera ställen håller längsta standard, inte lever upp till nationell standard, är utsatt för luftföroreningar som överskrider miljö kvalitetsnormerna för luft. [Länk](#)

⁷⁰ Miljökonsekvensbeskrivning, Bilaga 5, s. 37.

9.6 Riksintresseavvägning och kopplingen till hållbar utveckling och Begränsad klimatpåverkan

Det är ostridigt att riksintresset för friluftsliv kommer att skadas påtagligt om riksintresset för Tvärförbindelse Södertörn får företräde. Riksintressena är därmed oförenliga, varför en avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken ska göras.

Företräde ska, enligt 3 kap. 10 § miljöbalken, ges till det ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken. Det är således en bedömning i ett långsiktigt perspektiv som ska göras i avvägningen mellan olika riksintressen. Bedömningen ska göras utifrån de syften som anges i balkens portalparagraf, 1 kap. 1 § andra stycket miljöbalken, och alltså utgå från ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska hänsynstaganden. Dessa syften härrör från naturresurslagen och dess reglering av riksintressen.

Vid införlivandet av bestämmelserna om riksintressen i miljöbalken placerades emellertid reglerna i en ny rättslig kontext. Miljöbalken ska i sin helhet tolkas i ljuset av främjandet av en hållbar utveckling. Vid oklarhet i avvägningen mellan motstående intressen ska det beslut tas som mest sannolikt gynnar en hållbar utveckling.⁷¹ Hur denna avvägning ska göras får därför sökas i hur kravet på en hållbar utveckling i 1 kap. 1 § första stycket miljöbalken ska tillämpas.

En grundläggande utgångspunkt är att avvägningen inte enbart handlar om behovet av transporter och behovet av friluftsliv. Den markanvändning som ska få företräde är det användande som på bäst sätt främjar en hållbar utveckling. I förarbetena till miljöbalken slås fast att de av riksdagen fastställda miljömålen, i här aktuellt fall främst *Begränsad klimatpåverkan*, ska ge ledning om vad en hållbar utveckling innebär.⁷²

9.7 Riksintresse för trafik gynnar inte en hållbar utveckling

Föreningen gör gällande att eftersom bedömningen ska göras utifrån kravet på en hållbar utveckling ska bevarandeintressena generellt sett ges en större tyngd i riksintresseavvägningen. Det finns emellertid exempel där även en exploatering kan gynna en hållbar utveckling så som utbyggnad av förnybar energi.⁷³ Så är dock inte fallet här. Tvärförbindelse Södertörn motverkar enligt miljökonsekvensbeskrivningen klimatmålet samt uppfyllandet av miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*.

Föreningen anser att Trafikverkets knappa bedömning i fastställelsebeslutet har utgått ifrån hur stor påverkan på Hanveden blir av Tvärförbindelse Södertörn. Verket har därmed redan utgått ifrån att det är Tvärförbindelsen som ska få företräde framför riksintresset för friluftslivet. Enligt verket blir skadan på Hanveden påtaglig men inte så stor att inte vägen kan anses utgöra det alternativ som är den mest hållbara markanvändningen. Enligt föreningen grundar sig inte bedömningen i vilket riksintresse som på bäst sätt gynnar en långsiktigt hållbar utveckling.

Enligt föreningen är det också problematiskt att det är den myndighet som har pekat ut riksintresset för exploatering som sedan ska göra avvägningen om detta intresse

⁷¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 8.

⁷² Prop. 1997/98:45, del 2 s. 8.

⁷³ Se Miljööverdomstolens dom den 2 november 2005 i mål nr M 2966-04, där vindkraft fick företräde framför riksintresse enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, eftersom det ansågs föreligga ett allmänt intresse att bygga ut vindkraft för att främja en hållbar utveckling.

ska prioriteras framför ett annat riksintresse för bevarande. Vad föreningen känner till finns det inget exempel på när Trafikverket funnit att ett riksintresse för bevarande ska ges företräde framför ett riksintresse som främjar vägdragning. Viss anpassning av vägdragningen kan ha gjorts men vid en riksintresseavvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken är det alltid kommunikationsintresset som har vägt tyngst.

Forskning visar att en motortrafikled som Tvärförbindelse Södertörn kommer att ha en avhållande och skadlig effekt på friluftslivet och får även negativa konsekvenser för folkhälsan och social hållbarhet. Till stöd för detta åberopar föreningen ett expertutlåtande, se [bilaga 2](#), från *Svenskt Friluftsliv*. Svenskt Friluftsliv representerar 27 friluftorganisationer i Sverige med 1,6 miljoner medlemmar. Svenskt Friluftsliv anför sammanfattningsvis följande:

Det planerade motortrafikledsbygget Tvärförbindelse Södertörn, rakt igenom ett utpekade riksintresse för friluftsliv i Huddinge och Haninge kommuner, riskerar att försämra förutsättningarna till friluftsliv och naturbaserad idrott, samt påverka folkhälsan hos invånarna i området negativt. En utbyggnad av den befintliga vägen till motortrafikledsstandard med hastighetsgräns 100 km/tim kommer medföra högre hastigheter på motorfordon jämfört med i dag, kraftigt öka buller, öka luftföroreningar och skapa större barriäreffekter för människor. Detta är faktorer som forskningen visar motverkar flera viktiga former av fysisk aktivitet, t ex benägenheten att promenera, cykla och att ägna sig åt friluftsliv. Tvärförbindelse Södertörn, skulle försämra möjligheterna för människor att besöka och uppleva riksintresset FAB 08 Hanveden, Flemingsbergsskogens naturreservat och de andra naturområdena längs väg 259 från Glömsta i väster till Jordbro i öster.

Vid en avvägningssituation enligt 3 kap. 10 § miljöbalken är det kvaliteten i det beslutsunderlag som prövningsmyndigheten sammantaget förfogar över och styrkan i argumentationen om vad som på lång sikt kan anses lämpligast ur allmän synpunkt som bör avgöra vilket av de nationella intressena som i ett visst fall ska prioriteras.⁷⁴

Föreningen konstaterar att Trafikverkets utpekande är kortfattat och de kriterier och beskrivningar som ligger till grund för utpekande är generellt formulerat och gäller för majoriteten av de vägdragningar som verket planerar. Utpekandet utgår ifrån att det är en motortrafikled som ska byggas, som främst gynnar bil- och lastbilstrafik. Utpekandet gynnar inte kommunikationsintresset i en bredare omfattning som inkluderar kollektivtrafik samt gång- och cykeltrafik.

Naturskyddsföreningen bedömer att det underlag och motivering som ligger till grund för utpekande av Hanveden tydligt visar hur unikt och viktigt området är för det tätortsnära friluftslivet. Utlåtandet från Svenskt Friluftsliv stärker denna bedömning.

Hanveden är ett unikt riksintresse i Stockholms län, vilket framgår av det omfattande utpekandeunderlaget. Området är särskilt utpekade eftersom behovet av grönområden i tätorter ska beaktas, jfr kraven i 3 kap. 6 § miljöbalken. Området fyller en del av det viktiga behovet av tätortsnära natur, som bidrar med hälsofördelar och rekreation. Det stämmer som Trafikverket anger att området redan är ianspråktaget av väg 259 men Tvärförbindelse Södertörn är något helt annat. En motortrafikled med fyra filer i stället för en väg med två filer, med en hastighet på 100 km/h i stället för betydligt lägre hastigheter, ett markanspråk på 57,3 hektar istället för 24,6 hektar, ett

⁷⁴ Prop. 1985/86:3.

väsentligt tillkommande buller, visuell påverkan, ökad trafikmängd (vid Lissmasjön från 9 500 fordon till 41 000 fordon och vid avsnittet öster om Lissma från 7 700 fordon till 34 000 fordon/dygn)⁷⁵ och ökad mängd luftföroreningar.

Vid valet mellan att bevara naturresurser eller att ta dem i anspråk bör i princip en samhällsekonomisk bedömning göras av vilken åtgärd som är att föredra.⁷⁶ Naturskyddsföreningen bedömer att ett fullgott säkert kommunikationsalternativ, som är mer i linje med hur ett transporteffektivt och hållbart samhälle kan utformas, går att upp fylla till en betydligt lägre kostnad än de beräknade 18 miljarder kronor som motortrafikleden beräknas att belasta statskassan med. Även av detta skäl bör riksintresset friluftsliv väga tyngre jämfört med Tvärförbindelse Södertörn.

Som vi redogjort under avsnitt 6 har Trafikverket utgått ifrån en prognos att trafiken kommer att öka, i stället för att utgå från hur klimatmålet för trafiken ska nås. För att klara det målet och *Begränsad klimatpåverkan* behöver trafiken minska kraftigt för att nå ett hållbart transporteffektivt samhälle och planeringen från statliga verk och myndigheter måste utgå från det. Vägar som byggs med utgångspunkten ökad trafik kommer att vara överdimensionerade om miljömålen nås. Och trafiken som dessa vägar genererar kommer göra det ännu svårare att nå målen.

Att låta riksintresset för kommunikationer få företräde framför riksintresset för friluftsliv bidrar inte till uppfyllandet av något miljömål. Det är således riksintresse för friluftsliv som bör ges företräde eftersom det inte kommer i konflikt med något miljömål, tvärtom bidrar det till uppfyllande av flera av målen. Riksintresset Hanveden är det som på bästa sätt anses främja den långsiktiga hushållningen med marken i området och innebär en från allmän synpunkt god hushållning enligt 3 kap. 1 § miljöbalken.

Det är för föreningen uppenbart att vägen, till följd av dess påverkan på möjligheterna att nå klimatmålet och dess påverkan på stadsutvecklingen, inte främjar en långsiktig hushållning med marken samt motverkar *Begränsad klimatpåverkan*. Föreningen anser därför att vägplanen strider mot 3 kap. 10 § miljöbalken och att Trafikverkets fastställelsebeslut ska upphävas.

10. Det finns inget varaktigt behov av motortrafikleden

Föreningen har ovan redogjort för att regeringsformen, klimatlagen samt miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. De av riksdagen fastställda miljömålen ska ge ledning för att förstå vad en hållbar utveckling är. Klimatmålen utgör, genom preciseringar, en del av miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*.

Av förarbetena till klimatlagen uppges att ett mer transporteffektivt samhälle krävs för att nå klimatmålen. Föreningen har ovan redogjort för att Tvärförbindelse Södertörn inte utgör en del av ett transporteffektivt samhälle och att vägen varken är samhälls-ekonomiskt lönsam om trafiken minskar eller är oförändrad jämfört med idag.

Av 10 § väglagen framgår att ny väg får anläggas, om vägen behövs för allmän samfärdsl eller annars kan antas få synnerlig betydelse för det allmänna. Av kommentaren till väglagen framgår att behovet av vägen ska vara varaktigt. Eftersom

⁷⁵ Miljökonsekvensbeskrivning, Bilaga 5, s. 10.

⁷⁶ Prop. 1985/86:3, s. 150.

vägen inte är samhällsekonomiskt lönsam vid nuvarande trafikmängder, att trafiken måste minska samt att ändamålet med vägen kan uppnås med andra åtgärder som inte medför en ökning av trafiken anser föreningen att ett fastställande av vägplanen strider mot 10 § väglagen.

11. Brister i miljökonsekvensbeskrivningen

Naturskyddsföreningen anser att det finns brister i hur Trafikverket tillämpat bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken och den EU-rätt som genomförs däri. Bristerna avser att tiden för yttrande inte har varit skälig, att alla alternativ inte har stått öppna under miljöbedömningen samt att det överklagade beslutet är bristfälligt utformat och motiverat.

11.1 Allmänheten har inte fått skälig tid för yttranden

Föreningen framförde i sitt yttrande till Trafikverket den 10 mars 2021 att trettio dagar inte kan anses vara skälig tid för att sätta sig in i och lämna synpunkter på ett så omfattande projekt som Tvärförbindelse Södertörn. I det kompletterande granskningsutlåtandet framförde Trafikverket att vägplanen i enlighet med gällande lagstiftning har varit utställd för granskning under trettio dagar. Trafikverket framförde även att föreningen fått anstånd med att inkomma med yttrande. I det överklagade beslutet ger Trafikverket uttryck för att kommunikationstiden och övriga yttrandetider är i enlighet med lagstiftningen och även i övrigt skäliga. Vidare uppger Trafikverket att samtliga som har begärt anstånd under kommunikationstiden har även fått detta beviljat.

Föreningen vill först bemöta vad Trafikverket uppger om anstånd. Det stämmer att föreningen i februari 2021 begärt och fått anstånd med två veckor. Det stämmer dock inte att föreningen därefter fått ytterligare anstånd med två veckor avseende PM Artskydd. Av telefonsamtal med tjänsteman på Trafikverket är det uppenbart att Trafikverket blandat ihop de olika naturskyddsföreningar som yttrat sig.

Huruvida anstånd har begärts och medgivits är dock inte relevant för att avgöra frågan om tiden för yttrande har varit tillräcklig. Föreningen har anställda jurister som vet att anstånd kan begäras. Bland den berörda allmänheten är det dock inte allmänt känt. Därför kan inte prövningen av om tiden för yttrande har varit skälig beakta att vissa parter har begärt och fått anstånd med att inkomma med yttrande.

Av 6 kap. 39 § miljöbalken framgår att allmänheten ska ges skälig tid och *minst* trettio dagar att yttra sig. Väglagen hänvisar dock inte till den bestämmelsen i 6 kap. miljöbalken. Av 15 § vägförordning framgår emellertid att tiden för yttrande ska vara minst trettio dagar. Bestämmelsen i balken och vägförordningen genomför artikel 6.7 i MKB-direktivet (2011/92/EU) som säger att tidsramarna för samråd ska inte vara kortare än trettio dagar.

Artikel 6.7 i MKB-direktivet infördes genom ändringsdirektivet (2014/52/EU). Av ingressen till ändringsdirektivet framgår att de tidsramar som bestäms "får under inga omständigheter äventyra uppnåendet av en hög nivå på miljöskyddet, särskilt inte i fall som följer av krav i annan unionslagstiftning på miljöområdet än detta direktiv eller krav på allmänhetens möjlighet till effektivt deltagande i beslutsprocesser eller tillgång till rättslig prövning".

Enligt föreningen är skälet till att miljöbalken anger att tiden för yttrande ska vara skälig, utöver vad som sägs i ingressen till ändringsdirektivet, att 6 kap. 39 § miljöbalken även genomför artikel 6.4 i direktivet som säger att allmänheten ska ges reella möjligheter delta i beslutsprocesser. Möjligheten att delta i en beslutsprocess avseende ett projekt är olika beroende på omfattningen av det underlag som ligger till grund för beslutsprocessen. Avseende ett mindre komplext projekt så kan trettio dagar gott och väl ge allmänheten en reell möjlighet att delta i beslutsprocessen.

Vägplanen och miljökonsekvensbeskrivningen är mycket omfattande och hänvisar i sin tur till en stor mängd bilagor. I det överklagade beslutet uppger Trafikverket att vägplanen har varit utställd för granskning ”i enlighet med lagstiftningen”. Trafikverket har tillämpat den minimitid som vägförordningen anger. Förordningen och 6 kap. 39 § miljöbalken används i en stor mängd situationer där det underlag som allmänheten ges möjlighet att yttra sig över ofta är mycket mindre omfattande än det som nu är aktuellt. Föreningen har därför mycket svårt att se att minimitiden om trettio dagar i detta fall är skälig tid som gett allmänheten en reell möjlighet att delta i beslutsprocessen.

Av kommentaren till 6 kap. 39 § miljöbalken framgår att det är den prövande myndigheten som ska kungöra miljökonsekvensbeskrivningen och ge allmänheten tillfälle att yttra sig. Detta steg i prövningen ska ske innan miljökonsekvensbeskrivningen godkänns. Väglagen föreskriver ett annat förfarande där länsstyrelsen godkänner miljökonsekvensbeskrivningen innan det att den, tillsammans med förslaget till vägplan, kungörs av exploatören, se 16 b och 17 §§ väglagen.

Tiden för yttrande i samband med samråd 2018 sattes till tjugofyra dagar, för granskningen under vintern 2021 var tiden trettio dagar och vid kommunikation i samband med begäran om fastställelse av vägplanen var tiden för yttrande fyrtio dagar. Det ska dock påpekas att möjligheten för föreningen att yttra sig kommunicerades med föreningen på eftermiddagen den 22 december 2021 varför de fyrtio dagarna hade minskat till hälften när föreningens tjänstemän var tillbaka efter jul- och nyårsledighet.

Tidsramarna har under hela processen hållits till ett absolut minimum och det är alltid Trafikverket i egenskap av exploatör som bestämt tidsramarna. Detta skiljer sig från hur det ser ut för prövningar som sker helt och hållet enligt miljöbalken. Av skäl 25 till ändringsdirektivet framgår att ”de ansvariga myndigheternas objektivitet bör säkerställas” samt att ”om den ansvariga myndigheten även är exploatör bör medlemsstaterna [...] på ett lämpligt sätt åtminstone skilja oförenliga funktioner åt hos de myndigheter som fullgör de skyldigheter som följer av [MKB-direktivet]”.

Föreningen anser att de tidsramar för yttrande som Trafikverket bestämt under samråd, granskning och i samband med begäran om fastställelse har varit oskäligt korta. Mot bakgrund av projektets omfattning, och därmed även underlagets omfattning, har de beslutade tidsramarna inte gett den berörda allmänheten en reell möjlighet att delta i beslutsprocessen. Vägplanen för Tvärförbindelse Södertörn och dess underlag har större likheter med det underlag som föreligger inför fastställelse av förvaltningsplaner inom vattenförvaltningen där tiden för yttrande är sex månader, se 5 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen, än den genomsnittliga verksamhet vars underlag omfattas av kraven i 6 kap. 39 § miljöbalken eller 15 § vägförordning.

Av kommentaren till 6 kap. 39 § miljöbalken framgår att det är prövningsmyndigheten som ska avgöra vad som är skälig tid för yttrande i det enskilda fallet. Att det är Trafikverket i egenskap av exploatör som beslutat om tidsramarna innebär att

tidsramarna inte har satts av en objektiv aktör. Huruvida denna ordning står i överensstämmelse med kraven i MKB-direktivet överlämnar föreningen till regeringen att bedöma men föreningen har svårt att se att det som anförs i skäl 25 till ändringsdirektivet har varit uppfyllt.

Föreningen vill dock framföra att föreningen inte haft en reell möjlighet att granska och bedöma underlaget avseende exempelvis påverkan på miljö kvalitetsnormer för vatten eftersom tidsramarna varit allt för snäva. Vid en eventuell rättsprövning finns det därför en beaktansvärd risk att föreningen för fram nya skäl för att upphäva beslutet om regeringen avslår föreningens överklagande.

11.2 Alla alternativ har inte stått öppna under miljöbedömningen

Av artikel 6.4 i MKB-direktivet framgår att allmänheten på ett tidigt stadium, när alla alternativ står öppna, ska få reella möjligheter att delta i beslutsprocessen. Av artikel 5.1d i MKB-direktivet framgår att en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla en beskrivning av rimliga alternativ som har undersökts av exploatören, och som är relevanta för projektet och dess specifika egenskaper, samt ett angivande av de huvudsakliga skälen till det val som gjorts, med hänsyn till projektets miljöpåverkan.

MKB-direktivet är i huvudsak genomfört genom 6 kap. miljöbalken. Enligt 16 b § väglagen ska en miljökonsekvensbeskrivning för en vägplan uppfylla kraven i 6 kap. 35 och 37 §§ miljöbalken och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa bestämmelser. Av 6 kap. 35 § 2 p. miljöbalken, som genomför artikel 5.1 i MKB-direktivet, framgår att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla uppgifter om alternativa lösningar för projektet.

Enligt 17 § miljöbedömningsförordningen ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla uppgifter om alternativa utformningar (1 p.), alternativa platser (2 p.) samt alternativ i fråga om bland annat teknik, storlek och omfattning (3 p.). Om länsstyrelsen under samrådet har framställt en specifik begäran ska miljökonsekvensbeskrivningen därutöver innehålla en redovisning av alternativa sätt att nå samma syfte (4 p.).

De krav som artikel 5.1 i direktivet ställer på uppgifter i miljökonsekvensbeskrivningen preciseras i bilaga 4 till direktivet. Kraven i 17 § 1-3 p. miljöbedömningsförordningen genomför krav som framgår av bilaga 4 till MKB-direktivet, exempelvis genomför 17 § 3 p. miljöbedömningsförordningen nästan ordagrant vad som framgår i andra punkten i bilagan. Det som framgår av 17 § 4 p. miljöbedömningsförordningen saknar dock sin motsvarighet i bilaga 4 till MKB-direktivet. Föreningen har inte kunnat finna någon annan bestämmelse i direktivet som ger stöd för att en redovisning av alternativa sätt att nå samma syfte endast krävs om länsstyrelsen eller någon annan myndighet framställer en formell begäran om en sådan redovisning.

Föreningen vill med anledning av dessa bestämmelser i MKB-direktivet och deras genomförande i svensk rätt återkoppla till det som föreningen framfört angående Trafikverkets alternativredovisning i avsnitt 8.3. Redan i projektets första samråd i mars 2015, inför länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan, framfördes synpunkter om att alternativa sätt att nå samma syfte saknas i underlaget. Trafikverket bemötte synpunkterna genom att hänvisa till att åtgärdsvalsstudien resulterade i att Trafikverket beslutade att gå vidare med en ny motortrafikled.

Av underlaget till vägplanen framgår att något annat alternativ än en motortrafikled aldrig har bedömts under den tid då miljöbedömningen togs fram. De alternativa sätten att nå syftet har därför aldrig miljöbedömts och jämförts med den motortrafikled som vägplanen omfattar. Det innebär att redovisningen av Tvärförbindelse Södertörns konsekvenser endast jämförs med alternativa dragningar av motortrafikleden och ett nollalternativ där trafiken i regionen ändå ökar enligt Trafikverkets prognoser. Hade de alternativa sätten att nå syftet som beskrivs i åtgärdsvalsstudien ingått i miljöbedömningen så hade den minskade klimatpåverkan av transporteffektiva lösningar kunnat ställas mot en motortrafikled som motverkar klimatmålet *Begränsad klimatpåverkan*.

Enligt artikel 3.1c ska miljökonsekvensbedömningen identifiera, beskriva och bedöma de betydande direkta och indirekta klimateffekterna av ett projekt. Det innebär att, för den allmänhet som anser att ändamålet med motortrafikleden hade kunnat uppnås med åtgärder som skulle innebära mindre skador och olägenheter för människors hälsa och miljö, så fanns det ingen reell möjlighet att delta i beslutsprocessen. Det innebär även att den ändamålsenliga verkan av MKB-direktivet, särskilt i dess lydelse efter ändringsdirektivet, äventyras.

Föreningen menar att beslutet att fastställa vägplanen för Tvärförbindelse Södertörn måste upphävas eftersom miljöbedömningen inte lever upp till kraven i artiklarna 6.4 och 3.1 i MKB-direktivet.

11.3 Det överklagade beslutet har brister avseende dess innehåll och motivering

Det överklagade beslutet är drygt tjugo sidor långt varav fyra utgör skälen för Trafikverkets beslut. Underlaget är mycket omfattande och inbegriper komplexa naturvetenskapliga och tekniska frågor. Beslutet i sig innebär ställningstaganden till svåra avvägningar och prövningen aktualiserar förbudsregler som kräver noggranna bedömningar utifrån underlaget. Föreningen har mycket svårt att se att en mark- och miljödomstol skulle meddela ett tillstånd där såväl domen som skälen var så komprimerade och kortfattade som i det överklagade beslutet. Föreningen ifrågasätter om det överklagade beslutet lever upp till kraven i 32 § förvaltningslagen och anser att det strider mot bestämmelser med motsvarande innehåll i MKB-direktivet.

Enligt artikel 8a.1b i MKB-direktivet ska beslutet att bevilja tillstånd innehålla den motiverade slutsats som avses i artikel 1.2g iv. Vidare ska beslutet, enligt artikel 8a.1b innehålla alla miljövillkor som bifogas beslutet, en beskrivning av projektets särdrag och/eller planerade åtgärder för att undvika, förebygga eller minska och om möjligt motverka betydande negativ miljöpåverkan samt, i tillämpliga fall, kontrollåtgärder.

Artikel 1 i MKB-direktivet definierar begrepp som är viktiga för rättsakten. I artikel 1.2g definieras miljökonsekvensbedömning som ett förfarande som består av fem olika steg där det fjärde steget är det som refereras till i artikel 8a.1a. Det fjärde steget består av den ansvariga myndighetens motiverade slutsats om projektets betydande miljöpåverkan, med beaktande av resultaten av myndighetens granskning av miljökonsekvensbeskrivningen och eventuell kompletterande information från exploitören samt all relevant information som inhämtas via samråden och, i tillämpliga fall, dess egen kompletterande granskning.

11.3.1 Den motiverade slutsatsen har brister avseende klimatpåverkan

Det är för föreningen tydligt att det överklagade beslutet inte har en motiverad slutsats som lever upp till kraven i MKB-direktivet. Som föreningen beskrivit i avsnitt 4.1 har Trafikverket, i egenskap av ansvarig myndighet enligt MKB-direktivet, landat i en helt annan slutsats om projektets klimatpåverkan än den som Trafikverket, i egenskap av exploatör, har presenterat i miljökonsekvensbeskrivningen.

När Trafikverket beviljar tillstånd ska de i egenskap av ansvarig myndighet presentera sin motiverade slutsats om projektets betydande miljöpåverkan. I länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan för projektet har klimatpåverkan pekats ut som ett område som måste beskrivas i miljökonsekvensbeskrivningen eftersom ökade trafikmängder kan ha negativ inverkan på klimatet. Trafikverket har, i egenskap av exploatör, beskrivit denna betydande miljöpåverkan i miljökonsekvensbeskrivningen. I det överklagade beslutet redogör inte Trafikverket i egenskap av ansvarig myndighet för denna betydande miljöpåverkan på klimatet.

I stället har Trafikverket i det överklagade beslutet landat i en annan slutsats. Föreningen ska inte här upprepa sin inställning till Trafikverkets bedömning av projektets klimatpåverkan i det överklagade beslutet. Det är dock så att om den motiverade slutsatsen avviker från de slutsatser om betydande miljöpåverkan som gjorts i miljökonsekvensbeskrivningen så behöver skälen för avvikelserna framgå.

Enligt artikel 1.2g iv ska den motiverade slutsatsen beakta resultaten i miljökonsekvensbeskrivningen. Trafikverkets slutsats om projektets klimatpåverkan saknar stöd i miljökonsekvensbeskrivningen. Vidare ska den motiverade slutsatsen beakta eventuell kompletterande information från exploatören. Trafikverket har, i egenskap av exploatör, inte kompletterat vägplanen och dess underlag med någonting som stödjer den motiverade slutsatsen i denna del. Den motiverade slutsatsen ska även beakta relevant information som inhämtats via samråden. Genom samråden har en stor mängd kritiska synpunkter inkommit som försett prövningen med information om att klimatpåverkan är ännu större än vad som framgår av miljökonsekvensbeskrivningen. Denna del av underlaget talar alltså än mer emot den motiverade slutsatsen än vad miljökonsekvensbeskrivningen gör. Avslutningsvis så får den ansvariga myndigheten beakta sin egen kompletterade granskning i den motiverade slutsatsen.

Den motiverade slutsatsen måste avseende projektets klimatpåverkan vara resultatet av den ansvariga myndigheten Trafikverkets egna kompletterande granskning. Vad den granskningen har baserats på eller utgått ifrån går inte att utläsa av den motiverade slutsatsen eller det överklagade beslutet i övrigt. Av artikel 5.3b i MKB-direktivet framgår att den ansvariga myndigheten ska ha, eller vid behov kan tillgå, tillräcklig expertis för att granska miljökonsekvensbeskrivningen. Naturskyddsföreningen ifrågasätter att Trafikverket i det aktuella ärendet, i egenskap av ansvarig myndighet och med beaktande av vad som sägs i skäl 25 till ändringsdirektivet, haft tillgång till den expertis som krävs.

Föreningen har i avsnitt 4.1 redogjort för att det överklagade beslutets uttalanden om projektets klimatpåverkan inte lever upp till beviskravet i 2 kap. miljöbalken. Föreningen gör även gällande att den motiverade slutsatsen i denna del inte lever upp till MKB-direktivets motsvarande krav. En miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram av experter och i bilagorna till direktivet framgår att bland annat tillgänglig miljöinformation och vetenskapliga rön utgör grunden för delar av miljökonsekvensbeskrivningen. Dessa krav innebär enligt föreningen att den motiverade slutsatsen

måste grunda sig på säkra och tydliga ställningstaganden vilket motsvarar ett högt ställt beviskrav.

MKB-direktivet och ändringsdirektivet har meddelats enligt det förfarande som beskrivs i artikel 192 FEUF. Det innebär att vad som sägs i artikel 191 FEUF ska beaktas när direktiven tolkas och tillämpas. Av artikel 191 FEUF framgår unionens miljöpolitik syftar till att uppnå en hög skyddsnivå och att miljöpolitiken bygger på bland annat försiktighetsprincipen.

Föreningen anser att en motiverad slutsats som, tvärs emot slutsatserna i miljökonsekvensbeskrivningen, ger uttryck för att projektet inte motverkar *Begränsad klimatpåverkan* eftersom den tunga trafiken får kortare körväg vilket sannolikt kompenserar för eventuella ökade utsläpp från personbilstrafiken, inte lever upp till MKB-direktivets och fördragets krav.⁷⁷ Att godkänna ett projekt innebär att direktivet tillämpas på ett sätt som äventyrar direktivets och unionsrättens ändamålsenliga verkan. Det överklagade beslutet ska därför upphävas.

11.3.2 Den motiverade slutsatsen brister avseende redovisning av skyddsåtgärder

Enligt artikel 8a.1b i MKB-direktivet ska beslutet att bevilja tillstånd bland annat innehålla alla miljövillkor som bifogas beslutet och en beskrivning av planerade åtgärder för att undvika, förebygga eller minska och om möjligt motverka betydande negativ miljöpåverkan.

Av det överklagade beslutet framgår att beslutet avser fastställelse av plankartor och en bilaga avseende försiktighetsmått och skyddsåtgärder. Av plankartorna framgår var och, i viss utsträckning, hur skyddsåtgärder för att rena dagvatten och minska buller kommer att ske. Av bilagan framgår en mycket generell beskrivning av hur vägdiken ska utformas, var belysningen ska vara närvarostyrd samt vilka fastigheter som erbjuds bullerskyddsåtgärder.

Föreningen anser att redogörelsen av de skyddsåtgärder som framgår av plankartorna och bilagan inte kan anses leva upp till kravet i artikel 8a.1b i MKB-direktivet. Exempelvis framgår det inte, avseende utformning av vägdiken, var skyddsåtgärden ska utformas med respektive utformning som beskrivs i bilagan.

Det överklagade beslutet brister även på så vis att det tar upp skyddsåtgärder som behövs men som inte fastställs i planen. Det gäller biotopvårdande åtgärder och skapandet av nya miljöer som enligt Trafikverket, utan att redogöra för de rättsliga skälen, anger inte kan fastställas i planen. Det gäller även för den hastighetsbegränsning vid Lissmasjön som beskrivs som en skyddsåtgärd av hänsyn till fridlysta arter. Detta gäller också reningsåtgärder för Albysjön, som enligt det överklagade beslutet kan bli nödvändiga för den del av väg 259 som övergår till kommunal väghållning. Föreningen anser att det utifrån miljökonsekvensbeskrivningen är tydligt att reningsåtgärder måste vidtas för att uppnå beslutad miljö kvalitetsnorm.

Föreningen har i avsnitt 4.2 redogjort för att Trafikverket, för alla ovan nämnda exempel, i miljökonsekvensbeskrivningen har tillgodoräknat sig nyttan av de åtgärder som beskrivs i underlaget men som inte fastställs i beslutet. Denna diskrepans mellan vad som omfattas av rättsligt bindande beslut och vilka miljöeffekter projektet

⁷⁷ Av bilaga 4 till MKB-direktivet, i sin lydelse efter ändringsdirektivet, framgår att nationella miljömål omfattas av den EU-rättsliga regleringen. Se punkt 5, sista stycket.

har enligt miljökonsekvensbeskrivningen beskrivs inte i den motiverade slutsatsen. Föreningen anser att det inte är förenligt med MKB-direktivet och att beslutet även av detta skäl ska upphävas. Denna slutsats förstärks av att det överklagade beslutet inte har några skrivningar om förfaranden avseende kontroll av betydande negativ miljöpåverkan vid anläggande, drift och trafikering av Tvärförbindelse Södertörn.

12. Motortrafikledens otillåtna påverkan på naturmiljön

Naturskyddsföreningen anser att vägen på ett otillåtet sätt påverkar naturmiljön genom upphävanden av delar av berörda naturreservat, en felaktig redovisning av påverkan på skyddade arter, en felaktig bedömning av påverkan på möjligheten att klara miljökvalitetsnormerna för vatten. Föreningen gör sammanfattningsvis gällande att det planerade projektet är felaktigt lokaliserat och att fastställelsebeslutet bör upphävas med hänsyn till 2 kap. 6 § miljöbalken.

För Naturskyddsföreningen, enligt fullmakt
Stockholm dag som ovan



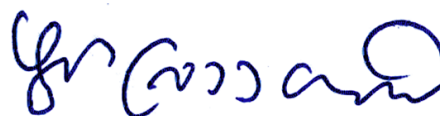
Josia Hort
miljöjurist



Rebecca Nordenstam
miljöjurist



Oscar Alarik
chefsjurist



Jens Forsmark
sakkunnig hållbara transporter

Bilagor:

1. Fullmakt
2. Expertutlåtande avseende påverkan på friluftslivet, Svenskt Friluftsliv